



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

**BELEDİYELERİN SEÇİMLE İŞBAŞINA GELMİŞ  
ORGANLARININ ORGANLIK SIFATINI KAYBI VE BU  
KARARLARIN DENETİMİ**

Levent ÇAĞLANCI

Doktora Tezi

Ankara, 2023



BELEDİYELERİN SEÇİMLE İŞBAŞINA GELMİŞ ORGANLARININ ORGANLIK  
SIFATINI KAYBI VE BU KARARLARIN DENETİMİ

Levent ÇAĞLANCI

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Doktora Tezi

Ankara, 2023

## KABUL VE ONAY

Levent ÇAĞLANCI tarafından hazırlanan ‘‘Belediyelerin Seçimle İşbaşına Gelmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybı Ve Bu Kararların Denetimi’’ başlıklı bu çalışma, 03/03/2023 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

---

Prof. Dr. Ender Ethem ATAY (Başkan)

---

Dr. Öğr. Üyesi Bahadır Bumin ÖZARSLAN (Danışman)

---

Doç. Dr. Mehmet Emin AKGÜL (Üye)

---

Dr. Öğr. Üyesi Özge OKAY TEKİNSOY (Üye)

---

Dr. Öğr. Üyesi Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof.Dr. UĞur ÖMÜRGÖNÜLŐEN

Enstitü Müdürü

# YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan "**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**" kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

O Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir.<sup>(1)</sup>

O Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren..... ay ertelenmiştir.<sup>(2)</sup>

O Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir.<sup>(3)</sup>

08/03/2023

**Levent ÇAĞLANCI**

<sup>1</sup>"Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge"

(1) Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez **danışmanın** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu** iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.

(2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez **danışmanın** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulunun** gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.

(3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, **tezin yapıldığı kurum** tarafından verilir.\* Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, **ilgili kurum ve kuruluşun önerisi** ile **enstitü** veya **fakültenin** uygun görüşü üzerine **üniversite yönetim kurulu** tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.

Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

\* Tez **danışmanın** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.**

## **ETİK BEYAN**

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, grsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, Dr. Öğr. Üyesi Bahadır Bumin ÖZARSLAN danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığımı beyan ederim.

**Levent AğLANCI**

## ÖZET

ÇAĞLANCI, Levent. Belediyelerin Seçimle İşbaşına Gelmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybı ve Bu Kararların Denetimi, Doktora Tezi, Ankara, 2023.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127 inci maddesinin dördüncü fıkrası çerçevesinde mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yoluyla gerçekleştirilmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilgili hükümleri uyarınca konu ile ilgili yargısal denetim faaliyetini yürütmekle görevlendirilmiş yargı makamı Danıştay'dır. Türkiye'de mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması ve yerel demokrasi açısından önemli bir yere sahip belediyelerin seçilmiş organları ise belediye meclisi ve belediye başkanı olarak belirlenmiştir. Belediyelerin seçilmiş organlarının her mahalli idare seçimi sonrasında yenilenmesi ve seçilen kişilerin değişkenlik göstermesi, belediye meclislerinin feshine veya belediye başkanlarının düşürülmesine ilişkin çeşitli gerekçeler içeren yeni talepleri de ortaya çıkarmaktadır. Bu taleplere yönelik Danıştay tarafından verilen her yeni karar ise belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybı konusunu usul ve esas açısından yeniden şekillendirmektedir. Tezde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası uyarınca idari teşkilatlanmaya hâkim olan ilkeler ve bu kapsamda belediyeler ele alındıktan sonra, belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybı sebepleri ve usulü görevli yargı makamı olan Danıştay'ın kararları çerçevesinde incelenmiştir. İnceleme sonucunda konu ile ilgili olarak verilen bazı kararlar arasında tutarsızlıklar tespit edilmiştir. Bu tutarsızlıkların ana nedeninin ise mahkeme tarafından yorum yoluyla doldurulması beklenen ve muğlak ifadeler içeren kanuni düzenlemeler olduğu sonucuna varılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerinden Yönetim, Mahalli İdareler, Belediyelerin Seçilmiş Organları, Belediye Meclisi, Belediye Başkanı, Organlık Sıfatının Kaybının Yargısal Denetimi

## ABSTRACT

ÇAĞLANCI, Levent. Depriving the Capacity of Elected Bodies in Municipalities and Judicial Review of These Decisions, Doctoral Thesis, Ankara, 2023.

Pursuant to the 127 th article of the Constitution of the Republic of Turkiye, the review regarding the deprivation of the capacity of elected bodies in local governments is carried out by the judiciary. According to the relevant provisions of the Code of Administrative Procedure (No: 2577), the judicial authority tasked with carrying out aforementioned judicial review is Council of State. The municipal council and the mayor are identified as the elected bodies of municipalities, which are crucial for fulfilling common local necessities and local democracy. Renewal of the elected bodies and elected people of the municipalities after every local government elections, give rise to new applications about the dissolve of the municipal council and the unseating of the mayor. Every new ruling given by the Council of State regarding these applications, reshape the subject of depriving the elected bodies of the municipalities in terms of principle and procedure. In this study, following the contextualization of municipalities within the context of constitutional principles affecting administrative organization, causes of the deprivation of the capacity of elected bodies in municipalities and the procedure is analyzed within the scope of rulings given by the Council of State. The analyze gave result to identification of Inconsistencies among some rulings. It is also identified that the reason for these inconsistencies are vague legal regulations which are left that way for the interpretation of the court.

**Keywords:** Decentralization, Local Governments, Elected Bodies in Municipalities, Municipal Council, Mayor, Judicial Review of Decisions on Deprivation of Capacity



## İÇİNDEKİLER

<b>KABUL VE ONAY .....</b>	<b>i</b>
<b>YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI .....</b>	<b>ii</b>
<b>ETİK BEYAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>ÖZET.....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>v</b>
<b>İÇİNDEKİLER .....</b>	<b>vi</b>
<b>TABLoların LİSTESİ .....</b>	<b>xiv</b>
<b>GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>
<b>1. BÖLÜM: İDARİ TEŞKİLANMAYA HÂKİM ANAYASAL İLKELER VE BELEDİYELER.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. KANUNİ İDARE.....</b>	<b>4</b>
1.1.1. Genel Olarak .....	4
1.1.2. Kanuna Dayanma.....	5
1.1.3. Kanuna Aykırı Olmama.....	7
1.1.4. Kanuni İdare İlkesi Işığında Belediyeler .....	8
<b>1.2. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ .....</b>	<b>8</b>
1.2.1. Genel Olarak .....	8
1.2.2. Hiyerarşi.....	11
1.2.2.1. Hiyerarşi Kavramı .....	11
1.2.2.2. Hiyerarşik Makamlar .....	13
1.2.2.3. Hiyerarşik Yetkilerin Kapsamı.....	15
1.2.2.3.1. Kişiler Üzerinde Yetkiler.....	15
1.2.2.3.2. İşlemler Üzerinde Yetkiler .....	18
1.2.2.4. Hiyerarşik Yetkinin Kullanılmadığı Durumlar.....	19
1.2.2.5. Belediyelerde Hiyerarşik Makamlar ve Yetkiler.....	19

1.2.3. İdari Vesayet.....	20
1.2.3.1. İdari Vesayet Kavramı.....	20
1.2.3.2. Vesayet Yetkisini Kullanan Makamlar .....	24
1.2.3.3. Vesayet Yetkisinin Kapsamı ve Belediyeler .....	27
1.2.3.3.1. Organlar Üzerinde Yetkiler .....	31
1.2.3.3.2. İşlemler Üzerinde Yetkiler .....	37
1.2.3.3.3. Personel Üzerinde Yetkiler.....	48
<b>1.3. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ .....</b>	<b>49</b>
1.3.1. Genel Olarak Tüzel Kişi Kavramı .....	49
1.3.2. Kamu Tüzel Kişiliği.....	52
1.3.2.1. Kurulması ve Kaldırılması .....	53
1.3.2.1.1. Kamu Tüzel Kişiliğinin Kurulması .....	53
1.3.2.1.2. Kamu Tüzel Kişiliğinin Kaldırılması .....	57
1.3.2.2. Kamu Tüzel Kişiliğinin Ölçütleri.....	58
1.3.2.3. Özellikleri.....	60
1.3.2.4. Kamu Tüzel Kişiliğinin Türleri .....	63
1.3.2.4.1. İdari Teşkilat İçerisindeki Konumlarına Göre.....	63
1.3.2.4.2. Yapılarına Göre .....	64
1.3.3. Kamu Tüzel Kişisi Olarak Belediyeler.....	66
1.3.3.1. Kamu Tüzel Kişiliğinin Kaynağı .....	66
1.3.3.2. Kamu Gücünden Kaynaklanan Yetkileri .....	68
1.3.3.3. Mal ve Gelirlerinin Statüsü .....	73
1.3.3.4. Personelinin Statüsü .....	75
<b>1.4. MERKEZDEN YÖNETİM .....</b>	<b>76</b>
1.4.1. Tanımı.....	77
1.4.2. Türleri .....	79

1.4.2.1. Siyasi Merkeziyetçilik .....	79
1.4.2.2. İdari Merkeziyetçilik .....	80
1.4.3. Özellikleri .....	80
1.4.4. Faydaları .....	82
1.4.5. Sakıncaları .....	83
1.4.6. Yetki Genişliği .....	84
<b>1.5. YERİNDEN YÖNETİM (ADEMİ MERKEZİYET) .....</b>	<b>86</b>
1.5.1. Tanımı .....	86
1.5.2. Türleri .....	88
1.5.2.1. Siyasi Bakımdan Yerinden Yönetim .....	88
1.5.2.2. İdari Bakımdan Yerinden Yönetim .....	89
1.5.2.2.1. Yer Bakımından Yerinden Yönetim .....	89
1.5.2.2.2. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim .....	91
1.5.2.2.3. Özellikleri .....	93
1.5.2.2.4. Hizmet Bakımından - Yer Bakımından Yönetim Karşılaştırması .....	95
1.5.3. Faydaları .....	96
1.5.4. Sakıncaları .....	98
1.5.5. Yer Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşu Olarak Belediyeler .....	99
1.5.5.1. Yerine Getirilen Kamu Hizmetinin Niteliği Bakımından .....	99
1.5.5.2. Özellikleri Bakımından .....	103
1.5.5.2.1. Kamu Tüzel Kişiliği .....	108
1.5.5.2.2. Bütçe .....	109
<b>2. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE BELEDİYELER VE SEÇİLMİŞ ORGANLARI.....</b>	<b>112</b>
<b>2.1. GENEL OLARAK BELEDİYELER.....</b>	<b>112</b>
2.1.1. Belediye Tanımı.....	112

2.1.2. Türkiye’de Belediyelerin Tarihsel Gelişimi .....	114
2.1.2.1. Osmanlı Döneminde Belediyeler .....	114
2.1.2.1.1. Tanzimat Öncesi .....	115
2.1.2.1.2. Tanzimat Sonrası .....	117
2.1.2.2. Millî Mücadele Döneminde Belediyeler .....	121
2.1.2.3. Cumhuriyet Döneminde Belediyeler .....	123
<b>2.2. BELEDİYELERİN KURULMASI VE KALDIRILMASI.....</b>	<b>128</b>
2.2.1. Belediyelerin Kurulması .....	128
2.2.1.1. Belediyelerin Kurulmasında Aranılan Şartlar .....	129
2.2.1.2. Belediyelerin Kurulmasında Yetki ve Usul.....	133
2.2.2. Belediyelerin Ayrılma Yoluyla Kurulması.....	136
2.2.3. Belediyelerin Kaldırılması.....	137
<b>2.3. BELEDİYELERİN GÖREV VE YETKİLERİ.....</b>	<b>139</b>
2.3.1. Genel Olarak .....	139
2.3.2. 5393 Sayılı Belediye Kanun’u Kapsamında .....	141
2.3.3. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun’u Kapsamında .....	145
2.3.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri ve Yetkileri.....	145
2.3.3.2. İlçe Belediyelerinin Görevleri ve Yetkileri .....	148
<b>2.4. BELEDİYELERİN SEÇİLMİŞ ORGANLARI .....</b>	<b>149</b>
2.4.1. Genel Olarak Belediyelerin Organları .....	149
2.4.2. Belediye Meclisi .....	154
2.4.2.1. Niteliği.....	155
2.4.2.2. Oluşumu .....	155
2.4.2.2.1. Üye Seçimi.....	155
2.4.2.2.2. Üye Sayısı.....	158
2.4.2.2.3. Bağdaşmazlık.....	159

2.4.2.3. Görev ve Yetkileri .....	160
2.4.2.3.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Kapsamında .....	160
2.4.2.3.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Kapsamında .....	163
2.4.2.4. Yapısı ve Toplantıları .....	164
2.4.2.4.1. Başkanlık Divanı .....	164
2.4.2.4.2. Toplantılar .....	164
2.4.2.4.3. Gündem .....	166
2.4.2.4.4. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı .....	167
2.4.2.4.5. Kararların Kesinleşmesi .....	168
2.4.2.4.6. Komisyonlar .....	171
2.4.2.4.7. Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları .....	173
2.4.3. Belediye Başkanı .....	176
2.4.3.1. Hukuki Statüsü .....	176
2.4.3.2. Göreve Getirilmesi .....	178
2.4.3.2.1. Kural – Seçmenler Tarafından Seçim Yoluyla .....	179
2.4.3.2.2. İstisna .....	180
2.4.3.3. Görevleri ve Yetkileri .....	184
2.4.3.4. Özlük Hakları .....	187
<b>3. BÖLÜM: SEBEP, USUL VE DENETİM AÇISINDAN ORGANLIK SIFATININ KAYBI .....</b>	<b>188</b>
<b>3.1. ORGANLIK SIFATININ KAYBI SEBEPLERİ .....</b>	<b>188</b>
3.1.1. Belediye Meclisi'nde Organlık Sifatının Kaybı .....	188
3.1.1.1. Belediye Tüzel Kişiliğinin Kaldırılması .....	188
3.1.1.2. Mahalli İdare Seçimleri .....	189
3.1.1.3. Yedek Üyeler Getirildikten Sonra Dahi Meclis Üye Tam Sayısının Yarısından Aşağı Düşmesi .....	190

3.1.1.4. Belediye Meclisinin Feshi .....	192
3.1.1.4.1. Görevi İhmal .....	193
3.1.1.4.2. Siyasi Karar Alma.....	199
3.1.2. Belediye Başkanının Organlık Sıfatının Kaybı .....	203
3.1.2.1. Belediye Tüzel Kişiliğinin Kaldırılması.....	204
3.1.2.2. Mahalli İdare Seçimleri .....	205
3.1.2.3. Ölüm ve Gaiplik .....	205
3.1.2.4. İstifa.....	207
3.1.2.5. Mazeretsiz ve Kesintisiz Olarak Yirmi Günden Fazla Görevi Terk .....	214
3.1.2.6. Seçilme Yeterliliği Şartları ve Kaybı .....	218
3.1.2.6.1. Türk Vatandaşı Olmak.....	219
3.1.2.6.2. Onsekiz Yaşını Doldurmuş Olmak .....	224
3.1.2.6.3. En Az İlkokul Mezunu Olmak.....	226
3.1.2.6.4. Kısıtlı Olmamak.....	227
3.1.2.6.5. Askerlikle İlişkisi Olmamak .....	228
3.1.2.6.6. Kamu Hizmetinden Yasaklı Olmamak .....	229
3.1.2.6.7. Mahkûmiyet.....	230
3.1.2.7. Görevi Sürdürmeye Engel Hastalık veya Engellilik .....	250
3.1.2.8. Belediye Meclisinin Feshine Neden Olan Eylem ve İşlemlere Katılma .....	252
3.1.2.9. Yetersizlik .....	256
3.1.2.9.1. Yıllık Faaliyet Raporunun Yetersiz Bulunması.....	259
3.1.2.9.2. Gensoru.....	272
3.1.2.10. Bağdaşmazlık .....	277
<b>3.2. ORGANLIK SIFATININ KAYBINDA USUL.....</b>	<b>279</b>
3.2.1. İdari Aşamada Usul .....	279

3.2.1.1. Belediye Meclisi İçin Fesih Bildirimi .....	279
3.2.1.2. Belediye Başkanı .....	280
3.2.1.2.1. Yıllık Faaliyet Raporunun Yetersiz Görülmesi ve Gensoru .....	280
3.2.1.2.2. Görevi Mazeretsiz Terk, Seçilme Yeterliliğinin Kaybı, Görevi Sürdürmeye Engel Hastalık veya Sakatlık, Belediye Meclisinin Feshine Neden Olan Eylem ve İşlemlere Katılma.....	283
3.2.2. Yargı Aşamasında Usul .....	284
3.2.2.1. Görevli Mahkeme .....	284
3.2.2.2. Görevli Mahkemenin Uygulayacağı Usul .....	287
3.2.2.3. İstem Hakkında Karar Verilebilmesi İçin Ön Şartlar .....	292
3.2.2.3.1. Organın Doğrudan Seçilmiş Organ Olması .....	292
3.2.2.3.2. Organın Karar Tarihi İtibariyle Görevde Olması .....	294
3.2.2.3.3. İstem Sebebinin Görev Dönemine İlişkin Olması .....	298
3.2.2.4. Kararlar ve Kararların Hukuki Niteliği .....	301
3.2.2.5. Kararlara Karşı Başvuru Yolu .....	306
<b>3.3. DANIŞTAY'IN KONU İLE İLGİLİ KARARLARININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ .....</b>	<b>310</b>
3.3.1. Esasa İlişkin Kararların Değerlendirmesi .....	311
3.3.1.1. Belediye Meclisinin Feshine İlişkin Kararlar .....	311
3.3.1.1.1. Belediye Meclisinin Görevini İhmal Etmesine İlişkin Kararlar .....	311
3.3.1.1.2. Belediye Meclisinin Siyasi Karar Almasına İlişkin Kararlar .....	314
3.3.1.2. Belediye Başkanlığından Düşürülmeye İlişkin Kararlar .....	315
3.3.1.2.1. Mahkûmiyet Nedeniyle Seçilme Yeterliliğinin Kaybına İlişkin Kararlar .....	316
3.3.1.2.2. Faaliyetin Belediye Meclisi Tarafından Yetersiz Bulunması Üzerine Alınan Kararlar .....	318

3.3.1.2.3. Belediye Meclisinin Feshine Neden Olan Eylem ve İşlemlere Katılma Hali ile İlgili Kararlar.....	321
3.3.1.2.4. Diğer Düşürülme Sebepleri ile İlgili Kararlar .....	321
3.3.2. Usule İlişkin Kararların Değerlendirmesi.....	322
<b>SONUÇ.....</b>	<b>324</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>331</b>
<b>EK 1. ORJİNALLİK RAPORU .....</b>	<b>360</b>
<b>EK 2. ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU.....</b>	<b>362</b>



## TABLULARIN LİSTESİ

<b>Tablo 1.</b> TBMM Komisyonlar.....	172
---------------------------------------	-----

## GİRİŞ

Mahalli idare kuruluşları tarihte ilk olarak ticaretin yoğunlaştığı şehirlerde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle sanayi devriminden sonra başlayan tarihsel süreç içerisinde tarım toplumunun ve buna bağlı olarak köylerde yaşamın önemini yitirmesi, sanayi toplumuna geçişin sonucu olarak insanların kentlerde toplanmaya başlaması üzerine dünya geneline yayılmıştır. Kentlerde yaşamaya başlayan insanların kent yaşamına özgü bir takım mahalli müşterek ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. Bu nedenle söz konusu ihtiyaçların giderilmesi amacıyla belediye idareleri kurulmuştur. Merkeziyetçi devlet anlayışının zayıflayarak yerinden yönetim lehine merkezden yetki aktarımı yapılması, belediye idarelerinin söz konusu mahalli ihtiyaçların giderilmesindeki ağırlığını arttırmıştır. Belde halkının, mahalli müşterek ihtiyaçlarının giderilmesi için izlenen yöntem ve politikaların belirlenmesinde söz sahibi olmak isteği sonucunda belediyeler; bazı organları seçimle işbaşına gelen, demokrasinin gelişimi ve olgunlaşması adına önem taşıyan kuruluşlar haline dönüşmüşlerdir. Günümüzde teknolojinin gelişimi, sosyal ve ekonomik şartların değişimi ile kentleşmenin hızlı artışıyla doğru orantılı olarak mahalli müşterek ihtiyaçlar da çeşitlenmiştir. Bu çeşitlenme ise belediyelerin görev ve yetkilerinde sürekli bir genişleme sonucunu doğurmuştur.

Ülkemizde belediye idaresinin filizlenmesi, Avrupa’da ticaret şehirlerinde görülen örneklere paralel ve tahmin edileceği şekilde Tanzimat Dönemi’nde İstanbul’da gerçekleşmiştir. Belediye idareleri, Millî Mücadele Dönemi’nin kongreler etrafında şekillenen yoğunluğu azaltılmış merkezden yönetim anlayışının baskınlaşmasının da hızlandırıcı etkisiyle genç Türkiye Cumhuriyeti’nin mahalli teşkilatlanmasında yer edinmiştir. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ortaya çıkan isyanlar sebebiyle hâkim olan merkeziyetçi anlayış, bu dönemde belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının merkezi idare tarafından atanması usulünün benimsenmesine sebep olmuştur. 1961 Anayasası’nın kabulünü takip eden süreçte belediye başkanı ve belediye meclisinin göreve getirilmesinde merkezi idarenin etkisi ortadan kaldırılmış ve seçimle işbaşına gelmelerinin önü açılmıştır. Yine bu seçilmiş organların organlık sıfatlarını kaybetmelerinin de ancak yargısal denetim neticesinde gerçekleştirileceği anayasal güvence altına alınmıştır.

XXI. Yüzyılın ilk çeyreğinde özellikle 5216 ve 6360 sayılı Kanun'lar vasıtasıyla gerçekleştirilen değişiklikler sonrasında belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında daha önemli bir role büründükleri açıktır. İlk zamanlarda sadece bir beldenin mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulmuş olan belediyeler; günümüzde bütün bir ilin mülki idare sınırı içerisinde, il özel idarelerinin de yerini alarak mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesine ilişkin görevleri tek başına üstlenmektedir. Bu durum şüphesiz belediyelerin ve belediyelerin seçilmiş organlarının önem ve ağırlıklarını daha da artırmaktadır.

Güncel rolleri göz önünde bulundurulduğunda, belediyelerin seçilmiş organlarının bu sıfatlarını kaybedip etmeyeceklerine, örneğin bir belediye başkanının düşürülmesine karar verilip verilmeyeceğine, ilişkin tartışmaların ülke gündeminde büyük bir yer kaplamasına şaşırılmamak gerekir.

Konu hakkında genel görünüm böyle iken, organlık sıfatlarının kaybının denetiminin yargı tarafından gerçekleştirileceği anayasal güvence altına alınmış belediyelerin, organlık sıfatlarının kaybına veya devamına ilişkin kararların usul ve esas açısından hangi hukuk kuralları ve içtihatlar çerçevesinde alındığının belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Zira belde halkının oylarıyla göreve getirilen bu organların görevlerine devam etmeleri veya etmemeleri hakkında verilen kararların hukuki bir temele oturması ülkemizde demokrasiye güvenin devamı açısından elzemdir.

Belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kaybı konusunda hazırlanan tezin amacı; seçimle iş başına gelen belediye organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkında verilen yargı kararlarının incelenmesi ve irdelenmesi sonucunda, kararlar arasındaki tutarsızlıkların giderilmesine, tartışmalara ve tutarsızlıklara yol açabilecek mevzuat hükümlerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin çözüm önerileri sunmaktır. Her ne kadar konuya ilişkin daha önce yapılmış çalışmalar mevcut ise de; belediye organlarının yeniden oluşumuna vesile olan her yeni mahalli idareler seçimi sonrasında konuya ilişkin yeni kararlar alınması sebebiyle, "yargısal denetim" faaliyeti içeren organlık sıfatının kaybı konusunda güncel durumun ortaya konması önem arz etmektedir.

Mahalli idare olarak öngörülen idari kuruluşların Anayasa ile belirlenen kural ve ilkelerden bağımsız bir şekilde düzenleme konusu edilebilmesi mümkün olmayacağından, tezin ilk bölümünde Anayasa'nın 127 nci maddesinde de öngörülen belediyelerin tabi olduğu anayasal ilkeler üzerinde durulacaktır. Bu çerçevede içerisinde belediyeler; kanuni idare, idari vesayet, kamu tüzel kişiliği, merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirilerek söz konusu ilkeler ve belediyeler arasındaki ilişki ortaya konacaktır.

Tezin ikinci bölümünde belediyelerin teşkilatlanmasına ilişkin bir inceleme gerçekleştirilecek ve bu minvalde ülkemizde tarihsel süreç içinde belediyelerin ortaya çıkması ve gelişimi, belediyelerin kurulması ve kaldırılması, belediyelerin görev ve yetkileri ile belediyelerin seçilmiş organları konuları üzerinde durulacaktır.

Belediyelerin idari teşkilatlanma içerisindeki yerinin ve belediyelerin içerisinde bulunduğu anayasal, kanuni ve kavramsal çerçevenin tespiti sonrasında üçüncü ve son bölümde belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybı sebepleri ve organlık sıfatının kaybında izlenecek idari ve yargısal usul konuları ele alınacaktır. Doktrin ve yargı kararları çerçevesinde ele alınacak bu konularda özel olarak; Danıştay'ın organlık sıfatının kaybı sebeplerinin ortaya çıkmasına ilişkin tespitlerinde ortaya koyduğu ölçütler, organlık sıfatının kaybı istemlerinde uyguladığı usul kuralları, organlık sıfatının kaybına ilişkin kararlarının hukuki niteliği konuları incelenecektir.

## 1. BÖLÜM

### İDARİ TEŞKİLANMAYA HÂKİM ANAYASAL İLKELER VE BELEDİYELER

#### 1.1. KANUNİ İDARE

##### 1.1.1. Genel Olarak

Anayasa'nın 2 nci maddesi devletin niteliklerini sayarken Türkiye Cumhuriyeti'ni bir "hukuk devleti" olarak nitelemiştir. Hukuk devleti veya hukuk çevresinde yönetim, en kısa ifadeyle hukuka dayanarak ve hukuk sayesinde var olan devlet yönetimi anlamına gelmektedir. Hukuk devleti ilkesi, devletin hukuk çerçevesinde faaliyet göstermesinin sağlanmasını, hukukla bağlanmasını ve hukuk kuralları yoluyla yönetimde keyfiliğin önlenmesini gerektirir.<sup>1</sup>

Hukuk devleti; devletin demokratik anayasaya ve hukuk kurallarına uygunluğunun sağlanması ve bu uygunluğun da yargısal denetimle pekiştirilmesi ile ancak elde edilebilecektir.<sup>2</sup>

İdarenin kanuniliği veya kanuni idare, hukuk devletinin bir gereğidir ve en geniş anlamıyla idareye ve faaliyetlerine kanunun hâkim olmasıdır.<sup>3</sup> İdarenin teşkilatlanmasının ve faaliyetlerinin kanunlara uygun olması ve idarenin kanunlara saygılı olması, yönetilenleri idarenin keyfi eylem ve işlemlerinden koruyacaktır.<sup>4</sup> Anayasa'nın 8 inci maddesinde yer alan "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" hükmü ile 123 üncü maddesinde yer alan "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." hükmü kanuni idare ilkesinin sonucu olarak anayasada yer alan

<sup>1</sup> MUMCU Ahmet, *Anayasal Demokrasi*, 3. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999, s. 83.

<sup>2</sup> TANÖR Bülent, YÜZBAŞIOĞLU Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 104.

<sup>3</sup> GÜNDAY Metin, *İdare Hukuku*, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011, s. 42.

<sup>4</sup> AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil, *Türk İdare Hukuku*, 13. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2021, s. 116.

düzenlemelerdir.<sup>5</sup> Buna ek olarak idarenin ajanlarının faaliyetleri de 129 uncu maddede yer alan “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler.*” hükmüyle kanun çerçevesine alınmıştır.

Kanuni idare ilkesi, idarenin kanuna dayanmasını ve idarenin kanuna aykırı olmamasını kapsamaktadır. Bir başka ifadeyle kanun, idarenin faaliyette bulunabilmesinin dayanağını ve faaliyetlerinin sınırını oluşturur.<sup>6</sup> İdare kanunla verilmeyen bir yetkiyi kullanamadığı gibi, verilen bir yetkiyi de kanuna aykırı şekilde icra edemez.<sup>7</sup>

### 1.1.2. Kanuna Dayanma

Kanuni idarenin ilk boyutu idarenin kanuna dayanmasıdır. İdarenin kuruluşu ile görevleri kanun ile düzenlenmelidir. Zira Anayasa'nın 123 üncü maddesi “*İdare, kuruluş ve görevleriyle ... kanunla düzenlenir.*” ifadesine sahiptir. Bu çerçevede idare hem teşkilat hem de faaliyet bakımından kanuna dayanmalıdır. İdarenin kuruluş ve görevleri kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmelidir. Bunun yanında kamu tüzel kişiliği de ancak kanunla kurulabilir. İdareyi kuruluş ve teşkilatlanma olarak yasama organına ve Cumhurbaşkanlığına bağlayan söz konusu düzenlemeler tekçi/üniter devletin de bariz görünümüdür.<sup>8</sup>

Anayasanın 123'üncü maddesi gereği, idarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetki yasama organına aittir. Dolayısıyla hiçbir idari kuruluş kendiliğinden var olma kudretine sahip değildir. Varlığını mutlaka bir kanundan alır.<sup>9</sup> Asli yetki yasama organının doğrudan doğruya, araya başka bir organ girmeden, ilk ve serbest olarak bir alanı düzenleyebilmesi anlamına gelmektedir. Yasama, bir konu anayasada düzenlenmemiş dahi olsa o konuda aslen düzenleme yapma yetkisine sahiptir.<sup>10</sup> Sonuç olarak yasama organı, daha önce hiç öngörülmemiş bir idari kuruluşu, başka bir

<sup>5</sup> Günday, s. 42; **KALABALIK Halil**, *İdare Hukuku Dersleri*, Cilt 1, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s.70-71.

<sup>6</sup> **GÖZLER Kemal, KAPLAN Gürsel**, *İdare Hukuku Dersleri*, 22. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2020, s. 71.

<sup>7</sup> **ÇAĞLAYAN Ramazan**, *İdare Hukuku Dersleri*, 9. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021, s. 113.

<sup>8</sup> **ÖZYÖRÜK Mukbil**, *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara, 1973, s. 59; **ATAY Ender Ethem**, *İdare Hukuku*, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s. 139.

<sup>9</sup> Günday, s. 43.

<sup>10</sup> **ÖZBUDUN Ergun**, *Türk Anayasa Hukuku*, 19. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 211-212.

düzenlemeye gerek olmaksızın serbestçe oluşturarak, bu kuruluşa ait görev ve yetkileri belirleyebilecektir.

Buna karşın idare; kanun tarafından öngörülmemiş bir kamu tüzel kişisini veya idari kurul ya da birimi kanuni bir düzenleme olmadan yönetmelikle kuramadığı gibi, kanunda daha önceden yer almayan bir yaptırım veya kişilere uygulanacak ya da statülerini değiştirecek bir şartı her ne kadar gerekli olurlarsa olsunlar tek başına yaratma yeteneğine sahip değildir.<sup>11</sup> İdarenin, özellikle bireylerin hak ve özgürlüklerine etki eder nitelikteki eylem ve işlemlerinin pozitif bir hukuki dayanağa sahip olması gerekmektedir.<sup>12</sup> Şüphesiz asli yetkili yasama organı idareyi kuruluş ve faaliyet olarak tüm ayrıntılarına kadar kanunla düzenleyebilir. Ancak kanun koyucu bu yetkiye sahip olsa bile idareyi teşkilat ve görev olarak fiilen en ince ayrıntılarına kadar düzenlemez. Keza idarenin faaliyetlerinin günden güne çeşitlendiği ve karmaşıklaştığı düşünüldüğünde, faaliyetlerin yerine getirilmesinin yanında faaliyetlerin düzenlenmesi bile teknik bilgi ve uzmanlık gerektirecektir. Bu sebeple yasama organı, idari faaliyetleri tüm ayrıntıları ile düzenlemek yerine belli bir çerçeve çizmek suretiyle, bu çerçevenin idare tarafından kendi takdiri ile düzenlenmesine izin verir.<sup>13</sup> İdarenin kuruluş ve görevlerinin tüm ayrıntılarına kadar kanun ile düzenlenme zorunluluğu olmamakla birlikte, türevsel olması nedeniyle yürütmenin mutlaka yasama organı tarafından yetkilendirilmiş olması gerekmektedir.<sup>14</sup>

İdare, kanun yerine doğrudan doğruya anayasaya da dayanabilir. Bu durumda da kanuni idare ilkesi, evleviyetle gerçekleşmiş olur. Anayasa hükmünün açık ve uygulanabilir olması şartıyla, idare doğrudan anayasadan aldığı bir yetkiyi araya bir kanun hükmü girmeden kullanabilir.<sup>15</sup>

Hukukumuzda idarenin kanuna dayanma zorunluğunun iki istisnası vardır. Birincisi Anayasa'nın 104/7 hükmü uyarınca çıkan olağan dönem Cumhurbaşkanlığı

---

<sup>11</sup> Gözler, Kaplan, s. 72.

<sup>12</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 116.

<sup>13</sup> Günay, s 44-45.

<sup>14</sup> **YILDIRIM Turan**, "Genel Kuramlar ve Anayasal İlkeler", *İdare Hukuku*, Ed. Turan Yıldırım, 8. Baskı, Oniki Levha, İstanbul, 2021, s. 9.

<sup>15</sup> Gözler, Kaplan, s. 73.

kararnameleri, ikincisi ise yine Anayasa'nın 119/5 hükmü kapsamında çıkarılan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Yürütmenin asli düzenleme yetkisine örnek oluşturan her iki tür kararname ile de belirlenen konu sınırlamalarına uymak kaydıyla kanunla öngörülmemiş düzenlemeler yapılabilir.<sup>16</sup> Anayasanın 123/1 hükmü ile bağdaşmayan ve merkezi idarenin düzenlenmesi hususunda ikilik yaratan<sup>17</sup> 106 ncı maddesinin son fıkrasında yer alan; *“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”* hükmü Cumhurbaşkanına merkezi idarenin “tasarlanması” yönünde geniş bir yetki tanımaktadır. Buna ek olarak Anayasa'nın 123/3 hükmü gereği Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de kamu tüzel kişiliği kurulması mümkündür. Bu hüküm uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yeni bir kamu tüzel kişiliği yaratılarak, bu kamu tüzel kişisine görev ve yetki tanımı yapılabilecektir.

### 1.1.3. Kanuna Aykırı Olmama

Kanuni idare ilkesinin sağlanması için idarenin kanuna dayanma zorunluluğu bulunmakla birlikte tek başına yeterli değildir. İdarenin aynı zamanda kanuna saygılı olması gerekmektedir. Ancak kanuna şeklen uyar gibi görünmek bu şartın karşılandığı anlamına gelmez.<sup>18</sup> İdarenin eylem ve işlemleri bu minvalde kanuna aykırı olmamalı, kanunun çizdiği sınırlar içerisinde yer almalıdır. İdarenin eylem ve işlemlerinin kanuni sınırlar içerisinde yer alma zorunluluğu Anayasa'nın 8 inci maddesinde yer alan *“Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir”* hükmüne dayanmaktadır.

İdare sadece eylemleri ile değil düzenleyici işlemleri ile de kanuna uygun davranmak zorundadır. Zira idarenin yaratacağı düzenleyici işlemler normlar hiyerarşisi içerisinde

<sup>16</sup> Gözler, Kaplan, s. 73.

<sup>17</sup> ARDIÇOĞLU Artuk, *“Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”*, Ankara Barosu Dergisi, Cilt: 75, Sayı: 3, 2017, s. 37.

<sup>18</sup> GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s.13.



daha üst basamaklarda bulunan kanuna, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ve anayasa hükümlerine de uygun olmak zorundadır.<sup>19</sup>

#### **1.1.4. Kanuni İdare İlkesi Işığında Belediyeler**

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere idarenin kanuniliği; idarenin kanuna dayanması ve idarenin kanuna aykırı olmaması şeklinde birlikte bulunması gereken iki unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu<sup>20</sup> belediyelerin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu<sup>21</sup> ise büyükşehir belediyelerinin kuruluşu ve görevlerine ilişkin kanuni dayanağı oluşturmaktadır. Adı geçen Kanunlar belediye ve büyükşehir belediyelerinin kuruluşlarına, genel olarak görev ve sorumluluklarına, organlarının kuruluşuna ve organlarının özel olarak görev ve yetkilerine, gelir ve giderlerine, personellerine; yani genel olarak işleyişine ilişkin yasal çerçeveyi çizmektedir.

Belediyelerin de tüm idari kuruluşlar gibi genel olarak kanuna aykırı olmama, bir diğer ifadeyle kanuna uygun faaliyet gösterme yükümlülüğü bulunmaktadır. Belediyeler tarafından kanuna uygun olarak faaliyet gösterilmesi; belediyelerin iş ve işlemleri üzerindeki genel yargısal yetkiler, belediye içerisinde kullanılan hiyerarşik yetkiler ve merkezi idare tarafından kullanılan idari vesayet yetkileri ile temin edilir.

## **1.2. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ**

### **1.2.1. Genel Olarak**

Anayasa'nın 123 üncü maddesinin birinci fıkrası gereği; idarenin kuruluş ve görevleri merkezde yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanmaktadır. Merkezden yönetim ilkesi ile yerinden yönetim ilkesinin aynı anda benimsenmesi ve Devlet tüzel kişiliği dışında kamu tüzel kişilerinin de yerinden yönetim kapsamında kamu hizmetlerini

---

<sup>19</sup> Atay, *İdare*, s. 140.

<sup>20</sup> 13/07/2005 tarih ve 25874 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>21</sup> 23/07/2004 tarih ve 25531 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

üstlenmesi ve devlet ile diğer kamu tüzel kişileri arasında astlık üstlük ilişkisinin de bulunmaması “devlet içinde devlet” görünümüne neden olmaktadır. Ancak genel idare dışında konumlanan ve kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliğe sahip bu idarelerin ayrı bir görüntü çizmelerine rağmen tamamen bağımsız oldukları düşünülemez.<sup>22</sup> Devlet birçok parçaya bölünmüş durumda olsa da özellikle üniter/tekçi devlet, akıllara bölünmüş değil, tek ve bütün bir yapı getirmektedir. Zira üniter devletlerde tek bir egemenlik ve dolayısıyla tek bir devlet bulunmaktadır. Bu itibarla devletin kullandığı yetkinin de tek olması gerekmektedir. Devlet bölünmüş bir görüntü arz etse, devlet dışında çok sayıda kamu tüzel kişisi bulursa dahi bu idareler arasında bir bütünlük sağlanmalıdır. Bu bütünlük ise idarenin bütünlüğü ilkesinin ve enstrümanlarının benimsenmesi yoluyla sağlanacaktır.<sup>23</sup> Devleti oluşturan hiçbir teşkilatın kendiliğinden var olamaması, her bir kuruluşun varlığını kanuna borçlu olması idarenin bütünlüğü, üniter devlet ve kanuni idare ilkeleriyle yakından ilişkilidir.<sup>24</sup> Anayasa Mahkemesi de idarenin bütünlüğü ilkesinin üniter devlet ve merkezîyetçilik açısından idari anlamda temel bir ilke olduğunu kabul etmektedir.<sup>25</sup>

Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrası “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” hükmüyle idarenin kuruluş ve görev itibari ile bütünlük içerisinde olması gerektiğini belirtmiştir. İdarenin kuruluş itibari ile bütün olması; idarenin kuruluşunun kaynağını ve yetkilerini sadece anayasadan alması, bu anayasaya uygun kanunlar aracılığı ile de düzenlenmesi anlamına gelmektedir.<sup>26</sup> İdarenin görev itibari ile bütün olması ise idari teşkilattaki tüm birimlerin, genel idari işlevin bir parçası şeklinde, tüm idarenin yöneldiği amaç olan kamu yararı amacına yönelik faaliyette bulunması anlamına gelir.<sup>27</sup> Anayasa'nın 123 üncü maddesinde dikkat çeken nokta maddede ilk önce idarenin bir bütün olduğunun belirtilmesi; ancak daha sonraki fıkralarda bütünlüğe zarar verecek şekilde merkezden yönetimin yanında yerinden yönetime ve devlet dışındaki kamu tüzel kişilerine de izin verilmesidir. Bu görünüm kamu yararı ve kamu hizmetinin gereği ölçüsünde ortaya çıkmış olup;

<sup>22</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 176.

<sup>23</sup> Gözler, Kaplan, s. 112.

<sup>24</sup> Günday, s. 80.

<sup>25</sup> AYM, E. 2005/32, K. 2007/3, K.T. 18/01/2007, R.G. 29/12/2007-26741; AYM, E. 2011/126, K. 2012/110, K.T. 18/07/2012, R.G. 25/05/2013-28657.

<sup>26</sup> **DURAN Lütfi**, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, 1982, s. 23.

<sup>27</sup> Yıldırım, *İdare*, s.23.

teşkilatlanmada ortaya çıkan bu zaruri bölünmüşlük idarenin bütünlüğünü sağlayan enstrümanlar eliyle giderilir. Bölünmüş görünüm kamu hizmetlerinin yürütülmesinde veya idari faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde değil; teşkilatlanma anlamındadır.<sup>28</sup>

Temelde ise idarenin bütünlüğü; idare hukukunun tekliğini, idare hukukunun kurallarının her bir kamu tüzel kişisi için değişiklik göstermemesini, idarenin teşkilat ve faaliyet açısından aynı ilke ve kurallara tabi olmasını ifade eder. Bir başka deyişle; Anayasa tarafından benimsenen eşitlik ilkesinin kamu tüzel kişilerine uygulanma biçimidir. İdarenin bütünlüğü ilkesi sayesinde kamu tüzel kişileri arasında zorunlu olandan öte farklar yaratılması, personellerinin farklı veya ayrıcalıklı statülere tabi tutulması veya kamu hizmetlerinin yürütülmesinde vatandaşlar arasında ayrımcı yaklaşımlarda bulunulması önlenir.<sup>29</sup> İdarenin bütünlüğü ilkesi kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinde önemli role sahiptir.<sup>30</sup>

Anayasa Mahkemesi de bir kararında “İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle Türkiye Cumhuriyeti’nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleşebilmekte ve burada geçen “idare” kavramı da, sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır.”<sup>31</sup> değerlendirmesiyle idarenin bütünlüğü ifadesinde idareden kastın merkezden yönetim ve yerinden yönetim dahil olmak üzere çeşitli görevler yerine getiren tüm birimleri içerecek şekilde tüm idari teşkilat olduğuna vurgu yapmıştır. Kapsam olarak idarenin bütünlüğü araçlarının hiyerarşik ve idari vesayet denetim yetkileri olduğunu belirtmiştir.

---

<sup>28</sup> Atay, *İdare*, s. 138.

<sup>29</sup> Özyörük, s. 59.

<sup>30</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 24.

<sup>31</sup> AYM, E. 2006/61, K. 2007/91, K.T. 30/11/2007, R.G. 23/02/2008-26796.

Bu itibarla idarenin bütünlüğü; kamu hizmeti yürütmekle yetkili ve görevli, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde oluşturulmuş tüm kamu tüzel kişilerinin teşkilat ve faaliyet olarak bir bütün olmasını ifade eder. İdarenin bütünlüğü ilkesinin bir sonucu olarak da kamu hizmetlerinin görülmesinde kargaşanın önlenmesi amacıyla kamu tüzel kişileri arasında net bir görev ve yetki paylaşımı yapılması, bu hizmetleri yürüten kamu tüzel kişilerinin kendi içinde hiyerarşik olarak yapılandırılması, merkezi idarenin de yerinden yönetim içerisinde yer alan kamu tüzel kişileri üzerinde idari vesayet denetimi yetkisine sahip olması gerekmektedir.<sup>32</sup>

Kamu hizmetlerinin bir uyum içerisinde yürütülmesi amacıyla, anayasal bir ilke olan “idarenin bütünlüğü” ilkesi hiyerarşi ve idari vesayet olarak adlandırılan iki ayrı denetim yönteminden yararlanır.<sup>33</sup> İdari vesayet yetkileri ile yerinden yönetim kuruluşları ile merkezi idarenin bütünlüğü sağlanırken; hiyerarşi yetkileri ile hem merkezi idarenin hem de yerinden yönetim kuruluşlarının, yani her bir kamu tüzel kişisinin, kendi içerisindeki bütünlüğü sağlanmaktadır.<sup>34</sup>

## 1.2.2. Hiyerarşi

### 1.2.2.1. Hiyerarşi Kavramı

Fransızca “hiérarchie” kelimesinden geçerek dilimizde de kullanılan hiyerarşi kelimesi; makam sırası, basamak, derece düzeni, aşama sırası anlamlarına gelmektedir.<sup>35</sup> İdare hukukunda hiyerarşi; idareye, zincir halinde merkeze bağlanmış kişilerden oluşan tek bir teşkilat görünümü veren hukuki bir bağlıdır.<sup>36</sup>

Merkezden yönetimde; tüm hizmetlerin toplandığı, düzenlendiği ve planlandığı başkent teşkilatının yanı sıra bu hizmetlerin bizzat yürütüldüğü bir taşra teşkilatının varlığı da zorunludur. Ancak kamu hizmetlerinin merkezin düzenleme ve planlarına uygun bir

<sup>32</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 178.

<sup>33</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 24.

<sup>34</sup> Atay, *İdare*, s. 139; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 176; Günay, s. 81; Gözler, Kaplan, s. 113; Kalabalık, s. 103

<sup>35</sup> Türkçe’de Batı Kökenli Kelimeler Sözlüğü, [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr). E.T.: 10/12/2021

<sup>36</sup> **GİRİTLİ İsmet**, “*Amme İdaresi Teşkilatının Ana Kavramları*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 29, Sayı: 1-2, 1963, s. 33-34.

şekilde yürütülmesi için bu iki teşkilat arasında bir bütünlük sağlanmalıdır.<sup>37</sup> Bununla birlikte hiyerarşi münhasıran merkezi idareye ait bir araç değildir. Hem yerinden yönetimde hem de merkezden yönetimde uygulama alanı bulan hiyerarşi, nerede bir kamu tüzel kişiliği varsa orada var olur.<sup>38</sup> Keza hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının da taşra teşkilatı olabileceği gibi, yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları da birçok birime sahip olabilir. Merkezi idarenin başkent ve taşra örgütünün hukuki bir bağ ile bütünlük oluşturacak şekilde birbirine bağlanmış olması gibi, yerinden yönetim kuruluşlarının birimleri de birbirlerine aynı hukuki bağ ile bağlıdır.<sup>39</sup>

Hiyerarşi söz konusu olduğunda üst üste sıralanmış ve altta yer alanın üstte yer alana tabi olduğu bir basamak, derece veya kademe sistemi vardır. İdari teşkilat içerisinde görevliler yukarı doğru her basamakta bir üsttekine bağlanarak bir üstteki yetkililere tabi olurlar.<sup>40</sup> Hiyerarşi, idare içindeki görevlilerin astlık-üstlük ilişkisidir.<sup>41</sup> Daha geniş bir anlatımla hiyerarşi; idari makam ve görevlilerin birbirlerine bir astlık-üstlük ilişkisi çerçevesinde kademeli olarak aşağıdan yukarı doğru bağlanmasıdır.<sup>42</sup> Diğer bir ifadeyle, merkezi idarenin başkent ve taşra teşkilatı, yerel yönetimlerin çeşitli birimleri ve aynı tüzel kişilik içerisindeki birimler arasında kademeli astlık-üstlük ilişkisi şeklinde ortaya çıkan bağ hiyerarşidir.<sup>43</sup> Bu bağ sayesinde, hiyerarşik düzenin geçerli olduğu teşkilatın en üst yöneticisi söz konusu teşkilatı bütünüyle yönlendirme ve yönetme kabiliyetine sahip olmaktadır.<sup>44</sup>

Devlet ile diğer kamu tüzel kişileri arasında, yerinden yönetim içerisinde yer alan yer bakımından yerinden yönetim kamu tüzel kişileri ile hizmet bakımından yerinden yönetim kamu tüzel kişileri arasında veya aynı tür kamu tüzel kişilerinin kendi aralarında

---

<sup>37</sup> Günday, s. 81.

<sup>38</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 179.

<sup>39</sup> Günday, s. 81.

<sup>40</sup> Atay, *İdare*, s. 141; Günday, s. 81.

<sup>41</sup> **ÖZAY İL Han**, *Günışığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2012, s. 166.

<sup>42</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 24.

<sup>43</sup> Atay, *İdare*, s. 141.

<sup>44</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 24.

hiyerarşiden söz edilemez.<sup>45</sup> Dolayısıyla kamu tüzel kişileri arasında bir astlık üstlük ilişkisi söz konusu değildir.

Hiyerarşi her bir kamu tüzel kişiliği içerisinde cereyan ediyor olsa da en çok merkezi idare içerisinde, yani Devlet tüzel kişiliği içerisinde ağırlığını hissettirir.<sup>46</sup> Birimler arası hiyerarşik ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan kademeleşme idarenin bütünlüğünün sağlanması için en önemli araçlarından biridir. Hiyerarşi sayesinde bir kamu tüzel kişiliği içerisindeki birimlerin uyum içerisinde ve iş birliğine dayalı olarak çalışmasının yanında; birimlerin karar, faaliyet ve düzenlemelerinin hukuka ve hizmetin gereklerine uygun olup olmadığının denetimi de yerine getirilmiş olur.<sup>47</sup>

#### 1.2.2.2. Hiyerarşik Makamlar

İdari teşkilatta bir kademe veya basamak sistemi olduğunu, kademe veya basamaklar üst üste sıralanmış olduğundan bir alt kademede yer alan kişinin bir üst kademede yer alan kişiye tabi olduğunu ifade etmiştik. Bu ilişkide üst kademede bulunan kişi “amir”, onun altındaki kademede bulunan kişi ise “memur” sıfatına sahiptir.<sup>48</sup>

Kamu görevlileri ya da memurlar üzerinde hiyerarşik yetkiler kullanan makam veya kişiye “hiyerarşik üst”, “hiyerarşik amir” veya hiyerarşik makam” denir. Bir kamu tüzel kişiliği teşkilatında hiyerarşik yetkilerin kim veya hangi makam tarafından kullanılabilmesinin saptanabilmesi için ise o kamu tüzel kişiliğinin organizasyon şemasının incelenmesi gerekir.<sup>49</sup> Hiyerarşik ilişki devlet ile birlikte tüm kamu tüzel kişileri içerisinde görüldüğünden, her kamu tüzel kişisi içerisinde bir en yüksek hiyerarşik amir vardır. En yüksek hiyerarşik amir ilgili organizasyon içerisinde herkesin kendisine tabi olduğu ama hiç kimseye tabi olmayan kişidir.<sup>50</sup> En yüksek amirlerin yanı

---

<sup>45</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 179.

<sup>46</sup> Gözler, Kaplan, s. 114.

<sup>47</sup> Atay, *İdare*, s. 142.

<sup>48</sup> Günday, s. 81.

<sup>49</sup> Atay, *İdare*, s. 150.

<sup>50</sup> Gözler, Kaplan, s. 114.

sıra kademeler içerisinde başka hiyerarşik amirler de bulunabilecektir. Bunların arasında da bir hiyerarşik ilişki söz konusudur.<sup>51</sup>

Merkezi idare söz konusu olduğunda, devlet tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin bakanlıklar şeklinde örgütlenmesi nedeniyle bakan bakanlıktaki en yüksek hiyerarşik amirdir.<sup>52</sup> 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bakanlıklardaki hiyerarşik kademeleri ve hiyerarşik amirleri Kararnamenin 509 uncu maddesi ile açık açık belirlemiştir. Bakanlık merkez teşkilatında sırasıyla bakan yardımcılığı, bakan yardımcılığına bağlı genel müdürlük, kurul başkanlığı veya daire başkanlığı; bağlı kuruluşlarda sırasıyla genel müdürlük, daire başkanlığı ve ihtiyaca göre kurulacak şube müdürlüğü; taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında sırasıyla bölge müdürlüğü, şube müdürlüğü veya baş mühendislik, şeflik veya mühendislik; taşra teşkilatı il kuruluşlarında sırasıyla vali, il müdürlüğü, şube müdürlüğü, şeflik; ilçe kuruluşlarında sırasıyla kaymakam, ilçe müdürlüğü, ihtiyaç bulunan ilçelerde şube müdürlüğü, şeflik şeklinde kademeler belirlenmiştir.<sup>53</sup>

Buna karşın tüm merkezi idarede yani Devlet tüzel kişiliği içerisinde en yüksek hiyerarşik amir cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı hem tüm bakanlıkları hem de Cumhurbaşkanlığı teşkilatının en yüksek hiyerarşik amiridir. Hem bakanlıklar hem de kendi teşkilatı içerisinde tüm yöneticilere emir ve talimat verebilir. Hiyerarşi yetkisi genel bir yetki olduğundan bu yetkilerin Cumhurbaşkanıya kanunla teker teker sayılarak ve açıkça verilmesine de gerek bulunmamaktadır. Devlet teşkilatının başı olan Cumhurbaşkanı, sadece bu sıfatından dolayı tüm hiyerarşik yetkilere sahiptir.<sup>54</sup>

Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarında en yüksek hiyerarşik amirler; il özel idaresinde valiler, belediyede belediye başkanları ve köylerde muhtarlardır.<sup>55</sup> Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarında ise en yüksek amirler kuruluş kanunlarında

---

<sup>51</sup> Günday, s. 82.

<sup>52</sup> Gözler, Kaplan, s. 115.

<sup>53</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s.179.

<sup>54</sup> Gözler, Kaplan, s. 115.

<sup>55</sup> Atay, *İdare*, s. 151; **GÖZLER Kemal**, *Mahalli İdareler Hukuku*, 1. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2018, s. 259; Günday, s. 82.

gösterilir.<sup>56</sup> Örneğin 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun<sup>57</sup> 89 uncu maddesinin birinci fıkrası "*Kurumun en üst yöneticisi olan Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur.*" hükmüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun en yüksek hiyerarşik amiri Kurum Başkanı olarak belirlenmiştir. 3234 sayılı Orman Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un<sup>58</sup> 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının "*Genel Müdür; Genel Müdürlüğün hukuki, idari ve mali en üst amiri ve temsilcisi olup...*" hükmü uyarınca genel müdür ilgili kamu tüzel kişiliğinin en yüksek hiyerarşik amiri olarak belirlenmiştir.

### 1.2.2.3. Hiyerarşik Yetkilerin Kapsamı

Hiyerarşik amir; hiyerarşik astı olan memurların memuriyet durumlarına ilişkin işlem yapma, işlemlerini denetleme ve memura emir ve talimat verme yetkilerine sahiptir. Bu yetkiler kişiler üzerinde yetkiler ve işlemler üzerinde yetkiler olmak üzere ikiye ayrılabilir.

#### 1.2.2.3.1. Kişiler Üzerinde Yetkiler

Hiyerarşik amir, memurun kişisel durumu üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahiptir ve bu yetki aslen memur hukukunu ilgilendirmektedir.<sup>59</sup> Hiyerarşik amirin bu yetkisi; memuru atamayı, memurun görev yerini değiştirmeyi, memuru terfi ettirmeyi ve memura disiplin cezası verme gibi özlüğe ilişkin yetkileri kapsamaktadır.<sup>60</sup> Ancak bu yetkiler arasında yer alan atama işlemini yapabilmek için mutlaka atanacak memurun hiyerarşik üstü olunmasına gerek yoktur. Örneğin Cumhurbaşkanı başta üniversite rektörleri olmak üzere bazı kamu tüzel kişilerinin yöneticilerini hiyerarşik olarak üst olmamasına rağmen atayabilmektedir.<sup>61</sup> Unutulmamalıdır ki atama, görevden alma,

<sup>56</sup> Atay, *İdare*, s. 151; Günday, s. 82.

<sup>57</sup> 01/11/2005 tarih ve 25983(mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>58</sup> 08/11/1985 tarih ve 18922 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>59</sup> **ASLAN Zehreddin**, "*Merkezden Yönetimin Gerçekleşme Aracı Olarak Hiyerarşi*", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 6, 1994, s. 5.

<sup>60</sup> Atay, *İdare*, s. 144; Günday, s. 83.

<sup>61</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 25.



disiplin cezası verme gibi yetkiler ve bu yetkileri kullanacak makamlar kanun ile açık bir şekilde belirlenmiş olmalıdır.<sup>62</sup>

Hiyerarşik amirler kamu hizmetinin iç düzenine ilişkin karar alma ve düzenlemeler yapma, astlar arasında görev bölüştürme yetkilerine de sahiptirler.<sup>63</sup>

Hiyerarşik amir memurun kişisel durumu üzerinde değişiklik yapabileceği gibi, memura emir ve talimat vererek memuru yönlendirme yetkisine de sahiptir. Çünkü ast kamusal faaliyete ilişkin iş ve işlemlerinde kendi görüşlerini göre değil, üstünün yönlendirmelerini esas almak zorundadır.<sup>64</sup> İdarenin bütünlüğü ilkesi nedeniyle üstün astının görüşlerini alması, astın yönetime katılmasını sağlaması gibi usuller bulunmamaktadır. İdarenin genel politikasının, idarenin iş ve işlemlerine yansımaları ve idare içinde düzen bozucu ayırık davranışların önlenmesi için bu durum gereklidir.<sup>65</sup>

Hiyerarşik amir bu yetkisini doğrudan emir ve talimat verme suretiyle belirli bir asta yönelik kullanabileceği gibi; genelge, tebliğ veya açıklama gönderme şeklinde nesnel nitelikte bir işlemle genele yönelik olarak da kullanabilir.<sup>66</sup> Ast kendi kişisel durumunu ilgilendirilen işlem ve kararlar hariç olmak üzere, hiyerarşik amirin kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin emir ve talimatları ile hizmetin işleyişi ve teşkilatlanmasına ilişkin kararlarına karşı dava açamaz. Astın bu çeşit bir dava açmak için ehliyeti bulunmamaktadır.<sup>67</sup> Ast dava açamasa da üstün kararlarına karşı idari olarak itiraz hakkı mevcuttur. Bu itiraz hakkı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu<sup>68</sup>'nin 21 inci maddesi tarafından "müracaat" şeklinde öngörülmüştür. Söz konusu müracaat, ilgili hiyerarşik amir atlanmak yoluyla silsile takip edilmek suretiyle diğer üstlere yapılabilir.<sup>69</sup>

---

<sup>62</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 185-186; Yıldırım, *İdare*, s. 25.

<sup>63</sup> Gözler, Kaplan, s. 260.

<sup>64</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 181; Günday, s. 83.

<sup>65</sup> Gözler, Kaplan, s. 117.

<sup>66</sup> Günday, s. 83; **YILDIRIM Ramazan, ÇINARLI Serkan**, *Türk İdare Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021, s. 74-75.

<sup>67</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 181; Yıldırım, *İdare*, s. 25-26.

<sup>68</sup> 23/07/1965 tarih ve 12056 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>69</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 26.

Astın üstü tarafından verilen emri tartışma veya istisnai durumlar hariç olmak üzere emre uymama şansı olmadığından; bu yetki ile üst asta emir ve talimat vererek işlemlerini önceden denetleme imkânına da sahip olur.<sup>70</sup>

İdare hukuku anlamında bir emirden söz edebilmek için söz konusu emrin mutlaka bu emri vermeye yetkili makam veya kişi tarafından verilmiş olması ve şekil ve içerik olarak gereken şartları taşıması gerekmektedir.<sup>71</sup> Bu şartları taşısa da astın üst tarafından verilen emri yerine getirme zorunluğunun istisnası ise Anayasa'nın 137 nci maddesinde de düzenlenen kanunsuz emirin aynı zamanda suç oluşturduğu halidir.<sup>72</sup>

Anayasa'nın 137 nci maddesinin birinci fıkrası “*Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz*” hükmünü haizdir. Söz konusu fıkra verilen emrin genel olarak “hukuka aykırı” olma halini düzenlemekte olup; hukuka aykırı emirde amir tarafından yazılı olarak ısrar edilirse memurun, yani astın, bu emri yerine getirme zorunluğu bulunmaktadır. Söz konusu hüküm memura, amirin emrini hukuki açıdan “değerlendirme” imkânı da tanımaktadır. Dolayısıyla memur amirden aldığı emirleri körü körüne takip etmeyecek, bir hukukilik süzgecinden geçirecektir. Hukuka aykırı emri yazılı olarak alan memur bu emri yerine getirmekten dolayı sorumlu tutulmaz.

Aynı maddenin ikinci fıkrası ise “*Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz*” şeklinde kaleme alınmıştır. Bu düzenlemede de hukuka aykırı bir emirden bahsedilmektedir. Ancak şüphesiz tüm hukuka aykırılıklar aynı zamanda suç teşkil etmeyeceğinden fıkra özel bir düzenleme içermektedir. Bu hüküm uyarınca memur, konusu suç teşkil eden bir emri yazılı olarak yinelenirse dahi yerine getirmeme hakkına ve yükümlüğüne sahiptir. Bu durum memurun amirin emrini yerine getirme zorunluluğunun istisnasını oluşturmaktadır. Bu şekilde

<sup>70</sup> Aslan, *Hiyerarşi*, s. 5.

<sup>71</sup> Atay, *İdare*, s. 148.

<sup>72</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 182; Atay, *İdare*, s. 148; Günay, s. 83; Yıldırım, *İdare*, s. 27.

konusu suç olan bir emri yerine getiren memur cezai sorumluluktan amir ile birlikte sorumludur.<sup>73</sup> Üçüncü fıkrada yer alan “*Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.*” hükmü ise istisnaya bir istisna getirmektedir. Örneğin 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu<sup>74</sup>’nun 2 nci maddesinde sayılan haller söz konusu ise yetkili amir tarafından verilen sözlü emir derhal yerine getirilir ve yazılı olarak tekrarı talep edilemez. Bu halde emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk amire aittir.<sup>75</sup>

#### 1.2.2.3.2. İşlemler Üzerinde Yetkiler

Hiyerarşik amir, ast bir işlem yapmadan önce bu işlemi denetlemek; bu işlem yapıldıktan sonra bu işlemi onamak veya onamamak, değiştirmek, kaldırmak, geri almak, uygulanmasını ertelemek veya durdurmak gibi yetkilere sahiptir.<sup>76</sup> Bu denetim yetkisi re’sen kullanılabilirdiği gibi, ilgili tarafından yapılan bir başvuru üzerine de kullanılabilir.<sup>77</sup>

Hiyerarşik amirin, astının işlemlerini denetleme yetkisi hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı değildir. Amir, hukukilik denetimi yaptığı gibi, yerindelik denetimi de yapabilir.<sup>78</sup> Ancak tüm bu yetkilerine rağmen üst, bir işlemin kanun veya yetki devri yoluyla ast tarafından yapılacağı belirlenmişse, astın yerine geçerek o işlemi tesis edemez. Örneğin kanun ile kaymakama verilmiş bir yetki vali tarafından kaymakamın yerine geçerek kullanılamaz. Bunun sebebi kamu hukukunda yetkinin hiyerarşiden üstün olmasıdır.<sup>79</sup> Astın yerine geçerek işlem tesis edemeyen üst, muhakkak asta emir ve talimat verme yetkisi kapsamında astı yönlendirebilecektir.<sup>80</sup> Bu durumun aksi, yani

<sup>73</sup> TOROSLU Nevzat, *Ceza Hukuku Genel Kısım*, 8. baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2005, s. 140.

<sup>74</sup> 14/07/1934 tarih ve 2751 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>75</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 183.

<sup>76</sup> Günday, s. 83-84.

<sup>77</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 184; Kalabalık, *İdare*, s. 109.

<sup>78</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 185; Atay, *İdare*, s.144-145; Yıldırım, *İdare*, s. 25; Günday, s. 84; Kalabalık, *İdare*, s. 107.

<sup>79</sup> Gözler, Kaplan, s. 117.

<sup>80</sup> Kalabalık, *İdare*, s.108.

üstün ast yerine geçerek işlem tesis edebileceği kanunda öngörülür ise ancak üst ast yerine geçerek işlem tesis edebilecektir.<sup>81</sup>

#### 1.2.2.4. Hiyerarşik Yetkinin Kullanılmadığı Durumlar

Hatırlatmak gerekir ki; hiyerarşik yetkiler aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde, hiyerarşik kademeler arasında kullanılabilen yetkililerdir ve dolayısıyla farklı kamu tüzel kişiler arasında hiyerarşik yetkilerin kullanılmasından söz edilemez. Örneğin merkezi idare organizasyonu içerisinde yer alan bir hiyerarşik amir, bir yer bakımından yerinden yönetim kuruluşunun personelinin işlemleri veya memuriyeti hakkında hiyerarşik yetki kullanamaz.<sup>82</sup>

Bununla birlikte aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde, yani Devlet tüzel kişiliği içerisinde yer almakla birlikte yerine getirdikleri işlev açısından; Anayasa'nın 138 nci maddesinin gereği olarak yargı makamları ile askeri kuruluşlar ve personel hiyerarşi denetiminin dışındadır. Askeri personel kendi askeri hiyerarşik düzenine tabidir.<sup>83</sup>

Yukarıda belirtilen örneklere ek olarak; üniversitelerde görev yapan öğretim elemanlarının eğitim ve öğretim faaliyetleri ile bilimsel araştırma faaliyetleri, yerine getirilen ve teknik uzmanlık gerektiren hizmetin doğası gereği üzerinde hiyerarşik yetki kullanımına kapalıdır.<sup>84</sup>

#### 1.2.2.5. Belediyelerde Hiyerarşik Makamlar ve Yetkiler

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 37 nci maddesi "Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir..." şeklinde, 38 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ise "Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek..." şeklinde kaleme alınmıştır. Söz konusu düzenlemeler ile belediye başkanı, belediye teşkilatı içerisinde hiyerarşik olarak en tepeye konumlandırılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 17 nci maddesinin

<sup>81</sup> Atay, *İdare*, s. 146; Gözler, Kaplan, s. 117.

<sup>82</sup> Gözler, Kaplan, s. 119.

<sup>83</sup> Aslan, *Hiyerarşi*, s. 4; Gözler, Kaplan, s. 119.

<sup>84</sup> Atay, *İdare*, s. 148.

birinci fıkrası ile 18 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi büyükşehir belediye başkanını en üst hiyerarşik amir olarak belirlemektedir.

Belediyelerde sırasıyla belediye başkanı, belediye başkan yardımcıları ve birim müdürleri; büyükşehir belediyelerinde ise sırasıyla büyükşehir belediyesi başkanı, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları ve şube müdürleri hiyerarşik kademeleri oluşturur.<sup>85</sup> Hiyerarşi yetkisinin niteliğinden kaynaklanan emir ve talimat verme, işlem yapmadan önce bu işlemi denetleme, işlem yapıldıktan sonra işlemi onamak veya onamamak, değiştirmek, kaldırmak, geri almak, uygulanmasını ertelemek veya durdurmak gibi olağan ve genel yetkiler<sup>86</sup> belediye teşkilatı içerisindeki üst kademeler tarafından alt kademeler üzerinde tabi olarak kullanabilecektir.

Bunun yanında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38 inci maddesinin birinci fıkrasının (j) bendi ve 49 uncu maddesinin ikinci fıkrası hükümleri uyarınca belediye personeli üzerinde atama yetkisi belediye başkanı tarafından kullanılmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18 inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi ve 22 nci maddesinin birinci fıkrası ise atama yetkisini büyükşehir belediye başkanlarına vermiştir.

### **1.2.3. İdari Vesayet**

#### **1.2.3.1. İdari Vesayet Kavramı**

İlerleyen konularda da bahsedileceği üzere idari teşkilat sadece Devlet tüzel kişiliğinden, bu tüzel kişiliğin en alttan en üste hiyerarşik bir düzen içerisinde faaliyet gösteren merkez ve taşra yapılanmasından ibaret değildir. Kamu hizmetleri, devlet tüzel kişiliği dışında kanunla kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip yerinden yönetim kuruluşları aracılığıyla da yürütülmektedir. Buna rağmen, Anayasa'nın 123 üncü maddesinin birinci fıkrasında belirtildiği üzere idare kuruluş ve görevleri bakımından bir bütündür ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi esnasında idarenin tekil görünümünün korunması, kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip

<sup>85</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 259.

<sup>86</sup> Günday, s. 83.

kuruluşlar tarafından yürütülmesinden kaynaklı sakıncalar ve olumsuz durumların bertaraf edilmesi de gerekmektedir. Söz konusu sakınca ve olumsuzlukların giderilmesi ise ancak merkezi idareye, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde bir denetim yetkisi verilmesiyle sağlanabilecektir.

Yerinden yönetim esasının sakıncaları, ilerleyen başlıklarda ayrıntılı olarak bahsedileceği üzere; kamu hizmetlerinin ülke genelinde yeknesak olarak yürütülememesi, mali denetim açısından sakıncalar ve yerel yöneticilerin partizan uygulamaları olarak gösterilebilecektir. Merkezden yönetim esasının sakıncaları nasıl yetki genişliği ile bertaraf edilmeye çalışılıyor ise, idari vesayet de yerinden yönetim esaslarının sakıncalarını bertaraf etmeye yönelik olarak işletilen bir yoldur.

İdari vesayet, medeni vesayetten son derece farklıdır. Medeni vesayette<sup>87</sup>; vesayet altına alınan kişinin haklarının korunması amaçlanmakta, vasi vesayet altına alınan kişinin yerine geçerek onun nam ve hesabına işlemler yapmaktadır. İdari vesayette medeni vesayetten farklı olarak ilgili kuruluşun haklarının korunması değil idarenin bütünlüğünün sağlanması amaçlanmakta, vesayet makamı ilgili kuruluşun yerine geçerek işlem tesis edememektedir. Bunun yanında medeni vesayette sadece bir vasi olabilirken, idari vesayette vesayet yetkilerine sahip birden fazla makam olabilecektir.<sup>88</sup>

Anayasa'nın 127 nci maddesi "*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.*" hükmü ile merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini anayasal olarak kabul etmiştir. Yerel yönetimlerin özerklikleri esastır.

Özerklik kavramı üzerinde; tanımı, yapısı ve kaynağı itibarıyla doktrinde bir uzlaşma bulunmamaktadır. Bu nedenle özerklik kavramı somut örneğe göre değişkenlik

<sup>87</sup> Bkz. KOÇ Nevzat, "*Türk Medeni Kanunundaki Düzenlemeler Işığında Vesayet Hukukuna Genel Bir Bakış*", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 7, Özel Sayı, 2005.

<sup>88</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 217; Günday, s. 86-87.

göstermektedir.<sup>89</sup> Anayasa'nın ilgili hükümlerinden, yerel yönetimler için asli unsur olarak idari özerkliğin işaret edildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla yerel yönetimlerin merkezi idareye bağlı olarak merkezin hiyerarşik denetimi altında faaliyet göstermeleri düşünülemez. Ancak yerel yönetimler merkezden tamamen bağımsız da olamazlar. Merkezden tamamen bağımsız olan bir idare siyasi açıdan yerinden yönetim anlamına geleceği için, yerel yönetim kuruluşu olarak nitelendirilemeyecektir. Bu itibarla yerel yönetim kuruluşlarının merkezin denetimi altında olmaları, yani idari vesayet denetimine tabi olmaları olmazsa olmazdır.<sup>90</sup> Dolayısıyla temel dayanağını Anayasa'dan alan idari vesayet yetkileri de temel olarak ortadan kaldırılamaz ve düzenlenmesi zorunlu yetkilidir. Zira Anayasa Mahkemesi, merkezi idareyle mahalli idareler arasında kurulacak bir denetim ilişkisinin ancak idari vesayet yetkisinin kullanımıyla oluşturabileceğini ifade etmektedir.<sup>91</sup> Bunun yanında Mahkeme, Anayasa'nın 127/5 inci maddesi ile tanınan idari vesayet yetkisinin merkezi idare tarafından kullanılıp kullanılmayacağı hususunun yasa koyucunun takdirinde olmadığını, bu yetkinin zorunlu bir yetki olduğunu da belirterek Anayasa gereği kullanılması zorunlu bir yetki olarak belirtmektedir.<sup>92</sup>

Anayasa'da açıkça bahsedilmemiş olsa da, diğer yerinden yönetim kuruluşlarına oranla daha özerk bir yapıya sahip yerel yönetim üzerinde tanınan vesayet yetkisinin; idari bütünlüğün sağlanabilmesi amacıyla hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de evleviyetle kullanılabileceğini kabul etmek gerekmektedir.<sup>93</sup> Özerklik kavramından bahsedilince akla yerel yönetimlerden sonra şüphesiz bağımsız idari otoriteler gelmektedir. Merkezi idarenin dışında yer alan bağımsız idari otoriteler de yerinden yönetim kuruluşlarıdır.<sup>94</sup> 3046 sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'da<sup>95</sup> değişiklik yapan 649 sayılı KHK<sup>96</sup> ile

<sup>89</sup> **ÖZARSLAN Bahadır Bumin**, “Bir Özerk Cumhuriyet Örneği Olarak Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti”, I. Milletlerarası Türkiye-Azerbaycan Münasebetleri Sempozyumu, Kastamonu Üniversitesi, 2016, s. 579.

<sup>90</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 210-211.

<sup>91</sup> AYM, E. 1990/38, K. 1991/32, K.T. 26. 09.1991, R.G. 28.11.1991-21065.

<sup>92</sup> AYM, E. 2005/32, K. 2007/3, K.T. 18.01.2007, R.G. 29.12.2007-26741.

<sup>93</sup> Atay, *İdare*, 152; Günay, s. 85; **ONAR Sıddık Sami**, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, Cilt: 2, İstanbul, 1966, s. 622.

<sup>94</sup> **ÇIRAKOĞLU Melikşah**, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 2, 2016, s. 96.

<sup>95</sup> 09/10/1984 tarih ve 18540 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

bağımsız idari otoritelerin de ilgili oldukları bakanlığın denetimi altında olacağı bu doğrultuda hüküm altına alınmıştır. Anayasa Mahkemesi erken dönem kararlarında idari vesayetin merkezi idare ve mahalli idareler arasında cereyan edeceğini kabul etse de sonraki kararlarında bu değerlendirmesini genişleterek idari vesayetin merkezi idarenin tüm yerinden yönetim kuruluşlarını kapsayacak şekilde bir tür yetki olduğunu ifade etmektedir.<sup>97</sup>

İdari vesayet denetimi kural olarak istisnaidir ve ancak kanunda açıkça düzenlenmiş olması halinde kullanılabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile idari vesayet yetkisinin düzenlenmesi mümkün değildir.<sup>98</sup> Bu istisnailik aynı zamanda yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğinin de bir nevi sınırı ve istisnasıdır. Bir diğer deyişle, yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği kural, idari vesayet denetimi altında olmaları ise istisnadır.<sup>99</sup> Yetkinin kanuni olması gerekliliğinin doğal bir sonucu olarak da bu yetkiyi kullanacak kişi veya makamın da açıkça kanun ile belirlenmiş olması gerekmekte olup; yetkinin başka bir kişi veya makama devri mümkün değildir. İdari vesayet yetkisi, kanunda belirlenen sınır içerisinde kalınmak kaydıyla bir kamu tüzel kişinin işlemleri, organları ve personeli üzerinde kullanılabilir.<sup>100</sup>

Bu açıklamalardan sonra bir tanım yapmak gerekirse: İdari vesayet; merkezi idareye yerinden yönetim kuruluşlarının belirli işlem ve eylemleri üzerinde sınırlı bir denetim yapma olanağı tanıyan kanuni bir yetki<sup>101</sup>, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan hukuki bir araçtır.<sup>102</sup> Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan “*merkezî yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünü*” tanımlaması<sup>103</sup> ışığında idari vesayetin taraflarını iki ayrı kamu tüzel kişinin

---

<sup>96</sup> 17/08/2011 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 649 sayılı KHK’nın 45 inci maddesi ile 3046 sayılı Kanun’un 19/A maddesinin birinci fıkrasına “*Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.*” hükmü eklenmiştir.

<sup>97</sup> AYM, E. 2018/127, K. 2021/18, K.T. 18/03/2021, R.G. 17/06/2021-31514.

<sup>98</sup> **YILMAZ Zülfiye**, *Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s.328.

<sup>99</sup> Günday, s. 85-86

<sup>100</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 222.

<sup>101</sup> Gözler, Kaplan, s. 120.

<sup>102</sup> Günday, s. 84.

<sup>103</sup> AYM, E. 1990/38, K. 1991/32, K.T. 26/09/1991, R.G. 28/11/1991-21065.



oluşturduğu, mahalli idareler ve merkezi idare veya merkezi idareyi temsil eden makamlar arasında bir ilişki olduğu söylenebilir.<sup>104</sup>

İdari faaliyetin amacının kamu yararı olması nedeniyle, bu araç kamu yararı dışında bir amaç için kullanılamaz. İdari vesayet yetkisi kullanılırken kişisel yarar, üçüncü kişilerin korunması veya siyasi yarar saikiyle hareket edilemez.<sup>105</sup> Bu yetki, özerkliği kural olan yerinden yönetim kuruluşları üzerinde bir baskı aracı haline getirilemez.

### 1.2.3.2. Vesayet Yetkisini Kullanan Makamlar

İdari vesayet, merkezi idare tarafından kullanılan istisnai bir yetki olduğundan bu yetkiyi kullanacak makamların kanunda açıkça belirlenmiş olması gerekmektedir. Vesayet yetkisi tanınan makamın bu yetkiyi bizzat kullanmak zorunluluğu bulunmaktadır. Bu nedenle idari vesayet yetkisinin kanunda belirlenmiş makamlarca devredilerek başka makamlarca kullanılmasını sağlaması mümkün değildir. Vesayet yetkisinin kullanılacağı yerinden yönetim kuruluşunun yürüttüğü hizmetin niteliğine göre, kanunla bir vesayet makamı belirlenir. Vesayet yetkileri esas olarak bakanlar tarafından kullanılmaktadır.<sup>106</sup> Anayasa Mahkemesi'ne göre her işlemin bizzat bakan tarafından gerçekleştirilmesi mümkün olmadığı, bu nedenle bazı yetkilerin devredilebileceği kabul edilmekle birlikte idari vesayet yetkisi devredilemez ve önemli bir yetkidir.<sup>107</sup>

Merkezi idare yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkilerini, İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı eliyle kullanmaktadır. 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi<sup>108</sup> “Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenleme” görevini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına vermiş; İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulunu “Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını

<sup>104</sup> **ASLAN Zehreddin**, “*Administrative Tutelage in Turkish Law*”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, 2011, s. 57.

<sup>105</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 217-218.

<sup>106</sup> Atay, *İdare*, s. 153.

<sup>107</sup> AYM, E. 2011/142, K. 2013/52, K.T. 03/04/2013, R.G. 29/05/2014-29014.

<sup>108</sup> 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

sağlamak” ile görevlendirmiştir.<sup>109</sup> Teftiş Kurulunun yanı sıra İçişleri Bakanlığı'nın vesayete ilişkin yetkileri, yerinden yönetim kuruluşunun bulunduğu yer mülki amirleri, yani kaymakamlar ve valiler aracılığıyla da kullanılabilir. <sup>110</sup> Keza idari vesayet yetkilerinin merkezi teşkilat içerisinde görece yüksek kademelerde bulunan kişi ve makamlar tarafından kullanılması gerekmektedir. Bir kamu tüzel kişisi üzerinde kullanılacak kısıtlayıcı yetkilerin, merkezi idarenin alt kademe görevlileri veya makamları tarafından kullanılması idari vesayet yetkisinin amacı bakımından çelişki oluşturarak yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyebilecektir.<sup>111</sup>

Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullandığı yetkilerin yanı sıra, büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belediyeler üzerinde büyükşehir belediyesi tarafından bir takım vesayet benzeri yetkiler<sup>112</sup> kullanılmaktadır. Ancak büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılan bu yetkiler vesayet yetkileri değildir.<sup>113</sup> Yerel yönetimlerin birbirleri üzerinde vesayet yetkileri bulunmamaktadır.<sup>114</sup> Zira yerel yönetimlerin kendi aralarında eşit olmaları nedeniyle yerel yönetimler arasında vesayetten söz edilemez. İdari vesayetin amacı, merkezi idarenin kullandığı vesayet yetkileri aracılığıyla devletin üniter niteliğini ve idarenin bütünlüğünü korumaktır.<sup>115</sup> Anayasa Mahkemesi de büyükşehir belediyelerine imar konularında ilçe ve ilk kademe belediyeleri kararları üzerinde yetkiler veren bir kanun değişikliğine ilişkin kararında, Anayasa'nın 127 nci maddesi lafzından yola çıkarak “İdari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir.” değerlendirmesine yer vermiştir.<sup>116</sup> Her ne kadar doktrinde bu

---

<sup>109</sup> **GÖZÜBÜYÜK Şeref, TAN Turgut**, *İdare Hukuku*, Cilt 1, 14. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021 s. 154.

<sup>110</sup> Atay, *İdare*, s. 153.

<sup>111</sup> **BAYINDIR Muhammed Savaş**, “*İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007, s. 128.

<sup>112</sup> Onay, ikame, denetim ve yönlendirici ve düzenleyici karar alma gibi yetkiler. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 189.

<sup>113</sup> Atay, *İdare*, s. 153.

<sup>114</sup> **KOZANOĞLU Gonca**, *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 139.

<sup>115</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 245.

<sup>116</sup> AYM, E. 2004/79, K. 2007/6, K.T. 25/01/2007, R.G. 17/01/2008- 26759.

ilişkiye “iç vesayet”<sup>117</sup> veya “dış idari denetim”<sup>118</sup> gibi betimlemeler yapılırsa da bu ilişkinin idari vesayet denetiminden ziyade “kanunla belirlenen bir görev paylaşımı” olarak kabul edilmesi yerinde olacaktır.<sup>119</sup>

Bunun yanında, bir hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşunun diğer bir hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu üzerinde kullandığı sınırlı denetim yetkilerine de rastlanmaktadır. Örneğin bir meslek kuruluşu olan Türkiye Barolar Birliği, barolar üzerinde bir takım vesayet benzeri yetkiler kullanabilmektedir.<sup>120</sup> Daha önce de belirtildiği üzere idari vesayetın esas itibari ile merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullandığı denetim yetkisi olması hasebiyle bu tip örnekler genel kabul gördüğü manada idari vesayet yetkileri değildir.<sup>121</sup>

Anayasa’nın 155 inci maddesi uyarınca hem yargısal hem de idari görevleri bulunan bir yüksek mahkeme olarak tanımlanan Danıştay da vesayet makamı olarak kabul edilebilir. Danıştay’ın idari dairesi olan Birinci Dairesinin mahalli idareler ile ilgili olan kararları idari vesayet yetkisinin kullanımına ilişkin olduğu açıktır.<sup>122</sup> Anayasa Mahkemesi de bu doğrultuda “Danıştay’ın yargısal olmayan görevleri, 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nda<sup>123</sup> ve kimi özel yasalarda gösterilmiştir. 1580 sayılı Kanun’un 74. maddesi uyarınca belediye meclislerinin işlemleri üzerinde İl İdare Kurulu ya da Danıştay’ca yapılması öngörülen denetim, bir idari vesayettir. Danıştay burada Anayasa ve 2575 sayılı Kanun ile kendisine verilen danışma ve inceleme işlevini yerine getirmekte, bir yönetim organı gibi yönetsel bir karar almaktadır. Çünkü bu itiraz, yargısal bir başvuru ya da dava olmayıp, yönetsel bir başvurudur.” değerlendirmesini yapmaktadır.<sup>124</sup>

---

<sup>117</sup> **GÜRAN Sait**, “İşbirliği mi Karşılıklı mı”, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Cilt 12, Sayı: 1-3, 1991, s. 271.

<sup>118</sup> **ÖZAY İl Han**, *Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986, s. 94.

<sup>119</sup> **BERK Kahraman**, “İdare Hukukuna ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler I”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 65, Sayı: 2, 2007, s. 38.

<sup>120</sup> Atay, *İdare*, s. 154.

<sup>121</sup> Günday, s. 85.

<sup>122</sup> **GÜNDÜZ Ebru**, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 33, 2015, s. 85.

<sup>123</sup> 20/01/1982 tarih ve 17580 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>124</sup> AYM, E. 1993/27, K. 1993/57, K.T. 21/12/1993, R.G. 10/05/1994-21930.

### 1.2.3.3. Vesayet Yetkisinin Kapsamı ve Belediyeler

Mahalli idareler, idari bakımdan özerkliklerinin esas olması nedeniyle kanun tarafından çizilen sınırlar içerisinde yetkilendirildikleri konularda karar alma ve aldıkları kararları uygulama yetkisine sahiptir. Mahalli idarelere tanınan bu serbestinin keyfi olarak kullanılabilmesi düşünülmemeyeceğinden mahalli idarelerin denetlenmesi kaçınılmazdır. Merkezi yönetimin yanında yerinden yönetim kuruluşlarının da öngörülmesi birtakım sakıncaları beraberinde getirmekte ise de bu sakıncaların denetim yolu ile azaltılması ya da giderilmesi amaçlanmaktadır.<sup>125</sup> Bu amaca binaen idari vesayet yetkisi, merkezi idareye denetimi altındaki kamu tüzel kişisinin organları, işlemleri ve personeli üzerinde bir takım yetkiler verir. Bu minvalde yer bakımından yerinden yönetim kuruluşu olan ve kamu tüzel kişiliğini haiz belediyeler merkezi idarenin vesayet denetimine tabidir.

İdari vesayet denetimi aslında ulusal egemenlik ilkesinin de bir sonucu olarak kabul edilmelidir. Demokratik rejimlerde halkın egemenlik hakkı ulusal düzeyde kullanılır. Halk seçimler yoluyla egemenlik haklarını kendi adına kullanmak üzere birtakım yetkililer seçer ve egemenlik demokratik rejimlerde yasama, yürütme ve yargı organları eliyle halk adına kullanılır. Her ne kadar seçim ile iş başına gelmiş olsalar da mahalli idarelerin ulusal düzeyde egemenlik yetkisi kullanması söz konusu değildir. Egemenliğin bu şekilde bölünmesi de üniter bir devlette kabul edilemez. Bu sebeple mahalli idareler sözünü ettiğimiz asli organların denetimi altındadır.<sup>126</sup>

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kullandığı idari vesayet yetkileri; esas itibari ile çeşitli idari denetim usulleri ve idari işlemlerle idari makamlar tarafından kullanılmaktadır.<sup>127</sup> Hangi idari makamların, yerel yönetimlerin hangi işlemleri veya organları üzerinde hangi şartlar altında ne şekilde vesayet yetkisi kullanabileceğinin ise tespiti zorunludur. İdari vesayet yetkilerinin kanundan kaynaklanması ve kanunla sınırlı olması nedeniyle idari vesayet yetkilerinin kapsamı

<sup>125</sup> Gündüz, s. 65.

<sup>126</sup> SAN Coşkun, “Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1-2, 1996, s. 286-287.

<sup>127</sup> DURAN Lütfi, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1988, s. 167.

kanun hükümlerinin incelenmesi suretiyle belirlenebilecektir. Vesayete ilişkin yetki tanıyan bir kanun hükmü yoksa vesayet denetiminden söz edilemez.<sup>128</sup> Dolayısı ile esas olarak idari vesayet yetkilerinin kapsamı kanun ile belirlenerek ortaya konulur.

Ancak kanun tarafından açıkça öngörülme de merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde bazı “dolaylı” denetim yetkilerini de kullandığı görülmektedir. Bu yetkiler genelge, tebliğ ve sirküler gibi işlemlerle bir kanunun veya diğer bir düzenleyici işlemin uygulamasını açıklama, görüşüne başvurulmuş sorunlarla ilgili mütalaa verme ya da mahalli idarelere tavsiyede bulunma şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yetkilerin bizzat kanunda öngörülmemiş olması ise bu yetkileri hukuka aykırı hale getirmeyecektir. Söz konusu yetkiler idare hukukunun temel ilkelerinden ve idarenin sahip olduğu denetim yetkisinin mahiyetinden kaynaklanmaktadır.<sup>129</sup> Bu şekilde dolaylı yolla yapılan işlemlerin amacı tam anlamıyla denetim olmamakla birlikte; bu işlemler en nihayetinde merkezi idarenin siyasi yaklaşımını ortaya koymaktadır. Çizilen çerçeveye uyumlu olarak hareket edilmemesi ise merkezi idarenin bu sefer kanuni vesayet yetkilerini kullanmasına ve mahalli idareyi çizdiği çerçeveye uydurmasına sebep olacaktır. Bu durum da mahalli idareyi dolaylı etki yapan işlemler vasıtası ile ortaya konan emir ve talimatlara uymak konusunda bağlı kılar. Bu durum mahalli idareler için esas kabul edilen özerkliği olumsuz etkileyebilecektir.<sup>130</sup>

İdari vesayet yetkileri kapsam olarak yerinden yönetim kuruluşunun tutum ve davranışlarının hukukiliğinin veya bunların yerindeliğinin denetimi için kullanılabilir. Hukukilik denetiminde merkezi idare yerinden yönetim kuruluşunu hukuk kurallarına uyum konusunda yönlendirmekte, bir başka ifadeyle kanuni idare kapsamında kanuna saygılı olarak davranıp davranmadığını denetlemektedir. Yerindelik denetiminde ise yerinden yönetim kuruluşunun tutum ve davranışlarına merkezi idarenin kendi görüşlerinin hâkim olması istenmektedir.<sup>131</sup> Anayasa'nın 127 nci maddesi idari vesayeti, kendiliğinden yerindelik denetimini de kapsayıcı bir yetkiler demeti olarak

---

<sup>128</sup> Gözler, Kaplan, s.123.

<sup>129</sup> **ARSLAN Süleyman**, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:2, Sayı: 2, 1989, s. 67-70.

<sup>130</sup> **KALABALIK Halil**, “Mahalli İdarelerde Özerklik Sorunu”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1996, s. 190.

<sup>131</sup> Atay, *İdare*, s. 154.

tanımlamamıştır. Anayasa, bu alanı dolduracak yasa koyucuyu yalnızca amaçlarla sınırlamış; amaçları gerçekleştirecek yasal düzenlemelerin içeriğini ve kapsamını yasa koyucunun takdir yetkisine bırakmıştır. Söz konusu takdir yetkisi temelinde; kanuni düzenlemelerin idari vesayet yetkisinin kapsamını hukukilik denetimi ile sınırlandırması sonucu, kural olarak yerel yönetimlerin anayasal amaçların gerçekleştirilmesine hizmet eden yasal düzenlemelere uygun karar alıp almadıklarının kontrol edilmesi söz konusu olacak, yerel yönetimlerin aldığı kararların Anayasa’da öngörülen amaçların gerçekleşmesi bakımından yerinde olup olmadığı merkezi idare tarafından denetlenemeyecektir.<sup>132</sup> Aksi durumda ise kanunda yerindelik denetimi yapılacağı belirtilmiş ise tabiidir ki idari vesayet yetkisi yerindelik denetimini de kapsayabilecektir.

Anayasa Mahkemesi tarafından da idari vesayet yetkilerinin hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini kapsayacak şekilde düzenlenebileceğini kabul edilmektedir.<sup>133</sup> Nitekim Anayasa’nın 127 nci maddesi hükmünde yer verilen “toplum yararının korunması”, “mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” şeklindeki kriterlerin karşılanabilmesi için sadece hukukilik denetiminin yeterli olmadığını ve bir dereceye kadar yerindelik denetiminin de yapılmasının zorunlu olduğu ifade etmek de mümkündür.<sup>134</sup> Bunun yanında vesayet yetkileri kanunla sınırlanan yetkiler oldukları için, kanun tarafından merkezi idareye hukukilik denetiminin yanında yerindelik denetimi de yapabileceği yönünde bir yetki verilmediyse vesayet denetimi yerindelik denetimini kapsamaz. Ancak vesayet makamının yerindelik denetimi yetkisine de sahip olduğu kanunla belirlenirse yerindelik denetimi yapılabilir.<sup>135</sup> Yine de idari vesayet yetkisinin kapsamı belirlenirken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na paralel bir şekilde yerindelik denetiminden

---

<sup>132</sup> **OKAY TEKİNSOY Özge**, “Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki İdari Vesayet Denetiminin Kapsamına İlişkin Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı”, Zabunoğlu Armağanı, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2011, s. 523.

<sup>133</sup> AYM, E.2004/1, K.2008/106, K.T. 15/5/2008, R.G. 05/07/2008-26927.

<sup>134</sup> **KAPLAN Gürsel**, “Yeni Yasal Düzenlemelere Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 2005/2, 2005, s. 67-90, <https://www.idare.gen.tr/kaplan-vesayet-belediye.htm>, E.T.:29/08/2022.

<sup>135</sup> **ATAY Ender Ethem**, *İdare Hukuku (Temel Hukuk Dizisi)*, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s. 114; Gözler, Kaplan, s. 131.

ziyade hukukilik denetimine ağırlık verecek bir yaklaşımda bulunulması mahalli idarelerin özerkliğinin korunması açısından önem taşımaktadır.<sup>136</sup>

Merkezin mahalli idareler üzerindeki denetiminin bir takım faydaları olduğu gibi, aşırı uygulanmasının sakıncaları da bulunmaktadır. Yetkili ve uzman kişilerce yapılan bu denetim istenilen sonucun alınması bakımından daha etkilidir ve belli bir ölçüde zorlayıcı etkiye sahiptir. Bunun yanında aşırıya varıldığında mahalli girişimcilik ve yetenekli kişilerin mahalli meclislere katılması önlenemez, mahalli menfaatlerin kaybolmasına yol açılabilir, yöre halkının siyasi ilgisini ve demokratik geleneği zayıflatabilir.<sup>137</sup> Mahalli idareler kural olarak özerk yapıdadır. Yine de ifade etmek gerekir ki özerklik merkezi idareyi tümüyle bir kenara itmek, bağımsız olarak hareket etmek anlamına gelmemektedir. Merkezi idarenin bir denetim yetkisi olmalıdır ancak denetim yetkilerinin kullanılması esnasında keyfi davranışlardan da kaçınılması gerektiği mutlaklıdır. Karar organları halk tarafından seçilen mahalli idarelerin sorumlulukları mülki idare amirlerine karşı değil, aslen kendilerini seçen halka karşıdır.<sup>138</sup>

İdari vesayet kural olarak yerinden yönetim kuruluşuna emir ve talimat verme yetkisi ile kanun tarafından açıkça belirlenen istisnai haller dışında yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini değiştirme, bir başka deyişle yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek (ikame olarak) işlem yapma yetkisini kapsamaz.<sup>139</sup>

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kullandığı vesayet yetkileri organlar üzerinde, işlemler üzerinde (karar, eylem ve işlem) ve personel üzerinde kullanılan birtakım yetkilerini içermektedir.<sup>140</sup>

---

<sup>136</sup> **TEZCAN Durmuş**, “*Türk İdare Hukuku Açısından 21. Yüzyıl Arifesinde Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerinde Vesayet Denetimi*”, Prof. Dr. Mahmut Tevfik Birsnel’e Armağan, İzmir, 2001, s. 660.

<sup>137</sup> **SARAN Ulvi**, “*Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim*”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 408, 1995, s. 25.

<sup>138</sup> **KAZANCI Metin**, “*Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 4, 1983, s. 42.

<sup>139</sup> Gözler, Kaplan, s. 129.

<sup>140</sup> **AKTAN Tahir**, “*Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 3, 1976, s. 4.

### 1.2.3.3.1. Organlar Üzerinde Yetkiler

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerinde kullanılan idari vesayet yetkileri genel olarak; yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının veya görevlilerinin seçimi, atanmaları, seçimlerinin onanması, görevlerine son verilmesi, görevlerine son verilmesine dair istemlerin yargı organlarına iletilmesi ya da geçici olarak görevlerine son verilmesi yetkilerini kapsayabilmektedir.<sup>141</sup> Bu yetki mahalli idarelerin seçimle işbaşına gelen organları üzerinde kullanılan bir tür disiplin yetkisine de benzetilmektedir.<sup>142</sup> Buna karşın Türk Hukukunda kişiler üzerinde mevcut vesayet yetkileri sınırlıdır. Kanunlarımızda mahalli idarelerin organlarında görev yapan seçilmiş kişilere ilişkin merkezi idareye tanınmış idari vesayet yetkileri; geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi<sup>143</sup> ve görevlerinin sona erdirilmesi amacıyla yargı organlarını harekete geçirme yetkisidir.<sup>144</sup>

Geçici görevden uzaklaştırma yetkisi, olağan dışı durumlarda uygulanan, şartları ve sınırları kesin olarak belirlenmiş bir yetkidir. Anayasa Mahkemesi de bir kararında merkezi idarenin yerel yönetimlerin organ ve görevlileri üzerindeki yetkisinin olağan dışı ve ayrıık bir yetki olduğunu yinelemektedir.<sup>145</sup>

Anayasa'nın 127 nci maddesinin dördüncü fıkrasının "...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 uzaklaştırabilir." şeklinde kaleme alınan ilgili hükmüyle geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi merkezi idare içerisinde İçişleri Bakanına tanınmıştır.

Mahalli idare olarak belediyelerin organlarının kim veya hangi topluluk olduğu ise ilgili kanunlarda tanımlanmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre belediye organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından ibarettir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi

---

<sup>141</sup> Günday, s.87.

<sup>142</sup> Atay, *İdare*, s. 159.

<sup>143</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 226.

<sup>144</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 205.

<sup>145</sup> AYM, E. 1984/12, K. 1985/6, K.T. 01/03/1985, R.G. 17/05/1985-18757.



Kanunu'nun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi de organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak belirlemektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun görevden uzaklaştırmayı düzenleyen 47 nci maddesi birinci fıkrası *“Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.”* şeklinde ilgili Anayasa hükmünü yineleyerek bu idari vesayet yetkisine kanuni dayanak da kazandırmıştır. Hükmün devamında *“Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder.”* düzenlemesiyle görevden uzaklaştırma kararının yeniden incelenmesi, kaldırılması ve bu süreçte görevden uzaklaştırılan belediye başkanının mali ve sosyal hakları belirlenmektedir.

Her ne kadar ilgili Anayasa hükmünde görevden uzaklaştırmanın geçici olduğu ifade edilmişse de hakkında soruşturma veya kovuşturma yürütülen kişilerin görev süreleri sınırlı olduğundan ve genellikle bu görev sürelerinin belirli bir süre geçmesinden sonra bu adli faaliyetlere başlandığından; yargılama sonuçlanıp kesin hüküm verilene kadar görevden uzaklaştırılanların yasal görev sürelerinin de bitmiş olması muhtemeldir. Bu nedenle uygulamada geçici tedbirin görevden kesin olarak uzaklaştırmaya dönüşme tehlikesinin bulunduğu konusunda çeşitli eleştiriler getirilmektedir.<sup>146</sup> Bunun yanında geçici görevden uzaklaştırmanın, İçişleri Bakanının mensup olduğu siyasi partiye göre farklı yaklaşımlarla partizanlığa sebep olacak şekilde kullanabileceğinden dolayı bu yetkinin Danıştay'a bırakılması gerektiği yönünde eleştiriler de bulunmaktadır.<sup>147</sup> 2972

<sup>146</sup> Duran, *Karmaşa*, s. 183.

<sup>147</sup> ÇELİK Abdullah, *“Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma”*, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 14, 2005, s. 156.

sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un<sup>148</sup> 8 inci maddesi uyarınca ülkemizde yerel seçimler beş yılda bir yapılmaktadır. Bu nedenle belediyelerin seçilmiş organlarının görev süreleri de beş yıllı sınırlı olacaktır. Belediye Kanunu'nun 47 nci maddesinde görevden uzaklaştırma kararının iki ayda bir gözden geçirileceği ve devamında kamu yararı olmayan kararların kaldırılacağı güvencesi getirilmiş olsa da belediyelerin seçilmiş organlarının görevlerin uzaklaştırılmasının, görev süreleri sınırlanmamış devlet memurlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 137 nci maddesi görevden uzaklaştırılmasıyla aynı şekilde değerlendirilemeyeceği açıktır. Görevden uzaklaştırma tedbiri uygulandıktan sonra ilgili kararın tartışma konusu yapılmaması açısından kararların ivedilikle verilmesi ve kesinleşmesi konusunda ilgili düzenlemelerde yargı yerlerine süre sınırlaması getirilmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Geçici görevden uzaklaştırma kararının alınabilmesi için ilgili Anayasa ve Kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere bir suç soruşturması veya kovuşturması gerekmektedir. Seçilmiş organların görevden uzaklaştırabilmesi için öncelikle, görevleri ile ilgili olarak işledikleri bir suçun varlığı ve bu konuda soruşturma veya kovuşturma açılmasını gerektirir nitelikte yeterli delil olması gerekmektedir.<sup>149</sup> Danıştay'a göre de aslanan halkoyuyla seçilerek göreve başlayan organların görevlerini yerine getirebilmeleridir. Haklarında açılan her soruşturma veya kovuşturma nedeniyle görevden uzaklaştırma kararı verilmesi halinde görevin dolayısıyla kamu hizmetinin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesinden söz edilemez. İleri sürülen iddiaların önemli, ciddi ve ağır olması üzerine soruşturma ve kovuşturmanın sağlıklı bir şekilde incelenip sonuçlandırılabilmesi için görevde kalmanın sakıncalı olması halinde bu şekilde kararlar verilebilir.<sup>150</sup> Danıştay'ın bir diğer kararında kovuşturma halinde görevden uzaklaştırma kararı alınması için sanık tarafından göreve devam edilmesinin kovuşturmanın

---

<sup>148</sup> 18/01/1984 tarih ve 18285 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>149</sup> **HONDU Selçuk**, "Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi", Türk İdare Dergisi, Yıl: 64, Sayı: 395, 1992, s. 24.

<sup>150</sup> D8D, E. 1987/414, K. 1987/370, K.T. 23.9.1987, Danıştay Dergisi, Sayı: 70-71, 1988, s. 381.

güvenliği ve kamu hizmetinin esenliği yönünden ciddi sakıncalar ortaya koyacak nitelikte bulunduğu saptanması gerektiği ifade edilmiştir.<sup>151</sup>

Danıştay'ın bu yönde karar vermesine; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47 nci maddesinde hangi suçlara ilişkin soruşturma ve kovuşturma başlatılması halinde görevden uzaklaştırma kararı alınabileceği hususunun net olarak ifade edilmemesinin sebep olduğu kanaatindeyiz. Zira aynı maddenin ikinci fıkrasında kararın devamında "kamu yararı" olup olmaması şartının kararın yerindeliği için tek dayanak olduğu anlaşılmaktadır. Ve en nihayetinde bu şartın sağlanıp sağlanmadığı da karara karşı itiraz yoluna başvurulduktan sonra yargı makamı tarafından tespit edilecektir. Birinci fıkra hükmünde merkezi idareye görevden uzaklaştırma kararı alınması konusunda takdir yetkisi tanındığı anlaşılmakla birlikte kararların kamuoyunda tartışma yaratmasının önüne geçilmesi ve kamu hizmetinin sağlıklı biçimde yürütülmesinin sağlanması adına hangi suçlara ilişkin soruşturma ve kovuşturma başlatılması halinde görevden uzaklaştırma kararı alınabileceği hususunun kanun ile düzenlenmesi de ayrıca önem arz etmektedir.

Ülkemizde, devletin ülkesi ve milletiyle birlikte bölünmez bütünlüğü ilkesinin mahalli idarelerin organları ve özellikle belediye başkanları tarafından ihlal edilmesi ve terör ile yakın ilişkilerinin bulunması durumunda, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkilerinin yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Konu ile ilgili olarak teröre destek veren mahalli idare organlarının görevden alınmasının yeterli olmaması ve yerine seçilen kişilerin de terör ile irtibatlı kişiler olması nedenleriyle; 04/09/2016 tarihinde çıkarılan 674 sayılı KHK<sup>152</sup> ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45 nci maddesine "*Ancak, belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46 nci maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye*

<sup>151</sup> D8D, E.1987/940, K.1988/152, K.T. 07/03/1988, yk.

<sup>152</sup> 01/09/2016 tarih ve 29818(mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

*meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de bu fıkra hükümleri uygulanır. Bu fıkra gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir. Bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri 31 inci maddede belirtilen encümen üyeleri tarafından yürütülür.”* fıkrası eklenmiştir. Kamuoyunda kayyım olarak adlandırılan kamu görevlilerinin ataması söz konusu hükme dayanılarak yapılmış; ancak bu düzenleme ve bu düzenlemeye dayanılarak ortaya çıkan kayyım ataması uygulaması mahalli idarelerin özerkliklerinin zedelendiği, anayasal güvencelerinin ortadan kaldırıldığı iddialarıyla Anayasa’ya aykırılık ve demokrasiye bağdaşmama sebepleriyle çokça eleştirilmiştir.<sup>153</sup> Söz konusu düzenleme belediye kaynaklarının yerel halka kamu hizmeti sunulması amacıyla kullanılmasının temini ve terör ile yakınlığı olan belediye başkanlarını, başkanvekillerini ve meclis üyelerini görevden alarak terör ile mücadele etme amacı gütmektedir. Uygulama neticesinde “kayyım” terörle mücadelede yeni bir araç rolünü üstlenmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125 inci maddesinde memurların terör örgütlerine yardım etmesi, eylem birliği içerisinde olması, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütleri desteklemeye yönelik kullanması hususlarının memuriyetten çıkarılmayı gerektiren sebepler olarak gösterilmesi göz önüne alındığında kamu görevi ifa eden belediye başkanlarının da bu durumlarda görevlerinden alınmasında ve belediye kaynaklarının kamu yararı amacıyla kullanılmasının sağlanmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.<sup>154</sup> Hükümde, belediye kaynaklarının belediye başkanları tarafından usulüne uygun olmayacak şekilde kullanılması, terör ve terör örgütünün bir şekilde finanse edilmesinin önüne geçilmesi için belediye başkanlarının görevinden uzaklaştırılması tedbirine yer verilmiştir.

Düzenleme terörle mücadele ile birlikte, kamu düzeninin ve özellikle de bu kavramın unsurlarından olan dirlik ve sükûnun korunması amacıyla getirilmiştir. Düzenleme ile belediye kaynaklarının belediyelerin varlık sebebini oluşturan mahallî müşterek ihtiyaçlar haricinde kamuya karşı illegal bir mücadele içerisine giren gruplara

<sup>153</sup> Atay, *Temel Hukuk*, s. 120-121.

<sup>154</sup> İZCİ Ferit, GEYLANİ Didem, “Kayyım Sisteminin Demokratik Yönetim İlkeleri ve Yasal Açından Değerlendirilmesi”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 6, 2019, s. 571.

aktarılmasının önüne geçilmesi ve devletin en temel görevlerinden olan kamu düzeninin sağlanması amaçlanmıştır. Diğer yandan Anayasa ile öngörülen üniter devlet yapısının korunması da bu maddenin varlık sebebi olduğu söylenebilir. Anayasa'nın 5. maddesi bu yönde bir yasal düzenlemenin gerekçesi ve sonucudur denilebilir. Bu sebeplerle söz konusu düzenlemeye getirilen eleştirilerin çok yerinde olmadığı kanısındayız.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu görevden uzaklaştırmaya ilişkin doğrudan bir hüküm getirmemiş bu konuda 5393 sayılı Belediye Kanunu'na atıfta bulunmuştur.<sup>155</sup> Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyesinin organlarının düzenleyen 12 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "*Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır*" hükmü ile 28 inci maddesinin "*Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır*" hükmü kapsamında belediye organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmasına ilişkin esaslar büyükşehir belediyeleri için de geçerlidir.

Geçici görevden uzaklaştırma yetkisinin yanı sıra mahalli idarelerin seçilmiş organların organlık sıfatını kaybetmelerini gerektiren sebeplerin ortaya çıktığına dair istemler ile yargı makamlarının harekete geçirilmesi de organlar üzerinde idari vesayet yetkilerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>156</sup> Anayasa'nın 127 nci maddesi dördüncü fıkrasında yer alan "*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.*" hükmü doğrultusunda organlık sıfatının kaybına dair denetimin yargı yolu ile olacağı aşikardır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24 üncü maddesi ikinci fıkrası hükmü doğrultusunda organlık sıfatının kaybına dair istemlerin karara bağlanması yetkisi Danıştay'a verilmiştir. Belediyelerin seçilmiş organları olan belediye meclisi ve belediye başkanının organlık sıfatını kaybı sebepleri ise 5393 sayılı Kanun'un 26, 30 ve 44 üncü maddelerinde sayılmıştır. Organlık sıfatının

<sup>155</sup> **KAVRUK Hikmet, TATAR Turgut**, "*Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı ile Sona Erdirilmesi*", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 59, Sayı: 4, 2010, s. 642.

<sup>156</sup> Atay, *İdare*, s. 159.

kaybedilmesini gerektiren sebeplerin ortaya çıkması üzerine konunun yargı makamlarına iletilmesi ve denetimin yargı yoluyla yapılması gerekmektedir. Danıştay'ın konu ile ilgili olarak karar vermesini teminen istemde bulunma yetkisi de 5393 sayılı Kanun'da vali ve İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Merkezi idarenin temsilcisi olarak Danıştay'dan organlık sıfatının kaybına dair denetimin yapılması talebinde bulunulması da organlar üzerinde idari vesayet yetkisinin kullanılması mahiyetindedir.<sup>157</sup>

#### 1.2.3.3.2. İşlemler Üzerinde Yetkiler

Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki güncel idari vesayet yetkileri iptal, onama, erteleme, yeniden görüşülmesini isteme, yargıya başvurma ve izin ile istisnai olarak ikame yetkisi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

##### 1.2.3.3.2.1. İptal

İptal yetkisi; mahalli idare tarafından yapılan işlemlerin, kamu yararına ya da hukuka aykırılığı nedeniyle vesayet makamı tarafından bütün hukuki sonuçları ile birlikte ortadan kaldırılabilmesidir. Düzenlemelerde öteden beri sınırlı bir şekilde tanınan bu yetkiye 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer verilmemiştir.<sup>158</sup> İptal yetkisinin kapsam olarak sadece hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı olması gerekmele birlikte, istisnai olarak yerindelik denetimi amacıyla da öngörülebilmektedir.<sup>159</sup> İptal yetkisinin hukukumuzdaki tek örneği 442 sayılı Köy Kanunu'nun<sup>160</sup> 40 ncı maddesi uyarınca muhtarın köylü faydasına olmayan kararlarının kaymakam tarafından bozulabilmesi yetkisidir.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 206.

<sup>158</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 201.

<sup>159</sup> Atay, *İdare*, s. 161.

<sup>160</sup> 07/04/1924 tarih ve 68 sayılı Resmî i Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>161</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 228.

## Onama

Onama yetkisi, işlemin yapılmasından sonra işlem üzerinde kullanılabilen vesayet yetkilerinin en sık görülen türüdür. Bu yetki kapsamında, kanun tarafından yerinden yönetim kuruluşunun belirli işlemleri merkezi idarenin onamasına tabi tutularak merkezi idareye yerinden yönetim kuruluşunun işlemleri üzerinde bir denetim imkânı tanınmaktadır.<sup>162</sup> İdari vesayet yetkilerinin kanun tarafından tanınması zorunlu olduğundan onama yetkisi söz konusu olduğunda merkezi idare söz konusu işlem üzerinde onama veya onamama dışında, örneğin iptal veya düzeltme gibi, yetkiler kullanamaz.<sup>163</sup> Vesayet makamı ilgili işlemi onar veya onamaz. İşlemi değiştiremediği gibi yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek işlem tesis edemez.<sup>164</sup>

Onama yerinden yönetim kuruluşunun hali hazırda almış olduğu bir karara ilişkindir. Ancak bu kararın icrailiği onanması şartına tabi kılınmıştır. Onama sonucunda söz konusu işlem geçmişe etkili olarak hüküm ve sonuç doğurmaya başlar.<sup>165</sup> Bir başka ifadeyle onamaya tabi olan işlem onama öncesinde kesin bir idari işlem olmakla birlikte yürütülebilir bir işlem değildir.<sup>166</sup> Onama işlemi yerinden yönetim kuruluşunun işleminden tamamen farklı bir işlem olup; yerinden yönetim kuruluşunun işleminin tamamlayıcı unsuru veya bir parçası değildir. Onama sadece yerinden yönetim kuruluşunun işleminin yürürlüğe girmesini sağlayan ve ondan ayrı bir işlemdir. Bu sebeple sadece işlemi onaması nedeniyle merkezi idareye işlemle ilgili sorumluluk yöneltilemez, onanan işleme karşı açılacak davalarda hasım olarak merkezi idare gösterilemez.<sup>167</sup> Söz konusu işlemler bağımsızdır ve birbirlerini etkilemez. Onama işlemi sonrasında hukuki aykırı bir işlemin hukuka uygun hale geleceği söylenemez.<sup>168</sup>

---

<sup>162</sup> Günday, s. 89.

<sup>163</sup> **KAYA Cemil**, “İdari Vesayet Makamının Onay İşleminin Hukuki Niteliği ve Sonuçları”, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1-2, 2011, s. 145.

<sup>164</sup> Günday, s. 91.

<sup>165</sup> Atay, *İdare*, s. 161.

<sup>166</sup> Özay, *Yönetim*, s. 167.

<sup>167</sup> Günday, s. 92.

<sup>168</sup> Kaya, *Vesayet*, s. 147.

Belediyelerin bazı işlemlerinin mülki idare amiri onayına tabi tutulduğu görülmektedir. Örneğin 6203 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun<sup>169</sup> 6 ncı maddesi uyarınca belediye encümenlerince alınan kamu yararı kararları ilçelerde kaymakam, illerde vali onayına tabidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 6 ncı maddesi uyarınca belediye meclisi tarafından alınan belediye sınırlarına ilişkin kararlar vali onayıyla kesinleşmektedir. Aynı Kanun'un 9 uncu maddesi uyarınca belediye sınırları içinde mahallelere ilişkin kurulma, kaldırılma, bölünme, sınır belirlenmesi, isim belirlenmesi gibi belediye meclisi kararları da vali onayıyla kesinleşir. Kanun'un 81 inci maddesi kapsamında cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin belediye meclisi kararları da mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer.

Belediyelerin bazı işlemleri ise Bakanlık onayına tabi tutulmaktadır. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 10 uncu maddesi uyarınca belediye meclisi kararı ile belde ismi değiştirilmesi için İçişleri Bakanlığı<sup>170</sup> onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Yine Belediye Kanunu'nda tüzel kişiliği sona erecek belediyelerin taşınmazlarının satılması ve sona erme tarihini aşacak şekilde borçlanma yapılması(m.12/4), ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenebilmesi amacıyla borçlanma yapılması (m.12/5), belirli projelere taşınmaz tahsisi (m. 15/3), iç borçlanma (m. 68/1-e) işlemleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı onayına tabi tutulmuştur.

#### 1.2.3.3.2.2. Erteleme

Vesayet makamına yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde tanınan yetkilerden bir diğeri erteleme yetkisidir. Erteleme yetkisinde icrai olan ve yürürlüğe giren bir işlemin icrailiği bir süreliğine askıya alınır. Bir başka deyişle yürütülmesi durdurulur veya ertelenir.<sup>171</sup> Erteleme yetkisi güncel olarak belediyeler üzerinde

<sup>169</sup> 08/11/1983 tarih ve 18215 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>170</sup> 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 798 inci maddesi "*İçişleri Bakanlığının mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisine ilişkin mevzuat hükümleri dışında mevzuatta Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görevleriyle ilgili olarak İçişleri Bakanlığına veya birimlerine yapılmış olan atflar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına veya birimlerine, İçişleri Bakanına veya İçişleri Bakanlığı görevlilerine yapılmış olan atflar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanına veya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı görevlilerine,...yapılmış sayılır.*" şeklinde düzenlenmiştir.

<sup>171</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 234.



kullanılan bir yetki değildir. Örnek olarak 1580 sayılı mülga Belediye Kanunu'nun<sup>172</sup> 73 üncü maddesi uyarınca belediye meclisinin kesin kararlarına karşı il merkezi olmayan yerlerde vali, il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığına itirazda bulunulabilmekteydi ve itiraz mercii vesayet makamı olarak söz konusu kararı ertelemeye yetkili kılınmıştı. Belediyeler üzerinde halen kullanılmayan bu yetki il özel idaresi üzerinde kullanılmaktadır. Örneğin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun<sup>173</sup> 27 nci maddesinin altıncı fıkrası valiye, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurma ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvuruda bulunma yetkisi vermektedir.

#### 1.2.3.3.2.3. Yeniden Görüşülmesini İsteme

Yerinden yönetim kuruluşunun bir kararının yeniden görüşülmesini isteme, başka bir isimle geciktirici veto etme yetkisi de erteleme yetkisinde olduğu gibi belediyeler üzerinde kullanılabilen yetkilerden değildir. Bu yetkinin örneği yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27 nci maddesinde görülmektedir. Söz konusu hüküm valiye, kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteme yetkisi vermektedir. Aynı hüküm ile valiye verilen ve kesin kararın yürütülmesini engelleyen yetkiden farklı olarak bu yetki, kararın kesinleşmesini öteleyici niteliğe sahiptir.<sup>174</sup>

#### 1.2.3.3.2.4. İzin

İzin yetkisi ise diğer yetkilerden farklı olarak işlem yapılmadan ya da bir karar alınmadan önce kullanılan yetkidir. Merkezi idareye işlem yapılmadan önce tanınan bu yetki, yerinden yönetim kuruluşunun kendi özerk iradesi ile işlem yapma ve karar alma yetkisini kısıtlayıcı bir etkiye sahiptir. Bu nedenle söz konusu yetkinin kamu yararını çok yakından ilgilendiren ve istisnai durumlar için öngörülmesi gerekir.<sup>175</sup> İzin söz konusu olduğundan ilgili kararın veya işlemin hukuka uygun hale gelebilmesi için öncelikle merkezi idarenin izninin alınarak yapılması şartına bağlıdır. İdari vesayet

<sup>172</sup> 14/04/1930 tarih ve 1471 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>173</sup> 04/03/2005 tarih ve 25745 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>174</sup> Günday, s. 92.

<sup>175</sup> Günday, s. 89.

yetkisi olarak izin yetkisinin öngörölmüş olmasının amacı ise mahalli idarenin hukuki veya teknik bilgisizlik nedeniyle yanlış karar almasını önleme düşüncesidir.<sup>176</sup> İzin yetkisi belediyeler üzerinde de güncel olarak kullanılan bir vesayet yetkisidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74 üncü maddesi uyarınca belediyelerin, belediye meclisinin kararına bağılı olarak, görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası kuruluş ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olması; belediyelerin bu kuruluş, organizasyon ve yabancı mahalli idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projesi gerçekleştirilmesi veya kardeş kent ilişkisi kurması için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın izni gereklidir.

#### 1.2.3.3.2.5. İkame

İstisnai bir yetki olan ikame yetkisi kullanılırken vesayet makamı mahalli idarenin yerine geçerek bizzat işlem tesis etmektedir. Kanunlarda merkezi idareye mahalli idarenin yerine geçerek işlem yapma yetkisi kural olarak tanınmamıştır.<sup>177</sup> Merkezi idare vesayete tabi olan kuruluşun kararını veya işlemini onama ya da onamama yetkisine sahiptir. Bunun haricinde merkezi idare yerinden yönetim kuruluşunun iradesinin yerine kendi iradesini koyamaz.<sup>178</sup> Ancak bu yetki, vesayet makamı tarafından vesayete tabi idareye yapılan ikazlara rağmen yapılması gereken bir işlemin yapılmaması halinde, vesayet makamına vesayete tabi idarenin yerine geçerek onun adına işlem yapma yetkisi verilmesi şeklinde ortaya çıkabilmektedir.<sup>179</sup>

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57 maddesi ikame yetkisine örnek teşkil etmektedir. Söz konusu maddenin birinci fıkrası *“Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.”* şeklinde düzenlenmiş olup; hükmün lafzından da anlaşılacağı üzere yürütülmesi

<sup>176</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 197.

<sup>177</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 198.

<sup>178</sup> Günday, s. 91.

<sup>179</sup> Atay, *İdare*, s. 162.

gereken bir hizmet ve bu hizmetin yürütülmemesi söz konusudur. Bu nedenle merkezi idare belediyeye hizmetin yürütülmesi için bir “ikazda” bulunmaktadır. İkinci fıkrada yer alan “*Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.*” hükmü uyarınca ikaz üzerine hizmetin yine de yerine getirilmediği hallerde İçişleri Bakanının talebi üzerine vali hizmeti belediyenin yerine geçerek yerine getirir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 57 inci maddesinde kanun koyucu tarafından belediyenin zorunlu hizmetleri ve ihtiyari hizmetleri arasında hiçbir ayırım yapılmadığından, merkezi idarenin hangi tür hizmette aksama meydana gelirse kanunla kendisine verilen yetkiyi kullanacağı hususunda takdir yetkisi olduğu kabul edilmelidir.<sup>180</sup> Bununla birlikte bu takdir yetkisi kullanılırken hizmetin aksamasının “*halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkileyecek*” niteliğe sahip olup olmadığından yola çıkarak bir ayırım yapılması yerinde olacaktır.

Organlar üzerinde vesayet yetkileri başlığında da bahsettiğimiz duruma benzer şekilde hizmetin aksaması durumunda ikame yetkisinde yine özel bir durum söz konusudur. 674 sayılı KHK ile 57 nci maddeye dördüncü fıkra eklenerek “*Ancak belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır. Valiliğin talebi üzerine, yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar, Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketince ilgili idare payından kesilerek ilgili kurum ve kuruluşu gönderilir. Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerine aktarılan tutarlar bu idarelerin bütçeleriyle ilişkilendirilir. Bu fıkra kapsamındaki ihtiyaçlar; parasal ve*

---

<sup>180</sup> YILDIRIM Ramazan, ÖZTOPRAK Sezin, “5393 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Hizmetlerinin Aksadığının Tespit Edilmesi”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 2, 2014, s. 9.

*bütçe sınırlamasına tabi olmaksızın 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22 nci maddesinde belirtilen usule göre temin edilir.” hükmü yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu hüküm uyarınca ikame edilecek hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz olarak etkilemesi ya da etkileyebilecek nitelikte olması şartı aranmıştır.*

Akıllara mahalli müşterek ihtiyaçları<sup>181</sup> karşılamakla görevli belediyelerde hangi hizmetlerin aksatılmasının terörle mücadeleyi olumsuz etkileyebileceği, belediyelerin terörle mücadele konusunda hangi yetkisinin bulunduğu gibi sorular gelebilir. Ancak kamuoyuna “hendek” tartışması<sup>182</sup> olarak yansıyan ve belediye sınırları içerisinde terörle mücadele eden birimlerin bu görevlerini engelleyecek veya zorlaştıracak şekilde; bu birimler tarafından kullanılan araçların ulaşımını veya birimlerin intikalini zorlaştıracak faaliyetler yapılması veya bu duruma sebep olacak şekilde onarımların aksatılması veya terör örgütü mensuplarının yerleşebileceği nitelikte metruk binaların yıkılması görevi gibi hizmetlerin aksatılması şüphesiz terörle mücadeleyi olumsuz olarak etkilemektedir. Dolayısıyla kanun koyucu hizmetin aksamasının; birinci fıkrada belirtilen “*halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkileme*” niteliğinin yanında, özel olarak “*terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkileyen veya etkileyecek*” niteliğini de ikame için öngörmektedir.

Burada tartışılması gereken bir diğer nokta ise Anayasa'nın 127 nci maddesi beşinci fıkrasında idari vesayet yetkisinin kanunda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde ancak kullanılabilmesine dair hükmün aksine olağanüstü hal kanun hükmünde kararname ile de idari vesayet yetkisi verilip verilemeyeceği hususudur. Anayasa'nın 104/17 maddesinde “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran*

<sup>181</sup> Mahalli müşterek ihtiyaç kavramı için Bkz. **SEVGİLİ GENÇAY Fatma Didem**, “*Yerel Yönetimlerin Yetkilerinin Belirlenmesinde Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramının Yeri ve İşlevi*”, Memleket ve Siyaset Yönetimi (MSY) Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 24, 2015, s. 43-61.

<sup>182</sup> Bkz. “Meclis’te Hendek Tartışması” <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/mecliste-hendek-tartismasi-41018447> E.T. 23.11.2022, “Sur’da hendek ve barikatların yüzde 95’i temizlendi” <https://www.sabah.com.tr/gundem/2016/02/15/surda-hendek-ve-barikatlarin-yuzde-95i-temizlendi> E.T.: 23/11/2022

*kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz...*” hükmü yer almaktadır. Bunun yanı sıra Anayasa’nın 119/6 maddesinde ise “*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.*” hükmü yer almaktadır. Söz konusu düzenlemeler ile 127 nci maddede belirtilen idari vesayetin ancak kanun ile öngörülebileceğine dair hüküm birlikte değerlendirildiğinde; idari vesayet yetkisinin sınırları belirli bir şekilde, istisnai bir yetki olarak kanunla düzenlenmesi gerektiği açıktır. Mahalli idarelerin özerkliğinin korunması amacıyla idari vesayet yetkisinin sınırlarının kanunla çizilebileceği öngörülmüştür. Özellikle merkezi idarenin mahalli idareler yerine geçerek icrai kararlar alabilmesi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda ve kanunda öngörülmesi kaydıyla söz konusu olabilmektedir. Olağanüstü hâl durumlarında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise ancak olağanüstü halin gerekli kıldığı konuları düzenleyebilmektedir. Bu durumda olağanüstü halin mahalli idarelerin işlemleri üzerinde idari vesayet yetkileri kapsamında ikame işlem yapma yetkisini gerektirmesi halinde bu konu ile ilgili olarak olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenleme yapılması ve merkezi idareye başkaca idari vesayet yetkilerinin tanınması mümkündür. İdari vesayet yetkisinin amacının idarenin bütünlüğünün sağlanması olduğu göz önüne alındığında; idarenin bütünlüğüne yönelik tehditleri içeren durumlar nedeniyle olağanüstü hal ilan edilmiş ise bu tehditlerin bertaraf edilmesi amacıyla merkezi idarenin yetkilerinin artırılmasına yönelik düzenlemelerin yapılması Anayasanın ilgili hükümlerine aykırılık teşkil etmeyecektir.

Bunun yanında 5393 sayılı Kanun’un 57 nci maddesi beşinci fıkrası “*Belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınurlarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur. Bu fıkra kapsamında sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemini yapan makam tarafından yapılır.*” şeklinde kaleme alınmış olup; mahalli

müşterek ihtiyaçların giderilmesi için kamu hizmetine tahsis edilmiş taşınırların terör veya şiddet olaylarına destek amacıyla kullanılması durumunda bu taşınırlara el konulması halini düzenlemektedir. Söz konusu hükümlerle idari vesayetten ziyade, idari vesayet yetkilerinin aşılmasıyla vali ve kaymakamlara belediyeler üzerinde kullanabileceği bir kolluk yetkisinin bahşedildiğini söylemek mümkündür.

Anayasa Mahkemesi ikame yetkisi ile ilgili bir kararında “*İdari vesayetin ayrık bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezî yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır.*” değerlendirmesini yapmış; imar planlarına ilişkin söz konusu hükmün takdire dayanan bir uygulamaya yol açan soyut bir niteliğe sahip olması ve yerel yönetimi karar süreci dışında bırakır niteliğe sahip olması gerekçeleriyle iptal etmiştir.<sup>183</sup>

Düzeltilme, bir başka ifadeyle değiştirerek onama yetkisinde de merkezi idarenin iradesi mahalli idarenin iradesinin yerine geçmektedir. İdari vesayetten ziyade bir hiyerarşi yetkisi niteliğindeki bu yetki de kural olarak vesayet yetkisi kapsamında değildir. Zira merkezi idarenin iradesinin mahalli idarenin yerine geçmesi, bu kuruluşların özerkliği ile bağdaşmayacaktır.<sup>184</sup> Buna rağmen kanun ile düzeltme yetkisi öngörülmüş olsa dahi yetkinin kapsamı çok önemlidir, zira bu kapsam çok geniş belirlendiğinde “ikame” yetkisi söz konusu olacaktır.<sup>185</sup> Güncel olarak belediyeler üzerinde idari vesayet niteliğinde<sup>186</sup> düzeltme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak 1580 sayılı mülga Belediye Kanunu’nun 123 üncü maddesinde düzeltme yetkisi öngörülmüştü. Söz konusu hüküm uyarınca belediye meclisi tarafından hazırlanan bütçeler mahalli mülki amir tarafından düzeltilebilmekteydi.

---

<sup>183</sup> AYM, E. 1990/38, K. 1991/32, K.T. 26/09/1991, R.G. 28/11/1991-2106.

<sup>184</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 236.

<sup>185</sup> Özyörük, s. 80.

<sup>186</sup> Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun büyükşehir belediyesine ilçe belediyelerinin kararları üzerinde değiştirerek kabul etme yetkisi veren ilgili hükümleri idari vesayet kapsamında olmadığından değerlendirmeye alınmamıştır.

#### 1.2.3.3.2.6. Yargıya Başvurma

Doktrinde yargıya başvurma yetkisi genel olarak bir idari vesayet yetkisi olarak kabul edilmekle beraber<sup>187</sup> bu yetkinin mahalli idarelerin kararlarında doğrudan bir etki yaratmaması, idari vesayet yetkisinin hem hukukilik hem de yerindelik denetimini kapsayabiliyor olmasına karşın dava açma yoluyla sadece hukukilik denetimi yapılabilmesi sebepleriyle bir idari vesayet yetkisi olmadığı da bazı yazarlarca ifade edilmektedir.<sup>188</sup>

Mahalli idarelerin işlem ve kararlarına karşı mevzuatta güncel ve özel olarak düzenlenmiş bir yargıya başvurma yetkisi örneği bulunmamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23 üncü maddesinin beşinci fıkrasında “*Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.*” hükmü yer almaktaydı. 23 üncü madde kapsamında kesinleşen belediye meclisi kararları en geç yedi gün içerisinde yürürlüğe girme şartı olarak il merkezi belediyelerinde valiye, ilçe belediyelerinde kaymakama gönderilme, mülki amire bu kararlara karşı idari yargıya başvurma yetkisi tanımaktaydı. Ancak söz konusu hüküm “merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği” değerlendirmesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.<sup>189</sup> 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14 üncü maddesinin beşinci fıkrasında yer alan benzer hüküm de Anayasa Mahkemesi tarafından aynı gerekçeyle iptal edilmiştir.<sup>190</sup> Bu iptal kararları sonrası mülki idare amirleri ancak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2 nci maddesinde belirtilen menfaat ihlali şartının gerçekleşmesi halinde dava açabileceklerdir.<sup>191</sup> Konu ile ilgili olarak kamuoyunu uzun süre meşgul eden ve Tunceli Belediyesi tarafından alınan bir karar oldukça dikkat çekici niteliktedir. Tunceli Belediye Meclisi 07/05/2019 tarih ve 2019/69 sayılı karar ile belediye hizmet binasında bulunan tabelalarda yazılı “Tunceli” ibaresinin değiştirilerek yerine “Dersim” ibaresinin yazılmasını kararlaştırdığı ve kararı da oy çokluğu ile aldığı ilgili kararın

<sup>187</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 233; Yıldırım, *İdare*, s. 34; Gündüz, s. 82.

<sup>188</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 203.

<sup>189</sup> AYM, E. 2008/27, K.2010/29, K.T. 04/02/2010, R.G. 21/06/2010-27619.

<sup>190</sup> AYM, E. 2008/28, K.2010/30, K.T. 04/02/2010, R.G. 21/06/2010-27619.

<sup>191</sup> Gözler, Kaplan, s. 127.

incelenmesinden anlaşılmıştır. Bunun üzerine Tunceli Valiliği tarafından konu “5393 sayılı Kanun’un 10 ve 18-n bendine göre bir ilin adının değiştirilmesi hususunun belediye meclisinin yetkisinde bulunmadığı, işlemi konu ve yetki yönünden sakat olması, yetki tecavüzünde bulunulması” nedenleriyle iptali istenmiştir. Erzincan İdare Mahkemesi<sup>192</sup> nezdinde görülen söz konusu davada mahkeme davaya konu işlemi “belediyenin resmi adının değiştirilmesi niteliğinde olduğunu, tabela değişikliği yönündeki iddialara itibar edilmediğine, 5393 sayılı Kanunda belirtilen belde adı değiştirilmesine dair sürecin işletilmemesi ve ilin ve belediyenin resmi adının değiştirilmesi sonucunu doğuran işlemin açıkça hukuka aykırı olması” nedeniyle iptaline karar verildiği anlaşılmaktadır. Öncelikle davaya konu meclis kararının hukuka aykırı olduğu ve kesinlikle uygulanabilir bir karar olmadığı aşikardır. Ancak söz konusu kararın mevzuat hükümleri kapsamında bir değerlendirilmesinin de yapılması gerektiği düşünülmektedir.

5393 sayılı Kanun’un 10 uncu maddesi “Bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir. Bu karar Resmî Gazetede yayımlanır. Beldenin adının değişmesi ile belediyenin adı da değişmiş sayılır.” hükmüne, 18 inci maddesi n bendi ise belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılan “Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.” hükmüne haizdir. Bunun yanı sıra 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 2 nci maddesi birinci fıkrası A bendi ise “il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il’e bağlanması kanun ile yapılır” hükmüne haizdir. Söz konusu kanun hükümleri, Tunceli Belediye Meclisi kararı ve mahkeme kararı doğrultusunda bir değerlendirme yapılacak olur ise; Tunceli Belediye Meclisi’nin 07/05/2019 tarih ve 2019/69 sayılı belediye hizmet binasında bulunan tabelalarda yazılı “Tunceli” ibaresinin değiştirilerek yerine “Dersim” ibaresinin yazılmasına dair kararın Tunceli Belediyesi’nin resmi adının değiştirilmesi niteliğinde olduğu mahkemece yerinde bir şekilde değerlendirilmiştir. Yukarıda belirtilen 5393 sayılı Kanun’un 10 uncu

---

<sup>192</sup> Erzincan İdare Mahkemesi’nin E. 2019/468, K. 2019/1215, K.T. 17/09/2019 yk.



maddesinde belirtilen çoğunluğun ve prosedürün yerine getirilmemesi nedeniyle meclis kararının iptaline karar verilmiş olmasına rağmen mahkemece 5442 sayılı Kanun'un 2 nci maddesinde il adlarının kanun ile ancak değiştirilebileceği hükmünden yola çıkarak Tunceli Belediye Meclisi'nin fonksiyon gaspı ile isim değişikliğine karar vermesinin yok hükmünde olduğunu belirtmesinin çok daha yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Bunun yanı sıra Tunceli Valiliği'nin söz konusu karara karşı dava açmış olması da yukarıda belirtilen “menfaat ihlali şartının gerçekleşmiş olması” nedeniyle idari vesayet yetkisi kapsamında yargıya başvurma olarak değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Burada hem yürürlükte olan mevzuat hükümlerine aykırı karar alınması, hem de üniter yapının bozulmak istenmesi “menfaat ihlali olarak” valilere yargıya başvurma yetkisi vermiştir.

1580 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu döneme kıyasla mevcut durumda belediye ve büyükşehir belediye idarelerinin işlemleri üzerindeki idari vesayet denetiminin kapsamı daraltılmıştır. Mevcut düzenlemelere göre, birkaç önemsiz konu dışında belediye ve büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesiyle ilgili mülki idare amirinin iradesi aranmamaktadır.<sup>193</sup>

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi'nin sonraki tarihli çeşitli kararlarında idari vesayet yetkisinin kapsamını belirlerken iptal, onama, erteleme, izin verme, yeniden görüşülmesini isteme ve düzeltme yetkilerinin yanında organların kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma yetkisini saydığı da görülmektedir.<sup>194</sup>

#### 1.2.3.3.3. Personel Üzerinde Yetkiler

Konu ile ilgili mevzuat incelendiğinde merkezi idarenin mahalli idarelerin personeli üzerindeki denetim yetkilerini; vesayet yetkisinin doğrudan kullanıldığı bir işlem ile değil “vesayet tekniği” aracılığıyla kullandığı gözlemlenmektedir. Vesayet tekniği maddi anlamda bir denetimden çok devletin mahalli idareleri belirli alanlarda daha önceden normlarını belirlediği hususlara uygun davranma konusunda zorlamasıdır.

<sup>193</sup> Okay Tekinsoy, s. 522.

<sup>194</sup> AYM, E. 2011/100, K. 2012/191, K.T. 29/11/2012, R.G. 22/02/2013-28567; AYM, E. 2011/11, K. 2011/151, K.T. 03/11/2011, R.G. 07/02/2012-28197.

Teknik nitelikte ve devletçe belirlenen bu normlar tüzük, yönetmelik, şartname, sirküler gibi şekillerde ortaya çıkabilir. Devlet bir konuda düzenleme yapar ve mahalli idareleri bu düzenlemeye uygun işlem yapılması konusunda zorlar. Bu şekilde “vesayet tekniği” yöntemiyle devlet mahalli idareler üzerinde doğrudan zorlayıcı bir yetki kullanmaksızın dolaylı bir denetim imkânına sahip olur.<sup>195</sup>

Yukarıda belirtilen husus ile ilgili olarak bir örnek gösterilecek olursa; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49 uncu maddesinin birinci fıkrası uyarınca belediyede çalıştırılacak personele ilişkin norm kadro ilke ve standartları Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir.<sup>196</sup> Yine 49 uncu maddenin üçüncü fıkrası uyarınca sözleşmeli olarak çalıştırılacak personel için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilir.<sup>197</sup>

Bunun yanında merkezi idare tarafından personelle ilgili olarak doğrudan bir işlemle de vesayet yetkisi kullanılabilir. Örneğin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 22 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca genel sekreter belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

### 1.3. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ

#### 1.3.1. Genel Olarak Tüzel Kişi Kavramı

Şüphesiz ki gerçek kişiler, yani insanlar, geçici varlıklardır. İnsanların maddi ve manevi güçlerinin sınırlı olması, güçlerinin ötesinde birtakım siyasal, toplumsal, bilimsel, ekonomik veya dinsel amaçları insan ömründen sonra da gerçekleştirebilme yetisine sahip olmak istemesi nedenleriyle kendi kısa ömürlü kişiliklerinden bağımsız bir hukuki

---

<sup>195</sup> Atay, *İdare*, s. 159.

<sup>196</sup> Bkz. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik. 22/07/2007 tarih ve 26442 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>197</sup> Bkz. Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına Dair Esaslar, Bakanlar Kurulu Kararı Tarihi: 06/06/1978 Sayısı: 7/15754.

varlık olan tüzel kişiler ortaya çıkmıştır.<sup>198</sup> Bu minvalde toplumsal yaşamın beraberinde getirdiği tüm ihtiyaçların gerçek kişiler tarafından gerçekleştirilmesi neredeyse imkansız olduğundan, hukuk düzeni tüzel kişileri de hak süjesi olarak tanımıştır. Toplumsal ihtiyaçlar çeşitlilik ve farklı ölçüde yoğunluk arz etmekte, dağınık yapıdaki gerçek kişilerin bu ihtiyaçları bireysel olarak karşılaması ise zorlaşmaktadır. Tüzel kişiler, bu ihtiyaçların giderilebilmesi amacıyla bir araya getirilen topluluklar olup; kendilerini oluşturan gerçek kişilerden tamamen bağımsız hukuki varlıklardır.<sup>199</sup> Tüzel kişiler hukuki olarak gerçek kişilerden bağımsız olmakla birlikte, fiili olarak tamamen bir ayrıklık söz konusu değildir. Keza tüzel kişiler gerçek kişiler gibi hareket edemeyecekleri için bunlar adına organlarını oluşturan gerçek kişiler birtakım muamelelerde bulunur.<sup>200</sup> Tüzel kişiler adına gerçek kişilerin hareket etmesi tüzel kişilerin ayrı bir iradeleri olmadığı anlamına gelmez. Tüzel kişilerin kendi ayrı iradeleri vardır. Her ne kadar muameleler gerçek kişiler aracılığıyla yürütülüyor olsa da hak ve borçlar tüzel kişi üzerinde doğmuş olur.<sup>201</sup>

4271 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 47 nci maddesinin birinci fıkrası tüzel kişilere ilişkin "Başlı başına bir varlığı olmak üzere örgütlenmiş kişi toplulukları ve belli bir amaca özgülenmiş olan bağımsız mal toplulukları, kendileri ile ilgili özel hükümler uyarınca tüzel kişilik kazanırlar." düzenlemesini haizdir. Bu hüküm ışığında tüzel kişilerde üç ana unsur bulunur.

Bunlardan ilki amaç unsurudur. Tüzel kişilikten söz edilebilmesi için kendisini oluşturan kişiler arasında ortak ve sürekli bir menfaat olmalı, tüzel kişiliğe özgülenen mallardan ortak ve sürekli bir menfaat için faydalanılmalıdır. Bu menfaat kazanç paylaşımına yönelik olabileceği gibi manevi nitelik de taşıyabilir. Örneğin derneklerin bilimsel, sanatsal, yardım gibi amaçları olabilir ancak maddi amaçları olamaz.<sup>202</sup> Bunun yanında esasen kazanç paylaşımı amacıyla kurulan şirketler; manevi amaçlarla

<sup>198</sup> KARADENİZ ÇELEBİCAN Özcan, *Roma Hukuku*, 9. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 171.

<sup>199</sup> ÖZTAN Bilge, *Medeni Hukukun Temel Kavramları*, 15. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 299.

<sup>200</sup> GÜRİZ Adnan, *Hukuk Başlangıcı*, 9. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s. 176

<sup>201</sup> Gözler, Kaplan, s. 90.

<sup>202</sup> SEVGİLİ GENÇAY Fatma Didem, "Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2018(134), s. 160.

kurulamaz. İkinci unsur bağımsızlıktır. Tüzel kişi, bünyesinde yer alan kişi veya mallardan tamamen bağımsız bir varlığa sahiptir. Son unsur ise örgütlenme unsurudur. Başlı başına ayrı bir varlığa sahip hukuki kişilik oluşturma iradesiyle ortaya çıkarılan tüzel kişilerin örgütlenebilmeleri için de birtakım organlara ihtiyacı vardır. Tüzel kişi bu organlar aracılığıyla iradesini açıklar.<sup>203</sup>

Bu açıklamalar ışığında kısaca ifade etmek gerekirse tüzel kişiler, belirli bir amacı gerçekleştirmek için bağımsız ve devamlı olmak üzere örgütlenmiş kişi ve mal topluluklarıdır.<sup>204</sup>

Doktrinde tüzel kişilerin temel olarak özel hukuk tüzel kişileri ve kamu hukuku tüzel kişileri (kamu tüzel kişileri) şeklinde ikiye ayrıldığı yönünde genel bir görüş mevcuttur.<sup>205</sup> Bu ikili ayrımın yanında kamu iktisadi teşebbüsleri gibi bazı tüzel kişilerin kurulmaları, sona ermeleri, faaliyet alanları, organları, üyeleriyle olan ilişkileri gibi hususlar dikkate alınarak; kimi zaman özel hukuka kimi zaman ise kamu hukukuna tabi kılınmaları nedeniyle kendilerine özgü bir niteliğe sahip oldukları da ifade edilmektedir.<sup>206</sup> Bu ayrım sonrasında Türk Medeni Kanunu'nun tüzel kişileri *kişi veya mal toplulukları* olarak niteleyen 47 nci maddesi de göz önünde bulundurularak, kişi toplulukları ve mal toplulukları<sup>207</sup> şeklinde bir alt ayrıma gitmek mümkündür.

Söz konusu ayrım ışığında özel hukuk tüzel kişilerini; kişi topluluğu olan şirketler ve dernekler ile mal topluluğu niteliği taşıyan vakıflar şeklinde ayırmak mümkündür. Kamu tüzel kişileri ise kişi topluluğu özelliğini haiz devlet<sup>208</sup> ve yer bakımından

---

<sup>203</sup> Öztan, s. 299-300.

<sup>204</sup> **ERTEN Ali**, “Sendikaların Mahiyeti”, Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 1, 1971, s. 325.

<sup>205</sup> Güriz, s. 182; Öztan, s. 302; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 209; Atay, *İdare*, s. 162; Gözler, Kaplan, s. 91; Gözübüyük, *Yönetim*, s. 89.

<sup>206</sup> **ATAY Ender Ethem**, *Hukuk Başlangıcı*, 3. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2016, s. 293; Kamu iktisadi teşebbüsleri dışında, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 3 üncü maddesi uyarınca tüzel kişiliğe sahip siyasi partilerin özel hukuk tüzel kişisi mi kamu hukuku tüzel kişisi mi olduğuna dair ayrıntılı bilgi için Bkz. **ÖZCAN Hüseyin, YANIK Murat**, *Siyasi Partiler Hukuku*, 3. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2014, s. 58-60.

<sup>207</sup> Gözler, Kaplan. 91.

<sup>208</sup> **DOEHRING Karl**, *Genel Devlet Kuramı*, Çev. Ahmet Mumcu, 4. Baskı, İnkılap Kitabevi, 2002, s. 48.

yerinden yönetim kuruluşları ile mal topluluğu olarak nitelendirilen hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olarak sayılabilir.<sup>209</sup>

### 1.3.2. Kamu Tüzel Kişiliği

Yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesi kaçınılmaz bir şekilde, ülkemizde olduğu gibi, devlet tüzel kişiliğinin yanında bir takım diğer kamu tüzel kişiliklerinin de ortaya çıkmasını sağlamaktadır.<sup>210</sup> Mülk devlet anlayışından hukuk devleti anlayışına geçişin bir sonucu olarak, merkezi idare dışındaki idari teşkilat bu tüzel kişiler topluluğundan oluşur. Gerçek kişiler ise söz konusu tüzel kişilerin organı, yetkilisi veya görevlisi durumundadırlar.<sup>211</sup>

Bütün ülkeye yayılmış bir teşkilata sahip olan idare, kişilerin toplumsal ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu faaliyetler ise kamu hizmeti olarak adlandırılırlar. Kamu hizmetinin yürütülmesi aynı zamanda idarenin belirtilen nitelikte bir teşkilatı olmasının da sebebidir. Bu teşkilat içerisinde, teşkilata hayat veren ve kamu gücü kullanma ayrıcalığına sahip kamu görevlileri de kamu hizmetinin yürütülmesinde asli önem taşır. Kamu hizmeti ayrıca bu hizmetin yerine getirilmesine tahsis edilmiş ayni veya maddi kaynaklara, yani kamu mallarına ve bir bütçeye de ihtiyaç duymaktadır. Kamu hizmeti yürütülmesi sebebiyle ortaya çıkan, çeşitli hak ve yükümlülüklerle sahip, merkezi idare teşkilatı olarak adlandırılan bu organizasyona devlet adı verilir. Bu açıklamalar ışığında devlet en büyük kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır.<sup>212</sup> Diğer kamu tüzel kişilerinden farklı bir yapıda olan devlet bir tüzel kişi olarak kamusal ve özel mallardan müteşekkil bir malvarlığına sahip olmakla birlikte; kamu görevlisi statüsünde personel istihdam etmektedir. Sözleşmeler yapabilmekte, yargı yerlerinde davalı veya davacı sıfatıyla bulunabilmekte, faaliyetlerinden dolayı sorumluluk sahibi olabilmektedir. Mali açıdan devlet bütçesinde

<sup>209</sup> Gözler, Kaplan, s. 91-92; Tüzel kişileri amaçlarına göre, yani kazanç elde etme amacına sahip olup olmadıklarına göre ayırmak da mümkündür. Bkz. Öztan, s. 303.

<sup>210</sup> Günday, s. 77; Gözübüyük, *Yönetim*, s. 90; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 209; Gözübüyük, Tan, s. 158.

<sup>211</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 13.

<sup>212</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 209.

birlik söz konusudur. İdari açıdan bakanlıklara bölünmüş olarak görünmekle birlikte, bu bakanlıkların faaliyetleri devlete atfedilir.<sup>213</sup>

Anayasa'nın çeşitli maddelerinde de “devlet ve diğer kamu tüzel kişileri” ifadesi yer almakta, anayasa devletin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğuna işaret etmektedir. Bununla birlikte, Anayasa'da “devlet ve diğer kamu tüzel kişileri” ifadesi kullanıldığına göre, hukukumuzda devlet dışında da kamu tüzel kişileri bulunmaktadır.<sup>214</sup> Ancak egemenliği nedeniyle kendi görev ve yetkilerini Anayasa ile kendisi serbestçe belirleyebilen, faaliyet alanı konu ve yer bakımından sınırlanmamış devletin aksine; bu kamu tüzel kişileri kuruluşları itibari ile bizzat devletin varlığına dayanır ve faaliyet alanları kuruluş statülerinde belirlenir.<sup>215</sup>

### 1.3.2.1. Kurulması ve Kaldırılması

#### 1.3.2.1.1. Kamu Tüzel Kişiliğinin Kurulması

Özel hukuk tüzel kişilerinin kurulabilmesi için öncelikle hukuk düzeninin buna elverişli olması, tüzel kişi kuruluşuna yönelik bir irade bulunması ve hukuk düzeninde belirtilen geçerlilik şartlarının yerine getirilmesi yeterlidir.<sup>216</sup> Ülkemizde özel hukuk tüzel kişileri türlerine göre, serbest olarak veya yetkili makamlardan izin alınarak kurulur; yine türlerine göre bu prosedür yetkili makamlara bildirimle veya sicile tescille sonlandırılır.<sup>217</sup> Kamu tüzel kişilerinin kuruluşu ise özel hukuk tüzel kişilerinden tamamen farklılık göstermektedir.

Anayasa'nın 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.” hükmü uyarınca kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur.<sup>218</sup> Bunun yanında

<sup>213</sup> Gözübüyük, Tan, s. 159.

<sup>214</sup> **ÇAĞLAYAN Ramazan**, “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı: 7, 2016, s. 378-379.

<sup>215</sup> Gözübüyük, Tan, s. 159.

<sup>216</sup> Özay, *Yönetim*, s. 149.

<sup>217</sup> **İSBİR Begüm**, *Kamu Tüzel Kişiliği*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017, s. 68-69.

<sup>218</sup> 2017 değişikliği öncesinde Anayasa'nın 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrası “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” şeklinde düzenlenmekteydi.

kamu tüzel kişiliği doğrudan Anayasa tarafından da kurulabilir. 123 üncü maddenin üçüncü fıkrasından anlaşılması gereken ise aksiyle kanıt yorumuyla, kamu tüzel kişiliği kurulması yetkisinin devletin elinde olduğu, özel kişiler tarafından kamu tüzel kişiliği kurulamayacağıdır.<sup>219</sup>

Ancak “kurulma” ifadesinin özellikle belediyelerle ilgili olarak yanlış anlamalara meydan verebilme ihtimaline binaen genel bir açıklama yapılması yerinde olacaktır. Bu ifadenin kullanılmasının sebebi Anayasanın da 123 üncü maddesinde “kurulma” ifadesini kullanması ve bu nedenle tasnif amaçlı terim kullanımında süreklilik sağlamaktır. Gözler ve Kaplan’ın da isabetle belirttiği üzere aslen kamu tüzel kişisi olarak “nitelendirme” söz konusudur.<sup>220</sup>

#### 1.3.2.1.1.1. Anayasa ile Kurulma

Kaynağını anayasadan alan en büyük ve önemli kamu tüzel kişiliği Devlet tüzel kişiliğidir. Devletin tüzel kişilik sıfatı, Anayasa’nın 29/4, 82/2, 128/1, 129/5 ve 161/1 hükümlerinde “devlet ve diğer kamu tüzel kişileri” ifadesiyle sıkça vurgulanmaktadır.<sup>221</sup> Dolayısıyla devlet, kamu tüzel kişiliği sıfatını doğrudan anayasadan almaktadır. Bunun yanında anayasa temel olarak devletin ana kuruluşunu ve işleyişini düzenleyen kurallar bütünü olduğundan<sup>222</sup> devlet, kamu tüzel kişisi niteliğini anayasadan almanın yanı sıra, anayasa tarafından bizzat kurulmaktadır. Anayasa kamu tüzel kişiliğini haiz olmasa da Devlet tüzel kişiliği içinde yer alan Milli Güvenlik Kurulu (m. 118), Hakim ve Savcılar Kurulu (m. 159), Ekonomik ve Sosyal Konsey (m. 166) gibi idareleri de öngörmektedir.

Anayasa, merkezi idari teşkilatlanma içinde yer alan idarelerin yanında bazı kamu tüzel kişilerini de ayrıca zikretmektedir. Anayasa koyucu bu yaklaşımıyla, kurum ve kuruluşların özellikleri ile dönemin koşulları gereğince bazı kuruluşlara anayasal nitelik kazandırmak istemiştir. Anayasa koyucu pek çok kurum ve kuruluşu bu yöntem ile anayasal güvence altına almış; kanun koyucunun alelade kanunlarla anayasada yer alan bu müesseseleri kolaylıkla değiştirmesinin önüne geçmiştir. Anayasal koruma altına

<sup>219</sup> Özyörük, s. 76.

<sup>220</sup> Gözler, Kaplan, s. 96.

<sup>221</sup> Kalabalık, *İdare*, s. 119.

<sup>222</sup> FENDOĞLU Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku*, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 52.

alınan kurum ve kuruluşların kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değiştirilmesi mümkün değildir.<sup>223</sup>

Devlet tüzel kişiliğinin yanı sıra var olan bazı kamu tüzel kişileri yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesinin bir sonucu olarak Anayasa’da kendilerine yer bulmuştur. En başta yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları olan il özel idaresi, belediye ve köylerin kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları Anayasanın 127/1 hükmü ile belirlenmiştir. Bunların dışında üniversiteler (m. 130), Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (m. 133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (m. 134) ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tüzel kişiliklerini anayasadan almaktadır.

ATAY’a göre yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları Anayasa’nın 127/1 hükmü tarafından sınırlı bir şekilde sayılmış olup; il özel idaresi, belediye ve köy olarak belirlenmiştir. Sayılan kuruluşların idari teşkilatlanmadan çıkarılması söz konusu olmadığı gibi, Anayasa’da öngörülme yeni yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının da yaratılması mümkün değildir.<sup>224</sup>

#### 1.3.2.1.1.2. Kanunla Kurulma

Anayasa’nın 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrası “*Kamu tüzel kişiliği, kanunla... kurulur.*” ifadesine sahiptir ve bu düzenleme, kamu tüzel kişiliği niteliğini doğrudan Anayasa’dan alan yerel yönetim kuruluşlarının ve hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının yanı sıra, kanun koyucuya bunların dışında kalan hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını kurabilme olanağını sağlamak amacını taşır.<sup>225</sup>

Örneğin Rekabet Kurumu’nun kamu tüzel kişiliği 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un<sup>226</sup> 20/1 hükmüne dayanmaktadır. “*Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idarî ve malî özerkliğe sahip Rekabet Kurumu*

<sup>223</sup> İşbir, s. 211.

<sup>224</sup> Atay, *İdare*, s. 182.

<sup>225</sup> Günday, s. 77.

<sup>226</sup> 13/12/1994 tarih ve 22140 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.



*teşkil edilmiştir.*” şeklinde kaleme alınmış olan söz konusu hüküm Kurumun kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu doğrudan belirlemektedir.

Anayasa'nın 133 üncü maddesinde anılmakla birlikte kamu tüzel kişiliği Anayasaya dayanmayan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, kamu tüzel kişiliği niteliğini 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 34/1 hükmünde yer alan *“Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, idarî ve malî özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.”* düzenlemesiyle, doğrudan kamu tüzel kişisi olarak belirlenmesi suretiyle almaktadır.

#### 1.3.2.1.1.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kurulma

Anayasa'da 2017 yılında yapılan değişiklikler öncesinde Anayasanın 123/3 hükmü *“Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.”* ifadesini içermekteydi. Ancak söz konusu değişiklik sonrası hüküm *“Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”* şeklini alarak kamu tüzel kişiliği kurulması konusunda Cumhurbaşkanına bir düzenleme alanı yaratmıştır.<sup>227</sup>

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile tanınan kamu tüzel kişiliklerinin en güncel ve Cumhurbaşkanı ile olan denetim, düzenleme ve emir/talimat ilişkisi nedeniyle idari vesayet açısından da değerlendirilen<sup>228</sup> ayrık örneklerinin Cumhurbaşkanlığı ofisleri olduğu söylenebilir. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 525 inci maddesiyle Cumhurbaşkanlığına bağlı Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurularak bu ofisler açıkça kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir.

<sup>227</sup> FENDOĞLU Hasan Tahsin, *“Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı Mıdır?”*, Ankara Barosu Dergisi, Cilt: 77, Sayı: 3, 2019, s. 289.

<sup>228</sup> Ayrıntılı bilgi için Bkz. OCAK Kasım, *“Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”*, Anayasa Mahkemesi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, 2019, s. 163-193.

Diğer bir örnek olarak, yine 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273 üncü maddesi büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde faaliyet göstermek üzere Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarını kurmuş; “...*kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli...*” ifadesiyle kurulan başkanlıkların kamu tüzel kişiliğini açıkça tanımıştır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kamu tüzel kişisi kurulabilmekle birlikte söz konusu yetki sınırsız olarak da kullanılamamaktadır. İlgili Anayasa hükümleri gereğince “kanunla” kurulacağı belirtilen, örneğin üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları mutlaka kanun ile kurulmalıdır.<sup>229</sup> Bu itibarla Anayasada doğrudan kamu tüzel kişisi sayılan ya da kanun ile kurulabileceği belirtilen hususlar ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılması mümkün olmayacaktır.

#### 1.3.2.1.2. Kamu Tüzel Kişiliğinin Kaldırılması

Anayasa'nın 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında “Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.” hükmü yer almaktadır. Aksine işlem ve yetki ve usulde paralellik ilkeleri gereğince kamu tüzel kişiliğinin kaldırılması da yine kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mümkündür. Kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ortadan kaldırılması mümkün değildir. Kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliği sadece kanunla kaldırılabilir.<sup>230</sup> Zira Anayasanın 104/17 hükmü “...*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.*” şeklinde düzenlenmiştir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, normlar hiyerarşisinde kanunun altında olduğundan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda değişiklik yapılamaz.<sup>231</sup>

<sup>229</sup> Atay, *İdare*, s. 165.

<sup>230</sup> Kalabalık, *İdare*, s. 121-122.

<sup>231</sup> Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı*, s. 282.

Kamu tüzel kişiliğini Anayasa'dan alan kurum ve kuruluşların düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması ancak anayasa değişikliği ile mümkündür.<sup>232</sup>

### 1.3.2.2. Kamu Tüzel Kişiliğinin Ölçütleri

Bir tüzel kişinin “kamu tüzel kişisi” olduğu anayasa, kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenmişse kamu tüzel kişiliği niteliği ile ilgili bir sorun yoktur.<sup>233</sup> Ne anayasada ne de diğer kanunlarda kamu tüzel kişiliğinin ne olduğuna ilişkin bir tanım yapılmadığından<sup>234</sup> tüzel kişiyi kuran hukuki düzenlemede tüzel kişinin niteliğine ilişkin bir açıklık getirilmemişse, tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olup olmadığı yönünde bazı ölçütlerden faydalanmak gerekmektedir. Doktrinde yazarlar ana hatlarıyla örtüşüyor olsa da yardımcı ölçütler konusunda ayrılmıştır. Bazı yazarlar kamu tüzel kişiliğine ilişkin ölçütler sunmakla birlikte kesin bir formül ortaya atmaktan kaçınırken, bazı yazarlar ortaya attıkları ölçütler neticesinde kamu tüzel kişiliği tanımı yapmışlardır.

Gözler ve Kaplan bu durumdaki bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olarak kabul edilebilmesi için öncelikle devlet tarafından yani kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmuş olması gerektiği, buna ek olarak kamu gücü ayrıcalıklarına ve yükümlülüklerine sahip olması gerektiği ifade etmektedir. Yazarlar bu ölçütler ışığında kamu tüzel kişilerini; devlet tarafından kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmuş ve kamu gücüne ilişkin bazı ayrıcalık veya yükümlülüklerle donatılmış tüzel kişileri olarak tanımlamışlardır.<sup>235</sup>

Akyılmaz, Sezginer ve Kaya bu gibi durumlarda kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan tüzel kişinin merkezden yönetim veya yerinden yönetim teşkilatı içerisinde yer alıp almadığına ve kamu gücü kullanma yetkisine sahip olup olmadığına bakılması gerektiğini ifade etmekte; kanunda merkezden veya yerinden yönetim esasına göre görevlendirilmiş ve kamu gücü kullanma yetkisiyle donatılmış tüzel kişileri kamu tüzel kişisi olarak kabul etmektedir.<sup>236</sup> Yazarlar, Gözler ve Kaplanın

<sup>232</sup> İşbir, s. 211.

<sup>233</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 14; Gözler, Kaplan, s. 96.

<sup>234</sup> Gözübüyük, *Yönetim*, s. 92.

<sup>235</sup> Gözler, Kaplan, s. 100.

<sup>236</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 159; Gözler, Kaplan, s. 98.

da yararlandığı zorunlu ölçütlere ek olarak merkezden yönetim veya yerinden yönetim ile idari yönden bağlantılı olma ölçütünü de zorunlu olarak tutmuştur.

Günday ise bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olup olmadığının tespiti için devlet tarafından kamu gücü ile kurulmuş olması ölçütü ile üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış olmasını yani kamu gücü yetkileriyle donatılmış olmasını temel ölçüt olarak kabul etmiştir. Bunun yanında Yazar; mal ve gelirlerinin kamu malı statüsü ile bir takım himayelerden ve özel tahsil usullerinden yararlanıyor olması ile personelinin Türk Ceza Kanunu gözünde kamu görevlisi olarak görülüp görülmediği ölçütlerinin, ilk iki ölçütle kesin bir yargıya varılamaması halinde yardımcı ölçütler olarak kullanılabileceğini ifade etmektedir.<sup>237</sup>

Gözübüyük ve Tan kamu tüzel kişiliğinin devlet tarafından kanun veya kanun tarafından verilen açıkça verilen yetkiyle kurulmayı bir ölçüt olarak kabul etmekle birlikte, bu şekilde devlet tarafından özel hukuk tüzel kişilerinin de kurulabileceği olasılığına binaen bunu kesin bir ölçüt olarak kabul etmemişlerdir. Bu ölçüt sonrasında tüzel kişinin amaç bakımından kamu yararı amacına yönelip yönelmediği, faaliyet bakımından ise kamu hizmeti yürütüp yürütmediği ölçütünden yararlanılabileceğini belirtmişler; özel hukuk tüzel kişileri tarafından kamu yararı amacına yönelinebilecek olmakla birlikte, kamu hizmetinin mutlaka bir kamu tüzel kişiliği gerektirdiğini ifade etmişlerdir. Üçüncü bir ölçüt olarak kamusal yetki ve ayrıcalıklarından yararlanılıp yararlanılmadığı ölçütünden yararlanılabileceğini ifade etmişlerdir.<sup>238</sup>

Kalabalık idare tarafından kurulma ve kamu gücü kullanma yetkisine sahip olma ölçütlerini temele alarak bunların yeterli olmadığı durumlarda; tüzel kişinin faaliyetinin kendisine tekel olarak tahsis edilip edilmediği, mallarının kamu malı gibi devlet himayesinden yararlanıp yararlanmadığı, gelirlerinin devlet gelirlerine tanınan himayeden yararlanarak özel bir tahsil usulüne tabi olup olmadığı, personelinin ceza normları bakımından ayrı bir statüye sahip olup olmadığı ek ölçütlerinin

---

<sup>237</sup> Günday, s. 78-79.

<sup>238</sup> Gözübüyük, Tan, s. 162-167.

kullanılabileceğini ancak yine de bu ölçütlerin de kamu tüzel kişiliği nitelendirmesi için yeterli olmayabileceğini belirtmiştir.<sup>239</sup>

Doktrinde genel olarak devlet tarafından kurulma ve kamu gücü ölçütlerinden, bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olup olmadığının belirlenmesinde ağırlıklı olarak yararlanılabileceği konusunda bir fikir birliği olduğu görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi ise kamu tüzel kişiliği niteliğinin olup olmadığına önündeki somut örneğe göre çeşitli ölçütlerden yararlanarak karar verme eğilimindedir. Anayasa Mahkemesi tüzel kişiliğinin niteliği kanunda açıkça belirtilmeyen kalkınma ajanslarının; kurulması ve kaldırılması, kamu gücü ve yetkilerin kullanılması, usul ve ayrıcalıklar getirilmesi, gelirleri, merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurularak kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmesi gerektiğine hükmetmiştir.<sup>240</sup> Yine Anayasa Mahkemesi benzer durumdaki spor federasyonlarını; kanunun verdiği yetkiye göre idari bir işlemle kurulmaları, mali yapıları, denetimleri ve kararlarına karşı üyelerinin Spor Genel Müdürü'nün teklifi ve Gençlik ve Spor Bakanı'nın onayı ile görevlendirilen Tahkim Kurulu'na başvurulabilmesi gibi ölçütlerle hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul etmiştir.<sup>241</sup>

### 1.3.2.3. Özellikleri

Kamu tüzel kişiliğinin özellikleri, bir bakıma aynı zamanda özel hukuk tüzel kişiliği ile arasındaki “genel” farklardır. Genel ifadesinin kullanılmasının sebebi ise kimi özelliklerin özel hukuk tüzel kişileri tarafından da paylaşılıyor olması; ifade edilecek nedenlerle bu özelliklerin tamamen kamu hukuku tüzel kişilerine matuf olmaması, ancak “genellikle” kamu tüzel kişilerinde görülüyor olmasıdır. Bu itibarla doktrinde kabul gören ve yukarıda da değinilen ölçütler de göz önünde bulundurularak bu konuda bir değerlendirme yapılması yerinde olacaktır.

<sup>239</sup> Kalabalık, *İdare*, s. 122-126.

<sup>240</sup> AYM, E. 2006/61, K. 2007/91, K.T. 30/11/2007, R.G. 23/02/2008-26796.

<sup>241</sup> AYM, E. E. 2013/77, K. 2014/4, K.T. 16/01/2014, R.G. 04/03/2015-29285.

Öncelikle ifade etmek gerekir ki kamu tüzel kişileri özel hukuk tüzel kişilerinden farklı olarak anayasa, kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur. Bazı özel hukuk tüzel kişilerinin de kanunla kurulması mümkün olmakla birlikte, bu durum bu tüzel kişilerin hukuki niteliğini değiştirmez.<sup>242</sup>

İlgilerinin iradesiyle veya bunlara ilişkin mevzuat hükümlerinde belirlenen usul ve esaslara uygun bir şekilde ilgili mercilerce ve genellikle mahkeme kararıyla sona eren özel hukuk tüzel kişilerinin aksine kamu tüzel kişileri, kurulmasında gerçekleştirilen türde bir işlemle ancak sona erdirilebilir.<sup>243</sup>

Kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla kurulan kamu tüzel kişileri, kamu hizmeti gerçekleştirirler. Ancak özel hukuk tüzel kişilerinin de, (kamuya yararlı dernek ve vakıflar gibi) kamu yararı amacıyla faaliyette buldukları görülebilmektedir.<sup>244</sup> Keza kamu hizmetiyle kastedilen aslında belirli bir hukuki rejimdir ve kamu hizmeti kavramı belirlenirken organik açıdan bakılarak hizmeti görenin de idare olması zorunlu değildir. Yürütülen faaliyetin kamuya yararlı oluşuyla paralel olarak, faaliyetin yürütülmesinde bazı kamusal ayrıcalık ve yükümlülüklerin varlığı halinde geniş anlamda kamu hizmetinden söz etmek mümkündür.<sup>245</sup> GÜLAN, kamu hizmetini “*Toplum için önem kazanmış ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen faaliyet*” olarak tanımlamıştır.<sup>246</sup> Günümüzde kamu hizmeti, sadece idare tarafından değil, idarenin gözetimi ve denetimi altındaki özel kişiler tarafından da yürütülmektedir.

Bununla birlikte kamu hizmeti faaliyeti, kamu tüzel kişilerine kamu gücünden kaynaklanan üstünlük ve ayrıcalıklardan yararlanma imkânı tanır.<sup>247</sup> Kamu tüzel kişilerinin faaliyet alanının kamu hizmetinden oluşması, kural olarak kamusal yetki ve

---

<sup>242</sup> Atay, *İdare*, s. 165.

<sup>243</sup> Atay, *İdare*, s. 166; Yıldırım, *İdare*, s. 14.

<sup>244</sup> Gözübüyük, Tan, s. 164; Yıldırım, *İdare*, s. 14.

<sup>245</sup> **TAN Turgut**, “*Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı*”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 8, 1991, s. 236

<sup>246</sup> **GÜLAN Aydın**, “*Kamu Hizmeti Kavramı*”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1-3, 1988, s. 148.

<sup>247</sup> Atay *İdare*, s. 167; Yıldırım, *İdare*, s. 14

ayrıcalıklardan da yararlandırılıyor olmayı gerektirir.<sup>248</sup> Böylelikle kamu tüzel kişileri tek taraflı işlemleri ile muhataplarının hukuki durumlarını değiştirebilir ve faaliyet alanlarıyla ilgili olmak ve kanuna dayanarak ona aykırı olmamak kaydıyla düzenleyici işlemler yapabilirler.<sup>249</sup> Kural olarak özel hukuk kişilerinin kamu gücü kullanması söz konusu olmasa da bazı durumlarda, sınırları kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile çok iyi çizilmiş belirli bir alanda özel hukuk tüzel kişilerinin de kamu gücü kullanması söz konusu olabilir.<sup>250</sup> Bunun yanında Anayasa Mahkemesi kamu gücü kullanma yetkisini kamu tüzel kişisi olmanın bir sonucu olarak kabul ederek; hukuki statülerindeki bu farklılık nedeniyle kamu tüzel kişilerini özel hukuk kişilerinden ayrı tutmak gerektiğini savunmuştur.<sup>251</sup>

Bir kamu tüzel kişisi bazı yönleriyle kamu hukukuna bazı yönleriyle de özel hukuka tabi olabilir.<sup>252</sup> Bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi onun bütün eylem ve işlemlerinin kamu hukukuna ait olduğu anlamına gelmeyeceği gibi; tüzel kişinin, bazı eylem ve işlemlerinin kamu hukukuna ait olmakla beraber bazı eylem ve işlemlerinin ise özel hukuka ait olması, o tüzel kişinin salt kamu tüzel kişisi ya da salt özel hukuk tüzel kişisi haline de getirmez.<sup>253</sup> Ancak kamu tüzel kişileri kural olarak kamu hukuku hükümlerine tabidir.<sup>254</sup> Zira Türk Medeni Kanunu tüzel kişileri düzenlerken 55 inci maddesi ile kamu tüzel kişilerine ilişkin hükümleri saklı tutmuştur. Yine de Türk Standartları Enstitüsü örneğinde olduğu gibi söz konusu kuruluş, kanun ile özel hukuk hükümlerine göre yönetilen bir kamu kurumu olarak nitelendirilmiş olsa da; kamu tüzel kişileri hakkında esas faaliyetleri bakımından kamu hukuku hükümleri, istisnai olarak da özel hukuk hükümleri uygulanır. Kamu iktisadi teşebbüsleri söz konusu olduğunda ise bu durum tam tersidir.<sup>255</sup>

Kamu tüzel kişilerinin denetimi, niteliklerine göre; kendi içerisinde oluşturulan bir mekanizma yoluyla ya da diğer bir devlet birimi veya yargı makamları tarafından

---

<sup>248</sup> Gözübüyük, Tan, s. 165; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 215,

<sup>249</sup> Atay, *İdare*, s. 167; Yıldırım, *İdare*, s. 14.

<sup>250</sup> Atay, *İdare*, s. 167.

<sup>251</sup> AYM, E. 2011/145, K. 2013/70, K.T. 06/06/2013, R.G. 23/11/2013-28830.

<sup>252</sup> Gözler, Kaplan, s. 104.

<sup>253</sup> İşbir, s. 77.

<sup>254</sup> Duran, *İdare*, s., 72.

<sup>255</sup> Gözübüyük, *Yönetim*, s. 92.

gerçekleştirilebilir. Genellikle merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi şeklinde görülen idari vesayette, denetim diğer bir devlet birimi tarafından gerçekleştirilir ve bu denetim kapsamı içerisinde hukukilik ve yerindelik denetimi yapılabilir. Yargı makamları tarafından gerçekleştirilen denetim ise hukukilik denetimi ile sınırlıdır.<sup>256</sup> Özel hukuk tüzel kişilerinin denetimi ise idari kolluk aracılığıyla gerçekleştirilir ve bir kolluk denetimidir.<sup>257</sup>

Kamu tüzel kişiliklerine katılımda ilgilinin serbest iradesi söz konusu değildir. Devlet kamu tüzel kişiliğine o ülkede doğmakla, il veya belediye kamu tüzel kişiliklerine o yerde ikameti olmakla katılır. Belirli bir meslek veya sanatı icra ediyor olmak o alanda kurulmuş meslek odasına kayıt olmayı gerektirebilir. Buna karşın özel hukuk tüzel kişiliğine katılım ilgilinin iradesi ve seçimi doğrultusunda olur. Kişiler bir derneğe, siyasi partiye veya sendikaya dilediklerini zaman girip, diledikleri zaman bu tüzel kişilikten ayrılabilirler.<sup>258</sup>

Kamu tüzel kişiliklerinde istihdam edilen personel kural olarak kamu görevlisi ve memurdur. Bunun yanında kamu tüzel kişilerinin malları kamu malı sayılır ve bundan dolayı kamu mallarına ilişkin hukuki rejime tabidir.<sup>259</sup>

#### 1.3.2.4. Kamu Tüzel Kişiliğinin Türleri

Kamu tüzel kişileri; kuruluş şekilleri, amaçları, faaliyet alanları veya yetkileri itibari ile farklı türlerde karşımıza çıkmaktadır. Her bir kritere göre yeni bir ayırım yapılabilecek olmakla birlikte; kamu tüzel kişileri idari teşkilat içindeki konumlarına ve yapılarına göre temel iki ayrıma tabi tutulabilir.

##### 1.3.2.4.1. İdari Teşkilat İçerisindeki Konumlarına Göre

İdari teşkilat içerisindeki konumlarına göre kamu tüzel kişileri merkezden yönetim kamu tüzel kişileri ve yerinden yönetim kamu tüzel kişileri olmak üzere ikiye ayrılır.

<sup>256</sup> Atay, *İdare*, s. 168.

<sup>257</sup> Atay, *İdare*, s. 168; Yıldırım, *İdare.*, s. 15.

<sup>258</sup> Atay, *İdare*, s. 169; Yıldırım, *İdare*, s. 14.

<sup>259</sup> Atay, *İdare*, s. 169; Günay, s. 79; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 214-215.



Her iki tür yapı da kamu tüzel kişilerinin özelliklerini paylaşırlar. Ancak aralarında faaliyet konusu ve faaliyet yeri bakımından fark bulunmaktadır.<sup>260</sup>

#### 1.3.2.4.1.1. Merkezden Yönetim Kamu Tüzel Kişileri

Merkezden yönetim kamu tüzel kişisi bir tanedir ve o da Devlet kamu tüzel kişiliğidir. Devlet kamu tüzel kişiliği merkezi idareyi temsil eder.

#### 1.3.2.4.1.2. Yerinden Yönetim Kamu Tüzel Kişileri

Yerinden yönetim kamu tüzel kişileri yer bakımından yerinden yönetim kamu tüzel kişileri ve hizmet bakımından yerinden yönetim kamu tüzel kişilerinden oluşur. Yer bakımından yerinden yönetim kamu tüzel kişileri yani yerel yönetimler; sınırlı sayıda olmak üzere il özel idaresi, belediye ve köy kamu tüzel kişilikleridir. Hizmet bakımından yerinden yönetim kamu tüzel kişileri ise sınırlı sayıda değildir. Bunlara örnek olarak üniversiteler, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, Cumhurbaşkanlığı ofisleri gösterilebilir.

#### 1.3.2.4.2. Yapılarına Göre

Yapılarına göre kamu tüzel kişileri kendilerini oluşturan unsurlara göre kamu idareleri ve kamu kurumları olmak üzere iki ayrılır.

#### 1.3.2.4.2.1. Kamu İdareleri

Kamu idareleri, belirli bir coğrafyada yaşayan insanların oluşturduğu kamu tüzel kişileridir. Hukuk sistemimizde devlet, il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere dört farklı kamu idaresi bulunur. Devlet o ülkede yaşayan insanlardan, il özel idaresi belirli bir il sınırları içerisinde yaşayan insanlardan, belediye belde sınırları içerisinde yaşayan insanlardan, köy ise köy sakinlerinden oluşmaktadır.<sup>261</sup>

---

<sup>260</sup> Gözler, Kaplan, s. 108.

<sup>261</sup> Gözler, Kaplan, as. 108.

#### 1.3.2.4.2.2. Kamu Kurumları

Belirli bir mal varlığının belirli bir kamu hizmetine tahsis edilmesi ile kurulan kamu tüzel kişilerine kamu kurumları denmektedir.<sup>262</sup> Hizmet bakımından yerinden yönetim kamu tüzel kişileri olan üniversiteler, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, Cumhurbaşkanlığı ofisleri, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu aynı zamanda kamu kurumlarıdır.

#### 1.3.2.4.2.3. Farkları

Belirli bir coğrafyada, belirli bir bölgede bir arada yaşayan insanlardan oluşan kamu tüzel kişileri olan kamu idareleri; aynı yerde yaşayan insanların aynı amaçla bir araya gelmelerinden oluşmuştur. Bu itibarla kamu idareleri birer kişi topluluğudur. Buna karşın kamu kurumları belirli bir hizmetin gerçekleştirilmesi amacıyla bir araya getirilen mallara tüzel kişilik kazandırılması sonucunda kurulurlar. Bu itibarla kamu kurumları birer mal topluluğudur. Diğer bir ifadeyle kamu idarelerinin asli unsuru onu oluşturan insanlarken, kamu kurumlarının asli unsuru mal ve hizmettir.<sup>263</sup>

Kamu idarelerinin karar organları yine o kamu idaresini oluşturan insan topluluğu tarafından seçimle belirlenir. Demokrasi açısından da kamu idarelerinin asli unsuru olan insanların, bu kamu tüzel kişiliğinin yönetimine de katılması gereklidir. Buna karşın bir hizmete özgülünmüş mal topluluğu niteliğindeki kamu kurumlarında karar organları atamayla göreve gelir. Yöneticiler ve personel ilgili kamu kurumunun asli unsuru değil hizmetkârdır. Bu nedenle yöneticilerin personel tarafından seçimle belirlenmesi mümkün değildir.<sup>264</sup>

Kamu idareleri faaliyet alanı itibariyle genel yetkilidir. Daha geniş bir ifadeyle herhangi bir konuda faaliyet gösterebilirler ve faaliyetleri konu itibari ile sınırlanmamıştır. Buna

---

<sup>262</sup> Özay, *Yönetim*, s. 126-129; Gözübüyük, *Yönetim*, s. 213.

<sup>263</sup> Gözler, Kaplan, s. 108.

<sup>264</sup> Gözler, Kaplan, s. 109.

karşı kamu kurumları belirli bir hizmetin yürütülmesi amacıyla kurulduklarından faaliyet alanları o hizmet ve o hizmetin gerekleriyle sınırlıdır.<sup>265</sup>

Coğrafi bakımdan ise ülke genelinde genel yetkili olarak faaliyet gösteren Devlet kamu tüzel kişiliği dışında diğer kamu idareleri yetki itibari ile kuruldukları coğrafi alanla sınırlandırılmışlardır. Faaliyet konusu bakımından sınırlandırılmış kamu kurumları ise coğrafi bakımdan böyle bir sınırlamaya tabi değildirler. Kamu kurumları aynen Devlet gibi ülke genelinde faaliyet gösterebilirler.<sup>266</sup>

### 1.3.3. Kamu Tüzel Kişisi Olarak Belediyeler

#### 1.3.3.1. Kamu Tüzel Kişiliğinin Kaynağı

Belediyelerin kamu tüzel kişisi niteliği doğrudan Anayasa'nın 127 nci maddesinin birinci fıkrası hükmünden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin kamu tüzel kişiliği niteliği hususunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak Kanun koyucu Anayasa hükmüyle yetinmemiş 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3 üncü maddesinde belediyeleri *“belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlayarak belediyelerin kamu tüzel kişisi niteliğine tekrar vurgu yapmıştır.

Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere tüzel kişiler amaç, bağımsızlık ve organizasyon unsurlarına sahip hukuki varlıklardır. Söz konusu kanuni tanımda bu üç unsur ana hatlarıyla ortaya konmuştur. Hükümden anlaşılacağı üzere belediyeler; mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanması amacıyla faaliyet göstermekte, seçilmiş organlar aracılığıyla karar almakta ve idari ve mali açıdan bağımsız hareket etmektedirler.

Kamu tüzel kişiliklerini Anayasa'dan ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan alan belediyelerin ne şekilde kurulacağı ise yine Kanun'un 4 üncü maddesiyle belirlenmiştir.

<sup>265</sup> Gözler, Kaplan, s. 109.

<sup>266</sup> Kalabalık, *İdare*, s. 131.

Söz konusu madde Anayasa'nın 123 üncü maddesinin ikinci fıkrasına uygun olarak belediye kurulması işleminin Cumhurbaşkanı kararı ile gerçekleştireceğini hüküm altına almıştır. Hangi şartların gerçekleşmesi halinde bir yerleşim yerinde belediye kurulabileceği hususu ikinci bölümde detaylı olarak incelenecektir.

Büyükşehir belediyeleri ise belediyelerin aksine Anayasa'da açıkça öngörülmuş bir yerel yönetim değildir. Anayasada yer alan “özel bir yönetim biçimi” olarak, kanunla kurulan ve görev ve yetkileri de kanuna dayanan büyükşehir belediyeleri anayasal değil yasal kuruluşlardır. Bu kuruluşlar her ne kadar Anayasa tarafından mahalli idareler arasında sayılmamış olsa da Anayasa Mahkemesi tarafından<sup>267</sup> mahalli idare olarak nitelendirilmişlerdir.<sup>268</sup> Büyükşehir belediyelerinin anayasal dayanağı Anayasa'nın 127 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmüdür.<sup>269</sup> Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri kamu tüzel kişiliklerini belediyeler gibi Anayasa'dan almamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin kamu tüzel kişiliği niteliği 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3 üncü maddesinin “... Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini, ...” hükmünden kaynaklanmaktadır. Büyükşehir belediyeleri de Anayasa'nın 123 üncü maddesinin ikinci fıkrasına uygun olarak Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 4 üncü maddesi uyarınca toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi suretiyle kurulur.

Belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin kamu tüzel kişisi niteliği ile ilgili tereddüt bulunmamakla birlikte; belediyelerin kamu tüzel kişiliği için gerekli görülen ölçütleri karşıladığı, kamu tüzel kişilerinin temel özelliklerini taşıdığı görülmektedir. Öncelikle

<sup>267</sup> AYM, E. 2007/35, K. 2007/36, K.T. 05/04/2007, R.G. 15/11/2007-26701.

<sup>268</sup> **DERDİMAN Cengiz**, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu”, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, 2012, s. 53.

<sup>269</sup> **GÖZLER Kemal**, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 122, 2013 s. 53.

belediyeler Cumhurbaşkanlığı kararı ile yani “devlet” tarafından kurulmakta olduğundan bu özelliği taşıdığı açıktır. Buna ek olarak belediyeler ve büyükşehir belediyeleri kamu tüzel kişiliğinden kaynaklanan tüm yetki ve ayrıcalıklara da sahiptir.<sup>270</sup> Bu kısımda belediyelerin kamu tüzel kişisi niteliğini daha da netleştirmek adına belediyelerin kullandığı kamu gücü yetkileri ve yararlandığı kamu gücü ayrıcalıklarından, personelinin statüsünden ve mallarının statüsünden bahsetmekte fayda bulunmaktadır.

### 1.3.3.2. Kamu Gücünden Kaynaklanan Yetkileri

İdarenin kamu gücünden kaynaklanan yetkilerinin başında idarenin düzenleme yetkisi gelmektedir. Düzenleme yetkisi idarenin yürüttüğü faaliyetler ve yerine getirdiği görevlerle ilgili olarak Anayasa ve kanuna aykırı olmamak şartıyla genel ve soyut niteliğe sahip düzenlemeler yaratabilme yetkisidir.<sup>271</sup> İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisi belirli ve az sayıda idari makama tanınmış olup; bu yetki ilgili kurum veya kuruluşun karar almaya yetkili organı aracılığıyla kullanılır.<sup>272</sup> Anayasa'nın 124 üncü maddesinin birinci fıkrası “...kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.” şeklinde düzenlenen hükmü uyarınca kamu tüzel kişilerine kendi görev alanlarıyla sınırlı olarak ikincil düzenleme niteliğinde yönetmelikler çıkarabilme yetkisi tanımıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan “*Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, ...*” düzenlemesiyle belediyelerin bu yetkisini kanun hükmü olarak belediyeler özelinde yinelemiştir.

Kaynağını kamu gücünden alan diğer bir yetki idari kolluk yetkisidir. Kolluk kavram olarak toplumda düzeni korumak ve sağlamak amacıyla idare tarafından kullanılan bir yetkidir. İdari kolluk etkinlik olarak önleyici nitelikte olup; idari işlem ve davranışlarla

---

<sup>270</sup> İşbir, s. 431

<sup>271</sup> Günday, s. 223.

<sup>272</sup> Atay, *İdare*, s. 442.

kamu düzeninin korunmasını veya yeniden tesis edilmesi işlevini yerine getirir.<sup>273</sup> Tüm ülke çapında faaliyet gösteren genel idari kolluğun aksine, özel idari kolluk temel olarak özel kanunların verdiği yetkilerle belirli görevleri yerine getirir ve görev alanı daha sınırlıdır.<sup>274</sup> Belediye Kanunu'nun yine 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi düzenleme yetkisini takip edecek şekilde “...*belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.*” şeklinde düzenlenmiştir. Buna ek olarak 51 inci maddenin birinci fıkrası “*Belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular.*” hükmüyle belediye zabıtasını mahalli idari kolluk olarak tespit etmiştir. Mahalli idari kolluk olarak belediye zabıtasının faaliyet alanı kural olarak güvenlik faaliyeti kapsamında olmasa da 3194 sayılı İmar Kanun'u ile yıkılmaya yüz yutmuş binaları yıkma görevi amaç olarak genel idari kollukla özdeşir.<sup>275</sup> Bu yetki özelinde Anayasa Mahkemesi İmar Kanunu'nun ilgili 42 nci maddesinin birinci fıkrasına ilişkin değerlendirmesinde; madde kapsamında tesis edilen işlemleri ve alınan yıkım ve para cezası kararlarını, “kamu gücü kullanılarak alınmış yönetsel kararlar” olarak nitelendirmiştir.<sup>276</sup> GÖZLER ve KAPLAN yerel yönetimlerin belli bir coğrafyada genel yetkili kamu tüzel kişileri olmaları nedeniyle, organik kriter yerine fonksiyonel kriter ışığında belediye kolluğunun da genel idari kolluk olduğunu ifade etmektedir.<sup>277</sup>

Kolluk yetkisi, kişilerin bazı faaliyetlerinin kamu düzenini bozucu nitelikte olup olmadığının o faaliyet gerçekleştirilmeden önce incelenmesi amacıyla izin verme veya diğer bir tabirle müsaade etme yetkisini de kapsamaktadır.<sup>278</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi “*Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.*” hükmü ile belediyeye izin verme yetkisi “genel olarak” tanınmıştır. Söz konusu fıkranın ilgili diğer

<sup>273</sup> Atay, *İdare*, s. 605-606.

<sup>274</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 601- 604.

<sup>275</sup> Günday, s. 296; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 604.

<sup>276</sup> AYM, E. 1996/72, K. 1997/51, K.T. 15/05/1997, R.G. 01/02/2001-24305.

<sup>277</sup> Gözler, Kaplan, s. 536.

<sup>278</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 608; Günday, s. 304.

bentlerinde ise izin yetkisi özel olarak düzenlenmektedir.<sup>279</sup> Örneğin, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulüne Dair Kanun'un 3 üncü maddesi uyarınca belediye sınırları ve mücavir alan içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye işyerinin türüne ve bulunduğu yerde büyükşehir belediyesi olup olmadığına göre büyükşehir belediyeleri veya belediyeler yetkili kılınmıştır. Diğer bir örnek olarak, İmar Kanunu'nun 18 nci, 21 nci ve 30 uncu maddeleri uyarınca belediye sınırları ve mücavir alan içerisinde inşaat ruhsatı, yapı ruhsatı veya yapı kullanım izni vermeye belediyeler yetkilidir.

İdarenin kolluk yetkisinin doğal sonucu olarak idare ilgililere faaliyetten men, işyeri kapatma, idari para cezası verme, ruhsat iptal etme, yıkım kararı, mülkiyetin kamuya geçirilmesi gibi idari yaptırımlar uygulayabilmektedir.<sup>280</sup> İdarenin emir ve yasaklarını ihlal eden ve idare tarafından cezalandırılabilen bir eylemin ortaya çıkması idari düzenin bozulmasına sebep olur. Bozulan düzenin tekrar tesisi ve düzenin tekrar bozulmasını önlemek amacıyla idari yaptırımlara ihtiyaç duyulmaktadır.<sup>281</sup> İdareye, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama nedenleriyle yargı kararına ihtiyaç duyulmaksızın verilen bu idari yaptırım uygulama yetkisi, Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında "İdare, halkın tedirgin olmasını önlemek için yasaların kendine tanıdığı yetkiler çerçevesinde vereceği kararlar ile birtakım tedbirler alabilir ve yasaklar koyabilir. Yasalarda, bu yasaklara uymayanları uyararak ve yasaklara uyulması sağlamak üzere idari mercilerce bazı yaptırımlar uygulanmasını sağlamak üzere bazı düzenlemelere yer verilebilir. Konulan yasaklar, kolluk sınırlarını aşmamak ve uygulanan yaptırımlar bunlara özgü idari yaptırımlar olmak üzere idarenin yetkileri içindedir." şeklinde açıklanmıştır.<sup>282</sup>

Belediyeler de sahip oldukları kolluk yetkisi kapsamında çeşitli düzenlemelerle çeşitli idari yaptırımlar uygulama yetkisine sahip kılınmıştır. İşyeri Açma ve Çalışma

<sup>279</sup> Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha izinleri (m.15/1-j), gayrisihhi işyeri ve umuma açık istirahat yeri ruhsatları (m.15/1-l) seyyar satış izinleri (m.15/1-m) 15 inci maddede özel olarak düzenlenmiş ve belediyeler tarafından verilebilecek bazı izinlerdir.

<sup>280</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 611.

<sup>281</sup> ÇAĞLAYAN Ramazan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, Ankara, Asil Yayın, 2006, s. 22.

<sup>282</sup> AYM, E. 1969/446, K. 1970/2, K.T. 06/01/1970, R.G. 15/12/1970-13975.

Ruhsatları Hakkında Yönetmelik<sup>283</sup> kapsamında faaliyet izni vermeye yetkili olan belediyeler aynı Yönetmelik'in 42 nci maddesi uyarınca verilen ruhsatların iptaline de yetkilidir. Yine aynı Yönetmelik'in 39 uncu maddesi uyarınca belediyeler işyerlerini geçici olarak faaliyetten men edebilirler. Bunun dışında belediyeler İmar Kanunu'nun 32 nci maddesi uyarınca yıkım kararı almaya, 42 nci maddesi uyarınca ise idari para cezası uygulamaya yetkilidir. Ayrıca 5326 sayılı Kabahatler Kanunu<sup>284</sup>'nun 36 ncı maddesiyle yasaklanan gürültü, 37 nci maddesiyle yasaklanan rahatsız etme, 38 inci maddesiyle yasaklanan işgal, 41 inci maddesiyle yasaklanan çevreyi kirletme, 42 nci maddesiyle yasaklanan afiş asma fiillerinin işlenmesi halinde belediye tarafından idari para cezası uygulanabilmekte; 33 üncü maddesiyle yasaklanan dilencilik fiilinin işlenmesi halinde yine belediye tarafından hem idari para cezası hem de dilencilikten elde edilen gelire el konularak mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilebilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi "*Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.*" düzenlemesiyle belediyelere tarh, tahakkuk ve tahsil yetkileri de tanınmaktadır. Kamu alacağının belirlenmesi tarh, alacağın tahsil edilecek duruma getirilmesi ise tahakkuk işlemidir. Son aşama ise idare, özel hukuk kişilerinden farklı bir şekilde, kamu hukukundan doğan alacaklarını İcra ve İflas Kanunu'nda belirlenen usullerden bağımsız olarak, icra ve iflas dairelerine ihtiyaç duymadan kendi teşkilatı eliyle haciz ve satış yoluyla tahsil etme yetkisine sahiptir.<sup>285</sup> 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu<sup>286</sup> belediyelere; ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisi, çevre temizlik vergisi tahsil etme yetkisi verilmiştir. Aynı Kanun işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesim harcı gibi harçların tahsili konusunda da belediyeleri yetkili kılmıştır. Bunların yanında belediyeler; kişilere

<sup>283</sup> 10/08/2005 tarih ve 25902 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>284</sup> 31/05/2005 tarih ve 25772 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>285</sup> Günday, s. 244-245.

<sup>286</sup> 29/05/1981 tarih ve 17354 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.



bir kamu hizmeti karşılığında veya karşılık olmaksızın kamu gücüne dayanarak vergi, resim, harç benzeri mali yükümlülük getirebilmektedir.<sup>287</sup> Örneğin Anayasa Mahkemesi bir kararında belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yeraltı sularıyla ilgili olarak özel kişiler tarafından elde edilen kullanma ve sanayi suları için düzenlenen tarifelere göre "ücret" adı altında alınan paranın, bir hizmet veya malın karşılığını oluşturmaması, maliyet-kar esasına göre belirlenmemesi ve kamu gücüne dayanılarak tek taraflı irade ile tespit olunması açısından, belediyeler için vergi benzeri mali kaynak olduğunu belirlemiştir.<sup>288</sup>

Kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen idari faaliyetler taşınır ve taşınmaz malların kullanımını da gerektirmektedir. Bununla birlikte kamu tüzel kişileri faaliyetlerinde kullanacakları taşınır ve taşınmaz malları özel hukuk kişileri gibi örneğin satın alma yoluyla veya idare olarak her zaman ihale yoluyla edinmezler. Kamu tüzel kişisi olmak ayrı bir takım mal edinme yetkilerini de beraberinde getirir.<sup>289</sup> İdarenin yürüttüğü faaliyet için ihtiyaç duyduğu taşınır veya taşınmaz malı ilgisinin rızasının bulunmadığı veya hukuki sebeplerle mülkiyetin el değiştirmemesinin mümkün olmadığı durumlarda ihale yoluyla ilgisinden satın alması mümkün değildir. Kamu yararının da bulunması halinde idare, kamu gücü kullanarak ilgisinin elindeki taşınmazı güncel bedelini peşin olarak ödemek şartıyla mülkiyetine geçirerek kamulaştırabilir.<sup>290</sup> Anayasa'nın 146 ncı maddesiyle Devlet ve kamu tüzel kişilerine tanınan bu kamulaştırma yetkisi, Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde yer alan "*Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.*" hükmüyle belediyelere de tanınmıştır. Mahalli idarelerin taşınmaz mal edinmelerinde en sık başvurulan yöntem kamulaştırma'dır.<sup>291</sup>

<sup>287</sup> AYM, E. 1990/18, K. 1991/4, K.T. 14/02/1991, R.G. 08/05/1991-20865.

<sup>288</sup> AYM, E. 1986/20, K. 1987/9, K.T. 31/03/1987, R.G. 28/05/1987-19473.

<sup>289</sup> İşbir, s. 282.

<sup>290</sup> Atay, *İdare*, s. 739.

<sup>291</sup> **PİRLER Orhan**, "*Belediyelerde, İl Özel İdarelerinde ve Köylerde Kamulaştırma İşleri*", Türk İdare Dergisi, Cilt: 66, Sayı: 402, 1994, s. 10.

Son olarak belirtmek gerekir ki 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 10 uncu maddesi uyarınca büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri, Belediye Kanunu ile belediyelere tanınan tüm yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.

#### 1.3.3.3. Mal ve Gelirlerinin Statüsü

Kamu malları bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde olan taşınır veya taşınmaz mallar<sup>292</sup> olarak veya Anayasa Mahkemesi tarafından daha geniş tanımlandığı şekliyle doğal nitelikleri gereği herkesin ortak yararlanmasına açık olan sahihsiz mallar ile kamu tüzelkişileri tarafından herkesin ya da halkın bir kısmının yararlanmasına ayrılan orta malları ve kamu hizmeti niteliğindeki etkinliklerin konusu ve aracı olan mallar olarak tanımlanabilir.<sup>293</sup> Özetle bir malın kamu malı sayılabilmesi için bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde olması ve kamu yararına tahsis edilmiş olması gerekmektedir.<sup>294</sup> Kamu malları özel kişilere ait mallara kıyasla daha farklı, özel bir korumadan yararlanmaktadır. Örneğin kamu mallarına karşı işlenen suçlar için belirlenmiş cezalar daha ağırdır veya kamu malları özel hukuk kişilerinin hukuka aykırı işgallerine karşı özel olarak korunur.<sup>295</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinin beşinci fıkrası "*Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.*" şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu hüküm uyarınca belediye malları devlet malı gibi korunmakta, taşınmazları için işgali halinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanun'u<sup>296</sup> kapsamında ecrimisil talep edilebilmekte ve bu taşınmazların mülki amir marifetiyle tahliyesi gerçekleştirilebilmektedir.<sup>297</sup> Söz konusu hüküm çerçevesinde belediyelere ait malların kamu malı gibi değerlendirildiği ve özel bir koruma altında olduğu açıktır.

Belediye taşınmazları vergi muafiyetlerinden de yararlanmaktadır. Belediye Kanunu'nun 16 ncı maddesi uyarınca belediyelerin kamu hizmetine ayrılan veya

---

<sup>292</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 621.

<sup>293</sup> AYM, E. 1996/66, K. 1997/7, K.T. 31/01/1997, R.G. 28/10/1997-23154.

<sup>294</sup> Gözler, Kaplan, s. 617.

<sup>295</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 634.

<sup>296</sup> 10/09/1983 tarih ve 18161 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>297</sup> Gözler, Mahalli, s. 346.

kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muafır.

Mahalli idarelerin gelirlerinin başında gelen ve tarh, tahakkuk ve tahsil aşamaları bizzat mahalli idare tarafından yerine getirilen öz gelirler; vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, taşınmaz mal gelirleri, ceza gelirleri, faiz gelirleri, özel kişi ve kuruluşlar tarafından yapılan yardımlardan oluşmaktadır. Merkezi idareden mahalli idareye yapılan kaynak aktarımları olan transfer gelirleri ve borçlanma gelirleri de mahalli idarelerin gelirleri arasındadır.<sup>298</sup>

Bir mahalli idare türü olan belediyelerin gelirlerinin ise büyük oranda kamu geliri statüsünde olduğu gözlemlenmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>299</sup> kamu gelirlerini “*Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler*” olarak tanımlamış olup; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 59 uncu maddesinde belediyelerin gelirleri vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, girişim ve iştirak ya da faaliyetlerden elde edilen gelirler ve diğer gelirler olarak sayılmıştır.

Bu minvalde Kanun’un 15 inci maddesinin altıncı fıkrası uyarınca belediyelerin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirlerin, şartlı bağışların ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan mallar ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirlerinin haczedilemeyeceği belirlenerek, belirtilen belediye gelirlerine ve kamu

<sup>298</sup> ARIKBOĞA Ülkü, “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 33, 2016, s.277-279.

<sup>299</sup> 24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir

hizmetinde kullanılan mallarına bu yönde ayrıcalık tanınmıştır.<sup>300</sup> Anayasa Mahkemesi söz konusu altıncı fıkra ile ilgili verdiği bir kararında belediyelerin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere bir takım faaliyetler gösteren kamu tüzel kişileri olduklarını ifade ederek; bu faaliyetler için de aynı ve nakdi varlığa ihtiyaç duyduklarını, haciz yasağının belediyece yerine getirilen bazı kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir şekilde yürütülmesine hizmet ettiğini değerlendirmiştir.<sup>301</sup>

Ayrıca 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un<sup>302</sup> 1 inci maddesi Kanun'un uygulama kapsamına "... belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları" dahil edilerek belediyelerin belirtilen alacaklarına söz konusu Kanun çerçevesinde özel bir tahsil usulü öngörmüştür. Kanun kapsamında kamu alacakları teminat, ihtiyati haciz, ihtiyati tahakkuk gibi koruyucu önlemlerden de yararlanmaktadır.<sup>303</sup>

#### 1.3.3.4. Personelinin Statüsü

Tüzel kişilikte istihdam edilen personelin hukuki statüsü kamu tüzel kişileri ile özel hukuk tüzel kişilerini birbirinden ayıran temel özelliklerdendir. Özel hukuk tüzel kişilerinin çalışanları iş hukuku hükümlerine tabi olarak iş akdiyle çalışırken; kamu tüzel kişileri çalışanları kamu hukuku kurallarına tabi olup devlet memuru ve kamu görevlisi adını almakla beraber kamu tüzel kişilerinde iş akdiyle devlet memuru statüsüne tabi olmaksızın işçi statüsünde istihdam sağlanması da mümkündür.<sup>304</sup>

Belediye personeli esas itibari ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir ve belediye başkanı tarafından atanır.<sup>305</sup> Devlet memuru statüsündeki personel, bu statüde

<sup>300</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 346

<sup>301</sup> AYM, E. 2007/37, K. 2010/114, K.T. 16/12/2010, R.G. 06/07/2011-27986.

<sup>302</sup> 28/07/1953 tarih ve 8469 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>303</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 696 vd.

<sup>304</sup> İşbir, s. 314-316.

<sup>305</sup> Günday, s. 507; **GÖZÜBÜYÜK Şeref**, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Türkiye ve Orta Doğru Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1967, s. 59.

bulunmasının bir sonucu olarak bir takım subjektif kamusal haklardan yararlandığı gibi; yine memurluk statüsü gereği bir takım ödevler üstlenir ve yasaklara tabidirler.<sup>306</sup> Belediyelerde iş hukuku hükümlerine tabi olarak çalışacak işçi istihdamı da mümkündür.<sup>307</sup> Her ne kadar belediye personeli esas itibariyle devlet memuru statüsünde olsa da belediye personeli sayısı içerisinde devlet memurlarının oranı azalmakta, sözleşmeli personel sayısı ise artış göstermektedir. Bu durumda belediyeler için Anayasa'nın 128 inci maddesinde yer alan “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” ilkesiyle uyuşmadığı söylenebilir.<sup>308</sup> Farklı statülerde personelin, belirli bir standart olmadan istihdamı belediyelerin kurumsallaşmaları önünde bir engel de oluşturur.<sup>309</sup> Belediye personeline genel itibariyle nitelik yönünden eleştiriler de yöneltilmektedir. Bunun yanında belediyelerin işe alım politikalarının “işe göre personel” yerine “personele göre iş” yaklaşımıyla şekillenmesi ve belediyelerin işe alımlarda yerel işgücü havuzuyla sınırlı olması bu eleştirilerin dayanağını oluşturmaktadır.<sup>310</sup>

#### 1.4. MERKEZDEN YÖNETİM

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123 üncü maddesi ikinci fıkrasının “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” hükmü ile merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri anayasal düzeyde benimsenmiştir.

---

<sup>306</sup> **TUTUM Cahit**, “Memurların Hak ve Ödevleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, 1969, s. 105 vd.

<sup>307</sup> Gözler, Mahalli, s. 379.

<sup>308</sup> **KARAHANOĞULLARI Onur**, “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 47, Sayı: 1, Ankara, 1998, s. 280.

<sup>309</sup> **ÖZHAN Hasan**, “Belediyelerde Personel İstihdamı Sayısal Dağılımı, Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 66, Sayı: 403, 1994, s. 38.

<sup>310</sup> **GÜLER Birgül, ÖKTEM M. Kemal**, “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 2, 1989, s. 34.

### 1.4.1. Tanımı

Genel bir ifadeyle merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi ve kamu gücünün merkezde toplanmasını ifade eder. Merkezden yönetim söz konusu olduğunda kamu hizmetleri devlet merkezinde, yani başkentte, bulunan belirli ve sınırlı sayıda, bir veya birkaç yetkili tarafından planlanır, kararlaştırılır, düzenlenir ve yürütülür.<sup>311</sup> Merkezden yönetimi benimseyen idari teşkilatlanmalarda kararların tamamı devlet tüzel kişiliğinin adına, devlet tüzel kişiliği içerisinde alınır. Devlet ulusal nitelikteki hizmetler ve mahalli niteliği aşan hizmetlerin yürütülmesi ve yönetilmesinde tek başına yetkilidir. Böylelikle yönetim faaliyetine ilişkin bir tekillik tezahür ederek, kural koyma gibi siyasal yetkilerin kısmi de olsa devlet tüzel kişiliği dışındaki tüzel kişilere aktarımı dışlanır.<sup>312</sup> Kamu hizmetlerinin teşkilatlanmasının bir şekli olan merkezden yönetim, yerinden yönetimin zıttıdır.<sup>313</sup> Merkezden yönetim söz konusu ise kamu hizmetleri doğrudan merkez veya merkezin hiyerarşisi içinde bulunan teşkilatlar aracılığıyla yürütülür.<sup>314</sup>

Yetkiler merkezde toplanmış olsa da bu yetkilerin yurt genelinde kullanılmasını, ilgili kamu hizmetlerinin merkez dışında da etkin biçimde yürütülmesini sağlayacak bir taşra teşkilatına da ihtiyaç duyulmaktadır. Merkezin başkent dışında, yani taşradaki uzantısı olan görevliler kendilerine ait herhangi bir yetkiye ve sorumluluğa sahip olmayıp, söz konusu yetkileri merkez adına kullanmaktadırlar. Taşra görevlileri merkez tarafından atanır; merkezin emir ve talimatları çerçevesinde hareket ederler. Bu görevlilerin atanmaları, merkezin emir ve talimatlarına uygun olarak hareket etmeleri ise hiyerarşi adı verilen hukuki bir bağ ile sağlanır.<sup>315</sup> Hiyerarşik yetki, devlet tarafından yürütülen hizmetlerin niteliğine uygun olarak kurulan bakanlıklar tarafından kendi görev alanı ile ilgili faaliyet gösteren personelin iş ve işlemleri üzerinde kullanılır.<sup>316</sup> Merkezden yönetimde kamu hizmetleri bakanlık şeklinde teşkilatlanmış olsa da bakanlıkların kendilerine ait bir kamu tüzel kişiliği yoktur. Bütün hizmetler aslında tek bir tüzel

---

<sup>311</sup> Duran, *İdare*, s. 47.

<sup>312</sup> Atay, *İdare*, s. 171.

<sup>313</sup> Atay, *İdare*, s. 173.

<sup>314</sup> **GÖZÜBÜYÜK Şeref**, *Yönetim Hukuku*, 27. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 40.

<sup>315</sup> Günday, s. 66.

<sup>316</sup> Atay, *İdare*, s. 171.

kişilik olan devlet tüzel kişiliği tarafından yürütülür. Bu şekilde yürütülen kamu hizmetleri ise “milli kamu hizmetleri”<sup>317</sup> olarak adlandırılır ve ülkenin her yerinde tek bir merkezin kararları doğrultusunda yerine getirilir.<sup>318</sup> Örneğin ülkemizde güvenlik, sağlık ile ilk ve orta eğitim hizmetleri merkezden yönetime uygun olarak; kurulan İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı ve onların taşra teşkilatları aracılığıyla devlet adına, devlete ait yetkinin kullanılması suretiyle yürütülmektedir.<sup>319</sup> Kaldı ki eğitim, savunma, adalet, sağlık gibi bütünlüğe ihtiyaç duyan kamu hizmetlerinin kural olarak<sup>320</sup> merkezden yönetim esasına göre yürütülmesi gerekmektedir.<sup>321</sup>

Merkezden yönetim siyasal sistemlerinden bağımsız olarak bütün devlet idarelerinde farklı yoğunluklarda uygulanan bir ilkedir.<sup>322</sup> Kamu hizmetlerinin durmasına ve tıkanmasına neden olacağından, bu ilke hiçbir zaman sert ve katı bir yaklaşımla uygulanmaz. Merkezden yönetimin, devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerini dışlayıcı özelliği nedeniyle yumuşatılmış şekliyle uygulanır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde diğer kamu tüzel kişileri de rol alır veya merkeze ait yetkilerin bir kısmı alt kademelere devredilir.<sup>323</sup> Yine de idari fonksiyonun önemli bir kısmı yürütme organının üzerine bırakılarak merkezde toplanır. Bu durum devletin birliği ve güçlülüğü için bir gerekliliktir.<sup>324</sup>

---

<sup>317</sup> Kamu hizmetleri çeşitli sınıflandırmalara tabi kılınmış olup bu anlamdaki sınıflandırmalardan biri de sunulan hizmetin yürütülme ölçeğine göre milli kamu hizmetleri-mahalli kamu hizmetleri ayırımına göre yapılmaktadır. Bkz. Atay, *İdare*, s. 587.

<sup>318</sup> Atay, *İdare*, s. 172.

<sup>319</sup> Gözler, Kaplan, 2020, s. 76.

<sup>320</sup> Adı geçen faaliyetlerin devlet tekelinde yürütülmesi esası geçerliliğini korumakla birlikte, kamu hizmeti anlayışındaki değişim ve kavramın günün şartlarına uyum sağlaması özelliğine bağlı olarak; devletin gözetim ve denetimi altında özel kişiler tarafından yürütülmesi de söz konusudur. Bkz. **PEKTAŞ Zafer, DİRDİMAN Cengiz**, “*Kamu Hizmetlerinin Özel Teşebbüslere Gördürülmesi Açısından Sosyal Devlet Anlayışının İçeriği ve Değeri*”, İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, 2016, s. 54 vd.

<sup>321</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 150.; Atay, *İdare*, s. 178.

<sup>322</sup> Özyörük, s. 58.; Atay, *İdare*, s. 172.

<sup>323</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 148.

<sup>324</sup> Özyörük, s. 58.

## 1.4.2. Türleri

Merkezden yönetim hem siyasi alanda hem de idari alanda uygulama alanı bulabilen bir kavramdır. Bu itibarla merkezden yönetim, siyasi merkeziyetçilik ve idari merkeziyetçilik olmak üzere iki türe sahiptir.

### 1.4.2.1. Siyasi Merkeziyetçilik

Siyasi merkeziyetçilik bir devlet şeklini ifade etmekte olup; siyasi merkezde ifade edilen devlet şekli egemenliğin tek ve bütünlük sergilenen, ülke içinde mutlak bir hukuk ve kanun birliği olan, siyasi otoritenin tamamen merkezde toplandığı bir devlet şeklidir.<sup>325</sup> Başka bir ifadeyle ülke içinde yasama, yürütme ve yargı tektir.<sup>326</sup> Bu devlet şekli dünyada en eski ve yaygın biçimde uygulanmakta olan tekçi veya üniter devlet olarak adlandırılır.<sup>327</sup> Anayasada da “Türkiye Devleti ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.” şeklinde belirtildiği üzere Türkiye Cumhuriyeti Devleti de üniter bir yapıdadır. Aksi yönde bir devlet şekli ise Anayasanın 4’üncü maddesiyle yasaklanmakta; tek olan egemenlik, ulus ve ülke bütünlüğünden oluşan tek bir devlet yapısında kendini göstermektedir.<sup>328</sup> <sup>329</sup> Türkiye’nin devlet yönetimine hâkim olan ilke ise merkezden yönetimdir.<sup>330</sup>

Siyasi merkeziyetçiliğin benimsendiği üniter devletlerde yerel halkın kendi kendisini idare etmesi esasına dayanan yerel yönetimlere de faaliyet alanı tanınır. Yerel yönetimlerin varlığı devletin üniter niteliğini ortadan kaldırmaz, yerel yönetimlerin yetkisi ne kadar güçlü olursa olsun bu durum federatif yapıya dönüşmez.<sup>331</sup> Aksine, halkın yönetime katılımını arttırarak “bölgecilik” yoluyla “bölücülüğü” engeller.<sup>332</sup>

<sup>325</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 148.

<sup>326</sup> **TEZİÇ Erdoğan**, *Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Beta, İstanbul, 2003, s. 123.

<sup>327</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 148.

<sup>328</sup> **GÖZÜBÜYÜK Şeref**, *Anayasa Hukuku*, 13 Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 22; **SOYSAL Mümtaz**, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 6. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1986, s. 181.

<sup>329</sup> “Türkiye Devleti ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.” düzenlemesi 1961 Anayasa’sının 3 üncü maddesinde de kendisine yer bulmuştur. **KİLİ Suna**, *Türk Anayasaları*, 2. Baskı, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1982, s. 69.

<sup>330</sup> Fendoğlu, *Anayasa*, s. 420-422.

<sup>331</sup> Gözübüyük, *Anayasa*, s. 20; Teziç, s. 124-125; **ATAY Ender Ethem**, *Anayasa Hukuku*, Turan Kitabevi, Ankara, 2022, s. 40.

<sup>332</sup> Soysal, *Anayasa*, s. 183.



Buna ek olarak yerel yönetimlerin sadece yasama ve yargı yetkilerinden ziyade sadece idari yetkileri bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin varlıkları kendilerinden değil, merkezi idarenin çıkardığı kanunlara bağlıdır. Merkezi idare çıkardığı kanunlarla yerel yönetimler kurup bunları ortadan kaldırabilir.<sup>333</sup> Keza Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 7'nci maddesi de kanun adı altında veya kanunla eş değerde düzenleyici işlemler yapma, yani yasama yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bırakmış; bu yetkinin devredilemez olduğunu düzenlemiştir.<sup>334</sup>

Yerel yönetimler kuruluş veya ortadan kaldırılışlarına ilişkin kanunların yanı sıra merkezi idare tarafından çıkarılan tüm yasal düzenlemelere de uygun faaliyet göstermek zorundadır.<sup>335</sup> Yerel yönetimler belirli bir dereceye kadar özerkliğe sahip olsalar da yerel yönetimlerin yasalara uygun faaliyet gösterip göstermedikleri hususu merkezin yerel yönetimler üzerinde kullandığı idari vesayet yetkisi ile denetlenebilir.<sup>336</sup>

#### 1.4.2.2. İdari Merkeziyetçilik

İdari merkeziyetçilik, merkezden yönetimin sadece idari alanda uygulanan bir türüdür. Sadece yürütme organını ilgilendirir ve yürütme yetkisinin tek elde toplanmasını ifade eder.<sup>337</sup> Yukarıda verilen bilgiler ışığında idari merkeziyetçiliğin ve siyasi merkeziyetçiliğin bir arada bulunabileceği; ancak siyasi merkeziyetçiliğin, yerel yönetimlere faaliyet alanı tanıyan yönü nedeniyle, mutlaka bir idari merkeziyetçiliği de beraberinde getirmeyeceği söylenebilir.

#### 1.4.3. Özellikleri

Merkezden yönetim şu özelliklere sahiptir:

---

<sup>333</sup> **GÖZLER Kemal**, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 2. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2011, s. 189.

<sup>334</sup> Özbudun, *Anayasa*, s. 212-213.

<sup>335</sup> Teziç, s. 125.

<sup>336</sup> Gözler, *Anayasa*, s. 189.

<sup>337</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 149.

-Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik, yani devlet tüzel kişiliği bulunmaktadır. Bu tüzel kişiliğe “merkezi idare” adı verilir ve kamu hizmetleri merkezi idare tarafından yürütülür.<sup>338</sup>

-Merkezi idare yürütülen kamu hizmetinin konusuna göre bakanlıklara bölünmüş olup; bu bakanlıkların devlet tüzel kişiliği dışında bir tüzel kişiliği bulunmamaktadır.<sup>339</sup> Bakanlıklara taksim edilen kamu hizmetleri ise merkezin taşradaki uzantısı olan, merkezin emir ve talimatları doğrultusunda hareket eden, merkezle hiyerarşik bir bağ içerisindeki kamu görevlileri aracılığıyla yürütülmektedir.<sup>340</sup>

- Kamu hizmetleri ile ilgili icrai kararlar alma ve bu kararları uygulama yetkisi de devlet tüzel kişiliğinde toplanmıştır. Yetki genişliğinden söz edilebilecek istisnai durumlar dışında hiyerarşik yapı içerisindeki taşra birim ve görevlilerinin karar alma yetkileri yoktur.<sup>341</sup>

-Merkezden yönetimde kamu hizmetlerinin bu hizmetlerden faydalananlara götürülmesi ve bu hizmetlerin yürütülmesi giderleri devlet bütçesinden karşılanır; elde edilen gelirler devlet bütçesinde toplanır.<sup>342</sup> Tek bütçe söz konusudur ve yürütülen hizmetlere ilişkin harcamalar merkezdeki harcama yetkilisinin onayıyla ile gerçekleştirilir.<sup>343</sup> Tüm parasal kaynaklar ile araç ve gereçler merkezde toplanmıştır.<sup>344</sup>

Merkezden yönetimin özellikleri ve uygulanış şekli göz önünde bulundurulduğunda ise birtakım faydalar sağlamakta ve bunun yanında yönetimsel sakıncalara yol açtığı bilinmektedir.

---

<sup>338</sup> Gözler, Kaplan, s.76.

<sup>339</sup> Gözler, Kaplan, s. 76.

<sup>340</sup> Günday, s. 66.

<sup>341</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 149.

<sup>342</sup> Atay, *İdare*, s. 173.

<sup>343</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 149.

<sup>344</sup> Günday, s. 67.

#### 1.4.4. Faydaları

Merkezden yönetimin faydaları özetle şu şekilde sıralanabilir:

-Merkezden yönetim tüm ülkenin tek bir otorite altına toplanarak güçlü bir devlet yönetimi kurulmasını sağlar.<sup>345</sup> Devletin “siyasi” anlamda içeride ve dışarıdaki gücünü arttırır. Böyle ülke sınırları içerisinde kamu düzeninin tesisi ve bu düzenin sürdürülmesi hızlı ve etkin bir şekilde sağlanmış olur.<sup>346</sup>

-Tüm beşerî ve mali kaynaklar merkezde toplandığından kamu hizmetleri daha az masrafla ve rasyonel biçimde yürütülebilir.<sup>347</sup> Ayrıca hizmetlerin yürütülmesinde ihtisaslaşma; hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli yürütülmesine yardımcı olur.<sup>348</sup> Bunun sonucu olarak da halkın üzerindeki mali yükün azaltılması mümkündür. Merkezi yönetimde tek bir bütçe söz konusu olduğundan harcamaların mali denetimi daha kolay yapılır.<sup>349</sup>

-Ülkenin tek bir otorite altında toplanmasına ek olarak tek bir bütçe de söz konusu olduğundan ve tüm parasal kaynaklar ile araç ve gereçler merkezde toplandığından kamu hizmetlerinin ülke genelinde yeknesak bir şekilde yürütülmesini ve bu kaynakların eşit bir şekilde taksimini sağlar. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bölgeler ve yöreler arasındaki eşitsizliği ortadan kaldırır.<sup>350</sup> Ülkede birlik ve bütünlüğü tahsis eder.<sup>351</sup> Bir bölgede, kamu hizmetlerinin yürütülme yoğunluğu ve kamu hizmetlerinden faydalanılması, bölgelerin merkezi bütçeye katkılarıyla veya mali olanaklarıyla orantılı değildir. Merkezden yönetim bölgeler arasındaki farklılıkları ortadan kaldırarak az gelişmiş veya gelişmemiş bölgelerin gelişmesine imkan sağlar.<sup>352</sup>

---

<sup>345</sup> Günday, s. 67.

<sup>346</sup> Atay, *İdare*, s. 174.

<sup>347</sup> Günday, s. 67.

<sup>348</sup> Atay, *İdare*, s. 178.

<sup>349</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 150.

<sup>350</sup> Günday, s. 67.

<sup>351</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 150.

<sup>352</sup> Günday, s. 67.

Merkezden yönetim kamu görevlilerini mahalli etkilerden korur.<sup>353</sup> Merkezin emir ve talimatı altında hareket eden kamu görevlileri, mahalli etki ve baskılara karşı görevlerini tarafsız bir biçimde yürütebilir.<sup>354</sup> Merkezi idare yerel bağınazlıkların üstünde bir konumdadır.<sup>355</sup>

#### 1.4.5. Sakıncaları

Merkezden yönetimin sakıncaları şu şekilde sıralanabilir:

-Merkezden yönetimin en büyük sakıncası bürokrasiyi ve kırtasiyeciliği arttırarak hizmetlerin gecikmesine neden olmasıdır. Tüm yetki ve sorumluluk merkezde toplandığından, taşra teşkilatında görev yapan memurlar merkeze danışmadan karar alamazlar.<sup>356</sup> Merkezden yönetim beraberinde kararların alınmasında ve kararların uygulanmasında yavaşlık getirir. Bu olumsuzluk yetki genişliği uygulaması ile belli bir seviyede giderilmeye çalışılır.<sup>357</sup>

-Merkeziyetçiliğin katı bir şekilde benimsenmesi demokratik ilkelerle de bağdaşmaz.<sup>358</sup> Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yöre halkı tarafından görülmesi demokrasinin bir gereğidir.<sup>359</sup> Merkezden yönetimin katı uygulamasında kamu hizmetlerinin belirlenmesinde yerel halkın etkisi veya katılımı söz konusu olmaz.<sup>360</sup> Halk yürütülen hizmetlere ilgisini yitirir; siyasal görevlerini ihmal eder ve yönetime katılmama eğilimi edinir.<sup>361</sup>

-Merkezden yönetim yerel ihtiyaçların göz ardı edilmesine sebep olabilir.<sup>362</sup> Merkezi idarenin taşradaki memurları aracılığıyla yerel ihtiyaçları tespit ederek bunları

---

<sup>353</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 150.

<sup>354</sup> **YILDIRIM Turan**, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınları, İstanbul, 1999, s. 25.

<sup>355</sup> Atay, *İdare*, s. 174.

<sup>356</sup> Günday, s. 68; Onar S.S., s. 594-595.

<sup>357</sup> Atay, *İdare*, s. 178.

<sup>358</sup> Onar S.S., s. 595.

<sup>359</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 150.

<sup>360</sup> Atay, *İdare*, s. 179.

<sup>361</sup> Günday, s. 68.

<sup>362</sup> Onar S.S., s. 595.

giderebileceği düşünülse de taşra görevlileri merkez tarafından atandığı için merkezle iyi geçinme gayretindedirler<sup>363</sup> ve yerel halka karşı sorumluluk hissetmezler.<sup>364</sup>

-Merkezde yetkiyi elinde bulunanlar siyasi saiklerle hareket edebilirler. Kamu hizmetlerinin oy/yönetim onayı sağlayan seçim çevrelerine kaydırılması veya kamu hizmetlerini yürütmekle görevli memurların siyasi etkilerle atanması; hizmetlerin yurt çapında tarafsız ve eşit bir şekilde yürütülmesine engel olabilir.<sup>365</sup>

#### 1.4.6. Yetki Genişliği

Merkezi idarenin taşrada görevli amirlerinin, belirli konularda ve belirli sınırlar içerisinde, merkeze danışmadan merkeze ait yetkileri bağımsız kullanma kabiliyetine "Yetki Genişliği" adı verilmektedir.<sup>366</sup>

Merkezden yönetimin yol açtığı kırtasiyecilik, işlerin aksaması gibi sakıncaları önlemek amacıyla bir çözüm olarak bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi yoluna gidilmek istense de merkezden yönetimin sağladığı yararlar sebebiyle bu sistemden tamamen vazgeçilmemiştir. Bunun sonucunda, merkezîyetçiliğin olumsuz yönlerini ortadan kaldıran “yetki genişliği” ilkesi doğmuştur.<sup>367</sup> Geniş ülke sınırları içerisinde, geçmiş dönemlerde haberleşme ve ulaşımda yaşanan güçlükler merkezden yönetimin mutlak bir biçimde uygulanmasına fiili bir engel olmuş; günümüzde haberleşme ve ulaşımda yaşanan ilerlemelere rağmen, yetki genişliği uygulamasından, idareye etkinlik kazandırması, kamu hizmetlerinin de nicelik ve nitelik itibariyle yoğunlaşmış olması sebepleriyle vazgeçilememiştir.<sup>368</sup>

Özellikle gecikmesinde sakınca bulunan hizmetlerin ve faaliyetlerin yürütülmesi konusunda taşra teşkilatının başında bulunan makamlar bu ilke yardımıyla birtakım yetkilerle donatılmaktadır. Bu yolla belirli bir bölge veya hizmetin başında bulunan

<sup>363</sup> Günday, s. 68.

<sup>364</sup> Atay, *İdare*, s. 179.

<sup>365</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 150.

<sup>366</sup> Özyörük, s. 57.

<sup>367</sup> YILMAZ Dilşat, “‘Yetki Genişliği’ İlkesi Üzerine Bir İnceleme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1-2, 2007, s. 1246.

<sup>368</sup> Özyörük, s. 57.

idarenin ajanı statüsünde işi merkeze danışmadan merkez adına kararlar alabilmekte ve aldığı kararın veya merkezin bir kararının uygulanmasında inisiyatif kullanabilmektedir.<sup>369</sup>

Yetki genişliği ilkesi Türk Hukuku'nda anayasal niteliğe sahip bir ilkedir. Anayasa'nın 126 ncı maddesi çerçevesinde illerin yönetimi yetki genişliği esasına dayanır ve il mülki idari teşkilatının başı olan vali yetki genişliği ilkesi çerçevesinde tanınan birtakım yetkileri kullanabilmektedir.

Bununla birlikte Anayasanın ilgili maddesinin son fıkrası, il idaresinin yanı sıra birden fazla ili kapsayan merkezi idari teşkilatların kurulmasına da cevaz vermektedir. Bu teşkilatların görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği ifade edilmekle birlikte, yetki genişliği kullanabileceklerine ilişkin bir ifadeye yer verilmemiştir. Bu nedenle ülkemizde yetki genişliğinin sadece il idaresi açısından söz konusu olduğu değerlendirilmektedir.<sup>370</sup> Bununla birlikte Anayasa lafzından yetki genişliğinin il idaresi için zorunlu olduğu, diğer idareler için ihtiyari olarak tanınabileceği yorumu getirmek de mümkündür.

İl idaresinin başındaki valiler, yönetimi yetki genişliği esasına dayanan ilde devlet tüzel kişiliğinin, hükümetin ve tek tek bakanlıkların temsilcisi durumundaydı.<sup>371</sup> Keza 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun eski halinde "Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası" şeklinde nitelendirilmişti. Ancak 2017 Anayasa değişiklikleri üzerine 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişiklikler sonrasında vali; adı geçen Kanun'un 9 uncu maddesi ile ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olarak nitelendirilmiştir. Kanun lafzından "siyasi yürütme vasıtası" ifadesi çıkarılmış olsa da Cumhurbaşkanının siyasi partisi ile ilişkisinin devam ettiği ve parti genel başkanı sıfatına sahip olduğu göz önünde bulundurulduğunda; valililerin yeni konumunun Cumhurbaşkanının siyasi kimliğinden bağımsız düşünülemediği belirtilmektedir.<sup>372</sup>

<sup>369</sup> Atay, *İdare*, s. 176.

<sup>370</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 38.

<sup>371</sup> Günday, s. 459.

<sup>372</sup> **KOÇ Emin**, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları", Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1, 2021, s. 45.

Merkezin emir ve talimatları ile bağı olan ve yetki genişliğinden yararlanan vali, merkezin hiyerarşisine tabi olup; merkez örgütü içinde yer almaktadır.<sup>373</sup> Vali ilde icra, kontrol, planlama ve koordinasyon, emniyet ve asayiş sağlama ve son olarak devleti temsil fonksiyonlarını yerine getirir.<sup>374</sup> Vali ildeki tüm merkezi idare birimlerinin başı olmakla birlikte, ildeki yerinden yönetim kuruluşları üzerinde herhangi bir denetim yetkisi yoktur. Bununla birlikte vali bu kuruluşlar üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir.<sup>375</sup>

## 1.5. YERİNDEN YÖNETİM (ADEMİ MERKEZİYET)

Daha önce de ifade edildiği üzere Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123 üncü maddesinin ikinci fıkrası hükmü uyarınca, merkezden yönetimin yanı sıra yerinden yönetim de Türk idari teşkilatlanmasında uygulanan anayasal bir ilkedir.

### 1.5.1. Tanımı

Toplum içinde var olan iş bölümüne bağı olarak ortaya çıkan ve mevcut toplumsal düzenin korunması, gelişmesi ve yerine yeni bir düzenin geçmesinin önlenmesi amaçlarıyla kurulan devlet; bu amaçlara ulaşabilmek için birtakım işlevler yerine getirmektedir. Dışardan ve içeriden gelebilecek tehlikeleri savuşturabilmek amacıyla ordu ve kolluk faaliyetleri gerçekleştirmek, toplum düzenin sağlanabilmesi amacıyla hukuk ve yargı düzenini kurmak, devlet tarafından yürütülen faaliyetlerin ve işlevlerin yerine getirilmesi için ise vergi ve maliye sistemi kurmak devletin temel işlevleridir. Bahsedilen işlevler devletin günümüzde de devam eden temel işlevleri olmakla birlikte devlet, toplumsal gerilimleri ve çatışmaları önlemek için bir takım yeni işlevleri de üzerine almak zorunda kalmıştır. Günümüzde devletin yerine getirdiği ekonomik, sosyal ve siyasal işlevlerin yoğunluğu bahsedilen temel işlevlerin herhangi bir kamu hizmeti gibi görülmesine yol açmıştır.<sup>376</sup>

<sup>373</sup> Yılmaz D., s. 1247.

<sup>374</sup> **KÖKSAL Erhan**, “Türkiye’de Vali ve Kaymakamların Fonksiyon ve Yetkileri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, 1969, s. 110 vd.

<sup>375</sup> Günday, s. 460-461.

<sup>376</sup> **ŞAYLAN Gencay**, *Çağdaş Siyasal Sistemler*, TODAİE Yayınları No: 192, Ankara, 1981, s. 9.

Modern dünyada ulus devlet ve kentleşme anlayışının değişimi ile hızlı teknolojik gelişmeler devleti kamu hizmetlerini yürütürken farklı bir yol benimsemeye zorlamıştır. Kamu hizmetleri teknolojinin de yardımıyla hızlı ve etkin bir şekilde yürütülmeye başlanmış, yerel halkın ihtiyaçları giderilirken “genel ve ortak ihtiyaç” olarak kabul edilen ihtiyaç yelpazesi genişlemiştir.<sup>377</sup> Bu durum daha güçlü yerel yönetimler ve teknoloji yardımıyla etkin hizmet sunan devlet tüzel kişiliği dışındaki uzmanlık kuruluşlarına ihtiyacı ortaya çıkarmıştır.

Merkezden yönetimin aksine yerinden yönetim; kamu hizmetlerinin, merkezi idare tarafından tek elden değil, merkezi idare teşkilatı ve hiyerarşisi dışında yer alan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir.<sup>378</sup> Yerinden yönetimde, merkezi idare ile olan hiyerarşi ilişkisinin yerini, merkezi idarenin kamu hizmetini yürüten kamu tüzel kişisi üzerinde kullandığı basit bir denetim ve gözetim yetkisi alır.<sup>379</sup> Bir başka şekilde ifade etmek gerekirse yerinden yönetim; kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliği dışında yer alan kamu tüzel kişileri tarafından, devletin emir ve talimatı altında değil, denetim ve gözetimi altında yürütülmesi ilkesidir.

Yerinden yönetim kuruluşları yürüttükleri kamu hizmetleri ile ilgili olarak icrai karar alma yetkisine sahiptir ve bu kararlar ilgili kuruluşların yetkili kurulları ve görevlileri aracılığıyla alınır. Yetkili kurul ve görevliler ya seçimle iş başına gelir ya da doğrudan yerinden yönetim kuruluşu tarafından atanır. Ayrıca yerinden yönetim kuruluşları yürütülen kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılacak ayrı bir bütçeye de sahiptir.<sup>380</sup> Anlaşılacağı üzere yerinden yönetim kuruluşları idari açıdan bağımsız (özerk) bir alana sahiptirler. Bu özerklik; maddi özerklik, yapısal özerklik ve işlevsel özerklik şeklinde görünür. Maddi özerklik, yerinden yönetim kuruluşunun tüzel kişiliğinden kaynaklanan özerklik unsurudur. Devlet tarafından yürütülenlerin aksine yerel ortak ihtiyaçların karşılanmasına veya uzmanlık gerektiren bir kamu hizmetinin yürütülmesine yönelik faaliyet gösteren yerinden yönetim kuruluşları, kendilerine ait mal varlıklarına da sahip

---

<sup>377</sup> SEZER Özcan, VURAL Tarık, “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, Maliye Dergisi, Sayı: 159, 2010, s. 212.

<sup>378</sup> Günday, s. 70.

<sup>379</sup> Atay, *İdare*, s. 180.

<sup>380</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 152.



olabilirler. Yapısal özerklik ise, yerel yönetim kuruluşunun kendi iç işleyişleriyle ilgili işlemlerin bizzat kendi organları tarafından gerçekleştirilebilmesini ifade eder. Son olarak işlevsel özerklik ise, yerinden yönetim kuruluşunun belirli bir bağımsızlık ve serbestiye sahip olarak işlevlerini yerine getirmesidir.<sup>381</sup>

Merkezden yönetim kısmında da belirtildiği üzere merkezden yönetim mutlak olarak uygulanmamakta, tekçi devletlerde dahi yerinden yönetim kuruluşları kendilerine yer bulmaktadır. Günümüzde kamu hizmetlerinin hem nitelik hem de nicelik olarak değişime uğraması, ülkelerin birtakım hem iç hem de küresel dünyadan kaynaklı dış dinamiklerin etkisi altında olması bu durumu ortaya çıkarmıştır.<sup>382</sup> Ademi merkeziyet ilkesi doğrultusunda oluşturulan yerinden yönetim kuruluşları bağımsız bir hareket alanından faydalıyor olsa da merkeziyetten sapılması siyasi düzlemde değil, idari düzlemdedir. Siyasi ademi merkeziyet federalizm anlamına geldiğinden; siyasi ademi merkeziyette federal devleti oluşturan her bir federe devlet kendi başına yasama, yürütme ve yargı yetkilerine sahiptir. Ancak idari ademi merkeziyette yerinden yönetim kuruluşlarının yürütmeye ilişkin belirli yetkiler dışında, yasama ve yargı yetkileri yoktur.<sup>383</sup> Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde iş bölümü gayesini aşar şekilde Devlet yetkilerinin bölünmesi, devlet niteliğinde bir değişimi getirir. Ülkemizde Anayasa bu şekilde bir bölünmeye izin vermemektedir.<sup>384</sup>

### 1.5.2. Türleri

Yerinden yönetim, merkezden yönetimde olduğu gibi siyasi bakımdan ve idari bakımdan olmak üzere iki şekilde ortaya çıkar.<sup>385</sup>

#### 1.5.2.1. Siyasi Bakımdan Yerinden Yönetim

Siyasi bakımdan yerinden yönetim, devlet egemenliğinin tek olmadığı, yani devletin üniter yapıda olmadığı, birden fazla yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip, ülkede

---

<sup>381</sup> Atay, *İdare*, s. 180-181.

<sup>382</sup> Atay, *İdare*, s. 180.

<sup>383</sup> Günday, s. 70.

<sup>384</sup> Atay, *İdare*, s. 181.

<sup>385</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 153.

hukuk birliği olmayan; Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İsviçre gibi devletlerde görülen türdür.<sup>386</sup> Federal yapıdaki devletlerde sistemin doğası gereği yerinden yönetime daha fazla ağırlık veren bir teşkilatlanma vardır.<sup>387</sup> Yerinden yönetim kavramı federal yapıların özünde yer alması sebebiyle, sistem yerinden yönetim çevresinde gelişip olgunlaşmıştır.<sup>388</sup> Ancak üniter devletlere göre, federal devletlerde yerinden yönetim daha ağırlıklı olsa da bu devletlerde merkezi otorite lehine yetki geçişi ile ortaya çıkan bir merkezileşme eğilimi de bulunmaktadır.<sup>389</sup> Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nin kuruluşundan bugüne gözlemlenebilecek merkezileşme eğilimi, federe devletlerin yetkilerini siyasi düzlemde idari düzleme taşımıştır.<sup>390</sup>

#### 1.5.2.2. İdari Bakımdan Yerinden Yönetim

Bu türde yerinden yönetim ilkesi sadece idari alanda uygulanmakta, bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi genel idare hiyerarşisi dışında kalan, kamu tüzel kişiliğini haiz yerinden yönetim kuruluşlarının sorumluluğundadır.<sup>391</sup> Bu açıdan yerinden yönetim, yer bakımından yerinden yönetim ve hizmet bakımından yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmakta;<sup>392</sup> ilgili yerinden yönetim kuruluşları ise Anayasa hükmü ile, kanunla<sup>393</sup> veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulmak suretiyle kurulurlar.<sup>394</sup>

##### 1.5.2.2.1. Yer Bakımından Yerinden Yönetim

Yer bakımından yönetim, yerinden yönetimin en eski türü olup; merkezi otoritelerin zayıflayarak etkisini yitirdiği orta çağın son dönemlerine kadar dayanmaktadır. Yerleşim yerleri dışında ve merkeze uzak olarak, küçük topluluklar halinde yaşayan insanlar teşkilatlanarak başta güvenlik olmak üzere çeşitli ortak ihtiyaçlarını kendileri görme yolunu seçmişlerdir. Bu teşkilatlanmalar zamanla güçlenmiş, resmî bir hüviyet

<sup>386</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 153.

<sup>387</sup> Atay, *İdare*, s. 181.

<sup>388</sup> **AKGÜL Mehmet Emin**, *İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 73.

<sup>389</sup> Teziç, s. 134.

<sup>390</sup> **TUNAYA Tarık Zafer**, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1975, s. 548-549.; Fendoğlu, Anayasa, s. 440.

<sup>391</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 153.

<sup>392</sup> Günday, s. 70.

<sup>393</sup> Atay, *İdare*, s. 182.

<sup>394</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 39.

kazanarak kendi kendilerini idare eder hale gelmiştir. Ülkemizde de 19 uncu yüzyıl sonlarında, ayanlar ve eşraf tarafından yönetilen şehir ve kasaba teşkilatları, merkezi yönetimce tanınarak resmî idari kuruluşlar halini almışlardır.<sup>395</sup>

İnsanların bu ortak ihtiyaçlarının bir kısmının, güçlü bir merkezi otorite açısından büyük önem taşıması ve ülke genelinde yeknesak bir şekilde karşılanma gereksinimine sahip olmasıyla birlikte; bu ihtiyaçların merkezi otorite tarafından yürütülecek hizmetlerle karşılanması hem zor, hem gereksiz hem de isabetsizdir.<sup>396</sup> Örneğin güvenliğin sağlanması, sağlık ve eğitim gereksinimlerinin karşılanması gibi milli kamu hizmetlerinde yeknesaklık güçlü bir merkezi yönetim için önem arz ederken; gecikmesinde ve aksamında sakınca bulunan ve yerel gereksinimlerin gözetildiği kamu hizmetlerinin, bu hizmetleri yürütecek kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi etkinlik sağlayacaktır.<sup>397</sup>

Hangi hizmetlerin milli nitelikte, hangi hizmetlerin ise yerel nitelikte olduğuna ilişkin genel bir kıstas bulunmamakta; hizmetlerin niteliği devletin şekli, merkezi yönetimle yerinden yönetim arasında yapılacak tercih, hizmetlerin teknik özellikleri gibi etkenlere bağlı olarak değişim gösterebilmektedir.<sup>398</sup> Milli kamu hizmeti olarak merkezi idare tarafından yürütülen hizmetler, koşulların değişmesiyle mahalli kamu hizmeti haline gelerek yerel yönetimler tarafından yürütülebilmekte veya bunun tersi ortaya çıkabilmektedir.<sup>399</sup>

Anayasa merkezi idare tarafından yürütülecek hizmetleri belirlememiş; dolayısıyla merkezi idarenin görev ve yetkilerini bu manada sınırlamamıştır. Anayasa'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 127'nci maddesi "*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir...*" şeklinde düzenlenmiştir. Söz

---

<sup>395</sup> Özyörük, s. 72.

<sup>396</sup> Özyörük, s. 72.

<sup>397</sup> Günday, s. 71.

<sup>398</sup> Özyörük, s. 72-73.

<sup>399</sup> Günday, s. 71.

konusu hükümden anlaşılacağı üzere Anayasa, merkezi idarenin aksine yerel yönetimleri hizmet alanı bakımından sınırlamış; yerel yönetimlerin sadece “mahalli müşterek ihtiyaçları” karşılamak üzere faaliyet gösterebileceklerini düzenlemiştir. Dolayısıyla aynı hükümden yapılan tanımdan da yola çıkılarak yer bakımından yönetim; belli bir yörede yaşayanlara, sadece o yörede yaşamaları nedeniyle ortaya çıkan ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tanınan bir özerkliktir. Merkezi idarenin görevleri genel, yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaya yönelik görevleri ise, merkezi idareye kıyasla daha özel niteliktedir.<sup>400</sup> Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşu ise; belirli bir yörede yaşayan insan topluluğu tarafından oluşturulan, merkezi idare karşısında belirli bir özerkliğe sahip olmasına karşın onun vesayet denetimi altındaki kamu tüzel kişileridir.<sup>401</sup> Kamu tüzel kişiliğine sahip bu kuruluşlar siyasi açıdan, egemen devletin belli bir yörede yaşayan insanlarına kamu hizmeti sağlayan alt coğrafi birimleridir.<sup>402</sup>

Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları söz konusu Anayasa hükmü tarafından sınırlı bir şekilde sayılmış olup; il özel idaresi, belediye ve köy olarak belirlenmiştir. Sayılan kuruluşların idari teşkilatlanmadan çıkarılması söz konusu olmadığı gibi, Anayasa’da öngörülme-yen yeni yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının da yaratılması mümkün değildir.<sup>403</sup>

#### 1.5.2.2.2. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim

Günümüzde ekonomik ve sosyal hayatta yaşanan gelişmeler, toplulukların ihtiyaçlarını ve dolayısıyla bunları gidermek için yürütülmesi gereken kamu hizmetlerini çeşitlendirmiş; bilimsel, kültürel, teknik nitelikteki bu kamu hizmetlerinin hepsinin merkezi idare tarafından hakkıyla yürütülmesi olanaksız hale gelmiştir. Merkezi idarenin klasik teşkilatı, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin ortaya çıkardığı bu yeni ihtiyaçları karşılamak için bir uzmanlık ve işletme bilgisine sahip olamamakta, gerekli yöntemleri bünyesinde toplayamamaktadır. Bu hizmetlerin her biri kendine özgü bir

<sup>400</sup> Günday, s. 72.

<sup>401</sup> Gözler, Kaplan, s. 84.

<sup>402</sup> **KELEŞ Ruşen**, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2009, s. 93.

<sup>403</sup> Atay, *İdare*, s. 182.

uzmanlık ve işletme bilgisi gerektirdiğinden; yer bakımından farklılık taşımadan bizzat merkezde, hizmet bakımından yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesini zorunlu kılmıştır.<sup>404</sup> Bir başka ifadeyle, yer bakımından yerinden yönetime göre daha sonradan ortaya çıkan hizmet bakımından yerinden yönetim; devletin yürüttüğü kamu hizmetlerinin arttığı, yoğunlaştığı ve çeşitlendiği bir dönemde ortaya çıkmıştır.<sup>405</sup>

Bu şartlar altında benimsenen hizmet bakımından yerinden yönetim, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren bazı kamu hizmetlerinin, merkez teşkilatından bağımsız ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlarca yürütülmesidir.<sup>406</sup> Önceden ifade edildiği üzere yer bakımından yerinden yönetimde görülen idari özerklik bir bölgede yaşayanlara tanınan bir özerklik iken, hizmet bakımından yerinden yönetimde özerklik hizmetin kendisine tanınmıştır. Yer bakımından yerinden yönetimde siyasi düşünce ve ilkeler ile demokratik ihtiyaçlar ön plandayken, hizmet bakımından yerinden yönetimin teknik özellikleri ağır basmaktadır. Bu nedenle hizmet bakımından yerinden yönetim organları oluşturulurken demokratik ihtiyaçlar değil uzmanlık esas alınır. Bu organlar seçimle değil atama ile oluşturulur.<sup>407</sup>

Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ayrı bir mal varlığı ve bütçeye sahip, merkezi idarenin idari vesayet denetimi altında, kamu tüzel kişiliğine sahip özerk uzmanlık kuruluşlarıdır.<sup>408</sup> Bu özellikleri haiz kuruluşlara “kamu kurumu” da denir.<sup>409</sup> Belli bir amacı gerçekleştirmek amacıyla kurulan bir mal topluluğu olan vakıflar gibi kamu kurumları da bir mal topluluğudur. Bu nedenle bu tür kamu kurumları da sadece belli bir amacı gerçekleştirmek için uzmanlık ilkesi çerçevesinde faaliyet gösterir.<sup>410</sup> Kamu kurumlarının türleri yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları gibi sınırları sayıda değil, aksine çok fazla sayıdadır. Her birinin faaliyet alanı ve statüleri değişkenlik göstermektedir. Kamu kurumlarına Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet

<sup>404</sup> Kalabalık, *İdare*, s. 101.; Gözler, Kaplan, s. 85.

<sup>405</sup> Günday, s. 73.

<sup>406</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 153; Gözübüyük, Tan, s. 146.

<sup>407</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 41.; Atay, *İdare*, 183; Kalabalık, *İdare*, s. 101.

<sup>408</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 153.

<sup>409</sup> Özay, *Yönetim*, s. 126-129; Gözübüyük, *Yönetim*, s. 213.

<sup>410</sup> **ORAK Cem Çağatay**, “Kamu Kurumları ve Uzmanlık İlkesi (Kuram ve Uygulamaya İlişkin Gözlemler)”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 4, 2012, s. 295.

Su İşleri, üniversiteler, Devlet Tiyatroları ve kamu iktisadi teşebbüsleri örnek gösterilebilir.<sup>411</sup>

Bunlara ek olarak, ülkemizde yakın tarihte oluşturulan, geleneksel kamu kurumlarından farklı kuruluşlar “Bağımsız İdari Otoriteler” başlığı altında toplanmaya başlamıştır. Bu kuruluşlar “hassas” sektörleri düzenlemek ve denetlemekle görevlendirilmiş; gerek statüleri, gerekse yetkileri anlamında basit danışma kurullarından ayrılmıştır. Bu tür kuruluşlar idari teşkilatlanmada diğer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına benzememekte olup; yeni bir idari örgüt kategorisini oluşturmaktadırlar.<sup>412</sup> Aynı zamanda anayasal bir kurum olan RTÜK dışındaki hemen hemen tüm bağımsız idari otoriteler ekonomik alana ilişkin piyasa ekonomisini düzenlemek amacıyla kurulmuşlardır.<sup>413</sup>

#### 1.5.2.2.3. Özellikleri

Yerinden yönetimin özellikleri şu şekildedir:

-Yerinden yönetim ilkesinin olmazsa olmaz şartı özerklidir. Özerklik yerinden yönetim kuruluşlarının mali ve idari anlamda sahip olduğu hareket serbestisidir.<sup>414</sup> Yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan bu hareket serbestisi; idari, mali veya üniversitelerde görüldüğü gibi bilimsel niteliktedir. Yasama ve yargı alanında karar alma yetkisi olmayan bu kuruluşların siyasi özerkliği söz konusu değildir.<sup>415</sup> Ayrıca özerklik hiçbir zaman bağımsızlık derecesine varmamalıdır. Anayasa'nın 123 üncü maddesinde ifade edildiği üzere yönetim “kuruluş ve görevleri ile” bir bütündür. Yönetimde uyumun ve birliğin sağlanması amacıyla kanunlarla öngörüldüğü ölçüde merkezin yerinden yönetim üzerinde gözetim ve denetimi bulunmalıdır.<sup>416</sup>

---

<sup>411</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 154.

<sup>412</sup> **ATAY Ender Ethem**, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1-2, 2006, s. 260.

<sup>413</sup> **TAN Turgut**, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 35, Sayı: 2, 2002, s. 14.

<sup>414</sup> Gözübüyük, *Yönetim*, s. 97.

<sup>415</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, 154.

<sup>416</sup> Gözübüyük, *Yönetim*, s. 97-98.

-Yerinden yönetim kuruluşları Devlet tüzel kişiliğinin dışında, bağımsız, kamu tüzel kişiliklerine sahiptir. Bu durum toplulukların veya merkezi idare bünyesinden çıkarılmış hizmetlerin kendileriyle ilgili işleri bizzat kendilerinin yönetebilmesi için zorunludur. Zira tüzel kişilik olmaksızın hak ve borç sahibi olamaz, idari ve mali anlamda özerklik sağlayamazlar.<sup>417</sup> Kamu tüzel kişiliğinin getirdiği imkanların eksikliği durumunda yerinden yönetim kuruluşları; kaynaklarını kullanırken ve işlevlerini yerine getirirken hukuki hareket alanından yoksun hale gelecek, bu kuruluşların varlığı sadece kâğıt üzerinde kalacaktır.<sup>418</sup>

-Yerinden yönetim kuruluşlarının yürüttükleri kamu hizmetini finanse edebilecekleri ve bizzat kendilerinin yönettiği bir bütçeleri vardır.<sup>419</sup> Ancak söylemek gerekir ki yerinden yönetim kuruluşları sadece kendi yarattıkları gelirler ile faaliyetlerine devam etme kabiliyetinden de yoksundurlar. Çoğunlukla merkezi idareden alınan yardımlar ile ayakta durabilirler.<sup>420</sup>

-Devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmalarından dolayı yerinden yönetim kuruluşları devlet hiyerarşisine tabi değildir. Hiyerarşi denetimine tabi olmayan bu kuruluşları idarenin bütünlüğünün korunması adına, merkezi idarenin idari vesayet adı verilen denetimine tabidir.<sup>421</sup> Bu denetim devletin birliğini ve genel menfaatleri korumayı amaçladığı gibi, bizzat yerinden yönetim kuruluşlarını da korur. İdari vesayet ile özerklik ise ters orantılıdır. Vesayet yetkileri arttıkça yerinden yönetim kuruluşlarının hareket alanı azalır.<sup>422</sup>

- Yerinden yönetim kuruluşlarında kamu görevlileri doğrudan bizzat kuruluşun kendisi tarafından atanır veya seçimle iş başına gelir.<sup>423</sup>

---

<sup>417</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 154; Atay, *İdare*, s. 184; Gözübüyük, *Yönetim*, s. 98.

<sup>418</sup> Atay, *İdare*, s. 184.

<sup>419</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 154.

<sup>420</sup> Gözübüyük, *Yönetim*, s. 98.

<sup>421</sup> Atay, *İdare*, s. 184; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 154.; Gözübüyük, *Yönetim*, s. 98.

<sup>422</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 154-155.

<sup>423</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 155.

#### 1.5.2.2.4. Hizmet Bakımından - Yer Bakımından Yönetim Karşılaştırması

Her iki idari yerinden yönetim türünün yukarıda ifade edilen benzer ortak özellikleri olduğu gibi birbirinden ayrıldığı bazı noktalar da bulunmaktadır.

İlk olarak ifade edilmesi gereken nokta yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarında kamu tüzel kişiliği bir topluluğa bahşedilmiştir.<sup>424</sup> Bu minvalde yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları mahalli müşterek ihtiyaçlarını gidermek için bir araya gelmiş bir kişi topluluğudur.<sup>425</sup> Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarında ise kamu tüzel kişiliği hizmetin kendisine tanınmıştır.<sup>426</sup> Hizmetin yürütülebilmesi için bir araya getirilen kaynaklara/mallara tüzel kişilik tanınmasıyla kurulan kamu kurumları yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının aksine bir mal topluluğu niteliğindedirler.<sup>427</sup>

Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirirken, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları genel nitelikte bir kamu hizmetini yerine getirir. Örneğin üniversiteler belli bir bölgeye değil, tüm ülkeye yönelik hizmet yürütmektedir.<sup>428</sup> Bunun yanında yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları merkezi idarede olduğu gibi, faaliyet alanı olarak sınırlanmamışlardır. Mahalli müşterek ihtiyaç sınırında kalmak koşuluyla her konuda faaliyet gösterebilirler. Ancak hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları belirli bir amaca ulaşılması amacıyla belirli bir hizmetin merkezi idareden ayrılması suretiyle oluşturuldukları için sadece ve sadece bu amacı gerçekleştirmek için faaliyet gösterebilirler. Bu amacın gerçekleşmesi dışında yapılan faaliyetler bu kuruluşların kuruluş amacıyla bağdaşmaz. Örneğin üniversitelerin kuruluş amaçları bilimsel faaliyet yürütmek ve yükseköğrenim hizmeti vermektir. Üniversitelerin lise eğitimi vermesi veya ticaret yapmaları kuruluş amaçlarıyla bağdaşmayacaktır. Belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak gibi amaçlara sahip kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının siyasi faaliyetlerde bulunmaları da amaçlarını aşmak anlamına gelir. Zira bu kuruluşlara kamu tüzel kişiliği ve dolayısıyla

<sup>424</sup> Gözler, Kaplan, s. 86.

<sup>425</sup> Özyörük, s. 75.

<sup>426</sup> Özyörük, s. 75.

<sup>427</sup> Günday, s. 75.

<sup>428</sup> Kalabalık, *İdare*, s. 103.



kamu gücü siyaset yapmaları için değil, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleri için verilmiştir.<sup>429</sup>

Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarında karar organları yöredeki topluluğun seçimiyle iş başına gelirken; hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında bazen bizzat kamu kurumu tarafından atama, bazen doğrudan hükümet tarafından atama, bazen ise kanunda öngörülen diğer yöntemlerle atama yöntemi görülür.<sup>430</sup> Elbette yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının karar organları dışında, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görevlendirilecek personelinin ataması seçimle değil; bizzat yerinden yönetim kuruluşu tarafından yapılacaktır.

### 1.5.3. Faydaları

Yerinden yönetim kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine ve onun getirdiği idari ve mali özerkliğe sahip olması, bu kuruluşların organlarının göreve gelme usulü yönetsel açıdan bazı faydalara sahiptir. Bu faydalar şu şekilde sıralanabilir:

-Yerinden yönetim demokratik ilkelere daha uygundur.<sup>431</sup> Yer bakımından yerinden yönetim söz konusu olduğunda bir bölgede yaşayan insanlar, o bölgede yaşamakla ilgili ortak ihtiyaçlarının nasıl giderileceğine ilişkin karar mekanizmasına dâhil olarak, kendileriyle ilgili hizmetleri üstlenme şansına erişir.<sup>432</sup> Böylelikle yönetime katılma yaygınlaşarak hukuk devletinin “demokratik” niteliği ve vatandaşlar arasındaki ilişkiler güçlendirilir. Mahalli idareler demokrasinin kural ve kurullarının oluşmasında, vatandaşlar tarafından içselleştirilmesinde olumlu etkiye sahiptir.<sup>433</sup> Mahalli idareler bu etkiyi kendine yakın ihtiyaçlara sahip vatandaşları iş birliği içinde ortaklaşa çalışmaya teşvik ederek yaratır. Böylelikle vatandaşların ulusal sorunlara karşı ilgileri canlı tutulur. Vatandaşlar birbirlerine karşı daha hoşgörülü bir bakış açısı edinerek,

---

<sup>429</sup> Gözler, Kaplan, s. 87.

<sup>430</sup> Gözübüyük, *Yönetim*, s. 98.

<sup>431</sup> Onar S.S., s. 619.

<sup>432</sup> Günday, s. 75.

<sup>433</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 155; Atay, *İdare*, s.184.

dayanışma duyguları artar.<sup>434</sup> Bir ülkede halkın yönetime ne derece katıldığını gösteren en belirleyici unsur, o ülkede uygulanan mahalli idare sistemidir.<sup>435</sup>

Devlet yönetimine katılım hususunda vatandaşların demokratik ihtiyaçlarını gideren tek yerinden yönetim kuruluşları yerel yönetimler değildir. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları da özellikle kamu kurumlarında göreve atama sürecinde tarafsızlığın sağlanması ve karar alma sürecinde özerkliğin muhafaza edilmesi şartlarıyla vatandaşların yönetime katılım duygularını tatmin eder.<sup>436</sup>

-Merkezden yönetimin sakıncaları arasında gösterilen kırtasiyecilik ve bürokrasi nedeniyle yaşanan gecikmeler yerinden yönetim uygulamasıyla büyük ölçüde ortadan kalkar.<sup>437</sup> Ancak büyük ölçekli yerinden yönetim kuruluşlarında söz konusu olumsuz etkilerin devam edebileceği; yerinden yönetimden elde edilen etkinlik ve verimliliğin sürdürülebilirliği açısından etkin, süratli ve basit işleyen denetim mekanizmalarının oluşturulmasının önemli olduğu unutulmamalıdır.<sup>438</sup>

-Yerinden yönetimde hizmetler gereksinimlere uygun rasyonel ve etkin bir şekilde yürütülür. Yer bakımından yerinden yönetimde yürütülen hizmet ile mahalli müşterek ihtiyaçlar arasında uyum sağlanırken; hizmet bakımından yerinden yönetimde hizmetin gerektirdiği teknik bilgi ve uzmanlığın ışığı altında faaliyet gösterilir.<sup>439</sup> Yerel yönetimlerde bu faydanın sağlanması için ön koşul o bölgede yaşayan vatandaşların belirli bir demokrasi bilinci, kültür ve eğitim seviyesine sahip olmasıdır. Böylelikle vatandaşlar; doğrudan kendilerini ilgilendiren faaliyetlerle ilgili olarak yönetim üzerinde denetim gerçekleştirecek, verilecek hizmetler ve kullanılacak yöntemler ile ilgili baskı unsuru oluşturabileceklerdir.<sup>440</sup>

---

<sup>434</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 60.

<sup>435</sup> **ÖZTÜRK Azim**, “Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 66, Sayı: 405, 1994, s. 48.

<sup>436</sup> **EROĞUL Cem**, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, s. 153-158.

<sup>437</sup> Günday, s. 75; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 155; Yıldırım, *İdare*, s. 61; Gözler, Kaplan, s. 88; Gözübüyük, *Yönetim*, s. 98; Özyörük, s. 73, Onar S.S., s. 595.

<sup>438</sup> Atay, *İdare*, s. 185.

<sup>439</sup> Günday, s. 75.

<sup>440</sup> Atay, *İdare*, s. 184-185.

#### 1.5.4. Sakıncaları

-Yerinden yönetim ilkesinin en büyük sakıncası üniter devlette ülke bütünlüğünü ve ulusal birliği sarsma tehlikesine sahip olmasıdır.<sup>441</sup> Her ne kadar yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının devlet yönetimine katılım yoluyla ülkede dayanışma ve birliği olumlu etkileyeceğini ifade etmiş olsak da söz konusu tehlikelerin gerçeğe dönüşmemesi adına; merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları arasındaki dengenin denetim ve gözetim yoluyla korunması, merkezi idarenin yetkilerinden vazgeçerken ibreyi siyasi yerinden yönetimden yana hareket ettirmemesi gerekir.

-Yerinden yönetim, yürütülen hizmetlerin vatandaşlara ülke genelinde aynı kalite ve yoğunlukta, yeknesak bir şekilde ulaştırılmasının önüne geçer. Söz konusu hizmetler ülke geneline yayılmış her kuruluş tarafından farklı bir anlayış ve usulle yürütülebilecektir. Yine bazı kuruluşların mali imkânları diğer kuruluşlardan farklı olabileceğinden veya çok sayıda yerinden yönetim kuruluşunda görev yapan görevlilerin her birinin aynı kalifikasyonlara sahip olamayacağından ülke genelinde kalkınmış bölgeler ile geri kalmış bölgeler arasındaki denge daha da bozulabilir ve bu durum kalıcı hale gelebilir. Geri kalmış bölgelerde yaşayan vatandaşlara kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde ulaştırılması zorlaşır.<sup>442</sup>

-Yerinden yönetim kuruluşları, özellikle yerel yönetimler, aynen merkezi idarede olduğu gibi politize olma tehdidi altındadırlar. Yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelmiş organları; değeri daha sonra ortaya çıkacak kamu hizmetlerine yatırım yapmak yerine, “günü kurtarmayı” amaçlayan ve bir sonraki seçimin kazanılmasına yönelik kısa vadeli hizmetlere ağırlık verebileceklerdir. Yerel yönetimin kamu hizmetlerini özerk bir biçimde yönetebilmesi için tahsis edilen bütçeden edinilen kaynaklar, gereksiz gösteriş harcamalarında kullanılabilir. Bunun yanında seçimle iş başına gelen yerel yönetim organları siyasi parti çıkarlarını gözeterek, kamu hizmetlerinde faydalanmak isteyen vatandaşlar arasında ayrımcılık yapabileceklerdir.<sup>443</sup> Siyasi etkilere açık olan bu

<sup>441</sup> Günday, s. 76; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 155; Atay, *İdare*, s. 185, Yıldırım, *İdare*, s. 61; Onar S.S., s. 620.

<sup>442</sup> Günday, s. 76; Atay, *İdare*, s. 185; Yıldırım, *İdare*, s. 61; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 155; Özyörük, s. 73.

<sup>443</sup> Günday, s. 76.

kuruluşlar kamu hizmetlerini siyasi tercihlerine göre şekillendirebilir.<sup>444</sup> Bu etkiler sadece güncel olarak iktidarda bulunan siyasi görüşe yönelik partizanlığa değil, muhalefet lehine partizanlığa veya devlet güvenliğine aykırı faaliyetlerin ortaya çıkmasına da neden olabilir.<sup>445</sup>

-Yerinden yönetim kuruluşları büyük oranda merkezin bütçe ve muhasebe usulünden ayrı tutuldukları için bu kuruluşların mali denetimleri daha güçtür.<sup>446</sup>

### 1.5.5. Yer Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşu Olarak Belediyeler

Belediyelerin idari bakımdan yerinden yönetimin bir alt türü olan yer bakımından yerinden yönetim kuruluşu olduklarını ifade etmiştik. Anayasa'nın 127 nci maddesi de birinci fıkrası ile belediyeleri mahalli idare olarak kabul etmekte; ikinci fıkrası ile belediyelerin yerinden yönetim esaslarına tabi olduklarını tespit etmektedir. Belediyelerin yerinden yönetim kuruluşlarına mahsus ve onlara yer bakımından yerinden yönetim kuruluşu niteliği veren hususlar detaylı olarak aşağıdaki başlıkta incelenecektir.

#### 1.5.5.1. Yerine Getirilen Kamu Hizmetinin Niteliği Bakımından

Belediyelerin yerel yönetim niteliklerinin incelenmesi sırasında öncelikle faaliyet alanlarının ve bunun sınırlarının ortaya konulması önemlidir. Anayasa'nın belediyeleri "mahalli idare" olarak belirleyen 127'nci maddesi uyarınca belediyeler "mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak" amacıyla kurularak faaliyet göstermektedir. Anayasa yerel yönetim olarak belediyelerin görev alanını yerel ortak hizmetlerin görülmesi olarak sınırlamıştır.<sup>447</sup> Yetki paylaşımı niteliğinde olan bu hüküm uyarınca "mahalli müşterek" ihtiyaçları karşılama yetkisi yerel yönetimlere, diğer ihtiyaçları karşılama yetkisi ise merkezi idareye verilmiştir.<sup>448</sup> Merkezi yönetimin tüm hizmetleri merkezi

<sup>444</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 155.

<sup>445</sup> ÖZÇELİK Selçuk, "İdari Muhtariyet", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 32, Sayı: 1-2, 1966, s. 12.

<sup>446</sup> Günday, s. 76; Atay, *İdare*, s. 186; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 155.

<sup>447</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 53.

<sup>448</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 117.

olarak değerlendirip bizzat üstlenmesi Anayasanın ilgili hükmüne aykırı olacaktır. Bu itibarla, yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaç ihtiyaçları gidermeye yetkili olduğu alanın muhafaza edilmesi gerekmektedir.<sup>449</sup> Öyleyse bu kuruluşların yürütecekleri kamu hizmetlerinin sınırları çizilirken, yani görev alanları belirlenirken öncelikli olarak yararlanılacak ve irdelenecek kavram “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramıdır. Anayasada kullanılan “mahalli” kelimesi ile yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının yetkisi önce coğrafi olarak, yani yer bakımından, sınırlanırken; diğer yandan bir yere özgülük de kastedilmektedir. “Müşterek ihtiyaç” kavramı ise söz konusu ihtiyacın kişiye özgü olmadığı anlamına gelmekte; öncelikle gelen “halkın” kelimesi ise ihtiyacın genelliğini ve “müşterekliğini” vurgulamaktadır.<sup>450</sup>

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3’üncü maddesi de Anayasa hükmündeki söz konusu amacı yineler şekilde belediyeleri belde sakinlerinin “mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere” kurulmuş kamu tüzel kişileri olarak tanımlamıştır. Kanun’un belediyenin görev ve sorumluluklarını belirleyen 14’üncü maddesi de görev ve sorumlulukları sayarken bunların “mahalli müşterek” nitelikte olma şartını sağlaması gerektiğini belirlemiştir. Kanun koyucu bu şartı koyarken şüphesiz maddede sayılan bazı hizmetlerin ulusal düzeyde merkezi idare tarafından da görülebilecek veya halihazırda görülen hizmetler olduğunu düşünerek belediyelerin faaliyet alanlarını daha net bir şekilde çizmek, yetki aşımının önüne geçmek istemiştir. Keza maddede temizlik, mezarlık, yeşil alan gibi konular dışında sayılan görev ve sorumluluklar çevrenin korunmasından genel sağlığa, kültürden spora kadar geniş bir yelpazeye sahip, merkezi idare tarafından da yürütülen hizmetleri içermektedir. Milli savunma, uluslararası ilişkiler gibi hizmetlerin ulusal nitelikte olduğu, çöplerin toplanması gibi hizmetlerin ise yerel nitelikte olduğu açıktır. Ancak tüm kamu hizmetlerinin ulusal nitelikte mi yerel nitelikte mi olduğunun bu şekilde kolaylıkla ortaya konması mümkün olmadığından; bir hizmetin yerel niteliğinin tespitinde yararlanabilecek ekonomik, sosyolojik veya teknolojik ölçütler olsa da nihai belirleme yasa koyucu tarafından yapılacaktır.<sup>451</sup>

<sup>449</sup> Sevgili Gençay, *Müşterek*, s.52.

<sup>450</sup> **KAMAN Nur**, “Mahalli İdarelerin Yetkilerinin Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1, 2020, s. 78.

<sup>451</sup> Yıldırım, *İdare*, s. 53.

Mahalli müşterek ihtiyaç kavramı Anayasa Mahkemesi tarafından “herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemlerle durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler” olarak tarif edilmiş; belediyelere okul öncesi eğitim kurumu açabilme yetkisi veren Belediye Kanunu’nun 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi hükmünün iptaline ilişkin söz konusu kararda Mahkeme, “okul öncesi eğitim, 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununun 19. ve 20. maddelerine göre mecburi ilköğrenim çağına gelmemiş çocukların ulusal öğretime hazırlanmasını sağlayıcı bir eğitimidir. Milli eğitim, program ve yöntem itibariyle ulusal nitelikte olduğundan, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görülemez.” değerlendirmesiyle ilgili hükmün iptaline karar vermiştir.<sup>452</sup>

Anayasa Mahkemesi daha sonra verdiği bir kararında ise mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin tanımını yinelemiştir; ancak “...Anayasa’da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş, bunun saptanması hususu kanun koyucuya bırakılmıştır.” değerlendirmesiyle mahalli müşterek ihtiyaçların ne olduğu yönünde nihai belirlemenin yasa koyucu tarafından yapılacağına işaret etmiştir.<sup>453</sup>

Belediyeler söz konusu olduğundan “Mahal” kelimesinden ne anlaşılması gerektiği, yani bahsedilen ortak ihtiyaçların hangi coğrafi sınırlar içerisinde karşılanabileceği hususu 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.” ile yedinci fıkrasında yer alan “Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.” hükümleri ile belirlenmiştir. Bunun yanında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 5 inci maddesi “Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır” şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu hükümler çerçevesinde coğrafi

<sup>452</sup> AYM, E.2005/95, K. 2007/5, K.T. 24/01/2007, R.G. 29/12/2007- 26741.

<sup>453</sup> AYM, E. 2011/106, K. 2012/192, K.T. 29/11/2012, R.G. 02/04/2013-28606.

olarak; belediyeler sınırları ve mücavir<sup>454</sup> alan içerisinde, büyükşehir belediyeleri ilgili il mülki sınırları içerisinde, büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde ilçe belediyeleri ise ilgili ilçe mülki sınırları içerisinde yetkilidirler.

“Mahalli” ifadesi sadece coğrafi bakımdan bir sınırlama değil bir “mahale” veya bir “yere” özgülük anlamını da taşıdığından her “mahal” için ortak ihtiyaçlar farklılık arz edebilecektir. “Mahalli ihtiyaç” bir mahalde oturanların o mahalde oturmalarından kaynaklanan bir ihtiyaçtır ve bu ihtiyaç için bir iştirak söz konusudur. Dolayısıyla göl kıyısında yaşayan bir halk için ortaya çıkan sivrisinek ilaçlama ihtiyacı, dağlık bir bölgede yaşayanlar için anlam ifade etmeyebilir.<sup>455</sup> Bu minvalde Belediye Kanunu’nun 5 nci maddesi kapsamında belediyeler için sınır tespitinin veya büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri için mülki sınır tespitinin ortak ihtiyaçlar dikkate alınarak isabetli bir şekilde yapılması önem arz etmektedir.

Belediyelerin görevleri Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde sayılmakla birlikte; 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.*” hükmünden de anlaşılacağı üzere belediyelerin görevleri sadece 14 üncü madde ile sayılanlardan ibaret değildir.<sup>456</sup> 14 üncü madde ile kullanılan sayma yöntemi sınırlandırıcı bir sayma değil, örneklendirici bir saymadır. Belediye ilgili maddede tek tek sayılan hususların yanında, o hususlara benzeyen ve ayrılmaz parçası olan bir takım diğer görevlere de sahiptir. Yerel yönetimler ve dolayısıyla belediyeler genel yetkili merkezi idareye kıyasla istisnai bir yetkiye sahip olmakla birlikte mahalli müşterek ihtiyaçlar çerçevesinde genel bir yetkiye de sahiptir.<sup>457</sup>

Büyükşehir belediyeleri ise her ne kadar Anayasa tarafından yerel yönetimler arasında sayılmamış olsa da büyükşehir belediyelerinin anayasal konumları itibarı ile buldukları bölgenin mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere organlarıyla

---

<sup>454</sup> Mücavir alan; imar mevzuatı açısından belediyenin kontrol ve sorumluluğuna verilmiş alanlardır. **DÖNMEZ Mustafa**, *Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri*, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara, 1996, s. 93.

<sup>455</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 119.

<sup>456</sup> Kalabalık, *İdare*, s. 271.

<sup>457</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 127- 128.

karar alarak bu kararları uygulamak üzere kurulan, özerk yapılı kamu tüzel kişisi niteliğinde bir yerel yönetim olduğu ve büyükşehir belediyelerinin Anayasa'nın 127 nci maddesinin üçüncü fıkrası ışığında özel yönetim birimi olmalarının bu durumu değiştirmeyeceği ifade edilmektedir. Bu konularının ise büyükşehir belediyelerinin dayanağını oluşturan özel yönetim biçimleri öngörülebileceğine ilişkin hükmün; il, belediye ve köyün, buldukları yerdeki halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını gidermek üzere, kendi organlarıyla karar veren kamu tüzel kişilikleri şeklinde tespit edildiği hükümle aynı maddede yer almasından kaynaklandığı belirtilmektedir.<sup>458</sup> Anayasa Mahkemesi de büyükşehir belediyelerini yerel yönetim olarak kabul etmektedir.<sup>459</sup>

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerin ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını belirleyen 7 nci maddesinde ve büyükşehir belediyesini ve ilçe belediyesini tanımlayan 3 üncü maddesinde "mahalli müşterek" ihtiyaç vurgusu yapılmamış olsa da yukarıdaki açıklamalar ve 7 nci madde ile verilen çevre düzenlemesi, imar, ulaşım gibi konulara ilişkin görevlerin "mahalli" nitelik taşıdığı açıktır. Bunun yanında bu belediyelerin 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip olduğunu belirten 10 uncu madde hükmü göz önünde bulundurulduğunda büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin birer yerel yönetim kuruluşu oldukları kabul edilebilir.

#### 1.5.5.2. Özellikleri Bakımından

Anayasa tarafından yerinden yönetim esaslarına tabi mahalli idare olarak nitelendirilen belediyeler; yerinden yönetim kuruluşlarının mali ve idari açıdan özerklik, kamu tüzel kişiliği, kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılan ayrı bir bütçe, karar organlarının seçimle iş başına gelmesi ve merkezin idari vesayet denetimi altında olma özelliklerini de taşımaktadır.

---

<sup>458</sup> Derdiman, *Büyükşehir*, s. 56.

<sup>459</sup> AYM, E. 2007/35, K. 2007/36, K.T. 05/04/2007, R.G. 15/11/2007-26701.



## Özerklik

Yerinden yönetimden söz edebilmek için öncelikle kuruluşun özerk olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Özerklik için birinci şart merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bir yetki paylaşımı yapılması, yani yerel yönetimlerin kendilerine has yetkilere sahip olmasıdır.<sup>460</sup> Bu yetki paylaşımı yukarıda da belirtildiği üzere Anayasa'nın 127'nci maddesi ile belediyelerle ilgili kanunların görev, sorumluluk ve yetkiye ilişkin hükümleri aracılığıyla yapılmıştır. Zira idari özerklik anayasa ya da kanun niteliğinde bir kural işleminden kaynaklanır ve yine bu nitelikteki işlemler vasıtasıyla ortadan kaldırılabılır.<sup>461</sup>

Özerklikten söz edilebilmesi için yetki paylaşımının yapılmış olması yeterli değildir. Yetki paylaşımına ek olarak hem idari hem de mali açıdan özerklik sağlanmış olması gerekmektedir. İdari açıdan özerkliğin sağlanması için yerel yönetimlerin yetki alanına giren konularda karar alma ve aldığı kararları yürütme yetkisinin yerel yönetimlerin kendi organlarına verilmesi ve kendine has personele sahip olması gerekmektedir. Mahalli idarelerin bu şekilde kendilerine özgü karar ve yönetim organlarına sahip olmasına ve bu organların seçimle belirlenmesine yerel yönetimlerin idari özerkliği adı verilir.<sup>462</sup> Bir başka ifadeyle mahalli idarelerin idari özerkliği, mahalli idarelerin merkeze danışmaksızın tek başına karar alabilme ve bu aldığı kararları uygulayabilme özgürlüğüdür.<sup>463</sup> Bunun yanında mali özerklik ise aldığı kararları hakkıyla uygulayabilmesi adına ilgili kuruluşun kendine has ve yeterli bir mal varlığı ile gelire de sahip olması anlamına gelmektedir.<sup>464</sup> Mahalli idarelerin kendi karar organlarını kendilerinin oluşturması ve almış oldukları kararları baskı altında kalmadan uygulamaya koyabilmeleri, merkezi idarenin etkisi altında kalmadan etkin bir şekilde

---

<sup>460</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 183.

<sup>461</sup> **BİNGÖL Bilge**, *Üniversitesi Özerkliği*, Sistem Ofset Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 243; İdari özerklikten farklı olarak siyasi özerklik, uluslararası anlaşmalardan da kaynaklanabilmektedir. Akgül, s. 39.

<sup>462</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 183 vd.

<sup>463</sup> Kozanoğlu, s. 72.

<sup>464</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 183 vd.

harcama kararlarını vermelerini de sağlamaktadır.<sup>465</sup> Dolayısıyla idari özerklik ve mali özerklik birbirini tamamlayıcı niteliktedir.

Farklı bir grubun belirli bir alanda varlığını sürdürebilmesi, geliştirebilmesi ve bu sayede özerk yapının siyasal mekanizmalara sahip olması ve bu mekanizmaların etkinliğinin artırılması amacını güden siyasi özerkliğin aksine; idari özerklik belli bir yerdeki günlük ihtiyaçların, yani mahalli müşterek ihtiyaçların, etkin bir şekilde ve merkezin denetimi altında karşılanması amacına hizmet eder.<sup>466</sup> Bu çerçevede mahalli idarelerin sahip olduğu özerklik Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün vatandaşların yararına yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilme yetkisi olarak tanımlanmıştır.<sup>467</sup>

Mahalli idarelerin özerkliği Avrupa’da da birleşen kıtanın, birleşik hüviyetine uygun bir model olarak kabul görmüştür.<sup>468</sup> 1957 yılında Yerel Yönetimler Konferansı kapsamında Avrupa Konseyi tarafından ortaya konan mahalli idarelerin özerkliğine ilişkin ilkeler, daha da geliştirilerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adı altında 1985 yılında kesinleştirilmiştir. Ülkemiz de 01/05/1991 tarihli 20377 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 3723 sayılı Kanun ile söz konusu düzenlemeyi onaylamış; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bakanlar Kurulu’nun 03/09/1992 tarihli 21364 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 92/3398 sayılı uygun bulma kararıyla yürürlüğe girmiştir. Şart merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev dağılımını belirlemekten ziyade<sup>469</sup> mahalli idarelerin özerkliğinin yasalar ve uygun olduğu hallerde anayasa ile güvence altına alınması, yetki alanlarında mahalli idarelere takdir yetkisi tanınması, mahalli idarelere serbestçe iç teşkilatlanma yetkisi tanınması, mahalli idareyi doğrudan ilgilendiren planlama ve karar alma süreçlerine mahalli idarelerin de dahil edilmesi, yeterli mali kaynak sağlanması, vesayet yetkilerinin yasal olması ile yerindelik denetiminin dışlanması, başka mahalli idarelerle işbirliği yapılabilmesi ve

---

<sup>465</sup> **TÜRKOĞLU İrfan**, “*Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği*”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, 2012-2013, s. 43.

<sup>466</sup> Akgül, s. 38.

<sup>467</sup> AYM, E. 1987/18, K. 1988/39, K.T. 22/06/1988, R.G. 26/11/1988-20001.

<sup>468</sup> Tezcan, s. 659.

<sup>469</sup> Yılmaz Z, s.177.

mahalli idarelere yetki alanlarını koruyabilmek adına yargı mercilerine başvuru hakkı tanınması ilkelerini benimsemektedir.<sup>470</sup>

İlgili Şart'ta ayrıca "özerk yerel yönetim" kavramı; 3'üncü maddesinin birinci fıkrasında "...yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı..." olarak tanımlanmaktadır. Tanımda mahalli idarelerin özerkliğinin Anayasa ve kanunlarımızla uyumsuzluk yaratmayacak genel bir çerçeve çizildiği görülebilmektedir. Ancak Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde bu birliğe dahil olma isteği nedeniyle söz konusu düzenlemeyi imzalamak ve daha sonrasında onaylamak durumunda kalan Türkiye<sup>471</sup> Şart'ın 12 nci maddesiyle belirlenen zorunlu maddeleri kabul etmiş olmakla birlikte; mahalli idareyi doğrudan ilgilendiren planlama ve karar alma süreçlerine mahalli idarelerin de dahil edilmesini öngören 4 üncü maddenin altıncı fıkrasına, mahalli idarelere serbestçe iç teşkilatlanma yetkisi tanınmasını öngören 6 ncı maddenin birinci fıkrasına, yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesini öngören 7 nci maddesinin üçüncü fıkrasına, mahalli idare üzerindeki denetimin denetimle korunmak istenen yararlarla orantılı olmasını öngören 8 inci maddesinin üçüncü fıkrasına, mahalli idarelere kaynak sağlanırken yürütülen hizmetinin maliyetindeki artışın da hesaba katılmasını öngören 9 uncu maddesinin dördüncü fıkrasına, yeniden dağıtılarak mahalli idarelere tahsisi usulü ile ilgili olarak mahalli idareye danışılmasını öngören 9 uncu maddesinin altıncı fıkrasına, mali yardımların mahalli idarenin kendi politikalarını belirlemesini engelleyecek veya takdir yetkisini ortadan kaldıracak nitelikte şartlı olarak verilmemesini öngören 9 uncu maddesinin yedinci fıkrasına, mahalli idarelerin diğer mahalli idarelerle işbirliği yapabilmesini uluslararası birliklere katılabilmesini öngören 10 uncu maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarına çekince koymuştur.<sup>472</sup>

---

<sup>470</sup> Keleş, *Siyaset*, s. 54-57.

<sup>471</sup> **ÇEVİKBAŞ Rafet**, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Türkiye İdare Dergisi*, Sayı: 475, 2012, s. 34.

<sup>472</sup> **YETER Enis**, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, 1996, s. 10-11.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3'üncü maddesi belediyelerin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3 üncü maddesi ise büyükşehir belediyelerinin “idari ve mali” açıdan özerk kamu tüzel kişileri olduklarını hüküm altına almaktadır. Yerinden yönetim kuruluşu olan belediyelerin kamu tüzel kişiliğine ve ayrı bir bütçeye sahip olduklarına zaten şüphe yoktur. Bu özelliklerin ilgili kanunlarda ayrıca vurgulanmış olması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum çabası olarak görülmelidir.<sup>473</sup> Bununla birlikte bu belediyelerin idari ve mali açıdan özerkliklerini anayasa ve kanun düzenlemeleri ışığında genel olarak incelemek de gerekmektedir.

Anayasa'nın 127 nci maddesinin birinci fıkrası “... karar organları ... seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan” ifadesi ile belediyelerin öncelikle kendilerine has karar organlarına, sonra da bu karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulacağına hükmetmektedir. Belediye Kanunu'nu da temel olarak bu organları belediye meclisi (m. 17), belediye encümeni (m. 33) ve belediye başkanı (m. 37) olarak belirleyerek görev ve yetkilerini ortaya koymuştur. Büyükşehir Belediyesi Kanunu da paralel şekilde organları büyükşehir belediye meclisi (m. 12), büyükşehir belediye encümeni (m. 16) büyükşehir belediye başkanı (m. 17) şeklinde belirlemiştir. Belediyelerin meclis üyeleri ile belediye başkanlarının halk tarafından seçimine ilişkin usul ve esaslar 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetinin Seçimi Hakkında Kanun ile belirlenmiştir. Buna ek olarak belediyelerin teşkilatlanma (m. 48) ve personel istihdam etme (m. 49) yetkileri de Belediye Kanunu ile tanınmıştır. Bu doğrultuda belediyelerin tüm iş ve işlemleri kendi teşkilatı ve personeli tarafından yürütülmektedir.<sup>474</sup> Büyükşehir belediyeleri de Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında teşkilatlanma (m. 21) personel istihdam etme (m. 22) konusunda yetkilendirilmiştir. Bu açıklamalar ışığında belediyelerin idari özerkliğe sahip oldukları ifade edilebilir.

Belediye Kanunu'nun 59 uncu maddesi ile Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesi bu kuruluşların gelirlerini belirlemektedir. Keza Anayasa'nın 127 nci

---

<sup>473</sup> **YAVUZDOĞAN Seçkin**, “5393 sayılı Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not”, Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1-2, 2006, s. 205.

<sup>474</sup> **DERDİMAN Cengiz**, *Yerel Yönetimler*, Aktüel, İstanbul, 2005, s. 65.

maddesinin altıncı ve son fıkrası da yerel yönetimlere “görevleri ile orantılı gelir kaynakları” sağlanacağını hüküm altına almaktadır.

Bununla birlikte Anayasa’nın 160 ncı maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca yerel yönetimlerin mali denetimleri merkezi idarenin bir organı olan Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin mali açıdan denetlenmeleri gerekliliğine ilişkin şüphe olmamakla birlikte denetim faaliyetinin merkezi idareye dâhil olan bir organ yerine bu amaca özgü olarak kurulacak özel bir mahkeme tarafından yapılması gerektiğinden bahisle GÖZLER’e göre, ülkemizde yerel yönetimlerin mali özerkliği yeterince tanınmamıştır.<sup>475</sup> Sayıştay tarafından yapılan bu inceleme hesap yargılaması olarak adlandırılmaktadır.<sup>476</sup> Belediyelerin yeterli gelire sahip olmaması nedeniyle merkezi idare tarafından yapılacak yardımlara muhtaç olması da belediyelerin mali özerkliği açısından eleştiriye konu olmaktadır.<sup>477</sup>

Mahalli idarelerin ve dolayısıyla belediyelerin mali özerkliği üzerine eleştiriler bir kenara bırakılırsa hali hazırda kanunlarla öngörüldüğü şekilde belediyelerin özerkliğinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na çok da uyumsuz olmadığı söylenebilir. Örneğin her ne kadar Türkiye tarafından ilgili maddeye çekince konmuş olsa da Belediye Kanunu’nun 74’üncü maddesi belediyelere faaliyet konularıyla ilgili uluslararası kuruluşlara üye olma yetkisi tanımaktadır. Bir diğer örnek olarak yine çekince konmuş olsa da belediyelerin iç teşkilatlanma ve personel istihdam yetkileri de Belediye Kanunu tarafından tanınmaktadır. Söz konusu yetkilerin merkezi idarenin vesayet denetimi altında kullanılıyor olmasına çeşitli eleştiriler getirilebilecek olmakla birlikte; bu vesayet denetimi üniter devlet yapısının doğal gereğidir.

#### 1.5.5.2.1. Kamu Tüzel Kişiliği

Yerel yönetim olarak belediyeler kamu tüzel kişisi niteliğini anayasal düzlemde Anayasa’nın 127 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Mahalli idareler; ...

<sup>475</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 189.

<sup>476</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 84.

<sup>477</sup> Arıkboğa, s.292; İNAÇ Hüsamettin, ÜNAL Feyzullah, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 17, 2015, s. 10; Çevikbaş, s. 55.

*belediye ... halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.”* düzenlemesinden ve yasal düzlemde Belediye Kanunu’nun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “*belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” tanımlamasından almaktadır. Bunun yanında büyükşehir belediyeleri ise Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “*sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*” düzenlemesiyle kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmiştir.

#### 1.5.5.2.2. Bütçe

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu tarafından bütçe adlandırmalarının yeniden yapılması sonucunda önceden özel bütçe olarak adlandırılan yerel yönetim bütçeleri “mahalli idare bütçesi” şeklinde yeniden adlandırılmıştır. Bu doğrultuda belediye bütçeleri de 5018 sayılı Kanun kapsamında mahalli idare bütçesidir.<sup>478</sup> Yerel yönetimlerin devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği olduğundan bütçeleri de kendi organları tarafından hazırlanarak kabul edilir.<sup>479</sup>

Belediye tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin finansmanı belediye bütçesi tarafından sağlanır. Bu kamu hizmetlerinden sadece o beldede yaşayan insanlar yararlanmamaktadır. Başka bir yörede yaşayıp geçici olarak o beldede bulunan kişiler

---

<sup>478</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 57; 5018 sayılı Kanun md 12/7: “Mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.”, 3/1-e “Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri.”

<sup>479</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 385.

de bu kamu hizmetlerinin muhatabı olabilmektedir. Bu minvalde belediyelere kamu hizmetinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi adına yeterli olanaklar sağlanmalıdır.<sup>480</sup>

Belediye bütçesi de belediye organları tarafından hazırlanarak kabul edilmektedir. Belediye bütçesi tasarısı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 62 nci maddesi uyarınca belediye başkanı tarafından hazırlanarak Eylül ayının birinci gününde encüme sunulur ve daha sonra Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderilir. Belediye bütçe tahminleri Bakanlık tarafından konsolide edilir ve 5018 sayılı Kanun uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirilir. Encümen bütçeyi inceler ve görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak meclis, bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer. Belediye Kanunu'nun 61 inci maddesi uyarınca belediye bütçesi belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanır ve 1 Ocak- 31 Aralık tarihleri arasında bir mali yıl için geçerlidir. Bütçe dışı harcama yapılamaz.

Doktrinde ve Anayasa Mahkemesi kararlarında mahalli idare olarak kabul edilen büyükşehir belediyelerinin bütçeleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 25 inci maddesinde düzenlenmiştir.<sup>481</sup>

<sup>480</sup> **TORTOP Nuri**, "Belediyelerimiz", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:5, Sayı: 1, 1972, s. 76.

<sup>481</sup> 5216 sayılı Kanun m. 25: "Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken; a) Bütçe metnindeki kanun ve diğer mevzuata aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, b) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, c) Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, d) Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, Yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştaya itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır."

## İdari Vesayet Denetimi Altında Olma

Yerel yönetim kuruluşları, ülke yönetiminde bütünlük gereğince merkezi idarenin vesayet denetimi altındadır. Merkezi idare yerel yönetim kuruluşları üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürüterek bu kuruluşların uymaları gereken milli amaç ve hedefler ile standartları ve ilkeleri belirler.<sup>482</sup> Yerel yönetimler üzerinde merkezin idari vesayet yetkilerine sahip olması idarenin bütünlüğünün yanında üniter devletin de bir gereğidir. Anayasa'nın 3'üncü maddesinde geçen "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür." ifadesi, yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimini gerektirmektedir. Merkezin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi tanınmaz ise Türkiye Devleti'nin "ülkesi" il özel idaresi, belediye ve köy şeklinde bölünmüş olur. Yerel yönetimlere vesayete tabi olmadan karar alma yetkisi tanınması ise Türkiye Devletinin "milletinin" bölünmesi anlamına gelecektir. Böylelikle yerel yönetimler federe devlet benzeri kuruluşlar haline gelerek devletin üniter yapısını zedeleyebilir.<sup>483</sup>

Bu doğrultuda Anayasa'nın 127'nci maddesinin beşinci fıkrası "*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*" hükmü ile yerel yönetimler merkezin idari vesayetine tabi kılınmıştır. Yerel yönetim olan belediyeler de söz konusu hükmün gereği olarak başta 5393 sayılı Belediye Kanunu olmak üzere çeşitli yasal düzenlemelerle merkezi idarenin vesayet denetimine tabi kılınmıştır.

---

<sup>482</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 13.

<sup>483</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 213.



## 2. BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE BELEDİYELER VE SEÇİLMİŞ ORGANLARI

#### 2.1. GENEL OLARAK BELEDİYELER

Birinci bölümde de teşhis edildiği üzere belediyeler; kuruluşu ve faaliyetleri kanuna dayanan, merkezi idarenin vesayet denetimi altında bulunan, kamu tüzel kişiliğini haiz yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Kurucu iktidar tarafından Anayasa’da mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasıyla görevlendirilmiş olan bu kuruluşların ülkemizde kökenleri Osmanlı İmparatorluğu dönemine uzanmaktadır. Dönemin merkezîyetçi anlayışı ile merkezden atanan yöneticilere sahip yerel bir idari teşkilatlanma görünümünden zamanla sıyrılarak, karar organları halk tarafından seçilen ve ülkede demokrasinin gelişimi açısından önemli bir role sahip yerinden yönetim kuruluşları haline gelmişlerdir.

Bu başlık altında belediyeler için genel bir tanım yapılmaya çalışılacak ve ülkemizde belediyelerin tarihsel kökenleri üzerinde durulacaktır.

##### 2.1.1. Belediye Tanımı

Belediye kelimesi, Arapçadan dilimize geçmiş ve “kent”, “memleket” anlamlarına gelen “beled” kökünden türemiştir. Bu minvalde beled kelimesinin aldığı ek ile “kentle ilgili” şeklinde de anlamlandırılabilir belediye kelimesi; “Bir şehir veya kasabanın temizliği, bayındırlığı ve nizamiyle ilgilenen daire.” anlamına gelmektedir.<sup>484</sup>

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3’üncü maddesine göre belediye “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*”dir. Aynı madde uyarınca belde, belediyesi bulunan yerleşim yerini ifade eder.<sup>485</sup>

<sup>484</sup> [www.luggat.com](http://www.luggat.com) Erişim tarihi: 15/05/2022

<sup>485</sup> Madde gerekçesinde belediyelerin sınırsız bir özerkliğe sahip olmadıkları vurgulanarak “*Belediyenin tanımında geçen idarî ve malî özerklik kavramı sınırsız bir özerkliği kapsamamaktadır. Belediyelerin,*

Anayasa'nın 127/5 hükmü uyarınca mahalli idareler merkezin idari vesayeti altında olduğundan, 5393 sayılı Kanun ile yapılan tanım bu yönden eksiktir. Bu açıdan belediyenin pozitif anlamda bir tanımının yapılması gerekirse “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip ve merkezi idarenin vesayet denetimine tabi olan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlanması daha yerinde olacaktır.<sup>486</sup>

Belediye idareleri devletin yörelerdeki temsilcileridir. Kamu tüzel kişiliğine haiz belediyelerin yürüttüğü hizmetler insanın doğumundan başlayan, hatta ölümünden sonra da devam eden hizmetler olduğundan; belediyeler önemli görev ve yetkilere sahip, vazgeçilmez nitelikte kamu idareleridir.<sup>487</sup>

Nüfusu artarak gerek yerleşim alanı gerekse ekonomik alanı genişleyen şehirler; irili ufaklı belediye ya da köy gibi tüzel kişilikleri kapsayacak şekilde büyümüştür. Bu durumun sonucunda ortaya çıkan başta çevre ve ulaşım olmak üzere, sorunların çözümünde bu küçük tüzel kişilerin kendi başlarına etkin faaliyet yürütemeyecekleri anlaşılmıştır. Bunların günlük hayatta birbirleri içine geçmiş olmaları; bütün bir yerleşim alanını ilgilendiren hizmetleri yürüten ve bunlar üzerinde bir koordinasyon görevi yürütecek kapsayıcı bir merciiin ortaya çıkmasını gerektirmiştir.<sup>488</sup> Bunun yanında belediyelerin hizmet yürüttükleri coğrafi alan, bu hizmetten yararlanan nüfus sayıları, bütçe miktarları, gereksinim duydukları taşınır veya taşınmaz mallar, personel sayıları birbirinden farklıdır. Bunun sonucunda kaçınılmaz şekilde bir takım zorluklar ortaya çıkarak hizmetlerin yürütülmesini aksatacak; idari, hukuki ve sosyal anlamda sıkıntılara neden olacaktır. Anayasa koyucu bu sorunların ortaya çıkacağını ön görerek Anayasa'nın 127/3 hükmünde yer alan “...büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir.” düzenlemesiyle, coğrafi genişlik ve nüfus açısından bazı ülkelerle kıyaslanabilecek büyüklükteki yerleşim yerleri için özel yönetim biçimi

---

*Anayasanın 127'nci maddesinde ve diğer kanunlarda öngörülen esas ve sınırlar çerçevesinde mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanması hususunda, karar organının alacağı kararla harekete geçebilen, harcama yapabilen, borçlanabilen ve her türlü hukukî ehliyete sahip bir kamu tüzel kişisi olduğunda hiçbir kuşku bulunmamaktadır.” ifadelerine yer verilmiştir.*

<sup>486</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 331.

<sup>487</sup> Yıldırım, Çınarlı, s. 162.

<sup>488</sup> Derdiman, *Büyükşehir*, s. 55.

getirilmesinin önünü açmıştır.<sup>489</sup> Böylelikle belediye kavramı büyükşehirler için geçerli olmak üzere genişleyerek, büyükşehir belediyesi olarak isimlendirilen farklı bir yönetim biçimini de içine almıştır.

Her ne kadar belediyeler il özel idarelerinin aksine yaygın ve kapsamlı hizmetler yerine bir belde yaşayan insanların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, belirli bir yere hizmet vermek için kurulmuş olsa da<sup>490</sup> ülkemizde 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra büyükşehir belediyeleri belirli bir yerleşim yerinden ziyade belirli bir alanda faaliyet gösteren kamu tüzel kişisi şekline dönüşmüşlerdir. Bu yönden büyükşehir belediyeleri bir “şehir belediyesi” değil bir “arazi belediyesi” olarak da nitelendirilmektedir.<sup>491</sup> Buna paralel olacak şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi büyükşehir belediyesini “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlamaktadır.

6360 sayılı Kanun sonrası gelinen ve büyükşehir belediyelerini bir şehir belediyesi olarak göremeyeceğimiz bu noktada, söz konusu özel yönetim biçimlerinin Anayasa'nın büyükşehir belediyelerinin dayanağı olan 127/3 hükmü ile belirlenen “büyük yerleşim merkezi” şartını karşılayıp karşılamadığı da tartışmalıdır.<sup>492</sup>

## 2.1.2. Türkiye’de Belediyelerin Tarihsel Gelişimi

### 2.1.2.1. Osmanlı Döneminde Belediyeler

Osmanlı devletinin katı merkeziyetçi yapısı ve mutlakiyet rejimi, Türklerin yerleşik toplum geleneklerinden yoksun karakteri ile birlikte göz önünde bulundurulduğunda; batıda görülen örneklere benzer mahalli idare kurumlarının kurulmasının geciktiği ifade

<sup>489</sup> Yıldırım, Çınarlı, s. 162.

<sup>490</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 27; Günday, s. 489.

<sup>491</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 392.

<sup>492</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 390-392.

edilebilir. Türkiye’de mahalli idarelerin ortaya çıkışı bu nedenle, ancak 19’uncu yüzyıl ortalarında batıdan esinlenme yoluyla idari teşkilatlanmada yeniden düzenlemeye gidilmesi ile söz konusu olmuştur. Osmanlı döneminde karşılaşılan kırsalda köy, şehirde ise mahalle teşkilatları; mahalli idare işlevini bir ölçüde yerine getirmiş olsa da gerçek anlamda özerk statüye sahip mahalli idare olmaktan uzaktır.<sup>493</sup>

Osmanlı döneminde mahalli hizmetlerin yürütülmesine ve bu hizmetleri gören kuruluşların durumuna ilişkin incelemeler genellikle dönemi tanzimat öncesi ve tanzimat sonrası olarak ele almaktadır.

#### 2.1.2.1.1. Tanzimat Öncesi

İkinci Viyana Kuşatması’nda başarısız olunması Osmanlı’da ülke genelinde ekonomik ve sosyal çözümler yaratmış, özellikle Rumeli idaresinde göze batan sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Rumeli eyaletlerinde güvenliğin ve mali idarenin önemli oranda yerel güçler tarafından karşılanmaya başlanması, bunu idarenin çoğu yerde ayanlara veya mütesellimlere teslim edilmesinin takip etmesi Osmanlı’da mahalli idarelerin farklı bir şekilde de olsa ilk defa ortaya çıkışı olarak kabul edilebilir.<sup>494</sup>

Osmanlı Devleti’nde şehir ve kasabaların merkezden ayrı bir hukuksal varlığı ya da kişiliği bulunmamaktadır. İstanbul dışında tüm yerleşimler taşra sayılmış ve merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması içerisinde yönetilmiştir. Tanzimat’a kadar Osmanlı yönetim sistemi içerisinde bugünkü anlamıyla mahalli idarelere, şehir ve kasabalarda belediye hizmeti gören kuruluşlara rastlanmamaktadır. Kaldı ki taşra teşkilatı aracılığıyla genel hizmetler vermekle yetinen merkezi idare mahalli ihtiyaçlarla da ilgilenmemiştir. Yerel hizmetler devletin görev ve etkinlik alanı dışında kalmış, mahalli müşterek ihtiyaçlar bir takım özel kuruluşlar tarafından karşılanmıştır.<sup>495</sup>

<sup>493</sup> Duran, *Karmaşa*, s. 159-160.

<sup>494</sup> **ORTAYLI İlber**, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 1. Baskı, Kronik Kitap, İstanbul, 2021, s. 275-276.

<sup>495</sup> **SENCER Muzaffer**, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 2, 1984, s. 30-31.

Osmanlı şehir yönetiminde adli, mülki ve beledi fonksiyonların birbirinden ayrılmadığı görülmektedir.<sup>496</sup> Kadılık makamının geçirdiği kurumsal evrim neticesinde bu fonksiyonlar kadı üzerinde toplanmıştır.<sup>497</sup> Kadı şehirde yargı merci olmanın yanında asayiş amiri, vakıf denetçisi, beledi hizmet ve beledi kolluk görevlerinin de amiriydi.<sup>498</sup>

İslam Devleti döneminde, günümüzdeki belediyelerin fonksiyonunu yürüten üstlenen ihtisab teşkilatı hem yargısal hem de adli birtakım görevlere sahipti. İhtisab kurumu Selçuklular'da olduğu gibi Osmanlılar'da çeşitli şekillerde ortaya çıkmıştır. Osmanlı döneminde kadılar yargısal görevlerinin yanında, Avrupa şehirlerindeki denklere gibi başka görevlere de sahipti. Bu minvalde kadı aynı zamanda bulunduğu şehirde bir belediye başkanı gibi görev ve yetkiler kullanmaktaydı. Belediye hizmetlerinin çok gelişmediği bu dönemde devlet ulemadan birini bu şekilde görevlendirerek şehirlerdeki muhtelif çekişmelerin de önüne geçmek istemiştir. Kadı bu görevini büyükşehirlerde, yardımcılarında olan muhtesib (ihtisab ağası) eliyle yerine getirirdi. İhtisab bazı devlet memurluklarında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde gelenek olduğu üzere, her sene iltizam usulüyle güvenilir bir kişiye bedel karşılığı ihale edilirdi. Muhtesib işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesi, ibadetlerin yürütülmesi, esnaf teftişi, ihtisabiye rüsumu adı verilen verginin toplanması gibi görev ve yetkilere sahipti. Küçük şehirlerde ise muhtesibin görevleri subaşı tarafından yerine getirilmekteydi. 16'ncı yüzyıldan sonra ihtisab ağalığı iltizam usulüyle kapı kullarından birine verilir. Bu usule ihtisab mukataası denilirdi. Muhtesib, söz konusu ihale için ödediği bedeli ihtisab rüsumu üzerinden karşılamaktaydı.<sup>499</sup>

Batı örnek alınarak başlatılan yenileşme hareketleri ile geleneksel anlamda ihtisab usulü de kabuk değiştirmiştir. İstanbul'da İhtisab Nezareti kurularak kimi belediye görevleri bu kuruluşa bırakılmış; güvenlik ve yönetim görevlerini üstlenecek Zaptiye

<sup>496</sup> Ortaylı, *Teşkilat*, s. 216; **VURAL Tarık**, “Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 76, Sayı: 444, 2004, s. 181.

<sup>497</sup> **ORTAYLI İlber**, “Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, 1976, s. 96.

<sup>498</sup> Ortaylı, *Teşkilat*, s. 216.

<sup>499</sup> **EKİNCİ Ekrem Buğra**, *Osmanlı Hukuku*, 7. Baskı, Arı Sanat Yayınevi, İstanbul, 2021, s. 278-279.

Müşirliği'nin kuruluşuyla da Nezaret'in görevleri esnaf denetlenmesi ve benzeri belediye işlerine özgü kalmıştır.<sup>500</sup>

Tanzimat öncesi dönemde kadılar ve muhtesiblerin yanında, Osmanlı Devleti'nde kendine özgü bir teşkilatlanma biçimi ve hukuku olan vakıflar da mahalli ihtiyaçların karşılanması üzerine faaliyet göstermiş kuruluşlardandır. Kamu yararına faaliyet gösteren kuruluşlar niteliğinde olan vakıflar, günümüzde belediye hizmeti kapsamında sayılan; su, aydınlatma, ulaşım, bakım, temizlik, sağlık, kültür ve eğlence gibi hizmetlerin yanı sıra toplumsal yardım hizmetlerinin yürütülmesinde önemli bir rol oynamıştır. Vakıflar zamanla Osmanlı Devleti'nde idari bir kimlik kazanarak kamu kuruluşu şeklinde devlet idaresi içerisinde yer almış ve zamanla bir kamu tüzel kişiliğine dönüşmüştür.<sup>501</sup> Bu dönemde kadıların denetimi altında bulunan esnaf loncaları da çarşı temizliği, çarşı yollarının, çarşı çeşmelerinin ve su yollarının bakımı ve onarımı gibi bazı beledi görevler yerine getirmiştir.<sup>502</sup> Esnaf loncalarının yiğitbaşları veya esnaf kahyalarının günümüzde zabıta benzeri bir görev üstlendikleri söylenebilir.<sup>503</sup>

#### 2.1.2.1.2. Tanzimat Sonrası

Tarihsel süreç incelendiğinde devletlerin önce merkezden yönetimle daha sonra sonra yerinden yönetimle idare edildiğini ve daha sonra merkeziyetçiliğin tekrar önem kazanarak merkezden yönetime dönüldüğünü görmek mümkündür. Bu olgu Osmanlı Devleti'nde de gözlenmektedir. Osmanlı Devleti'nin kuruluş ve klasik döneminde merkeziyetçilik etkili olmuş ve merkezde padişah otoritesi mutlak kabul edilmiş; taşra teşkilatı ise merkezi denetimi altında tutulmuştur. Buna karşın 16. yüzyıldan itibaren merkezin otoritesinin sarsılmaya başlaması sonucunda, merkezin taşra üzerindeki etkisi azalmıştır. Bu durum 19. yüzyılda II. Mahmut'a kadar sürmüştür. II. Mahmut

---

<sup>500</sup> SENCER Muzaffer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 3, 1984, s. 69.

<sup>501</sup> Sencer, *Tanzimat'a Kadar*, s. 31.

<sup>502</sup> Ortaylı, *Teşkilat*, s. 218-219.

<sup>503</sup> Sencer, *Tanzimat'a Kadar*, s. 31.

döneminde, özellikle tanzimat döneminde merkezi otoritenin gücü yeniden tesis edilmeye çalışılmıştır.<sup>504</sup>

1839'dan sonra başlayan Tanzimat yenilikçiliği, II. Mahmut'un siyaseti doğrultusunda idareyi merkezileştirmeye ve bir örnekleştirmeye önem vermiştir. Bir yandan taşra yönetimleri aynı kalıba sokulup yeniden örgütlenmiş, diğer yandan bir görev ayrışması ortaya çıkmıştır. Tanzimat öncesi dönemde idari ve askeri otoriteyi elinde tutan paşaların otoritesi yerlerini valilerin idari otoritesine, ulemanın adli otoritesine ve muhassılların mali otoritesine bırakmıştır.<sup>505</sup>

Tanzimat hareketi sonrasında ilk olarak mali alanda yeni bir teşkilatlanmaya gidildiği görülmektedir. İkinci olarak ise mahalli kişi ve toplulukların devlet yönetimini etkilemeleri sürecinin düzgün, hızlı ve eşitlikçi bir biçimde işlemesine gerek duyulması üzerine Türkiye'de yerinden yönetimin tohumları atılmıştır.<sup>506</sup> Tanzimat sonrası gerçekleştirilen mali reformlar kapsamında iltizam usulünün kaldırılarak yerine muhassıl adı verilen maliye memurlarının sancak merkezi ve kazalara gönderilmesi ile yerel nüfuz gruplarının yardımını almayı hedefleyerek bu yerlerde yörenin ileri gelenlerinin de katılım sağladığı bir meclis oluşturulmuştur.<sup>507</sup> Muhassıllar vali yetkisinde ancak validen bağımsız merkez yöneticileri konumundaydı. Muhassıllar ile birlikte meclisler memleketin durumuna göre vergi tespiti, tevzi ve peşin tahsilini yapmak, gerekli masrafları bu meblağdan düştükten sonra artanını hazineye göndermekle görevliydi. Sancak ve kazalarda bulunan küçük meclislerin kararları livalarda bulunan büyük meclislerin onayına tabiydi.<sup>508</sup> Muhassıllık meclisi adı verilen bu meclislerden beklenen başarılı sonuçlar elde edilemeyince valilere eski yetkileri iade edilmiş ancak yine de bu meclisler 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri sonrasında da varlığına devam edebilmiştir. Seçilmiş mahalli temsilcileri de ihtiva eden bu kurullar şüphesiz modern anlamda mahalli idare kuruluşu olarak nitelenemeyecek olsa da

<sup>504</sup> **ATAY Ender Ethem**, “Osmanlı'da Devlet Anlayışı ve Teşkilatı”, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1, 2022, s. 31.

<sup>505</sup> **TANÖR Bülent**, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 11. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2004, s. 108-109.

<sup>506</sup> Ortaylı, *Teşkilat*, s. 376.

<sup>507</sup> **AKIN Cengiz**, “Türkiye'de Yerel Yönetim Geleneğinin Oluşmasında Muhassıllık Meclislerinin Önemi”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 71, Sayı: 425, 1999, s. 19.

<sup>508</sup> Akın, s. 22.

dönemin şartları altında değerlendirildiğinde Türkiye’de mahalli idarelerin özünü oluşturdukları ve yerinden yönetim geleneğinin doğmasını sağladıkları görülebilir.<sup>509</sup>

Türk idari tarihinde gerçek anlamda mahalli idarelerin ortaya çıkışı tanzimat döneminden sonra il idaresi ile ilgili reformların hızlanmasıyla paralellik göstermektedir.<sup>510</sup> 1839 tarihli Tanzimat Fermanı’nı takip eden yıllarda batı ile ilişkiler eskiye oranla artmıştı. Avrupa’dan dönen Osmanlı aydınları, Avrupa’daki belediye teşkilatının model alınarak, Osmanlı’da da kurulmasını istiyorlardı. Bu sırada başlayan Kırım savaşı süresince İstanbul, müttefik kuvvetler için merkezi bir üs haline gelmiş; belediye hizmetlerinin yok denecek kadar az oluşu şehirde rahatsızlık yaratarak huzurun bozulmasına yol açmıştı. Bu durum ise İstanbul’da modern bir belediye teşkilatının acilen kurulmasını gerekli kılmaktaydı.<sup>511</sup> Bunun yanında 19 uncu yüzyılda ülkenin ekonomik, toplumsal ve idari yapısına bağlı bir şekilde geleneksel şehir yönetimindeki ve belediye teşkilatında görülen sarsıntılara paralel olarak Osmanlı liman şehirleri de bir değişim geçirmekteydi. Avrupa ile ticari ilişkileri bu dönemde güçlenen Doğu Akdeniz liman şehirleri, gerçekleştirilen ticari faaliyete uygun ulaşım ve diğer yerel hizmetler bütününe sahip olmak için yeni teşkilatlanmalara gitmek zorunda kaldı. Avrupa için doğu limanları egzotik uzak şehirler olmaktan uzaklaşarak ticaret noktası haline gelmişti. Bu nedenle modern hizmetleri görece yeni bir belediye idaresi kurulması ihtiyacını karşılamak amacıyla, İzmir şehrinde belediye kurulması için ilk girişimler yerli ve yabancı tüccarlar tarafından yapılmıştır.<sup>512</sup>

Osmanlı İmparatorluğu’nda ilk belediyenin kuruluşu ise 1855 yılına rastlamaktadır. İstanbul’da ilk belediye olarak kurulan İstanbul Şehremaneti’nin başında şehremini adı verilen ve hükümetin önerisiyle padişah tarafından atanan bir belediye başkanı bulunacak, yine atama yoluyla işbaşına gelecek on iki üyeden oluşan bir şehir Meclisi bulunacaktır.<sup>513</sup> Ancak bu meclisin kısa bir süre sonra dağılması üzerine, bu meclis yerine çeşitli toplulukları temsil eden yedi üyeli bir ihtisas komisyonu kurulmuştur.

<sup>509</sup> Ortaylı, *Teşkilat*, s. 308 ve 376.

<sup>510</sup> **ORTAYLI İlber**, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974, s. 235

<sup>511</sup> Vural, s. 186.

<sup>512</sup> Ortaylı, *Mahalli*, s. 221-222.

<sup>513</sup> **DÖNMEZ Mustafa**, “Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 67, Sayı: 406, 1995, s. 167.



Komisyon bir belediye nizamnamesi hazırlayarak şehri belediye örgütü hizmet alanı bakımından çeşitli dairelere ayırmıştır.<sup>514</sup>

Bunu takiben İstanbul Beyoğlu ve Galata semtlerini kapsayacak şekilde Altıncı Daire-i Belediye kurulmuş; 1869 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, belediye örgütünü tüm İstanbul'da yaygınlaştırmıştır.<sup>515</sup> Bu Nizamname ile İstanbul'da Şehremaneti teşkilatı yeniden kurulmuş; şehir 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Belediye dairelerinin bir başkanı ile bir meclisi olacağı öngörülmüştür. Daire meclislerinin üyeleri, Şehremaneti Meclisinden farklı olarak mahalli halk tarafından iki yıl için seçilmekte ve her yıl üyelerinin yarısı yenilenmekte; daire başkanı ise, meclis üyeleri arasından hükümet tarafından atanmaktaydı. Tüm belediye dairelerinin üstünde olan şehremaneti teşkilatının; şehremini, şehremaneti meclisi ve cemiyeti umumiyei belediye olmak üzere üç organı bulunmaktaydı. Hükümet tarafından atanan şehremini; belediye dairelerine nezaret eder, aynı zamanda şehremaneti meclisine ve cemiyeti umumiyei belediyeye de başkanlık yapardı. Şehremaneti meclisi şehremininin başkanlığında, hükümet tarafından atanan altı üyeden oluşmaktayken; cemiyeti umumiyei belediye ise yine şehremini başkanlığında belediye dairelerinin başkanları ile belediye daire meclislerinin kendi üyeleri arasından seçecekleri üçer üyeden oluşmaktaydı.<sup>516</sup>

1870 tarihinde çıkartılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ve 1876 tarihli Vilayet Belediye Kanunu ile İstanbul dışında bulunan vilayet, sancak ve kazalarda belediye kurulması öngörülmüştür.<sup>517</sup> Vilayet Belediye Kanunu'na göre belediye reisi, üyeleri halk tarafından seçilen belediye meclisi arasından seçilmeye başlanmıştır. Kanun ayrıca belediyeye imar, bayındırlık, aydınlatma, temizlik, nüfus sayımı, pazarların ve esnafın kontrolü, yangın söndürme gibi görevler yüklemekteydi.<sup>518</sup> Kanun her kent ve kasabada, büyük kentlerde ise 40.000 nüfusa göre ayrılmış dairelerden

---

<sup>514</sup> Sencer, *Tanzimat Sonrası*, s. 70.

<sup>515</sup> **YILDIRIM Turan**, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, Hukuki Araştırmalar Derneği Yayını, No: 1998/2, İstanbul, 1998, s.3.

<sup>516</sup> Dönmez, *Tarihsel*, s. 168.

<sup>517</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s.3.

<sup>518</sup> Ekinci, s. 573.

oluşacak belediye yönetimleri kurulmasını öngörmekteydi.<sup>519</sup> Aleyhlerine açılan davalarda taraf olarak görülmeye başlanan belediyeler, bu dönemde adeta bir tüzel kişi niteliği de kazanmıştır.<sup>520</sup>

Ancak Vilayet Belediye Kanunu tarafından öngörülen örgütlenme biçimi çeşitli nedenlerle ülke genelinde yaygınlaştırılamamış; kurulan belediyeler de kaynak yetersizliğinden dolayı kendilerine verilen ağır görevi yerine getirmekte yetersiz kalmıştır. Yine de İstanbul'daki belediye teşkilatı Vilayet Belediye Kanunu'nun da yürürlükte olduğu bu dönemde özel durumunu koruyabilmiş; başkent belediye işleri son olarak 1912 tarihli Dersaadet Teşkilatı Belediye Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Belediye işlerini düzenleyen iki ayrı kanunun da yürürlükte olduğu bu dönemde, 1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Kanunu'na kadar belediyelere gerçek anlamda bir mahalli idari yetki tanınmamıştır.<sup>521</sup> Yine de ifade etmek gerekir ki 19 uncu yüzyılda devletin anayasal sistemi ve yapısında Fransız modeli esas alınarak gerçekleştirilen bu değişikliklerin etkisi çağdaş Türk idare sistemi üzerinde de devam etmektedir.<sup>522</sup>

#### 2.1.2.2. Millî Mücadele Döneminde Belediyeler

1 inci Dünya Savaşı'nı Osmanlı Devleti için sonlandıran Mondros Mütarekesi (1918) sonrasında Osmanlı Devleti, Anadolu'da devlet olarak her türlü otoritesini ve iradesini yitirmiştir. Bu dönemde ortaya çıkan otorite boşluğu da Anadolu'yu işgal etme amacındaki galip devletler tarafından doldurulmaya çalışılmıştır. Ne var ki bu boşluk Mustafa Kemal Atatürk önderliğindeki milli güçler tarafından, milli nitelikli olarak doldurulmak üzere harekete geçilmiştir. Millî mücadele de Anadolu'da ortaya çıkan bu otorite boşluğunun doldurulması üzerine, milli güçler ve işgalci devletler arasında cereyan eden bir mücadeledir.<sup>523</sup>

Bu dönemde yürürlüğe giren 1921 Anayasa'sı mahalli idareler bakımından demokratik bir niteliğe sahipti ve mahalli idarelere geniş bir özerklik alanı tanımaktaydı. Ancak bu

<sup>519</sup> Sencer, *Tanzimat Sonrası*, s. 70.

<sup>520</sup> Ortaylı, *Teşkilat*, s. 385.

<sup>521</sup> Sencer, *Tanzimat Sonrası*, s. 70-71.

<sup>522</sup> **BİLGİÇ Veysel**, *Yerel Yönetimler*, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara, 1998, s. 36.

<sup>523</sup> **ARMAOĞLU Fahir**, *Türk Siyasi Tarihi*, Kronik Kitap, İstanbul, 2017, s. 40-41.

Anayasa milli mücadele döneminin sona ermesi ve cumhuriyetin kurulmasını takiben, 1924 Anayasa'sının kabulü ile yürürlükten kalkmış ve uzun bir uygulama dönemi bulamamıştır.<sup>524</sup> 1921 Anayasa'sında merkezîyetçilik sınırlı ve hatta istisnai olarak benimsenmiş olup; yerinden yönetim ise asli ve geneldir. Bunun kurumsal araçları ise seçimle oluşan organlar, tüzel kişilik, icrai karar alabilme yetkisi ve özerklik olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>525</sup>

Uygulanma imkânı bulamasa da 1921 Anayasa'sının bazı hükümlerinden bahsetmekte de yarar vardır. Anayasa'nın 10 uncu maddesi<sup>526</sup> ülkeyi idari olarak vilayetlere ayırmış olup; vilayetler kazalara, kazalar da nahiyelere ayrılmaktadır. 11 inci madde<sup>527</sup> uyarınca vilayetlerin, 16'ncı madde<sup>528</sup> uyarınca ise nahiyelerin tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasa'nın 15 inci maddesi<sup>529</sup> kazaları vilayetlerin idari bir kısmı şeklinde belirleyerek, kazaya tüzel kişilik ve özerklik tanımamıştır. Ayrıca vilayetlerde ve nahiyelerde, üyeleri halk tarafından seçilecek ve birtakım yetkilere sahip şuralar kurulması da öngörülmüştür.<sup>530</sup> Hatta nahije şuralarına ekonomik ve mali yetkilerin yanında yargısal nitelik de tanınmıştır.<sup>531</sup>

Bu dönemde Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından doğrudan belediyeleri ilgilendiren birtakım düzenlemeler de yapılmıştır. Vilayet Belediye Kanunu'nda yapılan değişikliklerin ilki, 1921 Anayasası'nın kabulünden bir ay sonra yapılmıştır ve belediye seçimleri ile ilgilidir. Belediye meclis üye seçimlerinde seçmen olabilmek için 50 kuruş ve aday olabilmek için 100 kuruş emlak vergisi ödeme şartı kaldırılmış; belediye

<sup>524</sup> **ERSOY Melih**, "Relations Between Central and Local Governments in Turkey: An Historical Perspective", Public Administration and Development, Sayı: 12, 1992, s. 327.

<sup>525</sup> Tanör, s. 265.

<sup>526</sup> "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazaran vilâyetlere; vilâyetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden tereküp eder."

<sup>527</sup> Madde 11: "Vilâyet, mahallî umurda mânevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer'i, adli ve askerî umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekâlifî ve menafîi birden ziyade vilâyata şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dâhilindedir."

<sup>528</sup> Madde 16: "Nahiye, hususi hayatında muhtariyeti haiz bir mânevi şahsiyettir."

<sup>529</sup> Madde 15: "Kaza, yalnız idari ve inzibati cüz'ü olup mânevi şahsiyeti haiz değildir. İdaresi Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından mansup ve valinin emri altında bir kaymakama mevdudur."

<sup>530</sup> Madde 12: "Vilâyet şûraları vilâyetler halkınca müntahap âzadan mürekkeptir. Vilâyet şûralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır."; madde 18: "Nahiye şûrası, nahije halkınca doğrudan doğruya müntahap âzadan tereküp eder."

<sup>531</sup> Madde 20: "Nahiye şûrası ve idare heyeti kazaî, iktisadi ve malî salâhiyeti haiz olup bunların derecatı kavanini mahsusa ile tâyin olunur."

seçimlerinde seçmen olabilme yaşı 25’den 20’ye, aday olabilme yaşı da 30’dan 25’e indirilmiştir. Ayrıca, uygulamada karşılaşılan bazı sıkıntıları aşmak için belediye başkanlarına okuma yazma bilme şartı getirilmiştir. 1922’de yapılan ikinci düzenleme ise belediye başkanı seçimiyle ilgilidir. Vilayet Belediye Kanunu uyarınca belediye başkanı meclis içinden mülki amir tarafından atanıyordu. Değişikle belediye başkanlarının belediye meclisi tarafından kendi içinden iki yıl için seçilmesi yöntemi getirilmiştir. Bu dönemde mahalli idarelerle ilgili reform, vilayet yönetimi, belediye seçimleri ve belediye başkanı ile sınırlı kalmış; Vilayet Belediye Kanunu’nun öngördüğü model geçerliliğini sürdürmüştür. TBMM’deki tartışmalardan; üyelerin model değişikliğinden daha çok merkezi yönetim karşısında yerel yönetimleri daha özerk hale getirmeye çalıştığı, belediye hizmetleri konusunda ise model değişikliğinden daha çok hizmet niteliğinin iyileştirilmesine odaklanıldığı anlaşılmaktadır.<sup>532</sup>

### 2.1.2.3. Cumhuriyet Döneminde Belediyeler

Cumhuriyetin ilanı ve yeni başkent belirlenmesinden sonra, imar ve belediye sorunları açısından öncelik başkent Ankara’ya verilmişti. Osmanlı döneminde İstanbul için yürütülen modele benzer şekilde, 1924 yılında 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarıldı. Kanun uyarınca Başkentteki belediye idaresinin başkanı ve belediye meclis üyeleri merkezi idare tarafından atanacak; belediyenin bütçeye ve personele ilişkin kararları İçişleri Bakanlığı (Dâhiliye Vekaleti) onayına tabi olacaktı. Buna ek olarak belediye meclisi yetkisini aşacak şekilde karar alırsa görevden uzaklaştırılabilecekti. Ancak 1928 yılında Ankara Belediyesi’nin mevcut idari yapısıyla imar görevlerini gerektiği gibi yerine getiremeyeceği anlaşılınca bu görevler Ankara Şehri İmar Müdürlüğü’ne devredildi. Bu kuruluşun üyeleri ise merkezi hükümet tarafından atanmaktaydı ve kuruluş İçişleri Bakanlığına bağlıydı.<sup>533</sup>

Cumhuriyetin ilanından sonra Ankara Şehremaneti Kanunu ile mahalli idari modelde yenilik için öncelik başkente verilmiş olsa da Osmanlı döneminde yürürlüğe giren ve başkent dışındaki belediyeler için “organik” kanun niteliğinde olan Vilayet Belediye

<sup>532</sup> **OKTAY Tarkan**, “1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, Medeniyet Araştırmaları Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2, 2020, s. 175-176.

<sup>533</sup> Ersoy, s. 327.

Kanunu, Milli Mücadele döneminde olduğu gibi bu dönemde de yürürlüğünü sürdürmekteydi. Vilayet Belediye Kanunu 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar bu niteliğini korumuştur.<sup>534</sup>

1930 yılına kadar geçen bu dönemde, 1855'ten bu yana yerleşen Osmanlı belediyeçilik anlayışının, belediyeler konusundaki uygulamayı yönlendirdiği görülebilir. Kırsal alandan şehirlere göç hareketi görülmemesi ve ekonomik şartların önemli ölçüde değişmemesi şehirlerde bir değişimin ortaya çıkmamasının temel nedenidir. Yeni başkent olarak belirlenen Ankara bu duruma bir istisna oluşturmuştur. Nasıl Osmanlı'da İstanbul belediyeçilik alanında öncü bir role sahip olduysa, Ankara da Cumhuriyet döneminde öncü bir rol üstlenmiştir. Ankara'daki uygulamalardan elde edilen deneyim ise ülkede belediyeler alanında ortaya konulacak adımlarda örnek alınmıştır. Merkezi idarenin taşra teşkilatının henüz yaygınlaşmadığı bu dönemde, şehirlerin ihtiyaçlarının karşılanması ve şehirlerin geliştirilmesinin özellikle belediyeler üzerinden gerçekleştirilmesi temel bir yaklaşım olarak benimsenmişti. Buna rağmen, dönemin genel özelliği olan merkezîyetçi yönetim anlayışı belediyelere olan bakış açısını da sınırlamaktaydı. Bu nedenle bu dönemde belediye seçimleri yapılmadığı gibi belediye meclisleri de genelde idare meclisleri üyelerinin karışımından oluşturuldu.<sup>535</sup> ; Cumhuriyeti kuranların mahalli idarelere yönelik sınırlı ve merkezîyetçi bakış açısı 1923 ile 1930 yılları arasında ülkenin doğusunda çıkan isyan hareketlerinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, devleti güçlendirmek ve ayakta tutabilmek kaygısıyla mahalli idarelerin güçlendirilmesi ve daha da özerk kılınması ikinci planda bırakılmıştır.<sup>536</sup>

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile ülkenin belediye modelinde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş ve belediyeler tek bir düzen altında yapılandırılmıştır. İstanbul ile Ankara'da uygulanan ve diğer büyükşehirlerde de yaygınlaştırılması gündeme gelen şehremaneti modelinin uygulamasından vazgeçilmiştir. Belediye; beldenin ve belde sakinlerinin yerel nitelikteki ortak ve

<sup>534</sup> NADAROĞLU Halil, *Mahalli İdareler*, 7. Baskı, Beta, İstanbul, 2001, s. 201.

<sup>535</sup> Oktay, s. 178.

<sup>536</sup> KELEŞ Ruşen, "Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Turan Güneş'e Armağan, Cilt: 50, Sayı: 3-4, 1995, s. 252.

medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve karşılamakla sorumlu bir tüzel kişilik olarak tanımlandı. 1926 tarihli belediye kanunu tasarısında öngörülen nüfus büyüklüğüne göre belediyelerin kasaba, şehir ve büyük şehir biçiminde ayrılması düşüncesi ise kanunda yer bulamadı. 1924’de Köy Kanunu’nda yer alan 2.000 nüfus kriteri baz alınarak, 2 bin nüfusu aşan yerleşimlerde belediye kurulabileceği kabul edildi. Belediyelerin sınırları, belediye kurulması, belediyenin görevleri, belediyenin gelir durumuna göre bu görevlerden hangilerinin zorunlu olduğu, belediyenin yetki ve imtiyazları, imar plan ve programı yapma zorunluluğu, belediye birlikleri ve mahalle kurulması hususları Kanun’da açıkça düzenlendi. Ayrıca belediyelerde, belediye başkanı ve belediye meclisinin yanında danışma organı niteliğinde üçüncü bir organ olarak belediye encümeni kuruldu.<sup>537</sup>

Cumhuriyetin ilk yıllarında mahalli idareler Osmanlı döneminde olduğundan çok da farklı sayılmazdı. Zira kanunen öngörülmüş olsa da mahalli idarelerin yürütme organları merkezi idare tarafından atanmakta veya merkezi idarenin onayıyla göreve başlamakta idi. Karar organları ise merkezi idare tarafından kolayca görevden alınabilmekteydi. Mahalli idarelerin özerkliğini ortadan kaldıran bu durum 1961 Anayasası ile getirilen değişiklikle giderilerek mahalli idarelere güvence kazandırılmıştır.<sup>538</sup> Zira 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 89 uncu maddesi uyarınca belediye başkanı belediye meclisi içerisinde seçildiği gibi, belediye başkanının seçimine ilişkin bu karar il merkezi olmayan yerlerde valinin, il merkezlerinde ise İçişleri Bakanının uygun görüşü üzerine Cumhurbaşkanının onayına tabiydi. Demokrasi yönünde önemli bir adım olarak; 1961 Anayasası sonrası getirilen değişikliklerle merkezi idarenin belediye başkanı seçimine ilişkin onay yetkisi kaldırıldı ve belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kazanılması ve kaybına ilişkin kararların denetiminin yargı yoluyla olacağı kabul edilmiştir.<sup>539</sup>

Yine de özellikle 2 nci Dünya Savaşı sonrası dünyada ve Türkiye’de meydana gelen teknik, ekonomik, sosyal, idari ve siyasal gelişmeler mahalli idarelerin mahalli

---

<sup>537</sup> Oktay, s. 179.

<sup>538</sup> Duran, *Karmaşa*, s. 160-161.

<sup>539</sup> Ersoy, s. 328.

ihtiyaçları karşılamaında yetersiz kalmasına sebep olmuştur.<sup>540</sup> Mahalli idareler ve belediye idaresinde bu yönden beklentileri karşılayacak reform beklentilerinin karşılanması ise 1980 askeri darbesinin yaşanması ile bir süre ertelenmiştir.

Darbeyi takip eden süreçte Milli Güvenlik Konseyi kararı ile büyükşehirler etrafında kurulmuş belediyeler halka hizmet götürmekte yetersiz kaldıkları gerekçesiyle sıkıyönetim komutanlıklarının emrinde ana belediyelere bağlanmıştır. Belediyeler 24 Mart 1984 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimine kadar 1580 sayılı Kanun kapsamında normal faaliyetlerini sürdürememişlerdir.<sup>541</sup>

Bu dönem hâkim olan yaklaşım nedeniyle bu zamana kadar gelişim göstermiş özgürlükler ve kurumlar dönemin güçlü merkezi idaresi altında kısıtlanmıştır. Merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki ilişkiler ise gerilemiştir. 1983 seçimleri sonrasındaki sözde özgürlükçü dönemin mahalli idareler uygulaması; özerk ve güçlü mahalli idareler kurulması bir yana, kendisi de bizzat özgürlükleri önemli ölçüde kısıtlayıcı hükümler içeren 1982 Anayasası'nı dahi bu konuda aşar niteliktedir. Zira Anayasa merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisini vesayet ile sınırlamış olsa da mahalli idareler üzerinde keyfi olarak kullanılabilir bir takım yetkiler kanunlaşmıştır. Bu yüzden merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki yetkilerinin 1982 yılını takip eden yıllar içerisinde azaldığını söylemek güçtür.<sup>542</sup>

Darbeyi takip eden süreçte hazırlanan 1982 Anayasası'nda mahalli idareleri ve dolayısıyla belediyeleri ilgilendiren önemli değişiklikler gerçekleştirildiği görülmektedir. 1982 Anayasası'nın mahalli idarelerle ilgili olarak 1961 Anayasa'sından ayrıldığı en temel nokta idari vesayet konusudur. 1961 Anayasa'sında açıkça düzenlenmemiş olmakla birlikte uygulaması hâlihazırda mevcut olan ve idarenin bütünlüğünün sağlanması açısından gerekli olan idari vesayet yetkisi, 1982 Anayasası'nın 127 nci maddesi ile yazılı hale gelmiştir. 127 ile getirilen diğer bir önemli değişiklik ise başta belediyeler olmak üzere mahalli idarelerin organlarının

<sup>540</sup> **AKTAN Tahir**, “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 2, 1974, s. 102.

<sup>541</sup> Nadaroğlu, s. 201-202.

<sup>542</sup> Ersoy, s. 330.

seçimine ilişkindir. 1961 Anayasası mahalli idarelerin “genel karar organlarının” seçimle işbaşına geleceğini öngörmüşken, 1982 Anayasası seçimle işbaşına gelmesi zorunlu organı “karar organı” olarak belirlemiştir.<sup>543</sup>

Anayasanın 127 nci maddesi aynı zamanda “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri” öngörülebilmesinin, yani büyükşehir modelinin de önünü açmıştır. Milli Güvenlik Konseyi kararı ile büyük şehirler etrafında kurulmuş belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak büyük belediyelerle birleştirilmeleri, bunun üzerine uygulamada İstanbul, Ankara ve İzmir’de bulunan belediyelerinin merkeze bağlanması amacından uzaklaşılması, komutanlıkların farklı yorumları sebebiyle ülke genelinde uygulama birliği sağlanamaması nedenleriyle Milli Güvenlik Konseyi 1981 yılında 2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmasına İlişkin Kanun’u çıkarmıştır. Bunu takiben 1982 Anayasası ile büyükşehirler anayasal temel kazanmıştır.<sup>544</sup> Büyükşehir belediyeleri ülkemizde ilk defa 1984 yılında yürürlüğe giren 195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş; söz konusu kanun hükmünde kararname aynı sene 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile değiştirilerek kabul edilmiştir. Bu kanun 2004 yılında yürürlükten kaldırılarak yerine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir. 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun’la da 5216 sayılı Kanun’un büyükşehir belediyesinin tanımı, kurulması, sınırları gibi önemli konularda değişiklikler yapılmıştır.<sup>545</sup>

Ülkemizdeki büyükşehir belediyesi modeli açısından 6360 sayılı Kanun’un getirdiği en önemli değişikliğin büyükşehir belediyesinin tanımının baştan aşağı değiştirilmesi olduğu söylenebilir. Zira 3030 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini “*belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehir*” şeklinde tanımlamaktayken, 5216 sayılı Kanun’un değişiklik öncesi halinde büyükşehir belediyesi “*en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan;*

<sup>543</sup> **TORTOP Nuri, AYKAÇ Burhan, YAMAN Hüseyin, ÖZER M. Akif**, *Mahalli İdareler*, 3. Baskı, Nobel, Ankara, 2014, s. 81.

<sup>544</sup> **AKYILMAZ Bahtiyar**, “*Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması*”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:1 , Sayı:1, 1988, s.134.

<sup>545</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 389-390.



*kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişi”* olarak tanımlanmıştır. 6360 sayılı Kanun sonrası ile yapılan değişiklik sonrasında güncel büyükşehir belediyesi tanımı ise *“Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”* şeklindedir. Değişiklik sonrasında büyükşehir belediyeleri; genel kabul görmüş anlamda şehir niteliğine sahip yerleşim yerlerinde hizmette bulunan mahalli idareler olmaktan çıkarak, içerisinde buldukları ilin mülki sınırlarını kapsar şekilde faaliyet gösteren kuruluşlar haline gelmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda yapılan değişikliklerden büyükşehir belediyelerinin buldukları yerde il özel idarelerinin bir çok görevini de üstlenmeye başladıkları görülmektedir.

Yakın dönemde büyükşehir belediyeleri ile ilgili yapılan köklü değişikliklere nazaran 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğünü 2005 yılına kadar korumuş; çeşitli değişiklikler görse de 2005 yılında belediyeler için bir “reform” olduğu iddiasıyla kabul edilen 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’na kadar 75 yıl yürürlükte kalmıştır. Günümüzde 5393 sayılı Belediye Kanunu Türkiye’de belediyeleri düzenleyen genel kanun niteliğine sahip temel yasal düzenlemedir.

## **2.2. BELEDİYELERİN KURULMASI VE KALDIRILMASI**

### **2.2.1. Belediyelerin Kurulması**

Yeni belediyelerin kurulması suretiyle, ülkemizde belediye sayıları Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren kararlı bir artış göstermiştir. Merkezi idare tarafından mahalli idarelere aktarılan özendirici yardımların yanı sıra çok partili hayata geçiş ve mahalli idarelerin demokrasinin gelişmişlik düzeyine ilişkin bir gösterge olarak kabul edilmesi belediyelerin sayısındaki artışı olumlu yönde etkilemiştir. Siyasetçiler ise yeni belediyelerin kuruluşunu teşvik etmiş, aksi yöndeki görüş ve talepleri ise geri çevirmişlerdir. Bu doğrultuda ülkemizde belediye sayısı 1923 yılında 389 iken, 2005 yılında 3.250’e kadar çıkmış ancak bu sayı, 2008 yılında 5747 sayılı Büyükşehir

Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un yürürlüğe girişi ile 2.105'e gerilemiştir.<sup>546</sup>

2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikler sonrasında büyükşehir belediyesi kurulmuş illerin mülki idare sınırları belediye sınırları olarak belirlenmiştir. Her ne kadar yeni oluşturulan büyükşehir belediyelerinde, il merkezleri bölünerek yeni ilçe belediyeleri kurulmuş olsa da büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belde belediyelerinin kaldırılması ülkemizdeki belediye sayısını daha da geriletmiştir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu ile belirlenen ve nüfusun artışı ile birlikte değerlendirildiğinde belediye sayısını arttırıcı etki yapan belediye kurulma şartlarının<sup>547</sup>; bir sonraki başlıkta inceleyeceğimiz 5393 sayılı Belediye Kanunu ile ağırlaştırılmasının toplam belediye sayısı üzerinde olumsuz etkilerin de söz edilebilir. Günümüzde Türkiye'de bulunan belediye sayısı 1.390'dır.<sup>548</sup>

#### 2.2.1.1. Belediyelerin Kurulmasında Aranılan Şartlar

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kuruluş" başlıklı 4 üncü maddesinin<sup>549</sup> incelenmesi neticesinde; belediye kurulabilmesi için öncelikle köy veya köy gibi bir yerleşim yerinin bulunması gerektiği<sup>550</sup>, buna ek olarak bir yörede belediye kurulurken iki temel şartın arandığı anlaşılmaktadır. Bu şartlar nüfus ve mesafe şartlarıdır.

<sup>546</sup> Keleş, *Siyaset*, s. 232-233.

<sup>547</sup> SEZER Yasin, TORLAK S. Evinç, "Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri", Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 3-4, 2005, s. 516.

<sup>548</sup> <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> Erişim tarihi: 29/03/2022.

<sup>549</sup> 5393 sayılı Kanun m. 4: (1) Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. (2) İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. (3) Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. (4) Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildiri üzerine, mahallî seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. (5) İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanlığı kararı ile o yerde belediye kurulur. (6) Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanlığı kararı ile belediye kurulabilir.

<sup>550</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 334.

Söz konusu maddenin birinci fıkrasında yer alan “*Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir...*”, üçüncü fıkrasında yer alan “*...ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.*” ile altıncı son maddesinde yer alan “*...ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan...*” hükümleri ışığında; belediye kurulabilmesi için olumlu olarak sağlanması gereken en önemli şart, söz konusu yerleşim biriminin nüfusunun en az 5.000 olmasıdır. Bu şartı yerine getirmeyen yerleşim birimlerinde belediye kurulamaz. 12 nci maddenin altıncı fıkrasına göre nüfus şartının sağlanıp sağlanmadığı incelenirken Devlet İstatistik Enstitüsü<sup>551</sup> verileri esas alınır.

1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre nüfusu 2.000’in üzerinde olan yerleşim yerlerinde belediye kurulabilmekteydi. İlgili kanunda mali yeterlilik gibi ilave şartlar bulunmasına rağmen, bu şartlardan ziyade nüfus kriterinin esas alınması sonucunda; çeşitli yöntemlerle nüfus sayımı sırasında nüfus sayılarını arttıran yerleşim yerleri belediye kurmayı başarmıştır. <sup>552</sup> Belediye Kanunu’nda asgari 5.000 olarak belirlenen nüfus şartının, sosyo-ekonomik anlamda belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmamış ve yeterli nüfusa sahip olmayan yerlerde sadece siyasi saiklerle belediye kurulmasının önüne geçtiği söylenebilir.<sup>553</sup>

Belediye kurulmasında aranan mesafe şartı ise bir yerleşim yerinin tek başına belediye olarak kurulması ve birden fazla köyün veya köy kısımlarının birleştirilerek belediye kurulması halleri için ayrı ayrı düzenlenmektedir.

Bir yerleşim yeri birleşme olmaksızın belediye olarak kurulacaksa, 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının “*İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.*” hükmü uyarınca belediye kurulacak yerleşim yeri ile içme ve kullanma suyu havzası, sit ve diğer koruma alanı, meskun sahası<sup>554</sup> kurulu diğer bir belediyenin sınırları arasında en az 5.000 metre bulunmalıdır.

<sup>551</sup> 5429 sayılı Kanun sonrasında Türkiye İstatistik Kurumu.

<sup>552</sup> Atay, *İdare*, s. 306.

<sup>553</sup> Yavuzdoğan, s. 205.

<sup>554</sup> Danıştay 1. Dairesi’nin meskûn saha (yerleşik alan) ile ilgili değerlendirmesi şu şekildedir: “*Sözü edilen değişik 7 nci madde’de geçen meskun (yerleşik) alan kavramı, ikamet amacına yönelik evler*

Birden fazla köyün veya köy kısımlarının birleşerek belediye kurulması halinde ise, 4 üncü maddenin üçüncü fıkrasının “*Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.*” hükmü uyarınca birleşerek belediyeyi oluşturacak yerlerin meskûn sahaları ile merkez olarak belirlenecek yerin meskun sahası arasında en fazla 5.000 metre bulunmalıdır. Söz konusu düzenleme ile dağınık durumda bulunan yerleşim yerlerinin belediye kurulması suretiyle bir araya getirilmesinin engellenmek istediği açıktır.

Buna karşın 4 üncü maddenin altıncı fıkrasında yer alan “*Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir.*” hükmü incelendiğinde mesafe şartının sağlanması ve kurulma usulü açısından istisnai bir kurulma yöntemi benimsendiği anlaşılabilir. Zira kanun koyucu metin içerisinde sadece nüfus şartını ayrıca yer vermiş; herhangi bir yerleşim yeri demek suretiyle yerleşim yerinin konumunun veya mesafe şartında dikkate alınan yerlere uzaklığının önemi olmadığını, yerleşim yerinin yeni iskân edilmiş olması ve 5.000 nüfusa sahip olmasının yeterli olduğunu vurgulamıştır.

4 üncü maddenin ilk fıkrasının son cümlesi ise il ve ilçe merkezleri için zorunlu kurulmayı benimsemiştir.<sup>555</sup> Bu şekilde belediye kurulması sırasında yukarıda belirtilen nüfus ve mesafe şartları dikkate alınmayacaktır. Zira belediyeler bir yerleşim yerindeki nüfus yoğunluğun doğal bir sonucu oldukları için, kuruluşlarında her zaman yöre halkının veya devletin iradesinin varlığı aranmaz. Nüfusu kaç olursa olsun il ve ilçe merkezlerinde zorunlu olarak belediye kurulur.<sup>556</sup>

Kanunun hükmünden de anlaşılacağı üzere bu şekilde belediye kurulmasında; il ya da ilçenin nüfusunun, coğrafi konum ve özelliklerinin, sınırlarının, sosyal ve ekonomik

---

*topluluğunu ifade etmekte olup, birbirine sınırı olan yerleşim alanlarında ilk ev son ev ölçümlemesinin yapılabilmesi, ancak, bu evlerin mevcut yerleşik alanlardaki evlerin uzantıları olmaları ile mümkündür. Ayrıca, sürekli ikametgah olarak kullanılmayan geçici baraka, şantiye, fabrika gibi işyeri ve geçici barınaklar belirtilen amaca yönelik ölçümlemeye esas alınabilecek taşınmazlardan sayılamazlar.” D1D, E. 1997/199, K. 1997/199, K.T. 25/12/1997, yk.*

<sup>555</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 337.

<sup>556</sup> Yıldırım, Çınarlı, s. 162.

yapısının doğrudan bir önemi bulunmamaktadır. İlgili il ya da ilçenin kanunla kurulmuş olması yeterlidir.<sup>557</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu uyarınca il ve ilçelerin kurulmasında ülkenin coğrafi durumunun, ekonomik şartların ve kamu hizmetinin gereklerinin dikkate alınacağı belirlenmiş olmasına rağmen; uygulamada il ve ilçe kurulurken bu hususlardan ziyade siyasi kaygıların etkili olduğu da gözlemlenmektedir.<sup>558</sup>

Belirtilen istisnai haller dışında, Belediye Kanunu ile belirlenen belediye kurulması şartları ile sadece nüfus bakımından belirli bir doygunluğa sahip ve belirli bir coğrafi alanda kümelenerek ortak ihtiyaçları konusunda nesnel bir izlenim yaratan kişilerden oluşan toplulukların belediye kurmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Kuruluş" başlıklı 4 üncü maddesi "*Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.*" şeklinde düzenlenmiş olup; söz konusu hüküm uyarınca, Büyükşehir belediyelerinin kurulmasında belediyelerden farklı olarak mesafe şartı aranmayıp sadece olumlu nüfus şartının gerçekleşmesi aranmaktadır. Unutulmamalıdır ki nüfus şartının gerçekleşip gerçekleşmediği hususu değerlendirilirken il merkezi belediyesinin değil, tüm il mülki idare sınırlarının içerisinde yaşayan kişilerin sayısı dikkate alınmaktadır.<sup>559</sup>

Bununla birlikte, bir şehrin büyükşehir olabilmesi için sadece belirli bir nüfus sınırı aşmış olması da yeterli değildir. Bunun yanında şehrin "büyükşehir karakterini" yansıtan bir takım özelliklere de sahip olması beklenir. Zira büyükşehirler sadece büyük bir nüfusa ev sahipliği yapma niteliğine sahip olmakla kalmayıp; endüstriyel, ekonomik, teknik, sosyal, idari ve kültürel olarak belirli gelişmişlik seviyesine sahip yerleşim yerleridir. Ticari ve mali merkez olmanın yanında, siyasi ve kültürel anlamda da odak

<sup>557</sup> **MECEK Mehmet, ATMACA Yıldız**, "Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 76, 2020, s. 2076.

<sup>558</sup> Sezer, Torlak, s. 518.

<sup>559</sup> 5216 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen değişiklik öncesindeki hali "*Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.*" şeklindedir. 6360 sayılı Kanunla getirilen yenilikler için Bkz. **MURATOĞLU Tahir**, "Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 32, 2015.

haldedir.<sup>560</sup> Ancak 6360 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikler sonrasında büyükşehirler sınırları itibariyle il mülki idare sınırlarıyla özdeşleşmiş “bütünşehir” halini almıştır. Bu sebeple büyükşehirlerin artık aslında “araziyle tanımlı bölgesel kuruluş” olduğundan bahisle büyükşehir ismi dışında ortada varlığını sürdüren bir şehirden söz edilemeyeceği ifade edilmektedir.<sup>561</sup> Dolayısıyla yerleşimin büyükşehir karakterine sahip olup olmadığı yönünde değerlendirmelerin veya 750.000 olarak belirlenen nüfus şartının rasyonel olmadığı yönündeki eleştirilerin<sup>562</sup> pek önemi kalmamıştır. Zira artık büyükşehir sınırları bir “şehir” sınırıyla örtüşmemektedir. Yine de 5216 sayılı Kanun’un 4 üncü maddesinin 6360 sayılı Kanun öncesindeki halinde de yer aldığı üzere büyükşehir kurulacak yerler için “fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri” hususlarının veya “büyükşehir karakterlerinin” gözetilmesi önünde bir engel bulunmamaktadır. Kanunun 4 üncü maddesinin lafzından anlaşılacağı üzere 750.000 nüfus şartının sağlanması bir yerleşim yerine kendiliğinden büyükşehir belediyesi statüsü vermediğinden, hiç şüphesiz büyükşehir belediyesini kanun yolu ile kurmaya yetkili yasama organı kuruluş konusunda takdir hakkını kullanırken bu hususları da gözetebilecektir.

#### 2.2.1.2. Belediyelerin Kurulmasında Yetki ve Usul

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca bir köyün belediye haline gelebilmesi veya köylerin birleşerek belediye haline gelebilmesi için, öncelikle ilgili köylerin ihtiyar heyetlerinin bu yönde karar alması veya bu yerlerde yaşayan seçmenin yarısından fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvuruda bulunması veya valinin belediye kurulmasına kendiliğinden lüzum görmesi gerekmektedir. Bu şartlardan biri gerçekleştikten sonra valinin bildiri üzerine mahalli seçim kurulları tarafından on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oyları alınır ve sonuç tutanakla valiliğe bildirilir.

5393 sayılı Kanun’un 4 üncü maddesinin dördüncü fıkrasına göre prosedür işlem dosyasının vali tarafından görüşüyle birlikte Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği

<sup>560</sup> Akyılmaz, s.130.

<sup>561</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 393.

<sup>562</sup> Sezer, Torlak, s. 525.

Bakanlığına gönderilmesiyle devam eder. Belediye teşkilatı Cumhurbaşkanı kararı ile kurulur.

İlgili Kanun'un altıncı fıkrası ise yeni iskân edilmiş yerler için üçüncü ve dördüncü fıkradan farklı olarak istisnai bir kuruluş usulü öngörmektedir. Deprem, savaş, afet, sürgün gibi olağan dışı olaylar nedeniyle daha önce herhangi bir yerleşim alanı olmamasına rağmen hükümet tarafından oluşturulan, yeni yerleşim yerlerinde belediye kurulma süreci oldukça kısadır.<sup>563</sup> Zira bu kurulma yönteminde üçüncü ve dördüncü fıkralarla düzenlenen usul işletilmez. Belediye teşkilatı doğrudan Cumhurbaşkanı kararı ile kurulur.

5393 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinde belirtilen olağan ve istisnai kuruluş usulleri Cumhurbaşkanı kararı ile tamamlanmaktadır. Bu durum ise kamu tüzel kişiliği kuruluşunda Anayasa'nın "*kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*" hükmünü haiz 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrasına aykırılık bulunup bulunmadığı sorusunu akıllara getirmektedir. Ancak belediyenin kamu tüzel kişiliği hali hazırda tanınmıştır ve belediye kamu tüzel kişisi niteliği doğrudan Anayasa'dan kaynaklanmaktadır. Kamu tüzel kişiliğini hali hazırda Anayasa'dan alan belediye teşkilatının, yeni bir yerde oluşturulması Anayasanın 123 üncü maddesi kapsamında değildir. Kamu tüzel kişiliği en üst norm olan Anayasa ile tanınmış bir türün yeni örneklerinin kurulmasında Anayasa'nın 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrası uygulama alanı bulamayacaktır. Bu durumda kuruluş iradesi kamu tüzel kişiliği bahsetmek için değil yeni bir idari teşkilat kurma yönündedir. Bu sebeple 5393 sayılı Belediye Kanununun 4 üncü maddesinin Anayasa'nın 123/3 hükmüne aykırı olduğu söylenemez.<sup>564</sup> Bunun yanında uzun hukuki hazırlıklar sonucu ortaya konan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabulü sonrasında; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun bir çok maddesi bu sisteme uyum kapsamında değiştirilmiş<sup>565</sup> ve ilgili 123/3 hükmü ilgili hukuki hazırlıklar sonucunda yeniden kaleme alınmış bir hüküm

<sup>563</sup> Meccek, Atmaca, s. 2076.

<sup>564</sup> **BOZ Selman Sacit**, "*Belediye, Köy ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kurulmasını Düzenleyen Hükümler Anayasanın 123/3 Maddesine Aykırı mıdır?*", [www.idare.gen.tr/boz-ay-m-123-3.htm](http://www.idare.gen.tr/boz-ay-m-123-3.htm) E.T.: 30/03/2022

<sup>565</sup> **ÖNER Şerif**, "*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri*", Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, 2019, s. 309-322.

iken Belediye Kanunu'nun 4 üncü maddesinin yeni anayasal düzenlemelere aykırı olarak bırakılacağını düşünmek de mümkün değildir.

Belediyeler Cumhurbaşkanı kararıyla kurulur; ancak “bu kararların yargısal denetimi hangi merci tarafından yapılacaktır?” sorusu da akıllara gelebilir. İfade ettiğimiz gibi 5393 sayılı Kanun'un öngördüğü kuruluş usulünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi değil, Cumhurbaşkanı kararı yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi, idari işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi ise Danıştay tarafından yapılmalıdır.<sup>566</sup> Bu sebeple belediye kurulması işlemine ilişkin yargısal denetim Danıştay eliyle gerçekleştirilecektir.

5393 sayılı Kanun çerçevesinde Cumhurbaşkanı kararıyla kurulabilecek belediye, yasama organının çıkaracağı bir kanunla da kurulabilir mi? Bu soru belediye kuruluş usulüyle ilgili olarak akıllara gelebilecek diğer bir sorudur. Yasama organının kanun yapma yetkisi konu bakımından sınırlı değildir. Bir başka ifadeyle yasama organının düzenleme yetkisi geneldir. Yasama organı bir konuda genel ilkeleri kanunla düzenleyip, teknik detayların yürütme organı tarafından düzenlenmesini teminen takdir yetkisi tanıyabilir. Buna rağmen yasama organı bütün hususları en ince detayına kadar kendisi düzenleyip o konuda yürütmeye düzenleyici işlem yapma alanı tanıyabilir. Dolayısıyla her ne kadar Anayasa'da münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceği belirtilen konularda kanunla düzenleme yapılamayacağı bazı yazarlarca ileri sürülse de<sup>567</sup> yasama yetkisinin genelliği ve asliliği ilkesi nedeniyle yürütmeye bırakılmış mahfuz bir alan bulunmamaktadır.<sup>568</sup> Kaldı ki Cumhurbaşkanlığı kararları Anayasa tarafından mahfuz düzenleme alanı tanınmamış idari işlemler niteliğindedir. İdari işlemle yapılan tüm işlemlerin kanun yoluyla yapılması evleviyetle mümkündür.<sup>569</sup> Bu nedenle, genel yetkiye sahip yasama organının kanunla belediye kurmasının önünde bir engel bulunmamaktadır.

---

<sup>566</sup> İBA Şeref, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, Anayasa Mahkemesi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, 2019, s. 198.

<sup>567</sup> ATAR Yavuz, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu, Ankara, 2019, s. 256.

<sup>568</sup> Atay, *İdare*, s. 213.

<sup>569</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 339.



5393 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin ilk fıkrasının son cümlesi ile öngörülen, il ve ilçe merkezleri için zorunlu kurulma ise 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2/1-A hükmü uyarınca yasama organı tarafından kanun çıkarılması yoluyla gerçekleştirilebilir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Kuruluş" başlıklı 4 üncü maddesi uyarınca büyükşehir belediyesi kurulması da aynı şekilde yasama organı tarafından kanun çıkarılması yoluyla gerçekleşir.

### 2.2.2. Belediyelerin Ayrılma Yoluyla Kurulması

5393 sayılı Kanun uyarınca bir yerleşim yerinde ilk defa belediye teşkilatı kurulması mümkün olduğu gibi, hâlihazırda bir belediye teşkilatı içinde bulunan kısımlar ilgili belediyeden ayrılarak yeni bir belediyeye vücut verebilir.

5393 sayılı Kanun'un 8 inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca bir belediyenin bazı kısımlarının ayrılması suretiyle yeni bir belediye kurulması durumunda, ayrılanlardan sonra belediye nüfusunun 5.000'den aşağı düşmemesi şartı aranmaktadır.

Bunun yanında aynı maddenin beşinci fıkrası, büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belediye kurulması halinde, ayrılanlardan sonra belediye nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak belediye nüfusunun ise 20.000'den az olmaması şartlarını birlikte aramaktadır.

Büyükşehir belediyeleri içinde belde belediyelerini ortadan kaldıran, 6360 sayılı Kanun'un 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında<sup>570</sup> "belde" ifadesi ile tanımlanan yerleşim yerlerinin, belde ismiyle anılmaya devam edecek mahalle olarak kabul edildiğinden bahisle, 5393 sayılı Kanun'un 8/4 hükmünde kast edilen "belde" isimli ayrılma yoluyla oluşacak yerleşim yerlerinin büyükşehir belediye teşkilatına sahip olmayan yerlerdeki beldelerden farklı olarak kendine ait bir belediye teşkilatına sahip olmayan, bununla birlikte "belde" ismiyle anılan mahalleler olduğu yönünde bir görüş

---

<sup>570</sup> "Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır."

de mevcuttur.<sup>571</sup> Bununla birlikte 5393 sayılı Kanun'un uygulanmasında, bu Kanun ile yapılan tanımların benimsenmesi esastır. Bu minvalde 8/4 hükmü uygulamasında da beldeden, 3 üncü maddede yapılan tanım ışığında “belediyesi bulunan yerleşim yerinin” anlaşılması gerektiği açıktır.

8 inci maddenin son fıkrasında yer alan “Birleşme ve katılma işlemlerinde bu maddede düzenlenmeyen hususlarda 4 üncü madde hükmüne göre işlem yapılır.” hükmü uyarınca, önceki başlıkta belediye kurulmasında yetki ve usule ilişkin yer verilen hususlar ayrılma yoluyla kurulmada da geçerlidir.

### 2.2.3. Belediyelerin Kaldırılması

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde belediyelerin kaldırılmasını gerektiren durumları ve tüzel kişiliğin sona erdirilmesinin usulünü belirleyen bir düzenleme bulunmamaktaydı. Bu nedenle hukukun genel ilkeleri ışığında, bu boşluk “belediyelerin kurulma usulü takip edilerek kaldırılabilmesi” yönünde yorumlarla doldurulmaya çalışılmaktaydı.<sup>572</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu bu boşluğu doldurarak belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesini gerektiren halleri, bu kararı almaya yetkili mercii ve bu durumun sonuçlarını düzenlemiştir.

Belediyelerin kurulmasının belirli şartlara bağlandığı gibi, belediyelerin kaldırılması da bazı belirli hallerde söz konusu olur. Bu haller kurulmaya benzer şekilde nüfusa ve diğer bir belediyeye olan mesafeye ilişkin hallerdir. Belediyelerin kaldırılması, tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11 nci maddesinde düzenlenmektedir.

Belediye Kanunu'nun 11 nci maddesinin “*Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri,*

<sup>571</sup> Muratoğlu, s. 76.

<sup>572</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 31.

*katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder.”* şeklinde kaleme alınan ilk maddesi incelendiğinde belediye tüzel kişiliği kaldırılmasının belirli bir olayın gerçekleşmesine bağlı olduğu ve tüzel kişiliğin kaldırılmasının bu durumu özel bir sonuca bağlandığı görülecektir.

Bir belediyenin meskun sahası bir il belediyesine, ilçe belediyesine veya nüfusu 50.000’in üzerinde bir diğer belediyeye 5.000 metreden daha yakın bir duruma gelen belediye bu fıkra kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararı ile diğer belediyeye katılmaktadır. Bu belediyenin tüzel kişiliği sona erdirildiği için; tüm malları, hak, alacak ve borçları katıldığı belediyeye geçecektir.

Söz konusu maddenin *“Nüfusu 2.000’in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanlığı kararı ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılır. Bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal eder. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İller Bankasına bildirilir. İller Bankası bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının belediyelere ayrılan kısmından keserek ilgili il özel idaresi hesabına aktarır.”* şeklinde düzenlenen ikinci maddesi ise nüfusa ilişkin bir durum değişikliğinin gerçekleşmesi durumunda belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesine ilişkin şartları ve tüzel kişiliğinin sona ermesinin sonuçlarını belirlemektedir.

Belediye kurulmasında belirlenen 5.000 nüfus şartının aksine kanun koyucu, belediye kaldırılmasında makul bir yaklaşım sergileyerek asgari nüfusu 2.000 olarak belirlemiştir. Zira bazı yörelerde dönemsel olarak yaşanan nüfus dalgalanmaları sonucunda nüfus 5.000’in üzerine çıkabileceği gibi bu sayının altında da seyredebilir. Nüfusu bu sınırın altına düşen belediye Cumhurbaşkanlığı kararı ile köye dönüştürülmekte; malları, hakları, alacak ve borçları bu köye devredilmektedir.

Belediye Kanunu’nun 11 nci maddesinin üçüncü fıkrasında belediyenin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi durumunda içme suyu, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama, ulaşım ve itfaiye gibi yerel hizmetlerin aksamaması amacıyla bu hizmetlerin hangi kuruluşa

devredileceği de düzenlenmektedir. Belediyenin bir diğer belediye katılması halinde hizmetler bu belediye tarafından; belediyenin köye dönüştürülmesi halinde hizmetler il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından üstlenilecektir.

Bir önceki başlıkta bahsettiğimiz gibi belediyelerin kaldırılmasının Cumhurbaşkanı kararı yerine yasama organı tarafından çıkarılacak bir kanunla gerçekleştirilmesi evleiyetle mümkündür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sona ermesine ilişkin herhangi bir düzenleme olmamakla birlikte; şüphesiz kanunla kurulacağı belirtilen bu kuruluşlar yine kanunla yasama organı tarafından kaldırılabilir.

### **2.3. BELEDİYELERİN GÖREV VE YETKİLERİ**

#### **2.3.1. Genel Olarak**

Yer bakımından yerinden yönetim özü itibariyle merkezi idare ile yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları, bir başka ifadeyle mahalli idareler, arasında yapılan bir yetki paylaşımıdır. Bütün kamusal yetkiler merkezi idareye ait olmamalı, yetkilerin bir kısmı mahalli idareler ile bölüşülmelidir.<sup>573</sup> Bu itibarla bazı kamu hizmetleri münhasıran merkezi idare tarafından yürütülürken, bazı kamu hizmetleri ise mahalli idarelerin yetki ve kontrolünde yürütülür. Dünyada ve ülkemizde sağlık, eğitim, bayındırlık ve imar, sosyal yardım hizmetlerinin merkezi idare ve mahalli idareler tarafından ortaklaşa yürütüldüğü de görülebilmektedir.<sup>574</sup>

Hizmetlerin merkezi idare ve mahalli idareler arasında bölüşümünde her şartta geçerli, değişmez ve kesin kriterlerin tespiti imkansız olmakla birlikte<sup>575</sup>; belediyelere ve diğer mahalli idarelere görev verilirken belli başlı bazı kriterler gözönünde tutulmaktadır. Mahalli nitelikte olan, öncelikle yerel halka hitabeden, geçmişten günümüze mahalli

---

<sup>573</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 99.

<sup>574</sup> Nadaroğlu, s. 76-78.

<sup>575</sup> Nadaroğlu, s. 76.

idarelerce başarılı biçimde yürütülmüş, yerel halkın da yürütülmesine katkıda bulunabileceği ve halkın yardım ve desteğinden yararlanılabilecek hizmetler genel olarak mahalli idarelere bırakılmaktadır.<sup>576</sup> Ülkelerin sahip olduğu yönetim gelenekleri, kültürel ve toplumsal mirasları, coğrafyaları, ekonomileri ve bürokrasi kültürleri kamu hizmetlerinin belediyeler aracılığıyla mı yoksa merkezi idare tarafından mı yürütüleceğinin belirlenmesinde önemli hususlardır.<sup>577</sup>

Yetki paylaşımının hangi kriterlere göre yapılacağı tam anlamıyla açık değildir. Bunun yanında yetki paylaşımının kimin tarafından ve neyle yapılacağı konusunda ise tereddüt bulunmamalıdır. Yetki paylaşımını yapma yetkisi şüphesiz egemenlik yetkisinden doğan kendi kendine yetki verme yetkisine de sahip devlet tarafından yapılacaktır. Yetki paylaşımında yöntem ise kaynak hukuk normlarının yaratılmasıdır. Bu hukuk normları ise sadece anayasa ve kanun şeklinde ortaya çıkabilir. Herhangi bir kanun olmaksızın, idarenin asli nitelikte olmayan düzenleyici işlemleriyle yetki paylaşımı yapılması mümkün olmamakla birlikte; daha önceden yetki paylaşımını ortaya koyan bir kanunu açan ikincil düzenlemeler yapılabilir.<sup>578</sup>

Birinci bölümde de ifade edildiği üzere Anayasa'nın belediyeleri "mahalli idare" olarak belirleyen 127 nci maddesi uyarınca belediyeler "mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak" amacıyla kurularak faaliyet göstermekte; yerel yönetim olarak görev ve yetki alanları yerel ortak hizmetlerin görülmesi olarak sınırlanmaktadır. Yetki paylaşımı niteliğinde olan bu hüküm uyarınca "mahalli müşterek" ihtiyaçları karşılama yetkisi yerel yönetimlere, diğer ihtiyaçları karşılama yetkisi ise merkezi idareye verilmiştir.

Merkezi idareyle mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımının yanı sıra mahalli idarelerin kendi aralarında da bir yetki paylaşımı söz konusudur. Bir başka ifadeyle il özel idareleri, köyler ve belediyeler arasında; hatta bir belediyenin diğer belediyeyle arasında bir yetki paylaşımı vardır. Yetki paylaşımında uyumsuzluğun çözümünde ise ilk bakılacak husus söz konusu mahalli idarenin sınırlarıdır. Mahalli idarelerin sınırları

---

<sup>576</sup> **TORTOP Nuri**, "Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 4, 1985, s. 3.

<sup>577</sup> Tortop, Aykaç, Yaman, Özer, s. 328.

<sup>578</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 100-102.

çakışmıyorsa, örneğin uyuşmazlığa konu bir il özel idaresi ile il özel idaresinin sınırları içerisinde bir köyün varlığından söz etmiyorsak, uyuşmazlığa neden olan olay hangi mahalli idarenin sınırları içerisinde gerçekleşmişse o mahalli idare yetkili sayılacaktır. Ancak aksi durumlarda yetki uyuşmazlığı yetki alanına, yani sınırlara değil; faaliyetin içeriğine göre çözülecektir. İlgili faaliyet kanunla hangi mahalli idarenin yetkisine bırakılmışsa faaliyeti yürütmek bakımından bu mahalli idare yetkili olacaktır.<sup>579</sup>

Belediyelerin görev ve yetkileri belirlenirken kanun yoluyla yetki paylaşımı temel olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Merkezi idare ve belediyeler arasında yetki paylaşımına ilişkin hükümler içeren kanunlar bu iki kanunla sınırlı olmamakla birlikte çalışmada sadece bu iki kanun işlenecektir.

### 2.3.2. 5393 Sayılı Belediye Kanun’u Kapsamında

Belediyelerin görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesinde düzenlenmektedir. Maddenin ilk fıkrası belediyelerin görevlerini Anayasa’da belirtilen yetki paylaşımı kriteriyle sınırlamakta; belediyelerin görevlerinin mahalli müşterek nitelikte olması gerektiğini hüküm altına almaktadır. Maddenin altıncı fıkrası ise “*Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.*” demek suretiyle “mahal” ifadesinden ne anlaşılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bir başka ifadeyle belediyenin görevlerini ifa edecekleri mahal, kendi sınırlarından ibarettir. Yedinci fıkra uyarınca meclis kararıyla mücavir alana da hizmet götürülebilir. Dördüncü fıkra ise belediye hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağını belirlemektedir.

Belediyelerin görevlerinin zorunlu ve ihtiyari görevler olmak üzere iki grup şeklinde belirlendiği görülmektedir.<sup>580</sup>

14 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belediyelerin zorunlu görev ve sorumlulukları “*İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent*

<sup>579</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 136-139.

<sup>580</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 290; Gözler, *Mahalli*, s. 340; Günday, s. 492; Kalabalık, *İdare*, s. 270.

*bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak veya yaptırmak. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.”* şeklinde belirlenmiştir. Hükümün kaleme alınış şekline de anlaşılacağı üzere sayılan hizmetlerin yerine getirilip getirilmemesinde belediyelere verilmiş bir takdir yetkisi değil, bağlı yetki söz konusudur. Bu hizmetler belediyeler tarafından zorunlu olarak yerine getirilmelidir.<sup>581</sup>

Bunun yanında aynı fıkranın (b) bendi ise *“Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.”* düzenlemesiyle belediyelerin ihtiyari görevlerini belirlemektedir. Bu hükümde kullanılan dilden belediyelere sayılan hizmetlerin yerine getirilip getirilmemesi konusunda bir takdir yetkisi verildiği anlaşılmaktadır. Belediyelerin bu ihtiyari görevlerinin yürütülmesinde öncelik ise belediyelerin mali

---

<sup>581</sup> Atay, *İdare*, s. 310.

durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenecektir. Zira önceki bent ile sayılan görevler yerine getirilmesi zorunlu, ihtiyari olmayan görevlerdir.<sup>582</sup>

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde belediyelerin görevleri her ne kadar Kanun'un 15 inci maddesinde liste usulüyle teker teker sayılmış olsa da 19 uncu maddede belediyelerin yapması gereken her işlerle belediyeleri ilişkilendirebilecek *“Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsünü icra ederler.”* hükmü mevcuttu. Söz konusu hüküm çerçevesinde belediyeler öncelikle kanunla verilen görevleri yerine getirebilecek, daha sonra da belde sakinlerinin ortak ihtiyaçlarını giderebilmek için her türlü girişimde bulunabilecekti. Böylelikle 15 inci maddeyle benimsenen liste usulünün yanı sıra 19 uncu maddeyle belediye görev ve yetkilerinde genellik usulü de benimsenmişti.<sup>583</sup> 5393 sayılı Kanun'da da liste şeklinde belediye görevlerine yer verilmiş olsa da belediyelerin görevlerinin sayılan görevlerle sınırlı olmadığı kabul edilmesi gerekmektedir. Mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konusu ve belediye yetki alanıyla sınırlı kalmak kaydıyla, belediyeler münhasıran merkezi idarenin veya başka bir yerinden yönetim kuruluşunun yetkisine bırakılmayan veya belediyelere yasaklanmayan her türlü faaliyette bulunabilirler.<sup>584</sup>

Bununla birlikte 5393 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasının *“Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.”* hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Mahkeme iptal gerekçesi olarak belediyelere yüklenen bu genel görevde herhangi bir görev alanı tanımlaması yapılmamasını ve çerçeve çizilmemesini göstermiştir.<sup>585</sup> Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararında isabet bulunmaktadır. Zira görevin ihtiyari veya zorunlu olduğu belirtilmeden, öncelik sırası belirlenmeden belediye üzerine bırakılması şüphesiz beraberinde bir sorumluluk da getirecektir. Bunun yanında ilgili hüküm iptal edilmiş olsa da 1580 sayılı Kanun'a

<sup>582</sup> Günday, s. 493.

<sup>583</sup> Nadaroğlu, s. 215.

<sup>584</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 342; Tortop, Aykaç, Yaman, Özer, s. 329.

<sup>585</sup> AYM, E. 2005/95, K. 2007/5, K.T. 24/01/2007, R.G. 29/12/2007-26741.



benzer şekilde Kanun'un 15 nci maddesinin 1 inci fıkrasının (a) bendinde yer alan *"Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak"* hükmüne dayanılarak belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konusunda, belediye sınırları içerisinde genel yetkili olduğunun kabulü gerekmektedir. Belediye gerekli duyulan hallerde listede sayılmasa da inisiyatif göstererek ortaya çıkan ve kanunda öngörülmeven mahalli müşterek ihtiyacın karşılanması için faaliyet yürütebilecektir.

Belediyelerin yetki ve imtiyazlarına 5393 sayılı Kanun'un 15 inci maddesinin birinci fıkrasında uzun bir liste halinde yer verilmektedir. İlk bölümde de ifade edildiği üzere aynı zamanda kamu tüzel kişisi olan belediyelere verilen bu yetkiler ve tanınan imtiyazlar belediyelerin kamu gücünü haiz olmalarından kaynaklanmakta; düzenleyici işlem yapma, idari yaptırım uygulamak dahil olmak üzere idari kolluk, vergi tahsili, kamulaştırma yoluyla taşınmaz edinme gibi yetkileri kapsamaktadır. Ayrıca söz konusu yetki ve imtiyazlar belediyelerin görevleri ile birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin mahalli idare niteliğine de ışık tutmaktadır.

Yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek; kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatları vermek; belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; toplu taşıma yapmak; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak; mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek; borç almak ve bağış kabul etmek; toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminalleri, fuar alanları, mezbahalar kurmak; gayrisihhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek; izinsiz seyyar satıcılıkla mücadele etmek; reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek; servis ve toplu taşımaya ilişkin ücret ve tarife belirlemek, güzergah belirlemek belediyelerin Kanun ile sayılmış yetkilerindedir.

### 2.3.3. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'u Kapsamında

#### 2.3.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri ve Yetkileri

5216 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyesini tanımlayan ve 6360 sayılı kanun ile değiştirilen 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi "*sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*" şeklinde kaleme alınmıştır.

Bu tanımın büyükşehir belediyesinin sınırlarını belirleyen ifadelerinden çıkarılacak sonuç; büyükşehir belediyelerinin yetki alanı bakımından diğer mahalli idarelerin, il özel idarelerinin ve köyler ile belde belediyelerinin, üzerine ihdas edilerek il sınırları içerisinde bu idarelerin yürüttükleri bazı faaliyetleri üstlendiğidir. Zira 6360 sayılı Kanun 1 inci ve Geçici 1 inci maddeleri ile 2014 yılında büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idareleri kaldırılmış; köyler ve belde belediyeleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. 6360 sayılı Kanun'un 34 üncü maddesi ise söz konusu illerde il özel idarelerinin kapatılması ile ortaya çıkan boşluğun doldurulması amacıyla valilere bağlı bir "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi" kurulmasını öngörmektedir.<sup>586</sup>

6360 sayılı Kanun'a büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idarelerinin, belde belediyeleri ve köylerin kaldırılması yönünden Anayasa'ya aykırılık eleştirileri yöneltilmiştir. GÖZLER, büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasını Anayasa'ya aykırılık yönünden irdeleyerek, değişikliğin Anayasa'ya aykırı olduğu tespitinde bulunmaktadır. Yazar, Anayasa'nın 126 ncı maddesinin il genel idaresinin, bir başka ifadeyle merkezi idarenin coğrafi bir bölümü olan illerin anayasal dayanağı olduğunu ve 127 nci madde ile mahalli idareler arasında zikredilen "il" kelimesiyle kastedilen idarenin ise il özel idaresi olduğunu belirterek; Anayasa çerçevesinde ülkenin illere ayrılmak zorunda olduğunu ve her ilde il özel idaresi

---

<sup>586</sup> ÖNEZ ÇETİN Zuhâl, "Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanun'un Dönüşüme Etkileri", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 2, 2015, s. 256.

bulunma zorunluluğu olduğunu ifade etmektedir. Anayasa'ya aykırılık sorunu ancak ilgili ilin (il genel idaresinin) de kaldırılmasıyla aşılabilir.<sup>587</sup> Yazar'ın bu değerlendirmesine katılmamak mümkün değildir. Zira ortaya koyduğu şekilde Anayasa, il genel idaresi ile il özel idaresini adeta mütemmim cüz olarak öngörmektedir.

DERDİMAN da büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasını; Anayasa'nın niteliği farklı her bir mahallî müşterek ihtiyacın farklı bir mahalli idare tarafından yerine getirilmesini öngörmüş olması, büyükşehir belediyelerinin ise ilçelerin üzerinde olmakla birlikte "büyükşehir" düzeyinde "belediye hizmeti" yürüterek mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş olması sebepleriyle Anayasa'ya aykırı bulmuştur.<sup>588</sup>

Yazar aynı zamanda büyükşehir belediyesi bulunan illerde belde belediyesi ve köylerin kaldırılmasını da Anayasa'ya aykırılık yönünden eleştirmiş; Anayasa'da tanımını yapılmamış olsa da belde ve köyün belirli yerleşim yerlerini ifade edecek şekilde kullanılan kelimeler olduğunu, mahalli müşterek ihtiyaçların tek çeşit mahalli idare tarafından değil üç çeşit mahalli idare tarafından karşılanması gerektiğini belirtmiştir.<sup>589</sup> Yazar'ın bu değerlendirmesi de yerindedir. Zira bu aşamada sadece ilgili illerde belde belediyelerinin ve köylerin kaldırılmış olması 81 ilde aynı yönde bir düzenlemeyle tek tip mahalli idare sistemine geçilmeyeceği, Anayasa ile öngörülen üç mahalli idare tipi üzerinden kurgulanan sistemin bertaraf edilmeyeceği anlamına gelmemektedir. İl özel idareleri gibi il genel idaresiyle ilişkilendirmemiş olsa da Anayasal açıdan 30 ilde belde belediyeleri ve köylerin kaldırılması ile 81 ilde belde belediyelerinin kaldırılarak tüm mahalli hizmetlerin büyükşehir belediyeleri aracılığıyla karşılanması arasında doğuracağı sonuç bakımından bir fark yoktur.

Büyükşehir belediyelerinin görevlerine 5216 sayılı Kanun'un 7 nci maddesinin birinci fıkrasında liste halinde yer verilmektedir. İlgili hüküm uyarınca "nazım imar planı yapmak; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerleri ile büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat

---

<sup>587</sup> Gözler, 6360, s.40-41.

<sup>588</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 72.

<sup>589</sup> Gözler, 6360, s. 42-46.

vermek; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlayarak koordinasyonunu sağlamak; yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolları, meydanları, bulvarları, caddeleri ve ana yolları yapmak, bunları bakım ve onarımı ile bu yolların temizliğini yapmak; çevrenin, tarım alanlarının, su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; birinci sınıf gayrisihhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek; yetki alanında zabıta hizmeti yürütmek; yolcu ve yük terminaleri, otoparklar yapmak, işletmek; parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak; gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, bunların bakım ve onarımını gerçekleştirmek; kültür ve tabiat varlıkları korumak, tarihi mekânları onarmak ve korumak; büyükşehir sınırları içerisinde toplu taşıma hizmetleri yürütmek; su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek; mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak; doğal afetle ilgili planlama yapmak; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; sağlık merkezleri, hastaneler ve gezici sağlık üniteleri kurmak; sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve geliştirmek amacıyla tesisler kurmak; meslek eğitim kursları açmak; merkezi ısıtma sistemlerinin kurulmasına ilişkin faaliyet yürütmek” büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerindedir. Kanun’da sayılan bu görevleri bayındırlık görevleri, sağlık ve sosyal yardım görevleri, ulaşım görevleri, eğitim ve kültür görevleri, ekonomik görevleri ve esenlik görevleri olarak da ayırmak mümkündür.<sup>590</sup>

Büyükşehir belediyelerinin mahalli idare olarak şüpheye yer olmadan sahip olduğu mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama görevinin yanında bir de koordinasyon görevi bulunmaktadır.<sup>591</sup> Ayrıca Büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlmasına ilişkin bu görevi, 5216 sayılı Kanun’un büyükşehir belediyesini tanımlayan 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi metninden de çıkarılabilmektedir. 5216 sayılı Kanun’un “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27 nci maddesi “*Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon,*

<sup>590</sup> Çağlayan, *İdare*, s. 196-199.

<sup>591</sup> **ARIKBOĞA Erbay**, “*Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform*”, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı: 2, 2012, s. 5.

*büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.”* şeklinde düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin bu genel koordinasyon görevi özel olarak alt yapı koordinasyon (m. 8) ve ulaşım koordinasyon (m. 9) isimli, çeşitli kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşan ve büyükşehir belediye başkanının görevlendireceği bir kişinin başkanlığındaki merkezlerde de somutlaşmaktadır.

### 2.3.3.2. İlçe Belediyelerinin Görevleri ve Yetkileri

5216 sayılı Kanun’un 7 nci maddesinin üçüncü fıkrası ilçe belediyelerinin görevlerini de saymaktadır. Fıkranın (a) bendi öncelikle *“Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.”* düzenlemesini haizdir. Bu bentten 7 nci maddenin birinci fıkrasında sayılmayan “bakiye yetkilerin” ilçe belediyeleri tarafından kullanılacağı anlaşılmalıdır.<sup>592</sup> Katı atıkları toplama; sıhhi işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek; spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parklar yapmak; sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; meslek eğitim kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, bunların bakım ve onarımını gerçekleştirmek; kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; otopark yapmak; defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak ilçe belediyelerinin görevlerindedir.

5216 sayılı Kanun’un 7 nci maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarında sayılan görevler incelendiğinde bazı görevlerin ortak olduğu görülecektir. Bu görevler söz konusu olduğunda hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyeleri yetkilidir.<sup>593</sup>

Kanun’un 7 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca büyükşehir belediyeleri; yolcu ve yük terminalleri ile kapalı ve açık otoparklara, mezarlıklara ve defin işlemlerine,

<sup>592</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 396.

<sup>593</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 397.

toptancı halleri ve mezbahalara, temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini ilçe belediyelerine devredebilir veya bu görevlerini ilçe belediyeleri ile birlikte yerine getirebilir. Ancak ilçe belediyelerinin yetkilerini büyükşehir belediyelerine devredebileceğine ilişkin bir kanuni düzenleme bulunmadığından ve yetki devri için mutlaka bir kanuni düzenleme gerektiğinden; ilçe belediyeleri yetkilerini büyükşehir belediyelerine devredemez.<sup>594</sup>

## **2.4. BELEDİYELERİN SEÇİLMİŞ ORGANLARI**

### **2.4.1. Genel Olarak Belediyelerin Organları**

Kendisini oluşturan gerçek kişilerden ayrı bir varlığa sahip tüzel kişilerin örgütlenebilmeleri için birtakım organlara ihtiyacı vardır. Tüzel kişiler bu organlar aracılığıyla iradesini açıklar; bir takım işlem ve eylemlerde bulunurlar. Kamu tüzel kişisi niteliğini haiz belediyeler de organları aracılığıyla irade açıklamasında bulunur; idari işlemler tesis ederek, idari eylemler gerçekleştirirler. Kamu tüzel kişisi niteliğindeki birer yerinden yönetim kuruluşu olan belediyelerin organları; kanuni idare ilkesi çerçevesinde statü, oluşum, görev ve yetki açılarından kanun tarafından düzenlenir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3 üncü maddesi uyarınca belediye organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3 üncü maddesinin (b) fıkrası da belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanını büyükşehir belediyesi organları olarak belirlemiştir.

5393 sayılı Kanun'un 17 inci maddesi belediye meclis üyelerinin, 37 nci maddesi ise belediye başkanının "ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre" seçileceğini hüküm altına almış olup; belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetinin Seçimi Hakkında Kanun uyarınca beş yılda bir yapılacak mahalli idareler seçimlerinde belde halkı tarafından seçilen organlardır.

---

<sup>594</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 398.

Buna karşın belediye encümeni belediyelerin seçilmiş organlarından değildir.<sup>595</sup> Zira 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33 üncü maddesi uyarınca belediye başkanı başkanlığında seçilmiş ve belediye başkanı tarafından atanmış üyelere teşekkül eder. 33 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi belediye encümeni belediye başkanı başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile mali hizmetler birim amiri doğal üye ve belediye başkanının diğer birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Aynı fıkranın (b) bendi uyarınca diğer belediyelerde encümen belediye başkanı başkanlığında; belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, yine mali hizmetler birim amiri doğal üye ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır.

5216 sayılı Kanun'un 16 ncı maddesinin birinci fıkrasına göre büyükşehir belediye encümenine yine belediye başkanı başkanlık etmektedir. Belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye büyükşehir belediye meclisinde yer almakta; belediye encümenlerinde doğal üye olan mali hizmetler birim amirine ek olarak büyükşehir belediyesi genel sekreteri de encümenin doğal üyesi olarak belirlenmektedir. Belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği beş üyenin de encümenine katılımıyla; büyükşehir belediye meclisleri toplam 13 üyeden müteşekkildir.

Bu nedenle oluşum itibariyle bu çalışmanın kapsamı dışında kalan bir organ olsa da sahip olduğu görev ve yetkilerden kaynaklanan niteliği itibariyle belediye encümeni hakkındaki birtakım konulara değinmekte yarar bulunmaktadır.

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye encümeninin görevleri ayrıca sayılmamakla birlikte, 5393 sayılı Kanun'un 34 üncü maddesi belediye encümeninin görevlerini şu şekilde saymaktadır:

---

<sup>595</sup> **YÜKSEL Celalettin**, *Mahalli İdare Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri*, Betik Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 59.

- -“Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- -Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

-Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

- -Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

-Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

- -Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- -Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- -Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- -Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.”

Sayılan görevlerden anlaşılacağı üzere belediye encümeni icrai nitelikte kararlar alma, görüş verme ve alınan kararları uygulama gibi değişik nitelikte görevlere ve yetkilere sahiptir. Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin belediye meclis kararlarını uygulama görev ve yetkisine bakıldığında belediye encümeninin bir yürütme organı olduğu düşünülebilir. Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesap ile ilgili belediye meclisine görüş bildirme görev ve yetkisi de istişari niteliktedir. Ancak belediye encümeninin bu görev ve yetkileri dışındaki tüm görev ve yetkileri icrai kararlar alma şeklindedir.<sup>596</sup> SOYSAL, encümenin yerel düzenlemelere aykırı fiiller hakkında idari yaptırım uygulama yetkisinin “yargılama” fonksiyonuna sahip olduğunu da ifade etmektedir.<sup>597</sup>

---

<sup>596</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 365-366.

<sup>597</sup> SOYSAL Mümtaz, *Local Government in Turkey*, Türkiye ve Orta Doğru Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1967, s.27.



Belediye encümeninin farklı nitelikte görev ve yetkileri, encümeninin belediyenin yürütme organı mı yoksa karar organı mı olduğu yönünde tartışmalara yol açmaktadır. Kimi yazarlar belediye encümenini bir karar organı olarak nitelerken<sup>598</sup>, kimi yazarlar ise karar ve danışma organı<sup>599</sup> veya yürütme ve karar organı<sup>600</sup> olarak nitelemektedir. Anayasa Mahkemesi ise kanunun genel gerekçesinde yer alan “*Belediye organlarının meclis, encümen ve başkandan oluşan geleneksel üçlü yapısı korunmuş, belediye encümeninin karar organı değil, yürütme organı olması öngörülmüştür.*” cümlesine de vurgu yaparak “*Encümen, belediye meclisince verilen kararın somutlaştırılması ya da somut kararın icrası niteliğinde karar verebilir. Bu kararın heyet halinde çalışacak bir organın iradesinin oluşması anlamında icrai bir karar olduğu açıktır. Bu nedenle yasa lafzında ‘karar verir/alır’ biçiminde bir ifadenin geçmiş olması, encümenin karar organı olduğu anlamına gelmez.*” değerlendirmesiyle belediye encümeninin karar organı niteliğinde olmadığına hükmetmiştir.<sup>601</sup>

Anayasa Mahkemesinin bu değerlendirmesine karşın, doktrinde belediye encümeninin karar organı niteliğine sahip olduğu yönündeki genel görüş daha isabetlidir. Öncelikle belirtmek gerekir ki 5393 sayılı Kanun’un 34 üncü maddesinde encümene verilen görev ve yetkiler arasında icrai kararlar alma niteliğinde olanların ağır basması encümenin bir karar organı olduğuna ilişkin önemli bir göstergedir.<sup>602</sup> Belediye başkanına 5393 sayılı Kanun’un 38 inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendi ile verilen meclis ve encümen kararlarını uygulama görevi encümenin bir karar organı olduğu izlenimini de güçlendirmektedir.<sup>603</sup> Bunun yanında belediye encümeni belediye meclisinden daha sık toplanan ve daha çok karar alan bir organdır. 5393 sayılı Kanun’un 31 inci maddesi uyarınca belediye meclisinin; Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması, yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, geçici olarak görevden uzaklaştırılması hallerinde meclis tekrar çalışabilir duruma gelene kadar meclisin görevleri encümenin atanmış üyeleri tarafından yürütülecektir. Bu

<sup>598</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 295; Günday, s. 500; Gözübüyük, Tan, s. 228; Gözübüyük, *Mahalli*, s.51.

<sup>599</sup> Keleş, *Siyaset*, s. 260; Tortop, Aykaç, Yaman, Özer, s. 337.

<sup>600</sup> . **TOPRAK Zerrin**, *Yerel Yönetimler*, 10. Baskı, Nobel, Ankara, 2021, s. 167.

<sup>601</sup> AYM, E. 2005/95, K. 2007/5, K.T. 24/01/2007, R.G. 29/12/2007-26741.

<sup>602</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 366; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 296; Günday, s. 501.

<sup>603</sup> Yıldırım, Çakır, *İdare*, s. 176.

düzenlemelerle belediye encümeninin bir karar organı niteliği de vurgulanmaktadır.<sup>604</sup> Hatta 1580 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde belediye encümeni, kanunla doğrudan kendisine verilen konular hakkında karar verebilmenin yanı sıra, 1580 sayılı Kanun'un 83 üncü maddesinin "*İşbu vazifelerden maada Belediye Kanununda musarrah olmayıp da muhtelif hususi kanunlarla belediye meclislerine verilen vazifeler meclisler toplu bulunmadığı zaman, belediye encümenleri tarafından tetkik ve karara raptolunur.*" hükmü uyarınca belediye meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zaman belediye meclisinin görevlerini de onun yerine üstlenebilmekte ve yerine getirebilmekteydi.<sup>605</sup> Neyse ki 1580 sayılı Kanun'da yer alan belediye meclisi yerine geçerek karar alabilme yetkisi, 5393 sayılı Kanun'da kaldırılarak, belediye encümeninin görev ve yetkileri net bir şekilde ortaya konmuştur.<sup>606</sup>

Tartışmaların ortadan kaldırılması adına encümenin belediye yönetim kurulu olarak yeniden adlandırılması da önerilmiştir.<sup>607</sup> Ancak encümenin durumundaki karışıklığın ismi olmadığı, sahip olduğu görev ve yetkiler olduğu da açıktır. Sahip olduğu görev ve yetkiler itibarıyla da belediye encümenini belediye kuruluşunun bir karar organı olarak nitelendirmek yanlış olmayacaktır.

Belediye encümeninin karar organı olarak nitelendirilmesi ise bir anayasa aykırılık sorunu ve tartışması yaratmaktadır. Çünkü belediye encümeni seçilmiş bir organ niteliğine sahip değildir. Anayasa'nın 127 nci maddesinin birinci fıkrası mahalli idarelerin karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulacağını öngörmektedir. Karar organı olan encümenin ise belediye meclisinin kendi içerisinde kendisi tarafından seçtiği üyelerin yanı sıra belediye başkanı tarafından atanan ve kimisi doğal üye niteliğine sahip üyelere oluşması, Anayasa'nın ilgili hükmüne aykırıdır.<sup>608</sup>

Son olarak belirtmek gerekir ki encümen kararları kural olarak belediye meclisi kararları gibi idari vesayet denetimi altında kararlar da değildir. Encümen kararları

<sup>604</sup> Yıldırım, Çınarlı, s. 172-173

<sup>605</sup> Nadaroğlu, s. 223.

<sup>606</sup> Toprak, s. 339.

<sup>607</sup> **YALÇINDAĞ Selçuk**, "*Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma*", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 3, 1991, s. 145.

<sup>608</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., s. 296; Günday, s. 501; Gözler, *Mahalli*, s. 365.

alınmakla kesinleşerek yürürlüğe girer.<sup>609</sup> Bunun yanında; örneğin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu gibi özel kanunlarda, encümen kararları üzerinde idari vesayet denetimi öngörülmüş olabilir.<sup>610</sup>

Bu açıklamalar ışığında; bir karar organı olarak nitelendirilebilmesine ve hatta seçilmiş bir organ olan belediye meclisinin yerine geçerek onun görev ve yetkilerini üstlenebilmesine rağmen Anayasa'nın 127/1 hükmüne aykırı şekilde seçim yoluyla oluşturulmayan, belediye meclisine kıyasla gevşek bir idari vesayet denetimi altında bulunan belediye encümenlerinin genel statüsünün, ülkemizde öngörülen mahalli idareler düzeni içerisinde sorunlu bir görünüm arz ettiğini söylemekte sakınca bulunmamaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında belediyelerin seçilmiş organlarının belediye meclisi ile belediye başkanı olarak tespit edilmesi mümkündür.

Çalışmanın 2.4. kenar numaralı başlığında 5393 sayılı Kanun kapsamındaki belediyeler ile ilgili yapılacak açıklamalar aksi belirtilmediği takdirde büyükşehir belediyeleri için de geçerlidir. Zira 5216 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinin "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır." hükmü 5393 sayılı Kanunu belediye idaresinde genel kanun olarak nitelemiştir.

#### **2.4.2. Belediye Meclisi**

Bu başlık altında belediye meclisinin niteliği, oluşumu, görev ve yetkileri ile yapısı ve toplantılarına ilişkin bilgiler verilecek; belediye meclisinin feshine ilişkin hususlar ise bir sonraki bölümde incelenecektir.

---

<sup>609</sup> Günday, s. 501; Kalabalık, *İdare*, s. 287.

<sup>610</sup> Kalabalık, *İdare*, s. 287.

#### 2.4.2.1. Niteliği

Belediye meclisi, belediyenin en büyük<sup>611</sup> ve esas<sup>612</sup> karar organıdır. Meclis aynı zamanda belediyelerin seçilmiş organlarından biridir. Üyeleri belde sakinleri tarafından mahalli idareler seçimlerinde belediye başkanıyla birlikte seçilir. Belediye mahalli idaresinin karar organı olan meclisin, halk tarafından seçilerek oluşturulması aynı zamanda anayasal bir zorunluluktur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 17 nci maddesinde yer alan *“Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilmiş üyelerden oluşur.”* hükmü ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 12 nci maddesinin birinci fıkrasının benzer şekilde kaleme alınmış *“Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur.”* hükmü, belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisini seçilmiş organ ve karar organı olarak belirlemektedir.

#### 2.4.2.2. Oluşumu

##### 2.4.2.2.1. Üye Seçimi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 17 nci maddesi ile 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 12 nci maddesinin birinci fıkrası, belediye meclis üyelerinin *“ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre”* seçileceğini düzenlemektedir. Düzenlemede işaret edilen ilgili kanun ise 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyeti Seçimi Hakkında Kanun'dur.

Belediye meclisi seçimleri için, 1963 yılında 307 sayılı Kanun<sup>613</sup> yürürlüğe girene kadar çoğunluk sistemi geçerliydi.<sup>614</sup> 2972 sayılı Kanun'un 2 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre belediye meclisi üyelerinin seçiminde onda birlik baraj uygulamalı d'Hondt

---

<sup>611</sup> Keleş, *Siyaset*, s. 248.

<sup>612</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 46.

<sup>613</sup> 15/07/1967 tarih ve 12648 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>614</sup> Tortop, Aykaç, Yaman, Özer, s. 331.

formüllü nispi temsil sistemi uygulanır.<sup>615</sup> 3 üncü madde çerçevesinde, belediye meclis üyeleri seçimi için her belde bir seçim çevresidir. Bu sisteme göre bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oy toplamının onda birinin karşılığı olan sayı, o çevrede seçime katılan bütün partilerin ve bağımsız adayların elde ettikleri geçerli oy sayısından çıkarılır. Çıkarma işlemi sonrasında geçerli oyu kalmayan partiler veya adaylar üyelik elde edemez.<sup>616</sup> Kalan parti ve bağımsız aday oyları çıkarılacak üye sayısı kadar olmak üzere sırayla (bire, ikiye, üçe, beşe...) bölünür, bölme sonrası sonuçlar sıralanır. En yüksek rakamları elde eden parti veya adaylar, çıkarılacak üye sayısı içerisinde sıralanmaları durumunda sandalye elde eder.<sup>617</sup>

Milletvekili seçimleri için de yurt genelinde uygulanan bu sistem büyük partilerin lehine küçük partilerin aleyhine sonuçlar ortaya çıkarabildiği için eleştirilmektedir.<sup>618</sup> 2972 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesi çerçevesinde belediye meclisi üyelikleri için siyasi parti listelerinden de adaylık konulabileceği düşünüldüğünde söz konusu kaygılar mahalli idareler seçimleri için de geçerli olacaktır.

Anayasa'nın 127 nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesi çerçevesinde mahalli idarelerin seçimleri 5 yılda bir gerçekleştirilmektedir. Mahalli idareler seçimleri ile birlikte yapılan belediye meclisi seçimleri de bu düzenlemeye paralel olarak, 2972 sayılı Kanun'un 8 nci maddesinin birinci fıkrasında da düzenlendiği üzere 5 yılda bir gerçekleştirilir. Aynı fıkra uyarınca her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir. Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü ise seçim günüdür.

1995 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri sonrasında 127 nci maddeye birinci cümleden sonra gelmek üzere "*Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır.*" cümlesi eklenmişti. Söz konusu değişiklik öncesinde; merkezi idare ile mahalli idareler arasında uyum yakalanması ve ülkenin sürekli bir

---

<sup>615</sup> Fendoğlu, *Anayasa*, s. 366; Gözler, *Mahalli*, s. 347.

<sup>616</sup> Teziç, s. 303.

<sup>617</sup> Fendoğlu, *Anayasa*, s. 363.

<sup>618</sup> Tanör, Yüzbaşıoğlu, s. 222.

seçim atmosferi içinde yaşamasına engel olunması gerekçeleriyle genel seçimler ile mahalli idareler seçimlerinin aynı anda yapılması yönünde eleştiriler de bulunmaktaydı.<sup>619</sup> Bu eleştiriler yahut mahalli idareler seçimleri ile genel seçimlerin birlikte yapılması için gösterilen gerekçeler de elbette farklı bakış açısıyla yanıtlanmıştır. Çağdaş demokrasinin gücü ve özelliği çoğulculuktan gelmektedir. Bu nedenle idari kurum ve kuruluşlar arasındaki düşünce, görüş ve inanç farklılıkları tabiidir ve kurumlar arasında denge olmalıdır. Mahalli idareler ile merkezi idare arasında siyasi bir uyum yakalanması mutlak bir zorunluluk değildir. Toplumun sürekli olarak seçim ortamında, siyasetin içinde tutulmamak istenmesi gerekçesi ise “anti-demokratik” bir bahane olarak ifade edilmiştir.<sup>620</sup>

Ancak 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında ilgili madde eski haline getirilmiş ve ikinci cümle madde metninden çıkarılmıştır. Her ne kadar merkezi idare-mahalli idare uyumu, ülkede birbiri ardına yapılan seçimler ile hem kamu bütçesine mali yük getirilmesi hem de halkın sürekli seçim atmosferi içinde yaşaması hususlarında yapılan eleştiriler yerinde olsa da genel seçimler ile mahalli idareler seçimlerinin bir arada yapılması mahalli idareler seçimlerini genel seçimlerin gölgesinde bırakacaktır. Seçmen daha büyük bir öneme sahip olduğu için genel seçimlere daha çok ilgi göstermektedir. Mahalli seçimlere ilginin zayıf olması nedeniyle; mahalli seçimler uygulamada yerel bir iktidar mücadelesi olmaktan ziyade milli seviyede partiler arası bir rekabet arenası, genel seçimlerin hazırlığı görünümündedir.<sup>621</sup> Mahalli idareler seçimlerinde mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin politikalar esas olması gerekirken; bölge halkının talepleri genel siyaset içerisinde boğulacak, hatta bölge halkı seçimlerde mahalli müşterek ihtiyaçlarının en iyi şekilde giderilmesini sağlayacak şekilde tercihte bulunmak yerine kendisini genel siyaset çerçevesinde tercih yaparken bulabilecektir. Söz konusu hükmün eski haline getirilmesi bu yönden isabetli olmuştur.

Belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliği kriterleri 1972 Kanun’un 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında “2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11 inci

<sup>619</sup> ÖZBUDUN Ergun, “Seçim Sistemleri ve Türkiye”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 44, Sayı 1, 1995, s. 538-539.

<sup>620</sup> Duran, *Karmaşa*, s. 157-158.

<sup>621</sup> Aktan, *Sorunlar*, s. 111.

*maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, on sekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir.*” şeklinde belirlenmiştir. 2972 sayılı Kanun’un 9 uncu maddesinin birinci fıkrası uyarınca belediye başkanı seçilebilmek için belediye meclis üyeliğiyle aynı şartlar aranır. Bu çerçevede, belediye başkanının ve dolayısıyla belediye meclis üyelerinin seçilme yeterliliğine ilişkin incelemeler, üçüncü ve son bölümün “Seçilme yeterliliğinin kaybı” alt başlığında yer almaktadır.

#### 2.4.2.2.2. Üye Sayısı

2972 sayılı Kanun’un 5 inci maddesinin (b) bendi uyarınca; nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde 9, nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar olan beldelerde 11, nüfusu 20.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde 15, nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde 25, nüfusu 100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde 31, nüfusu 250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde 37, nüfusu 500.001'den 1.000.000'a kadar olan beldelerde 45, nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde ise 55 belediye meclis üyesi seçilir. Belirtilen sayıdaki asıl üyelerin yanında aynı sayıda yedek üye seçilir. Belediye başkanı, meclis üye tam sayısına dâhildir.<sup>622</sup>

Aynı Kanun’un 6 ncı maddesi ise büyükşehir belediyeleri için seçilecek meclis üye sayısını belirlemektedir. Bu hükme göre büyükşehir belediye meclisleri, büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan her ilçe için önceki maddeye göre seçilmesi gereken üye sayısının beşte birinin toplamı kadar üyeden oluşmaktadır. Üye sayısının beşte biri hesaplanırken artık sayılar dikkate alınmayacaktır. Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 12 nci maddesinin birinci fıkrası büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belediyelerin başkanlarını, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olarak belirlemektedir. Bu mevzuat hükümleri ışığında; nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler 2, nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar olan belediyeler 3, nüfusu 20.001'den 50.000'e kadar olan belediyeler 4, nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan belediyeler 6, nüfusu 100.001'den 250.000'e kadar olan belediyeler 7, nüfusu 250.001'den 500.000'e kadar olan belediyeler 8, nüfusu 500.001'den 1.000.000'a kadar olan belediyeler 10, nüfusu 1.000.000'dan fazla olan belediyeler ise 12 üye ile büyükşehir belediyesine katılım sağlar.

<sup>622</sup> Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, R.G. 09/10/2005- 25961, m. 10/1.

### 2.4.2.2.3. Bağdaşmazlık

Belediye meclis üyeliğiyle bağdaşmayan bazı görevler söz konusudur. 2972 sayılı Kanun'un 17 nci maddesi uyarınca milletvekilleri, belediye başkanları, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile muhtarlar mahalli idareler seçimlerinde adaylıklarını koyabilmek veya aday gösterilebilmek için görevlerinden istifa etmek zorunda değildirler. Dolayısıyla sayılan görevlerde bulunanların belediye meclis üyeliği adayı olmasında bir engel bulunmamaktadır. Örneğin bir milletvekili belediye meclis üyesi adayı olabileceği gibi hâlihazırda belediye teşkilatında başkanlık görevini yürüten bir kişi de diğer bir belediyenin başkanlığına aday olabilecektir. Ancak bu görevler aynı anda tek bir şahıs üzerinde birleşemez. Bu nedenle bu görevlerden birisine seçilenler, seçim sonuçları kendilerine tebliğ edildikten sonra on beş gün içerisinde hangi göreve devam edeceklerin ilişkin bir tercihte bulunurlar. Tercihle bulunulmaz ise en son kazanılan seçimle ilgili görev reddedilmiş sayılır.

Belediye meclis üyeliği kamu görevliliğiyle bağdaşmamaktadır.<sup>623</sup> 2972 sayılı Kanun'da, mahalli idare seçimlerinde aday olan veya aday gösterilen kamu görevlilerinin görevlerinden çekilmeleri gerekip gerekmediğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Kanuni boşluk, 1994 ve 1999 mahalli idare seçimlerinde yasama organı tarafından doldurulsa da daha sonraki mahalli idare seçimlerinde ise Yüksek Seçim Kurulu tarafından doldurulmuştur. Boşluk, 2972 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinden atıfla 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 18 ve 19 uncu ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun<sup>624</sup> 40 ıncı maddeleri doğrultusunda doldurulmaktadır.<sup>625</sup> Yüksek Seçim Kurulu'nun 2019 Mahalli İdareler Genel Seçimi' ne ilişkin kararı da bu yöndedir.<sup>626</sup>

<sup>623</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 348.

<sup>624</sup> 24/04/1983 tarih ve 18027 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>625</sup> **KAYA Cemil**, “*Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi ve Göreve Dönmesi*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 2, 2004.

<sup>626</sup> YSK Karar No: 1036, R.G. 26/10/2018 Sayı 30577: “2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun “Adaylık için görevden çekilmesi gerekenler” başlıklı 18. maddesinde; “Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yüksek öğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeleri, kamu kurumu ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, aday olmak isteyen belediye başkanları ve subaylar ile astsubaylar, aday olmak isteyen siyasi partilerin il ve ilçe yönetim



Belediye meclis üyeliğinin diğer görevler ile bağdaşmazlığına ilişkin bu hususlar belediye başkanları için de geçerlidir.

#### 2.4.2.3. Görev ve Yetkileri

##### 2.4.2.3.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Kapsamında

Belediye Kanunu'nun 18 inci maddesi uyarınca belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- “Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek.
- Borçlanmaya karar vermek.
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek.
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

---

*kurulu başkan ve üyeleri ile belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar, kamu bankaları ile üst birliklerin ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alanlar genel ve ara seçimlerin başlangıcından bir ay önce seçimin yenilenmesine karar verilmesi halinde yenileme kararının ilanından başlayarak yedi gün içinde görevlerinden ayrılma isteğinde bulunmadıkça adaylıklarını koyamazlar ve aday gösterilemezler.” hükmüne yer verilmiş olup, bu hüküm uyarınca 31 Mart 2019 tarihinde yapılacak mahalli idareler seçimlerinde aday olabilmek için kamu görevlileri, siyasi parti il, ilçe yöneticileri, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları (subay ve astsubaylar) ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar, kamu bankaları ile üst birliklerin ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alanlar seçimin başlangıç tarihinden bir ay önce görevlerinden ayrılma isteğinde bulunmaları gerektiği sonucuna varılmıştır.”*

- Şartlı bağışları kabul etmek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.
- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket<sup>627</sup>, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.<sup>628</sup>
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- Yurt içindeki ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.
- Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek.

<sup>627</sup> Belediye şirketlerinin hukuki statüsü ile ilgili ayrıntılı bilgi için Bkz. Sevgili Gençay, *Şirket*, s. 161 vd.

<sup>628</sup> Cadde ve sokak adları gibi sayılan yerlerin isim değişikliği kararları neredeyse her seçim sonrası belediye meclislerince alınmaktadır. Bu sebeple bu husus ayrı bir maddede de düzenlenmiş; ad verilmesi ve amblem, flama ve benzerinin belirlenmesi kararlarında meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu, değişiklik kararları ise üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu aranmaktadır. Ayrıca bu kararlar mülki idare amiri onayıyla yürürlüğe girmektedir. Bkz. Toprak, s. 166.

- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.”

Belediye meclisinin görevlerine genel olarak bakıldığında 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’na benzemekle birlikte temelde belirgin farklılıklara sahip olduğu da görülebilir. 1580 sayılı Kanun’da bütçenin, kesin hesabın ve iş programları ile bunları tamamlayıcı işlerin karara bağlanması belediye meclisi görevi olarak belirlenmiş iken; mevcut düzenlemelerde stratejik planlar ile iş programlarının kabulünün, performans ve insan kaynakları yönetimine yönelimin hedeflendiği görülmektedir.<sup>629</sup>

Belediye meclisinin karar alabileceği, irade ortaya koyabileceği konular ilgili Kanun maddesinde sayılanlardan ibaret değildir. Belediye meclisi, belediyenin karar organı olması sebebiyle; diğer yürütme ve karar organlarının görevine girse de gündeme alınan ve belediye görev ve yetkilerini ilgilleyen her konuda görüşme yapma ve karar alma yetkisine sahiptir.<sup>630</sup> Belediye meclisi, tüzel kişiliğin karar organı olarak istişari nitelikte karar alma yetkisine de sahiptir.<sup>631</sup>

Bunun yanında belediye tüzel kişiliğinde bir tür parlamento konumuna sahip ve karar organı niteliğindeki belediye meclisi; aldığı kararlar bakımından merkezi idarenin vesayet kontrolü altındadır. Meclis kararlarının bazıları uygulamaya konmadan önce yetkili merci onayına tabidir. Bu nedenle belediye meclisi kararlarının bir kısmı doğrudan doğruya uygulanabilir nitelikte iken, bazıları onay gerektiren niteliktedir. İl genel meclisi kararlarının tamamının onay gerektirir niteliği göz önüne alındığında, belediyelerin il özel idarelerine göre daha geniş bir özerkliğe sahip olduğu anlaşılabilir. Belediye meclisi kararları çeşitli mercilerin onayına tabi tutulmuş olup; yasada onay

---

<sup>629</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 48.

<sup>630</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 46.

<sup>631</sup> Nadaroğlu, s. 221.

merci belirtilmeyen konulara ilişkin kararlar doğrudan doğruya uygulanabilir niteliğe sahiptir.<sup>632</sup>

Belediye meclisinin 18 nci maddede sayılan konular dışında, belediyenin görev alanına giren her konuda karar alma yetkisi olmakla birlikte bu yetki sınırsız değildir. 5393 sayılı Kanun'un 30 uncu maddesi belediye meclisini, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar almaktan men ederek bu durumu meclisin feshi sebebi saymıştır. Kanun hangi konuların siyasi nitelikte olduğuna ilişkin örnekleme veya tanımlama yapmamıştır. Bu minvalde belediyelerin siyasal bir kurum olmaları sebebiyle genel karar organlarında siyasal nitelikteki sorunların görüşülmesinin yasaklanması hususu gerçeklikle bağdaşmaz olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir.<sup>633</sup>

#### 2.4.2.3.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Kapsamında

Büyükşehir belediye meclisinin görevleri 5216 sayılı Kanunda ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir.<sup>634</sup> 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, mülga 3030 sayılı Kanun'da olduğu gibi büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkilerini ayrıca saymamaktadır. Her ne kadar büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkisinde olan; 25 inci madde çerçevesinde büyükşehir belediyesi bütçesinin kabulü ve ilçe belediyesi bütçelerinin onaylanması, 21 inci madde çerçevesinde büyükşehir belediye teşkilatında yeni birim kurulması veya kaldırılması gibi görevlerden de bahsedilse de Kanun koyucu ayrı bir madde ile bu konuyu düzenlememiştir. 5393 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun karşısında genel kanun niteliğine sahip olduğundan ve bu durum 5216 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinin "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır." hükmüyle tespit olunduğundan; büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanun kapsamındaki belediye meclislerinin görev ve yetkilerini içerir.<sup>635</sup>

<sup>632</sup> Nadaroğlu, s. 221.

<sup>633</sup> Keleş, *Siyaset*, s. 259.

<sup>634</sup> **KÖKEN Enes**, "Büyükşehir Belediye Meclisi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 65, Sayı: 4, 2016, s. 3526.

<sup>635</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 406.

#### 2.4.2.4. Yapısı ve Toplantıları

5393 sayılı Kanun'un 27 nci maddesi uyarınca başkan ve meclis üyeleri; kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarında bulunamazlar.

##### 2.4.2.4.1. Başkanlık Divanı

5393 sayılı Kanun'un 19 uncu maddesi başkanlık divanını düzenlemektedir. Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanından sonraki beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Başkanlık divanı bu ilk toplantıda oluşturulur. Meclis üyeleri arasından birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip ilk iki yıl görev yapmak üzere gizli oyla seçilir. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı bir sonraki mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapar. Divan seçimleri üç gün içerisinde tamamlanır. Başkanlık divanında boşalma olması durumunda kalan süreyi tamamlamak üzere yeni bir üye seçilir.

Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür ve 38 inci maddede de belirtildiği üzere meclise belediye başkanı başkanlık eder. Ancak belediye başkanının toplantıya katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık görevini üstlenir. Yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı ise zorunlu olarak meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılır.

5393 sayılı Kanun'un 19 uncu maddesi hükmü uyarınca meclisin çalışmasına ve katılıma ilişkin usul ve esaslar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.<sup>636</sup>

##### 2.4.2.4.2. Toplantılar

5393 sayılı Kanun'un 20 nci maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde meclis toplantıları her ayın ilk haftası, önceden belirlenen günde gerçekleşmektedir. İkinci fıkra meclisin;

---

<sup>636</sup> Bkz. Belediye Meclis Yönetmeliği..

resmî tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebileceğini, her yıl bir ay tatil kararı alabileceğini düzenlemektedir.

Olağan toplantıların yanında, maddenin son fıkrası belediye başkanına, en az üç gün öncesinde meclis üyelerine yazılı olarak duyurmak ve uygun bir şekilde ilan etmek kaydıyla, meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi de vermektedir. Olağanüstü toplantılar bir yılda üç defadan fazla olamaz ve her toplantı bir birleşimi geçemez. Olağanüstü toplantılarda toplantıya sebep olan konu dışında bir konu görüşülemez.

Bütçe görüşmelerinde toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi ise en çok beş gündür.(m. 20/3)

Her zamanki toplantı yeri dışında toplanılması zorunlu ise, üyeler önceden bilgilendirilerek meclis başkanının belirleyeceği belediye sınırları içerisinde bir yerde toplantı yapılabilir. Bu durumda toplantının yeri ve zamanı uygun bir şekilde halka duyurulur. (m. 20/4)

Meclis toplantıları, meclis faaliyetlerinde saydamlık sağlamak amacıyla halka açık tutulmaktadır.<sup>637</sup> Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla oturumun kapalı olarak gerçekleşmesine de karar verilebilir. (m. 20/5)

Belediye meclisinde görüşmeler görevliler tarafından tutanağa geçirilir. Bu tutanak meclis başkanı ve katip üyeler tarafından imzalanır. Ayrıca toplantılarda meclis kararıyla sesli ve görüntülü kayıt alınabilir. (m.20/6)

Büyükşehir belediye meclisi toplantılarıyla ilgili düzenlemelerde 5393 sayılı Kanun kapsamında belediyelerden ayrılan konu ise toplantı zamanıdır. Kanun koyucu 5216 sayılı Kanun'un 13 üncü maddesinde; büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin toplantı tarihlerinin çakışmaması amacıyla, büyükşehir belediye meclisinin olağan toplantılarının her ayın ikinci haftası yapılacağını düzenlemiştir.

---

<sup>637</sup> Keleş, *Siyaset*, s. 255.

#### 2.4.2.4.3. Gündem

5393 sayılı Kanun'un "Gündem" başlıklı 21 nci maddesi birinci fıkrası uyarınca her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi, belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulmaktadır. İkinci fıkra, her ayın ilk toplantısında belediye başkanı ve meclis üyeleri belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebileceğini ve bu önerinin toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınacağını düzenlemektedir. Söz konusu hüküm uyarınca belediye başkanı tarafından hazırlanan gündemin meclis üyeleri tarafından değiştirilmesi de mümkün görünmektedir.<sup>638</sup> Ayrıca hüküm, gündeme ilişkin teklifte bulunacak üyenin halihazırda meclis toplantısında bulunması zorunluluğunu da öngörmemiştir. Gündem teklifinde bulunma yetkisinin hâlihazırda meclis toplantısına katılan üyelerle sınırlı tutulması daha yerinde olacaktır.<sup>639</sup>

5393 sayılı Kanun'un 21 inci maddesi üçüncü fıkrası ise imar konuları ile yıllık bütçe dışında kalan diğer konular ile ilgili üye tekliflerinin, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun sağlanması halinde komisyonlara havale edilmeksizin belediye meclisince görüşülmesine imkân vermektedir.

5393 sayılı Kanun'un "Gündem" başlıklı maddesinde yer almamakla birlikte, 76 ncı maddenin<sup>640</sup> üçüncü fıkrası kent konseyinde oluşturulan görüşlerin ilk meclis toplantısında gündeme alınarak değerlendirileceğini düzenlemektedir. Belediye mekanizması içerisinde kent konseyi yapılanmasının yaptığı çalışmaların gündem

<sup>638</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 43.

<sup>639</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 48.

<sup>640</sup> 5393 sayılı Kanun m. 76: "Madde 76- Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

*Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.*

*Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usûl ve esasları Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir."*

maddesi teklifi ile değerlendirmeye alınmasını sağlayan bu madde; aynı zamanda istifa etmedikçe yerel yönetimlerde seçilmiş olarak yer alamayan memur statüsündeki uzman kişilerden de yararlanılmasının önünü açmaktadır.<sup>641</sup>

#### 2.4.2.4.4. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

Belediye meclislerinde toplantı ve karar yeter sayısı ile oylama usulü 5393 sayılı Kanun'un 22 nci maddesinde düzenlenmiştir. Belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacak ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verecektir. Karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Bir başka ifadeyle örneklerle de desteklemek gerekirse, belediye başkanı dâhil 12 üyeye sahip bir belediye meclisi 7 üye ile toplanır ve en az 4 üyenin oyu ile karar alır. Oylamada eşitlik halinde meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. 8 üye ile toplanan örnek meclisimizde 4 evet ve 4 hayır oyu bulunuyor ise, meclis başkanının dâhil olduğu taraf oylamayı kazanacaktır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda ise oylama tekrarlanacak, yine eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilerek oylama sonuçlandırılacaktır (m.22/1).

Toplantı yeter sayısı olan, üye tam sayısının salt çoğunluğunun yakalanamadığı durumlarda meclis başkanı tarafından gün ve saat tespit edilerek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclis tatil edilir. Bu toplantıda ise salt çoğunluk yerine üye tam sayısının dörtte biri toplantı yeter sayısı olarak aranır (m.22/2). Böylelikle mecliste belirli bir sandalye sayısına sahip olan bir grubun, meclis toplantılarını gerçekleştirilmez hale getirmesi de önlenilebilecektir.

Görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin talebi üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısına ulaşılamadığı anlaşılırsa, meclis tatil edilerek önceki paragrafta belirtilen şartlar altında tekrar toplantı gerçekleştirilir (m.22/3).

Meclis toplantılarında oylamalar gizli, ad okunmak suretiyle veya işaret yoluyla kullanılmakta (m.22/5)<sup>642</sup>; gizli oy kullanma konusunda fiziki engeli olan üyeler adına

---

<sup>641</sup> Toprak, s. 159.



tayin edecekleri bir kişinin oy kullanması hali dışında, oylar bizzat kullanılmaktadır (m.22/4). Alınan kararlar, meclis başkanı ve katip üyeler tarafından imzalanarak bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılır (m.22/6).

Belediye başkanı ve meclis üyeleri kendilerini, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımlarını ve evlatlıklarını ilgilendiren işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar (m. 27).

#### 2.4.2.4.5. Kararların Kesinleşmesi

5393 sayılı Kanun'un 23 üncü maddesi belediye meclis kararlarının kesinleşmesi için öngörülen aşamaları düzenlemektedir. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilme yetkisine sahiptir (m. 23/1). Buna karşın belediye meclisi aldığı kararın arkasında durarak kararında ısrar da edebilir. Meclise yeniden görüşülmek üzere iade edilen bir karar meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kesinleştirilebilir. Meclis tarafından, aldığı bir kararın salt çoğunlukla desteklenmesi bu kararın meşruluğunu da güçlendirmektedir.<sup>643</sup> Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ise tabii olarak kesinleşmektedir (m.23/2). Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde halka duyurulur (m.23/6).

Elbette belediye meclisi kararları nedeniyle hak kaybına uğrayan şahısların ilgili kararlara karşı dava açmaları hukuk devletinin bir gereğidir.<sup>644</sup> İlgili hüküm belediye başkanına meclisin ısrarı ile kesinleştirdiği kararlarına karşı, diğer şahıslardan farklı bir yargı yoluna başvurma yetkisi tanımaktadır. Belediye başkanı bu kararlara karşı on gün içinde idari yargıya başvurabilir (m.23/3). Belediye başkanına verilen bu yetki

---

<sup>642</sup> Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği m. 13: "...a) Gizli oylama: Meclis üyelerinin oy pusulasına seçeceği kişi veya kişilerin adlarını ya da bir teklif hakkında kabul, çekimser veya ret yazıp, tanıtıcı hiçbir işaret koymadan sandığa atmasıdır. ... b) İşaretle oylama: Meclis üyesinin elini yukarı kaldırarak veya ayağa kalkarak kabul, çekimser veya ret şeklinde oyunu açıklamasıdır. ... c) Açık oylama: Üzerinde üyelerin ad ve soyadları yazılı oy pusulalarının sandığa atılması veya varsa elektronik oylama mekanizmasının çalıştırılması ya da üyelerin adlarının okunması üzerine, adı okunan üyenin ayağa kalkarak kabul, çekimser veya ret demesi suretiyle yapılan oylamadır."

<sup>643</sup> CAN Hasan Hüseyin, "Belediye Meclis Kararlarının Kesinleşmesinde İstisnai Yöntemler", Yerel Politikalar, Sayı: 2, 2012, s. 30.

<sup>644</sup> KESER Hayri, AKOĞUL Ayhan, "Türkiye'de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, Sayı:2, 2013, s. 126.

kararların hukuka uygunluğunun yargısal denetimin yaptırılmasıdır. Hükümde on günlük özel bir dava açma süresi belirtildiğinden, altmış gün olan genel dava açma süresi bu yetkinin kullanılmasında geçerli değildir.<sup>645</sup> 5216 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinin üçüncü fıkrası aynı yetkiyi tek bir farkla büyükşehir belediye başkanına da tanımaktadır. Hüküm bu yetkinin kullanılması için 5393 sayılı Kanun'da olduğu gibi on günlük bir süre sınırlamaması belirlememiş; söz konusu süre sınırlaması metinden çıkarılmıştır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi başkanı bu yetkisini 60 gün içerisinde kullanacaktır.

Kesinleşen kararlar, kesinleşme tarihini takip eden yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmelidir. Bu aşama yürürlük şartı olarak öngörülmüştür (m.23/4). Ancak dikkat edilmelidir ki bu bir onay işlemi değildir. Meclis kararları 1580 sayılı Kanun'da olduğu gibi mülki amir onayına tabi değildir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 71 nci maddesi belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için mahalin en büyük mülki idare amirinin onayı gerekmekteydi. Yeni Kanun ile getirilen söz konusu düzenlemeler ile birlikte mülki amir onay merci olmaktan çıkarılarak, belediye meclisinin hukuka aykırı kararlarına karşı yargı yoluna başvurma yetkisi siyasi yöne de sahip belediye başkanına bırakılmıştır. Bu açıdan ilgili hüküm önemli bir yenilik olarak kabul edilmektedir.<sup>646</sup>

5393 sayılı Kanun'un 23 üncü maddesinin beşinci fıkrası "*Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.*" şeklinde düzenlenmiş; maddeyle mülki idare amirine de belediye başkanına tanınan idari yargıya başvuru yetkisi verilmişti. Ancak söz konusu düzenleme "*Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği*" gerekçesiyle birinci bölümde ilgili başlıkta da ifade ettiğimiz üzere Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.<sup>647</sup> Kaldı ki mülki amirlere verilen bu dava açma yetkisi yerindelik denetimi içermediği, sadece hukuka

<sup>645</sup> Atay, *İdare*, s. 319.

<sup>646</sup> Toprak, s. 159-160.

<sup>647</sup> AYM, E. 2008/27, K. 2010/29, K.T. 04/02/2010, R.G. 21/06/2010-27619.

uygunluk denetimiyle sınırlı olduğundan vesayet yetkisi olarak kabul edilemez.<sup>648</sup> Tabi ki mülki amirlerin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun<sup>649</sup> 2 nci maddesinde belirtilen menfaat ihlali şartının gerçekleşmesi halinde dava açma olanağı bulunmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi kararları üzerinde mülki idare amirine aynı yetkiyi veren 5216 sayılı Kanun'un beşinci fıkrası, Anayasa Mahkemesi tarafından aynı gerekçeyle iptal edilmiştir.<sup>650</sup>

Büyükşehir belediye meclislerinin aldığı kararların kesinleşmesi konusunda 14 üncü madde bir takım farklılıkları haizdir. Maddenin birinci fıkrası uyarınca büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü bir meclis kararını meclise geri göndermek istiyorsa bu yetkisini yedi gün içinde kullanmalıdır.

5216 sayılı Kanun'un belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi hususunda özel anlamda 5393 sayılı Kanun'dan ayrıştığı esas nokta ise ilçe belediye meclislerinin imara ilişkin kararlarıyla ilgilidir. 5216 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinin sekizinci ve son fıkrası "*Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.*" şeklinde kaleme alınmıştır. İlk bölümde ilgili başlık altında da ifade edildiği üzere ilk bakışta büyükşehir belediye başkanı özelinde büyükşehir belediye başkanına tanınmış olan, ilçe belediye meclislerinin imara ilişkin aldığı kararları aynen ve hatta düzelterek geri gönderme yetkisi bir çeşit idari vesayet yetkisi olarak gözükebilir. Ancak mahalli idare arasında idari vesayet ilişkisinden söz edilemeyeceğinden, bu yetki büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi arasındaki görev paylaşımına ilişkin bir yetkidir.

---

<sup>648</sup> Derdiman, *Yerel*, s. 44.

<sup>649</sup> 20/01/1982 tarih ve 17580 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>650</sup> AYM, E. 2008/27, K. 2010/29, K.T. 04/02/2010, R.G. 21/06/2010-27619.

#### 2.4.2.4.6. Komisyonlar

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 24 üncü maddesi belediye meclisi bünyesinde ihtisas komisyonları kurulabileceğini hüküm altına almaktadır. İlgili madde çerçevesinde bir yıldan daha fazla görev yapmamak üzere en az üç en fazla beş üye ile ihtisas komisyonu kurulabilir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 15 inci maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde bu sayı en az beş en fazla dokuzdur. Her siyasi parti grubu veya bağımsız üyeler meclisteki sandalye sayısının üye tam sayısı oranına göre komisyonlarda yer almaktadır.

Komisyon kavramı, tanım ve nitelik olarak, kendisinden üst bir konumda bulunan organ ya da kişiye bağlı bir şekilde oluşturulan birimleri ifade etmektedir. Bu birimler, uzmanlık gerektiren belirli konular üzerinde çalışmakta ve kendilerine verilen işlerden başka işlerle meşgul olmayan, daha küçük alt kurullar olarak teşekkül etmektedir.<sup>651</sup> Belediye tüzel kişiliğinde parlamento benzeri bir yapılanma olan meclislerin ihtisas komisyonları, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının belediye tüzel kişiliği içerisindeki izdüşümüdür.

Kanun tekliflerinin öncelikle görüşüldüğü TBMM komisyonları uzmanlığa dayalı bir şekilde faaliyet göstermektedir.<sup>652</sup> Belediye meclisi ihtisas komisyonları da adları üzerinde birer "ihtisas" bir başka ifadeyle "uzmanlık" komisyonudur. Uzmanlık alanına göre kendilerine havale edilen konuları görüşerek, bu konularda rapor tanzim edip belediye meclisine sunarlar. 5393 sayılı Kanun'un 24 üncü maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca ihtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanabilir.

TBMM komisyonları TBMM İç Tüzüğü'nün<sup>653</sup> 20 nci maddesinde ismen sayılmaktayken, belediyeler için sadece kurulması zorunlu komisyonlar söz konusudur. Diğer konularda kurulacak ihtisas komisyonları ihtiyaridir. 5393 sayılı Kanun'un 24 üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca nüfusu 10.000'den fazla olan belediyeler ile il

<sup>651</sup> GÖL Mevlüt, "TBMM Anayasa Komisyonu", Yasama Dergisi, Sayı: 25, 2013, s. 94.

<sup>652</sup> YAPICI Havvana, "Komisyonların Yasama Sürecinde Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar", Yasama Dergisi, Sayı: 5, 2007, s. 74.

<sup>653</sup> 13/04/1973 tarih ve 14506 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

ve ilçe belediyelerinde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının; 5216 sayılı Kanun'un 15 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca büyükşehir belediyelerinde imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonları ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur.

Tablo 1. TBMM Komisyonlar

Komisyonlar	Büyükşehir	İl/İlçe	Nüfus > 10.000	Nüfus<10.000
İmar ve Bayındırlık	Zorunlu	Zorunlu	Zorunlu	İhtiyari
Plan ve Bütçe	Zorunlu	Zorunlu	Zorunlu	İhtiyari
Çevre ve Sağlık	Zorunlu	İhtiyari	İhtiyari	İhtiyari
Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	Zorunlu	İhtiyari	İhtiyari	İhtiyari
Ulaşım	Zorunlu	İhtiyari	İhtiyari	İhtiyari
Diğer	İhtiyari	İhtiyari	İhtiyari	İhtiyari

654

İlgili maddenin dördüncü fıkrası uyarınca ihtisas komisyonlarının görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü toplantılarına başta mahalle muhtarları olmak üzere; ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin, sendikaların ve gündemle ilgili faaliyet alanına sahip sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılabilmesi 5393 sayılı Kanun'un demokratik yüzüdür.<sup>655</sup> Ancak, ildeki kamu kuruluşlarının amirlerinin de dâhil olduğu bu katılımcılar oy hakkına sahip değildir. Katılımları gündemle ilgili görüş bildirmekle sınırlı tutulmuştur.

Belediye meclisi bünyesinde ayrıca bir denetim komisyonu kurulması öngörülmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 25 nci maddesi çerçevesinde mali bir denetim gerçekleştireceği anlaşılan bu komisyon; ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile

<sup>654</sup> Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, “Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve İhtisas Komisyonları Teşekkülü ve Çalışmasına İlişkin Rehber”, 2019, s. 10.

<https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/dokumanlar/belediye-meclisi--8230-21647-20190406231213.pdf> E.T.: 01/06/2022

<sup>655</sup> Toprak, s. 161.

bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından oluşturulur. Üyeler gizli oylamayla seçilir. Üye sayısı üçten az beşten çok olamaz. İhtisas komisyonlarında olduğu gibi her siyasi parti grubu veya bağımsız üyeler meclisteki sandalye sayısının üye tam sayısı oranına göre komisyonda yer alır. Kamu personelinin ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden komisyon çalışmalarında yararlanılabilir.

Komisyon, belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahiptir. Komisyon çalışmasını kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına bir rapor sunar. Rapordan konusu suç teşkil eden bir hususun varlığı anlaşılıyorsa, meclis başkanlığı yetkili mercilere suç duyurusunda bulunur.

5393 sayılı Kanun'un 25 nci madde düzenlemesi ve denetim komisyonunun öngörülmesi ile amaçlanan; belediyenin kendi sorumluluğunun farkında olması ve çalışmalarının belediyeyi oluşturan şahıslarca denetlenerek iç düzende de farkındalık sağlanmasıdır. Bu yöntemle belediyeler, kendilerini rasyonel bir şekilde değerlendirip değerlendiremeyeceklerini de görmektedir. Kamu personelinin yararlanma imkânı ile memurun sorumluluğu ilkesinden destek alınırken, dışarıdan uzman görevlendirilmesi yoluyla bilgi desteğine de imkân tanınmıştır.<sup>656</sup>

#### 2.4.2.4.7. Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Ülkemizde mahalli idarelerin seçilmiş karar organları bölge sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarına ilişkin önemli yetkiler kullanmaktadır. Stratejik planın, yatırım ve çalışma programlarının, bütçenin ve kesin hesabın, imar planlarının, yönetmeliklerin kabulüne; taşınır ve taşınmaz mallar üzerinde tasarruflarda bulunulmasına; değişik hizmet sunma alternatiflerinin geliştirilmesine; ekonomik girişimlerde bulunulmasına, birlikler kurulmasına, diğer mahalli idareler ve merkezi kuruluşlarla işbirliği yapılmasına ilişkin kararlar yerel meclislerin görev ve yetkileri arasındadır. Ancak yerel meclislerin görev ve yetkileri sayılanlarla sınırlı değildir. Yerel meclisler bir yandan

---

<sup>656</sup> Toprak, s. 162.

yasalarla kendilerine verilen “yerel kamu hizmeti” bağlamındaki görevleri yerine getirirken, diğer yandan da yürütme organlarının faaliyetleri ile ilgili bilgi alma ve onları belli ölçülerde denetleme işlevini de gerçekleştirirler. Dolayısıyla yerel meclisler hem halka karşı siyasi anlamda “sorumlu olan”, hem de yürütme organlarınca kendilerine karşı “sorumlu olunan” organlar niteliğindedirler.<sup>657</sup>

Hem belediye içindeki yürütme organıyla denge tesis edebilmek, hem de mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesi amacıyla belde halkına yönelik yürütülen yerel kamu hizmetlerinin gerektiği gibi yürütülüp yürütülmediğinin kontrol edilebilmesi adına; karar organı olan belediye meclisine yürütme organının faaliyetleri üzerinde bir takım bilgi edinme ve denetim yollarına başvurma imkânı tanınmaktadır. 5393 sayılı Kanun’un 26 ncı maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde, denetim komisyonu aracılığıyla gerçekleştirilen denetimin yanı sıra belediye meclisi bilgi edinme ve denetim yetkisini; faaliyet raporunu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru yollarıyla kullanabilmektedir.

İlgili hükmün birinci fıkrasında da düzenlendiği üzere meclis üyeleri, meclis başkanlığına verdikleri önerge ile belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Soru TBMM’nin kullandığı yetkiye benzer sonuçlara ve işleve sahiptir. Herhangi bir siyasi veya cezai sonuç veya sorumluluk doğurmamakta olan soru yolu; soruyu soran organ üyesi ile cevaplandırılacak muhatapı arasında bir diyalog<sup>658</sup> şeklindedir. Yine meclis üyeleri ikinci fıkra kapsamında en az üçte bir çoğunlukla meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınacaktır. Hüküm bu isteğin kabul edilebilmesine ilişkin özel bir karar yeter sayısı aramadığından, kabul için genel kural olan üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanma ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verme usulü geçerli olacaktır. Soru yolunda olduğu gibi genel görüşmenin siyasi veya cezai bir sonucu bulunmamaktadır.

<sup>657</sup> PEKTAŞ Ethem Kadri, “Yerel Meclislerin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 1, 2012, s. 326.

<sup>658</sup> Tanör, Yüzbaşıoğlu, s. 302.

Soru ve genel görüşme yollarının aksine faaliyet raporunun değerlendirilmesi ve gensoru yolları belediye başkanının düşmesi ile sonuçlanabilecek denetim yollarıdır.

Faaliyet raporları; belediye, bağlı kuruluş, işletme ve ortaklıklarının faaliyetlerini kapsayacak şekilde düzenlenir. Rapor içerik olarak stratejik plan ve performans programına göre yönetilen faaliyetlerinden, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerinden ve belediye borçlarının durumundan, belediye, bağlı kuruluş ve ortaklıklarla ilgili bilgilerden ve değerlendirmelerden oluşur.<sup>659</sup> 5393 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesinin üçüncü fıkrası belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporunun meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmediği halde, yetersizlik kararının görüşmeleri içerir tutanakla birlikte meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderileceğini düzenlemektedir. Faaliyetinin yeterli olup olmadığına ilişkin değerlendirmenin yapıldığı kişi olan belediye başkanı aynı zamanda meclis başkanı sıfatına sahip olduğundan mülki idare amirine bildirim aşamasının meclis başkan vekili tarafından gerçekleştirileceği, isabetli bir şekilde özel olarak belirtilmiştir. Maddenin dördüncü fıkrası çerçevesinde vali, yetersiz kararına kendi görüşünü de ekleyerek dosyayı Danıştay'a gönderir. Beşinci fıkra yetersizlik kararının Danıştay tarafından uygun görülmesini belediye başkanlığından düşme sebebi olarak kabul etmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesinin altıncı fıkrası gensoru yolunu detaylandırmaktadır. Gensorunun soru ve genel görüşmeden farkı ise güven oylaması niteliğindeki bir denetim yolu olmasıdır.<sup>660</sup> Parlamenter sistemde bakanlar kurulu veya bakanın siyasi sorumluluğunu sağlama amacına hizmet eder.<sup>661</sup> 2017 değişiklikleri ile kaldırılmadan önce gensoru yolu, yasamanın yürütme üzerinde bir denetim yolu olarak öngörülmüştü. Belediye tüzel kişiliğinde de bir nevi yasama organı olarak faaliyet gösteren belediye meclisi, gensoru yoluyla belediye başkanına meclis içerisinde güven olup olmadığını yoklayabilmektedir. İlgili hüküm uyarınca meclis üye tam sayısının en az üçte birine isabet eden sayıda üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru

<sup>659</sup> TÜRKYILMAZ Atila, "Belediyelerde Denetim", Denetişim, Sayı: 15, 2014, s. 29.

<sup>660</sup> Soysal, *Anayasa*, s. 306.

<sup>661</sup> Tanör, Yüzbaşıoğlu, s. 306.



önergesi verilebilir. Bu önerge meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez. Gensoru önergesinin karara bağlanmasına ilişkin usul faaliyet raporu hakkında verilen yetersizlik kararına ilişkin usul ile aynıdır. Meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla alınacak yetersizlik kararı, mahalın mülki idare amirine gönderilir. Vali yine görüşüyle birlikte dosyayı Danıştay'a iletir. Danıştay tarafından uygun görülürse belediye başkanı başkanlıktan düşer.

Faaliyet raporunun değerlendirilmesi ve gensoru yollarına ilişkin düzenlemelerden anlaşılacağı üzere belediye meclislerinin belediye başkanını yetersiz bularak doğrudan doğruya düşürmesi mümkün değildir.<sup>662</sup> Konu organlık sıfatının kaybı ve yargısal denetimi yönünden üçüncü bölümde detaylı olarak incelenecektir.

### 2.4.3. Belediye Başkanı

Bu başlık altında belediye başkanının hukuki statüsü, göreve getirilmesi, görev ve yetkileri ile özlük haklarına ilişkin bilgiler verilecek; belediye başkanının görevinin sona ermesine ilişkin hususlar ise bir sonraki bölümde incelenecektir.

#### 2.4.3.1. Hukuki Statüsü

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 37 nci maddesinin birinci fıkrası belediye başkanını "belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi" olarak nitelemektedir. Belediye başkanı belediye idaresinin en yüksek amiri, yürütme organı ve temsilcisi sıfatlarını taşır.<sup>663</sup> Mahalli idare modellerinde yürütme fonksiyonu bir kurula veya komisyona bırakılmış olabilirken, bazı modellerde yürütme yetki ve sorumluluğu tek bir yöneticide toplanır.<sup>664</sup> Ülkemizde karma bir çözümün benimsendiği, tek başına yürütme organı olan belediye başkanının, belediyenin yürütmeye ilişkin yetkilerini bir kurul şeklinde oluşturulmuş encümenle paylaştığı görülebilir.

<sup>662</sup> Pektaş, s. 332.

<sup>663</sup> Atay, *İdare*, s. 324; Günday, s. 501; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 297; Gözler, *Mahalli*, s. 367; Derdiman, *Yerel*, s. 53.

<sup>664</sup> YALÇINDAĞ Selçuk, "Mahalli İdarelerde Yürütme Organı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, 1969, s. 143.

Aynı maddenin ikinci fıkrası ise belediye başkanlarına birtakım kısıtlamalar getirmektedir. Belediye başkanları, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamazlar. Söz konusu hükümlerle belediye başkanlarının zamanlarını ve enerjilerini, belediye işleri ve hizmetlerine vermeleri ve görevlerine odaklanmaları amaçlanmaktadır.<sup>665</sup> Bunun yanında belediye meclis üyeliğiyle bağdaşmayan, ilgili başlıkta belirtilen hususlar belediye başkanı için de geçerlidir.

Ülkemizde belediye başkanları hukuk nezdinde “güçlü başkan” modeli çerçevesinde donatılmıştır. Kent halkı tarafından doğrudan seçilen ve buna ek kanuni yetkilere sahip başkanlar; kişilikleri, siyasal ve sosyal ilişkileri ile çoğu kez belediye meclisleri ve belediye teşkilatı üzerinde hâkimiyet kurabilmektedirler. Belediye olgusu, başkan etrafından yoğunlaşan ve somutlaşan bir olgudur.<sup>666</sup> Bu sebeple belediyelerin yürüttükleri faaliyetler kamuoyunun algısında başkanın “icraatları” çerçevesinde şekillenir. Donatıldığı yetkiler ve seçim kaynaklı meşruiyeti ile hukuki bir ağırlığa sahip olan belediye başkanı bu açıdan da önemli bir belediye organıdır.

Ülkemiz bazı belediyelerde “eş başkanlık” adı altında, belediye başkanı yetkilerinin iki kişi tarafından eşit olarak paylaşılmasını öngören “de facto” uygulamalara da sahne olmuştur. Ne 5393 sayılı Belediye Kanunu ne de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu bu şekilde bir uygulamaya cevaz vermemektedir. Her ne kadar söz konusu uygulamayı ortaya atan siyasi parti üyeleri tarafından uygulamanın kadınların siyasette ve yerel yönetimde rolünün güçlendirilmesi amacıyla olduğu ifade edilmiş olsa da ilk bölümde de üstünde durduğumuz üzere, Anayasanın 123 üncü maddesi gereği idarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetki yasama organına aittir. Bunun yanında üniter yapıya sahip ülkemizde siyasi bakımdan değil, idari bakımdan yerinden yönetim benimsenmektedir. Bu itibarla söz konusu uygulamanın Anayasa ve kanuna aykırı

---

<sup>665</sup> Yıldırım, Çınarlı, a.g.e., s. 175.

<sup>666</sup> YALÇINDAĞ Selçuk, “Belediyelerimiz ve Başkanları”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 70, Sayı: 421, 1998, s. 383.

olduğu açıktır. Uygulama bazı belediye başkanlarının görevlerinden uzaklaştırılmasına ilişkin karara gerekçe olarak da gösterilmiştir.<sup>667</sup>

Belediyelerde başkanla eşit yetkileri paylaşacak tek makam başkan vekilliği makamıdır. Kamu idaresinde olduğu gibi mahalli idarelerde de yöneticinin belirli sebeplerle görevinden uzak kalması veya makamın boşalması hallerinde, hizmetin aksamadan yürütülmesi amacıyla kendisine vekâlet edecek birinin kanunla önceden belirlenmesi gerekmektedir.<sup>668</sup> Belediye başkanına vekâlet edecek kişi de Belediye Kanunu'nun 40 ıncı maddesi ile belirlenmiştir. Belediye meclis üyeleri arasından görevlendirilecek başkan vekili başkanla aynı yetkilere sahip olmakla birlikte; bu yetkilerini ancak başkanın izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde kullanabilir.

Belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisine (m.19/3) ve belediye encümenine (m.33/1) başkanlık eder.

#### 2.4.3.2. Göreve Getirilmesi

Belediye başkanının belediyenin karar organı olmaması sebebiyle Anayasa'ya uygunluk açısından mutlaka halk tarafından seçilme zorunluluğu bulunmamaktadır. Başkaca ülke uygulamalarında da belediye başkanının göreve getirilmesinde çeşitli yöntemlerin benimsendiği görülmektedir. Kimi ülkelerde atama, kimi ülkelerde seçim yöntemi kullanılmaktadır. Tabidir ki atama ve seçim yöntemlerinin yarar ve sakıncaları da bulunmaktadır. Atanan bir belediye başkanı kendisinde görevin gerektirdiği tecrübe, teknik bilgi ve yöneticilik vasıflarına sahip olabileceği gibi; kendisini belde halkı

<sup>667</sup> 19/08/2019 tarihli İçişleri Bakanlığı'nın Diyarbakır, Mardin, Van Büyükşehir Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmasına Dair Basın Açıklamasında "*Halkın oylarıyla Belediye Başkanı olarak seçildiklerini göz ardı ederek bölücü terör örgütü yöneticilerinin talimatları doğrultusunda belediye mevzuatında dayanağı olmayan sözde "eş başkanlık" uygulamaya ve mevcut belediye başkanının tüm yetkilerini sözde eş başkan sıfatı verilmiş kişilerle birlikte kullanmaya başladıkları, ne şekilde kim tarafından yetkilendirildiği ve seçildiği belli olmayan eş başkanlara yasadışı olarak fiilen belediye başkanlığı yaptıkları, belediyeleri ülkenin bütününden farklı bir idari yapıya dönüştürmeye çalıştıkları, Terör örgütü ile iltisak, irtibat ve aidiyetleri nedeniyle görevine son verilen eski belediye çalışanlarını hiçbir resmi sıfatları bulunmamasına rağmen çeşitli isimlendirmeler adı altında fiilen bu belediyelerde çalıştırmaya başladıkları ve belediyeleri yeniden bölücü terör örgütü ile iltisaklı, irtibatlı kişilerin bulunduğu bir merkez haline getirmeye çalıştıkları, ...*" ifadelerine yer verilmiştir.

<sup>668</sup> **GÜVENÇ Celal**, "*Belediyelerde Başkan Vekilliği*", İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 34, Sayı: 390, 1978, s. 98.

yerine, kendisini atayanlara karşı sorumlu hissedecek eğilimlere sahip olabilecektir. Seçimle göreve gelen bir belediye başkanı ise gücünü kendisini seçenlerden alacağı için daha güçlü bir görüntü çizecek olmakla beraber; teknik bilgi, tecrübe veya yöneticilik vasıfları yönünden zayıf olabilecektir. Ülkemizde belediye başkanı belediye meclisi içerisinde veya dışarıdan atanabilmekteydi. Ancak 1963 yılında 307 sayılı Kanun ile getirilen değişiklik sonrasında belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi ilkesi benimsenmiştir.<sup>669</sup>

Türkiye'de mahalli idareler, özellikle belediyeler, yönetsel yönden örneğine az rastlanır şekilde güçlendirilmişlerdir. 1961 öncesinde belediye meclislerince seçilen belediye başkanları yerine, 1965 seçimlerinden bu yana doğrudan doğruya halk tarafından seçilen kuvvetli belediye başkanı sistemi yirmi yıla yakın uygulanmıştır. Sistemin başarısı üzerine 1965'ten bu yana belediye başkanları halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi sistemi ile etkili bir yönetim biçimi gerçekleştirilmiştir. Belediye başkanları bu sistemle idari güçlerini halktan almaktadır.<sup>670</sup>

Ülkemizde belediye başkanları kural olarak halk tarafından veya belediye meclisi içerisinde ve yine seçilmiş kişiler arasından seçilerek göreve getirilmekte olup; istisnai olarak atama yöntemi de kullanılabilir.

#### 2.4.3.2.1. Kural – Seçmenler Tarafından Seçim Yoluyla

Belediye başkanının seçim yoluyla göreve getirilmesi iki şekilde gerçekleşir. Belediye başkanı ya halk tarafından ya da belediye meclisi tarafından seçilir.<sup>671</sup> Ancak belediye başkanının göreve getirilmesinde kural belde halkı tarafından doğrudan seçilmesi yöntemidir. Belediye meclisi tarafından seçilerek göreve getirilme istisnai bir haldir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 37 nci maddesinin birinci fıkrası ile 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 17 nci maddesinin birinci fıkrası, belediye başkanının "ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre" seçileceğini düzenlemektedir. Düzenlemede

<sup>669</sup> Keleş, *Siyaset*, s. 262-263.

<sup>670</sup> Tortop, *Yönetim*, s. 6.

<sup>671</sup> ÇELİK Abdullah, "Belediye Başkanı, Belediye Başkanının Göreve Gelmesi ve Görevine Son Verilme Biçimleri", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı: 29, 2003, s. 104.

işaret edilen ilgili kanun ise 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyeti Seçimi Hakkında Kanun'dur.

İlgili Kanun'un 2 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca belediye başkanlığı seçiminde çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. 3 üncü maddenin ikinci fıkrası ise belediye başkanı seçimlerinde her belde bir seçim çevresi olarak belirlenmiştir. 4 üncü madde ise büyükşehir belediye başkanı seçimlerinde seçim çevresini büyükşehir belediye sınırları olarak belirler. Belediye başkanları tek seçimli dar bölge sistemine göre çoğunlukla seçilir.<sup>672</sup> Bir başka ifadeyle belediye teşkilatı bulunan her yer bir seçim çevresi olup, belediye sınırları içerisinde yaşayan seçmenlerden en çok oyu alan aday belediye başkanı seçilmiş olur.<sup>673</sup>

Anayasa'nın 127 nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesi çerçevesinde mahalli idarelerin seçimleri 5 yılda bir gerçekleştirilmektedir. Mahalli idareler seçimleri ile birlikte yapılan belediye başkanı seçimleri de bu düzenlemeye paralel olarak, 2972 sayılı Kanun'un 8 nci maddesinin birinci fıkrasında da düzenlendiği üzere 5 yılda bir gerçekleştirilir. Aynı fıkra uyarınca her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir. Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü ise seçim günüdür.

#### 2.4.3.2.2. İstisna

Belediye başkanının belde halkı tarafından seçim yoluyla göreve getirilmesi dışında; belediye meclisi tarafından seçilme ve atanma yoluyla göreve gelmesi halleri, belediye başkanının göreve getirilmesinde istisnai halleri oluşturur.

##### 2.4.3.2.2.1. Belediye Meclisi Tarafından Seçim Yoluyla

Belediye başkanlığının, terörle ilgili fiiller dışında, herhangi bir nedenle boşalması halinde yeni belediye başkanı 5393 sayılı Kanun'un 45 inci maddesiyle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde belediye meclisi tarafından seçilir.

---

<sup>672</sup> Derdiman, *Yerel*, s.54.

<sup>673</sup> Çağlayan, *İdare*, s. 190

Kanun'un 45 nci maddesi 1 nci fıkrasının (a) bendi uyarınca; belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanmış olması durumlarında, bir başka ifadeyle belediye başkanının bir sonraki seçim dönemine kadar görevine dönemeyecek olması durumunda, yeni bir başkan seçilir. Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanmış olması hallerinde ise aynı fıkranın (b) bendi uyarınca yeni başkan seçilmez; bir başkan vekili seçilir.

Vali on gün içinde belediye meclisinin toplanmasını sağlar. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak (m. 45/1) belediye meclis üyeleri arasından ve gizli oyla belediye başkanını veya başkan vekilini seçer. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmakta olup; seçim üçüncü oylamaya kalırsa ve bu oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, dördüncü oylamaya bu oylamada en çok oyu alan iki aday kalır. Dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, belediye başkanı veya başkan vekili seçilmiş olur. Oyların eşitliği durumunda kura çekilir.(m. 45/3)

Görüleceği üzere meclis içerisinden başkan seçilmesi usulü kademeli oylamalar ile nitelikli çoğunluklar aranarak yapılmaktadır. Başkan vekillerinin de belediye başkanlarıyla birlikte aynı listede seçilmeleri, başkanlık makamının boşalması halinde, yeni seçim yapılmaksızın belediye başkanı olmaları yönteminin benimsenmesi daha yerinde olacaktır.<sup>674</sup>

Bu yöntemle seçilen belediye başkanının görev süresi yerine seçildiği başkanın görev süresiyle sınırlıdır. Başkan vekili seçilmesi halinde başkan vekilinin görev süresi ise, belediye başkanı görevine geri dönüncüye kadardır.(m. 45/5) Belediye başkanı seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi; meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülür. (m. 45/6) Belediye başkanı

---

<sup>674</sup> Özbudun, *Seçim*, s. 539.

seçimi en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılmazsa belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler uygulanır. (m.45/7)

#### 2.4.3.2.2.2. Atama Yoluyla

Belediye başkanları 5393 sayılı Kanun'un 46 ncı maddesinde yer alan “*Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.*” hükmü çerçevesinde atama yoluyla da göreve getirilebilmektedir.

Bu hükmün uygulama alanı bulabilmesi için hüküm lafzından da anlaşılacağı üzere 45 nci madde kapsamında belediye meclisi içerisinde olağan şekilde belediye başkan seçiminin yapılamıyor olması gerekmektedir. Atama yoluyla görevlendirilen belediye başkanı olağan şekilde seçim yapılincaya kadar “geçici” olarak görevlidir. Görevlendirme, büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından yapılacaktır. Anayasanın 127/1 maddesi sadece mahalli idarelerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesini öngördüğünden bu yolla atama anayasaya aykırı değildir.<sup>675</sup> 1982 Anayasa’ında belediye başkanlarının göreve getirilme şeklinde belirlenmesi kanuni düzenlemeye bırakılmış bir alandır.<sup>676</sup> Atanan belediye başkanının, belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip olması gerekir.

Belediye başkanlarının atama yoluyla göreve getirilmesinde 5393 sayılı Kanun’un 45 nci maddesinin ikinci fıkrası özel bir durumu düzenlemektedir. Söz konusu hüküm “*Ancak, belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46 ncı maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevlendirilecek kişinin seçilme*

<sup>675</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 297-298.

<sup>676</sup> Keleş, *Siyaset*, s. 264.

*yeterliğine sahip olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de bu fıkra hükümleri uygulanır. Bu fıkra gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir. Bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri 31 inci maddede belirtilen encümen üyeleri tarafından yürütülür.” şeklinde düzenlenmiştir.*

Hükümden anlaşılacağı üzere; terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılma veya tutuklanma ya da kamu hizmetinden yasaklanma veya başkanlık sıfatının sona ermesi halleri nedeniyle belediye başkanlığı makamının boşalması durumunda İçişleri Bakanı veya vali tarafından “doğrudan” atama yapılabilmektedir. Diğer hallerde şüphesiz 46 ncı maddede belirtilen olağan yöntem uygulanacaktır. Vesayet makamının bu şekilde atama yapma yetkisi “terör” konusu ile sınırlı olan istisnai bir düzenlemedir.<sup>677</sup>

Bu durumda yapılan atama için belediye meclisinin boşalan makamı doldurmada herhangi bir sebeple yetersiz kalmış olması şartı aranmamaktadır. Düzenlemenin arkasında; meclis üyelerinin terör ile bir şekilde bağlantısı bulunuyorsa bu kişiler içinden ikinci bir başkan seçiminin yapılmasının terörle mücadele amaçlarına, belediye başkanının belediye meclisi içinden seçilmesinin konuya bir çözüm getirmeyeceğinden seçimin uygulamanın ruhuna aykırı olduğu düşüncesi bulunmaktadır.<sup>678</sup>

Düzenlemede atanan belediye başkanın görev süresi de sınırlandırılmamaktadır. Ancak düzenleme “terör” faaliyetleri sebebiyle yalnızca belediye başkanlarının değil, tüm seçilmiş yerel yöneticilerin yerlerine atama yapılacağı konusunda kesin bir tavır ortaya koymuştur. Zira bu hüküm kapsamında atama yapılan belediyelerde, belediye işleri seçilmiş yöneticiler tarafından değil, encümenin memur üyeleri tarafından yerine getirilebilecektir. Belediye meclisinin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri

<sup>677</sup> **KELEŞ Ruşen**, “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:72, Sayı: 2, 2017, s. 306.

<sup>678</sup> **ERDEM Nisa Erdem, ERSAVAŞ KAVANOZ Suna**, “Türkiye’de Belediyelere Yapılan Kayyım Atamalarına İlişkin Bir Değerlendirme”, Ombudsman Akademik, Sayı: 12, 2020, s. 163.



belediye encümeninde yer alan atanmış üyelere devredilecek, seçilmiş yöneticiler encümenin yerine getirdiği işlerden el çektirilecektir. Bu doğrultuda bütçe ve muhasebe iş ve işlemlerinin valilik onayı ile defterdarlık veya mal müdürlüğüne devredilmesi de söz konusudur. Bu durumda yerel özerkliğin zedelendiği, düzenlemenin Anayasa’da öngörülen yerinden yönetim ilkesi ile de bağdaşmadığı bazı yazarlarca belirtilse de<sup>679</sup> karar organı olmayan belediye başkanı yerine merkezi idare tarafından, özellikle “terör” gibi haklı bir sebeple, bu yöntemle atama yapılabilmesi Anayasa’ya aykırılık teşkil etmeyecektir. Keza il özel idaresi örneğinde, merkezi idarenin ildeki temsilcisi durumundaki vali, adı geçen mahalli idare içerisinde belediye başkanına benzer bir pozisyona sahiptir. Bununla birlikte yer bakımından yerinden yönetim kuruluşu olan belediyenin tüm faaliyetleri ve organları itibarıyla merkezi idare tarafından devralınması Anayasa’ya aykırılık tartışmasının temel noktasıdır. Görevlendirmenin süre sınırına tabi olmaması yönünde eleştiriler ise, 45/2 hükmü kapsamında yapılan görevlendirmelerin belirli bir süre sınırına tabi tutulması ve süre sonunda 46 ncı madde kapsamında belediye meclisi tarafından olağan yöntemle belediye başkanı seçilmesi şeklinde yapılacak bir düzenlemeyle bertaraf edilebilir.<sup>680</sup>

#### 2.4.3.3. Görevleri ve Yetkileri

Belediye başkanı, belediye idaresinin en büyük amiri, yürütme organı ve temsilcisi sıfatlarına uygun bir şekilde 5393 sayılı Kanun’un 38 nci maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenen görev ve yetkilere sahiptir. Belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisine (m.19/3) ve belediye encümenine (m.33/1) başkanlık eder. Belediye başkanının diğer kanunlardan kaynaklanan görev ve yetkileri de bulunmaktadır.<sup>681</sup> Çalışmanın kapsamı nedeniyle sadece 5393 sayılı Kanun’da yer alan görev ve yetkilerden bahsedilecektir.

Belediye Kanunu’nun 38 nci maddesi uyarınca belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

<sup>679</sup> Keleş, *Kayyum*, s. 306; Yıldırım, Çakır, *İdare*, s. 167.

<sup>680</sup> Yıldırım, Çakır, *İdare*, s. 167.

<sup>681</sup> Örneğin, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 134/2 maddesi ile verilen evlendirme yetkisi.

- “Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- Belediye personelini atamak.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.”

Belediye başkanı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41 nci maddesi uyarınca stratejik plan ve yıllık performans programı hazırlamakla da görevlendirilmiştir. Nüfusu 50.000'in altında olan beldelerde stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır. Stratejik plan mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak hazırlanır.

Yıllık performans planı ilgili olduğu yılbaşında hazırlanır. Hazırlanan stratejik plan ve yıllık performans programı belediye meclisine sunulur. Stratejik plan, hazırlanırken varsa üniversitelerin ve meslek odalarının ve konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınır. Plan belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Bütçe hazırlanmasında esas teşkil eden plan, belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

Belediye başkanı, Kanun'un 42 nci maddesi çerçevesinde görev ve yetkilerinin bir kısmını yönetici sıfatı taşıyan belediye görevlilerine devredebilir. Belediye başkanlarının görev ve yetkilerini devretmelerine kanun ile imkân tanınması yerinde olmanın yanında, özellikle büyük bir coğrafyaya ve nüfusa sahip belediye teşkilatları için bir zorunluluktur. Çünkü teoride en üst yöneticiler her iş ve işlemleri bizzat kendileri gerçekleştiriyorcasına mutlak bir sorumluluk taşırlar. Ancak eşyanın tabiatı gereği, yöneticilerin tüm iş ve işlemleri bizzat gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Yeterli zamana sahip olamayacakları gibi, teknik bilgi ve becerilerden de yoksun olabilirler. Bu sebeple yetkilerin alt kademeye devri zorunluluğu doğar.<sup>682</sup> 42 nci madde de aynı zamanda yetki devrinin “yöneticilik sıfatı” taşıyan belediye görevlilerine yapılabileceği öngörülmüştür. Bu düzenleme de belediye teşkilatı içerisinde hiyerarşik bütünlük açısından yerinde bir düzenlemedir. Keza yetki devrinin yöneticilik sıfatı olmayan, daha alt kademede bulunan bir görevliye devri, daha üst makamın denetim yetkisini işlevsiz hale getireceğinden idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olacaktır.<sup>683</sup> Belediye başkanı yetkilerinin tamamını devredemez.

Kanun'un 43 üncü maddesi ise ihtilaf halini düzenler. 38 nci maddenin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca belediyeyi davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek belediye başkanının görevlerindedir. Belediye başkanı kendisinin, birinci ve ikinci derecedeki kan ve kayın hısımlarının veya evlatlıklarının belediyeye ihtilafli olduğu durumlarda bu yetkisini kullanamaz. Yetki bu durumlarda meclis birinci başkan vekili, bulunmadığı takdirde ikinci başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler tarafından kullanılır.

<sup>682</sup> GELEGEN Taner, “*Türk Yönetiminde Yetki Devri*”, Danıştay Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 6-7, 1972, s. 77.

<sup>683</sup> DİRDİMAN Cengiz, UYSAL Yusuf, “*Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri*”, Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 27, 2014, s. 261.

#### 2.4.3.4. Özlük Hakları

Belediye başkanlarının ödeneği, belediyelerin nüfus gruplarına ayrılması ve bu gruplara göre değişen bir derecelendirmeye göre belirlenmektedir. Bu düzenleme güncel şartlara uygun ve daha adil bir ücret sistemi getirmektedir. Belde nüfusuna göre belirlenen gösterge rakamlarının Devlet memurları için açıklanan aylık katsayı ile çarpılarak ödenecek brüt ücret belirlenir. Bu suretle ücretin güncel kalması sağlanır.<sup>684</sup>

Belediye başkanının görevli, izinli ve hasta olduğu süre boyunca ödeneği kesilmez (m.39/3). Belediye başkanlığı yapmış olanların, personel kanunlarına tabi kadrolara atanmaları halinde belediye başkanlığındaki hizmet süreleri memuriyette geçmiş sayılır (m.39/4). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca devlet memurlarının bakmakla yükümlü bulunduğu kişilerin yararlandığı sosyal hak ve yardımlardan, belediye başkanlarının bakmakla yükümlü bulunduğu kişiler de yararlanır (m.39/5). Ödenek karşılığı çalışmaları nedeniyle belediye başkanlarına, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 7 nci ve 14 üncü maddeleri çerçevesinde belediye bütçesinden geçici görev harcırahı verilir.<sup>685</sup>

---

<sup>684</sup> Kalabalık, *İdare*, s. 288.

<sup>685</sup> Kalabalık, *İdare*, s. 289.

### 3. BÖLÜM

## SEBEP, USUL VE DENETİM AÇISINDAN ORGANLIK SIFATININ KAYBI

### 3.1. ORGANLIK SIFATININ KAYBI SEBEPLERİ

#### 3.1.1. Belediye Meclisi'nde Organlık Sifatının Kaybı

Belediye meclisi, belediyenin seçilmiş karar organı olarak Anayasa'nın 127/4 hükmü güvencesi kapsamındadır. Belediye meclisinin organlık sıfatını kaybetmesi konusundaki denetim yargı yolu ile gerçekleşir. Bazı hukuki olayların gerçekleşmesi sonucunda, bu hukuki olayların doğal sonucu olarak belediye meclisinin organlık sıfatının kaybı söz konusu olabildiği gibi, belediye meclisinin eylem ve işlemleri nedeniyle belli aykırılıkların ortaya çıkması halinde belediye meclisinin feshi yoluyla organlık sıfatının kaybı da mümkündür.

Belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması ve mahalli idare genel seçimlerinin veya ara seçimlerinin gerçekleştirilmesi hallerinde belediye meclisi bu hukuki olayların doğal bir sonucu olarak kendiliğinden organlık sıfatını kaybeder. Bunun yanında belediye meclisi görevini ihmal ederse veya görev alanı dışında kalan siyasi konularda karar alırsa kendi eylemleri sonucunda, idari makamların harekete geçirmesi üzerine yargı makamları tarafından organlık sıfatı kaybettirilmiş olur.

#### 3.1.1.1. Belediye Tüzel Kişiliğinin Kaldırılması

Belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması, belediye meclisinin organlık sıfatını kaybı sebeplerinden biridir.<sup>686</sup> Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin belediye meclisleri organlık sıfatlarını yitirirler.<sup>687</sup>

---

<sup>686</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 67.

Bir önceki bölümde ilgili başlıkta da belirtildiği üzere belediye tüzel kişiliği iki sebeple kaldırılabilir. Bir belediyenin meskûn sahası bir il belediyesine, ilçe belediyesine veya nüfusu 50.000'in üzerinde bir diğer belediyeye 5.000 metreden daha yakın bir duruma gelen belediye ile nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılır. Tüzel kişiliğin kaldırılması Cumhurbaşkanı kararı ile olur.

Ancak Cumhurbaşkanı kararı yerine, herhangi bir gerekçeye bağlı olmaksızın yasama organı tarafından çıkarılacak bir kanunla belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması evleviyetle mümkündür. Örneğin yasama organının çıkaracağı bir kanun ile bir ilçe merkezinin kaldırılması ilçe merkezinde bulunan belediyenin de kaldırılması sonucunu doğuracaktır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sona ermesine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamakla birlikte; şüphesiz kanunla kurulacağı belirtilen bu kuruluşların tüzel kişiliği, yine kanunla yasama organı tarafından kaldırılabilir.

Belediye meclislerinin bu yolla organlık sıfatını kaybının kesinleşmesi için araya herhangi bir idari işlem veya yargı kararı girmesine gerek yoktur. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin meclisinin organlık sıfatını kaybı için herhangi bir makama başvuruda bulunulmasına gerek olmamalıdır.

### 3.1.1.2. Mahalli İdare Seçimleri

Belediyelerin seçilmiş organlarının görev süresi seçilmelerini takip eden bir sonraki mahalli idare seçimine kadardır. Anayasa'nın 127 nci maddesi üçüncü fıkrasının son cümlesi çerçevesinde mahalli idarelerin seçimleri 5 yılda bir gerçekleştirilmektedir. Mahalli idareler seçimleri ile birlikte yapılan belediye meclisi seçimleri de bu düzenlemeye paralel olarak, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 8 nci maddesinin birinci fıkrasında da düzenlendiği üzere 5 yılda bir gerçekleştirilir. Aynı fıkra uyarınca her seçim döneminin

---

<sup>687</sup> **KAYA Cemil**, *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.81.

beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir. Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü ise seçim günüdür.

Mahalli idare seçimlerinin yenilenmesiyle birlikte belediye meclisinin de organlık sıfatı sona erecektir.<sup>688</sup>

### 3.1.1.3. Yedek Üyeler Getirildikten Sonra Dahi Meclis Üye Tam Sayısının Yarısından Aşağı Düşmesi

Önceki bölümde de bahsedildiği üzere, 2972 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinin (b) bendi uyarınca; nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde 9, nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar olan beldelerde 11, nüfusu 20.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde 15, nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde 25, nüfusu 100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde 31, nüfusu 250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde 37, nüfusu 500.001'den 1.000.000'a kadar olan beldelerde 45, nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde ise 55 belediye meclis üyesi seçilir. Belirtilen sayıdaki asıl üyelerin yanında aynı sayıda yedek üye seçilir.

Bununla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 31 inci maddesi "*Belediye meclisinin; ... Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, ... Hâllerinde, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılınca kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.*" şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme uyarınca; önceki paragrafta belirtilen meclis üye tam sayısı, yedek üyelerin de katılımına rağmen yarıdan aşağı düşerse belediye meclisinin görevleri geçici olarak encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür. Zira üye sayısı yarıdan aşağıya düşen belediye meclisi, 5363 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi ile belirlenen toplantı yeter sayısını karşılayamayacağı için çalışamaz hale gelecektir.

2972 sayılı Kanun'un 29 uncu maddesi de "*Belediye meclisi veya il genel meclisi üyeliklerinin herhangi bir sebeple boşalması ve meclis üye sayısının yedeklerinin de*

---

<sup>688</sup> Kaya, *Mahalli*, s.80.

*getirilmesinden sonra üye tamsayısının yarısından aşağıya düşmesi,”* sebebini bir seçimlerin yenilenmesi sebebi olarak görmüştür. Ancak söz konusu maddede düzenlendiği üzere mahalli idareler genel seçimine bir yıldan az bir süre kalmış ise mahalli idareler ara seçimi yapılmaz.

Örneğin nüfusu 1.000.000'dan fazla olan bir beldede, 55 asıl ve 55 yedek üyeye sahip bir belediye meclisinin üye sayısı yedekler dahil toplam 27'e düşerse ve mahalli idareler genel seçimine bir yıldan fazla bir süre de varsa, 2972 sayılı Kanun'un 29 uncu maddesi uyarınca ara seçim yapılır. Kendi kendisini feshetmiş sayılan belediye meclisi ise organlık sıfatını bu sebeple kaybeder.<sup>689</sup>

Belediye meclisinin üye tam sayısı, meclis üyeliğinin düşmesi sonucunda azalmaktadır. Belediye meclisi her ne kadar belediyenin seçimle gelen bir karar organı ise de, münferit olarak her bir belediye meclis üyesi bir organ olarak düşünülemez.<sup>690</sup> Seçimle oluşan belediye meclisinin üyelerini organ olarak düşünmemek gerekir.<sup>691</sup> 5393 sayılı Kanun'un 29 uncu maddesinin ikinci fıkrası uyarınca özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmamak üyeliğin düşme sebebidir. Bu durumda üyeliğin düşmesine, üyenin savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla meclis tarafından karar verilir. 29 uncu maddenin üçüncü fıkrası uyarınca belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi de üyelikten düşme sebebidir. Bu durumda valinin bildirimine üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

Aynı maddenin birinci fıkrası ölüm ve istifayı üyelik sıfatını kendiliğinden sona erdiren haller olarak belirlemiştir. Zayıf ihtimalli de olsa yedekler dâhil belediye meclis üyelerinin ölmesi, toplu olarak istifa etmeleri, toplu olarak tutuklanmaları örnekleriyle karşı karşıya gelinebilir. Meclisin kendi kendisini feshi sonucunu ortaya çıkaracak bu gibi durumlarda, 2972 sayılı Kanun'un 29 uncu maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde

<sup>689</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 58.

<sup>690</sup> HONDU Selçuk, “*Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri*”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 62, Sayı: 387, 1990, s. 116.

<sup>691</sup> HATİPOĞLU Selahattin, “*Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 64, Sayı: 397, 1992, s. 68.



mülki amirlerin vaki boşalmaları otuz gün içinde İlçe Seçim Kuruluna bildirmeleri üzerine, İlçe Seçim Kurulu söz konusu organ için yeniden seçim yapılmasına karar vererek durumu alışılmış usullerle ilan edecektir. Üçüncü fıkra uyarınca ise ilandan sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk pazar günü oy verme günüdür.<sup>692</sup>

#### 3.1.1.4. Belediye Meclisinin Feshi

Belediye meclisinin feshine ilişkin şartlar ve usuller 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması veya belediye meclisi seçimlerinin yenilenmesinin aksine; belediye meclisinin feshi belirli şartların gerçekleşmesi durumunda belediye meclisinin organlık sıfatını kaybettiği olağan dışı bir yöntemdir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde söz konusu Kanun'un 53'üncü maddesi belediye meclisinin feshi sebeplerini kanunen belirli olan olağan ve olağan üstü toplantılar dışında toplanma ile kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanma sebepleri de belediye meclisinin feshine neden olabilirken; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bu sebeplerle belediye meclisinin feshi düzenlenmemiştir.

5393 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesi uyarınca 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 Danıştayın kararı ile feshedilir. Fesih dosyasının incelenmesi zaman alabileceğinden meclis çalışmalarını önleyici bir tedbir olarak kanun koyucu tarafından meclis toplantılarının ertelenmesine karar verilebilmesi yolunu da öngörmüştür.<sup>693</sup>

---

<sup>692</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 49.

<sup>693</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 295.

#### 3.1.1.4.1. Görevi İhmal

5393 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan "*Belediye meclisi; ... Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, ... İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir.*" hükmü çerçevesinde belediye meclisinin feshi sebeplerinden ilki, kısaca, görevi ihmaldir. Hüküm lafzından anlaşılacağı üzere bu fesih sebebi; kanunla verilen görevi süresi içerisinde yapmayı ihmal ve belediye işlerini sekteye veya gecikmeye uğratma unsurlarını taşımaktadır. YILDIRIM, bu fesih sebebinin en isabetli fesih sebebi olarak nitelemiştir. Zira görevini yerine getirmeyen, kamu hizmetini aksatan organın bu sıfatını kaybetmesi doğal bir sonuçtur.<sup>694</sup>

Belediye meclisinin görevleri 5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde sayılmakla birlikte, belediye meclislerine verilmiş görevler sadece 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda zikredilmiş görevlerden ibaret değildir. Diğer kanunlar ile belediye meclislerinin görev alanına girdiği belirtilen hususlar da meclislerin sorumluluğu içinde yer almaktadır.<sup>695</sup> Bir başka ifadeyle sadece 5393 sayılı Kanun'la değil; diğer kanunlarla da belediye meclisine verilmiş görevlerin ihmali fesih sebebi olabilecektir. KAYA'ya göre hükümdeki "kanun" ifadesinden, daha kapsayıcı olan "mevzuat" ifadesinin anlaşılması gerekmektedir.<sup>696</sup> Kamu idareleri arasında görev paylaşımı sadece kanun ile gerçekleştirilmemektedir. Fesih sebepleri için, bu yönden tüm mevzuatın dikkate alınmasının yerinde olacağı söylenebilir. Ancak belediyelere sadece kendi yaptıkları ikincil düzenlemeler veya sadece mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi kullanan merkezi idare birimlerinin ikincil düzenlemeleri ile görev verilmemekte; mahalli idareler ile organik veya yasal herhangi bir bağı bulunmayan kuruluşların da belediyelere görev yaratabildikleri görülmektedir.<sup>697</sup> Bir şekilde yargı denetiminden de

<sup>694</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 54.

<sup>695</sup> HONDU Selçuk, "*Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri ve Belediye Meclislerinin Feshi Konularında Bir İnceleme*", *Danıştay Dergisi*, Yıl: 17, Sayı: 66-67, 1987, s. 23; Yüksel, s. 161.

<sup>696</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 49.

<sup>697</sup> Örneğin, mülga Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından çıkartılmış, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12 nci maddesi "*Perakende veya açık olarak alkollü içki satışı yapmak üzere satış belgesi talep eden kişiler ile anılan faaliyetleri yürütmekte iken işyeri adresini değiştiren kişiler işyerlerinin örgün eğitim kurumları ve dersaneler ile öğrenci yurtları ve ibadethanelere en az yüz metre uzaklıkta bulunduğunu belgelemek zorundadır. Perakende alkollü içki satışı yapılacak işyerleri ile 11/6/2013 tarihinden önce açık alkollü*

geçerek yürürlüğe girmiş olsa da belirtilen nitelikteki ikincil düzenlemelerle belediye meclislerine görev tevdi edilerek bu görevin ihmal edildiği gerekçesiyle belediye meclisinin feshedilebilmesi doğru olmayacaktır. Belediye meclislerinin feshi için en azından “kanun” düzeyinde bir düzenleme ile verilmiş bir görevin ihmali şartı aranmalıdır. Zira ikincil düzenlemelerle verilmiş görevlerin her zaman belediyeler tarafından etkin bir şekilde yerine getirilecek görevler olmayacağı açıktır.

Danıştay konuya ilişkin bir kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca esas hakkında verilen kararlar gibi yerine getirilmesi zorunlu bir karar olan yürütmeyi durdurma kararını yerine getirmekten çekinen belediye meclisinin, kendisine yasalarla verilen görevleri süresi içinde yapmamak gerekçesi ile birlikte ek bir diğer gerekçeyle feshine karar verilmiştir.<sup>698</sup> Söz konusu karardan anlaşılmaktadır ki Danıştay, sadece özel olarak belediyelere değil, genel olarak idareye verilmiş bir görevin yerine getirilmemesini de fesih sebebi olarak görmektedir.

Belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması görevlerini yerine getirebilmesi için belediye organlarının kendi içerisinde uyumlu çalışması da gereklidir. Belediye meclislerinde farklı siyasi görüşleri temsil eden kişi veya gruplar olsa da görevlerin yerine getirilmesi esnasında kişi, grup veya siyasi görüş gözetilerek değil; mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesi ön planda tutularak hareket edilmelidir. Belediye meclisinin her konuyu kolaylıkla tartışmasız kabul etmesi elbette düşünülemez. Belde halkının yararına olmayan teklifleri reddetmek belediye meclisinin görevidir. Keza Danıştay da bir kararında; “*Belediye Meclisinin karar organı niteliğini*

---

*içki satışı yapmak üzere ruhsatlandırılmış olan işyerlerinin mesafe şartına uygunluğu, ruhsat düzenlemeye yetkili merci tarafından ruhsat üzerine güncel tarih ile derç edilir ya da bu şartı karşılayan ek bir yazı düzenlenir”* hükmünü haizdir. Söz konusu hüküm mesafe gerekliliklerine ilişkin ölçümün ruhsat düzenlemeye yetkili merci tarafından yapılacağını düzenlemekte; dolayısıyla belediye tarafından ruhsatlandırılan işyerleri için mesafe ölçümünün yine belediye tarafından yapılması hususunda bir görevlendirme yapmaktadır.

<sup>698</sup> “*Bu durumda, Karataş Belediye Meclisinin; 5393 sayılı Yasanın emredici kuralları uyarınca belediye meclisi toplantılarına mazaretsiz olarak katılmayan meclis üyesi ...'ı meclis üyeliğinden düşürmemekte ısrar ederek, meclis çalışmalarını engellediği, ...'ın belediye meclis üyeliğinin düşürülmemesine ilişkin belediye meclisi kararının iptali istemiyle açılan davada, ... 2. İdare Mahkemesince yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar verilmesi üzerine, yargı kararını yasal süresi içinde yerine getirmeyerek, kendisine yasalarla verilen görevleri sürüncemede bıraktığı, yapmadığı anlaşılmıştır. Açıklanan nedenlerle, kendisine yasalarla verilen görevleri süresi içinde yapmayan ... Belediye Meclisinin feshi ile meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere belediye meclisi üyesi olarak katılan ... Belediye Başkanı ...'ın belediye başkanlığından düşürülmesine...*” D8D, E. 2007/7360, K. 2008/31, K.T. 14/01/2008, yk.

*taşıyan bir kuruluş olarak, Belediye Başkanı tarafından meclis gündemine alınan her konuyu, tartışmaksızın ve oybirliği ile kabul etmesinin düşünülmemeyeceği; Belediye Meclisinin gündem konularını, belediye hizmetlerinde usulsüzlük, yanlışlık, eksiklik ve hizmet gerekleri ile kamu yararı ve Belediyenin maddi olanakları açısından irdeleyebileceği ve uygun görmediği uygulama ve teklifleri de keyfiliğe kaçmadan ve belediyeyi de işgöremez hale getirmeden reddedebileceği; açıktır.”* değerlendirmesiyle belediye meclisi tarafından “gerekçeli” olarak alınan red veya kabul kararlarının belediye işlerini sekteye ve gecikmeye uğratacak bir tutum ve davranış olarak kabul edilemeyeceğine hükmetmiştir.<sup>699</sup> Ancak belediye meclisinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması için de organlar veya siyasi gruplar arasında asgari uzlaşma ortamı tesis edilmelidir.<sup>700</sup> Örneğin Danıştay bir kararında, belediye meclisi tarafından sırf belediye başkanını görevini yerine getiremez duruma düşürme maksadıyla kararlar alınmasını fesih sebebi olarak saymıştır.<sup>701</sup>

Mülga 1580 sayılı Kanun’un 53 üncü maddesinde “ihmal” kelimesi yerine “çekinme” kelimesi kullanıldığından Danıştay içtihatları, fesih için kasıt arandığı yönündeki görüşle şekillenmiştir.<sup>702</sup> Bununla birlikte 5393 sayılı Kanun’un 30 uncu maddesi görevin ihmalinden söz etmektedir. Belediye meclisi görevini ihmalen yerine getirmeyebileceği gibi, kasten de yerine getirmeyebilir.<sup>703</sup> Belediye meclisi bilerek ve isteyerek önündeki işleri yapmaktan kaçınırsa ya da ihmal ederse fesih sebebi ortaya çıkmış olur. Her ne kadar kanunda “ihmal” ifadesi kullanılmış olsa da kanunla verilen görevin kasıtlı olarak yerine getirilmemesi evleviyetle fesih sebebi sayılır.<sup>704</sup> Kendisine izafe edilemeyecek olayların etkisiyle belediye meclisince görevin yapılmaması<sup>705</sup> veya kanun tarafından belediye meclisine verilmemiş bir görevin yerine getirilmemiş olması<sup>706</sup> meclisin feshine sebep olamaz. Danıştay da bir kararında; yıllık çalışma raporu sunmakla görevli belediye başkanının bu raporu sunmaması üzerine, raporla

<sup>699</sup> D8D, E. 2006/6754, E. 2007/1081, K.T. 26/02/2007, yk.

<sup>700</sup> Yüksel, s 161.

<sup>701</sup> D8D, E. 1996/2937, K. 1996/2375, K.T. 01/10/1996, Danıştay Dergisi, Yıl: 27: Sayı: 93, 1997, s. 403-404.

<sup>702</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 61.

<sup>703</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s 51.

<sup>704</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 61.

<sup>705</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 51.

<sup>706</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 53.

ilgili görüşmelerin belediye meclisi tarafından gerçekleştirilmemiş olmasının belediye meclisinin feshine sebep olmayacağına hükmetmiştir.<sup>707</sup> Benzer diğer kararlarda; başkan vekili ve kâtiplerin görevlerini zamanında yapmaması nedeniyle meclis üyelerinin sorumlu tutulamayacağı<sup>708</sup>, meclis komisyonlarından gelmemesi nedeniyle görüşülememiş işler için meclise kusur atfedilemeyeceğini karara bağlamıştır.<sup>709</sup>

Belediye meclisinin görevini yapmaması belediyeye doğrudan kanunla verilen bir görevin yapılmasının ihmali şeklinde ortaya çıkabileceği gibi<sup>710</sup>; meclis üyelerinin olağan ve olağanüstü toplantılara katılmaması<sup>711</sup> veya katılmalarına rağmen gündemdeki maddeleri görüşmemeleri, görüşmeleri geçerli ve kabul edilebilir bir sebep olmaksızın süresi içinde bitirmemeleri şeklinde de ortaya çıkabilir.<sup>712</sup> Danıştay bir kararında, 5393 sayılı Kanun'un 20 nci maddesi uyarınca her ay toplantı yapması gereken belediye meclisinin, üç yıl boyunca bu görevini yerine getirmekte büyük ölçüde yetersiz kalmasını fesih sebebi olarak görmüştür.<sup>713</sup>

Uygulamada ise genellikle kesin hesap<sup>714</sup> ve bütçe<sup>715</sup> işleri ile birlikte bazı seçim<sup>716</sup> ve üyelikten düşürme işleriyle<sup>717</sup> ilgili olarak görevin yapılmadığı gerekçesiyle fesih

<sup>707</sup> D11D, E. 1979/1733, K. 1979/3659, K.T. 19/09/1979, Danıştay Dergisi, Yıl: 10: Sayı: 38-39, 1980, s.345.

<sup>708</sup> D8D, E. 1986/581, K. 1986/541, K.T. 19/11/1986, Danıştay Dergisi, Yıl: 17: Sayı: 66-67, 1987, s.341.

<sup>709</sup> D8D, E. 1992/2626, K. 1992/2308, K.T. 14/10/1992, yk.

<sup>710</sup> "Belediye Kanununun yukarıda anılan 14. maddesinde, belediyelerin imar, su, kanalizasyon gibi alt yapı hizmetlerini yapmak görevleri arasında olup, bu görevleri yerine getirmek için her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak da aynı Kanunun 15. maddesindeki yetki ve imtiyazları arasındadır. Bu durumda, hiç bir geçerli hukuki neden gösterilmeksizin, beldenin kanalizasyon projesi yaptırılması ve uygulatılması işi konusunda belediye başkanına yetki verilmesini reddederek, 5393 sayılı Kanunun Belediye Meclisinin feshini gerektiren, meclisin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içerisinde yapmayı ihmal ederek, belediyeye ait işleri sekteye ve gecikmeye uğrattığı açık olan belediye meclisinin feshi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır." D8D, E. 2006/4082, K. 2006/3750, K.T. 17/10/2006, yk.

<sup>711</sup> D3D, E. 1965/452, K. 1965/452, K.T. 21/12/1965, yk.; D8D, E. 1996/2993, K. 1996/2545, K.T. 11/10/1996, yk.

<sup>712</sup> Hondu, *İnceleme*, s. 23.

<sup>713</sup> "Olayda; 5393 sayılı Yasanın 18. maddesinde belirtilen görevleri yerine getirmesi için aynı Yasanın 20. maddesi uyarınca her ay toplantı yapması gereken ... Belediye Meclisinin, 2006 yılında Mart, Eylül ve Aralık, 2007 yılında Ocak, Şubat, Mart, Ağustos, Eylül, Ekim, Kasım ve Aralık, 2008 yılında ise; 21.5.2008 tarihi itibarıyla Ocak, Şubat, Mart, Nisan ve Mayıs aylarında toplantı yapılmayarak, kendisine verilen görevleri yerine getirmediği; bu suretle belediyeye ait işlerin sekteye uğramasına ve gecikmesine neden olduğu açıktır." D8D, E. 2008/10773, K. 2009/1011, K.T. 11/02/2009, yk.

<sup>714</sup> "Belediye Meclisinin kesin hesabı onaylama sorumluluğu yoksa da, onaylamama nedenlerinin ortaya konulması ve sorumluları hakkında da ne yapılacağına belirtilmesi gerektiği halde, hiçbir gerekçe gösterilmeden kesin hesabın reddedilmesiyle verilmiş olan yetkinin kötüye kullanıldığı ve bu durumun, belediye meclisine ait işlerin sekteye ve gecikmeye uğramasına neden olduğu açıktır." D8D, E. 1990/1192, K. 1990/1313, K.T. 15/11/1990, yk.; D8D, E. 1997/542, K. 1997/1651, K.T. 14/05/1997, yk.

tehdidinin ortaya çıktığı görülmektedir.<sup>715</sup> Danıştay, bütçe ve kesin hesabın reddiyle ilgili fesih istemlerinde; bütçe ve kesin hesabın tümüyle herhangi bir neden gösterilmeksizin ve inceleme yapılmaksızın belediye meclisi tarafından reddi halini görevin yerine getirilmemesi tespiti için kriter olarak kabul etmektedir.<sup>719</sup> Buna karşılık Danıştay; kesin hesabın görüşülmesinin denetim görevlileri tarafından yapılacak incelemeler tamamlanıncaya kadar ertelenmesini fesih sebebi olarak görmemektedir.<sup>720</sup>

Görevin yapılmaması unsuru aynı zamanda görevin süresi içerisinde yapılmaması şartını ihtiva etmektedir. Belediye meclisleri, kanunda o iş için özel bir süre belirtilmişse belirlenen süre içerisinde, özel bir süre belirtilmemişse işin niteliğinin gerektirdiği makul süre içerisinde kanunla verilen görevleri yerine getirmelidir.<sup>721</sup> Süre

<sup>715</sup> "... belediye bütçesi reddedilmekle, belediye hizmetlerine ödenek verilmemek suretiyle, hizmetlerin kesintiye ve aksamaya uğramasına yol açıldığı, belediye meclisine verilmiş olan bütçeyi onama yetkisinin kötüye kullanılmış olduğu açıktır." D8D, E. 1990/1773, K. 1990/1863, K.T. 27/12/1990, yk.; D8D, E. 1996/5041, K. 1996/4090, K.T. 24/12/1996, yk.; D8D, E. 2013/5294, K. 2013/9827, K.T. 11/12/2013, yk.

<sup>716</sup> "... Başkan vekili seçimini yapmamasından dolayı, yürütme organı olan belediye başkanınca yerine getirilmesi gereken işlerin yapılamayacağı, belediyeye ait işlerin sekteye uğrayacağı ve hizmetin gecikeceği açıktır." D8D, E. 2001/508, K. 2001/1964, K.T. 16/04/2001, yk.

<sup>717</sup> "... 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 15.04.2003 tarihinde Danıştay kaydına giren belgede meclisin, 07.04.2003 günü yapılan olağanüstü toplantıda iki kardeşten birini oyçokluğuyla 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 isteminin kabulü ile Belediye Meclisinin feshedilmesine ..." D8D, E. 2003/660, K. 2003/1961, K.T. 30/04/2003, yk.

<sup>718</sup> Kaya, Mahalli, s. 53-54.

<sup>719</sup> "Bu durumda; hukuki bir neden gösterilmeksizin Belediyenin 2006 Mali Yılı Gelir ve Gider Tahmini Bütçesini tümünden reddederek görevini gereği gibi yapmayan ve bu fiilleri ile belediye hizmetlerini kesintiye ve gecikmeye uğrattığı açık olan belediye meclisinin feshi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır." D8D, E. 2005/6091, K. 2006/255, K.T. 27/01/2006, yk.; "Olayda; kesin hesabın reddine ilişkin ileri sürülen nedenlerin soyut, genel nitelikte, daha önceki yıllık faaliyet raporunun reddine ilişkin nedenler ve soru önergeleri ile ilgili hususlara ait gerekçeler olduğu, kesin hesabın mali hesap ve tabloları ile ilgili olmadığı ve bunlarla ilgili herhangi bir değerlendirme, inceleme yapılmaksızın tümüyle reddedildiği, bunun da Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliğinin 14. maddesine aykırı olduğu açıktır... yukarıda anılan Yasa ve Yönetmelik hükümlerine aykırı davranarak 2006 yılı Kesin hesabını tümüyle reddetmek suretiyle belediyeye ait işleri sekteye uğrattığı anlaşıldığından feshi gerekmektedir." D8D, E. 2007/7020, K. 2007/6440, K.T. 28/11/2007, yk.; D8D, E. 2012/6061, K. 2012/11522, K.T. 28/12/2012, yk.; D8D, E. 2012/6062, K. 2012/11568, K.T. 28/12/2012, yk.; D8D, E. 2012/7294, K. 2012/11521, K.T. 28/12/2012, yk.; D8D, E. 1988/211, K. 1988/914, K.T. 23/11/1988, yk.; D8D, E. 2001/4108, K. 2002/134, K.T. 15/01/2002, yk.

<sup>720</sup> D8D, E. 2001/3678, K. 2001/5294, K.T. 28/11/2001, yk.; D8D, E. 2011/7789, K. 2011/6104, K.T. 28/11/2011, yk.; D8D, E. 2010/9215, K. 2011/794, K.T. 11/02/2011, yk.

<sup>721</sup> Kaya, Mahalli, s. 59.

belirtilmeyen işler açısından mutlak uygulamalar ve bu konudaki talep ve ihtar ve ikazlara rağmen görevlerin yerine getirilmediği hallerde fesih sebebinin oluştuğu kabul edilmelidir.<sup>722</sup> Görev makul süre içerisinde sonuçlandırılmıyorsa sonuçlandırılması yönünde belediye meclisi tarafından çaba sarfedilmiş olmalıdır.<sup>723</sup>

Daha önce ifade edildiği üzere ihmali fesih sebebi olacak görevin kanunla verilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte verilen görev için süre kanunla belirlenebileceği gibi ikincil düzenlemelerle de belirlenebilir.<sup>724</sup>

Hükmün lafzından da anlaşılacağı üzere, belediye meclisinin bu nedenle feshedilebilmesi için belediye meclisinin kanunla verilmiş bir görevi süresi içerisinde yapmaması ile görevin yapılmamasının belediye işlerini sekteye veya gecikmeye uğratması şartlarının birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.<sup>725</sup> Bir Danıştay kararında, mali yıl bütçesine ilişkin kararın kısa bir gecikmeyle alınmış olması sebebiyle bütçe işinin sekteye uğratılmadığından bahisle, fesih için gerekli iki unsurun bir arada bulunmadığını değerlendirmiştir.<sup>726</sup> Anlaşılacağı üzere Danıştay, kanun ile verilen görev belediye meclisi tarafından belirlenen süre içerisinde yapılmamış olsa da kısa bir gecikmeyi fesih için yeterli görmemektedir.

Bunun yanında Danıştay'a göre; fesih isteminde görevin yerine getirilmemesinin "*hangi işlerin gecikmesine ve sekteye uğramasına sebep olduğunun belirtilmemiş olması*" belediye meclisinin feshi isteminin kabulüne engel teşkil etmektedir.<sup>727</sup>

---

<sup>722</sup> Atay, *İdare*, s. 322.

<sup>723</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 60.

<sup>724</sup> Hatipoğlu, s. 65.

<sup>725</sup> **ODYAKMAZ Zehra**, "*Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarının Yargı Yoluyla Kaybedilmesi*", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, 1997, s. 6; Yıldırım, *Mahalli*, s. 52.

<sup>726</sup> D8D, E. 1986/438, K. 1986/462, K.T. 27/10/1986, Danıştay Dergisi, Yıl: 17: Sayı: 66-67, 1987, s. 333.

<sup>727</sup> D8D, E. 2016/9200, K. 2017/131, K.T. 19/01/2017, yk.; D8D, E. 2018/6241, K. 2019/293, K.T. 22/01/2019, yk.

### 3.1.1.4.2. Siyasi Karar Alma

Belediye meclisinin 18 nci maddede sayılan konular dışında, belediyenin görev alanına giren her konuda karar alma yetkisi olmakla birlikte bu yetki sınırsız değildir. Bu doğrultuda belediye meclisleri, 5393 sayılı Kanun'un 30 maddesine aykırı olarak "belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa" fesihleri söz konusu olabilecektir.

Ancak, "siyasi mesele" ve "siyasi temenni" kavramlarının kullanıldığı 1580 sayılı Kanun'a benzer şekilde<sup>728</sup>; 5393 sayılı Kanun da "siyasi konu" kavramına bir açıklık getirmemiş, hangi kararların siyasi nitelikte olacağı hususunu muğlak bırakmıştır. Siyaset karmaşık bir kavram olarak çeşitli anlamlara gelebilmektedir.<sup>729</sup> Siyaset kelime olarak ise "*Devlet işlerini düzenleme ve yürütme sanatıyla ilgili özel görüş veya anlayış*" olarak tanımlanmaktadır.<sup>730</sup> Günlük dilde siyaset kelimesinin kullanımında farklı anlamlar atfedildiği görülebilmektedir. Devlet işlerine ilişkin genel anlamda bir planlama becerisi veya bilgisi bulunmadığı halde "ağzı laf yapan" bir şahsın halk arasında "iyi siyasetçi" olarak nitelendirilmesi, genel olarak yönetim ve politik tercihler hakkında fikrini beyan eden bir vatandaşın ise olumsuz bir şekilde "siyaset yapmakla" itham edilmesi bunun örneklerindedir. Günlük dilde birçok anlam taşıyabilen ve bilimsel anlamda genel geçer bir tanımı bulunmayan siyaset kavramının, belediye meclisinin feshinde "mahalli müşterek ihtiyaçlar dışında kalan işler" için kullanıldığı yasa koyucunun iradesini de ortaya koyan komisyon raporlarından anlaşılmaktadır.<sup>731</sup>

YILDIRIM'a göre siyaset teriminin bilimsel veya sözlük anlamıyla belediye meclisinin feshinde kullanılması mümkün değildir. Yazar'a göre siyaset kavramının içinde bulunan devlet işleri, yönetim, maddi ve manevi değerlerin otoriteye dayalı olarak dağıtılması belediye meclisinin faaliyet konusunu oluşturur. Bunun yanında meclis üyeleri siyasi partilerin gösterdiği adaylar arasından da seçilmektedir. Yine Yazar'a göre seçimle iş başına gelen, siyasi parti üyelerinden oluşan meclisler üzerinde siyasi meseleleri

<sup>728</sup> Odyakmaz, s. 6; Hondu, *İnceleme*, s. 24.

<sup>729</sup> Tunaya, s. 31.

<sup>730</sup> TDK sözlük, [www.sozluk.gov.tr](http://www.sozluk.gov.tr). E.T.: 20/09/2022.

<sup>731</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 55-56.



görüşme, siyasi dileklerde bulunma yasağı getirilmesi anlamlı değildir.<sup>732</sup> KELEŞ de belediyelerin siyasal bir kurum olmaları sebebiyle genel karar organlarında siyasal nitelikteki sorunların görüşülmesinin yasaklanması hususu gerçeklikle bağdaşmaz olduğu gerekçesiyle eleştirmiştir.<sup>733</sup>

HONDU ise mahalli nitelikteki kamu hizmetlerini karara bağlamakla görevli belediye meclisinin, politik çekişmeler içerisinde efor harcayarak asli görevlerini ihmal etmesinin önüne geçmek amacıyla, meclislerin siyasi konuları müzakere etmelerini yasakladığını ifade ederek; belediye meclisinin sınırlı olağan toplantı sayısı ve yine sınırlı toplantı süresi de göz önünde bulundurulduğunda ilgili yasağın konuluş amacının daha açık bir şekilde anlaşılacağını belirtmiştir.<sup>734</sup> DÖNMEZ de benzer şekilde belediye meclislerinin kısır siyasi çekişmeler içerisinde esas görevlerini unutarak, hizmeti aksatmalarının önlenmesi amacındaki bu düzenlemeyi savunmaktadır.<sup>735</sup>

Hangi konuların yasak kapsamında fesih nedeni olacağına ve siyasi konunun nerde başlayacağına ilişkin bazı tereddütler de bulunmaktadır. HAŞTEMÖĞLU'na göre belediye; yerel halkın ortak gereksinmelerinin giderilmesi amacıyla kurulmuş bir yerel idari hizmet birimidir. Bu hizmet biriminin karar organı olan belediye meclisinde ancak yerel gereksinme ve hizmetlerle ilgili toplum sorunlarının eleştirilmesi ve değerlendirilmesi yapılabilir. Dolayısıyla Yazar'a göre mahalli müşterek ihtiyaçlarla ilgili olarak siyasi konularda karar alınabilecektir.<sup>736</sup> ATAY, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması durumunda feshine ilişkin düzenlemenin, meclisin görev alanına giren konularda siyasi konuları görüşebileceği anlamının çıkarılmasına elverişli olduğunu söylemektedir. Ancak Yazar, Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne ilişkin olumsuz kararlar alınması durumunda söz konusu düzenlemenin katı bir şekilde uygulanması gerektiğini,

---

<sup>732</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 56.

<sup>733</sup> Keleş, *Siyaset*, s. 259.

<sup>734</sup> Hondu, *İnceleme*, s. 24.

<sup>735</sup> DÖNMEZ Mustafa, "Belediye Meclisinin Feshedilme Halleri", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 669, 2001, s. 393

<sup>736</sup> HAŞTEMÖĞLU Gündüz, *Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülmesi, Belediye ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Muhtarların Görevlerine Son Verilmesi Hakkında İnceleme*, Ankara, 1978, s. 193.

bu tür bir uygulamanın aynı zamanda anayasal bir zorunluluk olduğunu savunmaktadır.<sup>737</sup>

Yetkisizlik açısından konuyu değerlendiren AKYILMAZ'a göre belediye meclisleri her konuda karar alabilecek organlar değildir. Görevi mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak olan belediyelerin karar organı olan belediye meclisi, her konuda müzakere yapıp karar alabilecek bir sivil toplum örgütü niteliğinde değildir. Yazar'a göre kanun ile belediye meclisine verilen görevlerin dışına çıkılarak karar alınması öncelikle yetki aşımıdır. Dolayısıyla söz konusu siyaset yasağı belediye meclisini yetki ve görev alanı içerisinde faaliyet göstermeye sevk eden bir hüküm olarak değerlendirilmelidir.<sup>738</sup> KAYA da benzer şekilde kanun tarafından yetki verilmeyen bir konuda siyasi karar alınmasının yetkisizlik ortaya çıkaracağını ifade etmektedir.<sup>739</sup>

Konuyu siyaset kavramı çerçevesinde değil yetkisizlik çerçevesinde değerlendirmek hukuken daha isabetlidir. Belediyelerin temel görevi faaliyet gösterdikleri belde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaktır. Belde sakinlerinin ihtiyaçları şüphesiz siyasi konularda karar alınması ile de karşılanabilecektir.<sup>740</sup> Ancak belediyelerin ve belediye meclislerinin görevleri, belediyelerin mahalli idare nitelikleri de gözetilerek başta 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda belirlenmiş; verilen görevler bu kanunlarla sınırlı kalmaksızın çeşitli kanun ve diğer ikincil düzenlemelerle görevler tevdi edilmiştir. Belediyelerin yetki alanları coğrafi açıdan da sınırlanmıştır. Bu itibarla sadece dikey anlamda yetki aşımı yapılarak devlet yönetimi ile ilgili kararlar almanın yanında, belediye meclislerinin başka bir belediye veya mahalli idarenin görev ve yetki alanına tecavüz etmesi de düşünülemez. Mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesi adına faaliyetlerin etkin bir şekilde yürütülmesi belediye meclislerinin sadece ve sadece görev alanına giren konularda kararlar almaları ile mümkündür. "Siyasi konu" kavramının muğlaklığı da göz önünde bulundurulduğunda, fesih sebebi olarak sadece "görev alanına girmeyen konularda karar

<sup>737</sup> Atay, *İdare*, s. 322.

<sup>738</sup> AKYILMAZ Bahtiyar, "Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının (Yargı Yolu İle) Organlık Sıfatlarını Kaybı", Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 725, Ankara, 2005, s. 211-212.

<sup>739</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 73.

<sup>740</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 73.

almak” şartının aranması yeterli olacak, hükmün uygulanmasında tereddütler ortadan kaldırılabilecektir. Özet olarak ifade etmek gerekirse, 5393 sayılı Kanun’un 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan “siyasî konularda” ifadesi hükümden çıkarılarak yerine “görev alanına girmeyen konularda karar almak” şeklinde daha somut bir ifadenin kullanılması çok daha yerinde olacaktır.

Siyasi konudan hangi anlamın çıkarılması gerektiği konusunda açıklanmadığından bu konunun açıklığa kavuşturulması yargı kararlarına kalmıştır.<sup>741</sup> Fesih talebi incelenirken “siyasi konu” kavramının yorumunda özenli davranılmalı, danıştay eski ve yeni kararlarını göz önünde bulundurmalıdır.<sup>742</sup>

Ankara Belediye Meclisinin, bazı siyasi parti çevrelerince TRT Genel Müdürlüğünü ve yöneticilerini yıpratma çabalarına girişilmesi nedeniyle bu çabaların kınanmasına ilişkin bir karar alması üzerine Danıştay tarafından verilen bir kararda, “... *Olayda belediye ve belde halkının sorunlarını da işlemek suretiyle yerel yönetim ve halkın bütünleşerek bir birine yabancılaşmasının önlem ve halka daha iyi hizmet edilmesini sağlamak amacıyla taşıyan programlar hazırlayan, bir Anayasa kuruluşu olan TRT Genel Müdürlüğü yöneticilerine karşı, bazı çevrelerce girişilen suçlama ve yıpratma çabalarını kınama ... politik bir konunun tartışılması sonucunda alınan bir karar veya politik bir temenni kararı olarak nitelendirilmesi olanaksızdır*” değerlendirmesiyle belediye meclisinin feshine yer olmadığına karar vermiştir.<sup>743</sup> Danıştay diğer bir kararında, “*İspanya’da 5 Bask Milliyetçisinin idama mahkûm edilmesini protesto etmek maksadıyla*” belediye meclisi tarafından telgraf çekilmesinin görüşülmesini, düşünceleri açıklama hürriyetinin doğal bir uygulaması olduğunu değerlendirmiş, politik bir konunun tartışılması sonucunda alınan bir karar veya politik bir temenni kararı olarak nitelendirilmeyeceğine hükmetmiştir.<sup>744</sup> Danıştay bir diğer kararında, Akdeniz Belediyesi Meclisinin hükümeti protesto amaçlı hazırlanan metni kabul ederek Cumhurbaşkanı ve TBMM’ye göndermesini, yaşanan sel felaketi nedeniyle ortaya çıkan sıkıntının giderilmesi için Cumhurbaşkanı ve TBMM’den yardım isteme niteliğinde olduğu gerekçesiyle “siyasi

<sup>741</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 115.

<sup>742</sup> Hondu, *İnceleme*, s. 24.

<sup>743</sup> D11D, E. 1975/1558, K. 1975/5155, K.T. 13/10/1975, yk.

<sup>744</sup> D11D, E. 1976/1026, K. 1976/2831, K.T. 08/06/1976, yk.

konuları görüşme ve siyasi temennilerde bulunma” kapsamında değerlendirmemiştir.<sup>745</sup> Yine benzer şekilde, nüfusu 50.000’in altında olan belediyelere verilen hazine yardımının adil olmadığı ile ilgili karar alan ve bu metni Cumhurbaşkanı ve TBMM’ye gönderen belediye meclisinin eylemi “siyasi meselelerin müzakeresi” niteliğinde görülmemiştir.<sup>746</sup>

Buna karşın Danıştay “çok dilli belediyeçilik” uygulamasına ilişkin karar alan belediye meclisinin feshine ve bu karara katılan belediye başkanının da düşürülmesine karar vermiştir. Kararda öncelikle belediyelerin görevinin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması olduğu hatırlatması yapılarak, *“Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerde, kamu ve özel radyo ve televizyon kuruluşlarında yayın yapılmasına, bu dil ve lehçelerin öğretilmesi için özel kurslar açılmasına olanak sağlayan yasal kuralların keyfi bir biçimde genişletilerek resmi kurumlarca Türkçe yerine bilgilendirme dili adı altında veya ‘çok dilli belediyeçilik’ gerekçesiyle resmileştirilmesi Anayasal ve Yasal kurallara açıkça aykırılık teşkil etmektedir. ... kararın, Anayasa ve Yasa maddeleri, gerekse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında bir hakkın kullanımı olarak değerlendirilmesi olanaklı değildir.”* değerlendirmelerine yer verilmiştir.<sup>747</sup>

### 3.1.2. Belediye Başkanının Organlık Sıfatının Kaybı

Belediye başkanı da belediyenin seçilmiş organı olarak Anayasa’nın 127/4 hükmü güvencesi kapsamındadır. Belediye başkanının organlık sıfatını kaybetmesi konusundaki denetim yargı yolu ile gerçekleşir. Bazı hukuki olayların gerçekleşmesi sonucunda, bu hukuki olayların doğal sonucu olarak belediye başkanının organlık sıfatının kaybı söz konusu olabildiği gibi; belediye başkanının eylem ve işlemleri nedeniyle belli aykırılıkların ortaya çıkması veya belediye başkanının seçilme yeterliliğini kaybetmesi hallerinde belediye başkanının düşürülmesi yoluyla organlık sıfatının kaybı da mümkündür.

<sup>745</sup> D8D, E. 2001/4106, K. 2002/242, K.T. 17/01/2002, yk.

<sup>746</sup> D8D, E. 2002/1883, K. 2002/3925, K.T. 12/07/2002, yk.

<sup>747</sup> D8D, E. 2007/1315, K. 2007/3101, K.T. 22/05/2007, yk.

Belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması, mahalli idare genel seçimlerinin veya ara seçimlerinin gerçekleştirilmesi, istifa, ölüm ya da gaiplik gibi hallerde belediye başkanı bu hukuki olayların doğal bir sonucu olarak kendiliğinden organlık sıfatını kaybeder. Bunun dışındaki hallerde ise yargı makamları tarafından düşürülme kararı verilmesi söz konusudur.

### 3.1.2.1. Belediye Tüzel Kişiliğinin Kaldırılması

Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin belediye başkanları, belediye meclislerinde olduğu gibi organlık sıfatlarını yitirirler.<sup>748</sup>

Bir önceki bölümde ilgili başlıkta da belirttiğimiz üzere belediye tüzel kişiliği iki sebeple kaldırılabilir. Bir belediyenin meskûn sahası bir il belediyesine, ilçe belediyesine veya nüfusu 50.000'in üzerinde bir diğer belediyeye 5.000 metreden daha yakın bir duruma gelen belediye ile nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılır. Tüzel kişiliğin kaldırılması da Cumhurbaşkanı kararı ile olacaktır.

Ancak Cumhurbaşkanı kararı yerine, herhangi bir gerekçeye bağlı olmaksızın yasama organı tarafından çıkarılacak bir kanunla belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması evleviyetle mümkündür. Örneğin yasama organının çıkaracağı bir kanun ile bir ilçe merkezinin kaldırılması ilçe merkezinde bulunan belediyenin de kaldırılması sonucunu doğuracaktır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sona ermesine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamasıyla birlikte; şüphesiz kanunla kurulacağı belirtilen bu kuruluşların tüzel kişiliği, yine kanunla yasama organı tarafından kaldırılabilir.

Belediye başkanının bu yolla organlık sıfatını kaybının kesinleşmesi için araya herhangi bir idari işlem veya yargı kararı girmesine gerek yoktur. Tüzel kişiliği kaldırılan

---

<sup>748</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 218.

belediyenin başkanının organlık sıfatını kaybı için herhangi bir makama başvuruda bulunulmasına gerek bulunmamaktadır.

### 3.1.2.2. Mahalli İdare Seçimleri

Belediyelerin seçilmiş organlarının görev süresi seçilmelerini takip eden bir sonraki mahalli idare seçimine kadardır. Anayasa'nın 127 nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesi çerçevesinde mahalli idarelerin seçimleri 5 yılda bir gerçekleştirilmektedir. Mahalli idareler seçimleri ile birlikte yapılan belediye meclisi seçimleri de bu düzenlemeye paralel olarak, 2972 sayılı Kanun'un 8 nci maddesinin birinci fıkrasında da düzenlendiği üzere 5 yılda bir gerçekleştirilir. Aynı fıkra uyarınca her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir. Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü ise seçim günüdür.

Mahalli idare seçimlerinin yenilenmesiyle birlikte belediye meclisinde olduğu gibi belediye başkanının da organlık sıfatı sona erer.<sup>749</sup>

### 3.1.2.3. Ölüm ve Gaiplik

Tüzel kişiler, sınırlı bir ömre sahip gerçek kişilerin, bu sınırlı ömürlerinde erişemeyecekleri amaçlara erişilebilmesi amacıyla kurgulanmış, faaliyetleri devamlılık arz etmesi açısından insan ömrünü aşan hukuki şahıslardır. Diğer tüm tüzel kişilerde olduğu gibi, kamu tüzel kişiliğini haiz belediyelerde de tüzel kişinin organları gerçek kişilerden oluşmakta; bu kişilerin ise ömürleri sınırlı olmaktadır.

Ölüm, gerçek kişiliği sona erdiren hukuki bir olaydır. Ölümün gerçekleşmesi sonucunda kişinin “intikale elverişli” hakları mirasçılara geçer.<sup>750</sup> Hukuki sonuçlar doğuran ölüm

---

<sup>749</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 218.

<sup>750</sup> Öztan, s. 213.

olayının, tüzel kişiler üzerinde de etkileri görülmektedir.<sup>751</sup> Ölüm olayının doğal bir sonucu olarak belediye başkanlığı sıfatı yitirilir.<sup>752</sup> Nitekim 5393 sayılı Kanun'un 44 üncü maddesinin birinci fıkrası "Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer." şeklinde düzenlenmiştir. Hükümden anlaşılacağı üzere belediye başkanının ölümü üzerine, organlık sıfatının kaybı için bir makamın araya girerek karar vermesine gerek bulunmamaktadır. Bu konuda bir düzenleme içermeyen 1580 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde verilen bir Danıştay kararı da ölüm durumunda düşürülme istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığı yönündedir.<sup>753</sup>

Kişiliği doğal olarak sona erdiren sebep olan ölümün gerçekleştiğinin ispatı bazı durumlarda kolay olmayabilir. Bu durumu öngören kanun koyucu ispatı kolaylaştırmak adına iki karine kabul etmiştir. Bunlardan biri ölüm, diğeri de birlikte ölüm karinesidir. Bununla birlikte ölüm kuvvetle muhtemel olmakla birlikte kesin olarak ölümün tespit edilemediği durumlarda da karşılaşılabılır. Kanun koyucu bu durumlarda gerek gaibin, gerekse hakları onun ölümüne bağlı olan şahısların durumlarını askıda bırakmamak amacıyla gaiplik müessesini kabul etmiştir. Ölümü kesin olarak tespit edilemeyen kişi, belli sürelerin geçmesi ve şartların gerçekleşmesiyle gaip olarak nüfusa işlenir.<sup>754</sup>

Türk Medeni Kanunu'nun 31 inci ve 44 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca; ölümüne kesin gözle bakılmayı gerektiren durumlar içinde ortadan kaybolan kişi, cesedi bulunmamış olsa da ölüm kaydının nüfus siciline işlenmesiyle birlikte olayın gerçekleştiği tarihten itibaren ölmüş kabul edilir. Bu durumda kaybolan belediye başkanı da mahallin en büyük mülki idare amirinin emriyle ölüm kütüğüne kaydedilmekle, olayın gerçekleştiği tarihten itibaren başkanlık sıfatını yitirmiş kabul edilecektir.<sup>755</sup>

Ölümüne kesin gözle bakılmamakla birlikte, Türk Medeni Kanunu'nun 32 nci maddesi uyarınca; ölüm tehlikesi içinde kaybolan ya da kendisinden uzun zamandan beri haber

<sup>751</sup> **AYAN Özge**, "Ölümün Şirketler Hukuku İlişkilerine Etkileri", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 1, 2019, s. 2.

<sup>752</sup> Haştemoğlu, s. 105; Yüksel, s. 78.

<sup>753</sup> D8D, E. 1996/5519, K. 1997/748, K.T. 06/03/1997, yk.

<sup>754</sup> **ARAT Ayşe**, "Gerçek Kişilerde Kişiliğin Sona Ermesi", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1-2, 2006, s. 258.

<sup>755</sup> Kaya, Mahalli, s. 217.

alınamayan bir şahsın ölümü hakkında kuvvetli olasılık varsa, hakları bu ölüme bağlı olanların başvurusu üzerine mahkeme tarafından kişinin gaipliğine karar verilebilir. Hâkimin vereceği gaiplik kararı üzerine kişi hukuken ölü kabul edilir.<sup>756</sup> Bu durumda bulunan bir belediye başkanı, mahkemece gaiplik kararı verilmesi ve bu kararın ölüm kütüğüne kaydedilmesiyle birlikte, ölüm tehlikesinin gerçekleştiği veya kişiden son haberin alındığı günden başlayarak başkanlık sıfatını yitirmiş kabul edilecektir.<sup>757</sup>

#### 3.1.2.4. İstifa

Kelime anlamıyla istifa, kendi isteğiyle işten veya bir hizmetten ayrılma durumunu karşılamaktadır.<sup>758</sup> İstifa; *“tek taraflı, kabule bağlı olmayan, kendiliğinden sonuç doğuran, yenilik doğurucu ve şahsa sıkı sıkıya bağlı bir haktır”*.<sup>759</sup> 5393 sayılı Kanun’un 44 üncü maddesinin birinci fıkrasının *“Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer.”* hükmü, istifayı belediye başkanlık sıfatını ölümle birlikte kendiliğinden sona erdiren hallerden biri olarak kabul etmiştir. Halk oyuyla seçilmiş bir kişi olarak kamu görevi yürüten belediye başkanı, çeşitli sebeplerle bu görevi seçim döneminden önce bırakmak isteyebilir. Bu yöndeki istek ve iradesini belirterek, her zaman istifa ederek görevinden ayrılabilir.<sup>760</sup>

5393 sayılı Kanun istifayı belediye başkanlığını sona erdiren bir müessese olarak kabul etmekle birlikte; istifanın ne şekilde yapılacağını veya hangi makama sunulacağını düzenlememektedir.

HAŞTEMÖĞLU’na göre istifa yazılı olarak gerçekleştirilebileceği gibi, sözlü olarak açık bir biçimde veya tutum ve davranışlarla desteklenmiş şekilde kapalı olarak gerçekleştirilebilir.<sup>761</sup> KAYA ise istifanın mutlaka yazılı olması gerektiği, bu yazılı metinde tarih ve imzanın yer alması gerektiği görüşündedir.<sup>762</sup> Özel muamelelerde aksi

<sup>756</sup> Öztan, s. 219.

<sup>757</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 218.

<sup>758</sup> Güncel Türkçe Sözlük, [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr). E.T.:25/09/2022.

<sup>759</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 300-301.

<sup>760</sup> Yüksel, s. 78.

<sup>761</sup> Haştemoğlu, s. 106.

<sup>762</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 211.



kanunda öngörülmedikçe şekil serbestisi esastır.<sup>763</sup> Bir başka ifadeyle kişiler, özel muamelelerinde diledikleri şekilde açıkladıkları iradeleriyle hukuk dünyasında sonuç doğurabilirler. Buna karşın hukukumuzda genel nitelikte bir “idari usul kanunu” bulunmamakla birlikte, idarenin iş ve işlemlerinde yazılılık esastır. İstifa dilekçesinin hangi makama sunulacağı sorunundan bağımsız olarak, idari makamların kişilerin sözlü beyanlarını, noterlik hizmetine benzer şekilde alarak yazılı hale getirme yetki ve yükümlülükleri de bulunmamaktadır. Bu doğrultuda, kişinin belediye başkanlığı görevinden ayrılmaya ilişkin irade beyanının; hem hukuki karışıklıkların önüne geçilmesi hem de idari usul teamüllerine uyum açısından mutlaka yazılı olarak açıklanması, dilekçe şeklindeki bu istifa beyanında tarih ve imza yer alması gerekmektedir.

Belediye başkanının istifası herhangi bir makamın, merciin veya kurulun iznine veya onayına tabi değildir.<sup>764</sup> İstifa iradesi ortaya konduğu anda organlık sıfatı kaybedilir.<sup>765</sup> Danıştay da “... bir organın çekilme isteğinin tek taraflı irade açıklaması olduğu, gerek çekilme ve gerek bunun geri alınmak istenmesinde vesayet makamlarının bir yetkisi olmadığı, çekilme isteminde bulunduğu anda, sonuç doğmuş ve görevden ayrılmış olduğu; bu durumun seçimle gelen organların görevlerinden çekilme veya yargı yolu ile uzaklaştırılabilecekleri yönündeki yasa kurallarının bir sonucu olduğu açıktır.” değerlendirmesiyle istifanın onaya tabi olmadığı, istifa iradesinin açıklanmasıyla birlikte sonuç doğuracağı görüşünü ortaya koymuştur.<sup>766</sup> Ancak istifanın işlem görmesi, bir başka ifadeyle usulünce gerçekleştirilmiş istifa sonrası gerekli idari işlemlerin başlatılması amacıyla nereye sunulması gerektiğine ilişkin bir düzenleme; 5393 sayılı Kanun’da veya diğer mevzuatta yer almamaktadır. Her ne kadar istifa iradesi ortaya konduğu anda sonuç doğarsa da bu iradenin “bilgi bakımından”<sup>767</sup> bir idari muhataba sunulması gerekmektedir.

İstifa müessesesini öngörmemenin yanında, 5393 sayılı Kanun’a benzer şekilde istifanın usulüne ilişkin de düzenleme içermeyen 1580 sayılı Kanun dönemine ilişkin doktrin

<sup>763</sup> **ERCAN Fikret**, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*, Cilt: 1, 2. Baskı, Sevinç Yayınları, Ankara, 1987, s. 20.

<sup>764</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 301; Yüksel, s. 78.

<sup>765</sup> Yüksel, s. 78.

<sup>766</sup> D8D, E. 1988/670, K. 1988/613, K.T. 28/09/1988, Danıştay Dergisi, Yıl: 19, Sayı: 74-75, 1989, s. 474.

<sup>767</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 211.

görüşlerinde istifanın; belediyeye<sup>768</sup>, belediyeye veya mülki amirliğe<sup>769</sup>, belediye meclisine ve mahallin en büyük mülki idare amirine<sup>770</sup>, belediye meclisine veya mülki idare amirine<sup>771</sup> sunulabileceği söylenmiştir. Hatta bu dönem için DÖNMEZ ileri bir ayrıma giderek; il merkezi belediye başkanları için İçişleri Bakanlığına, ilçe ve belde belediye başkanlarının hizmetle bağlantısı nedeniyle valilere dilekçe sunulması gerektiğini ileri sürmüştür.<sup>772</sup>

5393 sayılı Kanun döneminde ise KAYA, belediye başkanlarının istifa dilekçelerinin “bilgi bakımından” belediye meclis başkanlığına ve görev yerini terk eden belediye başkanlarının bu durumunu belirlemekle görevli bulunan mahalli en büyük mülki idare amirine sunmalarında yarar olduğu görüşündedir.<sup>773</sup>

Diğer kamu görevlilerinin aksine belediye başkanlarının istifalarının geçerliliği belirli bir makamın olmasına bağlı olmayıp; başkanların istifa dilekçesini bir mercie yöneltmesi zorunlu değildir.<sup>774</sup> Bununla birlikte, 5393 sayılı Kanun’un 45 inci maddesi çerçevesinde belediye başkanlığının boşalması halinde; mevcut belediye başkanının istifası nedeniyle (b) bendi çerçevesinde, belediye meclisini yeni bir belediye başkanı seçmek üzere on gün içerisinde toplanması için harekete geçirme görevi validedir. Bu doğrultuda belediye başkanının istifa dilekçesini valiye sunması daha yerinde olacaktır. Ancak dilekçenin; hem belediye meclisine hem de valiye iletilmesinde sakınca bulunmamaktadır.

İstifa ile ilgili akla gelen diğer bir soru, belediye başkanının istifasını geri alıp alamayacağıdır. Danıştay’a göre “çekilen belediye başkanının yeniden görevine gelebilmesi için, yapılacak seçimi kazanması gerekir”.<sup>775</sup> YÜKSEL ve GÖZLER de

<sup>768</sup> AYDIN Ahmet Sezai, “Belediye Başkanlarının Başkanlık Görevlerinden Ayrılma Halleri”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 27, Sayı: 303, 1971, s. 14

<sup>769</sup> Yüksel, s. 78.

<sup>770</sup> TUĞLU Hüsnü, “Mahalli İdarelerimizin Seçilmiş Organları, Bunların Organlık Sifatını Kazanmaları ve Kayıp Etmeleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 41, Sayı: 327, 1970, s. 102.

<sup>771</sup> Yıldırım, Mahalli, s. 84; Gözler, Mahalli, s. 372.

<sup>772</sup> DÖNMEZ Mustafa, “Belediye Başkanlığının Sona Ermesi Halleri”, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 608-609, 1996, s. 327; Dönmez, Mahalli, s. 169.

<sup>773</sup> Kaya, Mahalli, s. 212.

<sup>774</sup> KÜÇÜK Tefik Sönmez, “Cumhurbaşkanı Seçilemeyen Belediye Başkanının Göreve Dönme Hakkı”, Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 2, 2021, s. 1461.

<sup>775</sup> D8D, E. 1988/670, K. 1988/613, K.T. 28/09/1988, Danıştay Dergisi. Yıl: 19, Sayı: 74-75, 1989, s.475.

belediye başkanlığından istifanın geri alınamayacağı görüşündedir.<sup>776</sup> YILDIRIM ise istifa eden belediye başkanının istifasını geri alamayacağını kabul etmenin hakkaniyete uygun olmadığı görüşündedir. Yazar'a göre "geçici bir zaaf anında" verilmesi muhtemel veya siyasal, sosyal, psikolojik baskıların etkisiyle düşünülmezsizin verilmiş istifa kararına geri dönülemez sonuca bağlanmamalı; ancak istifanın geri alınabilmesinin de bir sınırı olmalıdır.<sup>777</sup> Bir an için istifanın sınırsız bir şekilde geri alınabileceğini düşünürsek; istifanın verilmesi sonrasında 5393 sayılı Kanun'un 45 inci maddesi çerçevesinde başkanlık makamının doldurulduğu, ancak belediye başkanının istifasını geri almasıyla "çift belediye başkanı" sahibi bir belediye idaresiyle karşı karşıya kalınması kaçınılmazdır. Buna karşın, belediye başkanları da gerçek kişiler olması hasebiyle hukuki muameleler için iradelerinin sakatlanması olasıdır. Buna ek olarak üçüncü kişiler tarafından yanıltıcı şekilde tanzim edilmiş bir dilekçenin hata ile yürürlüğe konulması da söz konusu olabilir. Belediye başkanının istifasının geri alınamamasını esas kabul etmekle birlikte, yukarıda sayılan ve benzer durumlarda ve 5393 sayılı Kanun'un 45 inci maddesinde düzenlenen süreç başlamadan; hukuki karışıklıkların önüne geçilebilmesi adına istifanın geri alınabilmesi mümkün olmalıdır.

İstifadan dönme ile ilgili diğer bir konu ise milletvekili seçimleri için istifa eden belediye başkanının durumudur. Anayasa'nın milletvekili seçilme yeterliliği ile ilgili 76 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "*Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.*" hükmü belediye başkanlarını milletvekili seçilmek veya aday olmak için görevden çekilmesi gerekenler arasında ismen saymamıştır. Buna karşın belediye başkanları "*diğer kamu görevlileri*" ibaresinin kullanılmasıyla zımnen bu gruba dâhil edilmiştir.<sup>778</sup> 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 18 inci maddesi de "*Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst*

<sup>776</sup> Yüksel, s. 78; Gözler, *Mahalli*, s. 372.

<sup>777</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 85.

<sup>778</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 215.

*Kurulu üyeleri, kamu kurumu ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, aday olmak isteyen belediye başkanları ve subaylar ile astsubaylar, aday olmak isteyen siyasi partilerin il ve ilçe yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar, kamu bankaları ile üst birliklerin ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alanlar genel ve ara seçimlerin başlangıcından bir ay önce seçimin yenilenmesine karar verilmesi halinde yenileme kararının ilanından başlayarak yedi gün içinde görevlerinden ayrılma isteğinde bulunmadıkça adaylıklarını koyamazlar ve aday gösterilemezler.” şeklinde kaleme alınmış; bu düzenlemede belediye başkanları adaylık için görevden çekilmesi gereken kişiler arasında sayılmıştır.*

298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun’un<sup>779</sup> Ek Madde 7 hükmü ise *“Yüksek mahkeme üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar ile Subay ve Astsubaylar hariç olmak üzere; milletvekili ve mahalli idareler genel ve ara seçimlerinde aday ve aday adayı olan Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, adaylığı veya seçimi kaybetmeleri halinde, Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının ilanını takip eden bir ay içinde müracaat etmeleri kaydıyla eski görevlerine veya kazanılmış hak aylık derecelerindeki başka bir göreve dönebilirler.”* şeklinde kaleme alınmış; söz konusu hükümde eski görevlerine dönemeyecek kişiler sayıldıktan sonra devlet memurlarının ve *“diğer kamu görevlilerinin”* seçim sonuçlarının ilanını takip eden bir ay içinde başvuruları sonucunda eski görevlerine dönebilecekleri düzenlenmiştir.

Belediye başkanı iken milletvekili seçimine katılmak amacıyla istifa eden, ancak milletvekili seçilememesi üzerine görevine geri dönme talebinde bulunan bir belediye başkanıyla ilgili olarak Danıştay; 3403 sayılı Kanunda yer alan (298 sayılı Kanun’un Ek Madde 7 hükmüne benzer şekilde kaleme alınmış) hangi kamu görevlilerinin göreve dönebileceklerine ilişkin hükmün, atama yoluyla göreve başlayan kamu görevlilerine ilişkin olduğu değerlendirmesi üzerine, çekilen belediye başkanının yeniden görevine

<sup>779</sup> 02/05/1961 tarih ve 10796 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

gelebilmesi için, yapılacak seçimi kazanması gerektiğine hükmetmiştir.<sup>780</sup> Seçim hukukunda bu konuda bir eşitlik olmayacağı görüşündeki MERİÇ'e göre de seçimi kazanamayıp eski görevlerine dönme imkanı sadece devlet memurlarına tanınmış, aday olmak için istifa eden subay sınıfına ve yargıçlara bu imkan tanınmamıştır. Daimi ve sürekli bir statü içinde çalışan ve kendini kamu hizmetine adanmış devlet memurları ile geçici nitelikte kamu hizmeti ifa eden belediye başkanlarını kıyaslamak mümkün değildir.<sup>781</sup> KARABATAK, çekilmenin başka bir makamın onayına tabi olmayan tek taraflı bir irade açıklaması olması sebebiyle, çekilme iradesinin ortaya çıktığı anda sonuç doğuracağından bahisle göreve dönülemeyeceği görüşündedir.<sup>782</sup> KAYA'ya göre de seçimle işbaşına gelinen ve belli bir süre ile sınırlı olan görevleri yürüten kamu görevlilerinden milletvekili seçimlerine katılmak üzere görevlerinden istifa edenlerin, seçimi kaybetmeleri üzerine önceki görevlerine atanmaları mümkün değildir.<sup>783</sup> Milletvekili seçimlerine katılmak amacıyla görevlerinden istifa eden belediye başkanları, bir kamu hizmetini geçici olarak yürütmek üzere seçilmektedir. Emeklilik durumu bir kenara bırakılırsa, sürekli olarak kamu görevinde bulunan atanmış kamu görevlilerinin durumu belediye başkanlarından oldukça farklıdır. Keza Danıştay da belediye başkanlarının "memur" olmadıklarını kabul etmektedir.<sup>784</sup> 5393 sayılı Kanun'un 45 inci maddesi çerçevesinde, istifa nedeniyle boşalan belediye başkanlığı makamı doldurulmakta yeni bir belediye başkanı seçilmektedir. Buna karşın, şüphesiz seçimlere katılmak amacıyla kamu görevinden çekilen kişilerin yerine görevliler atanmaktadır. Ancak bu kamu görevlileri boşalan bir makamı doldurmak üzere değil kamu hizmetinin kesintisiz yürütülmesini sağlamak amacıyla atanmakta, görevine geri dönen kamu görevlisi ise farklı bir birimde görev yapma imkânına sahip olmanın yanında, aynı kadro ve unvandaki diğer görevlilerle çekişme haline girmeksizin kamu

<sup>780</sup> D8D, E. 1988/670, K. 1988/613, K.T. 28/09/1988, Danıştay Dergisi, Yıl: 19, Sayı: 74-75, 1989, s. 473-474.

<sup>781</sup> MERİÇ Osman, "Kamu Görevlileri Kavramının Seçim Hukukundaki Kapsamı ve Anlamı İle Belediye Başkanlarının İlişkisi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 3, 1991, s. 196.

<sup>782</sup> KARABATAK Rüstem, "Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının Devletçe Görevden Alınmasına İlişkin Yargısal Süreç", Belediye Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2, 1998, s. 22.

<sup>783</sup> KAYA Cemil, "Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi ve Göreve Dönmesi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 2, 2004.

<sup>784</sup> "Belediye başkanlarının kamu görevini yürütmekle görevli olduğu ve bazı kanunların uygulamasında memur sayıldığı, ancak "memur" olmadığına kuşku yoktur." DİDDK, E. 2001/850, K. 2001/1031, K.T. 28/12/2011, yk.; Danıştay Sekizinci Dairesinin bir kararında, memuriyetten yasaklanma cezasının belediye başkanlığından düşürülmeye sebep olmayacağına hükmedilmiştir. "... aynı suçla ilgili olarak fer'i ceza niteliğinde verilen üç ay süreli memuriyetten yasaklanma cezası nedeniyle de ilgilinin belediye başkanlığından düşürülmesi mümkün değildir." D8D, E. 1987/859, K. 1988/422 K.T. 30/05/1988, yk.

hizmeti yürütmeye devam etmektedir. Milletvekili seçimlerine katılmak üzere istifa eden belediye başkanının görevine geri döneceğinin kabulü halinde, yerine meclis içerisinde seçilecek belediye başkanının görevinin son bulacağına da düzenlenmiş olması gerekmektedir. Mevcut düzenlemeler bu duruma cevaz vermediğinden milletvekili seçimleri için istifa eden seçilmiş bir belediye başkanının görevine dönemeyeceği açıktır.

Bu tartışma sadece milletvekili seçimleri ile ilgili değil, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceğinin kabulü üzerine Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile de ilgilidir. 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu'nun<sup>785</sup> 11 inci maddesi birinci fıkrasının *“Cumhurbaşkanı aday gösterilen hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yüksek öğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeleri, kamu kurumu ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, belediye başkanları ve subaylar ile astsubaylar, siyasi partilerin il ve ilçe yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar, kamu bankaları ile üst birliklerin ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alanlar, aday listesinin kesinleştiği tarih itibarıyla görevlerinden ayrılmış sayılır. Bu durum Yüksek Seçim Kurulunca aday gösterilenin bağlı bulunduğu bakanlığa veya kuruma derhal bildirilir.”* hükmünde de belediye başkanları adaylık için görevden çekilmesi gereken kişiler arasında sayılmış; ikinci fıkranın *“Yüksek mahkeme üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar ile subay ve astsubaylar hariç olmak üzere, Cumhurbaşkanlığı aday gösterilen Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, adaylığı veya seçimi kaybetmeleri hâlinde, Yüksek Seçim Kurulunca Cumhurbaşkanının seçildiğinin ilân edilmesini takip eden bir ay içinde müracaat etmeleri kaydıyla eski görevlerine veya kazanılmış hak aylık derecelerindeki başka bir göreve dönebilirler.”* hükmü ise 298 sayılı Kanun'a benzer şekilde belediye başkanlarını göreve dönemeyecekler arasında saymamakla beraber, açıkça görevine dönebileceklerini de düzenlememiştir. Madde metinlerinde belediye

<sup>785</sup> 26/01/2012 tarih ve 28185 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir

başkanlarının görevine dönemeyecekleri yönünde açık bir yasağın yer almaması nedeniyle, belediye başkanlarının eski görevlerine dönmeleri gerektiği iddia edilebilecek olmakla birlikte<sup>786</sup>; belediye başkanının cumhurbaşkanlığı seçimine katılmak üzere istifasının, milletvekili seçimine katılmak üzere istifasından bir farkı yoktur. Bu itibarla; Cumhurbaşkanlığı seçimi için istifa eden belediye başkanı görevine dönememelidir.

### 3.1.2.5. Mazeretsiz ve Kesintisiz Olarak Yirmi Günden Fazla Görevi Terk

Mahalli müşterek ihtiyaçları gidermeye yönelik kamu hizmetlerini yürütmekle görevli belediye başkanlarının, bu görevlerini layıkıyla yürütebilmeleri ve kamu hizmetlerini aksatmamaları için görevlerine devam etmeleri gereklidir.<sup>787</sup> 1987 yılından önce görevini terk eden belediye başkanlarının bu eylemleri nedeniyle makamın boşalıp boşalmayacağı hususunda, yasal bir boşluğun mevcut olması sebebiyle tereddüt ortaya çıkması üzerine; 3394 sayılı Kanun<sup>788</sup> ile 1580 sayılı Kanun'da değişiklik gerçekleştirilmiştir.<sup>789</sup> Belediye başkanlarının izinsiz olarak görev yerini terk etmeleri, işlerin aksamasına ve yönetimin durmasına sebep olmuş; bu sebepler kanun koyucuyu böyle bir hüküm koymaya yöneltmiştir. Zamanla, özellikle küçük beldelerde, belediye başkanlarının sık sık görev yerlerini terk ettikleri ve göreve gelmedikleri görülmüştür. Bu yüzden caydırıcı olarak ve mahalli hizmetin aksamaması için 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 93 üncü maddesine söz konusu belediye başkanlık sıfatının kaybı sebebi "*Belediye başkanının, görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığına bildirilmesi üzerine idari yargı tarafından bir ay içinde verilecek kararlar belediye başkanı başkanlıktan düşürülür*" düzenlemesiyle eklenmiştir.<sup>790</sup> 5393 sayılı Kanun'un 44 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi hükmü de "*Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki*

<sup>786</sup> Küçük, s. 1468.

<sup>787</sup> Kaya, *Mahalli*, s.202.

<sup>788</sup> 30/06/1987 tarih ve 19503 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>789</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 202.

<sup>790</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 138.

*idare amiri tarafından belirlenmesi” halini belediye başkanlık sıfatının sona erme sebebi olarak kabul etmiştir.*

Hükümden anlaşılacağı şekilde belediye başkanının, 5393 sayılı Kanun’un 44 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi kapsamında belediye başkanlığından düşürülebilmesi için; görevin kesintisiz olarak ve yirmi günden fazla terkedilmiş olması ile görevin mazeretsiz olarak terkedilmiş olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.

Danıştay tarafından göreve gelmeme durumunun kesintisiz olarak yirmi veya daha fazla gün olup olmadığı incelenmekte; göreve gelmeme durumu bir yıl içerisinde “aralıklı” şekilde toplam yirmi gün veya daha fazla gerçekleşmişse ya da görevi terk kesintisiz olarak yirmi günü bulmamışsa düşme kararı verilmemektedir.<sup>791</sup>

Görevini kesintisiz olarak yirmi gün veya daha fazla terk eden ve bu duruma ilişkin bir mazeret sunamayan belediye başkanı Danıştay kararı ile başkanlıktan düşürülmekte; başkanın yerine vekil bırakması görevin terk edildiği sonucunu değiştirmemektedir. Zira Danıştay, izin almaksızın yerine vekil bırakarak şahsi işleriyle ilgilenen belediye başkanı ile ilgili bir kararında “... verilen savunmada ise, hangi dönem ve tarihlerde mazeretsiz ve kesintisiz görevde olunmadığı hususunun belli edilmediği, görevin sorumluluğu bilinciyle her zaman mazeretin bildirildiği ve yerine başkan vekilinin görevlendirildiği, ayrıca 25.10.2010 tarihinde beldede yapılacak düğün salonu projesi için araştırma ve başka ayrıntıları çözmek ve görüşmelerde bulunmak üzere yine yerine başkan vekili bırakılarak iş takibine başlandığı, mazeretsiz göreve gelmeme durumunun söz konusu olmadığı belirtilmiştir. Dosya kapsamında bulunan bilgi ve belgeler ile belediye başkanının savunması ışığında, kabul edilebilir mazereti olmaksızın kesintisiz olarak 20 günden fazla bir süreyle görev yerini terk ettiği açık olan belediye başkanının düşürülmesine ilişkin İçişleri Bakanlığı talebinin yerinde olduğu görülmüştür. Açıklanan nedenlerle, ... Belediye Başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak görev yerini terk ettiği anlaşıldığından, 5393 sayılı yasanın 44/a maddesi uyarınca belediye

---

<sup>791</sup> **DÖNMEZ Mustafa**, “Belediye Başkanının Yargı Kararıyla Düşürülmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 4, 1998, s. 112; Hondu, *Yargılama*, s. 138; Üçer, s. 191; Hatipoğlu, s. 76; Kaya, *Mahalli*, s. 203.



*başkanlığı görevinden düşürülmesine,” değerlendirmeleriyle belediye başkanının düşürülmesine hükmetmiştir.<sup>792</sup>*

Danıştay, belediye başkanının izinli olması ve sağlık kuruluşlarınca belgelenmiş bir sağlık mazeretine sahip olması hallerini geçerli birer mazeret olarak kabul etmektedir. Zira bir Danıştay kararında, “... 10.6.1992 ile 10.8.1992 günleri arasında yurtdışına gitmek üzere izin verilen belediye başkanının 9.10.1992 gününe kadar görevine dönmediğinin... Valiliğince saptanarak durumun İçişleri Bakanlığına ulaştırıldığı, diğer taraftan adı geçenin telgrafla 31.8.1992 gününe kadar raporlu olduğunu bildirdiği ancak herhangi bir rapor göndermediği, bu kez başka bir telgrafla 1.10.1992 - 27.10.1992 günleri arasında raporlu olduğunu bildirdiği ve yabancı bir ülkeden alınmış sağlık raporu ile Türkçe çevirisini gönderdiği, 1.9.1992-30.9.1992 günleri arasında durumuyla ilgili olarak kaymakamlığa herhangi bir bilgi ve belge ulaştırılmadığı anlaşılmaktadır. İçişleri Bakanlığınca belediye başkanının düşürülmesi istemiyle başvurulması üzerine, Dairemizce adı geçenin savunmasının alınması amacıyla yapılmak istenen bildirim “alıcının yurtdışına gittiğinden bildirim yapılamadı” açıklamasıyla 25.11.1992 günü geri gönderilmiştir. Bu durumda, 11.8.1992 günü görevine başlaması gereken belediye başkanının 11.8.1992 - 31.8.1992 günleri arasında özürlü olduğu sonradan belgelendirilse bile, 31.8.1992 - 1.10.1992 günleri için herhangi bir belge gönderilmediğinden devamsızlık nedeniyle düşürülmesi gerekmektedir.” değerlendirmesine yer verilmiştir.<sup>793</sup> Karardan anlaşılacağı üzere; izinli olarak yurtdışında bulunduğu dönem veya sağlık raporu ibraz ettiği dönem değil; herhangi bir mazeret sunmadığı, kesintisiz olarak yirmi günü aşan dönem belediye başkanının düşürülme sebebi olarak kabul edilmiştir.

<sup>792</sup> D8D, E. 2011/636, K. 2011/1489, K.T. 11/03/2011, yk.

<sup>793</sup> D8D, E. 1992/3200, K. 1992/3500, K.T. 15/12/1992, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 23, Sayı:87, 1993, s. 387; Aynı yönde, “Belediye Başkanı ...'ın 9.11.2011 gününden geçerli olmak üzere 36 günlük izne ayrıldığı; izninin bitimi sonrası 15.12.2011 günü göreve başlaması gerekirken görevine başlamadığı; bu günden itibaren raporlu olduğuna dair kendilerine herhangi bir bildirim yapılmadığının kayıtlarından anlaşıldığına ilişkin... Belediye Başkanlığının 11.1.2012 gün ve 23 sayılı yazısının... Kaymakamlığa iletilmesi üzerine, 15.12.2011 gününden itibaren mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevine gelmemesi nedeniyle 5393 sayılı Kanununun 44/a maddesi uyarınca belediye başkanlığından düşürülmesi hususunda gereğinin yapılmasının İçişleri Bakanlığınca istenildiği anlaşılmıştır. Bu durumda; ...'ın, 15.12.2011 gününden itibaren mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk ettiği ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlendiği anlaşıldığından Belediye Başkanlığından düşürülmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.” D8D, E. 2012/2082, K. 2012/11473, K.T. 27/12/2012, yk.

Danıştay'ın gerçeği yansıtmayan, usulsüz sağlık raporlarını geçerli bir mazeret olarak kabul etmediği de görülmektedir. Bir Danıştay kararında “3.7.1997 tarihinde görevine başlaması gerekirken belediyesinden aldığı hasta sevk belgesi ile ... İlçesi 2 Nolu Merkez Sağlık Ocağından 8.7.1997 tarihinden geçerli olmak üzere 20 gün süre ile rapor aldığı, Kaymakamlıkça bu konuda yapılan araştırma sonunda, Belediye Başkanı ...'a muayene olmadan gıyabında ve usulsüz olarak ayrıca resmi evrakta tahrifat yapılarak rapor verildiği tespit edilerek, ilgili doktor hakkında soruşturma başlatıldığı, verilen raporun usulsüz olduğu ve 1997 yılı içerisinde de aldığı rapor toplamının 40 günü geçmesi nedeniyle işleme konulmadığı, bunun üzerine ilgilinin .... çektiği 15.7.1997 günlü telgrafla, 1998 yılına ait yıllık iznine mahsuben 30 gün izne ayrıldığını bildirdiği, 1998 yılı izninin 1997 yılı içinde kullanılmasının mümkün olmaması nedeniyle...” sebepleriyle “Bu durumda ilgilinin 3.7.1997 tarihinden itibaren görevini mazeretsiz ve izinsiz terk ettiği sabittir.” değerlendirmesine ulaşarak belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesine karar vermiştir.<sup>794</sup> Benzer bir kararda “... Kuzey Irak'ta bir hastanede ... ismine düzenlenmiş bir sağlık raporu sunulmuş ise de; anılan rapora hukuken itibar etme imkanı bulunmadığından, belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk ettiği hususunun sabit olduğu sonucuna varılmıştır.” değerlendirmesi yer almaktadır.<sup>795</sup> Danıştay, yakın tarihli bu kararında yurtdışından alınmış sağlık raporunu hukuken itibara değer bulmamıştır. Danıştay'ın bu yaklaşımında “Kuzey Irak” olarak adlandırılan bölgenin egemen bir devlet olmamasının payı olduğu anlaşılmalı birlikte; mahkeme, kararında bu yönde bir gerekçelendirmeye yer vermemiştir.

İzinli ve raporlu olma durumlarının yanında; belediye başkanlarının gözaltına alınmış olmaları, tutuklanmaları, görevden uzaklaştırılmaları ve hatta kaçırılmış olmaları gibi haller de mazeret olarak kabul edilmelidir.<sup>796</sup> Danıştay da tutukluluk halini bir mazeret olarak kabul etmekte; belediye başkanının tutukluluk hali kesintisiz olarak yirmi günü

<sup>794</sup> D8D, E. 1997/3753, K. 1997/3980, K.T. 16/12/1997, yk.

<sup>795</sup> D8D, E. 2012/4403, K. 2012/11439, K.T. 27/12/2012, yk.

<sup>796</sup> Kaya, Mahalli, s. 203.

aşmış olsa da bu durumu belediye başkanlığından düşürülme sebebi olarak kabul etmemektedir.<sup>797</sup>

### 3.1.2.6. Seçilme Yeterliliği Şartları ve Kaybı

Belediye başkanı seçilme yeterliliği ölçütleri 2972 Kanun'un 9 uncu maddesi birinci fıkrasında "2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11 inci maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, on sekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir." şeklinde belirlenmiştir. Söz konusu hüküm ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun matuf 11 inci maddesi uyarınca belediye başkanı seçilebilmek için belirli olumlu şartları taşıması ve olumsuz şartlara ise sahip olmaması gerekmektedir. Seçilme yeterliliği; olumlu şartları belediye başkanı seçilebilmek için varlığı gereken, olumsuz şartları ise yokluğu gereken şartlardır.

2972 Kanun'un 9 uncu maddesinin birinci fıkrası ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11 inci maddesi çerçevesinde; belediye başkanı seçilebilmek için olumlu şartlar Türk vatandaşı olmak, on sekiz yaşını doldurmuş olmak, en az ilkokul mezunu olmaktır. Olumsuz şartlar ise kısıtlı olmamak, askerlikle ilişkisi olmamak<sup>798</sup>, kamu hizmetinden yasaklı olmamak ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11 inci maddesinde geçen suçlar nedeniyle mahkûm olmamaktır. Seçilme yeterliliğine ilişkin şartlar ön şart ve muhafaza şart özelliği gösterir. Aranılan şartların seçim tarihinde eksiksiz olarak varlığının aranması bu şartların ön şart özelliği, seçimden sonra da varlığının devamı bu şartların muhafaza şart özelliğidir.<sup>799</sup>

<sup>797</sup> "... 18.2.2000 tarihinde tutuklandığı, 14.3.2000 tarihinde tutukluluğunun kaldırıldığı ve aynı gün göreve başladığı anlaşılmıştır. Bu durumda Belediye Başkanının ... tarihinden itibaren 20 günden fazla görevde bulunmama nedeninin mazeretsiz ve izinsiz olduğunun kabulüne olanak bulunmamaktadır." D8D, E. 2000/1280, K. 2000/3088, K.T. 25/04/2000, yk.

<sup>798</sup> 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11 inci maddesinin askerlik şartıyla ilgili 11/1-c hükmünün eski halinde "Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış" ifadesi yer almaktaydı. Bu nedenle olumlu şart olarak kabul edilirken, ifadenin değiştirilmesi ile olumsuz şart halini almıştır.

<sup>799</sup> Kaya, Mahalli, s. 135.

Belediye başkanlarının seçilme yeterliliği kriterleri şüphesiz yerel yönetimlerin yönetim biçimine, yönetim başarısına, yönetim stratejilerine, demokratik ve küreselleşen toplum düzenine etki etmektedir. Bu minvalde hukukumuzda belediye başkanı olabilmek için aranan kriterlerin, üstlenilecek görevin mahiyeti göz önünde bulundurulduğunda yetersiz olduğu dile getirilmektedir.<sup>800</sup> Yapılan araştırmalar sonucunda ülkemiz belediye başkanlarının eğitim seviyeleri yükseldikçe, vizyoner yöneticilik niteliklerinin daha ön plana çıktığı bulgularına da ulaşılmıştır.<sup>801</sup> Belediye başkanlarının eğitim düzeyinin de yıllar içinde artış gösterdiği gözlenmektedir.<sup>802</sup>

Söz konusu değerlendirme ve araştırmalar doğru noktalara değinmekle birlikte; önceden de ifade edildiği gibi belediye teşkilatının hukuki hayatına devam etmesi için gereken nüfus sayısı 2.000'dir. Ülkemizde belediye başkanlarının özgeçmişleri incelendiğinde; genellikle beldenin insan kaynağı havuzundan çıkmış, o yörede yetişmiş kişiler olduğu görülecektir. Seçilme yeterliliğine ilişkin şartların ağırlaştırılması ve daha nitelikli bir belediye başkanı aranması; nüfusu 2.000 olan bir belde içerisinden, o beldenin mahalli müşterek ihtiyaçlarına hâkim ve aynı zamanda “nitelikli” bir başkan seçilebilmesini imkansız kılacaktır. Bu minvalde isabetli bir şekilde “*En az altı ay süre ile, o seçim çevresinde oturmuş olmak*” şartı 2972 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesinden çıkarılmıştır.<sup>803</sup> Seçilme yeterliliğinin her belediyenin nüfusu ve gelişmişlik düzeyine göre belirlenerek, belediyelerin ilgili durumlarına göre farklı uygulamalar yapılması görüşü de savunulmuştur.<sup>804</sup>

### 3.1.2.6.1. Türk Vatandaşı Olmak

Olumlu şartlardan ilki vatandaşlık şartıdır. Zira toplumun geleceği ile ilgili konularda karar verme yetkisine sahip olan insanların, o ülkenin vatandaşı olması bir

<sup>800</sup> **ÖZSUNGUR Fahri**, “Belediye Başkanlarının Seçilebilme Yeterliliği Kriterlerinin Değerlendirilmesi”, Yasama Dergisi, Sayı: 26, 2014, s. 8.

<sup>801</sup> **YÜKSEL Fatih, ÇEVİK Osman, ARDIÇ Kadir**, “Belediye Başkanlarının Vizyon Ölçümlerine İlişkin Bir Araştırma; Belde Belediyeleri Örneği”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 19, Sayı 2, 2005, s. 276.

<sup>802</sup> Keleş, *Siyaset*, s. 269.

<sup>803</sup> 2003 yılı verilerine göre belediye başkanlarının yarısından azı lisans ve üstü eğitim düzeyine sahipti. Keleş, *Siyaset*, s. 270.

<sup>804</sup> **AYDIN Ahmet Sezai**, “Belediye Başkanı Olacaklarda Aranacak Özellikler”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 27, Sayı: 302, 1970, s. 533.

zorunluluktur.<sup>805</sup> Anayasa'nın 76 ncı maddesinin “Onsekiz yaşını dolduran her Türk milletvekili seçilebilir” düzenlemesi ile 66 ncı maddesinin “Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür” düzenlemesi birlikte yorumlandığında; 76 ncı maddede geçen “Türk” ifadesinin “Türk vatandaşı” şeklinde anlamak gerektiği açıktır.<sup>806</sup> Belediye başkanı seçilebilmek için kişinin Türk vatandaşı olması gerekmekte olup; milletvekili seçilebilmeye engel bir durum teşkil etmeyen çifte vatandaşlık<sup>807</sup>, belediye başkanı seçilmeye engel bir husus değildir.

Bununla birlikte 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun<sup>808</sup> üçüncü bölümünde Türk vatandaşlığının kaybı halleri düzenlenmiştir. Kanun'un 23 üncü maddesinde kişilerin Türk vatandaşlığından kendi istekleriyle veya “yetkili makam” kararıyla çıkabilecekleri düzenlenmiştir.

Kişilerin Türk vatandaşlığından kendi istek ve iradeleriyle çıkması, vatandaşlığın kaybı yolları arasında en normal ve en fazla uygulama alanı bulanıdır. <sup>809</sup> Türk vatandaşlığından izin ile çıkma şartları 5901 sayılı Kanun'un 25 inci maddesinde düzenlenmiş olup; bu şartlar ergin ve ayırt etme gücüne sahip olmak, yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanmış olmak veya kazanacağına ilişkin inandırıcı belirtiler bulunmak, herhangi bir suç veya askerlik hizmeti nedeniyle aranan kişilerden olmamak, hakkında herhangi bir mali ve cezai tahdit bulunmamak şeklinde belirlenmiştir. 27 nci maddenin birinci fıkrası uyarınca çıkma belgesi ilgiliye imza karşılığı teslim edildiği anda Türk vatandaşlığı kaybedilir ve kişi yabancı muamelesine tabi tutulur. 28 inci maddenin ikinci fıkrası da Türk vatandaşlığından izin alarak çıkan kişilerin, birtakım hakları muhafaza ediliyor olsa da seçme ve seçilme haklarının bulunmadığını açıkça düzenlemektedir. Önceden ifade edildiği üzere çifte vatandaşlık belediye başkanı seçilmeye engel bir durum değildir. Türk vatandaşlığının yanında, başka bir devletin

---

<sup>805</sup> Teziç, s. 263; **ONAR Erdal, TİRYAKİOĞLU Bilgin**, “1982 Anayasasında Milletvekilliği Vatandaşlık İlişkisi(Merve Safa Kavakçı Olayı)”, Faruk Erem Armağanı, Türkiye Barolar Birliği Yayın No. 8, Ankara, 1999, s. 561

<sup>806</sup> **İZMİR Gökalp**, “Milletvekili Seçilme Yeterliliği ve Bu Sıfatın Kazanılması”, Yasama Dergisi, Sayı: 18, 2011, s. 59.

<sup>807</sup> **GÖZLER Kemal**, “Vatandaşlık ve Milletvekilliği”, Liberal Düşünce, Cilt 4, Sayı:16, 1999, s. 90-91; Onar, Tiryakioğlu, s. 566.

<sup>808</sup> 12/06/2009 tarih ve 27256 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>809</sup> **ÖZTÜRK Necla, YARAR Güven**, “Türk Vatandaşlığından İzin Almak Suretiyle Çıkma”, Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, 2020, s. 37.

vatandaşlığını da haiz bir kişi, pek tabii belediye başkanı seçildikten sonra izin almak suretiyle Türk vatandaşlığından çıkmak isteyebilir. İzin almak suretiyle Türk vatandaşlığından çıkan bir belediye başkanı seçilme yeterliliğini seçim sonrasında kaybedecektir.

Kişiler 5901 sayılı Kanun'un 34 maddesi çerçevesinde kendi istek ve iradeleriyle seçme hakkı kullanarak da vatandaşlıktan ayrılabilirler. Seçme hakkı ile vatandaşlığın kaybı, vatandaşlığın reddi anlamına gelir. Seçme hakkının kullanılmasıyla bir tabiiyet ortadan kalkarak, kanunda yasaklayıcı bir hüküm yoksa diğer bir devletin tabiiyeti kazanılır.<sup>810</sup> 34 üncü maddenin birinci fıkrası kimlerin seçme hakkı yoluyla Türk vatandaşlığından ayrılabilirliğini düzenlemektedir.<sup>811</sup> Birinci fıkra seçme hakkının kişinin ergin olmasından itibaren üç yıl içerisinde kullanılabilirliğini düzenlemiştir. Dolayısıyla, belediye başkanı seçilmek için yaş şartının onsekiz olduğu göz önünde bulundurulursa; onsekiz yaşındaki, başka bir sebeple ergin kılınmamış, bir vatandaşın belediye başkanı seçildikten sonra vatandaşlıktan seçme hakkının kullanılmasıyla çıkmak için üç yıllık bir süresi bulunmaktadır. 35 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca seçme hakkı ile Türk vatandaşlığından çıkma, bu hakkın kullanılmasına dair şartların varlığının tespitine ilişkin karar tarihinden itibaren hüküm ifade edecektir. Bir başka ifadeyle seçme hakkının kullanılması ve kişinin bu hakkı kullanabileceğinin ilgili merci tarafından tespiti sonrasında kişi Türk vatandaşlığını kaybeder. Bu minvalde seçim hakkının kullanılması suretiyle Türk vatandaşlığından çıkan bir belediye başkanının da seçilme yeterliliğinin seçim sonrasında kaybı söz konusudur.

<sup>810</sup> **BERKİ Osman Fazıl**, "Türk Hukukunda Seçme Hakkı ile Vatandaşlığın Kaybı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 35, Sayı: 1, 1978, s. 281.

<sup>811</sup> 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu m. 34/1 "Aşağıda durumları belirtilenler, ergin olmalarından itibaren üç yıl içinde Türk vatandaşlığından ayrılabilirler.

a) Ana ya da babadan dolayı soy bağı nedeniyle doğumla Türk vatandaşı olanlardan yabancı ana veya babanın vatandaşlığını doğumla veya sonradan kazananlar.

b) Ana ya da babadan dolayı soy bağı nedeniyle Türk vatandaşı olanlardan doğum yeri esasına göre yabancı bir devlet vatandaşlığını kazananlar.

c) Evlat edinilme yoluyla Türk vatandaşlığını kazananlar.

ç) Doğum yeri esasına göre Türk vatandaşı oldukları halde, sonradan yabancı ana veya babasının vatandaşlığını kazananlar.

d) Herhangi bir şekilde Türk vatandaşlığını kazanmış ana veya babaya bağlı olarak Türk vatandaşlığını kazananlar.

(2) Yukarıdaki hükümler gereğince vatandaşlığın kaybı ilgiliyi vatansız kılacak ise seçme hakkı kullanılamaz."

Türk vatandaşlığı kişinin kendi istek ve iradesi dışında, yetkili makam kararıyla da kaybedilebilir. Türk vatandaşlığından yetkili makam tarafından çıkarılma; kaybettirme ve iptal şeklinde gerçekleştirilebilir.

Türk vatandaşlığının kaybettirilmesi usulü ve şartları 5901 sayılı Kanun'un 29 uncu maddesinde düzenlenmiştir.<sup>812</sup> 29 uncu madde çerçevesinde vatandaşlığın kaybettirilmesi kararını almaya yetkili makam Cumhurbaşkanlığı makamı olarak belirlenmiş olup; vatandaşlığın kaybettirilmesine ilişkin idari işlem Cumhurbaşkanlığı kararı şeklinde ortaya çıkmaktadır. 30 uncu madde vatandaşlığın, bu kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte kaybedileceğini düzenlemektedir. Vatandaşlığın kaybettirilmesi sebepleri göz önünde bulundurulduğunda; Türk vatandaşlığının kaybı sebebinden önce, özellikle “mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi gün görevi terk” sebebiyle belediye başkanlığından düşürülmenin gündeme geleceği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte şöyle bir örnekle karşılaşılabilecektir. Kişinin yabancı bir devlet hizmetinde bulunuyor olması; 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 17 nci maddesinde belediye başkanlığıyla bağdaşmaz bir görev olarak belirlenmediği gibi, bu durumdaki kişilerin aday olabilmek için ilgili görevlerinden çekilmiş olmaları şartı da Yüksek Seçim Kurulu tarafından aranmamaktadır. Dolayısıyla kişinin bu durumda belediye başkanı seçilmesine bir engel bulunmamaktadır. Hatta kişinin yabancı devlet hizmetinde bulunduğu seçildikten sonra dahi anlaşılabilir. 5901 sayılı Kanun'un 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında, hizmetin Türkiye'nin menfaatlerine uymadığına seçimden sonra kanaat getirilmesi ve mülki idare amirleri tarafından bildirilmesine rağmen verilen süre

<sup>812</sup> “Aşağıda belirtilen eylemlerde buldukları resmi makamlarca tespit edilen kişilerin Türk vatandaşlığı Cumhurbaşkanlığı kararı ile kaybettirilebilir.

a) Yabancı bir devletin, Türkiye'nin menfaatlerine uymayan herhangi bir hizmetinde bulunup da bu görevi bırakmaları kendilerine yurt dışında dış temsilcilikler, yurt içinde ise mülki idare amirleri tarafından bildirilmesine rağmen, üç aydan az olmamak üzere verilecek uygun bir süre içerisinde kendi istekleri ile bu görevi bırakmayanlar.

b) Türkiye ile savaş halinde bulunan bir devletin her türlü hizmetinde Cumhurbaşkanının izni olmaksızın kendi istekleriyle çalışmaya devam edenler.

c) İzin almaksızın yabancı bir devlet hizmetinde gönüllü olarak askerlik yapanlar.

(2) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 302 nci, 309 uncu, 310 uncu, 311 inci, 312 nci, 313 üncü, 314 üncü ve 315 inci maddelerinde yazılı suçlar nedeniyle hakkında soruşturma veya kovuşturma yürütülen ve yabancı ülkede bulunması nedeniyle kendisine ulaşamayan vatandaşlar, bu durumun soruşturma aşamasında Cumhuriyet savcısı veya kovuşturma aşamasında mahkeme tarafından öğrenilmesinden itibaren bir ay içinde vatandaşlıklarının kaybettirilmesi amacıyla Bakanlığa bildirilir. Bakanlıkça Resmî Gazetede yapılan yurda dön ilanına rağmen üç ay içinde yurda dönmemeleri halinde, bu kişilerin Türk vatandaşlıkları Cumhurbaşkanlığı kararıyla kaybettirilebilir.”

içerisinde bu görevi bırakmayan belediye başkanı vatandaşlıktan çıkarılabilecektir. Bu durumda da seçilme yeterliliğinin seçim sonrasında kaybı söz konusudur.

Türk vatandaşlığının yetkili makam kararıyla kaybında diğer yol 5901 sayılı Kanun'un 31 inci maddesi kapsamında Türk vatandaşlığının iptalidir. İlgilinin yalan beyanı veya vatandaşlığı kazanmaya esas teşkil eden önemli hususları gizlemesi sonucunda vatandaşlık kazanan kişinin vatandaşlığı, vatandaşlık kararını veren makam tarafından iptal edilir. Dolayısıyla Türk vatandaşlığını sonradan kazanan bir kişinin belediye başkanı seçilmesi ve 31 inci madde hükmü çerçevesinde Türk vatandaşlığını kaybetmesi olasıdır. 32 nci madde "*İptal kararı, karar tarihinden itibaren hüküm ifade eder.*" şeklinde düzenlendiğinden; vatandaşlığın kaybı seçim sonrasında sonuç doğuracaktır. İptal kararının verilmesine yönelik olarak yetkili makama belli bir süre sınırlaması şart koşulmamıştır. Bu durumda yetkili makam, iptal sebeplerini tespit ettiğinde, Türk vatandaşlığının kazanılması kararı üzerinden ne kadar zaman geçerse geçsin, Türk vatandaşlığının iptali kararını verebileceği<sup>813</sup> de unutulmamalıdır.

Yukarıda belirtilen izin almak suretiyle veya seçme hakkının kullanılmasıyla vatandaşlıktan çıkma, vatandaşlığın kaybettirilmesi, vatandaşlığın iptali hususlarının seçimden sonra gerçekleşmesi halinde; seçilme yeterliliği de kaybedilecek ve belediye başkanının organlık sıfatını kaybına Danıştay tarafından karar verilecektir.

Yüksek Seçim Kurulu'nun, seçimden sonra vatandaşlıktan izin almak suretiyle çıkan belediye başkanına ilişkin bir kararında "*... Ancak, Anayasanın 79 uncu maddesinde tanımlandığı üzere tam kanunsuzluk halinin seçimden önce oluşmuş olması seçim kurullarını ilgilendirdiği gibi seçimden önce olup da tutanağın kesinleşmesinden sonra ortaya çıkan tam kanunsuzluk halinin ise anılan 79 uncu madde uyarınca Yüksek Seçim Kurulunca değerlendirilip gerekli kararın verileceği kurala bağlanmıştır.*

*Olayda, ... Beldesi Belediye Başkanlığına seçilen ...'a ait olan ve Kurulumuz Başkanlığına gönderilen Mernis Türk Vatandaşlığının Kaybı - Çıkma - Çıkarılma Bildirim Formunda adı geçen kişinin 31.08.1998 tarih ve 98/11666 sayılı Bakanlar*

---

<sup>813</sup> NALÇACIOĞLU ERDEN Hümeysra Zeynep, "*Türk Vatandaşlığına Alınma Kararının İptalinde Süre*", Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Cilt: 36, Sayı: 1, 2016, s. 11.



*Kurulu Kararı ile vatandaşlıktan çıkma izni verildiği ve çıkma belgesini ise 21.09.1999 tarihinde teslim alarak bu tarihte Türk Vatandaşlığını kaybettiği tespit edilmiş olup, bu durum nüfus idaresinden alınan nüfus kütüğünden de anlaşılmaktadır.*

*Türk Vatandaşlığının kaybedilmesi seçildikten sonra rastladığından konunun incelenmesi ilgili mercilere ait olup, yukarıda belirtildiği üzere ortaya çıkan tam kanunsuzluk halinin değerlendirilmesi Yüksek Seçim Kurulunun görevi dışındadır.*

*Bu nedenle, seçimden sonra hâsıl olan durumun değerlendirilmesi ve gereken işlemin yapılması idari makamların görev ve yetkisine dahil olup, bu konuda seçim hukuku yönünden yapılacak bir işlem bulunmamaktadır.”* değerlendirmelerine yer verilmiştir. Yüksek Seçim Kurulu’nun kararından anlaşıldığı üzere seçim sonrasında Türk vatandaşlığının kaybı durumunda, belediye başkanının organlık sıfatını kaybı hususuna ilişkin karar verilmesi Yüksek Seçim Kurulu’nun yetkisinde değildir.<sup>814</sup> 1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde verilen bu kararda “*seçimden sonra hasıl olan durumun değerlendirilmesi ve gereken işlemin yapılması idari makamların görev ve yetkisine dahil olup...*” denmiş olsa da konuyu karara bağlama yetkisi Danıştay’dadır. Keza konu daha sonra Danıştay’a intikal ettirilmiş; belediye başkanı hakkında, “... 21.9.1999 tarihinde Türk vatandaşlığından çıkma belgesi alarak, bu tarih itibariyle vatandaşlığı kaybettiği, dolayısıyla 2972 sayılı Yasanın anılan 9. maddesi uyarınca seçilme yeterliliğini yitirdiği...” gerekçesiyle düşürülme kararı verilmiştir.<sup>815</sup>

### 3.1.2.6.2. Onsekiz Yaşını Doldurmuş Olmak

Olumlu şartlardan ikincisi ise yaş şartıdır. Belediye başkanı seçilebilmek için kişinin 18 yaşını doldurmuş olması gereklidir. Anayasa’nın 76 maddesinin birinci fıkrasında 2017 yılında yapılan ve milletvekili seçilme yaşını yirmibeşten onsekize indiren değişikliğe uyumlu bir şekilde; 3/3/2018 tarihli ve 7102 sayılı Kanun<sup>816</sup> ile daha önce yirmibeş olarak belirlenen yaş şartı onsekize indirilmiştir. 2972 Kanun’un 9 uncu maddesinin birinci fıkrası hükmü “erginlik” yerine yaş sınırı belirlemiştir. Dolayısıyla 4721 sayılı

<sup>814</sup> YSK, Karar No: 235, K.T. 22/04/2000. [www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste](http://www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste) E.T.: 15/10/2022.

<sup>815</sup> D8D, E. 2000/2821, K. 2000/5154, K.T. 14/07/2000, yk.; Yüksel, s. 132-133.

<sup>816</sup> 16/03/2018 tarih ve 30362 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Türk Medeni Kanunu'nun 11 inci maddesi kapsamında evlenmeyle, 12 nci maddesi kapsamında mahkeme kararıyla ergin olan; ancak onsekiz yaşını henüz doldurmamış kişiler belediye başkanı seçilemezler.

Seçilebilmek için belirlenen yaş şartının sağlanmaması durumu Yüksek Seçim Kurulu tarafından” tam kanunsuzluk” hali olarak kabul edilerek mazbata iptaline karar verilmektedir.<sup>817</sup> Ayrıca Yüksek Seçim Kurulu kararları ışığında, kanunla belirlenen yaş şartının “seçimin yapıldığı tarih itibariyle” sağlanmış olması gerektiği anlaşılmaktadır.<sup>818</sup>

Yaş düzeltme (yaş tashihi) davalarının da yaş bakımından seçilme yeterliliğine etkisi bulunmaktadır. Yaş düzeltme davasının sonucunda; kişinin yaşının doğuracağı hukuki sonuçlar, istisnalar hariç, artık değişen yaşa göre belirlenecektir.<sup>819</sup> Nitekim Yüksek Seçim Kurulu'nun konuya yaklaşımı da bu şekildedir. Yüksek Seçim Kurulu'nun köy muhtarı seçilme yeterliliğine ilişkin bir kararında, “28.03.2004 tarihinde yapılan Mahalli İdareler Genel Seçimlerinde... İli ... İlçesi ... Köyü muhtarlığına seçilen ...'in gerçek doğum tarihinin 09.07.1978 olduğu, nüfusa kayıt sırasında sehven doğum tarihinin 09.07.1980 olarak yazıldığı, adı geçenin; Tarsus 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin 19.03.2004 gün ve 2003/1704 Esas, 2004/167 Karar sayılı ilamı ile yaş tashihi yaptırdığı ve bu kararın temyiz edilmeksizin 09.04.2004 tarihinde kesinleştiği ve ... Köyü muhtarlığına seçilen ...'in seçimin yapıldığı 28.03.2004 tarihi itibariyle 25 yaşını doldurmadığı, ara kararımıza cevaben Kurulumuza gönderilen evrakın incelenmesinden ve adı geçenin savunmasından anlaşılmaktadır. Bu durumda, ...'in 2972 sayılı Kanununun 31 inci maddesinde öngörülen koşullara sahip olmadığı ve seçimin yapıldığı tarihte (28.03.2004) seçilme yeterliliği bulunmaması ve tam kanunsuzluk hali sebebiyle tutanağının iptaline...” değerlendirmesinde bulunmuş olup; seçilme yeterliliğinin bulunması için yaş düzeltme kararının seçim gününden önce kesinleşmiş

<sup>817</sup> YSK, Karar No: 320, K.T. 04/10/2006; YSK, Karar No: 1928, K.T. 06/05/2004. [www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste](http://www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste) E.T.: 15/10/2022.

<sup>818</sup> YSK, Karar no: 320, K.T. 04/10/2006; YSK, Karar No: 1081, K.T. 008/04/2004; YSK, Karar No: 1928, K.T. 06/05/2004; YSK, Karar No: 2023, K.T. 11/05/2004; YSK, Karar No: 1776, K.T. 05/06/1999; YSK, Karar No: 837, K.T. 22/09/2007. [www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste](http://www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste) E.T.: 15/10/2022.

<sup>819</sup> **ARAS Bahattin**, “Hukuk ve Ceza Mahkemelerinin Yaş Tespiti Kararlarının Birbirine Etkisi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı: 5, 2015, s. 93.

olması şartını aramıştır.<sup>820</sup> Benzer fakat milletvekili seçilme yeterliliğine ilişkin bir kararda yer alan “2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 10. ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının 76. maddelerine göre; otuz yaşını dolduran her Türk vatandaşının milletvekili seçilebileceği hüküm altına alınmıştır. ... İl’inden 1. sırada milletvekili adayı olarak gösterilen ...’nun; Polatlı 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin 17/05/2007 tarihli 2007/420 Esas ve 2007/320 Karar sayılı ilamı ile yaş tashihi yaptırdığı ve bu kararın temyiz eden olmadığından dolayı 17/05/2007 tarihinde kesinleştiği ve aile kütüğüne işlenmek üzere ilgili nüfus müdürlüğüne aynı gün gönderildiğinden bahisle, adı geçen bu haliyle 2839 sayılı Kanunun 10. ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının 76. maddelerine göre Otuz (30) yaşını doldurduğu anlaşıldığından istemin reddine karar verilmelidir.” değerlendirilmesinden ise yaş düzeltme kararının seçim gününde önce kesinleşmiş olması halinde seçilme yeterliliğinin bulunduğu, Yüksek Seçim Kurulu tarafından kabul edildiği anlaşılmaktadır.<sup>821</sup>

Belediye başkanının yaş şartını kaybetmesi nedeniyle organlık sıfatının kaybı uygulamada karşılaşılabilecek bir durum gibi gözükme de yaş düzeltme yoluyla yaş küçültülen belediye başkanının, bu düzeltme sonrasında yaş şartını sağlayamaması halinde belediye başkanlığından düşürülmesi gerekir.<sup>822</sup>

### 3.1.2.6.3. En Az İlkokul Mezunu Olmak

Diğer bir olumlu şart ise en az ilkokul mezunu olma şartıdır.<sup>823</sup> Belirli bir eğitim seviyesine sahip olmak, okuma-yazma bilmemek göreve ilişkin faaliyetlerin yürütülmesini güçlendireceği için seçilme yeterliliği olarak kabul edilmiştir.<sup>824</sup> Temel eğitimin bir şart olarak öngörülmesi şu aşamada seçilme hakkını ihlal eder nitelikte olmamakla birlikte; daha ileri seviyede bir eğitimi gerekli kılan şartlar seçilme hakkını

<sup>820</sup> YSK, Karar No: 1928, K.T. 06/05/2004. [www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste](http://www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste) E.T.: 15/10/2022.

<sup>821</sup> YSK, Karar No: 433, K.T. 11/06/2007. [www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste](http://www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste) E.T.: 16/10/2022

<sup>822</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 95.

<sup>823</sup> Gözübüyük bu şartı milletvekili seçilme şartı yönünden “ulusal egemenliği kullanan ve genel oyla seçilmiş bir Mecliste, ulusun temsilini, ilkokul da olsa öğrenim koşuluna bağlamayı demokrasi ile bağdaştırmakta güçlük vardır.” ifadeleriyle eleştirmektedir. Gözübüyük, *Anayasa*, s. 190.

<sup>824</sup> 1924 ve 1961 Anayasaları ilkokul mezunu olma şartı yerine okuryazar olma şartını benimsemişti. 1924 Anayasası m. 12 “... Türkçe okuyup yazmak bilmiyenler mebus intihap olunamazlar.”; 1961 Anayasası m. 68/2 “Türkçe okuyup yazma bilmiyenler, ... milletvekili seçilemezler.”

ihlal edebilecektir. İlkokul mezuniyetinin yurtiçi veya yurtdışından alınmış olmasına ilişkin herhangi bir ayırım yapılmamıştır. Bu nedenle Türk vatandaşlığını haiz, ancak ilokulu yurtdışında bitirmiş bir kişi Türkçe bilmeden milletvekili olabilir.<sup>825</sup> Ancak söz konusu durumla vatandaşlığın Anayasa'nın 66 ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Türk babanın veya Türk ananın çocuğu Türktür.*” hükmü kapsamında alınması halinde karşılaşılabılır. 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 11 nci maddesi sonradan edinilen vatandaşlık için “*yeteri kadar Türkçe konuşabilmek*” şartını aramaktadır.

Ülkemizde eğitim sisteminde sık sık değişiklik ve düzenlemelere gidildiği malumdur. Yakın tarihimizde ilkokul eğitimin süresine, kapsamına, kimlerin ilkokul çağında olduklarına ilişkin birçok değişikliğe tanıklık edilmiştir. Cumhuriyetimizin kuruluşuna dayanan milli eğitim programı çerçevesinde uzun bir süredir çocuklar, gençler ve hatta yetişkin vatandaşlar çeşitli seviyelerde eğitim alma imkânına sahip olmuştur. Yakın tarihimizde dahi bu konuda bir çok değişiklik yapılmışken; doğal olarak daha eski yıllarda edinilen diplomaların denkliği, bir kişinin ilkokul eğitimini başarıyla tamamlayıp tamamlamadığı gibi hususlar hakkında tereddütler ortaya çıkabilmektedir. Yüksek Seçim Kurulu bu gibi durumlarda isabetli bir şekilde Milli Eğitim Bakanlığından resmî görüş isteme yolunu izlemektedir. Örneğin belediye meclisi üyesi seçilme yeterliliğine ilişkin verilen bir Yüksek Seçim Kurulu kararında, “Halk Dersaneleri Bitirme Belgesi” nin ilkokul diploması yerine geçip geçmediği hususu Milli Eğitim Bakanlığı'ndan alınan görüş üzerine netleştirilerek, adayın seçilme yeterliliği olmadığı kararına ulaşılmıştır.<sup>826</sup>

Yüksek Seçim Kurulu ilkokul mezuniyeti şartının adayın “seçildiği tarihte” bulunup bulunmadığı üzerinde durmaktadır. Yüksek Seçim Kurul'una göre bir kişi seçim tarihi itibariyle ilkokul mezunu ise bu açıdan seçilme yeterliliğine sahiptir.<sup>827</sup>

#### 3.1.2.6.4. Kısıtlı Olmamak

<sup>825</sup> **ŞİK Hüseyin**, “1982 Anayasası'nda Milletvekili Seçilme Yeterliliği ve Mukayeseli Hukuktaki Durum”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, Sayı:1, 2013, s. 369.

<sup>826</sup> YSK, Karar No: 710, K.T. 22/03/2004. [www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste](http://www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste) E.T.: 16/10/2022

<sup>827</sup> YSK, Karar No: 1679, K.T. 29/05/1999; YSK, Karar No: 790, K.T. 19/10/2002. [www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste](http://www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste) E.T.: 17/10/2022.

Olumsuz şartlardan ilki ise kısıtlı olmamaktır. Hakkında kısıtlılık kararı alınan kimse fiil ehliyetine tam olarak sahip değildir. Kısıtlılık, bir kimsenin kanunda öngörülen belirli sebeplerden birine dayanarak, mahkeme kararı ile fiil ehliyetinden tamamen veya kısmen yoksun bırakılmasıdır. Küçükler zaten velayet veya vesayet altında olduklarından, kısıtlılık kararı sadece ergin kişiler için alınır.<sup>828</sup> Kısıtlı, diğer bir ifadeyle tam ehliyetsiz kişi, yasal temsilcisinin izni olmadan birçok hukuki işlemi yapma yeteneğinden yoksundur.<sup>829</sup> Bu itibarla mahalli idareler seçimi sonrasında getirildiği görev itibarıyla, kendisi için dahi hukuki işlem yapma yeteneği tam olmayan bir kişinin kamusal bir görev üstlenmesi kabul edilemez. Belediye başkanlığı görevini yürütürken kısıtlanan belediye başkanı Danıştay kararı ile organlık sıfatını kaybedecek; bir başka ifadeyle belediye başkanlığından düşürülecektir.

Kısıtlılık halinin seçilmeye engel olmasına ilişkin bahse değer bir örnek; KAYA tarafından da bahsedildiği üzere taksirli bir suç nedeniyle mahkûmiyet ve bunun sonucu olarak kısıtlılık halidir. Aşağıda inceleyeceğimiz üzere taksirli suç nedeniyle mahkûmiyet seçilmeye engel bir durum değildir. Bununla birlikte, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 407 nci maddesi "*Bir yıl veya daha uzun süreli özgürlüğü bağlayıcı bir cezaya mahkûm olan her ergin kısıtlanır.*" hükmünü, 471 nci maddesi ise "*Özgürlüğü bağlayıcı cezaya mahkûmiyet sebebiyle kısıtlı bulunan kişi üzerindeki vesayet, hapis hâlinin sona ermesiyle kendiliğinden ortadan kalkar.*" haizdir. Dolayısıyla taksirli bir suç işlemiş olsa da bir yıl veya daha uzun süreli özgürlüğü bağlayıcı bir cezaya mahkum olan kişi kısıtlanır ve kısıtlılık hali "hapis hali" sona erene kadar devam eder. Bu durumda kişi, işlediği taksirli suç nedeniyle seçilme yeterliliğini kaybetmese de işlediği taksirli suç nedeniyle mahkum olduğu hürriyeti bağlayıcı ceza sonucunda içinde bulunduğu kısıtlılık hali nedeniyle seçilme yeterliliğini kaybeder.<sup>830</sup>

### 3.1.2.6.5. Askerlikle İlişkisi Olmamak

Askerlikle ilişiği olmamak şartı bir diğer olumsuz şarttır. Anayasa'nın 76 ncı maddesinin ikinci fıkrası ile 2839 sayılı Kanun'un 11 nci maddesinin birinci fıkrasının

<sup>828</sup> İzmir, s. 71.

<sup>829</sup> Öztan, s. 248-249.

<sup>830</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 140-141.

(c) bendinin eski hallerinde yükümlü olunan askerlik hizmetinin yapılmış olunması şartı öngörülmekteydi. Bu düzenlemeye göre askerlikten muaf tutulanlar ile askerlik hizmetini yerine getirmiş olanlar seçimlerde aday olabilirken; askerlik hizmeti tecilli olanlar aday olamıyordu.<sup>831</sup> 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası getirilen yeni düzenlemeler ile askerlik hizmetini tamamlamış olan veya bu hizmetten muaf olanların yanında, “tecilli” durumda olan kişilerin de aday olması mümkündür. 1111 sayılı Askerlik Kanunu’nun<sup>832</sup> 1 inci maddesi uyarınca askerlik sadece erkek Türk vatandaşları için zorunlu olduğundan, bu olumsuz şart şüphesiz sadece erkek adaylar için geçerlidir.

### 3.1.2.6.6. Kamu Hizmetinden Yasaklı Olmamak

Kamu hizmetinden yasaklı olan kişilerin de mahalli idareler seçimlerinde adaylığı mümkün değildir. Ceza hukukumuzda hapis cezasına mahkûm olan kişilerin, bu mahkûmiyetin bir sonucu olarak, bazı hakları veya yetkileri kullanamayacakları kabul edilmiştir.<sup>833</sup> Toplumda kişiler arasında güven esasına dayalı bir ilişki biçimi hâkimdir. Suç işleyen, dolayısıyla toplumun kendisine duyduğu güveni yitiren kişi; özellikle güven ilişkisinin varlığını gerekli kılan belli hakları kullanmaktan yoksun bırakılmaktadır.<sup>834</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun<sup>835</sup> 53 üncü maddesi birinci fıkrasının (a) bendi “*Sürekli, süreli veya geçici bir kamu görevinin üstlenilmesinden; bu kapsamda, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinden veya Devlet, il, belediye, köy veya bunların denetim ve gözetimi altında bulunan kurum ve kuruluşlarca verilen, atamaya veya seçime tabi bütün memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilmekten,*” yoksunluğu öngörmektedir. Birinci fıkra uyarınca “kast” ile işlenmiş bir suçun varlığını gerektiren hak yoksunluğu; ikinci fıkra uyarınca, mahkum olunan hapis cezasının infazının tamamlanmasıyla ortadan kalkar.<sup>836</sup>

<sup>831</sup> Teziç, s. 264.

<sup>832</sup> 12-17/07/1927 tarih ve 631-635 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>833</sup> Toroslu, *Ceza*, s. 388.

<sup>834</sup> İzmir, s. 73.

<sup>835</sup> 12/10/2004 tarih ve 25611 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>836</sup> Türk Ceza Kanunu m. 53: “(1) Kişi, kasten işlemiş olduğu suçtan dolayı hapis cezasına mahkûmiyetin kanuni sonucu olarak; a) Sürekli, süreli veya geçici bir kamu görevinin üstlenilmesinden; bu kapsamda, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinden veya Devlet, il, belediye, köy veya bunların denetim ve gözetimi

5393 sayılı Kanun'un 45 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi, belediye başkanının seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanmış olması durumunda bir başkan vekili seçileceğini düzenlemekte; aynı maddenin beşinci fıkrası ise belediye başkan vekilini, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış ya da tutuklanmış olan başkan göreve dönünceye kadar görev yapacağını öngörmektedir. Ancak, seçilme yeterliliği şartı olan kamu hizmetinden yasaklılığa ek olarak; kasten işlenmiş bir suçtan mahkûmiyet nedeniyle de belediye başkanının düşürülmesi söz konusu olabilecektir. Bir başka ifadeyle belediye başkanı hem kamu hizmetinden yasaklılık hem de işlediği suçun niteliğine veya aldığı cezanın süresine göre zaten belediye başkanlığından düşürülebilecektir. Düşürülen belediye başkanının görevine dönmesi söz konusu olmadığından ilgili mevzuat hükümleri arasında çelişki mevcuttur.<sup>837</sup>

### 3.1.2.6.7. Mahkûmiyet

Kişilerin işledikleri bazı suçlar ve aldıkları cezalar da belediye başkanlığı seçilme yeterliliği için olumsuz şart oluşturmaktadır. Suçlar ile ilgili seçilmeye engel hüküm giyme halleri iki grupta değerlendirilmelidir. Birinci grupta hükmolunan ceza, ikinci grupta ise suçun türü dikkate alınmaktadır.<sup>838</sup>

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 9 uncu maddesinin birinci fıkrasından atıfla; belediye başkanının seçilme yeterliliğinde 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu'nun 11 inci maddesinin (e) fıkrası hükmolunan cezaya, (f) fıkrası ise işlenen suçun türüne ilişkin şartları düzenlemektedir.

---

*altında bulunan kurum ve kuruluşlarca verilen, atamaya veya seçime tabi bütün memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilmekten, b) Seçme ve seçilme ehliyetinden (...) (2) , c) Velayet hakkından; vesayet veya kayımlığa ait bir hizmette bulunmaktan, d) Vakıf, dernek, sendika, şirket, kooperatif ve siyasi parti tüzel kişiliklerinin yöneticisi veya denetçisi olmaktan, e) Bir kamu kurumunun veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunun iznine tabi bir meslek veya sanatı, kendi sorumluluğu altında serbest meslek erbabı veya tacir olarak icra etmekten, Yoksun bırakılır. (2) Kişi, işlemiş bulunduğu suç dolayısıyla mahkûm olduğu hapis cezasının infazı tamamlanıncaya kadar bu hakları kullanamaz..."*

<sup>837</sup> Kaya, Mahalli, s. 142-143.

<sup>838</sup> ONAR Erdal, "1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi", Anayasa Yargısı, Cilt: 14, 1997, s. 414.

### 3.1.2.6.7.1. Ceza Ayrımı

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11 inci maddesinin (e) fıkrası "*Taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar*" şeklinde kaleme alınmış olup; bu hüküm uyarınca kasıtlı<sup>839</sup> bir suçtan dolayı toplam bir yıl ve daha fazla hapis cezasına veya süresi ne kadar olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymek belediye başkanı seçilme yeterliliğini ortadan kaldıracaktır. Belediye başkanlığı sıfatının 2839 sayılı Kanun'un 11 inci maddesinin (e) fıkrası uyarınca, seçilme yeterliliğinin ortadan kalkması nedeniyle kaybında; kast, mahkûm olunan cezanın miktarı ve türü ile cezanın kesinleşmesi olmak üzere üç şart gerçekleşmelidir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 21 inci maddesinin birinci fıkrası kastı "*suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesi*" şeklinde tanımlamaktadır. Bunun yanında Türk Ceza Kanunu'nun 22 nci maddesinin ikinci fıkrası taksiri "*dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesi öngörülmeyerek gerçekleştirilmesi*" şeklinde tanımlamakta olup; yine aynı maddenin birinci fıkrası taksirle işlenen fiillerin ancak kanunun açıkça belirttiği hallerde cezalandırılacağı belirlenmiştir. Süresi ne kadar olursa olsun taksirle işlenen bir suçtan dolayı verilen mahkûmiyet kararı seçilme engeli yaratmayacaktır. Nitekim Danıştay da bir kararında "*...Yukarıda sözü edilen kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, taksirli suçlar dışında, toplam 1 yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanların belediye başkanlığından düşürüleceği açıktır. Bu durumda, tedbirsizlik, dikkatsizlik nizam ve kaidelere riayetsizlik sonucu birden çok kişinin ölümüne sebebiyet vermek suçundan yargılanıp, taksirli tehlikeye sebebiyet verdiği için 2 yıl hapis cezası ile cezalandırılan belediye başkanı hakkındaki düşürülme isteminde yasal isabet bulunmamaktadır.*" değerlendirmeleriyle belediye başkanının düşürülmesi istemini reddetmiştir.<sup>840</sup>

<sup>839</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu m. 21/1 "*Kast, suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesidir*".

<sup>840</sup> D8D, E. 2007/1642, K. 2007/3060, K.T. 21/05/2007, yk.



İşlenen suçun kasten işlenmiş olması şartının yanında, bu suç nedeniyle mahkum olunan cezanın toplam bir yıldan fazla olması da gerekmektedir. Nitekim belediye meclis üyesinin düşürülmesine ilişkin bir Danıştay kararında “...*Dosyanın incelenmesinden; ... İli ... İlçesi belediye meclis üyesi olan ...'ın ... Ağır Ceza Mahkemesinin ... sayılı kesinleşen kararı ile "basit yaralama" suçundan 10 ay hapis cezasıyla cezalandırılması üzerine ... adı geçen belediye meclis üyeliğinden düşürülmesinin istenildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, adı geçen belediye meclis üyesinin, yukarıda anılan Kanunun aradığı süre olan bir yılın altında hapis cezasına mahkum olması nedeniyle seçilme yeterliğini kaybetmediği açıktır.*” değerlendirilmesinde bulunulmuştur.<sup>841</sup> Ancak mahkûm olunan hapis cezası dikkate alınırken; ilgili hükümde geçen toplam bir yıl ifadesinden tek seferde alınan ceza değil, farklı suçlardan alınan cezaların toplamının dikkate alınacağı anlaşılmaktadır.<sup>842</sup> ONAR’ın da ifade ettiği üzere düzenlemeyle tekerrürü önleme amacıyla bulunduğu düşünülse de düzenleme onbir ayrı suçtan birer ay olmak üzere toplam onbir ay hapis cezası almış bir kişinin seçilebilmesine engel oluşturmamaktadır.<sup>843</sup> Bunun yanında daha önce kasıtlı bir suçtan dolayı onbir aylık kesinleşmiş hapis cezası mahkûmiyeti bulunan ve cezasının infazı tamamlanmış bir belediye başkanının, görevine ilişkin manevi ağırlığı olmayan farklı bir suç nedeniyle alacağı bir aylık hapis cezasının seçilme yeterliliğini ortadan kaldırılması yerindeлик açısından tartışmalıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 48 inci maddesi, memuriyete giriş için kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına mahkum olmama şartını aramış, söz konusu cezanın bir suçla ilişkin olmasına vurgu yapmışken; tekerrürü önlemekte dahi yetersiz olduğu görülen düzenlemenin sorunlu olduğunu söylemek mümkündür. Bu nedenle belediye başkanının seçilme yeterliliğinin kaybında, 657 sayılı Kanun’a benzer şekilde kasıtlı bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla kesinleşmiş hapis cezasına mahkûm olmama şartı aranması ve bir yıldan az hapis cezaları söz konusu olduğunda 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 45 inci maddesinin işletilmesi yerinde olacaktır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 46 ncı maddesi hapis cezalarını ağırlaştırılmış müebbet hapis, müebbet hapis ve süreli hapis olarak üçe ayırmıştır. Sırasıyla 47 nci ve

<sup>841</sup> D8D, E. 2013/6249, K. 2013/8115, K.T. 19/11/2013, yk.

<sup>842</sup> Onar, s. 415.

<sup>843</sup> Onar, s. 415.

48 inci maddeler ağırlaştırılmış müebbet ve müebbet hapis cezalarının kişinin hayatı boyunca devam edeceğini belirlerken, 49 uncu madde uyarınca süreli hapis cezaları asgari bir ay ile azami yirmi yıl arasında verilen hapis cezası olarak düzenlenmiştir. Herhangi bir süreye bağlanmamış olsa da kişinin hayatı boyunca sürececek bir cezaya ilişkin mahkûmiyet de evleviyetle seçilme yeterliliğini ortadan kaldıracaktır. Müebbet hapis cezasına mahkûm olan bir belediye başkanıyla ilgili olarak da Danıştay tarafından düşürülme kararı verilmiştir. Kararda “*Dosyanın incelenmesinden, ... İli ... İlçesi Belediye Başkanı ...'ın kan gütme saiki ile tasarlayarak öldürme suçuna asli, maddi fail ve yardımcı failleri azmettirmek suçundan ... Ağır Ceza Mahkemesinin ... kararıyla "müebbet hapis cezası ile cezalandırılmasına ve müebbet hapis cezasının infazı tamamlanuncaya kadar Türk Ceza Kanununun 53/1. maddesindeki haklardan yoksunluğuna" karar verildiği ve söz konusu kararın ... kesinleştiği anlaşılmaktadır. Olayda, ... Belediye Başkanı ...'ın işlediği suç nedeniyle verilen yukarıda bahsi geçen cezalar nedeniyle 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasasının 11. maddesinin (e) bendi uyarınca seçilme yeterliliğini kaybettiği tartışmasızdır.*” gerekçesi yer almıştır.<sup>844</sup>

2839 sayılı Kanun’un 11 inci maddesinin (e) fıkrası uyarınca süresinden bağımsız olarak ağır hapis cezasına mahkûmiyet de seçilme yeterliliğini ortadan kaldıracak etkiye sahip olmakla birlikte; yeni Türk Ceza Kanunu’nda ağır hapis cezası düzenlenmemiş, 5252 sayılı Türk Ceza Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkındaki Kanun ile kanunlarda öngörülen tüm “ağır hapis” cezaları, “hapis” cezalarına dönüştürülmüştür. Dolayısıyla, 2839 sayılı Kanun’un 11 inci maddesinde yer alan ağır hapis cezası da hapis cezasına dönüşmüş olmaktadır. Dönüştürülmüş hapis cezası bir yıldan az ise milletvekili ve dolayısıyla belediye başkanı seçilmeye engel teşkil etmeyecektir.<sup>845</sup>

Son şart ise ceza hükmünün kesinleşmiş olması şartıdır. Hâkimin veya tarafların değiştirme imkânlarının bulunmadığı, değiştirmek için öngörülmüş kanun yollarının tükendiği hüküm kesin hükümdür.<sup>846</sup> Bu çerçevede Danıştay tarafından, 2839 sayılı

<sup>844</sup> D8D, E. 2008/7231, K. 2008/6570, K.T. 27/10/2008, yk.

<sup>845</sup> **TURHAN Faruk**, “Anayasa ve Milletvekili Seçimi Kanununa Göre Seçilmeye Engel Suç ve Cezaların Yeni Ceza Mevzuatı Açısından Değerlendirilmesi”, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1-2, 2007, s. 62.

<sup>846</sup> **EREM Faruk**, “Ceza Usulünde Kesin Hüküm”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 1, 1963, s. 39.

Kanun'un 11 inci maddesinin (e) fıkrası uyarınca seçilme yeterliliğinin ortadan kalkıp kalkmadığına ilişkin değerlendirme yapılırken suçun kasten işlenip işlenmediği ve hükümlenen ceza veya cezalar toplamının bir yılı aşip aşmadığı hususlarının yanında, hükmün kesinleşip kesinleşmediği hususu da göz önünde bulundurulmaktadır. Örnek bir Danıştay kararında “...*Dosyanın incelenmesinden, ... İli, ... İlçesi, ... Belediye Başkanı ...'in kasten yaralama ve yasak silah taşıma suçlarından ... Ağır Ceza Mahkemesinin ... sayılı kararıyla toplam 1 yıl 11 ay 30 gün hapis cezası ile cezalandırılmasına karar verildiği ve söz konusu kararın Yargıtay tarafından onanarak ... kesinleştiği anlaşılmaktadır...*” denilerek; öncelikle suçun kasıtlı olarak işlendiği, daha sonra alınan ceza miktarının bir yıldan fazla olduğu ve nihayet mahkûmiyetin kesinleşmiş nitelikte olduğu tespit edilerek belediye başkanının düşürülmesine karar verilmiştir.<sup>847</sup> Bir diğer kararda “... *hakkında kesinleşmiş yargı kararı bulunmayan, bir kişinin suçlu sayılmayacağı Anayasanın 38. maddesi 4. fıkrası ile güvence altına alınmış bulunduğundan, adı geçen belediye başkanı hakkında soruşturma veya dava açılmış olması görevinde yetersizliğini ve düşürülmesini gerektirmediği...*” tespitinde bulunularak, düşürülme talebi reddedilmiştir.<sup>848</sup>

Kasıtlı bir suçtan dolayı toplam bir yıl veya daha fazla hapis cezasına mahkûmiyet nedeniyle organlık sıfatının kaybında suçun türü dikkate alınmamaktadır. Örneğin ruhsatsız ateşli silah bulundurma<sup>849</sup>, kasten öldürmeye teşebbüs<sup>850</sup>, hakaret<sup>851</sup>, resmî evrakta sahtecilik<sup>852</sup>, petrol kaçakçılığı<sup>853</sup>, kişiyi hürriyetten yoksun bırakma<sup>854</sup>, görevi kötüye kullanma<sup>855</sup>, kaçakçılığa konu eşyayı bu özelliğini bilerek ticari amaçla satmak<sup>856</sup>, kanuna aykırı toplantı ve gösteri yürüyüşleri düzenleme<sup>857</sup> gibi suçlar

<sup>847</sup> D8D, E. 2011/4571, K. 2011/3855, K.T. 14/09/2011, yk.; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 2012/9331, K. 2013/7550, K.T. 16/11/2013, yk.

<sup>848</sup> D8D, E. 1987/8, K. 1987/ 141, K.T., 25/03/1987, Danıştay Dergisi, Yıl: 18, Sayı: 68-69, 1988, s. 515.

<sup>849</sup> D8D, E. 2012/4496, K. 2012/6133, K.T. 06/07/2012, yk.

<sup>850</sup> D8D, E. 2012/7646, K. 2013/8213, K.T. 19/11/2013, yk.

<sup>851</sup> D8D, E. 2013/8002, K. 2013/9863, K.T. 11/12/2013, yk.

<sup>852</sup> D8D, E. 2013/8003, K. 2014/102, K.T. 22/01/2014, yk.; D8D, E. 2013/11502, K. 2014/1619, K.T. 04/03/2014, yk.; D8D, E. 2014/2307, K. 2014/6188, K.T. 10/09/2014 yk.

<sup>853</sup> D8D, E. 2013/8629, K. 2013/11012, K.T. 26/12/2013, yk.

<sup>854</sup> D8D, E. 2013/10169, K. 2014/2090, K.T. 17/03/2014, yk.; D8D, E. 2013/11762, K. 2014/8765, K.T. 17/11/2014, yk.; D8D, E. 2015/657, K. 2015/4643, K.T. 14/05/2015, yk.

<sup>855</sup> D8D, E. 2014/828, K. 2014/7229, K.T. 21/10/2014, yk.

<sup>856</sup> D8D, E. 2015/5215, K. 2015/6716, K.T. 14/07/2015, yk.

<sup>857</sup> D8D, E. 2018/1908, K. 2018/4546, K.T. 18/09/2018, yk.

nedeniyle kasıt, ceza miktarı ve kesinleşme şartlarının gerçekleşmesi halinde belediye başkanlığı sıfatı kaybedilmektedir.

### 3.1.2.6.7.2. Suç Ayrımı

Mahkûm olunan hapis cezası miktarının veya türünün yanı sıra işlenen suçun niteliği de seçilmeye engel teşkil etmektedir. Belediye başkanın seçilme yeterliliğini ortadan kaldıran suçlar 2839 sayılı Kanun'un 11 inci maddesinin (f) fıkrası uyarınca affa uğramış olsalar bile *"1. Basit ve nitelikli zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkûm olanlar, 2. Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının, birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçundan mahkûm olanlar, 3. Terör eylemlerinden mahkûm olanlar, 4. Türk Ceza Kanununun 536 ncı maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle aynı Kanunun 537 nci maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkum olanlar."* milletvekili ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan atıf dolayısıyla belediye başkanı seçilemezler. 2839 sayılı Kanun'un 11 inci maddesinin (f) fıkrasında sayılan suçlarla ilgili olarak mahkûm olunan hapis cezasının miktarının veya türünün bir önemi bulunmamaktadır. Sayılan suçları işlemekten mahkûm olmak organlık sıfatının kaybı için yeterli bir sebeptir.

Söz konusu düzenlemede bazı çelişkili, tartışmalı veya eksiklik olarak görülebilecek hususlar bulunmaktadır. Bunlardan ilki Anayasa ve 2839 sayılı Kanun'da kullanılan terminolojiyle ilgilidir. Anayasa'nın 76 ncı maddesinin ikinci fıkrası *"...zimmet, ihtilas, irtikap, 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 milletvekili*

*seçilemezler.*” hükmünü haizdir. Anayasa’nın bu hükmünde “hüküm giymiş olanlar” ifadesinin kullanıldığı da göze çarpmaktadır. Bunun yanında 2839 sayılı Kanun’un 11 inci maddesi seçilme yeterliliğini ortadan kaldıran suçları sayarken “mahkum olanlar” ifadesini kullanmıştır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu<sup>858</sup> çerçevesinde “hüküm giymiş olmak” tabiri hapis cezasını ve adli para cezasını kapsamaktadır. Bununla birlikte mülga Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu çerçevesinde “mahkumiyet”, yargılamanın kişi hakkında güvenlik tedbirleri uygulanmasına hükmolunmasıyla sonuçlanması halini de kapsamaktaydı. Bu sebeple 2839 sayılı Kanun ve Anayasa arasında bir çelişki bulunmaktadır. Bu çelişki ise Anayasa hükmünü üstün sayarak, 76 ncı maddenin ikinci fıkrasında sayılan suçlarla ilgili olarak hakkında cezaya veya güvenlik tedbirine hükmolunan bir kimsenin milletvekili seçilme yeterliliğinin ortadan kalktığını kabul ederek giderilebilecektir.<sup>859</sup> Belediye başkanlığı seçilme yeterliliği söz konusu olduğundaysa; 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında doğrudan 2839 sayılı Kanun’a atıf bulunduğundan, seçilme yeterliliği değerlendirilirken adayın veya seçilmiş belediye başkanının mahkûm olup olmadığı göz önünde bulundurulmalıdır. Milletvekili seçilme yeterliliğinin aksine, belediye başkanları için ilgili Anayasa hükmü yerine 2839 sayılı Kanun esas alınmalıdır.

Bu konuda diğer tartışmalı konu; Anayasa’nın 76 ncı maddesinin birinci fıkrası ile ve ilgili 2839 sayılı Kanun’un 11 inci maddesinin (f) fıkrasının birinci bendinde “yüz kızartıcı suçlar” örnek olarak sayılmasının yanında, iki düzenlemede de sayma sonrasında “gibi” kelimesi kullanılarak düzenlemenin uygulayıcının yorumuna açık bırakılmasıdır. Yüz kızartıcı suç kişiyi utandıran ve toplum nezdinde küçük düşüren suç olarak ifade edilebilir. Ancak ahlaki ve görelî bir değerlendirme içermesi nedeniyle; yüz kızartıcı suç kavramı toplumdan topluma, yöreden yöreye veya insandan insana değişebilir.<sup>860</sup> Ceza hukukunda hangi suçların yüz kızartıcı suç olduğu, hangi suçların yüz kızartıcı suç olmadığı yönünde bir ayırım yapılmadığından; yüz kızartıcı suçtan ne

<sup>858</sup> 17/12/2004 tarih ve 25673 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>859</sup> Turhan, *Anayasa*, s. 63.

<sup>860</sup> **MALKOÇ İsmail**, “*Kanunlarımızda ‘Yüz Kızartıcı Suç’ Kavramı*”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 4, 1989, s. 588-599.

anlaşılması gerektiği öteden beri tartışmalı bir konudur. Zira Ceza Hukukunda bütün suçların zararlı ve tehlikeli olduğu, toplum tarafından onaylanmayan davranışlar olduğu kabul edilir. Her suç toplum düzenine aykırılık oluşturur ve ceza hukukunda suçların gruplandırılmasında kullanılacak ahlaki bir ölçüte başvurulamaz.<sup>861</sup> Düzenlemelerde yer alan “gibi yüz kızartıcı suçlar” ifadesinin yorumuna ilişkin bir görüşe göre; “gibi” kelimesinin kullanımı nedeniyle yüz kızartıcı suç sayılan suçlarla sınırlı olmayıp, toplumun mevcut yapısına göre değişiklik gösterebilecektir.<sup>862</sup> Bu doğrultuda da kullanılan “gibi” kelimesi “ve benzerleri” anlamına gelmektedir.<sup>863</sup> Bir diğer görüşe göre ise “gibi yüz kızartıcı suçlar” ifadesinin benzeri suçları da kapsayıcı şekilde değil; sadece belirli bir tür suçları kapsayıcı şekilde anlaşılması gerekmektedir.<sup>864</sup> Suçta ve cezada kanunilik ile hukuki belirlilik ilkeleri gereği yüz kızartıcı suçun kapsamının da sınırlı olması gerektiği değerlendirilmekle birlikte doktrinde konu ile ilgili bir uzlaşma sağlanamamıştır.

Hangi suçların yüz kızartıcı suç olduğu tartışmasına doğal olarak girilmeyecektir. Zira mevcut düzenlemeler ışığında yüz kızartıcı suçtan ne anlaşılması gerektiğinin tespiti, yüz kızartıcı suç kavramının kapsamının belirlenmesi mahkemelere bırakılmışken; yüksek mahkemelerin dahi kendi yorumlarında zaman içerisinde farklılığa gittikleri görülmektedir. Örneğin Danıştay 1. Dairesi tarafından verilen bir kararda “... ‘yüz kızartıcı’ olarak hep aynı suçların sayılmış olduğu görülmektedir. Bunun bir rastlantı sonucu olmadığı kuşku götürmez, öyleyse yasa koyucunun yüz kızartıcı suçları bunlardan ibaret kabul ettiğini, hükümlerde yer alan ‘gibi’ sözcüğünün ‘sayılan suçlardan biri’ anlamında kullanıldığını ortaya koymaktadır.” yorumu yapılmışken<sup>865</sup>; Danıştay 10. Dairesi tarafından verilen bir diğer kararda “zina, iffete saldırı, küçükleri

<sup>861</sup> **AYDIN Devrim**, “Yüz Kızartıcı Suç”, Prof. Dr. Mümtaz Soysal’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2009, s. 152.

<sup>862</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 109; **YILDIRIM Turan**, “Seçilme Yeterliliğini Kaybetme ve Mahkûmiyet Sebebiyle Belediye Başkanlığından Düşürülme”, Hukuk Araştırmaları, Cilt:7 Sayı: 1-3, 1992-1993, s. 93.

<sup>863</sup> **SELÇUK Sami**, *Dolandırıcılık*, Yasa Yayınları, İstanbul, 1982, s. 67.

<sup>864</sup> **TOROSLU Nevzat**, “Yüz Kızartıcı Suçlar”, Denetim Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 73, 1992, s. 20-22; Onar, s. 420.

<sup>865</sup> D1D, E. 1983/220, K. 1983/260, K.T. 09/11/1983, Danıştay Dergisi, Yıl: 17, Sayı: 66-67, 1984, s. 446.

*baştan çıkarma, fuhsiyata tahrik*” suçları yüz kızartıcı suç kapsamında sayılarak ilgili memuriyetten çıkarılma kararı onanmıştır.<sup>866</sup>

Belediye başkanının seçilme yeterliliğinin kaybının tespitine ilişkin, yüz kızartıcı suç kavramının yarattığı belirsizliklerin giderilebilmesi adına; 2839 sayılı Kanun’da ilgili hükümden “gibi yüz kızartıcı ” kelimesinin çıkarılarak, örneklendirme yerine sınırlı olarak sayma yönteminin tercih edilmesi yerinde olacaktır.<sup>867</sup> Keza hangi suçların yüz kızartıcı nitelikte olduğuna ilişkin referans alınacak bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum, organlık sıfatının kaybına ilişkin Danıştay kararlarına da yansımakta, kararlarda benzer nitelikteki suçlar nedeniyle organlık sıfatının kaybına karar verilirken; kimi durumlarda 2839 sayılı Kanun’un ceza miktarı ve türüne ilişkin 11/e hükmü, kimi zamansa suçun niteliğine ilişkin 11/f hükmü gerekçe olarak gösterilmektedir.

Örneğin sahtecilik suçunun konu olduğu ve belediye meclis üyesinin seçilme yeterliliğine ilişkin bir kararda Danıştay “...2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasasının 11. maddesinin (f) fıkrasının 1. bendinde affa uğramış olsalar bile; basit ve nitelikli zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmî ihale ve alım-satımlara fesat karıştırma veya Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkum olanların milletvekili seçilemeyeceği kuralı bulunmaktadır. Dosyanın incelenmesinden, ... Belediye Meclis üyesi ...'ün ... Ağır Ceza Mahkemesinin 2.2.2005 gün ve E:2004/89, K:2005/7 sayılı kesinleşen kararı ile "yalan yere doğrulama yapmak suretiyle sahte belge düzenlemek" eyleminden dolayı 756 sayılı Türk Yasasının 355. maddesi uyarınca 2 ay 10 gün hapis ve 519.885.000 TL ağır para cezasıyla cezalandırıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, ... Belediye Meclis üyesi ...'ün sahtecilik eyleminden dolayı kesinleşmiş 2 ay 10 gün hapis ve ağır para cezası bulunduğu ve seçilme yeterliliğini yitirdiği açıktır” değerlendirmesinde bulunmuştur.<sup>868</sup>

<sup>866</sup> D10D, E. 1986/1946, K. 1986/2547, K.T. 29/12/1986, Danıştay Dergisi, Yıl: 14, Sayı: 54-55, 1987, s. 89.

<sup>867</sup> Örneğin, 5728 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 48/A-5 hükmünde “gibi yüz kızartıcı, şeref ve haysiyet kırıcı suçlar” ifadesine yer verilmemiştir.

<sup>868</sup> D8D, E. 2007/2362, K. 2007/3825, K.T. 18/06/2007, yk.

Danıştay'ın bu kararda suçun miktarını dikkate almadığı, sahtecilik suçunun niteliği gereğince 2839 sayılı Kanun'un 11/f hükmü çerçevesinde seçilme yeterliliğinin bulunmadığı tespitinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak parada sahtecilik suçuna ilişkin bir diğer kararda “*Dosyanın ...Belediye Başkanı ...'in, ... Ağır Ceza Mahkemesinin ... kararı ile sahte parayı bilerek tedavüle sürmek (parada sahtecilik) suçundan 5237 sayılı Yasanın 197/1 maddesi gereğince 2 yıl 6 ay hapis ve 2.000,00 TL adli para cezası ile cezalandırıldığı ve bu kararın ... kesinleştiği anlaşılmaktadır... Belediye Başkanı ...'in, sahte parayı bilerek tedavüle sürmek (parada sahtecilik) suçundan dolayı 2 yıl 6 ay hapis cezası ile cezalandırılması nedeniyle 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasasının 11. maddesinin (e) bendi uyarınca seçilme yeterliğini kaybettiği tartışmasızdır.*” değerlendirmesinde bulunulmuş; parada sahtecilik suçu yüz kızartıcı suç olarak kabul edilmeyerek, bunun yerine belediye başkanının aldığı ceza miktarı sebep gösterilerek 11/e hükmü çerçevesinde belediye başkanının düşürülmesine hükmedilmiştir.<sup>869</sup>

2839 sayılı Kanun'un 11 inci maddesinin (f) fıkrasının ikinci bendinde halen mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'na<sup>870</sup> atıf bulunuyor olması ise yasa koyucunun, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun yürürlüğü sonrasında ilgili düzenlemeleri bu yeni düzenlemeye uyarlama hususunda ihmali göstermektedir.

Söz konusu bentte 765 sayılı Kanun'un ikinci kitabının birinci babına işaret edilmektedir. Bu nedenle 765 sayılı Kanun'un ikinci kitabının “Devlete Karşı Cürümler” başlığı altında düzenlenen birinci babında yer alan suçların; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'ndaki karşılıklarını tespit etmek gerekmektedir. 765 sayılı Kanun'un ikinci kitabının birinci babının; birinci faslında “devletin arsiulusal şahsiyetine karşı cürümler, ikinci faslında “devlet kuvvetleri aleyhinde cürümler”, üçüncü faslında “ecnebi devletlerle bunların reis ve elçileri aleyhinde cürümler” düzenlenmekteydi. 5237 sayılı Kanun'da ise bu suçların karşılığının, Kanun'un ikinci kitabının dördüncü kısmının; üçüncü bölümünde düzenlenen “devletin egemenlik alametlerine ve organlarının saygınlığına karşı suçlar”, dördüncü bölümünde düzenlenen “devletin

<sup>869</sup> D8D, E. 2010/6529, K. 2010/6567, K.T. 17/12/2010, yk.

<sup>870</sup> 13/03/1926 tarih ve 320 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.



güvenliğine karşı suçlar”, beşinci bölümünde düzenlenen “anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar”, altıncı bölümünde düzenlenen “milli savunmaya karşı suçlar”, yedinci bölümünde düzenlenen “devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk” ve sekizinci bölümünde düzenlenen “yabancı ülkelerle olan ilişkilere karşı suçlar” olduğu görülmektedir. KAYA’ya göre, bu sebeple 2839 sayılı Kanun’un 11 inci maddesinin (f) fıkrasının ikinci bendinin “5237 sayılı Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının, dördüncü kısmının üç ila sekizinci bölümleri arasında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçundan mahkum olanlar” şeklinde anlaşılması gerekmektedir.<sup>871</sup>

2839 sayılı Kanun’un 11 inci maddesinin (f) fıkrasının üçüncü bendi uyarınca terör eylemlerinden mahkûm olanların belediye başkanı seçilme yeterliliği bulunmamaktadır. Terör, dilimize Fransızca’dan geçmiş bir kelimedir. Yıldırma, cana kıyma ve malı yakıp yıkma, korkutma, tedhiş anlamlarına gelmektedir.<sup>872</sup> Terör kavramı genel geçer, tek tipte ve evrensel bir tanıma sahip değildir.<sup>873</sup> Bununla birlikte, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nun 1 inci maddesi terörü “*cebir ve şiddet kullanarak; baskı, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasî, hukukî, 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 eylemler*” şeklinde tanımlamıştır. Aynı Kanun’un 3 üncü maddesi “6/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 302, 307, 309, 311, 312, 313, 314, 315 ve 320 nci maddeleri ile 310 uncu maddesinin birinci fıkrasında yazılı suçlar, terör suçlarıdır.” demek suretiyle terör suçlarının neler olduğunu belirlemiştir; 4 üncü madde ise “Aşağıdaki suçlar 1 inci maddede belirtilen amaçlar doğrultusunda suç işlemek üzere kurulmuş bir terör

<sup>871</sup> Kaya, Mahalli, s. 175.

<sup>872</sup> Türkçe’de Batı Kökenli Kelimeler Sözlüğü, [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr) E.T.: 25/10/2022.; Terör ve terörizm kavramları için Bkz. YAYLA Atilla, “Terörizm: Kavramsal Bir Çerçeve”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 45, Sayı:1, 1990.

<sup>873</sup> TANÖR Bülent, “Terörle Mücadele Kanunu Üzerine İlk Düşünceler”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Cilt: 10, Sayı: 1-2, 1990, s. 166.

*örgütünün faaliyeti çerçevesinde işlendiği takdirde, terör suçu sayılır: a) Türk Ceza Kanununun 79, 80, 81, 82, 84, 86, 87, 96, 106, 107, 108, 109, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 142, 148, 149, 151, 152, 170, 172, 173, 174, 185, 188, 199, 200, 202, 204, 210, 213, 214, 215, 223, 224, 243, 244, 265, 294, 300, 316, 317, 318 ve 319 uncu maddeleri ile 310 uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan suçlar. b) 10/7/1953 tarihli ve 6136 sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanunda tanımlanan suçlar c) 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanununun 110 uncu maddesinin dördüncü ve beşinci fıkralarında tanımlanan kasten orman yakma suçları. ç) 10/7/2003 tarihli ve 4926 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununda tanımlanan ve hapis cezasını gerektiren suçlar. d) Anayasanın 120 nci maddesi gereğince olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde, olağanüstü halin ilanına neden olan olaylara ilişkin suçlar. e) 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 68 inci maddesinde tanımlanan suç.” düzenlemesiyle doğrudan terör suçu olmasa da maddede sayılan suçların terör amacıyla kurulmuş bir örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde terör suçu sayılacağını belirlemiştir.*

Yüz kızartıcı suçlarda karşılaşıldığı gibi, terör eylemlerinden mahkûmiyet söz konusu olduğunda da Danıştay tarafından verilen belediye başkanlığından düşürülme kararlarında gerekçelendirmede tereddüt yaşandığı görülmektedir. Terör örgütüne üye olmak<sup>874</sup>, terör örgütüne üye olmamakla birlikte örgüt adına suç işlemek<sup>875</sup>, terör örgütü mensuplarına hal ve sıfatlarını bilerek yardım ve yataklık etmek<sup>876</sup> suçlarından dolayı incelediği düşürülme taleplerinde 2839 sayılı Kanun’un 11/e hükmünü gerekçe olarak gösteren Danıştay; farklı kararlarda suç işlemeye tahrik<sup>877</sup>, silahlı terör örgütüne üye olma ve terör örgütüne yardım etme<sup>878</sup>, terör örgütü propagandası yapmak<sup>879</sup> suçları söz konusu olduğunda 11/f hükmünü gerekçe olarak göstermiştir. Hatta silahlı terör örgütü üyesi olmak suçu nedeniyle incelenen bir düşürülme talebine ilişkin, 2839 sayılı

<sup>874</sup> D8D, E. 2017/3963, K. 2017/6534, K.T. 20/09/2017, yk.; D8D, E. 2013/2326, K. 2014/2145, K.T. 18/03/2014, yk.; D8D, E. 2013/6389, K. 2014/2128, K.T. 18/03/2014, yk.; D8D, E. 2017/3963, K. 2017/6534, K.T. 20/09/2017, yk.; D8D, E. 2019/8847, K. 2020/3342, K.T. 14/07/2020, yk.

<sup>875</sup> D8D, E. 2015/3287, K. 2016/199, K.T. 22/01/2016, yk.

<sup>876</sup> D8D, E. 2009/9668, K. 2010/65, K.T. 18/01/2010, yk.

<sup>877</sup> D8D, E. 2017/6287, K. 2018/360, K.T. 25/01/2018, yk.

<sup>878</sup> D8D, E. 2016/9996, K. 2016/9719, K.T. 21/11/2016, yk.

<sup>879</sup> D8D, E. 2010/7170, K. 2011/47, K.T. 14/01/2011, yk.; D8D, E. 2010/9740, K. 2011/1221, K.T. 01/3/2011, yk.; D8D, E. 2012/3945, K. 2012/5698, K.T. 26/06/2012, yk.; D8D, E. 2017/6651 K. 2018/361, K.T. 25/01/2018, yk.; D8D, E. 2018/3827, K. 2018/5737, K.T. 15/10/2018, yk.

Kanun'un 11/f hükmü çerçevesinde düşürülme şeklinde verilen kararda karşı oy ilgi çekicidir. Karşı oyda, aynen alıntılanarak, *“Ülke siyasetinin çözüm süreci bakımından olumsuz etkilenmemesi ve seçme-seçilme özgürlüğünün daha geniş yorumlanabilmesi bakımından alınmış olan mahkûmiyet cezasının seçilmiş siyasetçilerin görevleri ile ilintilendirilemeyeceği düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.”* ifadeleri yer almaktadır.<sup>880</sup> Belediye başkanının organlık sıfatını kaybını karara bağlayan Danıştay'a ait bir kararda, yargı fonksiyonunu yerine getiren yüksek mahkemenin bir üyesinin, yargısal niteliğe sahip bir kararda karşı oy dahi olsa güncel genel siyasete atıf yaparak, hukuku bir kenara bırakması, şüphesiz, kabul edilebilir bir durum değildir.

2839 sayılı Kanununun 11 inci maddesinin (f) fıkrasının dördüncü bendi de işlenen suç bakımından seçilme yeterliliğinin kaybına yol açacak ilave suçlar öngörmüştür. Hüküm *“Türk Ceza Kanununun 536 ncı maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle aynı Kanunun 537 nci maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkûm olanlar.”* şeklinde kaleme alınmış olup; hükümde 765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu'nun 536 ncı ve 537 inci maddelerinde düzenlenen suçlar işaret edilmektedir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda bu suçların karşılığı olmadığından, 2839 sayılı Kanun'un 11/f-4 hükmünün günümüzde uygulanma imkanı bulunmamaktadır.<sup>881</sup>

### 3.1.2.6.7.3. Özel Durumlar

Özel durumlardan ilki hapis cezasının ertelenmesi durumudur. Erteleme, ilk defa suç işleyen veya suç işlemiş sayılan kişinin cezasının infazının bir süreliğine geri bırakılması ve failin bu süre içinde yeniden suç işlememesi halinde cezasının infaz edilmiş sayılması veya hükümlüğünün hiç ortaya çıkmamış sayılmasıdır.<sup>882</sup> 765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu döneminde, denetim süresi içinde suç işlenmemesi halinde mahkûmiyet ortadan kalktığından, erteleme kurumu “koşullu af” niteliğine sahipti.<sup>883</sup>

<sup>880</sup> D8D, E. 2012/3946, K. 2013/4201, K.T. 27/05/2013, yk.

<sup>881</sup> Kaya, Mahalli, s. 176.

<sup>882</sup> Toroslu, Ceza, s. 374.

<sup>883</sup> **TURHAN Faruk**, “Yeni Türk Ceza Kanunu'na Göre Cezaların Ertelenmesi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar”, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 3-4, 2006, s. 28.

Ancak, 765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu'nun aksine, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu uyarınca; denetim süresi içinde tekrar suç işlenmemesi halinde mahkûmiyet ortadan kalkmamakta, sadece ceza infaz edilmiş sayılmaktadır.<sup>884</sup> Ertelemenin sonucu olarak mahkûmiyet ortaya çıkmamış sayılmayacağından ve mahkûmiyetin sonuçları ortadan kalkmayacağından; 2839 sayılı Kanun'un 11/e ve 11/f hükümlerinin kapsamına girmekle birlikte ertelenmiş bir hapis cezasının varlığı seçilme yeterliliğini ortadan kaldıracaktır.<sup>885</sup> Danıştay'ın konuya ilişkin bir kararında “*Her ne kadar ... Belediye Başkanı ...'nın vekili tarafından... Cumhuriyet Başsavcılığınca verilen 16.08.2013 tarihli infaz erteleme kararı ile müvekkiline verilen hapis cezasının 2014 yerel seçimlerine kadar (11.04.2014 tarihine kadar) 8 ay süre infazının ertelendiği, bu infaz erteleme kararı kapsamında, mahkûmiyet hükmüne dayalı herhangi bir hak yoksunluğun doğmadığı ileri sürülmüşse de; bu durum, ... Belediye Başkanı ...'nın yaralama suçundan dolayı 1 yıl 18 ay hapis cezası ile cezalandırılmasına yönelik hüküm giydiği sonucunu değiştirmeyecektir.*” tespitinde bulunularak belediye başkanlığından düşürülme kararı vermiştir.<sup>886</sup>

Buna karşın Danıştay, terör örgütü propagandası yapmak suçu nedeniyle incelediği bir düşürülme talebinde “*Dosyanın incelenmesinden, ... Belediye Başkanı ...'ın terör örgütünün propagandasını yapmak suçundan... Ağır Ceza Mahkemesinin... Kararıyla, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'nun 7/2. maddesi uyarınca neticeten 2 yıl 6 ay hapis cezasıyla cezalandırıldığı, söz konusu kararın Yargıtay 9. Dairesince onanarak kesinleştiği, ... Ağır Ceza Mahkemesinin 13.10.2012 günü kesinleşen 6.8.2012 günlü ek kararıyla, ... sayılı kararın infazı aşamasında 6352 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesi uyarınca mahkumiyet hükmünün infazının ertelendiği anlaşılmaktadır. Yukarıda metnine yer verilen 6352 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesinin 3. fıkrası uyarınca mahkûmiyet hükmünün, infazı ertelenen kişi hakkında mahkûmiyete bağlı olarak herhangi bir hak yoksunluğu doğurmayacağı dikkate alındığında seçilme yeterliliğini kaybettiğinden söz etmeye olanak bulunmamaktadır.*”<sup>887</sup> değerlendirmesiyle düşürülme talebini reddetmiştir. Danıştay'ın söz konusu kararı, Anayasa Mahkemesi'nin

<sup>884</sup> Toroslu, Ceza, s. 375.

<sup>885</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 183; Yıldırım, 765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu döneminde de ertelemenin seçilme yeterliliğini ortadan kaldıracığı görüşünü savunmuştur. Yıldırım, *Mahalli*, s. 96

<sup>886</sup> D8D, E. 2013/10395, K. 2014/2091, K.T. 17/03/2014, yk.

<sup>887</sup> D8D, E. 2012/3944, K. 2013/3236, K.T. 17/04/2013, yk.

08/10/2015 tarihli kararı<sup>888</sup> öncesinde verdiği ve kararı 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun'un<sup>889</sup> Geçici 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasına<sup>890</sup> dayandırdığı anlaşılmalı birlikte; cezası ertelenmiş bir kişinin hak yoksunluğunun bulunmaması, seçilme yeterliliğinin olup olmamasından ayrı bir durumdur. Mahkûmiyetin sonucu olarak, kamu hizmetinden yasaklılık gibi bir hak yoksunluğu bulunmasa bile; 2839 sayılı Kanun'un 11/e ve 11/f hükümleri uyarınca seçilme yeterliliği zaten ortadan kalkacaktır.

Üzerinde durulması gereken bir diğer husus da koşullu salıverilmedir. Kasıtlı bir suç nedeniyle bir yıl ve daha fazla hapis cezasına mahkûmiyet, seçilme yeterliliğini sürekli olarak sona erdirdiğinden; infazın herhangi bir nedenle tamamlanamamış olması veya infaz sırasında hükümlünün koşullu salıverilmiş olması seçilme yeterliliğini tekrar

<sup>888</sup> AYM, E. 2014/140, K. 2015/85, K.T. 08/10/2015, R.G. 24/11/2015-29542: "...6.9.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 53. maddesinin;

A- (1) numaralı fıkrasında yer alan "Kişi, kasten işlemiş olduğu suçtan dolayı hapis cezasına mahkûmiyetin kanuni sonucu olarak;" bölümünün, fıkranın (b) bendinde yer alan ".seçilme ehliyetinden." ibaresi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

B- (1) numaralı fıkrasında yer alan ".hapis cezasına." ibaresinin, fıkranın (b) bendinde yer alan;

1- "Seçme ve." ibaresi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

2- ".seçilme ehliyetinden." ibaresi yönünden iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

C- 1- (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan ".ve diğer siyasi hakları kullanmaktan" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

2- (1) numaralı fıkrasında yer alan ".hapis cezasına." ibaresinin, fıkranın (b) bendinde yer alan ".ve diğer siyasi hakları kullanmaktan" ibaresi yönünden iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

D- (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan "Seçme ve." ibaresinin iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

E- (2) numaralı fıkrasının, maddenin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan;

1- "Seçme ve seçilme ehliyetinden." ibaresi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 2- ".ve diğer siyasi hakları kullanmaktan" ibaresi yönünden iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

F- (4) numaralı fıkrasında yer alan "Kısa süreli hapis cezası ertelenmiş veya." ibaresinin, maddenin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan;

1- "Seçme ve." ibaresi yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE,

2- ".seçilme ehliyetinden." ibaresi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

3- ".ve diğer siyasi hakları kullanmaktan" ibaresi yönünden iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

8.10.2015 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi. "

<sup>889</sup> 05/07/2012 tarih ve 28344 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>890</sup> "Mahkûmiyet hükmünün infazı ertelenen kişi hakkında bu mahkûmiyete bağlı olarak herhangi bir hak yoksunluğu doğmaz. Ancak bu kişinin, erteleme kararının verildiği tarihten itibaren üç yıl içinde birinci fıkra kapsamına giren yeni bir suç işlemesi hâlinde, bu suçtan dolayı kesinleşmiş hükümle cezaya mahkûm olduğu takdirde, ertelenen mahkûmiyet hükmüne bağlı hukuki sonuçlar kişi üzerinde doğar ve ceza infaz olunur."

kazandırmaz.<sup>891</sup> Danıştay tarafından verilen bir kararda da “... Belediye Başkanı ...'in ... 1. Sulh Ceza Mahkemesinin... sayılı kararı ile hakaret suçundan dolayı bir yıl hapis cezası ile cezalandırıldığı ve söz konusu kararın Yargıtay 2. Ceza Dairesince onanarak 11.4.2013 tarihinde kesinleştiği anlaşılmaktadır. Olayda her ne kadar ... tarafından 19.7.2013 tarihinde denetimli serbestlik tedbiri uygulanması talebinde bulunulmuş ve bu talebi ... İnfaz Hakimliği'nin ... kararı ile kabul edilerek 6411 sayılı Yasa'nın 13. maddesi ile 5275 sayılı Yasa'nın 105/A maddesine eklenen Geçici 4. maddesi gereğince tahliyesine ve cezanın koşullu salıverilme tarihi olan 5.4.2014 tarihine kadar olan kısmının denetimli serbestlik tedbiri uygulanmak suretiyle infazına karar verilmiş ise de; bu durum, ...'e "hakaret" suçundan dolayı verilen ve kesinleşen 1 yıl hapis cezasının infaz şekline ilişkin olup, cezanın hukuki sonuçlarını değiştirmeyeceği açıktır. Dolayısıyla ...'in söz konusu hapis cezası nedeniyle 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun yukarıda aktarılan hükmü uyarınca seçilme yeterliğini kaybettiği sonucuna varılmaktadır.” değerlendirmesinde bulunulmuş; denetimli serbestlik durumunun cezanın hukuki sonuçlarını ortadan kaldırmayacağından belediye başkanın düşürülmesine karar verilmiştir.<sup>892</sup>

Bunun yanında 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu niteliği itibarıyla bir maddi ceza hukuku kurumu olan<sup>893</sup> hükmün açıklanmasının geri bırakılması kurumunu düzenlemektedir. Kanun'un hükmün açıklanmasının geri bırakılmasını düzenleyen 231 inci maddesinin beşinci fıkrası “Sanığa yüklenen suçtan dolayı yapılan yargılama sonunda hükmolunan ceza, iki yıl veya daha az süreli hapis veya adli para cezası ise; mahkemece, hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilebilir. Uzlaşmaya ilişkin hükümler saklıdır. Hükmün açıklanmasının geri bırakılması, kurulan hükmün sanık hakkında bir hukukî sonuç doğurmamasını ifade eder.” şeklinde kaleme alınmıştır. Düzenlemeden anlaşılacağı üzere hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmesi halinde, açıklanması geri bırakılan hüküm sanık hakkında hukuki sonuç doğurmayacaktır. Maddenin sekizinci fıkrası, hakkında hükmün açıklanmasının geri bırakılması verilen sanığın beş yıl süreyle denetim süresine tabi tutulacağını

<sup>891</sup> Turhan, *Anayasa*, s. 60.

<sup>892</sup> D8D, E. 2013/8002, K. 2013/9863, K.T. 11/12/2013, yk.

<sup>893</sup> GÜNGÖR Devrim, OKUYUCU ERGÜN Güneş, “Hükmün Açıklanmasının Geri Bırakılması”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 65, Sayı: 4, 2016, s. 1954.

belirlemektedir. Eğer sanık bu denetim süresi içerisinde kasten suç işlemez ve üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirirse hüküm hukuki sonuç doğurmayacak, aksi durumda ise hüküm hukuki sonuç doğuracaktır.<sup>894</sup>

Hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı alınabilmesi şartları göz önünde bulundurulduğunda; bir belediye başkanının kasıtlı bir suçtan dolayı tek seferde bir yıldan daha fazla hapis cezası alması ve bu ceza hükmünün açıklanmasının geri bırakılması veya belediye başkanının kasıtlı suçlardan aldığı cezaların toplamını bir yıldan fazla hale getirecek bir hapis cezası alması ve bu ceza hükmünün açıklanmasının geri bırakılması söz konusu olabilir. Ancak hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmesi halinde, açıklanması geri bırakılan hüküm hukuki sonuç doğurmayacağı için belediye başkanı seçilme yeterliliğini kaybetmeyecektir.

Danıştay'ın konuyla ilgili verdiği bir kararında öncelikle *“Hükmün açıklanmasının geri bırakılması halinde, öncelikli olarak kovuşturma evresinde mahkemece bir hüküm kurulması gerekmekte ise de bu hükmün sanık hakkında hukuki bir sonuç doğurmayacağı açıkça düzenlenmiştir. Bu haliyle mahkemece kurulan hükmün hukuki sonuç doğurup doğurmaması belli bir süreye ve bazı ek şartlara bağlı kılınmıştır.”* tespitinde bulunulmuş; kararın devamında *“... olayda, her ne kadar düşürülme isteminde bulunulan ...'ın ihaleye fesat karıştırma suçu nedeniyle 6459 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca yapılan yargılama sonucunda suçu sübut bulunmuş ise de; hükmün açıklanmasının geri bırakılmış olması karşısında yasanın aradığı anlamda hakkında kesinleşmiş bir mahkûmiyet kararının varlığından söz edilmeyeceği tartışmasızdır. Bu durumda, hakkında kesinleşmiş bir mahkûmiyet kararı bulunmayan kişi hakkında mahkûmiyete bağlı olarak herhangi bir hak yoksunluğu doğurmayacağı dikkate alındığında seçilme yeterliliğini kaybettiğinden söz etmeye olanak bulunmamaktadır.”* değerlendirmesiyle ilgilinin seçilme yeterliliğini kaybetmediğine hükmetmiştir.<sup>895</sup>

<sup>894</sup> TOROSLU Nevzat, FEYZİOĞLU Metin, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara, 2008 s. 308.

<sup>895</sup> D8D, E. 2012/11443, K. 2013/7079, K.T. 22/10/2013, yk; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 2013/414, K.2013/7080, K.T. 22/10/2013, yk.

Belediye başkanı hakkında kasıtlı bir suçtan dolayı verilen ve toplamı bir yılı aşan kısa süreli hapis cezalarının adli para cezasına çevrilmesi, seçilme yeterliliğinin mahkûmiyet nedeniyle kaybı açısından incelenmesi gereken bir diğer konudur. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 49 uncu maddesinin ikinci fıkrası kısa süreli hapis cezasını bir yıl veya daha az süreli hapis cezası olarak tanımlamıştır. Kısa süreli hapis cezasının bu özelliği gereği şüphesiz tek bir kısa süreli hapis cezası belediye başkanının seçilme yeterliliğini kaybetmesinde etkili olmayacak, toplamı bir yılı aşan birden fazla kısa süreli hapis cezasının varlığı aranacaktır. Buna karşın Kanun'un 50 inci maddesinin birinci fıkrası kısa süreli hapis cezasının seçenek yaptırım olarak adli para cezasına çevrilebileceğini de düzenlemektedir. Kısa süreli hapis cezası gerektiren bir suç söz konusu olduğunda mahkemenin takdirinde olmak üzere, hapis cezası adli para cezasına çevrilebilir.<sup>896</sup> Bu durumda kasıtlı bir suç dolayısıyla aldığı hapis cezalarının toplamı bir yılı aşan, ancak bu hapis cezaları adli para cezasına çevrilen belediye başkanının seçilme yeterliliğini kaybedip kaybetmeyeceği sorusuyla karşılaşılacaktır.

5237 sayılı Kanun'un 50 inci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "*Uygulamada asıl mahkûmiyet, bu madde hükümlerine göre çevrilen adli para cezası veya tedbirdir.*" hükmü çerçevesinde, sanığa verilen asıl mahkûmiyet kararının kısa süreli hapis cezası değil; seçenek yaptırım olarak uygulanan adli para cezası olduğu anlaşılmaktadır. 647 sayılı mülga Cezaların İnfazı Hakkında Kanunu'nun 01/06/2005 tarihine kadar yürürlükte kalan 4 üncü maddesinin dördüncü fıkrası da "*Uygulamada asıl mahkûmiyet, bu madde hükümlerine göre çevrilen adli para cezası veya tedbirdir.*" şeklindeki aynı düzenlemeyi içermekteydi. Dolayısıyla adli para cezasına çevrilen kısa süreli hapis cezalarının toplamı bir yılı aşıyor olsa dahi seçilme yeterliliğine etki etmemesi gerekmektedir. 647 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde verilen bir Danıştay kararında; kasıtlı suçlardan dolayı verilen ve toplamı bir yılı aşan kısa süreli hapis cezaları adli para cezasına çevrilmiş bir belediye başkanı hakkında "*Dosyanın incelenmesinden, ... Belediye Başkanı olan ...'nın görevi kötüye kullanmak suçu nedeniyle TCK'nun 240/2 ve 20. maddeleri uyarınca ... Asliye Ceza Mahkemesinin 20.06.1996 gün ve E: 1996/6, K: 1996/34 sayılı kararı ile 6 ay hapis, 300.000 lira ağır para cezası ve 3 ay memuriyetten yoksun kılınma ... cezasıyla cezalandırıldığı, sonra bu*

<sup>896</sup> ÖZGENÇ İzzet, *Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi (Genel Hükümler)*, Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 646.



cezanın ağır para cezasına çevrildiği ve Yargıtay 4. Ceza Dairesince kararın onanarak 12.09.1997 gününde kesinleştiği, daha sonra, görevi kötüye kullanmak suçu nedeniyle TCK'nun 240/2, 20 ve 81/1. maddeleri uyarınca anılan mahkemenin... gün ve 1996/74 sayılı kararı ile 7 ay hapis, 350.000 lira ağır para ve 3 ay 15 gün süreyle memuriyetten yoksun kılınma cezasıyla cezalandırıldığı, sonra bu cezanın ağır para cezasına çevrildiği ve Yargıtay 4.Ceza Dairesince kararın onanarak 2.06.1997 gününde kesinleştiği, yine görevi kötüye kullanmak suçu nedeniyle TCK'nun 240/2, 20 ve 81/1 maddeleri uyarınca ... Asliye Ceza Mahkemesinin 15.11.1996 gün ve E: 1996/16, K: 1996/79 sayılı kararı ile 7 ay hapis, 350.000 lira ağır para cezası ve 3 ay 15 gün süreyle memuriyetten yoksun kılınma cezasıyla cezalandırıldığı, bu cezanın da ağır para cezasına çevrildiği yine aynı hüküm içerisinde 237 sayılı Taşit Kanununa aykırı eylemi nedeniyle 8 gün hapis cezasıyla cezalandırıldığı ve bunun da para cezasına çevrildiği ve hüküm, süresi içinde temyiz edilmeyerek kararın kesinleştiği anlaşılmıştır. Bu durumda, yukarıda anılan yasal düzenlemelerde toplam bir yıl veya daha fazla hapis cezası alma sınırlaması getirilmiş olması, 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Yasada ise, uygulamada asıl olan mahkûmiyetin bu Yasa hükümlerine göre çevrilen cezalar olacağına öngörülmüş olması karşısında, davacının hürriyeti bağlayıcı hapis cezasının bulunduğu söz edilemeyecektir” değerlendirmesiyle düşürülme istemini reddetmiştir.<sup>897</sup>

Yargılamanın yenilenmesi hali de mahkûmiyet nedeniyle seçilme yeterliliğinin kaybında özel bir durum yaratmaktadır. Yargılamanın yenilenmesi kesinleşmiş mahkeme kararlarına karşı tanınan “olağanüstü kanun yolları” arasındadır.<sup>898</sup> Mahkeme tarafından kesin hüküm kurulurken önemli bir takım hata veya hatalar yapılmış olabilir. Yargılamanın yenilenmesini gerektirecek hatalar yeniden muhakeme yapılmasını haklı gösterecek nitelikte ve önemli olmalıdır.<sup>899</sup> 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu'nun 311 inci maddesi yargılamanın hükümlü lehine yenilenmesini düzenlemekte olup; 314 üncü maddede düzenlenen aleyhe yenilenmenin ise seçilme yeterliliğinin kaybı açısından tereddüt yaratmadığı açıktır. Zira aleyhe kurulan yeni

<sup>897</sup> D8D, E. 1998/1770, K. 1998/2063, K.T. 03/06/1998, yk.

<sup>898</sup> **BAKİM Sevi**, “Ceza Muhakemesi Hukukunda Yargılamanın Yenilenmesi”, Prof. Dr. Nur Centel'e Armağan, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 2, 2013, s. 920

<sup>899</sup> Toroslu, Feyzioğlu, s. 382.

hüküm çerçevesinde seçilme yeterliliğinin kayıp edilip edilmediği değerlendirilecektir. Yargılamanın hükümlü lehine yenilenmesi durumunun bulunduğu bir somut olay ile ilgili verilen Danıştay kararında, “... hapis cezası nedeniyle 2839 sayılı Yasanın (e) fıkrası uyarınca seçilme yeterliğini yitirmiş olduğu anlaşılmaktadır. Her ne kadar kesinleşen bu yargı kararından sonra olayı aydınlatacak yeni kanıtlar bulunduğu öne sürülerek yargılamanın yenilenmesi yoluna başvurulmuş ve istem mahkemece ön incelemede uygun görülmüşse de yukarıda açıklanan yasalarda seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi için yalnızca kesinleşmiş hapis cezası aranmaktadır. Kaldı ki kamu görevlisi olan belediye başkanlarının haklarındaki kesinleşmiş yargı kararı nedeniyle seçilme yeterliği yitirilmiş iken yargılamanın yenilenmesi yoluna başvurulduğu gerekçesiyle buna ilişkin kararın beklenmesi ve karar verilinceye kadar görevde kalmalarının sakınca yaratacağı kuşkusuzdur. Açıklanan yasa kuralları karşısında seçilme yeterliğini yitiren Belediye başkanının görevi başında kalması olanağı bulunmadığından, istemin kabulü ile Belediye Başkanının 1580 sayılı Yasanın 91. maddesi uyarınca belediye başkanlığından düşürülmesine...” değerlendirmesinde bulunulmuş; yargılamanın yenilenmesi halinde mevcut kararın kesinleşmiş bir karar olma niteliğinin kaybolmamış olmasına ve belediye başkanının karar verilinceye kadar görevde kalınmasının sakınca yaratacağına vurgu yapılarak düşürülmeye karar verilmiştir.<sup>900</sup>

Belediye başkanının seçilme yeterliliğinin mahkûmiyet nedeniyle kaybında üzerinde durulması gereken son özel durum af uygulamasıdır. Af kurumu 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 65 inci maddesinde genel af ve özel af olmak üzere iki türde düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrası uyarınca genel af durumunda devam eden bir kamu davası varsa düşecek, hüküm verilmiş ise hükmolunan cezalar bütün sonuçları ile birlikte ortadan kalkacaktır. Maddenin ikinci fıkrası uyarınca özel af durumunda ise cezaya bağlı hak yoksunlukları etkisini devam ettirecektir. Maddeden özel affin sadece cezanın infazına ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.

Belediye başkanının seçilme yeterliliğinin kaybı açısından genel af sadece 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’nun 11 inci maddesinin cezanın miktarını esas alan (e)

<sup>900</sup> D8D, E. 1992/2508, K. 1992/2735, K.T.10/11/1992, yk.

fikrası açısından sonuç doğuracak; suçun niteliğini esas alan (f) fıkrası açısından ise sonuç doğurmayacaktır. Zira (f) fıkrasında yer alan suçlar için “affa uğramış olsalar bile” kaydı bulunmaktadır.<sup>901</sup> Bu doğrultuda 2839 sayılı Kanun’un 11 inci maddesinin (e) fıkrası uyarınca seçilme yeterliliğini yitirmiş bir belediye başkanı genel af durumunda seçilme yeterliliğini tekrar kazanacaktır. Danıştay’ın yaklaşımı da bu yöndedir.<sup>902</sup>

Özel af durumunda ise cezaya bağlı hak yoksunlukları devam ettiğinden belediye başkanının seçilme yeterliliğine ilişkin bir değişiklik ortaya çıkmayacaktır. Seçilme yeterliliğini 2839 sayılı Kanun’un 11 inci maddesinin (e) fıkrası uyarınca kaybetmiş bir belediye başkanı özel af durumunda seçilme yeterliliğini tekrar kazanamayacaktır.

### 3.1.2.7. Görevi Sürdürmeye Engel Hastalık veya Engellilik

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 44 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendi “Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi” halini, belediye başkanlığı sıfatının sona ermesi sebeplerinden kabul etmiştir. Politik doğrucu bir dil kullanımı anlayışıyla söz konusu hükmün önceki halinde yer alan “sakatlık” ibaresi, sakatlık kelimesinin toplumdaki olumsuz karşılığından dolayı “engellilik durumu” olarak değiştirilmiştir.

İlgili hükümden de anlaşılacağı üzere belediye başkanının bu sebeple düşürülmesine karar verilebilmesi için; belediye başkanının bir hastalık veya engellilik durumunun olması, bu hastalık veya engellilik durumunun görevini sürdürmesini engelleyecek nitelikte olması ve durumun sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi gerekmektedir.

Kişinin belediye başkanlığı görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlığının olduğu; mahalli idare seçimlerinden önce belgelenmesi halinde bu bir seçilme yeterliliği

<sup>901</sup> Kaya, Mahalli, s. 191; İzmir, s. 78.

<sup>902</sup> “...görevi kötüye kullanmak suçundan dolayı Aydın Asliye Ceza Mahkemesinin 4.3.1974 gün ve 57 sayılı kararı ile 6 ay hapis ve 200 lira ağır para cezasına mahkûm olmuş ise de, 18.5.1974 tarihinde yürürlüğe giren Af Kanunu hükümlerine göre bu mahkûmiyetin sonuçlarıyla ortadan kalkmış olması sebebiyle istek hakkında karar verilmesine yer olmadığına...” D11D, E. 1975/1327, K. 1975/5247, K.T. 28/10/1975, nakleden Haştemoğlu, s. 118-119.

eksikliği olarak kabul edilecek, kişinin belediye başkanı olarak seçilmesinden sonra belgelenmesi halinde ise belediye başkanlığından düşürülme sebebi sayılacaktır.<sup>903</sup>

Danıştay bu sebeple belediye başkanlığından düşürülmesine hükmetmeden önce, belediye başkanının sağlık durumunun görevini sürdürmeye engel ve kalıcı bir durum olup olmadığını, bu durum sağlık kuruluşu raporuyla açıkça ortaya konup konmadığını gözetmektedir. Nitekim bir kararda “Söz konusu raporda, tıbbi açıdan bir takım değerlendirmeler yapılmak suretiyle hastanın genel durumunun kötü olduğu belirtilmektedir. Ancak belirtilen rahatsızlığın kalıcı olup olmadığı ve bu haliyle hastanın görevini yapmasına engel bir durum oluşturup oluşturmadığı hususunda herhangi bir değerlendirme ve açıklık bulunmamaktadır. İçişleri Bakanlığınca, belediye başkanının görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun varlığının kuşkudan uzak, yetkili sağlık kuruluşu raporuyla açıkça ortaya konulması halinde, 5393 sayılı Yasanın 44. maddesi uyarınca istemde bulunulabileceği açıktır. Bu durumda, belediye başkanının görevini sürdürmesine engel halin varlığı açıkça ortaya konulmadan, genel tıbbi ifadeler içeren rapora dayalı olarak belediye başkanının düşürülmesine ilişkin istemin kabulüne olanak bulunmamaktadır.” değerlendirmesiyle, belediye başkanının düşürülmesi istemini reddetmiştir.<sup>904</sup> KAYA görevi sürdürmeye engel hastalık veya sakatlığın mutlak surette sürekli bir hastalık olması şartının aranmaması gerektiği görüşündedir. Yazar’a göre; niteliği de önemli olmak kaydıyla ağır ve uzun süreli ya da sürekli hastalık ve sakatlıklar görevi sürdürmeye engel kabul edilmeli, basit ve geçici hastalık ve sakatlıklar ise görevi sürdürmeye engel kabul edilmemelidir.<sup>905</sup>

Belediye başkanının görevini sürdürmeye engel hastalığının mutlaka ömür boyu tedavi gerektiren veya tedavisi mümkün olmayan kronik bir hastalık olmasına gerek yoktur. Görevi sürdürmeye engel hastalığın belediye başkanının görev süresini aşacak veya görev süresinin önemli kısmını kapsayacak olması “sürekli” veya “kalıcı” olarak kabul edilebilmesi için yeterli olmalıdır. Keza belediye başkanları ömür boyu görevde kalmamaktadır. Hangi hastalığın veya engellilik durumunun görevi sürdürmeye engel

<sup>903</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 208.

<sup>904</sup> D8D, E. 2007/3864, K. 2007/5544, K.T. 26/10/2007, yk.

<sup>905</sup> Kaya, *Mahalli*, s 209.

olacağı ise öznel bir durumdur. Kişilerin hastalık veya engellilik durumlarının görevlerini sürdürmelerine etkisi her somut örnek için ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Örneğin doğuştan görme engelli olarak daha önce görme duyusunu kullanmadan yaşama adapte olmuş bir kişinin engelini görevini sürdürmesine etkisi ile, sonradan görme engelli haline gelen bir kişinin engelini görevine etkisi aynı ağırlıkta olmayacaktır. Zaten aksi bir düşünce biçimi, çeşit fiziksel engele sahip insanların belediye başkanlığı görevini yürütemeyeceği ön kabulüne götürecektir.

Danıştay bir diğer kararında “... 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44. maddesi uyarınca "görevi sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun" olup olmadığının belirlenmesi amacıyla başvuru yapıldığı, ... rahatsızlıktan sonra sağ hemipleji ve afazisinin mevcut olduğunun tespit edildiği, hakkında ‘ayakta sürekli durmasını gerektiren işlerde çalışamaz, işitmeyi ve/veya konuşmayı gerektiren işlerde çalışamaz, görevi sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumu vardır’ kararının alındığı; ...Dosya içeriğinden, Belediye başkanının, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelendiği anlaşıldığından...” ifadeleriyle, düşürülmesi talep edilen belediye başkanının sağlık durumunu açıkça ortaya koyan sağlık kuruluşu raporunda yer alan tespitler ışığında belediye başkanının sağlık durumunun görevini sürdürmesine engel olduğunu değerlendirerek, belediye başkanının düşürülmesine karar vermiştir.<sup>906</sup> Anlaşılabacağı üzere Danıştay, sadece sağlık kuruluşu tarafından düzenlenmiş bir raporun varlığını düşürülme için yeterli görmemekte; sağlık durumunun raporla belgelenmesinin yanında bu durumun belediye başkanlığı görevini engelleyip engellemediği hususunu da gözetmektedir.

### 3.1.2.8. Belediye Meclisinin Feshine Neden Olan Eylem ve İşlemlere Katılma

5393 sayılı Kanun’un 44 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendi “*meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması*” halini, belediye başkanlığı sıfatının sona ermesi sebeplerinden kabul etmiştir. Belediye meclisinin feshi sebepleri ise 5393 sayılı Kanun’un 30 uncu maddesinde belirtildiği üzere; belediye meclisinin kendisine kanunla

<sup>906</sup> D8D, E. 2022/2195, K. 2022/4296, K.T. 22/06/2022, yk.

verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması ile belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alması olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Kanunda belirtilen ve belediye meclisinin feshine sebep olan eylem ve işlemlere belediye başkanının da katılması halinde belediye meclisi ile birlikte belediye başkanı da organlık sıfatını kaybedecektir.

Organlık sıfatının kaybının bu halinde, belediye başkanının doğrudan doğruya kendisine bağlı, kendisinden kaynaklanan bir sebeple değil; belediye meclisinin karar ve eylemlerinden doğabilecek bir sebeple düşme ve düşürülme ihtimali ortaya çıkmaktadır.<sup>907</sup> Belediye başkanı ile belediye meclisi üyeleri ayrı ayrı seçildiklerinden meclisin feshi durumunda belediye başkanı kendiliğinden başkanlıktan düşmemektedir.<sup>908</sup> Belediye meclisi ve belediye başkanı birbirinden ayrı seçimlerle iş başına gelen, birbirinden ayrı organlar olsa da belediye başkanının; belediye meclisinin feshine sebep eylem ve işlemlere katılması, bu eylem ve işlemlere katılmasa da bunların ortaya çıkmaması yönünde önlem almamış olması durumlarında işbaşında kalması kanun koyucu tarafından uygun görülmemiştir.<sup>909</sup> Belediye meclisi, feshini gerektiren bir davranışta bulunması nedeniyle Danıştay kararıyla organlık sıfatını kaybedebiliyorken, belediye başkanının da bu davranışa katılması halinde organlık sıfatını kaybetmesi makul karşılanmalıdır.<sup>910</sup>

Meclis üyelerinin çoğunluğu ile başkanın aynı partiden seçilmeleri halinde genelde bu iki organ arasında uyumlu bir çalışma görülmektedir. Buna karşın meclis çoğunluğu ile başkanın farklı siyasi partilerden seçilmeleri halinde, bu iki organ arasında gereksiz çekişme ve yıpratmalar olmaktadır.<sup>911</sup> İki organ arasında ortaya çıkan bu çekişmeler ise belediye meclislerinin görevlerini aksatmalarına, belediye başkanlarını çalışamaz duruma getirme gayesi gütmelerine veya belediye başkanlarının meclis gündemini siyasi çekişmelere sürüklemesine sebep olabilmektedir.

<sup>907</sup> **AYTAÇ Fethi**, “Belediye Başkanlığından Düşme ve Düşürülme”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 46, Sayı: 532, 1990, s. 74.

<sup>908</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 136; Kavruk, Tatar, s. 678.

<sup>909</sup> Haştemoğlu, s. 41.

<sup>910</sup> Dönmez, *Düşürülme*, s. 111.

<sup>911</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 136-137.

Belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemler ortaya çıktığında belediye başkanının bu eylem ve işlem karşısındaki tutum ve davranışları önemlidir. Belediye başkanı belediye meclisinin feshine kendi usulsüz davranışlarıyla yol açabileceği gibi, belediye meclisinin usulsüz eylem ve işlemlerine engel olmayıp aksine bu eylem ve işlemlere katılmış olabilir.<sup>912</sup> Daha açık örneklendirmek gerekirse, belediye meclisinin feshine; belediye meclisinin ve belediye başkanının ortak tutumları, belediye meclisinin belediye başkanınca da iştirak edilen tutumu veya belediye başkanının belediye meclisince de iştirak edilen tutumu sebep olabilir.<sup>913</sup> Belediye başkanının belediye meclisinin feshini gerektiren eylem ve işlemlere katılıp katılmadığı hususu Danıştay tarafından değerlendirilecektir.<sup>914</sup>

Danıştay konuya ilişkin kararlarında belediye başkanının, belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlerine katılması durumunu doğal olarak gözetmektedir.<sup>915</sup> Belediye meclisinin, belediye bütçesi ve kesin hesapları ile ilgili görevlerini yapmamasına, belediye başkanının bütçe, kesin hesap ve faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmeyerek katılması örneğine uygulamada sıkça rastlanmaktadır.<sup>916</sup>

<sup>912</sup> Yüksel, s. 83.

<sup>913</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 86.

<sup>914</sup> Kavruk, Tatar, s. 678.

<sup>915</sup> “Bu bakımdan söz konusu belediye meclis kararı ve bu kararın uygulanma şekli dikkate alındığında, yukarıda anılan 2923 ve 3984 sayılı Yasalarda kullanımına olanak sağlanan hakların kapsamı ve amacı dışına çıkılarak belediyenin faaliyet raporu ve belediyeye ait bilgisayarın yazılım programının da bu kapsama alınması ile resmi nitelikte iş ve işlemlerde Devletin resmi dilinden başka bir dilin kullanımına olanak sağlandığı anlaşılmaktadır. Bir başka anlatımla, söz konusu belediye meclis kararında belirlenen çok dilli belediyecilik yaklaşımının Anayasal ve Yasal kurallarla bağdaşmadığı açıktır. Böylece Anayasada ve uluslararası sözleşmelerde belirlenen ve güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerin kullanımını aşan, bu kuralların amacına ve öngörüsüne aykırı bir niteliğin olduğu sonuç ve kanaatine ulaşılmaktadır. Bu hali ile belediye meclisi tarafından alınan kararın siyasi bir içerik taşıdığı; ... Belediye Başkanının da söz konusu belediye meclis kararını imzalamakla bu karara katıldığı ve 5393 sayılı Yasanın 30 ve 44. maddesinde öngörülen koşulların oluşmuş olduğu açıktır.” D8D, E. 2007/5495, K. 2007/4542, K.T. 08/08/2007, yk.; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 2007/7360, K. 2008/31, K.T. 14/01/2008, yk.

<sup>916</sup> “Bu durumda, ... Belediye Başkanı ve Belediye Meclisince, 2006 ve 2007 yıllarına ait muhasebe kayıtlarının düzenli olarak tutulmaması ve kesin hesapların düzenlenip Belediye Meclisince kabulüne yönelik işlemlerin yerine getirilmemesi suretiyle bütçe uygulaması ile ilgili "yönetim ve denetim" görevlerinin ihmal edildiğinin; bu nedenlerle de Belediyeye ait işlerin aksatıldığı ve 5393 sayılı Yasada belirtilen koşulların oluştuğunun kabulü gerekmektedir.” D8D, E. 2009/1072, K. 2009/2081, K.T. 25/03/2009, yk.; “Belediye Meclisinin, belediye gelir ve giderlerinin usulüne uygun yönetim ve denetimine olanak sağlayan ve mevzuatla düzenlenen belediye bütçesi ve kesin hesapları ile ilgili görevlerini yapmadığı, Belediye başkanının da bütçe, kesin hesap ve faaliyet raporlarına ilişkin süresinde

Belediye meclisinin feshi sebebinin ortaya çıkmaması durumlarında, belediye başkanlığından düşürülme de söz konusu olamaz. Nitekim bir Danıştay kararında “*Her ne kadar 1580 sayılı yasanın 54. Maddesinde belediye meclisinin bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresinin en çok 30 gün olduğu belirtilmiş ise de 2.10.1984 gününden itibaren yasada belirlenen süre içinde görüşülmesi gereken ... Belediyenin 1985 mali yılı gider ve gelir bütçesinin, gecikme ile 15.11.1984 gününde görüşülerek karara bağlandığı ve kaymakamlıkça da onanmak suretiyle herhangi bir aksaklık söz konusu olmaksızın 1985 yılı başından itibaren yürürlüğe girmiş olduğuna kuşku bulunmamaktadır. Bu duruma göre; ... Belediyenin 1985 mali yılı bütçesinin kısa bir gecikme ile karara bağlanmak suretiyle konunun çözümlenmiş olduğu, başka bir deyişle bütçe işinin sekteye uğratılmadığı, böylece de meclisin feshi için gerekli unsurun birlikte gerçekleşmemiş olduğu görülmüştür. Belediye meclisinin feshi için gerekli koşullar oluşmayan olaya, Belediye Başkanının tutum ve davranışları ile katılması da söz konusu olamaz.*” değerlendirmesinde bulunarak başkanının görevine son verilmesine gerek olmadığına hükmetmiştir.<sup>917</sup>

---

*işlem yapmamış olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu durumda, Belediye Kanununun 30. ve 44. maddesinde yer alan koşulların oluşmuş olduğu açıktır. Açıklanan nedenlerle, kendisine yasalarla verilen görevleri süresi içinde yapmayan ... Belediye Meclisinin feshi ile meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan Belediye Başkanı ...'ın belediye başkanlığından düşürülmesine...” D8D, E. 2012/4404, K. 2012/6134, K.T. 06/07/2012, yk.; “Belediye Meclisinin yukarıda anılan yasa hükümleri uyarınca mevcut duruma göre çıkarılması mümkün olan kesin hesabın düzenlenerek incelemeye sunulmasına olanak verecek biçimde önlem ve kararlar alması ve bu surette görevinin gereğini yerine getirmesi gerekirken kesin hesapları hazırlamamış belediye başkanının görüşünü benimseyerek görevini yapmadığı ve meclis işlerini sekteye uğrattığı geciktirdiği açıktır. Bu nedenlerle Belediye Meclisinin süresi içinde görevini yapmadığı ve bu durumun meclisin işlerini geciktirip sekteye uğrattığı sonucuna varıldığından 1580 sayılı Yasanın 53. maddesi uyarınca Belediye Meclisinin feshine, bu sonuca Belediye Başkanı da katılıp neden olduğundan aynı maddenin son fıkrasına göre ... Belediye Başkanı ...'in başkanlık görevine de son verilmesine...” D8D, E. 1979/914, K. 1979/3538, K.T. 05/07/1979, yk.*

<sup>917</sup> D8D, E. 1986/438, K. 1986/462, K.T. 27/10/1986, yk.; Aynı yönde Bkz. “Diğer taraftan, söz konusu meclis kararı mevcut bir meclis kararının devamı niteliğini taşıması nedeniyle toplantı yapılması gerekmekte ise de, bu durum yukarıda açıklandığı üzere meclisin feshini gerektiren bir neden olmayıp, kararın geçersizliği sonucunu doğurabileceği ve 1580 sayılı Yasanın 74.maddesine göre iptalinin istenebileceği açıktır. Kaldı ki, aynı konu 4.6.2004 günlü olağan meclis toplantısında görüşülerek karara bağlanmış ve kaymakamlıkça da onaylanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. ... Açıklanan nedenlerle, 1580 sayılı Yasanın 53.maddesi uyarınca ... Belediye Meclisinin feshedilmesi ve eyleme katılması nedeniyle Belediye Başkanının düşürülmesi istemi yerinde görülmediğinden itirazların kabulüne..” DİDDK, E. 2004/2273, E. 2004/903, K.T. 21/10/2004, yk.



### 3.1.2.9.Yetersizlik

Belediye başkanının organlık sıfatını kaybı sebeplerinden birisi de belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilmesidir. Başkan görevini terk etmese, herhangi bir suç işlemese bile; başkanın bu yolla düşürülmesi mümkündür. Başkanın yetersizlik nedeniyle düşürülmesi kararı, yıllık faaliyet raporunun yetersiz görülmesi veya gensoru sonucunda, belediye meclisi tarafından alınır.<sup>918</sup>

Belediye başkanının düşürülmesi sonucunu doğuran ve mülga 1580 sayılı Kanun'un 76 ncı maddesinde yer alan yıllık faaliyet raporunun yetersiz bulunması ile 61 inci maddesinde yer alan gensoru yöntemleri; 5393 sayılı Kanun'un "Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları" başlıklı 26 ncı maddesinde de düzenlenerek, bazı değişikliklerle birlikte günümüzde de hali hazırda uygulanır niteliktedir. Bu maddenin temel işlevi meclisin gerekli denetim mekanizmasını kullanabilme olanağına kavuşturulmasıdır.<sup>919</sup> Yetersizlik kurumu 5393 sayılı Kanun'a aktarılırken; yetersizlik kararı alınabilmesi için aranan üçte ikilik çoğunluk dörtte üçe çıkarılmış, gensoru önergesi ise bir veya birden çok meclis üyesi tarafından verilebilirken meclis üye tam sayısının üçte biri oranında üye tarafından verilebileceği düzenlenmiştir.

Belediye başkanının, yıllık faaliyet raporunun yetersiz görülmesi kararı veya gensoru sonrası alınan yetersizlik kararı, parlamenter sistemde meclisin bakanlar kurulu hakkında verdiği güvensizlik oyuna benzer bir kurumdur.<sup>920</sup> Yıllık faaliyet raporu veya gensoru önergesine verdiği cevaplar belediye meclisi tarafından yetersiz bulunan belediye başkanı, Danıştay kararı ile organlık sıfatını kaybeder. Bir diğer ifadeyle belediye başkanlığından "düşer".

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26 ncı maddesinde yetersizlik kararının sebep unsuru yer olmadığından, bir başka ifadeyle hangi hallerde yetersizlik söz konusu olacağı belirlenmediğinden; yetersizlik kararının sebep unsurunun belirlenmesinde bu kararı

<sup>918</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 375.

<sup>919</sup> Üçer, s. 180.

<sup>920</sup> Gözler, Kaplan, s. 191; Gözler, *Mahalli*, s. 375.

alacak belediye meclisine geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır.<sup>921</sup> Kanun gerek yıllık faaliyet raporu gerek gensoru da yetersizlik sebeplerini somutlaştırmadığından, nihai karar merci olan Danıştay tarafından belirlenen ölçütler çerçevesinde hangi durumun yetersizlik anlamına geldiği netleştirilmektedir.<sup>922</sup> Danıştayın temel ölçütü başkanın görevini kötüye kullanması, kamu yararı gözetmemesidir. Bunun yanında; kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından encümen ve mecliste alınan kararların uygulanmayarak hizmetlerin aksatılması, kişisel yarar sağlanması, yöre halkının yararına olmayan işler yapılması, kamu hizmetlerinin aksatılması, hizmetin gereği gibi ifa edilmemesi ölçütlerinden de yararlanılmaktadır.<sup>923</sup> Danıştay, meclis tarafından verilen yetersizlik kararlarının yerindeliğini de denetlemektedir.<sup>924</sup> Ancak GÖZLER' e göre Danıştay'ın belediye meclisinin yetersizlik kararının denetimi hukukilik denetimiyle sınırlı olmalı, kararların yerindeliği denetlenmemelidir. Belediye meclisi başkanın yetersizliğine karar verirken herhangi bir sebep öne sürebilecektir. Danıştay, belediye başkanının hangi görevlerini yerine getirip hangilerini yerine getirmediğine, meclis ile belediye başkanı arasındaki uyuşmazlıkta hangi tarafın haklı olduğuna karar veremez.<sup>925</sup> YILDIRIM da belde yararına olmayan işlerin neler olduğuna ilişkin kararın belde sakinlerinden oluşan belediye meclisi tarafından karar verilmesinin daha uygun olduğu görüşündedir. Yazar'a göre; beldede herkesin bildiği ve haberdar olduğu suistimallerin, örneğin rüşvetin, belgelenmesi her zaman mümkün olmayabilir.<sup>926</sup> Bu minvalde, 5393 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesi yetersizlik kararı verirken belediye meclisine geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Bu nedenle Danıştay'ın ilgili kararların denetimini; kanunda açıkça belirlenen şartların sağlanıp sağlanmadığıyla sınırlı olarak

<sup>921</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 89.

<sup>922</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 73.

<sup>923</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 73; "...İşin esasına gelince; çalışma raporunun yetersiz bulunarak belediye başkanının düşürülebilmesi için, Meclisçe kamu hizmetlerinin yürütülmesi için alınan kararları uygulamayarak hizmetleri aksattığı, kişisel yararlar sağladığı, yöre halkının yararına olmayan işlemler yaptığı gibi önemli belirtilerin bulunması gerekir." D8D, E. 1990/1135, K. 1990/1138, K.T. 17/10/1990, yk.; "İnceleme konusu olayda, gensoru önergesinin kabul edilmesi suretiyle belediye başkanının düşürülmesi için, hizmetleri kasıtlı olarak aksattığı, kişisel yarar sağladığı, yöre halkının yararına olmayan işlemler yaptığı, görevinde yetersiz olduğu ve güvenilirliğini yitirdiği gibi önemli belirlemelerin bulunması gerekeceğinden, 2008 yılı ve 2011 yılı faaliyet raporlarının reddine ilişkin belediye meclis üyelerince öne sürülen gerekçelerin ve 5393 sayılı Kanunun 26. maddesi uyarınca işlem yapılmasına ilişkin istem yazısında yer verilen iddiaların, seçilmiş organın düşürülmesini gerektirecek nitelikte olmadığı ve bu iddialar hakkında somut olaylara dayalı kanıtların öne sürülemediği sonucuna ulaşılmıştır." D8D, E. 2012/6780, K. 2013/113, K.T. 18/01/2013, yk.

<sup>924</sup> Üçer, s. 187.

<sup>925</sup> GÖZLER Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt:1, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003, s. 381-382.

<sup>926</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 81.

yapması gerekmektedir. Danıştay denetimi; yetersizlik kararının ilgili toplantıda alınıp alınmadığı, gensoru önergesinin meclis üye tam sayısının üçte bir oranındaki meclis üyesi tarafından verilip verilmediği, gensoru önergesinin görüşülmesinin meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilip edilmediği, gensorunun kabulüyle görüşülmesi arasında üç tam gün geçip geçmediği, yıllık faaliyet raporunu ve gensoru üzerine verilen yetersizlik kararının meclis üye tam sayısının en az dörtte üçüyle alınıp alınmadığı, dosyanın vali tarafından gerekçeli görüşünü içerir şekilde gönderilip gönderilmediği hususları ile sınırlı olmalıdır.

KAYA, belediye meclisinin yetersizlik kararının; iradenin açıklanması bakımından kolektif<sup>927</sup>, maddi bakımdan ise şart işlem<sup>928</sup> niteliğindeki bir idari işlem olduğunu ifade etmektedir.<sup>929</sup> Yetersizlik kararının bir idari işlem olarak kabulü, bu idari işlemin iptali için dava açılıp açılmayacağı sorusunu akıllara getirmektedir. Ancak Danıştay, yetersizlik kararının kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı, bu kararın Danıştay incelemesinden geçtikten sonra bu nitelikleri kazanarak idari davaya konu olabileceği görüşündedir.<sup>930</sup> KAYA'ya göre bu yaklaşım, Danıştay denetiminden geçtikten sonra kesinleşen bir yetersizlik kararına karşı iptal davası açılabilmesi anlamına gelmektedir. Yazar'a göre Danıştay denetiminden geçmiş bir idari işlemin idare mahkemesinde tekrar denetlenmesi çözümü zor hukuki durumlar ortaya çıkarabilecektir. Bu sebeple Danıştay denetiminden geçse dahi yetersizlik kararını kesin ve yürütülebilir olmayan bir idari işlem olarak kabul etmek makul bir çözüm olacaktır.<sup>931</sup>

<sup>927</sup> "...Kolektif (=kurul) işlemlerde, yapılan görüşme veya toplantının sonucunda iradelerin aynı amacı gerçekleştirme yönünde araya bir zaman farkı girmeden açıklanması söz konusudur... bir idari işlem, bir makamı oluşturan birden fazla kişinin iradesinin aynı anda ve aynı yönde açıklanarak birleşmesi ile oluşuyorsa, kurul işlem söz konusudur. Burada bir makam fakülte disiplin kurulu, belediye encümeni, belediye meclisi, il genel meclisi, üniversite senatosu olduğu gibi birden fazla kişilerce oluşur ve bunların kararları kurul işlemleridir." Atay, *İdare*, s. 453-454.

<sup>928</sup> "Bireysel işlemler belirli bir şeyi veya kişiyi daha önceden belirlenmiş kurallara yani bir statüye sokması söz konusu olabilir. Bu gibi durumlarda tesis edilen işlemlere şart işlem (koşul işlem) denilmektedir. Bu idari işlem tütünde bir kişi nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan genel bir hukuksal durumdan bir diğerine girme veya ondan çıkma sonucunun doğması söz konusudur." Atay, *İdare*, s. 444.

<sup>929</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 90.

<sup>930</sup> D8D, E. 1990/1893, K. 90/1519, K.T. 06/12/1990, yk.; D8D, E. 1987/100, K. 1987/232, K.T. 07/05/1987, yk.; Kaya, *Mahalli*, s. 192.

<sup>931</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 90-91.

Belediye başkanının, belediye meclisi tarafından alınan bir yetersizlik kararı üzerine organlık sıfatını kaybı konusu yıllık faaliyet raporunun yetersiz bulunması ve gensoru alt başlıklarında incelenmeye devam edilecektir.

### 3.1.2.9.1. Yıllık Faaliyet Raporunun Yetersiz Bulunması

Belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin hem yürütme organı hem de temsilcisidir. Bu sebeple, belediyenin sahip olduğu maddi imkânlar ve belediye meclisi ve encümeni gibi karar organlarının aldığı kararlar doğrultusunda, mahalli nitelikteki kamu hizmetlerini yürütmekle görevlidir. Belediye başkanının bu doğrultuda bir yıllık faaliyeti sonunda; yaptığı ve yapamadığı hizmetleri, belediyenin genel durumunu, ihtiyaçlarını, yapılması gereken hizmetleri ve maddi imkânlarını gösteren bir çalışma raporu hazırlayarak bunu en üst karar organı olan belediye meclisine sunar.<sup>932</sup> Gereği gibi yürütülmeyen hizmetlerle ilgili olarak belediye başkanı tarafından yapılan savunmalar; belediye meclisi tarafından, başkanın görevini yerine getirdiğini ortaya koyacak nitelikte görülmezse belediye başkanının düşürülmesi gündeme gelir.<sup>933</sup>

Faaliyet raporuna ilişkin genel esaslar, 5393 sayılı Kanun'un 56 ncı maddesi birinci fıkrasının *“Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.”* hükmü ile belirlenmiştir.<sup>934</sup> <sup>935</sup> İkinci fıkrada ise

<sup>932</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 118.

<sup>933</sup> Haştemoğlu, s. 108.

<sup>934</sup> 5393 sk. m. 56/1'den atıfla 5018 sk. m. 41/4: *“Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.”*

<sup>935</sup> Faaliyet raporları hazırlanırken izlenecek ilkeler, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 23 üncü

*“Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.”* düzenlemesi yer almaktadır. Düzenleme çerçevesinde faaliyet raporunun nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulacağı; faaliyetlerin merkezden takibi amacıyla raporun hükümde zikredilen Bakanlığa iletileceği, şeffaflık sağlamak amacıyla ise kamuoyuyla paylaşılacağı belirlenmiştir.

Belediye başkanının yıllık faaliyet raporunun belediye meclisince yetersiz bulunması ile başkanlıktan düşürülmesi 5393 sayılı Kanun’un 26 ncı maddesinin dördüncü, beşinci ve altıncı fıkralarında;

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

*Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir.*

*Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.”* şeklinde kaleme alınmıştır. Söz konusu düzenleme ile doğrudan doğruya belde sakinleri tarafından seçilen belediye başkanı ile belediye meclisi arasında bir denge kurulmak istenmiştir. Belediye başkanı, belediyenin en yüksek karar organı olan belediye meclisi karşısında sorumlu tutulmakla beraber; belediye başkanı tamamen zayıf bir duruma sokulmamış, başkana bazı güvenceler sağlanmıştır. Yetersizlik kararı için nitelikli çoğunluk aranması, yetersizlik kararının inceleme merciine iletilmesi

---

maddesinde *“(1) Faaliyet raporunun hazırlanmasında aşağıdaki ilkelere uyulur: a) Faaliyet raporu Kanuna, bu Yönetmeliğe, rehberlere ve Başkanlıkça yayımlanan faaliyet raporuna ilişkin diğer düzenlemelere uygun olarak hazırlanır. b) Faaliyet raporu, ilgili kamu idaresinin stratejik plan ve performans programının gerçekleşme sonuçlarını içerecek şekilde yıllık olarak hazırlanır. c) Faaliyet raporu malî saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanır. ç) Faaliyet raporunda yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, ön yargısız ve tarafsız olması zorunludur. d) Faaliyet raporu, ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak hazırlanır. Raporunda teknik terim ve kısaltmaların kullanılması durumunda bunlar ayrıca tanımlanır. e) Faaliyet raporunda yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerekir. f) İdarenin faaliyetleriyle ilgisi olmayan hususlara faaliyet raporunda yer verilmez. g) Faaliyet raporu yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek biçimde hazırlanır. ğ) Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde, yıllar itibarıyla aynı yöntemler kullanılır. Yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişiklikler raporda açıklanır.”* şeklinde belirlenmiştir.

safhasında valinin gerekçeli görüşünün de dosyaya eklenmesi, nihai kararın Danıştay tarafından alınması bu konuda belediye başkanına sağlanan güvencelerdir.<sup>936</sup>

Belediye başkanının yıllık faaliyet raporunun yetersiz görülmesi üzerine düşürülmesinde, 56 ncı ve 26 ncı maddeler ışığında göze çarpan hususlar; faaliyet raporunun belediye başkanı tarafından nisan ayı toplantısında belediye meclisine sunulması, yetersizlik kararı için gereken dörtte üçlük çoğunluk ve valinin Danıştay'a dosyaya ekleyeceği gerekçeli görüşüdür. Danıştay tarafından düşürülme talebi karara bağlanırken, dosyada iletilen valilik görüşü de göz ardı edilmemekte; hüküm verilirken bu görüşten de faydalanılmaktadır.<sup>937</sup>

Belediye başkanının, 5393 sayılı Kanun'un 56 ncı maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, nisan ayı toplantısında faaliyet raporunu belediye meclisine sunması gerektiğini belirtmiştik. Bu durumda faaliyet raporunu belediye meclisine sunmayan belediye başkanının başkanlıktan düşürülüp düşürülmeyeceği sorusu akla gelecektir. Danıştay'a göre faaliyet raporundaki açıklamaları yeterli görülmeyen belediye başkanlarının düşürülmesi öngörülmüşse, hiç rapor vermeyen belediye başkanları hakkında da düşürme kararı verilmesi evleviyetle mümkün ve gereklidir.<sup>938</sup> Gerçekten de faaliyeti yeterli görülmeyen bir belediye başkanı düşürülebilirken; belediye meclisi denetiminden kaçınan, kanuni yükümlülüğü olduğu halde şeffaflık ve hesap verilebilirlik yaklaşımından uzaklaşan belediye başkanlarının da düşürülebilmesi mümkün olmalıdır.

HONDU ve HATİPOĞLU'na göre başkanlıktan düşürülme kararının yargı yerlerine intikal edebilmesi için konunun öncelikle belediye meclisinde görüşülerek karara bağlanması gerekmektedir.<sup>939</sup> Danıştay da belediye başkanı tarafından faaliyet raporu sunulmaması halinde dahi meclis tarafından alınmış bir yetersizlik kararı bulunması gerektiği görüşündedir. Danıştay faaliyet raporu sunmayan bir belediye başkanının

<sup>936</sup> Gözübüyük, *Mahalli*, s. 59.

<sup>937</sup> D8D, E. 2014/4075, K. 2014/8425, K.T. 11/11/2014, yk.; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 2014/5979, K. 2014/10675, K.T. 23/12/2014, yk.; D8D, E. 2014/6094, K. 2014/7247, K.T. 21/10/2014, yk.; D8D, E. 2016/5948, K. 2016/7053, K.T. 27/07/2016, yk.; D8D, E. 2021/3075, K. 2022/3252, K.T. 29/04/2022, yk.; D8D, E. 2011/4260, 2011/3601, K.T. 11/07/2011, yk.

<sup>938</sup> D11D, E. 1975/3344, K. 1974/1876, K.T. 16/07/1974, yk.

<sup>939</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 121; Hatipoğlu, s. 70.

düşürülmesi ile ilgili bir kararında “... Belediye Başkanının senelik çalışma raporundan dolayı düşürülmesi hususunda gereğinin takdiri isteğiyle Danıştay’a başvurulabilmesi için Belediye Meclisince başkanın anılan rapordaki açıklamalarının yeterli görülmediğine dair bir karar alınması zorunlu olduğu gibi, bu durumda Danıştay’a bildirimde bulunmakla görevli olan merci validir. Olayda ise, ... Belediye Başkanı hakkında senelik çalışma raporundan dolayı belediye meclisince verilmiş yetersizlik kararı bulunmadığı ve Yerel Yönetim Bakanlığı bu nedenle Belediye Başkanının düşürülmesi hususunda gereğinin takdiri isteğiyle Danıştay’a bildirimde bulunmakla görevli olmadığı cihetle, bu hususa ilişkin isteğin incelenmesi mümkün değildir.” değerlendirmelerine yer vermiştir.<sup>940</sup> KAYA ise bu görüşe katılmamaktadır.<sup>941</sup>

Yıllık faaliyet raporunun bir takvim yılı geçtikten sonraki nisan ayı toplantısında belediye meclisine sunulması; 2972 sayılı Kanun’un 8 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Mahalli İdareler seçimleri beş yılda bir yapılır. Her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir, Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü oy verme günüdür.” hükmüyle birlikte değerlendirildiğinde bir takım tereddütler ortaya çıkmaktadır.<sup>942</sup> Zira mahalli idareler genel seçimlerinde seçilen yeni belediye başkanı nisan ayı toplantısından önce görevine başlayabilecektir. Bir tam yıl boyunca çalışmamış olan yeni belediye başkanı, kendinden önceki belediye başkanının faaliyetlerini rapor olarak meclise sunmalıdır. Çünkü faaliyet raporu meclis tarafından gerekli denetimin yapılmasına yöneliktir ve belediye başkanının göreve geliş tarihinden bağımsızdır.<sup>943</sup> Yeni seçilen belediye başkanlarının, henüz icraat gerçekleştirmemiş olsalar, toplantıdan çok kısa bir süre önce göreve başlamış olsalar dahi yıllık faaliyet raporu sunmaları zorunludur.<sup>944</sup>

Bu durumda yeni belediye başkanı tarafından, önceki belediye başkanının bir önceki takvim yılındaki faaliyetine ilişkin hazırladığı raporun belediye meclisine sunulması sonucunda önceki başkan hakkında yetersizlik kararı verilip verilemeyeceği sorusu

<sup>940</sup> D11D, E. 1979/1733, K. 1979/3659, K.T. 19/09/1979, Danıştay Dergisi, Yıl: 10, Sayı: 38-39, 1980, s. 345.

<sup>941</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 98.

<sup>942</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 98.

<sup>943</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 70.

<sup>944</sup> **MERİÇ Osman**, “Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülmesi Koşullarının Geçirdiği Yasal ve Yargısal Merhaleler”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 31, Sayı: 355-356, 1975, s. 247.

akıllara gelmektedir. İlgili bir kararda Danıştay, bu soruya “*Dosyanın incelenmesinden 26.03.1989 günü yapılan yerel seçimler sonucunda Büyükşehir Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi üyelerinin farklı siyasi partiden seçildikleri, böylece Büyükşehir Belediye Meclisinde üyelerin siyasi partilere göre dağılımının değiştiği, yeni oluşumun sonunda 1988 yılı belediye başkanı çalışma raporunun ilgili Yönetmelikte yapılan değişiklik nedeniyle çoğunluğu değişik siyasi görüşte olan meclis üyelerince yetersiz bulunduğu, çalışma raporu üzerinde yapılan görüşmelerde, somut olaylara, kesinleşmiş adli ve idari yargı kararlarına dayalı gerçekten hatalı yanlış uygulamaları ortaya koyan kanıtlar öne sürülmediği, ayrıca, eski belediye başkanının mecliste bulunmaması nedeniyle tenkit ve savları yanıtlama olanağı bulunmadığı, kararın siyasi nitelikte olduğu yolundaki Valilik görüşü eklenerek 1580 sayılı Yasanın 76. maddesi uyarınca Danıştay’ca durumun incelenerek bir kararın verilmesinin istenildiği anlaşılmıştır. ... Seçilmiş organların ilke olarak kendi kurallarına karşı sorumlu olduğu, anılan madde uyarınca da, belediye başkanını birlikte seçilmiş olduğu meclisin denetleyebileceği, çalışma raporu okunan belediye başkanı seçimi kaybettiğine göre, yetersiz kişinin belediye başkanlığı işgalinden söz edilemeyeceğinden yasanın bu kuralının görevde olmayan belediye başkanlarının düşürülmesi yoluyla, yeniden seçilme haklarının ellerinden alınması biçiminde uygulanmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*” değerlendirmeleriyle cevap vermiş; talebi incelemeksizin reddine karar vermiştir.<sup>945</sup>

Bu durumla ilgili diğer bir soru; yeni belediye başkanı tarafından, önceki belediye başkanının bir önceki takvim yılındaki faaliyetine ilişkin hazırladığı raporun belediye meclisine sunulması sonucunda yeni başkan hakkında yetersizlik kararı verilip verilemeyeceğidir. Danıştay konuya ilişkin bir kararında “... 28 Mart 2004 tarihinde yapılan mahalli idareler seçimiyle düşürülmesi istenilen belediye başkanı yönünden yeni bir beş yıllık dönem başlamış olduğundan, bu durum dikkate alınmaksızın eski belediye başkanlığı dönemine... ilişkin çalışma raporunun yeni dönemde görüşülerek yetersizliğine karar verilmek suretiyle düşürülmesinin istenilmesi fiilen olanaklı değildir. Öte yandan; yeniden seçilen belediye başkanının 28 Mart 2004 tarihinden önceki döneme ilişkin olarak herhangi bir usulsüzlüğünün saptanması durumunda,

---

<sup>945</sup> D8D, E. 1989/528, K. 1989/519, K.T. 12/06/1989, yk.; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 1990/929, K. 1990/728, K.T. 13/06/1990, yk.



*başkan hakkında bu hususlarla ilgili olarak yasal işlem yapılabileceği açıktır.”* değerlendirmesinde bulunmuştur.<sup>946</sup> Bu doğrultuda belediye meclisine sunacağı çalışma raporu göreve gelmesinden önceki dönemi kapsayan yeni belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilemez. Yeni belediye başkanının, içinde bulunulan takvim yılında kendi faaliyetine ilişkin sunacağı faaliyet raporuna kadar geçen dönem için gensoru yöntemi kullanılabilir.<sup>947</sup>

Ayrıca yeni seçilen belediye başkanının, seçilmesini takip eden yılın nisan ayında sunacağı faaliyet raporunda önceki belediye başkanının faaliyetlerinin yer alması da söz konusudur. Yukarıda önceki ve halihazırda görevde olmayan belediye başkanı hakkında bu durumda yetersizlik kararı verilemeyeceğini belirtmiştik. Ancak, yeni belediye başkanının çoğunlukla kendi faaliyetlerini kapsayan bu çalışma raporuna istinaden yetersizliğine karar verilip verilmeyeceği hususu tartışmalıdır. KAYA’ya göre önemli olan belediye başkanının bir takvim yılı çalışma yapmasıdır. Bir tam takvim yılı çalışma yapmamış olan yeni belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilmemeli; yeni belediye başkanı hakkında gensoru yöntemi uygulanmalıdır.<sup>948</sup> Yazar’ın konu hakkındaki çözümü yerinde olsa da önceki ve yeni belediye başkanlarının toplam iki yıla yakın çalışma dönemlerine ilişkin, 5393 sayılı Kanun’un 26 ncı maddesinin dördüncü fıkrası açısından bir “sorumsuzluk” dönemi ortaya çıkmaktadır. Mevcut düzenlemeler ve yargı kararları ışığında, belediye başkanları hakkında 26 ncı maddenin dördüncü fıkrasının işletilebileceği dönem üç yıldan biraz fazladır.

5393 sayılı Kanun’un 26 ncı maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca belediye meclisi tarafından yetersizlik kararı alınabilmesi için meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğunun oyuna ihtiyaç duyulmaktadır. Şüphesiz Danıştay da kararlarında bu kuralı gözetmektedir. Danıştay bir kararında *“Bu durumda yukarıda alıntısı yapılan Yasa hükmüne göre belediye başkanının görevden düşürülebilmesi için faaliyet raporunun, 9 belediye meclisi üyesi ve belediye başkanından teşekkül eden meclis üye tam sayısının 3/4'üne tekabül eden 8 oy ile yetersiz bulunması gerektiğinden, düşürülme*

---

<sup>946</sup> D8D, E. 2004/3546, K. 2004/3976, K.T. 22/10/2004, yk.

<sup>947</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 100.

<sup>948</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 101.

*istemine temel olan yetersizlik kararında Yasanın aradığı yeter sayının gerçekleşmediği açıktır.*” değerlendirmesiyle belediye başkanının düşürülmesi istemini reddetmiştir.<sup>949</sup>

5393 sayılı Kanun’un 19 uncu maddesinin üçüncü fıkrası hükmü “... *Ancak yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılır.*” düzenlemesini içermektedir. Faaliyet raporuna ilişkin güvenin oylandığı bu oturumda; bir bakıma belediye başkanının bir yıllık çalışması, başarısı veya başarısızlığı değerlendirildiğinden ve sonuçta bu konuda bir karara varıldığından, bu meclis toplantısını belediye başkanının yönetmesi tarafsızlıkla bağdaşmayacaktır. Bu toplantıda belediye başkanı taraf durumundadır. Bu konuda getirilen özel hüküm görüşmelerin tarafsızlığını sağlama amacına hizmet etmektedir. Belediye başkanı tarafından başkanlık yapılan toplantıda yetersizlik kararı alınması halinde, düşürülme isteminin kanunda öngörülen usule uyulmadığı gerekçesiyle mahkemece reddi gerekir.<sup>950</sup> Ancak Danıştay bu toplantıda meclisin belediye başkanı başkanlığında toplanması halini kanuna aykırı ve usulsüz kabul etmekle birlikte; bu durumun toplantıyı geçersiz saymayacağı görüşündedir.<sup>951</sup> Danıştay aynı zamanda bu toplantının başkan vekili yerine başka bir meclis üyesi başkanlığında gerçekleştirilmesi halini de usulsüz kabul etmektedir.<sup>952</sup>

Belediye başkanı, yıllık faaliyet raporunun görüşüleceği belediye meclisi toplantısına başkanlık edemez. Ancak bu toplantıda oy kullanabilir.<sup>953</sup> Danıştay’ın bu doğrultuda verdiği bir kararda da “88. maddesinde de belediye meclisine belediye başkanının başkanlık edeceği, 60. maddesinde ise, belediye başkanının bir senelik faaliyetine ilişkin meclise vereceği raporun görüşülmesi sırasında meclise seçilmiş başkan vekilinin başkanlık edeceği kuralı yer almaktadır. Aynı kanunun ‘Müzakere için yarıdan fazla

<sup>949</sup> D8D, E. 2007/2773, K. 2007/3873, K.T. 19/06/2007, yk.; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 2009/4799, K. 2009/4545, K.T. 08/07/2009, yk.; D8D, E. 2010/4120, K. 2010/4261, K.T. 16/07/2010, yk.; D8D, E. 1993/1748, K. 1993/2667, K.T. 09/09/1993, yk.

<sup>950</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 120.

<sup>951</sup> **AKYILMAZ Bahtiyar**, “*Danıştay’ın Belediye Başkanlığından Düşürme Kararları ve Hukuki Niteliği*”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1-2, 1999, s. 164.

<sup>952</sup> “*Ayrıca, meclisin yıllık çalışma raporunun görüşüldüğü oturumunda, önceden usulüne uygun olarak seçilmiş birinci ve ikinci başkan vekillerinin bulunmalarına karşın, toplantının, başka bir meclis üyesinin başkanlığı ile yapılarak Yasanın 60. maddesinde öngörülen kurala da uyulmadığı görülmüştür.*” D8D, E. 1991/3185, K. 1991/2093, K.T. 26/12/1991, yk.

<sup>953</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 103.

*aza bulunması' başlıklı 59. maddesinde, meclisin üye tam sayısının yarısından fazlası hazır bulunmadıkça müzakere yapılamayacağı, kararların mevcut üyenin çoğunluğu ile alınacağı oylarda eşitlik halinde başkanın bulunduğu tarafın tercih olunacağı kuralı bulunmaktadır. Yukarıda belirtilen yasa kuralından, belediye başkanının meclis üye tamsayısına dahil olduğu, kararlara oyuyla katılacağı, hatta oylamada eşitlik olması halinde bulunduğu tarafın çoğunluk kabul edileceği, dolayısıyla belediye başkanının belediye meclisinin tabii üyesi olduğu sonucu çıkmaktadır.” ifadelerine yer verilerek; belediye başkanının oy kullanmasını gerekçe göstermeksizin, belediye başkanı ve dokuz üyenin katılımıyla yapılan oylamada yeterli çoğunluğun sağlanamadığından bahisle düşürülme istemini reddetmiştir.<sup>954</sup>*

Danıştay faaliyet raporunun tartışıldığı toplantılarda; raporun tartışılması, yetersizlik görülen hususların ortaya konması ve belediye başkanına söz hakkı verilmesi gibi kriterleri de göz önünde bulundurmaktadır. Nitekim bu kriterler sağlanmadan verilen bir yetersizlik kararı Danıştay tarafından hukuka aykırı bulunmuştur.<sup>955</sup>

Faaliyet raporunun yetersizliğine ilişkin meclis üyelerince ileri sürülen iddia ve eleştirilerin soyut olmaması, somut dayanak ve delillere sahip olması gereklidir. Eleştiriler başkan ve meclisin daha uyumlu çalışmasına, başarılı olmasına yönelik olmalıdır. Aksi halde meclis üyelerinin çoğunluğu ile başkanın farklı partilerden olması, başkana duyulan kişisel kin veya sempati veya başkanı yıpratmak gibi nedenlerle faaliyet raporunun yetersiz bulunması söz konusu olabilir. Ayrıca meclis üyeleri ve mahkemeler tarafından rapor değerlendirilirken; belediyenin mali imkânları, personelinin nicelik ve nitelik açısından yeterli olup olmaması ve önceki meclis toplantılarında başkana yapıcı ve yönlendirici tavsiye ve telkinlerde bulunulup bulunulmadığı da göz önüne alınmalıdır. Zira başkandan beklenen bir hizmet için gerekli finansman kaynakları ayrılmamış veya beklenen hizmeti gerçekleştirilecek personelin sayısı veya kalifikasyonu yetersiz olabilir. Bu nedenlerle hizmet yapılamamış ise artık çalışmaların yetersizliğinden söz etme imkânı olamaz.<sup>956</sup> Nitekim

<sup>954</sup> D8D, E. 1997/4040, K. 1997/3200, K.T. 06/11/1997, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 96, 1998, s. 394-395.

<sup>955</sup> D8D, E. 1998/4281, K. 1998/2607, K.T: 17/09/1998, yk.

<sup>956</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 122-123.

Danıştay da yetersizlik kararına dayanak olacak gerekçelerin “somut olay ve tespitlerle” ortaya konulması şartını aramakta<sup>957</sup>; “tahmine ve subjektif düşüncelere”<sup>958</sup> veya “başkanının kişiliğine yönelik soyut nitelikteki savlara”<sup>959</sup> dayalı yetersizlik kararlarını belediye başkanının düşürülmesine dayanak kabul etmemektedir. Danıştay’a göre belediye başkanının yıllık faaliyet raporunun yetersiz görülmesine ilişkin yeterli delil ortaya konamıyorsa diğer bilgi edinme ve denetim yolları işletilmelidir.<sup>960</sup>

Bunun yanında Danıştay meclis ve başkan arasındaki siyasi anlaşmazlık bulunması ihtimalini de göz ardı etmemekte; siyasi gerekçelerle verilen yetersizlik kararlarına istinaden belediye başkanının düşürülmesine hükmetmemektedir. Bu yönde Danıştay

<sup>957</sup> “İnceleme konusu olayda, belediye meclisinin faaliyet raporunun reddine ilişkin gerekçeleri kapsayan hususlarla ilgili olarak İl Özel İdaresi Bütçe Müdürünce düzenlenen araştırma raporunda; 2007 yılı faaliyet raporuna karşı ileri sürülen hususların somut olay ve tespitle dayalı olmadığı; 2007 yılı denetim raporunda iddia edilen konular hakkında verilen yetersizlik oylarının dayandırıldığı gerekçelerin, belediyeyi zarara uğratacak hiçbir somut olay ve tespitle ortaya konulmadığı; bu suçlamalarla ilgili olarak da belediye başkanı hakkında kesinleşmiş herhangi bir yargı kararının bulunmadığının belirtildiği; İl Mahalli İdareler Müdürlüğünün 09.05.2008 gün ve 1560 sayılı yazısı ile gönderilen Valilik görüşünde de, ilgili başkan hakkında ileri sürülen ve somut bir şekilde ortaya konulamayan iddiaların, Başkanlıktan düşürülme gerektirmediği görüşlerine yer verildiği anlaşılmıştır.

Bu durumda; dosyadaki bilgi ve belgeler ile İl Özel İdaresi Bütçe Müdürünce düzenlenen araştırma raporunun birlikte değerlendirilmesinden, Belediye Başkanının yıllık çalışma raporu hakkında verilen yetersizlik oylarının dayandırıldığı gerekçelerin somut olay ve tespitlerle ortaya konulmadığı; söz konusu iddiaların, belediye başkanlığından düşürülmesini gerektirecek nitelikte bulunmadığı, sonucuna varıldığı gibi; bu gerekçeler dışında da belediye başkanının yetersizliği ve düşürülmesine neden olabilecek başka bir hususun dosya içeriğinde yer almadığı görülmüştür.” D8D, E. 2008/4829, K. 2008/4952, K.T. 07/07/2008, yk.; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 2007/3408, K. 2007/4061, K.T., 26/06/2007, yk.; D8D, E. 2012/5249, K. 2012/11533, K.T. 28/12/2012, yk.; D8D, E. 2014/4075, K. 2014/8425, K.T. 11/11/2014, yk.; D8D, E. 2014/5979, K. 2014/10675, K.T. 23/12/2014, yk.; D8D, E. 2014/6094, K. 2014/7247, K.T. 21/10/2014, yk.

<sup>958</sup> “Dosya içerisinde mevcut meclis tutanakları ile gerekçeli rapor incelendiğinde, ... Belediyesi birimlerinin 2013 yılına ilişkin faaliyetlerinin ayrıntılı olarak görüldüğü, ancak faaliyet raporunun neden yetersiz bulunduğuyla ilişkin hiçbir somut tespitin yapılmadığı ve yetersizliği gösterecek mahiyette hiçbir bilgi ve belgenin bulunmadığı, gerekçeli raporda belirtilen eksikliklerin raporda da ifade edildiği şekilde tahmine dayalı olduğu görülmekte olup; tahmine ve subjektif düşüncelere dayalı bilgilerin ise Belediye Kanunu'nun 26. maddesinde öngörülen belediye başkanının başkanlıktan düşmesi sonucunu doğurmayacağı açıktır. Diğer taraftan, Belediye Meclisince, 6360 sayılı Yasa ile kapatılan ... ve ... Belediyelerinin 2013 yılı faaliyet raporlarının da reddedildiği yönünde karar alınmış ise de, meclis tutanakları incelendiğinde bu iki belediyenin 2013 yılı faaliyetlerine ilişkin hiçbir görüşmenin yapılmadığı ancak kararın sonuç kısmında bu belediyeler açısından da 2013 yılı faaliyet raporlarının reddedildiğinin belirtildiği görülmekte olup, sürdürdükleri faaliyetlere ilişkin hiçbir değerlendirme yapılmayan iki belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesinin istenilmesi de 26. maddenin gerek lafzına gerekse de amacına uygun bulunmamaktadır” D8D, E. 2011/4260, 2011/3601, K.T. 11/07/2011, yk.

<sup>959</sup> “Belediye Başkanının çalışmasının yetersiz olduğuna ilişkin diğer savların ise somut belgelere dayanmadığı ve genellikle Başkanının kişiliğine yönelik soyut nitelikteki savlardan öteye gitmediği anlaşılmaktadır.” D8D, E. 1987/262, K. 1987/236, K.T. 13/05/1987, yk.

<sup>960</sup> “... gerçekleştiği ileri sürülen usulsüzlükleri ve hukuka aykırı uygulamaları ortaya koyan bilgi ve belge sunulmadığı gibi bu konuda belediye meclisinin, soru, gensoru gibi bilgi edinme ve denetim yolları işletilmemiştir.” D8D, E. 2012/4351, K. 2012/5918, K.T. 28/06/2012, yk.

bir kararında, “*Dosyanın incelenmesinden belediye meclisinin faaliyet raporu hakkında verilen yetersizlik kararına ilişkin olarak düzenlenen Valilik görüşüne dair raporda; Kaymakamlığın sunduğu yazı eklerinden ve Belediyeden alınan en son raporlardan, faaliyet raporunun gündeme alındığı güne kadar Belediye Başkanı ve faaliyetleri hakkında Belediye meclisinde daha önce olumsuz soru önergesi verenin bulunmadığı, belediye meclis kararlarının büyük bir çoğunluğunun oybirliği ile alındığı, 2009 mahalli idare seçimleri sonucu Belediye Başkanı Seçilen ...'nın, gayretli, çalışkan, dürüst ve herkese eşit davranan belediye başkanı olduğu, faaliyet raporunun reddinin, çalışmalarından ziyade, kısa bir süre önce partisinden istifa etmesi nedeniyle siyasi bir tavır olarak algılandığı, faaliyet raporuna olumsuz oy veren üyelerin Belediye Başkanı hakkında şu ana kadar valiliğe intikal ettirdikleri bir şikâyet konusunun da bulunmadığı sonucu ile Belediye Başkanının görevini sürdürmesinin uygun olacağı kanaatini taşıdığı görüşlerine yer verilmiştir.*”<sup>961</sup> şeklinde değerlendirmeler yaparak düşürülme talebini reddetmiştir.

Danıştay bir diğer kararında, daha önce kesin hesabı kabul eden belediye meclisinin, gelir gider dengesinin uyumsuz olduğundan bahisle aldığı yetersizlik kararı hakkında “... İli, ... Beldesi Belediye Meclisinin 3.4.2015 günlü toplantısında, gelir-gider kalemleri arasında uyumsuzluk olduğu neden gösterilerek Belediye Başkanı dönemine ait olan 2014 yılı faaliyet raporu oybirliğiyle yetersiz görülmüştür. Dosya içerisinde mevcut meclis tutanakları ile Valilik görüşünün incelenmesinden Belediye Başkanının faaliyet raporundaki hususları da içeren kesin hesabın aynı meclis tarafından 8.5.2015 günlü toplantıda oybirliğiyle kabul edildiği, faaliyet raporunun hiçbir somut ve hukuken kabul edilebilir gerekçe ve delil gösterilmeden reddedildiği görüldüğünden yetersizlik kararının hukuka uygun olmadığı anlaşılmıştır.” değerlendirmelerinde bulunmuş; belediye başkanının düşürülmesi istemini reddetmiştir.<sup>962</sup>

Belediye başkanı hakkında soruşturma veya kovuşturma açılmış olması onun yetersizliğine karine sayılamaz. Sadece bu sebepten dolayı meclis tarafından yetersizlik kararı verilip belediye başkanının düşürülmesi istenemez.<sup>963</sup> Bunun yanı sıra; faaliyet

<sup>961</sup> D8D, E. 2011/4260, 2011/3601, K.T. 11/07/2011, yk.

<sup>962</sup> D8D, E. 2015/6185, K. 2015/8655, K.T. 15/10/2015, yk.

<sup>963</sup> Üçer, s. 184.

raporunun yetersiz görülmesine dayanak olan bir konuda belediye başkanı hakkında soruşturma izni verilmemesi hali de Danıştay tarafından karar verirken göz önünde bulundurulmaktadır.<sup>964</sup>

Danıştay'ın yıllık faaliyet raporunun yetersizliğine dayanak olan olaylardan başkanın bizzat sorumlu olması şartını aradığı da görülmektedir. Nitekim Danıştay'ın hizmeti yürütmekle görevli personeli sorumlu tuttuğu bir kararında *“Dosyada mevcut raporlar ve delillerin ışığında, belediye başkanınca Meclise sunulan 2020 yılı faaliyet raporunun yetersiz bulunmasına gerekçe olarak gösterilen iddiaların bir kısmı hakkında yeterli ve somut delil bulunmadığı, bir kısmının sübut bulmadığı, bir kısmı yönünden kamu zararına sebebiyet verilmediği; belediye düğün salonu ve marangozhanesine ilişkin iddialar yönünden ilgili belediye personelleri hakkında soruşturma yapılması gerektiği sonucuna varıldığı, başkan hakkında verilmiş bir soruşturma izninin bulunmadığı, belediye başkanının söz konusu faaliyetten menfaat elde ettiği ve kamuyu zarara uğratma kastıyla hareket ettiğine ilişkin herhangi bir tespitin yapılmadığı; öte yandan, Mülkiye Müfettişi tarafından düzenlenen ... tarih ve ... sayılı Özel Teftiş Raporunda bazı eksiklikler ve yanlış uygulamalar yönünden uyarı ve tavsiyelerde bulunulduğu anlaşılmakta olup, ... Belediye Başkanı ....'ün görevinde yetersiz olduğu, güvenilirliğini yitirdiği, kişisel yarar sağladığı, hizmette aksama ve yetersizliklerin bulunduğu tüm açıklığıyla ve yeterli delille ortaya konulamadığından...”* gerekçeleriyle düşürülme isteminin reddine karar vermiştir.

<sup>964</sup> *“Olayda; faaliyet raporunun yetersiz bulunmasına temel teşkil eden ve belediyece satışı yapılan otel yeri vasıflı taşınmazla ilişkin iddialar yönünden soruşturma yapıldığının gerek valilik gerekse belediye başkanı savunmasında belirtilmiş olması nedeniyle; Dairemizin 7.9.2016 günlü ara kararıyla konuya ilişkin soruşturma akıbetinin İçişleri Bakanlığından sorulmasına karar verilmiş olup; ara kararına Bakanlıkça verilen cevapta; faaliyet raporunun yetersizliğine konu olmayan başka fiiller sebebiyle soruşturma izni verildiği; 208 ada 1 parsel taşınmazın da yer aldığı paftaya ilişkin plan değişikliğinin görüşüldüğü 2.4.2015 günlü meclis kararında 208 ada 1 parsel sayılı taşınmazla ilgili değişikliğe ilişkin bir plan notu olmadığı, meclisin bilgisi dışında sadece paftada değişiklik yapıldığı bu paftadaki değişikliğe ilişkin meclis kararına belediye başkanının olumsuz oy kullandığı bu nedenle bu pafta değişikliğinden kaynaklı fiile ilişkin başkan hakkında soruşturma izni verilmediğinin bildirildiği görülmüştür. Bu durumda, dosyada bulunan bilgi ve belgeler ile Valilik görüşünün incelenmesinden; belediye başkanının faaliyet raporundaki taşınmaz satışına dair isnat hakkında soruşturma izni verilmemesi hususu da göz önünde bulundurulduğunda faaliyet raporunun hiçbir somut ve hukuken kabul edilebilir gerekçe ve delil gösterilmeden reddedildiği görüldüğünden yetersizlik kararının hukuka uygun olmadığı anlaşılmaktadır.”* D8D, E. 2016/8000, K. 2016/10480, K.T. 09/12/2016, yk.; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 2020/3797, K. 2021/700, K.T. 09/02/2021, yk.; D8D, E. 2021/5661, K. 2022/4579, K.T. 01/07/2022, yk.

Kararda dikkat çeken karşı oy ise “... başkanlık döneminde belediyenin gelir elde etmesine yönelik olarak başlatılan bu faaliyetlerin örgütlenmesi ve işleyişine dair belediye başkanınca gereken özenin gösterilmediği ve mevzuata uygun işlemlerin yapılmadığı, denetim mekanizmasının işletilmediği, bu sebeple yapılan iş karşılığında elde edilen gelirin belediye kayıtlarına intikal etmediği ve harcanan malzemelerin kayıtlarının tutulmadığı iddiasının sübut bulunduğu görülmektedir. Öte yandan usulüne uygun gelir gider kaydı tutulmaması nedeniyle ortaya çıkan kamu zararından sadece belediye başkanının emirlerini yerine getiren bir işçinin sorumlu tutularak başkana sorumluluk yükletmeyen teftiş ve inceleme raporlarının işbu karara esas alınmasının mümkün olmadığı, düğün salonu ve marangozhaneyi meclis kararı olmadan işletmenin dışında kayıp ve kaçaklara elverişli şekilde işletilmesini sağlayan belediye başkanının doğrudan sorumlu olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu durumda, 5393 sayılı Kanun'un 38. maddesinde görev ve yetkileri sayılan belediye başkanının belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek görev ve yetkisine uygun olarak hareket etmediği, görevinde yetersiz olduğu sonuç ve kanaatine varıldığından, istemin kabulü ile 5393 sayılı Kanun'un 26. maddesi uyarınca başkanlıktan düşürülmesine karar verilmesi gerektiği görüşüyle aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmıyoruz.”<sup>965</sup> ifadelerini içermektedir. Her somut olayda, belediye personelinin münferit faaliyetinden dolayı belediye başkanının da sorumlu tutulması uygun olmayacak ise de 5393 sayılı Kanun'un 38 inci maddesi uyarınca belediye teşkilatının sevk ve idaresiyle görevli, bu teşkilatın en üst amiri olan belediye başkanının, belediye personelinin veya birimlerinin faaliyetlerini izlemek ve gerektiğinde faaliyetlerle ilgili denetim mekanizmalarını işletmek görevi ve yetkisi bulunmaktadır. Bu itibarla, somut olaya göre değerlendirmede bulunmak şartıyla; belediye başkanının, faaliyetlerin gerektiği gibi yürütmesini ve denetim mekanizmalarının işlemlerini temin yükümlüğünü yerine getirmemesi nedenleriyle, belediye personelinin faaliyetlerinde de sorumlu tutulabilmesi gerekmektedir.

Faaliyet raporunun hangi durumlarda yetersiz bulunacağı 5393 sayılı Kanun'da somutlaştırılmadığından, hangi hallerin belediye başkanının yetersizliğine dalalet

<sup>965</sup> D8D, E. 2021/5661, K. 2022/4579, K.T. 01/07/2022, yk.

edeceği hususu Danıştay tarafından ortaya konulmaktadır. Danıştay'ın belediye meclisi tarafından alınan yetersizlik kararı üzerine verdiği düşürülme kararlarında çeşitli ölçütlerden yararlandıdığı görülmektedir.

Belediye meclisince alınan kararların uygulanmaması dolayısıyla belediye hizmetlerinin yürütülmesi ile kamu kaynağının elde edilmesi hususlarında gereken özeni göstermediğinden bahisle verilen bir kararda; *“5393 sayılı Kanun'un 26/4. maddesi uyarınca Dairemize intikal eden inceleme konusu olayda, belediye meclisinin faaliyet raporunun reddine ilişkin gerekçeleri kapsayan hususların, mahalli idareler kontrolörü tarafından denetim raporuna da konu edilmiş olması ve Valilik inceleme raporunun da aynı yönde tespitler içermesi göz önünde bulundurularak dosyada yer alan bilgi ve belgeler birlikte değerlendirildiğinde; ... Belediye Başkanı'nın, belediyenin karar organı olan ve seçilmiş üyelerden oluşan belediye meclisince alınan kararların uygulanması ve dolayısıyla belediye hizmetlerinin yürütülmesi ile kamu kaynağının elde edilmesi hususunda gereken özeni göstermeyerek yetersiz kaldığı; personel uygulamaları yönünden aleyhinde hukuki süreç başlatıldığı ve meclis üye salt çoğunluğunun istifa ettiği başkanlık döneminde belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak meclisin büyük çoğunluğunun güvenini kaybettiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.”* değerlendirmesiyle belediye başkanının düşürülmesi istemi kabul edilmiştir.<sup>966</sup>

Belediye meclisi kararlarının uygulanmayarak hizmetlerin aksatıldığı, belediyenin zarara uğratıldığı gerekçeleriyle düşürülmeye hükmedilen bir diğer kararda ise *“Dosyanın incelenmesinden, Belediye Başkanının; meclis kararı olması, yatırım programında yer almasına ve yeteri kadar da ödeneğin olmasına karşın 1991 yılı içinde kanalizasyon yapımı için hiçbir çalışma yapmadığı, yine en fazla ödeneğin Un Fabrikası yapımına ayrılmasına karşılık, fabrika yapımının süresinde bitirilmediği, fabrika gelirinden belediyenin yoksun bırakıldığı ve zarara sokulduğu, bitmiş misafirhane yapımına 24.000.000 TL. harcama yapıldığının belirtilmesine karşılık bu harcamanın nereye yapıldığının gösterilemediği, belediye değirmeninden 360 teneke buğdayın satıldığı fakat gelirin hesaplara geçirilmediği, Çevre Bakanlığından 25milyon lira yardım alındığı, fakat bu gelirin de belediye hesaplarına kayıt edilmediği, belediye*

<sup>966</sup> D8D, E. 2021/3075, K. 2022/3252, K.T. 29/04/2022, yk.



*araçlarının özel işlerde kullanılarak belediyenin zararına neden olunduğu, belediye başkanının benzer suçlamalar nedeniyle yargılanmasının gerekliliğine karar verildiği ve adliye mahkemelerinde devam eden birden çok davasının olduğu, hatta ... Asliye Ceza Mahkemesinin... gün ve ... sayılı kararı ile görevi kötüye kullanma eylemi nedeniyle hüküm giydiği anlaşılmıştır. Bu durumda Belediye Başkanının Belediye Meclisince kamu hizmetlerinin yürütülmesi için alınmış olan kararları uygulamayarak hizmetleri aksattığı, belediyenin zarara uğramasına neden olduğu, Belediye Başkanı olarak görevinde yetersiz olduğu ve güvenirliliğini yitirdiği açıktır.” değerlendirmeleri yer almıştır.<sup>967</sup>*

### 3.1.2.9.2. Gensoru

Belediyelerde gensoru; belediyenin karar organı olan belediye meclisinin, belediyenin yürütme organı olan belediye başkanını “idari yoldan” denetimidir.<sup>968</sup> Belediye başkanının düşürülmesinde gensoru yöntemi 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 26 ncı maddesinin yedince fıkrasında “*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*” şeklinde düzenlenmiş olup; aynı maddenin sekizinci fıkrası, gensoru önergesinin karara bağlanmasında, yıllık faaliyet raporunun yetersizliği kararı alınması usulünü düzenleyen dördüncü fıkra göre işlem yapılacağını belirlemektedir.

Kanun’un 26 ncı maddesinin üçüncü fıkrası ile sekizinci fıkrada yapılan atıfla dördüncü fıkra kapsamında gensoru yoluyla başkanın düşürülebilmesi için; öncelikle meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla gensoru önergesi verilecek<sup>969</sup>, bu önerge meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla gündeme alınacak, üç gün sonra yapılacak görüşmelerde gensoru önergesinde yer alan hususlara ilişkin belediye başkanı tarafından yapılan açıklamalar meclis üye tam sayısının dörtte üçü çoğunluğuyla yeterli görülmezse karar ve görüşmeleri kapsayan tutanak meclis başkan vekili tarafından

<sup>967</sup> D8D, E. 1992/2613, K. 1992/3426, K.T. 10/12/1992, yk.

<sup>968</sup> Odyakmaz, s. 11.

<sup>969</sup> Gensoru önergesi meclis başkanlığına verilmektedir. Odyakmaz, s. 12.

mahallin en büyük mülki amirine gönderilecektir. Yine Kanun'un ilgili hükmüne yapılan atıf gereği, faaliyet raporunun yetersiz bulunması halinde olduğu gibi dosya Danıştay'a gerekçeli görüşüyle birlikte vali tarafından gönderilecektir.

Belediye meclisinin hangi toplantısında gensoru önergesi verilebileceği konusu 5393 sayılı Kanun'da açık olarak belirtilmediğinden<sup>970</sup>; yıllık faaliyet raporunun yetersizliği kararından farklı olarak, gensoru önergesi meclisin herhangi bir toplantısında verilebilmektedir.<sup>971</sup> Ancak gensoru önergesi verilebilmesi 1580 sayılı Kanun'a nazaran 5393 sayılı Kanun'da zorlaştırılmıştır. Keza mülga 1580 sayılı Kanun'da, belediye meclis üyelerinin her biri belediye işleri ile ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına gensoru önergesi verebilmekteyken; 5393 sayılı Kanun'da meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla gensoru önergesi verilebileceği düzenlenmiştir.<sup>972</sup>

Gensoru önergesi, meclis başkanlığına verilince ilk olarak bu önergenin görüşülmesinin gündeme alınması konusunda meclis tarafından karar alınması gereklidir. Bu karar bir bakıma önergenin ön kabulü anlamını taşımaktadır.<sup>973</sup> Zira önergenin gündeme alınması kararı, önergeyi veren üye sayısından daha nitelikli bir çoğunlukla, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla alınmakta; bu durum meclisin en az yarısının belediye başkanının faaliyetleri hakkındaki genel intibası hakkında bir fikir de oluşturmaktadır. Danıştay'ın, gensoru önergesinin gündeme alındığı gün görüşülerek karara bağlandığı somut olaya ilişkin bir kararında; *"... toplantısında 9 üye tarafından verilen gensoru önergesinin münderecatı meclis üye tam sayısının çoğunluğunca varit görülerek gündeme alındığı, ancak 1580 sayılı Yasanın 61 inci maddesi uyarınca üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanı ya da memur edeceği kişi tarafından meclis önünde cevap verilmesi gerekirken, böyle yapılmayıp, aynı gün görüşülerek hakkında güvensizlik kararı verildiğinin anlaşıldığı, bu duruma göre 1580 sayılı Yasanın 61 ve 76 ncı maddeleri hükümlerine aykırı olarak verilmiş olan belediye meclisi kararma dayanılarak belediye başkanına başkanlıktan düşürülmesine gerek olmadığına karar*

<sup>970</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 127.

<sup>971</sup> Üçer, s. 186.

<sup>972</sup> Kavruk, Tatar, s. 664.

<sup>973</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 127.

verilmiştir." değerlendirmesiyle kanuna aykırı olarak verilmiş belediye meclisi kararını gerekçe göstererek düşürülmeye gerek olmadığına hükmetmiştir.<sup>974</sup>

Gensorunun gündeme alınmasına karar verildikten sonra konu üzerinden üç tam gün geçmedikçe görüşülemez. Bu süre kanun koyucunun, belediye başkanına sorulan hususlar hakkında hazırlanma ve belge, bilgi toplama imkânı tanımak istemesinin sonucudur.<sup>975</sup> Danıştay'ın, gensoru önergesinin gündeme alındığı gün görüşülerek karara bağlandığı somut olaya ilişkin bir kararında; *"Dosyanın incelenmesinden... ilçesi belediye başkanı hakkında, belediye meclisi üyelerinden altı kişinin 1.8.2005 tarihli, belediyenin tasarrufunda bulunan konkasör tesisi ile ilgili 3 maddelik soru önergesine, 9.8.2005 tarihinde belediye başkanınca verilen cevabın yeterli görülmemesi üzerine, meclis üyelerinden 7 kişinin gensoru açılması istemiyle 7.9.2005 tarihinde belediye meclisine başvurdukları ve 3 tam gün geçtikten sonra 12.9.2005 tarihinde saat 14.00 de yapılan meclis toplantısında gensoru önergesi gündeme alınarak oylamaya geçildiği ve yapılan oylama sonucunda 8 yetersiz, 3 yeterli ve 1 görevini suistimal etmiştir oyu ile belediye başkanının yetersizliğine karar verildiği anlaşılmıştır. Yukarıda anılan yasa maddesi uyarınca, gensoru önergesinin meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile gündeme alınıp alınamayacağı karara bağlandıktan sonra 3 tam gün geçmesi ve gensorunun görüşülerek sonucunun karara bağlanması gerekirken, gensoru önergesinin gündeme alınması ile görüşülmesinin aynı günlü (12.9.2005) meclis toplantısında yapılması yasada belirtilen usullere uymadığından bu yönüyle işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır."* değerlendirmesiyle kanuna aykırı olarak verilmiş belediye meclisi kararını gerekçe göstererek düşürülme istemini reddetmiştir.<sup>976 977</sup>

<sup>974</sup> D11D, E. 1975/2756, K. 1976/1213, K.T. 29/3/1976, yk.

<sup>975</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 127-128; Hondu, *İnceleme*, s. 21; **ÜÇER Mehmet**, "Belediye Başkanının Organlık Sifatını Kaybetmesin- Kaybetmesinde Yargı Yolu İle Denetim", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 76, Sayı: 443, 2004, s. 186; Akyılmaz, *Danıştay* s. 162.

<sup>976</sup> D8D, E. 2005/5506, K. 2005/5385, K.T. 26/12/2005, yk.; aynı yönde Bkz. "... toplantısında 9 üye tarafından verilen gensoru önergesinin münderecatı meclis üye tam sayısının çoğunluğunca varit görülerek gündeme alındığı, ancak 1580 sayılı Yasanın 61 inci maddesi uyarınca üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanı ya da memur edeceği kişi tarafından meclis önünde cevap verilmesi gerekirken, böyle yapılmayıp, aynı gün görüşülerek hakkında güvensizlik kararı verildiğinin anlaşıldığı, bu duruma göre 1580 sayılı Yasanın 61 ve 76 ncı maddeleri hükümlerine aykırı olarak verilmiş olan belediye meclisi kararma dayanılarak belediye başkanına başkanlıktan düşürülmesine gerek olmadığına karar verilmiştir." D11D, E. 1975/2756, K. 1976/1213, K.T. 29/3/1976, yk.

YILDIRIM, somut olaya göre değerlendirilmek kaydıyla haklı sebeplerin varlığı halinde meclis tarafından belediye başkanına ek süre tanınması gerektiği görüşündedir.<sup>978</sup> Belediye başkanına cevap hakkı vermeden belediye meclisi tarafından karar alınması Danıştay tarafından kanuna aykırı bir durum olarak görülmektedir.<sup>979</sup> Ancak belediye başkanı gensoru önergesindeki hususlara mazeret göstermeksizin cevap vermezse, bu durum cevap imkânından kendi iradesiyle vazgeçtiği anlamına geleceğinden; belediye meclisi bu durumda yetersizliğe karar verebilir.<sup>980</sup>

Gensoru üzerine alınan yetersizlik kararının, kanunda öngörülen dörtte üçlük çoğunlukla alınıp alınmadığı hususu da Danıştay tarafından göz önünde bulundurulmaktadır. Bir Danıştay kararında “*Dosya içeriğinden ise, 10 kişiden oluşan ...Belediye Meclisinin 2/3 çoğunluğunun 7 kişi olmasına karşın, çalışma raporu ile gensoru önergesine verilen yanıtın 6 üyenin olumsuz 3 üyenin olumlu oylarıyla yeterli kabul edilmediği, böylece yetersizlik kararlarının, yasada belirtilen sayıdaki çoğunluk kararına dayalı olmadığı anlaşılmaktadır.*” tespitinde bulunulmuş; kararın yeterli çoğunlukla alınmadığı hususu da gözetilerek düşürülme istemi reddedilmiştir.<sup>981</sup>

Gensoru denetim yolunun amacına uygun işleyebilmesi için gensoruya konu edilen hususların somut, gerçek, belge ve bilgiye dayalı olması, sırf belediye başkanını yıpratmak veya kişisel hırs ve menfaat çekişmelerine hizmet eder nitelikte olmaması gereklidir. Belediye başkanı da gensoruya konu edilen hususları cevaplandırırken,

---

<sup>977</sup> Söz konusu karar “*Danıştay Sekizinci Dairesinin itiraza konu kararı ile gensoru önergesinin gündeme alınması ile görüşülmesinin aynı tarihli meclis toplantısında karara bağlanmasının 5393 s. Kanununun 26. maddesindeki “gensoru önergesinin meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile gündeme alınıp üç tam tarih geçmedikçe görüşülemeyeceği” kuralına uymadığı gerekçesiyle... Belediye Başkanının Belediye Başkanlığından düşürülmesi isteminin reddine karar verilmiş ise de; İçişleri Bakanlığının, itiraza konu karar aşamasında dosyada bulunmayan ve 15.2.2006 gününde Danıştay Genel Yazı İşleri Kalemi kayıtlarına giren itiraz dilekçesi ekinde sunduğu belgelerden... Belediye Meclisinin 7.9.2005 günlü, 7 s. toplantısında aldığı kararla, 7 meclis üyesinin verdiği gensoru önergesinin gündeme alındığı, aynı tarihli toplantıda gensorunun 12.9.2005 gününde görüşülmesine karar verildiği anlaşılmıştır.*” tespitiyle DİDDGK tarafından itiraz üzerine Danıştay Sekizinci Dairesine geri gönderilmiştir. DİDDGK, E. 2006/212, K. 2006/129, K.T. 16/03/2006, yk.

<sup>978</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 73.

<sup>979</sup> D8D, E. 1993/2558, K. 1993/4431, K.T. 30/12/1993, Danıştay Dergisi, Yıl: 26, Sayı: 90, 1996, s. 835.

<sup>980</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 73.

<sup>981</sup> D8D, E. 1991/3185, K. 1991/2039, K.T. 26.12.1991, yk.

belgeye ve bilgiye dayalı somut biçimde cevaplar vermeli ve bu çalışma yapıcı olmalıdır.<sup>982</sup>

Danıştay, faaliyet raporunun yetersizliğine ilişkin kararların değerlendirilmesinde gösterdiği aynı yaklaşımı, gensoru yoluyla ilgili olarak da sergilemektedir. Subjektif değerlendirmelere veya siyasi kriterlere dayanılarak verilen gensoruya ilişkin yetersizlik kararları, düşürülmeye karar verilebilmesi için mahkeme tarafından yeterli görülmemektedir. Nitekim mahkeme, gensoru nedeniyle düşürülme istemine ilişkin bir kararında, gensoru yoluna ilişkin idari usul şartlarının gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit ettikten sonra; *“...belediye meclisince yapılan gensoru görüşmesi sonucunda belediye başkanı hakkında verilen yetersizlik kararının subjektif değerlendirmeler içermediği, siyasi kriterler ve beklentiler çerçevesinde olmadığı anlaşıldığından, bu anlamda yetersizlik kararında objektif esaslara uyulduğu anlaşılmaktadır. Açıklanan nedenlerle, belediye meclisince yetersizlik kararı verilmesinde hukuka aykırılık bulunmadığından, istemin kabulü ile ... İli, ... İlçesi Belediye Başkanının 5393 sayılı yasanın 26. maddesi uyarınca belediye başkanlığından düşürülmesine...”* hükmünü vermiştir.<sup>983</sup>

Bunun dışında belediye başkanının hizmetlerin yürütülmesinde yetersiz veya verimsiz olması ve meclis güvenini kaybetmiş olması halinde de Danıştay tarafından düşürülme isteminin kabulüne karar verilebilmektedir.<sup>984</sup>

Danıştay; *“gerekli ve yeterli, somut bilgi ve belgeye”*<sup>985</sup> dayanmayan, *“belediye başkanının düşürülmesini gerektirecek nitelikte ve ağırlıkta”*<sup>986</sup> olmayan, soruşturması

<sup>982</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 128.

<sup>983</sup> D8D, E. 2006/2806, K. 2006/2709, K.T. 27/06/2006, yk.

<sup>984</sup> *“... dosya kapsamındaki bilgi ve belgelerden belediye başkanının yetersiz olduğu ve meclisin güvenini kaybettiği tartışmasızdır. ... başkanlıktan düşürülmesi isteminin kabulüne...”* D8D, E. 1997/1940, K. 1997 2252, K.T. 24/06/1997, yk.; *“... Belediye Meclis Üyeleri ile sirtüşmesi verimsiz bir çalışma ortamı yaratan ve meclisin güvenini kaybettiği açık olan Belediye Başkanının görevinde kalmasının, kamu hizmetinin gereği gibi işletilmesini engelleyeceği kanaatine varıldığından, ... düşürülmesine karar verilmiştir.”* D8D, E. 2000/4812, K. 2001/20, K.T. 11/01/2001, yk.; Yüksel, s. 98-100.

<sup>985</sup> *“Bu durumda; ... Belediye Başkanı, hakkında verilen gensoru önergesinde yer alan bir kısım iddiaların soruşturmayı gerektirmesine karşın, soruşturmanın devam etmesi ve bu iddialara ilişkin olarak henüz bir yargı kararının bulunmaması; bir kısım iddiaların ise gerekli ve yeterli, somut bilgi ve belgeye dayanmaması nedeniyle 5393 sayılı Belediye Yasasının 26. maddesi uyarınca belediye başkanlığından düşürülmesi uygun bulunmamıştır.”* D8D, E. 2011/4149, K. 2011/3684, K.T. 13/07/2011, yk.; *“Bu itibarla, gensoru önergesinde yer alan hususlardan, 2011 Yılı Faaliyet Raporunun somut bir gerekçe*

devam etmesine karşın hakkında yargı kararı verilmemiş<sup>987</sup> iddialara dayanılarak gerçekleştirilen düşürülme istemlerini reddetmektedir.

Gensoru üzerine alınan yetersizlik kararında belirtilen hususların “kanuna ve usule uygun olarak yapılmış olması ve bu işlerde, başkanın sorumluluğunu gerektirir bir durum bulunmaması” da Danıştay tarafından düşürülme isteminin reddine gerekçe olarak kabul edilebilmektedir.<sup>988</sup>

### 3.1.2.10. Bağdaşmazlık

Belediye başkanlarının yürütmüş olduğu görevler nedeniyle bağımsız ve tarafsız şekilde davranma yükümlülüğü mevcuttur. Bu nedenle kanun koyucu belediye başkanlığı görevi üstlenen kişilerin bazı başkaca vazifeler üstlenmelerini yasaklamıştır. 2972 sayılı Kanun’un 17 nci maddesi uyarınca milletvekilleri, belediye başkanları, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile muhtarlar mahalli idareler seçimlerinde adaylıklarını koyabilmek veya aday gösterilebilmek için görevlerinden istifa etmek zorunda değildirler. Dolayısıyla sayılan görevlerde bulunanların belediye başkan adayı olmasında bir engel bulunmamaktadır. Örneğin bir milletvekili belediye başkan adayı olabileceği gibi hâlihazırda bir belediye teşkilatında başkanlık görevini yürüten bir kişi

---

*gösterilmeden reddedilmesi, yapılan ihalelerde fahiş miktarda harcama yapıldığı ve yapılan hizmetlerde kamu yararı amacı güdülmeyeceği iddiaları ile ilgili olarak herhangi bir bilgi ya da belgenin bulunmaması karşısında, gensoru önergesinde belirtilen nedenler Belediye Başkanının düşürülmesini gerektirecek nitelikte bulunmadığından, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesi uyarınca belediye başkanlığından düşürülme istemi uygun bulunmamıştır.” D8D, E. 2012/5922, K. 2012/956, K.T. 19/11/2012, yk.*

<sup>986</sup> *“Sonuç olarak, belediye başkanının düşürülmesi için gerekçe olarak ileri sürülen iddialar ve ortaya konan nedenler Belediye Başkanının düşürülmesini gerektirecek nitelikte ve ağırlıkta bulunmadığından 5393 sayılı Belediye Kanununun 26. maddesi uyarınca belediye başkanlığından düşürülmesi uygun bulunmamıştır.” D8D, E. 2012/6780, K. 2013/11, K.T. 18/01/2013, yk.; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 1993/2558, K. 1993/4431, K.T. 30/12/1993, Danıştay Dergisi, Yıl: 26, Sayı: 90, 1996, s. 835; D8D, E. 1993/2638, K. 1993/182, K.T. 20/01/1993, yk.*

<sup>987</sup> *“Her ne kadar gensoru konularından bazıları ile ilgili olarak idari soruşturma açılmış ise de, henüz ortada suçlu olduğuna ilişkin kesinleşmiş bir yargı kararı bulunmadığından bu konular belediye başkanının bu aşamada düşürülmesini gerektirecek nitelikte görülmemiştir.” D8D, E. 1996/4187, K. 1997/112, K.T. 21/01/1997, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 94, 1998, s. 486; “Bu durumda; ... Belediye Başkanı, hakkında verilen gensoru önergesinde yer alan bir kısım iddiaların soruşturmayı gerektirmesine karşın, soruşturmanın devam etmesi ve bu iddialara ilişkin olarak henüz bir yargı kararının bulunmaması; bir kısım iddiaların ise gerekli ve yeterli, somut bilgi ve belgeye dayanmaması nedeniyle 5393 sayılı Belediye Yasasının 26. maddesi uyarınca belediye başkanlığından düşürülmesi uygun bulunmamıştır.” D8D, E. 2011/4149, K. 2011/3684 K.T. 13/07/2011, yk.*

<sup>988</sup> D11D, E. 1973/2550, K. 1973/2180, K.T. 26/11/1973, yk.; Haştemoğlu, s. 115.

diğer bir belediyenin başkanlığına aday olabilir. Ancak bu görevler aynı anda tek bir şahıs üzerinde birleşemez. Bu nedenle bu görevlerden birisine seçilenler, seçim sonuçları kendilerine tebliğ edildikten sonra onbeş gün içerisinde hangi göreve devam edeceklerin ilişkin bir tercihte bulunurlar. Tercihde bulunulmaz ise en son kazanılan seçimle ilgili görev reddedilmiş sayılır.

Belediye başkanlığı kamu görevliliğiyle bağdaşmamaktadır.<sup>989</sup> 2972 sayılı Kanun'da, mahalli idare seçimlerinde aday olan veya aday gösterilen kamu görevlilerinin görevlerinden çekilmeleri gerekip gerekmediğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Kanuni boşluk, 1994 ve 1999 mahalli idare seçimlerinde yasama organı tarafından giderilmeye çalışılmış, daha sonraki mahalli idare seçimlerinde ise Yüksek Seçim Kurulu tarafından doldurulmuştur. Bahse konu kanuni boşluk, 2972 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinden atıfla 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 18 ve 19 uncu ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 40 ıncı maddeleri doğrultusunda ortadan kaldırılmıştır.<sup>990</sup> Yüksek Seçim Kurulu'nun 2019 Mahalli İdareler Genel Seçimi'ne ilişkin kararı da bu yöndedir.<sup>991</sup>

<sup>989</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 368.

<sup>990</sup> **KAYA Cemil**, “Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi ve Göreve Dönmesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 2, 2004.

<sup>991</sup> YSK, Karar No: 1036, K.T. 23/10/2018, R.G. 26/10/2018-30577: “2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun “Adaylık için görevden çekilmesi gerekenler” başlıklı 18. maddesinde; “Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yüksek öğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeleri, kamu kurumu ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, aday olmak isteyen belediye başkanları ve subaylar ile astsubaylar, aday olmak isteyen siyasi partilerin il ve ilçe yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar, kamu bankaları ile üst birliklerin ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alanlar genel ve ara seçimlerin başlangıcından bir ay önce seçimin yenilenmesine karar verilmesi halinde yenileme kararının ilanından başlayarak yedi gün içinde görevlerinden ayrılma isteğinde bulunmadıkça adaylıklarını koyamazlar ve aday gösterilemezler.” hükmüne yer verilmiş olup, bu hüküm uyarınca 31 Mart 2019 tarihinde yapılacak mahalli idareler seçimlerinde aday olabilmek için kamu görevlileri, siyasi parti il, ilçe yöneticileri, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları (subay ve astsubaylar) ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar, kamu bankaları ile üst birliklerin ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alanlar seçimin başlangıç tarihinden bir ay önce görevlerinden ayrılma isteğinde bulunmaları gerektiği sonucuna varılmıştır.”

## 3.2. ORGANLIK SIFATININ KAYBINDA USUL

### 3.2.1. İdari Aşamada Usul

#### 3.2.1.1. Belediye Meclisi İçin Fesih Bildirimi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30 uncu maddesi belediye meclisinin feshini gerektiren sebepleri de saymak suretiyle belediye meclisinin feshinde usulü düzenlemektedir. Maddenin üçüncü fıkrası uyarınca fesih talebi bildirimini İçişleri Bakanlığı tarafından Danıştay'a yapılmaktadır. Kanun bu bildirim yapabilecek başka bir kişi veya merci belirtmediğinden bu konuda tek yetkili İçişleri Bakanlığı'dır. Belediye başkanın<sup>992</sup>, bir kişinin<sup>993</sup> veya birden çok belediye meclis üyesinin<sup>994</sup> Danıştay'a başvuru yetkisi bulunmamaktadır.<sup>995</sup>

İçişleri Bakanlığı fesih şartlarının oluştuğundan; vatandaşlar aracılığıyla, mülki idare amirleri aracılığıyla ve hatta belediye başkanlarının bilgilendirmesi üzerine haberdar olabilir. Ancak İçişleri Bakanlığı'nın önüne gelen tüm iddiaları Danıştay'a götürmemelidir. Zira seçilmiş organların özerkliği esastır ve fesih demokratik idare ilkesini zedeler. Bu sebeple fesih yolu mümkün olduğunca az kullanılmalı, İçişleri Bakanlığı ancak ciddi bulunduğu iddialar karşısında Danıştay'a bildirim yoluna gitmeli; iddiaların ciddiyetini de araştırmalıdır.<sup>996</sup> Günümüzün bilgi toplumunda bilgiye geleneksel medya ve internet aracılığıyla kolayca ulaşılabildiği de malumdur. İçişleri Bakanlığı bu itibarla ulaşabildiği veriler ışığında belediye meclislerinin feshine sebep olacak faaliyetlerin yürütülüp yürütülmediğini resen inceleyerek, herhangi bir kişi veya merciin bilgilendirmesine muhtaç olmadan harekete geçmelidir. Elbette ki yapılacak resen inceleme sonucunda alınacak karar belediyelerin özerkliğine ve demokratik ilkelere zarar verici etkiye sahip olmamalıdır.

<sup>992</sup> D8D, E. 1996/2858, K. 1996/2055, K.T. 25/07/1996, yk.

<sup>993</sup> D8D, E. 2001/4044, K. 2001/5814, K.T. 12/12/2001, yk.

<sup>994</sup> D8D, E. 2002/2454, K. 2002/3803, K.T. 26/06/2002, yk.

<sup>995</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 298.

<sup>996</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 30.



Buna karşın Danıştay'ın belediye meclisinin feshi için resen inceleme başlatması veya resen bir karar vermesi mümkün değildir. Danıştay, ancak İçişleri Bakanlığı'nın açık bir istemde bulunması üzerine karar verebilmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 30 uncu maddesinde geçen "bildirim" ifadesinden "belediye meclisinin feshini Danıştay'dan istemek" veya "belediye meclisi hakkındaki fesih istemini Danıştay'a iletmek" şeklinde anlaşılmalıdır. Ayrıca ilgili madde bildirim bir süreye bağlamamış; bildirim gerekçeli görüş içerecek şekilde yapılacağını belirlememiştir. Bu itibarla İçişleri Bakanlığı'nın süre ve bildirim gerekçeli görüş ekleme hususlarında takdir yetkisi olduğu kabul edilmelidir.<sup>997</sup> Ancak gerekçeli görüş eklemenin zorunlu tutulmaması bu konuda yargı makamlarının yorum yapmalarına neden olmaktadır. Zira kanun koyucu idari makamları bu amaçla bildirim konusunda aracı olarak belirlemiştir.<sup>998</sup>

İçişleri Bakanlığı'nın fesih bildirim yapıp yapmama konusunda takdir yetkisi bulunmamaktadır.<sup>999</sup> Fesih sebebinin gerçekleştiğinin tespiti halinde Danıştay'a bildirim yapılmalıdır. Bakanlığın siyasi saiklerle eşitlik ilkesine aykırı davranabilecek olma ihtimali karşısında, takdir yetkisi verilmemesinin isabetli olduğu söylenebilir.<sup>1000</sup>

### 3.2.1.2. Belediye Başkanı

#### 3.2.1.2.1. Yıllık Faaliyet Raporunun Yetersiz Görülmesi ve Gensoru

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26 ncı maddesi yıllık faaliyet raporunun yetersiz görülmesi ve gensoru ile belediye başkanlığından düşürülme durumlarını bir arada düzenlemiş ve aynı usule bağlamıştır. Zira yıllık faaliyet raporunun yetersiz görülmesi usulü maddenin dördüncü fıkrasında düzenlenmiş; maddenin sekizinci fıkrası ise gensoru önergesinin karara bağlanmasında dördüncü fıkraya göre işlem yapılacağını belirlemiştir. Sekizinci fıkrada dördüncü fıkranın devamında yer alan "Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir." şeklinde düzenlenmiş beşinci ve "Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı,

<sup>997</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 299.

<sup>998</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 143.

<sup>999</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 143; Yıldırım, *Mahalli*, s. 31.

<sup>1000</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 299.

başkanlıktan düşer.” şeklinde düzenlenmiş altıncı fıkralarına atıf yapılmamış olmakla birlikte; gensoru ile belediye başkanlığından düşürülme durumunda da bu fıkraların uygulama alanı bulacağı açıktır.<sup>1001</sup>

Bu minvalde gerek faaliyet raporunun yetersiz görülmesi, gerekse gensoruda öncelikle meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla bir karar alınması gerekmektedir. Karar alınmasını takiben ilgili karar ve görüşmeleri kapsayan tutanak mahallin mülki idare amirine gönderilecektir. Maddede kararın ve görüşmeleri kapsayan tutanağın mahallin mülki idare amirine ne kadar süre içerisinde gönderileceği belirtilmediğinden kanun koyucu bu konuda başkanvekiline takdir yetkisi tanımış olmakla birlikte; Kanun’un 23 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “*Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.*” hükmü göz önünde bulundurularak kararların en geç yedi gün içerisinde gönderilmesi yerinde olacaktır.<sup>1002</sup>

İl merkezi olmayan yerlerde dosya kaymakamlara, il merkezi olan yerlerde ise dosya valilere gönderilmektedir. Her ne kadar 1580 sayılı Kanun döneminde 76 ncı maddenin dördüncü fıkrasında kaymakamların da valilere ilettikleri dosyada gerekçeli görüşlerine yer vermeleri öngörülmüş<sup>1003</sup> olsa da; 5393 sayılı Kanun uygulamasında ilçe ve ilçeye bağlı belediyelerle ilgili dosyalar kaymakam tarafından gerekçeli görüş eklenmeksizin ve derhal valilere gönderilmelidir.<sup>1004</sup>

Gerekçeli görüş de içeren dosya sadece valiler tarafından Danıştay’a götürülebilir.<sup>1005</sup> Vali dışında örneğin yetersizlik kararı veren belediye meclisinin bir üyesinin<sup>1006</sup> veya

<sup>1001</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 299-300.

<sup>1002</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 300.

<sup>1003</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 31.

<sup>1004</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 300.

<sup>1005</sup> 1580 sayılı Kanun’un yürürlükte olduğu dönemde verilen bir Danıştay kararında “*Bu bağlamda olmak üzere, belediye meclisi üyelerinin en az üçte ikisinin, oyuyla verilen yetersizlik kararı, belediye başkanının düşürülmesi konusunun yargı yolu ile incelenebilmesi için yeterli olmamakta; 1580 sayılı Kanununun 76 ncı maddesinde öngörülen prosedürün tamamlanması ve dosyanın vali tarafından Danıştay’a intikal ettirilmesi gerekmekte ve bu husus 2577 sayılı Kanunun Ek 2 nci maddesinde de “... yetkili mercilerden Danıştay’a gönderilen dosyalar...” biçiminde vurgulanmaktadır. Açıklanan nedenlerle, Danıştay Sekizinci Dairesinin, İçel Valiliğinin istemi üzerine yapmış olduğu inceleme sonucunda vermiş olduğu, ... Belediye Başkanının, 1580 sayılı Kanununun 76 ncı maddesi uyarınca Belediye Başkanlığından düşürülmesi isteminin reddine ilişkin 25.12.1990 günlü E: 1990/1636, K: 1990/1847 sayılı kararına karşı, Belediye Meclisi üyesinin, itiraz yetkisi bulunmadığından, itirazın, ehliyet yönünden*

üyelerinin<sup>1007</sup>, kaymakamın<sup>1008</sup> ya da belediye başkanının<sup>1009</sup> belediye başkanlığının düşürülmesi istemi ile Danıştay'a başvuru yetkisi bulunmamaktadır.<sup>1010</sup> Vali gerekçeli görüşünde kanaat bildirmelidir.<sup>1011</sup> Valinin gerekçeli görüşünde “düşürülmesi gerekir” veya “düşürülmesi gerekmez” gibi bir kesin kanaat bulunması faydalıdır.<sup>1012</sup> Vali aksi kanaat taşısa bile dosyayı Danıştay'a iletmek zorundadır.<sup>1013</sup> Zira idari vesayet makamı olan, mahallin özelliklerini bilen ve belediye başkanların çalışmalarını yakında izleyen valilerin gerekçeli açıklama ve görüşleri yargısal denetim sırasında mahkemeye büyük kolaylık sağlayacaktır.<sup>1014</sup> Yargısal denetim sırasında mahkemelerin kararlarında yararlanacağı bu görüşlerin bulunmaması durumunda eksikliğin mahkemelerce verilecek ara kararlarla tamamlattırılması imkânı bulunmaktadır.<sup>1015</sup>

5393 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesinde valinin gerekçeli görüşünü de içeren dosyayı ne kadar sürede Danıştay'a göndereceğine dair bir düzenleme bulunmadığından, bu konuda valinin takdir yetkisi olduğunu söylemek mümkündür. Bunun yanında konunun önemi ve ivediliği nedeniyle mümkün olan en kısa süre içerisinde Danıştay'a iletilmesinde fayda bulunmaktadır.<sup>1016</sup> Gerekçeli görüş unsurunun daha sonra ara karar ile tamamlanabilme imkânı da göz önünde bulundurulduğunda; ivedilik gerektiren durumlarda, zaman alabilecek görüş hazırlanması, bu unsur daha sonra tamamlanmak üzere ertelenebilir ve dosya ivedilikle Danıştay'a intikal ettirilebilir.

---

*reddine 06.12.1991 gününde oyçokluğuyla karar verildi.*” denilmektedir. DİDDK E. 1991/504, K. 1991/273, K.T. 06/12/1991, yk.

<sup>1006</sup> D8D, E. 1994/7360, K. 1994/3680, K.T. 05/12/1994, yk.

<sup>1007</sup> D8D, E. 2001/187, K. 2001/296, K.T. 30/01/2001, yk.

<sup>1008</sup> D8D, E. 2003/117, K. 2002/3934, K.T. 17/02/2002, yk.

<sup>1009</sup> D8D, E. 2021/3954, K. 2021/3185, K.T. 16/06/2021, yk.

<sup>1010</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 301.

<sup>1011</sup> Hondu, *İnceleme*, s. 20.

<sup>1012</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 300.

<sup>1013</sup> Odyakmaz, s. 13.

<sup>1014</sup> Hondu, *İnceleme*, s. 20.

<sup>1015</sup> Hondu, *İnceleme*, s. 20; Kaya, *Mahalli*, s. 301.

<sup>1016</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 301.

### 3.2.1.2.2. Görevi Mazeretsiz Terk, Seçilme Yeterliliğinin Kaybı, Görevi Sürdürmeye Engel Hastalık veya Sakatlık, Belediye Meclisinin Feshine Neden Olan Eylem ve İşlemlere Katılma

Başkanlıktan düşürülme hallerini düzenleyen 26 ncı maddeye ek olarak 5393 sayılı Kanun'un 44 ıncı maddesi belediye başkanlığının “sona ermesi” durumunu düzenlemektedir. Maddenin ilk fıkrası uyarınca ölüm ve istifa hallerinde belediye başkanlığı kendiliğinden sona ermektedir.

Ancak maddenin devamında belediye başkanının; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hallerinde görevinin sona ermesini belirli bir usule bağlamaktadır. Kanun koyucu başkanlıktan düşürmenin nedenlerine göre konuyu Danıştay'a intikal ettirecek makamları ayırmış olmakla birlikte; bu ayrımı yaparken neyin amaçlandığı açık değildir.<sup>1017</sup> Son fıkra bu hallerde başkanlık sıfatının İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay tarafından sonlandıracağını belirlemektedir.

Burada belirlenen usul belediye meclisinin feshi usulüyle aynı olmakla birlikte; belediye meclisinin feshi söz konusu olduğunda ilgili maddede İçişleri Bakanlığı tarafından “bildirim” yapılacağı belirtilirken, 44 ıncı madde bu usul aşaması için “başvuru” kelimesini kullanmaktadır. Bu farklılığın kanun koyucunun özensizliğinden kaynaklandığı söylenebilir.<sup>1018</sup>

Başvuruda bulunacak makam olarak sadece İçişleri Bakanlığı belirlenmiştir. Yine de ilgili kararlarda valinin İçişleri Bakanlığının temsilcisi olması, başvuruda İçişleri Bakanlığının gerekçeli görüşüne yer verilmesinin yasal bir zorunluluk olmaması, işin daha da uzamaması nedenleriyle; valinin de başvuruda bulunabileceği kabul

---

<sup>1017</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 143

<sup>1018</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 302.

edilmektedir.<sup>1019</sup> İçişleri Bakanlığı 5393 sayılı Kanun'un 44 üncü maddesinde sayılan hallerin gerçekleştiğinden belediye meclisi, belediye meclis üyeleri, belediye başkanının kendisi, vali, kaymakam, vatandaşlar veya basın aracılığıyla haberdar olabileceği gibi bu durumu resen de öğrenebilir. Başvuruya İçişleri Bakanlığı tarafından gerekçeli görüş eklenip eklenmeyeceği veya başvurunun ne kadar süre içerisinde gerçekleştirileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığından Bakanlığın bu konularda takdir yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanında konunun önemi ve ivediliği nedeniyle mümkün olan en kısa süre içerisinde Danıştay'a iletilmesinde fayda bulunmaktadır.<sup>1020</sup>

### 3.2.2. Yargı Aşamasında Usul

#### 3.2.2.1. Görevli Mahkeme

Anayasa'nın 127 nci maddesinin dördüncü fıkrası "*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.*" şeklinde kaleme alınmış bulunmaktadır. Hüküm mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, dolayısıyla belediyelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatının kaybına ilişkin denetimin yargı yolu ile yapılacağını belirlemektedir. Ancak ilgili hüküm belirli bir yargı yoluna işaret etmemekte; bunun yanında denetimin yargı yolu olmasından ne anlaşılması gerektiğini açıklamamaktadır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybına ilişkin denetimin yargı yoluyla yapılacağı hususu, 1961 Anayasası'nın 116 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "*Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.*" hükmüyle hukukumuzda girmiştir. Güncel anayasal düzenleme ile benzer olan bu hükmün de bahsi geçen noktaları aydınlatmadığı görülmektedir.<sup>1021</sup>

Bu sebeple doktrinde Anayasa'nın ilgili hükmü hakkında, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmelerine ilişkin kararların hangi merci tarafından verilebileceğine ilişkin farklı yorumlar bulunmaktadır.

<sup>1019</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 143.

<sup>1020</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 302.

<sup>1021</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 303.

GÜNDAY'a göre söz konusu hüküm uyarınca yerel yönetimlerin organlarının işbaşına gelmesinde ve görevlerine son verilmesinde merkezi idarenin hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Seçilmiş organların organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların ve bu organların organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda karar verme yetkisi yargıdadır. Bu sebeple kanunla merkezi idareye sadece hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının organ ve görevlilerinin seçilmesi, ataması, atamalarının onaylanması, görevlerine son verilmesi konularında yetki verilebilir.<sup>1022</sup>

SAN da organlık sıfatının kazanılmasına ilişkin itirazların çözümü ve kaybına ilişkin denetim yargı yolu ile olur ifadesi ile demokratik bir vurgu yapıldığını, seçimlere gösterilen saygı neticesinde bu önemli kararları alma yetkisinin merkezi idarede değil yargıda olduğunun anayasal olarak güvence altına alındığını ifade etmektedir.<sup>1023</sup>

GÖZLER ise ilgili Anayasa hükmünün kanunla merkezi idareye yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin vesayet yetkisi verilemeyeceği yorumuna katılmamaktadır. Yazara göre ilgili hüküm görevden alma kararlarının yargı kararı ile olmasını değil, bu kararların denetiminin yargı yolu ile olmasını öngörmektedir. Anayasa bu konuda organlık sıfatının kaybına yargı organlarının karar vermesini değil, bu kararlara ilişkin denetimin yargı yoluyla yapılmasıdır. Organlık sıfatının kaybına ilişkin karar yargı denetimine tabi olduğu sürece kanun ile merkezi idareye yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybettirilmesine ilişkin bir yetki tanınabilir.<sup>1024</sup>

KAYA bu görüşe katılmayarak denetimin yargı yolu ile olmasından organlık sıfatının kaybı konusundaki kararın idare tarafından verileceği anlamının çıkartılamayacağını ifade etmektedir. Yazar Anayasa'nın 125 inci maddesinin idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yoluna başvurulabileceğini hali hazırda düzenlendiğini, bu sebeple 127 nci madde hükmünün farklı bir anlam içerdiği görüşünü savunmaktadır.<sup>1025</sup>

---

<sup>1022</sup> Günday, s. 88-89.

<sup>1023</sup> San, s. 287.

<sup>1024</sup> Gözler, *Mahalli*, s. 227.

<sup>1025</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 305.

YÜKSEL de 127 nci maddede bahsedilen yargı denetiminin, idari davalarla ilgili yargı yolunu düzenleyen 125 inci maddeden farklı nitelikte olduğunu savunmaktadır. Yazar; mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybına ilişkin kararların doğrudan idare tarafından değil, idarenin istemi üzerine üzerine bağımsız yargı organlarınca verilmesini bu organların güvenliği yönünden sağlanmış ileri bir aşama olarak yorumlamıştır.<sup>1026</sup>

Sadece 127 nci maddenin dördüncü fıkrasının lafzının yorumlanması durumunda organlık sıfatının kaybına ilişkin kararın idare tarafından alınacağı ve bu kararın yargı denetimine tabi olacağı sonucu çıkartılabilir. Ancak söz konusu düzenleme 1961 Anayasası ile birlikte mahalli idarelerin seçilmiş organlarına ilişkin anayasal bir güvence olarak getirilmiştir. 127 nci maddenin dördüncü fıkrası, 125 inci madde de göz önünde bulundurularak yorumlandığında; organlık sıfatının kaybına ilişkin kararın yargı tarafından alınacağı anlaşılmaktadır.

Anayasa organlık sıfatının kaybına ilişkin yargı denetimin hangi yargı kolu tarafından yerine getirileceğini de belirlememiştir. Görevli yargı kolu ve mahkeme kanuni düzenlemeler ile belirlenmektedir.

521 sayılı Danıştay Kanunu'nun yürürlükte bulunduğu 1982 yılına kadar, başkanlıktan düşürülme ve meclis feshi istekleri, Danıştay'ın dava dairelerinden olan On birinci Dairesi tarafından incelenip çözümlenmiştir.<sup>1027</sup> 1982 yılında yürürlüğe giren 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Danıştay, il merkezi belediyeleri ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemlerini inceler ve karara bağlar*” düzenlemesiyle il merkezi belediyeleri için organlık sıfatının kaybı istemlerine ilişkin verilecek kararların Danıştay tarafından ilk derece mahkemesi sıfatıyla verileceği hüküm altına alınmıştır. 1990 yılında yürürlüğe giren 3619 sayılı Kanun ile getirilen değişikliklerle Danıştay'ın

---

<sup>1026</sup> Yüksel, s. 19.

<sup>1027</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 144.

il merkezi belediyelerine ilişkin organlık sıfatı kaybı işlerini göreceğine ilişkin ayırım isabetli bir şekilde kaldırılmıştır.<sup>1028</sup>

Yürürlükte olan mevzuat çerçevesinde 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24 üncü maddesinin "*Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.*" düzenlemesiyle organlık sıfatının kaybı istemlerine ilişkin verilecek kararların Danıştay tarafından ilk derece mahkemesi sıfatıyla verileceğini hüküm altına alınmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26 ncı, 30 uncu ve 44 üncü maddelerinde de belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kaybına ilişkin istemleri sonuçlandıracak yargı makamının Danıştay olduğu belirlenmiştir. 2575 sayılı Kanun'un 27 nci maddesine dayanılarak Danıştay Başkanlık Kurulu tarafından verilen 18/12/2020 tarihli 2020/62 numaralı karara göre ise organlık sıfatının kaybına ilişkin dosyalar Danıştay 8. Dairesi tarafından çözümlenecektir.<sup>1029</sup>

Yapılan açıklamaları toplamak gerekirse şu hususlarla ortaya bir özet konabilir. Anayasa'nın 127 nci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca organlık sıfatının kaybına ilişkin kararlar yargı makamları tarafından verilmektedir. Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu gerekse 2575 sayılı Danıştay Kanunu yargı kolu olarak idari yargıyı, mahkeme olarak ise idari yargı özelinde Danıştay'ı belirlemiştir. Yüksek mahkemenin kendi içerisinde görev dağılımına ilişkin verilen Danıştay Başkanlık Kurulu kararı uyarınca organlık sıfatının kaybına ilişkin işler Danıştay 8. Dairesi tarafından görülmektedir.

### 3.2.2.2. Görevli Mahkemenin Uygulayacağı Usul

521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 1740 sayılı Kanun ile değişik 40 ıncı maddesinde Danıştay'a Belediye Kanunu uyarınca yapılacak başvurular "dava" olarak nitelendirilmiştir. Ancak bu istemlerin sonuçlandırılması sırasında idari yargılama usulüne ilişkin genel hükümler uygulanmadığından ve işin mahiyetinin de bu istemlerin

<sup>1028</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 32.

<sup>1029</sup> 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 8. Daire'nin görevlerini belirleyen 32 nci maddesi 14 Şubat 2011 tarihli 27846 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6110 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesiyle mülga edilmiştir.



idari dava olarak nitelendirilmesini engellediğinden, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24 üncü maddesinin ikinci fıkrası bu başvuruları “istem” olarak nitelendirmiştir. Bunun bir sonucu olarak istemlerin karara bağlanması 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2 nci maddesinde sayılan iptal davaları, tam yargı davaları ve idari sözleşmelerin uygulanmasından doğan dava türleri dışında, itiraz yeri ve süresi gösterilmiş özel yargılama usulüne tabi bir görevdir.<sup>1030</sup>

Organlık sıfatının kaybına ilişkin başvurular özel nitelik arz ettiği gibi; bu başvuru üzerine idari yargı mercilerince yapılan inceleme ve verilen kararlar da, idari davaların incelenmesinden ve usulünden farklılık arz etmektedir.<sup>1031</sup> Buna karşın mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin istemlerin incelenmesi konusunda Danıştay'ın takip edeceği yargısal usul kuralları, 1982 yılında yürürlüğe giren 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda 1990 yılında gerçekleştirilen değişikliğe kadar yasal olarak belirlenmemiştir.<sup>1032</sup> Dosyaların yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilmesi bir idari dava niteliğinde olmadığından, idari davalarla ilgili hükümlerin bu istemlerde uygulanması güçlükler yaratmıştır.<sup>1033</sup> 2577 sayılı Kanun'un Ek Madde 2 hükmü ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24 üncü maddesinin ikinci fıkrasına paralel olarak<sup>1034</sup> mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kaybına ilişkin usul kuralları belirlenmiştir.

2577 sayılı Kanun'un Ek Madde 2 hükmünün ilgili usulü düzenleyen ikinci fıkrası *“Belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştaya gönderilen dosyalar; belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkanvekilinin savunması onbeş gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir.”* şeklinde, verilecek kararlara ilişkin itiraz yolunu düzenleyen ikinci fıkrası ise

<sup>1030</sup> Yüksel, s. 22-23.

<sup>1031</sup> Hondu, *Yargılama.*, s. 146.

<sup>1032</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 320.

<sup>1033</sup> Odyakmaz, s. 14.

<sup>1034</sup> Yüksel, s. 23.

*“Bu kararlara karşı tebliğini izleyen günden itibaren onbeş gün içerisinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz bir ay içerisinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir.”* şeklinde kaleme alınmıştır.

2577 sayılı Kanun kapsamında görülen idari davalardan farklı olarak bu istemlerin karara bağlanması usulünde birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Dosyanın karara bağlanması için feshi istenen belediye meclisinin başkan vekilinin veya düşürülmesi talep edilen belediye başkanının savunma alınması yeterlidir. Dosyadaki eksiklikler verilecek bir ara karar ile yeni bilgi ve belge istenilerek giderilebilir. Dosya üzerinden yapılan bu incelemede duruşma yapılması söz konusu değildir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 1 inci maddesi ikinci fıkrasında *“...yazılı yargılama usulü uygulanır ve inceleme evrak üzerinde yapılır.”* denmesine karşın, ilgili maddede *“...Karar dosya üzerinden verilir.”* ifadelerinin kullanılması kesinlikle duruşma isteminde bulunulamayacağına vurgu yapmak amaçlıdır. Bu istemler ve verilecek kararlara karşı DİDDK'ye yapılacak itirazlar harca tabi değildir.<sup>1035</sup>

2577 sayılı Kanun'da düzenlenen Ek Madde 2'nin yürürlüğe girmesinden önceki dönemde Danıştay, ilgili istemlerin karara bağlanmasında *“İdari Yargılama Usul Yasasındaki kurallara”* bağlı olunmadığından ilgililerin savunmalarının alınmasının zorunlu olmadığını kabul etmekteydi.<sup>1036</sup> Ancak ifade etmek gerekir ki savunma hakkı yargılama usulüne özgü olmayan; her alanda geçerli ve hukuki durumları, özellikle de yaptırımla sonuçlanabilecek kararların alınmasında ilgililere tanınması gereken doğal ve vazgeçilmez bir haktır.<sup>1037</sup> Keza Danıştay da daha önceki bir kararında, belediye başkanının savunmasının alınmış olmasıyla, 1961 Anayasası'nın *“Herkes, meşru bütün vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı*

<sup>1035</sup> Yüksel, s. 72; Odyakmaz, s. 15.

<sup>1036</sup> *“2575 sayılı Danıştay Yasasının 24. maddesinin 1. fıkrasında Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak çözümleneceği idari davaların neler olduğu belirtildikten sonra, 2. fıkrasında il merkezi belediyeleri ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık niteliklerine kaybetmelerine ilişkin istemlerin incelenerek karara bağlanacağı öngörülmüştür. Bu kural ile yerel yönetimlerin organlık niteliklerini kaybetmelerine ilişkin istemlerin, 1. fıkrada yer alan davalardan ayrı nitelikte bulunması nedeniyle, bu istemlerin karara bağlanması davalara uygulanacak İdari Yargılama Usulü Yasasındaki kurallara bağlı olmadığından, bu gibi istemlerde ilgililerin savunmalarının alınmasında zorunluluk yoktur.”* D8D, E. 1986/581, K.1986/541, K.T. 19/11/1986, Danıştay Dergisi, Yıl: 17, Sayı: 66-67, 1987, s. 341.

<sup>1037</sup> Duran, *Karmaşa*, s. 181.

olarak, iddia ve savunma hakkına sahiptir.” hükmünü haiz 31 inci maddesine uygunluğun sağlandığını ifade etmiştir.<sup>1038</sup> Bir Danıştay kararında “*Savunma hakkı, hak arama özgürlüğünün vazgeçilmez bir koşuludur. Anılan Yasa kuralında da seçilmiş bir organ olan belediye meclisinin feshi istemiyle ilgili olarak meclis başkanvekilinin savunmasının alınması gereği açıkça belirtilmiştir. Belediye meclisinin feshi istemini, nedenlerini ve hukuki niteliğini bilmeyen kişinin gerekli savunmayı yapamayacağı tartışmasız olup, bu hakkın kişinin kendisinden kaynaklanmayan nedenlerle kullanılmadığının tespiti halinde, savunma hakkına ilişkin usulün tekrar uygulanması hukukun gereğidir.*” değerlendirmesinde de vurgu yapıldığı üzere; mahkeme savunma hakkının kullanılmasına önem atfetmekte, bu hakkın ilgilinin kendisinden kaynaklanmayan sebeplerle kullanılmadığı durumlarda savunmaya ilişkin usulün tekrar yürütülmesi gerektiğini kabul etmektedir.<sup>1039</sup>

Bu açıdan düşürülmede belediye başkanının veya belediye meclisinin feshinde belediye meclisi başkanvekilinin savunmalarının alınması önemli bir değişiklik olarak göze çarpmaktadır. Savunma hakkı işin aciliyeti de göz önünde bulundurularak idari davalarda dosyanın tekemmülü için öngörülen 30 günlük süre yerine, 15 gün içerisinde kullanılmalıdır.<sup>1040</sup> Sürelerin hesaplanmasında ise kural olarak resmî tatiller düşülmez ve tatil günleri süre hesabına katılır. Sürenin son günü resmî tatile rastlaması durumunda, süre tatili izleyen iş gününün akşamı mesai sonunda biter.<sup>1041</sup> Bunun yanında 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 86 ncı maddesinin birinci fıkrası uyarınca Danıştay her yıl bir Eylülde işe başlamak üzere yirmi Temmuzdan otuz bir Ağustosa kadar çalışmaya ara vermektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 8 inci maddesinin üçüncü fıkrası ise “*Bu Kanunda yazılı sürelerin bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa bu süreler, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılır.*” hükmünü haizdir. Bu doğrultuda savunma verme

<sup>1038</sup> D11D, E. 1975/4411, K. 1975/5369, K.T. 19/11/1975, Danıştay Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 22-23, 1976, s. 459.

<sup>1039</sup> DİDDGK E. 2003/404, K. 2003/531, KT. 27/06/2003; DİDDK, E. 2007/42 K. 2007/102 KT. 15/02/2007.

<sup>1040</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 321.

<sup>1041</sup> **GÖZÜBÜYÜK Şeref**, *Yönetmelik Yargı*, 37. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2020, s. 395.

süresinin bitiminin ara verme dönemine rastlaması halinde, savunma verme süresi ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzayacaktır.<sup>1042</sup>

2577 sayılı Kanun'un Ek Madde 2 hükmünde yer alan "...kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar." düzenlemesinin ise pratikte güncel olarak herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Zira 1580 sayılı Kanun'un 91 inci ve 93 üncü maddelerinde başkanlıktan düşürülmeye ilişkin istemlerin dosyanın tekemmülünden itibaren bir ay içerisinde verilecek kararlar sonuçlandırılacağına dair hüküm, 5393 sayılı Kanun'da yer almamış; görevli ve yetkili mahkeme olan Danıştay'ın istem hakkında karar verme süreleri kaldırılmıştır.<sup>1043</sup>

Mahalli idarelerin organlık sıfatını kaybına ilişkin yargısal denetim Danıştay tarafından, bir dava olarak değil özel yöntem olarak görülmektedir.<sup>1044</sup> Bunun Danıştay'a göre bir takım hukuki sonuçları bulunmaktadır. Dava türlerinden biri olarak kabul edilemeyecek bu türdeki işler genel yargı kurallarına tabi değildir.<sup>1045</sup> Bakılmakta olan bir dava bulunduğu kabul edilmediğinden, uygulanan kanun somut norm denetimi ile Anayasa Mahkemesi'ne götürülemez.<sup>1046</sup> Belediye meclisinin feshine ilişkin istemlere belediye meclisinin yanında belediye meclis üyeleri katılamaz.<sup>1047</sup> Savunma süresinin geçirilmesi halinde savunma için makul bir süre verilmesine ilişkin talep ve duruşma talebi kabul edilemez.<sup>1048</sup> Bu hususlara ek olarak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 52

<sup>1042</sup> Kaya, Mahalli, s. 322; "Bu durumda; 2577 sayılı Yasanın 8. maddesi uyarınca tebliği izleyen gün olan 14.7.2002 tarihinde başlayacak olan Ek 2. maddede öngörülen 15 (onbeş) günlük savunma süresinin, bu sürenin son gününün çalışmaya ara verme zamanına rastlaması nedeniyle uzayacak olması dikkate alınmaksızın, savunma alınmadan karar verilmesinde hukuk uygunluk bulunmamaktadır." DİDDGK, E. 2002/1151, K. 2002/922, K.T. 13/12/2002, *Danıştay Kararlar Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 1, 2003, s. 68-71.

<sup>1043</sup> Kaya, Mahalli, s. 322.

<sup>1044</sup> D8D, E. 2007/1315, K. 2007/3101, K.T. 22/05/2007, yk.; D8D, E. 2007/833, K. 2007/1763, K.T. 30/03/2007, yk..

<sup>1045</sup> "... Danıştay'da yargı yolu ile denetime tabi tutulan ve Danıştay Kanununun 30. maddesinde belirtilen dava türlerinden herhangi birinin kapsamına girmeyen bu nevi işleri genel yargı kurallarına tabi tutmaya olanak bulunmaması, Anayasa'da konuyla ilgili başkaca hüküm olmaması ve işin niteliği de kısa zamanda kesin sonucu bağlanmasını zorunlu kılması sebebiyle..." D11D, E. 1975/4411, K. 1975/5369 K.T. 19/11/1975, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 22-23, 1976, s. 459.

<sup>1046</sup> D8D, E. 1998/5292, K. 1998/3528, K.T. 05/11/1998, yk.

<sup>1047</sup> "Bu bakımdan, yerel yönetimlerin organlarının organlık sıfatının yitirilmesiyle ilgili yargısal denetim, bir dava niteliğinde olmayıp, özel bir istek ve yöntem niteliği taşıdığından, ... Belediye Meclisi Üyesi ... müdahale talepleri ... kabul edilmemiştir." D8D, E. 2007/1315, K. 2007/3101, K.T. 22/05/2007 yk.

<sup>1048</sup> D8D, E. 2007/1315, K. 2007/3101, K.T. 22/05/2007 yk.

nci maddesi uyarınca Danıştay 8. Dairesi kararının yürütmesinin durdurulmasının istenemeyeceği ve Danıştay 8. Dairesi tarafından verilecek kararların İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesine tabi tutulmaksızın kesinleştikten sonra uygulanacağı da savunulmaktadır.<sup>1049</sup>

### 3.2.2.3. İstem Hakkında Karar Verilebilmesi İçin Ön Şartlar

Belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybına ilişkin olarak Danıştay tarafından gerçekleştirilen denetimde; belediye başkanlığından düşürülme veya belediye meclisinin feshi isteminin dayanağını oluşturan sebeplerin yanında, birtakım hususların da göz önünde bulundurulması karar verilmesi söz konusudur.

#### 3.2.2.3.1. Organın Doğrudan Seçilmiş Organ Olması

Danıştay, mahalli idarelerin “seçilmiş” organlarının organlık sıfatını kaybına ilişkin istemleri karara bağlamakla görevlidir. Belediyelerin doğrudan seçilmiş organları ise belediye meclisi ve belediye başkanıdır. Bu minvalde Danıştay, belediye meclisinin feshi ve belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi konusunda karar vermekle yetkilidir.<sup>1050</sup>

Belediyeler tarafından yürütülen kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesi amacıyla, kimi durumlarda seçilmiş belediye başkanının görevini başka kişiler de üstlenebilmektedir. İkinci bölümde bu konuda gerekli açıklamalar yapılmış olsa da konuyu tekrar etmekte fayda bulunmaktadır. Bu kişilerden ilk akla geleni 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 40 inci maddesi kapsamında; belediye başkanının izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde ve bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere meclisi üyeleri arasından görevlendirilen başkan vekilidir. Belediye başkan vekili ayrıca; başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda da 5393 sayılı Kanun'un 45 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca

<sup>1049</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 323; Yüksel, s. 72-73.

<sup>1050</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 308.

belediye meclisinin kendi üyeleri arasından ve belediye meclisi tarafından seçilebilmektedir. Belediye meclisi aynı zamanda yine 45 inci maddenin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca; belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda kendi üyeleri arasından bir belediye başkanı da seçebilmektedir.

Belediye meclisi tarafından söz konusu seçimler yapılmaya kadar belediye başkanlığı görevi 5393 sayılı Kanun'un 45 inci maddesinin altıncı fıkrası uyarınca sırasıyla meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülür. Ancak seçimler yapılamazsa ve bu kez ilgili Kanun'un 46 ncı maddesi uyarınca, seçim yapılmaya kadar büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından görevlendirilen kişi belediye başkanlık görevini yürütecektir.

Özetlemek gerekirse, doğrudan seçilmiş olmamasına rağmen; belediye başkan vekili, meclis birinci başkan vekili, meclis ikinci başkan vekili, vali tarafından görevlendirilecek kamu görevlisi, belediye meclisi tarafından seçilmiş belediye başkanı veya İçişleri Bakanı ya da vali tarafından görevlendirilmiş belediye başkanı belediye başkanlığı görevini yürütebilmektedir. Belediye başkanlığı görevini tüm yetkileriyle birlikte yürüten bu kişilerin ise yıllık faaliyet raporunun yetersiz görülmesi, gensoru, görevi mazeretsiz terk, seçilme yeterliliğinin kaybı, görevi sürdürmeye engel hastalık veya sakatlık, belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılma nedenleriyle belediye başkanlığından düşürülüp düşürülemeyeceği sorunu gündeme gelebilecektir.

Danıştay bir kararında “... ancak seçimle gelen organların organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkında inceleme yapılarak karar verilebilir.” değerlendirmesinde bulunarak, somut olayda düşürülmesi istenen kişinin seçimle gelen organ olma sıfatını taşımadığından ve belediye başkanının geçici olarak görevden alınması sebebiyle belediye meclisi tarafından geçici olarak görevi üstlenmek üzere seçilen kişi olduğundan bahisle istemi incelemeksizin reddetmiştir. Danıştay aynı zamanda kişinin

kendisini göreve getiren yetkili organ tarafından ilgili görevden alınabileceğine hükmetmiştir.<sup>1051</sup>

YÜKSEL bu kişilerin görevlendirilme veya seçilme biçimleri itibariyle seçilmiş organ sıfatı taşımadıklarından yargı yolu ile düşürülmelerinin mümkün olmadığı, buna karşın görevlendirilmelerinde veya seçilmelerinde takip edilen usule göre görevlerinden alınabileceği görüşündedir.<sup>1052</sup> KARABATAK'a göre de olağanüstü yollarla göreve gelmiş bu kişiler hakkında, seçilmiş organlar için düzenlenmiş hükümler kıyas yoluyla uygulanamayacak; bu kişiler usulde paralellik ilkesi gereğince organlık sıfatını veren makam tarafından görevden alınabilecektir.<sup>1053</sup> KAYA ise belediye meclisi tarafından 5393 sayılı Kanun'un 45 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca seçilmiş belediye başkanını, doğrudan seçilmiş organ olmamakla birlikte *“yerine seçildiği belediye başkanının görev süresi ile sınırlı olmak kaydıyla devamlı süreli görev yaptığından”* diğer kişilerden ayrı tutarak Danıştay tarafından belediye başkanlığından düşürülebileceği görüşünü savunmaktadır. Yazar belediye meclisi tarafından seçilen belediye başkanı dışında kalan kişilerin ise Danıştay tarafından düşürülemeyeceği görüşündedir.<sup>1054</sup> Seçmenler tarafından seçilen ve belediye başkanıyla aynı seçilme yeterliliğine sahip belediye meclis üyelerinin her birinin, 45/1-(a) hükmü çerçevesinde *“potansiyel”* birer belediye başkanı oldukları da göz önünde bulundurulduğunda; KAYA'nın, belediye meclisi tarafından ve kendi üyeleri içerisinde devamlı süreli olarak görev yapmak üzere seçilen belediye başkanlarının Danıştay tarafından düşürüleceği görüşü yerinde gözükmektedir.

### 3.2.2.3.2. Organın Karar Tarihi İtibariyle Görevde Olması

Belediye meclisinin feshi veya belediye başkanlığından düşürülme istemlerinin incelenmesi için temel şart, belediye meclisinin veya belediye başkanının hali hazırda görev başında olmasıdır. Zira güncel mevzuatta feshedilen belediye meclisi üyelerinin

<sup>1051</sup> D8D, E. 1997/1016, K. 1997/1122, K.T. 01/04/1997, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 94, 1998, s. 485.

<sup>1052</sup> Yüksel, s. 143.

<sup>1053</sup> **KARABATAK Rüstem**, *“Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının Devletçe Görevden Alınması (II)”*, Belediye Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 5, 1998, s. 19.

<sup>1054</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 310.

veya düşürülen belediye başkanının yeniden aynı görevlere seçilmesinde bir engel bulunmamaktadır. Bununla birlikte 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “1580 sayılı Belediye Kanununun 53 ,61, 76 ve 91 inci maddeleri gereğince görevden alınan belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri ile 13.3.1329 tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatının 125 inci maddesine göre feshedilen il genel meclisinin üyeleri tekrar aynı görevlerine seçilemezler.” hükmü yürürlükten kaldırılana kadar<sup>1055</sup> Danıştay, belediye meclislerinin feshi ve belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülmelerine ilişkin istemlerin incelenmesi öncesinde belediye meclisinin veya belediye başkanının görev başında olup olmadığı hususunu gözetmemiştir.<sup>1056</sup>

Örneğin mahalli idareler genel geçimlerinin yenilenmesi sonrasında gerçekleştirilen belediye meclisinin feshi istemlerinde<sup>1057</sup>; belediye başkanının düşürülmesi istemi karara bağlanmadan önce ölümü, istifası, görevden alınmış olması hallerinde veya mahalli idareler genel seçimlerinin yenilenmesi ya da belediye başkanının başka bir nedenden hali hazırda düşürülmüş olması hallerinde Danıştay istem hakkında karar vermeye yer olmadığına hükmedecektir.<sup>1058</sup>

<sup>1055</sup> Hüküm 3948 sayılı 18.1.1984 Tarihli ve 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 9 uncu Maddesinin İkinci Fıkrasının Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. R.G. Tarih 30/12/1993, Sayı: 21804.

<sup>1056</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 310-311.

<sup>1057</sup> “Olayda 1580 sayılı Yasanın 68. maddesi uyarınca mevcut üyelerle toplantı yapıp karar verilmesi gerekmekte ise de 28.3.2004 tarihinde Mahalli Seçimlerin yapılması nedeniyle Belediye Başkanının ve Belediye Meclisinin görev süresinin son bulduğu açıktır. ... Belediye Meclisinin feshi isteminin incelenmeksizin reddine...” D8D, E. 2004/950 K. 2004/2906, K.T. 16/06/2004, yk.; D8D, E. 1999/766 K. 1999/3172, K.T. 25/05/1999, yk.; D8D, E. 1999/416, K. 1999/2300, K.T. 20/04/1999 yk.; “... mahalli idareler seçimleri yapılmış ve bu idarelerin seçimle gelen organları yenilenmiş, seçim öncesi organların görevleri ise seçimle birlikte sona ermiştir. Buna göre ... Belediye Meclisinin görevinin yeni seçimler nedeniyle sona erdiği ve Meclis üyelerinin olaydaki durumu da yeniden seçilmek istediğinde seçilmesini engelleyecek nedenler arasında bulunmadığına göre istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına...” D8D, E. 1993/2831, K. 1994/1377, K.T. 03/05/1994, yk.; “29.03.2009 tarihinde mahalli seçimler yapılmış ve bu idarelerin seçimle işbaşına gelen organları yenilenmiş, seçim öncesi organların görevleri ise bu seçimle sona ermiştir... feshi istenilen ... Belediye Meclisinin görevi Mart 2009 mahalli seçimleri nedeniyle sona erdiğinden ve belediye meclisi yenilediğinden ayrıca meclis üyelerine yüklenen eylemlerin yeniden seçilmeye engel olmadığı görüldüğünden, İçişleri Bakanlığı istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına...” D8D, E. 2009/1775, K. 2010/13, K.T. 12/01/2010, yk.

<sup>1058</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 311-313.



Danıştay, görevi kötüye kullanmak suçundan dolayı hakkında cezaya hükmolunan ve bu hükümden önce görevden alınmış olan eski belediye başkanı ile ilgili vermiş olduğu bir kararında; *“1580 sayılı yasanın 91. Maddesinin uygulanabilmesi, adli yargı yerince verilen karar aşamasında ilgilinin Belediye Başkanlığı görevinde bulunması koşuluna bağlıdır.”* değerlendirmesiyle karar verilmesine yer olmadığına hükmetmiştir.<sup>1059</sup> 5393 sayılı Kanun’un yürürlükte olduğu dönemde de aynı yönde karar veren Danıştay, *“Olayda, ... Belediye Başkanı ...'in işlediği suçun niteliği gereği hakkında verilen ceza nedeniyle 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasası'nın 11. maddesi uyarınca seçilme yeterliğini kaybettiği tartışmasız olup; seçilme yeterliğini kaybetmesi sebebiyle görev başında bulunmasına yasal olanak bulunmamakta ise de; ilgilinin, belediye başkanlığından düşürülmesinin istenildiği tarihte; yerel seçimler yapılmış, yeni belediye başkanının seçilmiş ve görevine başlamış olması nedeniyle, başkanlık görevinde bulunmadığı anlaşılacakla, istem ve karar tarihinde belediye başkanı olmayan ...'in belediye başkanlığından düşürülmesi isteminin esasının incelenerek, düşürülme yönünde karar verilmesi mümkün bulunmamaktadır.”* hükmünü vermiştir.<sup>1060</sup>

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu’na 25/09/1980 tarihli 17120 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmak suretiyle, 12/09/1980 tarihinden itibaren etki göstermek üzere eklenen *“Geçici “12 Eylül 1980 tarihinden itibaren mevcut belediye meclisleri feshedilmiş ve belediye başkanları görevden alınmıştır.”* şeklinde düzenlenmiş *“Geçici Madde 1”* hükmü kapsamında görevden alınmış bir belediye başkanı ile ilgili bir diğer Danıştay kararında da karar verilmesine yer olmadığına hükmedilmiştir.<sup>1061</sup>

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un 9 uncu maddesi ikinci fıkrasının yürürlükte olduğu dönemde, seçilme yeterliliğinin mahkûmiyet sebebiyle yitirilmesi söz konusu olduğunda belediye başkanları, düşürülme kararı öncesinde istifa etmek suretiyle ömür boyu seçilme

<sup>1059</sup> D8D, E. 1987/85, K. 1987/233, KT. 07/05/1987, Danıştay Dergisi, Yıl: 18, Sayı: 68-69, 1988, s. 509-510; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 1987/281, 1988/156, K.T. 09/03/1988, yk.; D8D, E. 1987/957, K. 1988/322, K.T. 25/04/1988, yk.

<sup>1060</sup> D8D, E. 2019/4006, K. 2019/7198, K.T. 11/09/2019, yk.; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 2019/4034, K. 2019/7200, K.T. 11/09/2019, yk.

<sup>1061</sup> D11D E. 1979/2153, K. 80/4039, KT. 10/11/1980 yk.

engeliyle karşılaşmamayı amaçlamıştır.<sup>1062</sup> Danıştay tarafından, düşürülme kararı öncesi istifa eden belediye başkanları hakkında önceleri karar verilmesine yer olmadığına hükmedilmiş olsa da<sup>1063</sup> daha sonraki Danıştay kararlarında bu durum telafi edilerek, belediye başkanları tarafından yapılan bu hukuki hamlenin etkileri ortadan kaldırılmıştır.<sup>1064</sup>

Belediye meclislerinin feshine veya belediye başkanlarının düşürülmesine ilişkin istemleri inceleyen Danıştay'ın, söz konusu organların hali hazırda görev başında olmamaları halinde herhangi bir açıklamada veya değerlendirmede bulunmadan “karar verilmesine yer olmadığına” hükmetmesi isabetli değildir. Tabii ki Danıştay, feshe veya düşürmeye konu olacak bir organ bulunmadığından, çeşitli sebeplerden dolayı görevi sona eren organ hakkında fesih veya düşürme ya da fesih isteminin reddi veya düşürme isteminin reddi kararlarını veremeyecektir. Ancak, gerek kamunun ve ilgili organın vicdanının rahatlatılması, gerekse sonraki olaylar için örnek teşkil etmesi açısından; Danıştay'ın “karar verilmesine yer olmadığına” hükmünü vermeden önce, ilgili organın feshine veya düşürülmesine karar verilip verilmeyeceğine ilişkin bir tespiti kararında yer vermesi faydalı olacaktır.<sup>1065</sup>

Yeni mahalli idareler seçimiyle oluşan belediye meclisinin, önceki dönem için hazırlanan faaliyet raporunu yetersiz bulmasıyla ilgili bir kararda Danıştay, “*Dosyanın incelenmesinden 26.03.1989 günü yapılan yerel seçimler sonucunda Büyükşehir Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi üyelerinin farklı siyasi partiden seçildikleri, böylece Büyükşehir Belediye Meclisinde üyelerin siyasi partilere göre dağılımının değiştiği, yeni oluşumun sonunda 1988 yılı belediye başkanı çalışma raporunun ilgili Yönetmelikte yapılan değişiklik nedeniyle çoğunluğu değişik siyasi görüşte olan meclis üyelerince yetersiz bulunduğu, çalışma raporu üzerinde yapılan görüşmelerde, somut olaylara, kesinleşmiş adli ve idari yargı kararlarına dayalı gerçekten hatalı yanlış uygulamaları ortaya koyan kanıtlar öne sürülmediği, ayrıca, eski belediye başkanının mecliste bulunmaması nedeniyle tenkit ve savları yanıtlama olanağı bulunmadığı,*

<sup>1062</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 313.

<sup>1063</sup> D11D, E. 1973/2296, K. 1973/2269, K.T. 10/12/1973, yk.

<sup>1064</sup> D11D, E. 1977/784, K. 1977/2006, KT. 26/04/1976, yk.; D11D, E. 1976/575, K. 1976/1551, KT. 26/04/1976, yk.

<sup>1065</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 314.

*kararın siyasi nitelikte olduğu yolundaki Valilik görüşü eklenerek 1580 sayılı Yasanın 76. maddesi uyarınca Danıştay'ca durumun incelenerek bir kararın verilmesinin istenildiği anlaşılmıştır. ... Seçilmiş organların ilke olarak kendi kurallarına karşı sorumlu olduğu, anılan madde uyarınca da, belediye başkanını birlikte seçilmiş olduğu meclisin denetleyebileceği, çalışma raporu okunan belediye başkanı seçimi kaybettiğine göre, yetersiz kişinin belediye başkanlığı işgalinden söz edilemeyeceğinden yasanın bu kuralının görevde olmayan belediye başkanlarının düşürülmesi yoluyla, yeniden seçilme haklarının ellerinden alınması biçiminde uygulanmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” değerlendirmeleriyle talebi incelemeksizin reddine karar vermiştir.<sup>1066</sup>*

### 3.2.2.3.3. İstem Sebebinin Görev Dönemine İlişkin Olması

Belediye meclisinin feshine veya belediye başkanlığından düşürülmeye ilişkin istemlere dayanak oluşturacak sebepler seçimden sonraki döneme ait olmalıdır. Seçimden önce ortaya çıkan ve gerçekleşen sebeplere dayanılarak belediye meclisinin veya belediye başkanının organlık sıfatını kaybetmesinde karar mercii Danıştay değildir.<sup>1067</sup> Organın göreve başlamasından önce meydana gelmiş olaylar organlık sıfatının kaybına dayanak olamaz. Seçimden önceki döneme ait seçilme yeterliliğine ilişkin uyuşmazlıklar, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun uyarınca seçim kurullarınca çözümlenmelidir.<sup>1068</sup>

Organlık sıfatının kaybına dayanak olacak ve organın göreve başlamasından sonra ortaya çıkan olaylar genellikle seçilme yeterliliği hususunda görülmektedir. Aday, seçilme yeterliliği için aranan şartlara hem seçim tarihinde eksiksiz olarak sahip olmalı, hem de bu yeterliliğini görev süresi boyunca sürdürmelidir. Seçilme yeterliliğini göreve başladıktan sonra yitiren bir kişiye ilişkin organlık sıfatını kaybı kararının Danıştay tarafından verileceğine şüphe bulunmamaktadır.<sup>1069</sup> Bir başka ifadeyle kişi bu durumda

<sup>1066</sup> D8D, E. 1989/528, K. 1989/519, K.T. 12/06/1989, yk.; Aynı yönde Bkz. D8D, E. 1990/929, K. 1990/728, K.T. 13/06/1990, yk.

<sup>1067</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 315.

<sup>1068</sup> APALAK Şevket, “*Yerel Yönetimlerde Seçilmiş Organlar Yönünden Görevden Uzaklaştırılma ve Organlık Sıfatını Yitirme (2)*”, *Mali Hukuk*, Sayı: 98, 2002, s. 13. Kaya’dan naklen, s. 315.

<sup>1069</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 315.

seçim tarihinde seçilme yeterliliği için aranan şartlara eksiksiz olarak sahipken, görev süresi boyunca yeterliliğini muhafaza edememiştir.

Bununla birlikte, seçim tarihinde seçilme yeterliliği şartlarına eksiksiz bir şekilde sahip olmadığı halde belediye başkanlığı görevine seçilen bir kişinin organlık sıfatının kaybı konusunda karar verecek merci ve uygulanacak usul konusunda çeşitli olasılıklar söz konusudur. Belediye başkanının seçilme yeterliliğine sahip olmadığı mazbatanın düzenlenip verilmesinden önce anlaşılmışsa, yetkili ve görevli seçim kurulu tarafından kişiye mazbata verilmemektedir. Seçilme yeterliliğine sahip olunmadığı mazbatanın düzenlenip verilmesinden sonra anlaşılması halinde ise; bu durum olağan veya olağanüstü itiraz süreleri içinde ortaya çıkmışsa verilen mazbatanın görevli ve yetkili seçim kurulu tarafından iptali gerçekleştirilmektedir.<sup>1070</sup> 298 sayılı Kanun'un 130 uncu maddesinin birinci fıkrası uyarınca seçilme yeterliliğine ilişkin itirazlar seçilenlere verilecek tutanağın düzenlenmesinden sonraki üçüncü gün saat 17:00'ye kadar sunulabilir. Aynı Kanun'un 110 uncu maddesi uyarınca ise seçme yeterliliğine sahip yurttaşlar, siyasi partiler veya bunların tüzüklerine göre kuruluş kademelerinin başkanları veya vekilleri, müşahitler, adaylar ve Cumhuriyet Senatosu üyeleri ile milletvekilleri itirazda bulunabilirler. 298 sayılı Kanun'un 130 uncu maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen olağanüstü itirazlar için ise süre yedi gün olarak belirlenmiş olup; siyasi partilerin il başkanlarıyla genel merkezleri veya bağımsız adaylar seçime etkili olay veya haller hakkında itirazda bulunabilirler.

Yüksek Seçim Kurulu 298 sayılı Kanun'un 130 uncu maddesinin beşinci fıkrası uyarınca; belediye başkanının Türk olmaması, yaş şartını sağlamaması, ilkokul mezunu olmaması veya seçilme yeterliliğini kaybettiren bir mahkumiyeti bulunması halleri "tam kanunsuzluk" olarak nitelendirmektedir. Kurul, Anayasa'nın 79 uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan "*Seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikayet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını ve Cumhurbaşkanlığı seçim tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek*

---

<sup>1070</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 316.

*Seçim Kurulununur. Yüksek Seçim Kurulunun kararları aleyhine başka bir mercie başvurulamaz.”* hükmüne dayanarak sayılan hallerle ilgili itirazları süresine bakmaksızın inceleyerek, eksiklik bulunması halinde mazbatanın iptaline kesin olarak karar vermektedir.<sup>1071</sup>

Yüksek Seçim Kurulu tarafından yapılan faaliyet, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybına ilişkin olmaktan ziyade; Anayasa'nın 127/4 hükmünün “organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü” kısmıyla ilgilidir. Yüksek Seçim Kurulu mahkeme niteliğini haizdir.<sup>1072</sup> Mahkeme niteliğine sahip Kurul tarafından söz konusu itirazların çözümlenmesi yönteminin benimsenmesiyle de “yargı yolu” şartının karşılandığı anlaşılmaktadır. Kaldı ki Yüksek Seçim Kurulu'nun seçimler tamamlandıktan ve mahalli idarelerin organları organlık sıfatlarını kazandıktan sonra, organlık sıfatının kaybı sonucunu doğuracak kararlar verme yetkisi bulunmamaktadır.<sup>1073</sup>

Danıştay mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarının kaybı konusunda görevli olup; seçimle gelen organdan, seçilme şartlarına sahip olan ve dolayısıyla seçime ilişkin herhangi bir usulsüzlük olmaksızın göreve başlamış organ olarak anlaşılmalıdır. Bu itibarla Danıştay'ın görevi, organlık sıfatının usulüne uygun olarak kazanılmasından sonra başlamalıdır.<sup>1074</sup>

Danıştay da bu yönde verdiği bir kararında “... seçimden önceki döneme ait, ilgililerin seçilmeye engel mahkumiyeti bulunduğuna ilişkin iddia ve itirazlar ilgili ilçe, il ve Yüksek Seçim Kurulunca incelenmekte ve kesin olarak karara bağlanmaktadır.” değerlendirmesi sonrasında, seçildikten sonra seçilmeye engel hüküm giyenler hakkında Danıştayca hüküm tesis edilebileceğini belirtmiştir.<sup>1075</sup> Aynı yönde bir diğer kararda “...seçimden sonraki bir döneme ait seçilmesine engel bir mahkûmiyeti bulunduğuna ilişkin bir iddia olmadığından, seçimden önceki dönemde aldığı mahkûmiyetin,

<sup>1071</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 317-318.

<sup>1072</sup> ÖZDEMİR Gürbüz, “Yüksek Seçim Kurulu'nun Niteliği”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1-2, 2010, s. 121-126.

<sup>1073</sup> Haştemoğlu, s. 194.

<sup>1074</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 319.

<sup>1075</sup> D8D, E. 1995/1315, K. 1995/1317, K.T. 24/04/1995, Danıştay Dergisi, Yıl: 26, Sayı: 91, 1996, s. 796.

*seçimden sonraki süreçte belediye başkanlığından düşürülme sebebi olarak alınmasına olanak bulunmadığından...*” gerekçesiyle düşürülme istemi reddedilmiştir.<sup>1076</sup>

#### 3.2.2.4. Kararlar ve Kararların Hukuki Niteliği

Danıştay 8. Dairesi belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kaybına ilişkin iki çeşit karar vermektedir. Belediye başkanının düşürülmesinin veya belediye meclisinin feshinin kabulüne karar verebilecek olan mahkeme; belediye başkanının düşürülmesinin veya belediye meclisinin feshinin reddine de karar verebilir.<sup>1077</sup>

Danıştay 8. Dairesi tarafından belediye başkanlığından düşürülmeye veya belediye meclisinin feshine ilişkin verilen karar ilgililere tebliğ edilir. Danıştay’ın, düşürme veya fesih kararının ilgililere tebliği ile organlık sıfatının kaybı gerçekleşir.<sup>1078</sup> Bir başka ifadeyle kararlar, ilgililerine tebliğ ile birlikte hüküm ifade eder ve araya bir idari işlemin girmesine gerek yoktur.<sup>1079</sup>

Bununla birlikte mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatına son verilmesine ilişkin kararların niteliği konusunda tartışma bulunmaktadır. Tartışmanın kaynağı ise Anayasa’da belirtildiği anlamıyla iptali istenen bir idari işlemin bulunmaması ve buna bağlı olarak bu yönde alınan kararların gerek başvuru gerekse usul bakımından diğer yargı kararlarından farklı olmasıdır.<sup>1080</sup> Söz konusu tartışma Danıştay tarafından gerçekleştirilen “yargısal denetim”in; yargısal nitelikte oluşu, idari vesayet kapsamında oluşu veya kendine özgü niteliğe sahip oluşu çevresinde olmak üzere üç ana konu etrafında sürdürülmektedir.<sup>1081</sup>

Bir kararında, yargısal usul uygulanarak verilen kararların yargısal kararlar olduğu yönünde görüş belirten Anayasa Mahkemesi; aynı kararda “...mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda önceden alınmış,

<sup>1076</sup> D8D, E. 2007/4004, K. 2007/4541, K.T. 08/08/2007, yk.

<sup>1077</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 324.

<sup>1078</sup> Üçer, s. 206; Kaya, *Mahalli*, s. 330.

<sup>1079</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 324.

<sup>1080</sup> Bayındır, s. 184-185.

<sup>1081</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 325.

*yürütülmesi zorunlu idari bir işlem yoktur. Burada idare, davalı olmayıp sadece seçilmiş organın sıfatını kaybetmesini gerektiren belgeleri sağlayıp sunmakla görevli ve yetkilidir.”* değerlendirmesine yer vererek mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kaybına ilişkin istemlerin bir iptal veya tam yargı davası olmadığına hükmetmiştir.<sup>1082</sup> Danıştay’a göre de mahalli idarelerin organlık sıfatını kaybına ilişkin istemlerin karara bağlanması bir idari dava türü değil, Danıştay’a verilmiş idari bir görevdir.<sup>1083</sup>

Doktrinde genel olarak, Danıştay 8. Dairesi tarafından verilen mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kaybına ilişkin kararların yargısal nitelikte kararlar olduğu görüşü hâkimdir.

HONDU idari yargı yerleri tarafından verilen organlık sıfatının kaybına ilişkin kararların; bağımsız mahkemeler tarafından Anayasa’nın, Danıştay Kanunu’nun ve İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun hükümlerine göre verilmeleri sebebiyle hem organik hem de maddi açıdan yargısal birer tasarruf olduğu görüşündedir.<sup>1084</sup> YILDIRIM da benzer şekilde organlık sıfatının kaybına ilişkin kararların organik anlamda yargısal karar olmasının yanında, idari yargılama mevzuatında düzenlenmiş usul hükümlerine uyularak verilen kararlar oldukları için maddi bakımdan da yargısal karar olduğunu ifade etmektedir. Yazar ilgili istemlerin karara bağlanmasını idari dava türü olarak nitelemenin de mümkün olmadığı görüşündedir.<sup>1085</sup> BAYINDIR da mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybetmeleri konusundaki denetiminin hem fonksiyonel hem de organik olarak bir yargısal denetim olduğunu belirtmekte; merkezi idare organlarının Danıştay’a yaptıkları istemin idari vesayet yetkisinin kullanımına ilişkin olduğunu, ancak Danıştay tarafından verilen kararın yargısal nitelikte olması bakımından idari vesayet kapsamında olmadığını ifade

<sup>1082</sup> AYM, E. 1987/4, K. 1987/20, 24/09/1987, R.G. 23/12/1987-19673.

<sup>1083</sup> D8D, E. 1997/2117, K. 1997/2169, K.T. 18/06/1997, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 95, 1998, s. 497; Aynı yönde Bkz. “... Yukarıda belirtilen maddelerin incelenmesinden belediye başkanlığından düşürme istemlerinin bir idari dava türü olmayıp Danıştaya verilmiş bir idari görev olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, bir yargılama usulü olan yargılanmanın yenilenmesi yolu belediye başkanlığından düşürülme istemleri için geçerli değildir. Kaldı ki ek madde 2 de bu konuya ilişkin usul belirtilerek sadece itiraz yolu getirilmiştir.” D8D, E. 1997/2117, K. 1997/2169, K.T. 18/06/1997, yk.

<sup>1084</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 146.

<sup>1085</sup> Yıldırım, *Mahalli*, s. 28-29.

etmektedir.<sup>1086</sup> YÜKSEL'e göre söz konusu denetimin Danıştay tarafından özel yargılama usulüne göre yapılan bir denetimdir. Denetim kapsamında bir isteğin incelenmesi ve karara bağlanması söz konusu olsa da karar yargı kararı niteliğindedir.<sup>1087</sup> HAŞTEMÖĞLU'na göre Danıştay dava daireleri tarafından konuya ilişkin verilecek kararlar, yargı yolu ile verilmesi nedeniyle hem organik açıdan hem de maddi açıdan yargısal tasarruftur.<sup>1088</sup> GÜNDAY ve KALABALIK da verilen kararların yargısal nitelikte olduğu görüşündedir.<sup>1089</sup>

DURAN Anayasa 124/4 hükmü kapsamındaki, mahalli idarelerin organlık sıfatının kaybına ilişkin denetimin “yargı yolu” ile gerçekleştirilecek olmasının organlık sıfatının kaybı yönünde yapılacak başvuruyu “dava”, buna karşılık verilecek kararı ise “hüküm” haline getirmeyeceğini belirterek; başvuruyu bir iptal davası olarak görmediğini söylemektedir. Yazar'a göre yargı yolu ile gerçekleştirilecek denetim; mahalli idarelerin özerkliğini korumak maksadıyla yargı mercileri tarafından, yargılama usulleri çerçevesinde gerçekleştirilen “yepyeni” bir idari vesayet denetimidir.<sup>1090</sup> YILDIRIM da İdari Yargılama Usulü Kanunu'na 3622 sayılı Kanun'la Ek-2 maddesinin eklenmesinden önce, söz konusu Danıştay kararlarında maddi açıdan “idari vesayet izlenimi” bulunduğunu ifade etmiştir.<sup>1091</sup>

KARABATAK, hukuki düzenlemelerde geçen “Danıştay'dan istenir” veya “Danıştay'ın inceleyerek karara bağlayacağı” yönündeki ifadelerin Danıştay'a yapılacak istemin idari bir itiraz niteliğinde olup olmadığı konusunda tereddüt yarattığını ifade etmekle birlikte; yargı yoluyla yapılacak söz konusu denetimin adı konulmamış yeni bir “idari yargı yolu” olduğu, konunun idare vesayet kapsamından ziyade yargılama usulü kapsamında olduğu görüşündedir.<sup>1092</sup> AKYILMAZ, Danıştay'ın valiliklerin veya İçişleri Bakanlığının harekete geçirmesi olmaksızın kendiliğinden bu denetimi yapamayacağını da belirterek; Danıştay tarafından verilen kararların bir idari vesayet yetkisi olmadığı,

<sup>1086</sup> Bayındır, s. 188.

<sup>1087</sup> Yüksel, s. 72.

<sup>1088</sup> Haştemoğlu, s. 153.

<sup>1089</sup> Günday, s. 499; Kalabalık, *İdare*, s. 290.

<sup>1090</sup> Duran, *Karmaşa*, s.169-170.

<sup>1091</sup> **YILDIRIM Turan**, “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri Üzerine”, Hukuk Araştırmaları, Cilt: 7, Sayı: 1-3, 1990, s. 89.

<sup>1092</sup> KARABATAK, *Yargısal*, s. 19-20.



gerçekte bu yetkiyi kullanan valiliklerin ve İçişleri Bakanlığının organlık sıfatının kaybı yönündeki iradelerinin yargısal denetiminden ibaret olduğu görüşündedir.<sup>1093</sup>

KAYA öncelikle yargılamanın konusunun “uyuşmazlık çözümü” olduğunu ifade ederek idari yargıda iptal davası ve tam yargı davasından başka bir dava türü olmadığını hatırlatmaktadır. Yazar’a göre Anayasa’nın 127/4 hükmünde mahalli idarelerin seçilmiş organların organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin “uyuşmazlık” değil “denetim”den bahsedildiğinden ve konuya ilişkin dosyaların Danıştay 8. Dairesi önüne bir dava formatında gelmediğinden Danıştay’ın bu görevi yargısal bir görev olarak nitelendirilemez. Yazar’a göre ayrıca 127/4 hükmünde “yargı yolu” ifadesi vurgulandığından ve bu görev dava dairesi olan Danıştay 8. Dairesine verildiğinden denetim idari vesayet niteliğinde değildir. Dolayısıyla organik açıdan yargısal denetim yönü bulunan, salt idari dava türü şeklinde olmasa da salt yargı organı niteliğindeki Danıştay 8. Dava Dairesi tarafından gerçekleştirilen ve tam yargısal usuller uygulanmadığı için idari vesayet denetimi özelliği de taşıyan bu denetim karma bir denetimdir.<sup>1094</sup> Yazar, Danıştay 8. Dairesi tarafından yürütülen mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybının denetimi görevini; Anayasa’nın 127/4 hükmündeki “denetimin yargı yoluyla gerçekleştirileceği” şartını sağlamak adına, bir dava dairesi olan Danıştay 8. Dairesine verilmiş idari bir görev olarak tanımlamaktadır.<sup>1095</sup>

Danıştay tarafından mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybına ilişkin verilen kararların “organik”<sup>1096</sup> anlamda yargı kararı olduğuna şüphe yoktur. Bununla birlikte “maddi” anlamda yargı fonksiyonu uyuşmazlıkların yargısal usullerle, yani dava yoluyla, çözülmesidir.<sup>1097</sup> Yargı fonksiyonunun amacı ise hukuk düzeninin korunması ve gerçekleştirilmesidir.<sup>1098</sup> Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybına ilişkin Danıştay tarafından yapılan denetim; her ne kadar hukuk düzeninin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına hizmet eder nitelikte ve bir dava

<sup>1093</sup> Akyılmaz, *Danıştay*, s. 169.

<sup>1094</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 328.

<sup>1095</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 329.

<sup>1096</sup> Organik açıdan bir fonksiyon, ilgili fonksiyonu yürüten organ ve makama göre tanımlanmaktadır. Gözler, *Anayasa*, s. 388.

<sup>1097</sup> Gözler, *Anayasa*, s. 386.

<sup>1098</sup> Özbudun, *Anayasa*, s. 343.

dairesi olarak belirlenmiş Danıştay 8. Dairesi tarafından özel yargılama usulüne göre yürütülen bir görev olsa da maddi anlamda “uyuşmazlık çözümü” kriterini karşılamamaktadır. Bu itibarla, KAYA’nın da isabetle ifade ettiği gibi gerçekleştirilen söz konusu denetimin, anayasal zorunluluğu karşılamak adına yargı organına verilmiş idari bir görev olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Bunun yanında Danıştay 8. Dairesi tarafından yürütülen bu görevin idari vesayet kapsamında olduğunu söylemek de mümkün değildir. Zira idari vesayet yetkisi Anayasa’nın 127 nci maddesi tarafından organik olarak merkezi idareye tanınmış bir yetkidir. Genel anlamda idari vesayet ilişkisi merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında kurulmuştur.<sup>1099</sup> İdari rejimde idari vesayet yetkisi yargı organı tarafından değil, merkezi idare tarafından kullanılır.<sup>1100</sup> Bu konuda BAYINDIR’ın da ifade ettiği üzere yapılan denetimin değil, merkezi idare organlarının Danıştay’a yaptıkları istemin idari vesayet yetkisinin kullanımına ilişkin olduğu söylenebilir.

Organlık sıfatının kaybına dair kararların hukuki niteliği ile ilgili olarak gerek doktrinde gerekse yargı kararlarında bir uzlaşma bulunmadığı görülmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2 nci maddesinde idari davalar; idari işlemlere karşı açılan iptal davaları, idari işlem ve eylemlere karşı açılan tam yargı davaları ve idari sözleşmelerin uygulanmasından doğan uyuşmazlıklara ilişkin davalar olmak üzere sınırlı sayma yoluyla üç tür olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasa’nın 127 nci maddesine göre mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmesine ilişkin denetimin yargı yolu ile yapılması gerekmektedir. 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 24 üncü maddesi de Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak belediyelerin ve mahalli idarelerin seçimle işbaşına gelmiş organlarının organlık sıfatını kaybına dair istemleri karara bağlayacağını belirtmektedir. 2577 sayılı İYUK Ek Madde 2 hükmünde ise organlık sıfatının kaybına dair istemlerin Danıştay tarafından karara bağlanması usulünü düzenlemektedir.

Söz konusu mevzuat hükümleri doğrultusunda bir değerlendirme yapılacak olur ise; organlık sıfatının kaybına dair istemler neticesinde verilen kararın organik anlamda

<sup>1099</sup> Gözler, Kaplan, s. 120.

<sup>1100</sup> Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 186.

yargısal karar olduğunda herhangi bir şüphe bulunmamakla birlikte Danıştay tarafından yapılan yargılamanın görülen bir dava kapsamında uyuşmazlık çözümü olduğu hususunda görüş ayrılıklarının bulunduğu, bunun da 2577 sayılı Kanun'un 2 nci maddesinde organlık sıfatının kaybına ilişkin istemlerin ayrı bir dava türü olarak belirtilmemesinden kaynaklandığı aşikardır. İlgili hükümde idari dava türleri sınırlı olarak belirtildiğinden organlık sıfatının kaybının dava kapsamında görülmemesine dair görüşlerin de yerinde olduğu söylenebilecektir. Anayasanın 127 nci maddesinin yargı yolu ile organlık sıfatının kaybına karar verilebileceğine dair hükmü ile idari vesayet yetkisinin ancak merkezi idare tarafından mahalli idareler üzerinde kullanılabilir bir yetki olduğuna dair hükmü birlikte değerlendirildiğinde; kanun koyucunun organlık sıfatının kaybına dair denetimin yargı yolu ile yapılmasını belirtmesindeki amacının organlık sıfatının kaybı taleplerinin uyuşmazlık çözümüne dair bir idari dava şeklinde karara bağlanması olduğu değerlendirilmektedir. Bu nedenle Danıştay'ın bu konuda vereceği kararların da bir idari dava neticesinde verildiğine dair net bir düzenlemenin yapılması gerektiği açıktır. Bu itibarla; kararların hukuki niteliğine yönelik tartışmaların sona erdirilmesi adına 2577 sayılı İdari Yargılama Kanunu'nun 2 nci maddesine dava türlerinden biri olarak "organlık sıfatının kaybı davası" şeklinde bir düzenleme konulması ya da organlık sıfatının kaybı davaları ayrı ve özel bir kanuni düzenlemeye konu yapılarak esasa ve usule ilişkin hususlarının ayrıntılı olarak düzenlenmesi yerinde olacaktır.

### 3.2.2.5. Kararlara Karşı Başvuru Yolu

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Ek Madde 2 hükmünün ikinci fıkrası organlık sıfatının kaybına ilişkin kararlara karşı itiraz süresi ve merciini düzenlemektedir. 1990 yılında yapılan değişiklik öncesinde organlık sıfatının kaybına ilişkin kararlara karşı itiraz yoluna başvurulamamaktaydı ve bu kararlar hakkında yalnızca bir defaya mahsus olmak üzere karar düzeltme başvurusu yapılabilmekteydi.<sup>1101</sup> Mevcut düzenlemeler ve Danıştay uygulamaları çerçevesinde organlık sıfatının kaybına ilişkin kararlara karşı karar düzeltme yoluna

---

<sup>1101</sup> Odyakmaz, s. 15.

gidilememektedir.<sup>1102</sup> Değişiklik sonrası yürürlüğe giren söz konusu hüküm uyarınca kararın tebliğini izleyen günden itibaren onbeş gün içerisinde DİDDK'ya yapılacak itiraz, DİDDK tarafından bir ay içerisinde sonuçlandırılır. Bu itiraz, kararlara karşı başvuru kanun yollarından olan itiraz enstrümanından farklı olarak özel bir başvuru yoludur.<sup>1103</sup> İtirazlar harca tabi değildir. Posta giderinin karşılanması yeterlidir.<sup>1104</sup>

İtiraz için başvuru süresi kararın tebliğinden itibaren onbeş gün olarak belirlenmiştir ve bu süre bir hak düşürücü süredir.<sup>1105</sup> Süre onbeş gün olarak belirlenmekle birlikte; bu konuda son günün ara verme dönemine rastlaması durumunda sürenin uzayıp uzamayacağı sorusu akıllara gelmektedir. Organlık sıfatının kaybına ilişkin kararların 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun belirtilen nitelikte bir karar veya dava olmaması nedeniyle, itirazın son günü ara verme gününe rastlaması yedi gün ek süre verilmeyeceğine yönelik bir görüş mevcuttur.<sup>1106</sup> Ancak kanun koyucu İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilgili 8 nci maddesinde “*Bu Kanunda yazılı sürelerin...*” ifadesini kullanmış; sürelerin bitiminin ara verme dönemine rastlaması halinde uzaması için, ilgili incelemenin İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun düzenlenmiş bir davaya ilişkin olması şartını aramamıştır. Bu itibarla itiraz süresinin son günü ara verme dönemine rastlarsa sürenin yedi gün uzaması gerekmektedir.

Görüleceği üzere itiraz için başvuru süreleri kısa tutulmuştur. Temyiz imkânı da tanımayan kanun koyucunun bu davranışı ile konuyu bir an önce sonuçlandırmak ve açıklığa kavuşturmak istediği anlaşılmaktadır.<sup>1107</sup> İtiraz üzerine verilecek karar kesindir. Danıştay tarafından itiraz aşamasında duruşma yapılamayacağı kabul edilmektedir.<sup>1108</sup> Bunun yanında itiraz incelemesinde hukuki noktalar üzerinde durulacak, maddi vakıa araştırması yapılmayacaktır. İtirazın DİDDK tarafından bir ay içerisinde

<sup>1102</sup> DİDDK, E. 1996/706, K. 1996/56, K.T. 17/01/1997, yk.; DİDDK, E. 1997/708, K. 1997/709, K.T. 12/12/1997, yk.; DİDDK, E. 2003/794, K. 2003/761, K.T. 06/11/2003, yk.

<sup>1103</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 330; Odyakmaz, s. 15.

<sup>1104</sup> Yüksel, s. 72.

<sup>1105</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 337; “*Bu durumda, 2577 sayılı Yasanın Ek 2. maddesinde belirlenen usule uygun olarak Dairemizce verilen karara karşı, yine aynı madde uyarınca onbeş gün içinde itiraz hakkı tanınmış olup, başka bir yol bulunmamaktadır. Bu nedenle, yargı organınca verilen ve kesinleşen bu kararın yeniden incelenme olanağı bulunmamaktadır.*” D8D, E. 1997/6176, K. 1998/303, K.T. 10/02/1998, yk.

<sup>1106</sup> Yüksel, s. 73.

<sup>1107</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 147-148.

<sup>1108</sup> DİDDGK, E. 90/768, K. 91/1, KT 11/01/1991 DD, Yıl: 22, 1992, s. 133.

sonuçlandırılacağı düzenlemesi de göz önünde bulundurulduğunda yeni bir soruşturma için yeterli bir süre bulunmadığı da anlaşılacaktır.<sup>1109</sup> Ancak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Ek Madde 2 hükmünün birinci fıkrası sadece istemin dosya üzerinden karara bağlanacağını düzenlediğinden ve itiraz aşamasına ilişkin bir kısıtlama öngörmediğinden bahisle, hüküm her ne kadar kanun yolu anlamındaki temyiz ve itiraz aşamasındaki duruşmaları düzenlese de 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 17 nci maddesi çerçevesinde duruşma yapılabileceği de savunulmaktadır.<sup>1110</sup>

İtiraz ile itirazın yapılacağı merci, itirazın yapılacağı süre ve itiraz incelemesi kapsamı dışındaki diğer bir önemli husus da itirazı kimin gerçekleştireceği konusu, diğer bir ifadeyle itiraz ehliyeti konusudur. Danıştay 8. Dairesi tarafından verilecek; belediye meclisinin feshi veya belediye başkanlığından düşürülme isteminin kabulü ve belediye meclisinin feshi veya belediye başkanlığından düşürülme isteminin reddi kararları itiraza tabidir.<sup>1111</sup>

HONDU başkanlıktan düşürülme kararının kabulünde belediye başkanının, belediye meclisinin feshi kararının kabulünde feshine karar verilen belediye meclis başkan vekili veya meclis üyelerinin itiraz ehliyeti olduğunu; istemin reddi kararlarında ise İçişleri Bakanlığı veya valiliğin itiraz ehliyetinin kabulü gerektiğini savunmaktadır.<sup>1112</sup> ERAYMAN başkanlıktan düşürülmeye ilişkin kararlar için belediye başkanının ve İçişleri Bakanlığının; belediye meclisinin feshine ilişkin kararlar için belediye meclisi başkan vekilinin ve İçişleri Bakanlığının itiraza ehliyetli olduğu görüşünü ileri sürmektedir.<sup>1113</sup> KAYA başkanlıktan düşürülme kararlarına karşı belediye başkanının, düşürülme isteminin reddi kararlarına karşı belediye meclis üyelerinin, valinin ve İçişleri Bakanlığının itiraz ehliyeti olduğu; belediye meclisinin feshi kararlarına karşı meclis üyelerinin, fesih isteminin reddi kararlarına karşı ise İçişleri Bakanlığının itiraz ehliyeti olduğu görüşündedir.<sup>1114</sup> Söz konusu görüşlerden de faydalanılarak bir değerlendirme yapmak yerinde olacaktır. Hem kabul hem de red kararlarına karşı itiraz

<sup>1109</sup> Odyakmaz, s. 16.

<sup>1110</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 323.

<sup>1111</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 330.

<sup>1112</sup> Hondu, *Yargılama*, s. 148.

<sup>1113</sup> ERAYMAN Şerif, "Belediye Meclisinin Feshi", İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 50, Sayı: 596, 1995, s. 290.

<sup>1114</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 337.

imkânı bulunduğundan bu ayırım da göz önünde bulundurularak öncelikle; itiraz ehliyeti konusu incelenirken kararın ilgili olduğu organa, söz konusu başkanlıktan düşürülme veya belediye meclisinin feshi konusunda istemde bulunma yetkisine sahip makama bakmak gerekmektedir. Kararla ilgili organ kıstası kapsamında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu Ek Madde 2’de savunması isteneceği belirtilen kişilerin itiraz ehliyeti olduğu doğal olarak kabul edilmelidir. Bu minvalde belediye başkanlığından düşürülmeye ilişkin kararlar için belediye başkanı, belediye meclisinin feshine ilişkin kararlar içinse belediye meclisi başkan vekili ve bu şahıslara ek olarak ilgili sıfatı taşıyan feshi istenen meclisin üyeleri itirazda bulunabilmelidir. İstemde bulunma kıstası kapsamında ise belediye meclisinin feshi isteminin reddi kararlarına karşı İçişleri Bakanlığının itiraz ehliyeti kabul edilmelidir. Yine aynı kıstas kapsamında başkanlıktan düşürülmeye ilişkin istemlerin reddi kararlarına karşı ise ikili bir ayırım yapılmalıdır. Yıllık faaliyet raporunun yetersiz görülmesi ve gensoru durumlarında valilerin; görevi mazeretsiz terk, seçilme yeterliliğinin kaybı, görevi sürdürmeye engel hastalık veya sakatlık, belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılma durumlarında ise İçişleri Bakanlığının itiraz ehliyeti kabul edilmelidir. Ekleme gerekir ki yıllık faaliyet raporunun yetersiz görülmesi ve gensoruya ilişkin düşürülme istemlerinin reddi kararlarına karşı, gensoru veya yetersiz görülme kararına katılan belediye meclisi üyesi veya üyelerinin ya da başkanvekilinin de itiraz ehliyeti olması gerektiği söylenebilir.

Danıştay belediye meclisinin feshine ilişkin kararlarda belediye meclisi başkanvekilinin<sup>1115</sup> ve belediye meclis üyelerinin itiraz ehliyeti olduğunu kabul etmekte; ancak belediye başkanını itiraza ehil görmemektedir.<sup>1116</sup> Danıştay Belediye

<sup>1115</sup> “... Belediye Başkanı ve Belediye Meclisini temsilen Başkanvekili, 4.8.2004 günlü, E:2004/2287, K:2004/3178 sayılı bu karara, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun Ek 2.maddesi hükmüne göre itiraz etmektedirler... Belediye Başkanının düşürülmesi istemi yerinde görülmediğinden itirazların kabulüne...” DİDDK, E. 2004/2273, K. 2004/903, K.T. 21/10/2004, Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 6, 2005, s. 31-34; “Belediye Meclisinin, 1580 sayılı Yasanın 30. maddesi uyarınca (üyelikten düşürmeye) yetki ve görevi bulunduğu kabulü gerekir.” DİDDK, E. 2003/404, K. 2003/531, K.T. 27/06/2003, yk.; DİDDK, E. 2004/2273, K. 2004/903, K.T. 21/10/2004, yk.; DİDDK, E. 2007/42 K. 2007/102, K.T. 15/02/2007, yk.; DİDDK, E. 2007/1073, K. 2007/1688, K.T. 13/09/2007, yk.

<sup>1116</sup> “... Bu yasa kuralına göre belediye başkanlarının doğrudan idari yargı yerine başvurup belediye meclisinin feshini istemeleri mümkün değildir. Ancak, olay olduğu gibi yetkili idare birimi, idari yargı yerine başvurmaya yöneltebilirler. Bu durumda, konuyu idari yargı önüne götürmeye yetkili olan idari birimin, idari yargı kararına karşı temyizde bulunabileceğini kabul etmek gerekir. İdari yargı yerince verilen belediye meclisinin feshine ilişkin kararlar belediye meclis üyelerinin, belediye başkanının

başkanlığından düşürülme kararlarına karşı belediye başkanının<sup>1117</sup>, belediye başkanlığından düşürülme isteminin reddi kararlarına karşı ise İçişleri Bakanlığının<sup>1118</sup> itiraz ehliyetini kabul etmektedir. Danıştay, belediye başkanlığından düşürülme isteminin reddi kararlarına karşı belediye meclisinin bir<sup>1119</sup> veya birden çok üyesinin<sup>1120</sup> itiraz ehliyetini kabul etmemekle birlikte; belediye başkanının düşürülmesi isteminin meclis tarafından alınan bir karara dayanması halinde, belediye başkan vekilinin meclis tarafından bu yönde karar alınması şartıyla meclisi “temsilen” itirazda bulunabileceğini kabul etmiştir.<sup>1121</sup>

Belediye meclisi ve belediye başkanı hakkında birlikte verilen kararlarda itiraz ehliyeti sahipleri karara ayrı ayrı itiraz etmelidir. Zira DİDDK itiraz hakkında karar verirken, organlık sıfatı kaybına ilişkin karara itiraz eden tarafın istemini karara bağlamakla yükümlüdür. DİDDK tarafından verilen karar, karara itiraz etmeyen tarafı etkilemez.<sup>1122</sup>

### 3.3. DANIŞTAY’IN KONU İLE İLGİLİ KARARLARININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Genel olarak organlık sıfatını kaybı konusunda karar verme yetkisi Danıştay’da olmakla birlikte; konu ile ilgili olarak Yüksek Seçim Kurulu ve Anayasa Mahkemesi’nin de vermiş olduğu kararlar mevcuttur. Bu başlık altında Danıştay’ın organlık sıfatının kaybı

---

*düşürülmesine kararlar da belediye başkanlarını doğrudan ilgilendirdiği için bu kişilerin temyiz yoluyla Danıştay’a başvurmaları doğaldır.”* D8D, E. 1988/282 K. 1988/595, K.T. 19/09/1988, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 19, Sayı: 74-75, 1989, s. 517-518; “...İçişleri Bakanlığınca yapılan başvuru üzerine istemin reddi yolunda verilen karara karşı, İçişleri Bakanlığınca itiraz yoluna başvurulabileceğinden, taraf konumunda bulunmayan belediye başkanınca yapılan itirazın incelenmesine olanak bulunmamaktadır.” DİDDGK, E. 2002/1269, K. 2003/32, K.T. 31/01/2003, *Danıştay Kararlar Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 2, 2003, s. 92-94.

<sup>1117</sup> DİDDK, E. 2006/4526, K. 2006/3338, K.T. 28/12/2006, yk.

<sup>1118</sup> DİDDK, E. 2006/212, K. 2006/129, K.T. 16/03/2006, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 36, Sayı: 113, 2006, s. 67.

<sup>1119</sup> DİDDGK, E. 1991/504, K. 91/273, K.T. 06/12/1991, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 22, Sayı 84-85, 1992, s. 72-74.

<sup>1120</sup> “Belediye meclis üyeleri belediye başkanı hakkında gensoru önergesi vermiş olsalar bile, belediye başkanının düşürülmesine gerek olmadığı yönündeki... İdare Mahkemesi kararının, taraf olmamaları sebebiyle temyizen incelenmesini istemeyeceklerinden... temyiz isteminin ehliyet yönünden incelenmeksizin reddine ...” D8D, E. 1985/605, K. 1985/747, K.T. 14/08/1985, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 16, Sayı: 62-63, 1986, s. 365-366.

<sup>1121</sup> D8D, E. 1986/180, K. 1986/188, K.T. 16/04/1986, yk.

<sup>1122</sup> Kaya, *Mahalli*, s. 337.

istemlerini incelerken vermiş olduğu kararların esas ve usul bakımından değerlendirilmesi yapılacaktır.

### **3.3.1. Esasa İlişkin Kararların Değerlendirmesi**

Belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kaybına ilişkin verilen Danıştay kararları incelendiğinde, genel olarak Yüksek Mahkemenin organlık sıfatının kaybına ilişkin istemlerin karara bağlanmasında geniş bir yorum alanının bulunduğunu söylemek mümkündür. Danıştay bu yorum alanından kaynaklanan takdir yetkisini, belediyenin seçilmiş organının organlık sıfatının kaybına neden olacak olayın ortaya çıkıp çıkmadığının tespiti sırasında, bir başka ifadeyle esasa ilişkin değerlendirme yaparken kullanmaktadır.

#### **3.3.1.1. Belediye Meclisinin Feshine İlişkin Kararlar**

Belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması, mahalli idare seçimlerinin yenilenmesi, yedek üyelerin getirilmesinden sonra dahi meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi hallerinde belediye meclisi kendiliğinden organlık sıfatını kaybetmektedir. Bunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30 uncu maddesi belediye meclisinin Danıştay kararıyla feshedilebilmesi için iki fesih sebebi öngörmektedir. Bu sebepler belediye meclisinin görevini ihmal etmesi ve görevi dışında siyasi karar almasıdır.

##### **3.3.1.1.1. Belediye Meclisinin Görevini İhmal Etmesine İlişkin Kararlar**

Danıştay'ın ilgili yasal düzenlemelerden kaynaklanan yorum alanı sonucunda kullandığı takdir yetkisi özellikle belediye meclisinin feshi istemlerinin karara bağlanmasında ortaya çıkmaktadır. Zira belediye meclisinin feshi sebepleri de göz önünde bulundurulduğunda, fesih sebebinin ortaya çıkıp çıkmadığı konusunda Yüksek Mahkeme tarafından belirli ölçüde yorum yapılması kaçınılmazdır. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca belediye meclisinin feshinde, kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal ve durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması şartları bir arada arandığından;



ihmalin hangi hallerde söz konusu olacağına ve işlerin hangi hallerde sekteye ve gecikmeye uğrayacağına ilişkin ölçütlerin Danıştay tarafından ortaya konulması gerekmektedir. Konuya ilişkin kararların incelenmesi sonucunda; Danıştay'ın bu konuda ortaya koyduğu ölçütler çerçevesinde, seçilmiş organın mümkün olduğunca görevine devam etmesinden yana takdir kullandığı gözlemlenmektedir.<sup>1123</sup> Yüksek Mahkeme belediye meclisinin görevini süresi içerisinde yapıp yapmadığı hususunu gözetmekle birlikte bu durumun belediye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratici etkisinin varlığını da aramaktadır.<sup>1124</sup>

Belediye meclislerince alınan veya alınması ihmal edilen karar her ne kadar işlerin sekteye uğratılmasına yönelik görünse de kararın gerekçesinin kamu yararı, hizmet gerekleri gibi sağlam, geçerli ve somut sebeplere dayandırılması halinde; meclisin davranışı Danıştay tarafından meclisin feshini gerektirir nitelikte kabul edilmemektedir.<sup>1125</sup> Danıştay'a göre belediye meclisleri her görüşmede olumlu duruş sergilemek, her oylamada kabul yönünde karar almak yükümlülüğü altında değildir. Belediye meclisi “gerekçeli” olmak kaydıyla olumsuz kararlar alabilir. Ancak sırf

---

<sup>1123</sup> “5393 sayılı Yasa'nın 30. maddesinin gerekçesinde ise, getirilen yeniliklerden birinin belediye meclisinin feshini gerektiren sebeplerin sınırlandırılması olduğu, böylece serbest seçimle oluşan belediye meclislerine rahat çalışma ortamının sağlanmasına öncelik verildiği belirtilmiştir.

Değinilen Yasa hükümleri ve gerekçeleri dikkate alındığında, Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen Türkiye Cumhuriyeti'nin "demokratik devlet" niteliğine ve 123. maddesinde idarenin kuruluş esasları arasında yer verilen "yerinden yönetim" ilkesine uygun olarak, serbest seçimle oluşan belediye meclislerinin söz konusu Anayasa ilkeleri çerçevesinde çalışmasının sağlanmasının temel ilke olarak benimsendiği, fesih sebeplerinin azaltıldığı ve belli şartlara bağlandığı anlaşılmakta olup, bu doğrultuda belediye meclisinin Danıştay kararı ile feshine karar verilebilmesi için belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu ihmalin belediyenin mevzuat gereğince yürütmekle yükümlü olduğu hizmetleri sekteye veya gecikmeye uğratması şartlarının bir arada gerçekleşmiş olması gerekmektedir.

Olayda, ... Belediye Meclisinin feshi istemi 2010 yılı kesin hesabının reddine dayalı olduğundan, kesin hesabın niteliğinin ve reddi durumunda belediye işlerinin sekteye ve gecikmeye uğrayıp uğramayacağını irdelenmesi zorunludur...” D8D, E. 2011/7789, K. 2011/6104, K.T. 28/11/2011, yk.

<sup>1124</sup> D8D, E. 2018/6241, K. 2019/293, K.T. 22/01/2019, yk.; D8D, E. 2018/1563, K. 2018/3927, K.T. 05/07/2018, yk.; D8D, E. 2016/9200, K. 2017/131, K.T. 19/01/2017, yk.

<sup>1125</sup> D8D, E. 2005/6091, K. 2006/255, K.T. 27/01/2006, yk.; D8D, E. 2007/7020, K. 2007/6440, K.T. 28/11/2007, yk.; D8D, E. 2012/6061, K. 2012/11522, K.T. 28/12/2012, yk.; D8D, E. 2012/6062, K. 2012/11568, K.T. 28/12/2012, yk.; D8D, E. 2012/7294, K. 2012/11521, K.T. 28/12/2012, yk.; D8D, E. 1988/211, K. 1988/914, K.T. 23/11/1988, yk.; D8D, E. 2001/4108, K. 2002/134, K.T. 15/01/2002, yk.

belediye başkanını görevini yerine getiremez duruma düşürme gayesiyle alınan kararlar Danıştay tarafından fesih sebebi olarak kabul edilmektedir.<sup>1126</sup>

Belediye meclislerinin görevi ihmal kapsamında feshine ilişkin kararlarla genellikle bütçe ve kesin hesap konusunda karşılaşılmakta;<sup>1127</sup> bütçe ve kesin hesabın belediye meclisi tarafından hukuken geçerli kabul edilebilecek bir gerekçe ortaya konulmaksızın ve inceleme yapılmaksızın reddedilmesi durumunda, Danıştay belediye meclisinin feshi yönünde karar almaktadır.<sup>1128</sup>

Belediye meclisi, kendisine izafe edilemeyecek olaylar nedeniyle görevini yapamaz duruma düşmüşse, bu durum da Danıştay tarafından fesih sebebi olarak görülmemektedir.<sup>1129</sup>

Danıştay'ın belediye meclisinin görevi ihmal nedeniyle feshine ilişkin kararlarında genel olarak ortaya koyduğu kriterler kamu hizmetlerinde devamlılığın sağlanmasına ilişkin yerinde ve hukuka uygun kriterlerdir.<sup>1130</sup> Daha önce de bahsettiğimiz üzere belediyelere görev verilmesi konusunda kanun koyucu net bir düzenleme şartı getirmediğinden hem kanun hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hem de ikincil

<sup>1126</sup> D8D, E. 1996/2937, K. 1996/2375, K.T. 01/10/1996, Danıştay Dergisi, Yıl: 27: Sayı: 93, 1997, s. 403-404.

<sup>1127</sup> D8D, E. 2007/7020, K. 2007/6440, K.T. 28/11/2007, yk.; D8D, E. 2009/1072, K. 2009/2081, K.T. 25/03/2009, yk.; D8D, E. 2009/1775, K. 2010/13, K.T. 12/01/2010, yk.; D8D, E. 2011/7789, K. 2011/6104, K.T. 28/11/2011, yk.

<sup>1128</sup> D8D, E. 2007/7020, K. 2007/6440, K.T. 28/11/2007, yk.

<sup>1129</sup> D11D, E. 1979/1733, K. 1979/3659, K.T. 19/09/1979, Danıştay Dergisi, Yıl: 10: Sayı: 38-39, 1980, s.345.

<sup>1130</sup> "...Bu açıklamalar karşısında, belediye meclisinin feshine karar verilebilmesi için belediye meclisinin kendisine yasayla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu ihmalin belediyenin mevzuat gereğince yürütmekle yükümlü olduğu hizmetleri sekteye veya gecikmeye uğratması şartlarının bir arada gerçekleşmiş olması gerekmekte olup, belediyenin işlerinin nasıl sekteye veya gecikmeye uğratıldığı somut olarak ortaya konulmadığı gibi kesin hesabının görüşülmesinin ertelenmesini isteyen meclis üyelerinin ertelemeye ilişkin haklı ve geçerli sebeplerinin bulunduğu sonuç ve kanaatine ulaşılmaktadır. Kaldı ki, kesin hesabın görüşülmesinin belediyede yaşanan bazı usulsüzlüklerin denetim elemanlarınca incelenip karar verilmesine kadar ertelenmesinin işlerin geciktirilmesinden çok hesabın ayrıntılı bir şekilde incelenmesi ve doğrunun belirlenmesi sonucunu doğuracağı da açıktır. Bu durumun, meclisin feshine gerekçe oluşturamayacağı gibi tersine özenli bir yaklaşımın gereği olacağı kuşkusuzdur." D8D, E. 2011/7789, K. 2011/6104, K.T. 28/11/2011, yk.; "...Bu durumda, ... Belediye Başkanı ve Belediye Meclisince, 2006 ve 2007 yıllarına ait muhasebe kayıtlarının düzenli olarak tutulmaması ve kesin hesapların düzenlenip Belediye Meclisince kabulüne yönelik işlemlerin yerine getirilmemesi suretiyle bütçe uygulaması ile ilgili "yönetim ve denetim" görevlerinin ihmal edildiğinin; bu nedenlerle de Belediyeye ait işlerin aksatıldığı ve 5393 sayılı Yasada belirtilen koşulların oluştuğunun kabulü gerekmektedir..." D8D, E. 2009/1072, K. 2009/2081, K.T. 25/03/2009, yk.

düzenlemeler olarak adlandırılan idarelerin düzenleyici işlemleri ile belediyelere bazı yükümlülük ve sorumluluklar getirilebilmektedir. Belediyelerin gerek bütçeleri gerekse liyakatli ve yetişmiş personel sayısı konularında eksik kalabilme durumları özellikle küçük ölçekli belediyelerde yüksek olasılıktadır. Bu nedenle belediye meclislerinin görevini ihmal ettiği ve hizmetin geciktiği hususları değerlendirilirken tüm bu hususların da göz önünde bulundurulması önemlidir.

### 3.3.1.1.2. Belediye Meclisinin Siyasi Karar Almasına İlişkin Kararlar

5393 sayılı Kanun'un 30. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde düzenlenen “siyasi karar alma” konusunda ise uygulayıcı makama, yani mahkemeye “görevi ihmal” konusuna nazaran daha geniş bir yorum alanı ve takdir yetkisi bırakılmıştır. Kanun koyucu tarafından bu tarz muğlak bir terimin kullanılması yerine daha somut ve anlaşılabilir bir sebebin getirilmesi çok daha yerinde olacaktır. Milletvekili ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri gibi belediye meclisi ve başkanlık seçimleri de siyasi söylemler ve genelde siyasi partiler üzerinden gerçekleşmektedir. Hâl böyle iken siyasi bir mekanizma olan belediye meclislerinin siyasi karar almalarının istenmemesi çokça eleştirilmektedir. Kanun koyucunun düzenlemeyi getirmekteki amacı her ne kadar belediye meclislerinin görev alanları dışındaki konular ile meşgul olmasının önüne geçilerek mahalli ihtiyaçların giderilmesine odaklanmasını sağlamak olsa da amacın söylem ile yani düzenleme ile bağdaşması, düzenlemenin lafzi yorumundan başkaca anlamlar çıkarılmaması gerektiği düşünülmektedir. Bu itibarla “siyasi karar alma” ibaresi yerine somut başkaca bir düzenlemenin getirilmesi çok daha uygun olacaktır.

Hangi kararın siyasi niteliğe sahip olacağına ilişkin mevzuatta nesnel bir ölçüt yer almadığından; ihtiyaç duyulan nesnel ölçütün Danıştay tarafından ortaya konulması gerekmektedir. Konuya ilişkin Danıştay kararları incelendiğinde; bütün kararlarda faydalanılacak şekilde belirli bir ölçüt belirlenerek bu ekseninde hükme varılması yerine, her somut olayın kendi içerisinde değerlendirilmesi ve bu yolla karara varılması yönteminin benimsendiği anlaşılmaktadır. Danıştay, siyasi karar alma konusunda da genelde belediye meclislerinin feshi taleplerini olabildiğince geniş yorum geliştirmek

suretiyle reddetmekteyse de<sup>1131</sup> üniter yapının ve Anayasada belirlenen esaslı konuların belediye meclislerince ele alınması durumunda yerinde değerlendirmeler ile fesih kararı vermektedir.<sup>1132</sup> Belediye meclislerinin belediyelerin görev alanı ile sınırlı hareket alanı bulunmaktadır. Ülkenin genel siyasetini yürütmek üzere yasama ve yürütme organları teşekkül ettirilmekte, mahalli ihtiyaçların zamanında ve yerinde yürütülmesi amacıyla yerinden yönetim kuruluşları idari teşkilatlanmada kendilerine yer bulmaktadır. Bu nedenle genel siyaset ile meşgul olarak asıl yapılması gereken işlerin sekteye uğramasına neden olacak meclis görüşmelerinin yerelde bulunan halka hiçbir getirisi olmayacaktır. Bu itibarla “siyasi karar alma” ifadesi yerine kanun koyucunun “görev alanına girmeyen konularda karar alma” şeklinde daha somut bir ifadeyi kullanmasının çok daha yerinde olacağını ve tartışmaları da bu suretle en aza indirgeyebileceği değerlendirilmektedir.

### 3.3.1.2. Belediye Başkanlığından Düşürülmeye İlişkin Kararlar

Belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması, mahalli idare seçimlerinin yenilenmesi, ölüm, gaiplik ve istifa hallerinde belediye başkanı kendiliğinden organlık sıfatını kaybederken; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44 üncü maddesi belediye başkanının organlık sıfatının Danıştay kararı ile kaybedilmesine, bir başka ifadeyle belediye başkanının düşürülmesine ilişkin dört sebep öngörmüştür. Bu sebepler 44 üncü madde hükmünde; belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, belediye başkanının seçilme yeterliliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması şeklinde belirlenmiştir. 44 üncü maddede belirtilen sebeplere ek olarak 26 ncı madde kapsamında belediye başkanının yıllık faaliyet raporunun belediye meclisi tarafından yetersiz bulunması ve gensoru oylamasının belediye meclisince kabulü üzerine de Danıştay tarafından düşürülme kararı verilebilmektedir.

<sup>1131</sup> D11D, E. 1975/1558, K. 1975/5155, K.T. 13/10/1975, yk.; D11D, E. 1976/1026, K. 1976/2831, K.T. 08/06/1976, yk.; D8D, E. 2001/4106, K. 2002/242, K.T. 17/01/2002, yk.; D8D, E. 2002/1883, K. 2002/3925, K.T. 12/07/2002, yk.

<sup>1132</sup> D8D, E. 2007/1315, K. 2007/3101, K.T. 22/05/2007, yk.

### 3.3.1.2.1. Mahkûmiyet Nedeniyle Seçilme Yeterliliğinin Kaybına İlişkin Kararlar

Belediye başkanının 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11 inci maddesinin (f) fıkrasının birinci bendi kapsamında seçilme yeterliliğini kaybetmesi ve bu nedenle düşürülmesine ilişkin Danıştay kararlarında gerekçelendirme açısından uyumsuzluklar mevcuttur. Bunun sebebi olarak da ilgili düzenlemede sayılan basit ve nitelikli zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas suçlarından sonra kullanılan “gibi” edatının yüz kızartıcı suçların bu suçlarla sınırlı olmadığına belirtilmesi gösterilebilecektir. Hangi suçların yüz kızartıcı nitelikte olduğuna ilişkin referans alınacak bir düzenleme de bulunmamaktadır.

Bu durum, organlık sıfatının kaybına ilişkin Danıştay kararlarına da yansımakta, kararlarda benzer nitelikteki suçlar nedeniyle organlık sıfatının kaybına karar verilirken; kimi durumlarda 2839 sayılı Kanun'un ceza miktarı ve türüne ilişkin 11/e hükmü, kimi zamansa suçun niteliğine ilişkin 11/f hükmü gerekçe olarak gösterilmektedir. Örneğin bir kararda sahtecilik suçu nedeniyle belediye başkanının düşürülmesi kararı ceza miktarına bakılmaksızın işlenen suç nedeniyle 11/f hükmüne dayandırılırken<sup>1133</sup>, bir başka kararda parada sahtecilik suçu nedeniyle düşürülmenin dayanağı ceza miktarı dikkate alınarak 11/e olarak gösterilmiştir.<sup>1134</sup> Mevcut düzenlemeler ışığında yüz kızartıcı suçtan ne anlaşılması gerektiğinin tespiti, yüz kızartıcı suç kavramının kapsamının belirlenmesi mahkemelere bırakılmışken; Danıştay'ın organlık sıfatının kaybı kararında ceza hukukuna ilişkin tartışmalı bir alandan kaçınarak, kararını daha açık bir gerekçeye dayandırması anlaşılabilir bir durumdur. Ancak yüz kızartıcı suç kavramı teorik anlamda ceza hukuku disiplini ile ilgili bir kavram olsa da uygulama itibariyle idari yargı tarafından açıklığa kavuşturulması gereken bir konudur. Bu nedenle idari yargı organı olan Danıştay'ın yüz kızartıcı suç ile ilgili tartışmalardan kaçınmaması, verdiği kararlarda seçilme yeterliliğinin kaybı sebebini ortaya koyarken en azından belediye başkanının işlediği suçun neden yüz kızartıcı suç olduğu veya olmadığı yönünde bir değerlendirmeye yer vermesi gerekmektedir.

<sup>1133</sup> D8D, E. 2007/2362, K. 2007/3825, K.T. 18/06/2007, yk.

<sup>1134</sup> D8D, E. 2010/6529, K. 2010/6567, K.T. 17/12/2010, yk.

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11 inci maddesinin (f) fıkrasının üçüncü bendi “terör eylemlerinden” mahkûm olma durumunu da seçilme yeterliliğinin kaybı sebeplerinden biri olarak saymıştır. Yüz kızartıcı suç örneğinde olduğu gibi terör eylemlerinden mahkûmiyet söz konusu olduğunda da Danıştay tarafından verilen belediye başkanlığından düşürülme kararlarının gerekçelerinde yeknesaklık bulunmadığı görülmektedir. Terör örgütüne üye olmak<sup>1135</sup>, terör örgütüne üye olmamakla birlikte örgüt adına suç işlemek<sup>1136</sup>, terör örgütü mensuplarına hal ve sıfatlarını bilerek yardım ve yataklık etmek<sup>1137</sup> suçlarından dolayı incelediği düşürülme taleplerinde 2839 sayılı Kanun'un cezanın miktarını esas alan 11/e hükmünü gerekçe olarak gösteren Danıştay; farklı kararlarda suç işlemeye tahrik<sup>1138</sup>, silahlı terör örgütüne üye olma ve terör örgütüne yardım etme<sup>1139</sup>, terör örgütü propagandası yapmak<sup>1140</sup> suçları söz konusu olduğunda suçun niteliğini esas alan 11/f hükmünü gerekçe olarak göstermiştir. Mevzuatta yüz kızartıcı suçtan ne anlaşılması gerektiğine ilişkin bir tanım olmadığı gibi, terör eylemi ifadesi açısından da böyle bir eksiklik bulunması Danıştay kararlarına yansıyan söz konusu uyumsuzlukların sebebi olarak görülebilir. Yine de Danıştay'ın hangi suçların terör eylemi kapsamına gireceğine ilişkin nesnel bir ölçüt ortaya koyması ve kararlarında birlik oluşturması gerekmektedir.

Danıştay'ın benzer suçlardan mahkûmiyet sebebiyle önüne gelen düşürülme istemlerinde kimi zaman suçun niteliğine göre 11/f, kimi zaman da cezanın miktarına göre 11/e hükmünü gerekçe olarak göstermesi; 11/e hükmü gerekçe gösterilerek belediye başkanlığından düşürülmeye karar verilen söz konusu suçların, alınan hapis cezası süresinin bir yılı aşmaması halinde seçilme yeterliliğinin kaybına sebebiyet vermeyeceği ve belediye başkanlığından düşürülmeye karar verilmeyeceği anlamına gelecektir. Bu nedenle “terör eylemlerinden mahkûm olma” şeklinde belirtilen ve seçilme yeterliliğini engelleyen sebebin içeriğinin tam olarak açıklanması, hangi

<sup>1135</sup> D8D, E. 2017/3963, K. 2017/6534, K.T. 20/09/2017, yk.; D8D, E. 2013/2326, K. 2014/2145, K.T. 18/03/2014, yk.; D8D, E. 2013/6389, K. 2014/2128, K.T. 18/03/2014, yk.; D8D, E. 2017/3963, K. 2017/6534, K.T. 20/09/2017, yk.; D8D, E. 2019/8847, K. 2020/3342, K.T. 14/07/2020, yk.

<sup>1136</sup> D8D, E. 2015/3287, K. 2016/199, K.T. 22/01/2016, yk.

<sup>1137</sup> D8D, E. 2009/9668, K. 2010/65, K.T. 18/01/2010, yk.

<sup>1138</sup> D8D, E. 2017/6287, K. 2018/360, K.T. 25/01/2018, yk.

<sup>1139</sup> D8D, E. 2016/9996, K. 2016/9719, K.T. 21/11/2016, yk.

<sup>1140</sup> D8D, E. 2010/7170, K. 2011/47, K.T. 14/01/2011, yk.; D8D, E. 2010/9740, K. 2011/1221, K.T. 01/3/2011, yk.; D8D, E. 2012/3945, K. 2012/5698, K.T. 26/06/2012, yk.; D8D, E. 2017/6651 K. 2018/361, K.T. 25/01/2018, yk.; D8D, E. 2018/3827, K. 2018/5737, K.T. 15/10/2018, yk.

suçların işlenmesi durumunda bu kapsamda değerlendirme yapılacağı net olarak ortaya konulması; suç, ceza ve yaptırımların kanuniliği ilkesi kapsamında belirliliğin sağlanması ve kıyasın önlenmesi adına önem arz etmektedir. Bunun sağlanması da organlık sıfatının kaybına dair kararı verme yetkisi verilen Danıştay'ın görevidir.

Silahlı terör örgütü üyesi olmak suçu nedeniyle incelenen bir düşürülme talebine ilişkin, 2839 sayılı Kanun'un suçun niteliğini esas alan 11/f hükmü çerçevesinde düşürülme şeklinde verilen kararda yazılan karşı oy ise düşündürücüdür. Karşı oyda, aynen alıntılanarak; *“Ülke siyasetinin çözüm süreci bakımından olumsuz etkilenmemesi ve seçme-seçilme özgürlüğünün daha geniş yorumlanabilmesi bakımından alınmış olan mahkûmiyet cezasının seçilmiş siyasetçilerin görevleri ile ilintilendirilemeyeceği düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.”* ifadeleri yer almaktadır.<sup>1141</sup> 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrası *“Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler.”* düzenlemesini haizdir. Hüküm çerçevesinde hâkimler şüphesiz görevlerinde bağımsızdırlar ve vicdani kanaatleri verdikleri hükme etki edebilir. Ancak belediye başkanının organlık sıfatını kaybını karara bağlayan Danıştay'a ait bir kararda<sup>1142</sup>, yargı fonksiyonunu yerine getiren Yüksek Mahkemenin bir üyesinin, yargısal niteliğe sahip bir kararda karşı oy dahi olsa güncel genel siyasete atıf yaparak; Anayasa, kanun ve hukuktan uzaklaşmasının hâkimlik göreviyle bağdaşmayacağı açıktır. Bu nedenle Danıştay tarafından organlık sıfatını kaybettiren sebeplerin net ve kesin olarak ortaya konulması, yorum yoluyla genişletilebilecek ya da daraltılabilecek konuların içtihat yoluyla çözüme kavuşturulması elzemdir.

### 3.3.1.2.2. Faaliyetin Belediye Meclisi Tarafından Yetersiz Bulunması Üzerine Alınan Kararlar

Belediye başkanının düşürülmesine ilişkin, seçilme yeterliliğinin mahkûmiyet nedeniyle kaybı üzerine verilen kararların yanı sıra, belediye başkanı tarafından yürütülen

<sup>1141</sup> D8D, E. 2012/3946, K. 2013/4201, K.T. 27/05/2013, yk.

<sup>1142</sup> D8D, E. 2012/3946, K. 2013/4201, K.T. 27/05/2013, yk.

faaliyetin meclis tarafından yetersiz bulunması üzerine verilen kararlar da yine eleştiriye elverişli kararlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesinde yetersizlik kararının sebep unsuru yer almamaktadır. Bir başka ifadeyle hangi hallerde yetersizliğin söz konusu olacağı belirlenmemiştir. Bu sebeple belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı alınması için sebep unsurunun oluşup oluşmadığı hususu belediye meclisi tarafından takdir edilmektedir. Kanun gerek yıllık faaliyet raporunda gerekse gensoruda yetersizlik sebeplerini somutlaştırmadığından, düşürülme istemlerini karara bağlayacak olan Danıştay tarafından belirlenen ölçütler çerçevesinde hangi durumun yetersizlik anlamına geldiği netleştirilmektedir. Belediye başkanının faaliyet raporunun yetersiz bulunması veya gensoru üzerine düşürülmesi talepleri karara bağlanırken her ne kadar yerleşik birtakım ölçütlerden yararlanılıyor olsa da Danıştay'ın yargısal denetim esnasında aynı zamanda yerindelik denetimi gerçekleştirdiği söylenebilir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası "*İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler*" düzenlemesiyle idari yargı yetkisinin hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı olduğu ve mahkemelerin yerindelik denetimi yapamayacağı öngörülmüştür.

Buna karşın 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24'üncü maddesinin ikinci fıkrası belediyelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki başvurular "istem" olarak nitelendirmiştir. Bunun bir sonucu olarak istemlerin karara bağlanması 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2 nci maddesinde sayılan iptal davaları, tam yargı davaları ve idari sözleşmelerin uygulanmasından doğan dava türleri dışında, itiraz yeri ve süresi gösterilmiş özel yargılama usulüne tabi bir görevdir.<sup>1143</sup> Danıştay da mahalli idarelerin organlık sıfatını kaybına ilişkin istemlerin

---

<sup>1143</sup> Yüksel, s. 22-23.



karara bağlanmasını bir idari dava türü değil, Danıştay'a verilmiş idari bir görev olarak görmektedir.<sup>1144</sup> Bu minvalde idari bir görev olarak yürütülen, belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybına ilişkin istemlerin karara bağlanması sırasında yerindelik denetimi yapılamayacağı elbette söylenemeyecektir.

Bununla birlikte 5393 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde düzenlenen faaliyet raporunun yetersiz bulunması ve gensoru neticesinde yetersizlik kararı verilmesi durumlarında, diğer organlık sıfatının kaybı sebeplerinin tespitinde gerekli olduğu üzere bir yorum faaliyetinde bulunulmasına, muğlak bir kavramın açıklanmasına veya belirli ölçütler ortaya konmasına gerek yoktur. Danıştay, belediye başkanının yüz kızartıcı bir suç nedeniyle mahkûm olması halinde düşürülmeye karar verilebilmesi için öncelikle mahkûmiyete dayanak suçun yüz kızartıcı olup olmadığına ilişkin bir yorum yapmalıdır. Çünkü düşürülmenin sebebi mahkûmiyete sebep olan suçun yüz kızartıcı nitelikte olup olmadığıdır. Danıştay bu yorum faaliyetini mutlaka yapacaktır. Belediye meclisi açısından işlerin hangi hallerde sekteye ve gecikmeye uğrayacağına ilişkin bir yorum da mutlaka yapılmalı, ortaya belirli ölçütler konulmalıdır. Ancak 26'ncı madde uyarınca belediye başkanının düşürülmesinin dayanağı belediye meclisinin yetersizlik kararı vermesidir. Bu karar ortaya çıktıktan sonra düşürülme kararı verebilmek için ilave yorum yapılmasına, birtakım ölçütler sunulmasına gerek yoktur. 5393 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi belediye meclisine yetersizlik kararı verirken geniş bir takdir yetkisi tanıdığından, Danıştay'ın bu takdir yetkisini ortadan kaldıracak şekilde yerindelik denetimi gerçekleştirmesi hükmün amacıyla da bağdaşmamaktadır. Yetersizliği tespit etme yetkisi ilgili Kanun ile belediye meclisine verilmiştir.<sup>1145</sup> Denetiminin sınırı Kanun'da açıkça belirlenen şartların sağlanıp sağlanmadığıyla ilgili olmalıdır.<sup>1146</sup> Danıştay denetimi; yetersizlik kararının ilgili toplantıda alınıp alınmadığı, gensoru önergesinin meclis üye tam sayısının üçte bir oranındaki meclis üyesi tarafından verilip verilmediği, gensoru önergesinin görüşülmesinin meclis üye tam sayısının salt

<sup>1144</sup> D8D, E. 1997/2117, K. 1997/2169, K.T. 18/06/1997, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 95, 1998, s. 497; Aynı yönde Bkz. "... Yukarıda belirtilen maddelerin incelenmesinden belediye başkanlığından düşürme istemlerinin bir idari dava türü olmayıp Danıştaya verilmiş bir idari görev olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, bir yargılama usulü olan yargılanmanın yenilenmesi yolu belediye başkanlığından düşürülme istemleri için geçerli değildir. Kaldı ki ek madde 2 de bu konuya ilişkin usul belirtilerek sadece itiraz yolu getirilmiştir." D8D, E. 1997/2117, K. 1997/2169, K.T. 18/06/1997, yk.

<sup>1145</sup> D8D, E. 2021/5661, K. 2022/4579, K.T. 01/07/2022, yk.

<sup>1146</sup> D8D, E. 2016/8000, K. 2016/10480, K.T. 09/12/2016, yk.

çoğunluğuyla kabul edilip edilmediği, gensorunun kabulüyle görüşülmesi arasında üç tam gün geçip geçmediği, yıllık faaliyet raporunu ve gensoru üzerine verilen yetersizlik kararının meclis üye tam sayısının en az dörtte üçüyle alınıp alınmadığı, dosyanın vali tarafından gerekçeli görüşünü içerir şekilde gönderilip gönderilmediği hususları ile sınırlı olmalıdır.

#### 3.3.1.2.3. Belediye Meclisinin Feshine Neden Olan Eylem ve İşlemlere Katılma Hali ile İlgili Kararlar

5393 sayılı Kanun'un 44 üncü maddesi ikinci fıkrasının (d) bendi uyarınca, belediye meclisinin feshine sebep olan eylem ve işlemlere belediye başkanının da katılması halinde belediye meclisi ile birlikte belediye başkanı da organlık sıfatını kaybedecektir. Belediye başkanın bu sebeple organlık sıfatını kaybetmesi için iki şartın birlikte gerçekleşmesi, hem belediye meclisinin feshi sebebi ortaya çıkması hem de belediye başkanının bu durumu yaratan eylem ve işlemlere katılması gerekir. Danıştay bu sebeple belediye başkanlığından düşürülme için öncelikle belediye meclisinin feshi sebebinin de ortaya çıkmış olması şartını aramaktadır. Zira Danıştay'a göre belediye meclisinin feshi için gerekli koşullar gerçekleşmeyen olaya, belediye başkanının tutum ve davranışları ile katılması da söz konusu olamaz. Belediye başkanı belediye meclisinin feshine sebep olan eylem ve işlemlere katılması ise Danıştay kararları ışığında meclis kararını imzalamak veya bütçe, kesin hesap ve faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmemek gibi nedenlerle ortaya çıkabilmektedir.

#### 3.3.1.2.4. Diğer Düşürülme Sebepleri ile İlgili Kararlar

Danıştay, belediye meclisinin belediyeye ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması durumunda olduğu gibi,<sup>1147</sup> belediye başkanlığından düşürülmeye ilişkin bazı istemlerde

---

<sup>1147</sup> D8D, E. 2007/1315, K. 2007/3101, K.T. 22/05/2007, yk.

de yoruma açık bazı hususları isabetli şekilde somut olaya göre değerlendirme eğilimindedir.<sup>1148</sup>

5393 sayılı Kanun'un 44'üncü maddesi uyarınca mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk eden belediye başkanı, bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi üzerine İçişleri Bakanlığı'nın başvurusuyla Danıştay kararıyla başkanlıktan düşürülebilir. Belediye başkanının kesintisiz olarak yirmi günden fazla süreyle görevi terk etmesi somut bir şekilde tespit edilebilen bir durumdur. Bunun yanında bu durumun mazeretsiz olarak gerçekleşmesi şartı bulunduğundan, belediye başkanı tarafından ileri sürülen mazeretin geçerli bir mazeret olup olmadığına ilişkin değerlendirme Danıştay tarafından somut olaya göre yapılmaktadır. Aynı hüküm belediye başkanının görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi halini de belediye başkanlığından düşürülme sebebi olarak düzenlemiştir. Belediye başkanının hastalık veya engellilik durumunun olup olmadığı hususu da görevi terk durumuna benzer şekilde nesnel bir durum olup; sağlık kuruluşları tarafından belgelenecektir. Buna karşın söz konusu hastalık veya engellilik durumunun görevi sürdürmeye engel olup olmadığı hususları belediye başkanlığı görevinin gerekleri özelinde Danıştay tarafından somut olaya göre ayrı ayrı değerlendirilmektedir.

### 3.3.2. Usule İlişkin Kararların Değerlendirmesi

Önceki başlıklarda ayrıntılı olarak incelendiği üzere belediye meclisinin feshi ve belediye başkanının düşürülmesi sürecinde izlenmesi gereken iki ayrı usul vardır. İdari aşamada fesih ve düşürülme talebinin Danıştay'a iletilmesi ve dosyanın tekemmül ettirilmesine ilişkin usul idari usuldür. 5393 sayılı Kanun'un belediye meclisinin feshini düzenleyen 30 uncu maddesi, meclisin bilgi edinme ve denetim yollarını düzenleyen 26 ncı maddesi ile belediye başkanlığının sona ermesini düzenleyen 44 üncü maddesi açık bir şekilde kaleme alındığından; fesih veya düşürülme istemlerinin hangi makam tarafından, hangi şekil şartları çerçevesinde iletilmesi gerektiği konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Danıştay'ın idari usule ilişkin vermiş olduğu kararlar yorum yoluyla

<sup>1148</sup> D8D, E. 2012/4403, K. 2012/11439, K.T. 27/12/2012, yk.

boşluk doldurmaktan ziyade, kanun ile açık bir şekilde belirlenen çerçevenin dışına çıkılmamasını temin etmektedir.

Ancak yargı aşamasında takip edilecek usul ile ilgili birtakım boşluklar ve ilave muhakeme gerektiren hususlar bulunduğundan, ilgili hususlara ilişkin usul kuralları Danıştay kararları çerçevesinde şekillenmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Ek Madde 2 hükmü, organlık sıfatının kaybına ilişkin istemler hakkında verilen kararlara kimlerin itiraz edebileceğini açık bir şekilde düzenlemediğinden, bu boşluk Danıştay kararları ile doldurulmaktadır.

Bunun yanında Danıştay esasa ilişkin incelemeye geçmeden önce belirlediği ölçütlerin sağlanıp sağlanmadığının da kontrolünü gerçekleştirilmektedir. Danıştay bu konuda; organın doğrudan seçimle iş başına gelmiş bir organ olması, organın karar tarihi itibarıyla görevde olması, istemin sebebinin görev dönemine ilişkin olması ölçütlerinden faydalanmaktadır.

Danıştay'ın usule ilişkin hususlarda genelde yerinde tespitler yaptığı, buna istinaden de ölçütlerini kanunun ve düzenlemelerin genel amacını gözeterak koyduğu, usule yönelik olarak ucu açık ya da tartışmalı herhangi bir alan bırakmadığı görülmektedir.

## SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127 inci Maddesi'nden Anayasal dayanak alan belediyeler, genel kanun niteliğindeki 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile düzenlenmektedir. Anayasa'da da belirlendiği üzere belediyeler kamu tüzel kişisi niteliğini haizdir. Bu doğrultuda düzenleme yapmakta, idari kolluk yetkisi ve kamulaştırma gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkiler kullanmakta, malları, gelirleri ve personeli birtakım ayrıcalıklardan yararlanmaktadır.

Belediyeler, devlet tüzel kişiliği dışında ayrıca teşkilatlanmış bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın sonucu olarak, idari teşkilatlanma içerisinde yerinden yönetim kuruluşları arasında konumlanmaktadır. Yine Anayasa'da belirlendiği üzere belediyelerin kuruluş amacı, belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. Dolayısıyla belediyeler yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bu niteliklerinin gereği olarak belirli derecede özerkliğe ve bu özerkliği destekleyecek kendilerine özgü bir bütçeye sahiptirler.

Belediyelerin kamu tüzel kişiliğini haiz mahalli idareler olarak tespit edilmesi ise onların merkezin idari vesayet denetimi altında olmalarını gerektirir. Merkezi idare, idari vesayet yetkilerini belediyelerin işlemleri, personeli ve organları üzerinde kullanabilir. Belediye başkanları merkezi idarenin bu yetkisi kapsamında, kanunla belirlenen şartların sağlanması halinde geçici olarak görevden uzaklaştırılabilmektedir. Belediyeler üzerinde kullanılan bu kapsamlı idari vesayet yetkisi ise merkezi idarenin esas unsur olduğu üniter devlet yapısının gereğidir. Belediyeler üzerinde idari vesayet yetkilerinin kullanımı aynı zamanda bu yerinden yönetim kuruluşlarının kanuni idare ilkesi çerçevesinde kalmalarını, yürürlükte olan mevzuata uygun faaliyet göstermelerini de sağlamaktadır.

Belediyelerin görev ve yetkileri tüm belediyeler için genel olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehirlerde bulunan ilçe belediyeleri için özel olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda belirlenmiştir. Belediyelerin görevleri elbette zikredilen kanunlarda sayılan görevlerle sınırlı değildir. Genel olarak bakıldığında belediyelerin görevlerinin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına

yönelik olduğu görülecektir. Belediyeler imar, su, kanalizasyon, ulaşım, zabıta, itfaiye gibi mahalli niteliği ağır basan görevler üstlendikleri gibi daha ziyade merkezi idarenin görev ve sorumluluğunda kalan eğitim, sağlık, kültür, spor gibi konularda da sınırlı da olsa faaliyet göstermektedir. Geniş bir yelpazeye sahip belediyenin görev ve sorumlulukları, 5216 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler ile 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi üzerine daha da genişlemiştir. Büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde, büyükşehir belediyesi sınırları il sınırları olarak belirlenmiş; büyükşehir belediyeleri il özel idareleri tarafından il genelinde yürütülen görevleri üstlenmişlerdir. Bu çerçevede belediyelerin idari teşkilatlanmadaki önemlerinin gittikçe arttığı açıktır.

Farkında olunmasa da halkın günlük hayatlarında en çok muhatap olduğu, yürüttükleri kamu hizmetlerinden en çok faydalandıkları ve ihtiyaçlarının karşılanması yönünde talep yönelttikleri idareler belediyelerdir. Ülkede demokrasi anlayışı için de büyük bir öneme sahip bu yerinden yönetim kuruluşlarının bazı organları ise belde halkının oylarıyla, yani seçimle iş başına gelmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun uyarınca belediyelerin seçilmiş organları, belediye idaresinin karar organı olan belediye meclisi ile belediye idaresinin yürütme organı ve temsilcisi olan belediye başkanıdır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127 nci maddesinin dördüncü fıkrası ile bir mahalli idare olan belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı tarafından gerçekleştirileceği belirlenmiştir. Bu doğrultuda söz konusu yargısal denetim görevi, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24 üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Ek Madde 2 hükmü çerçevesinde Danıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Danıştay Başkanlık Kurulu tarafından verilen 18/12/2020 tarihli 2020/62 numaralı karara<sup>1149</sup> göre ise organlık sıfatının kaybına ilişkin dosyalar Danıştay 8. Dairesi tarafından çözümlenmektedir.

---

<sup>1149</sup> 19/12/2020 tarih ve 31339 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması, mahalli idare seçimlerinin yenilenmesi, yedek üyelerin getirilmesinden sonra dahi meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi hallerinde belediye meclisi kendiliğinden organlık sıfatını kaybederken; 5393 sayılı Belediye Kanun'unun 30 uncu maddesi belediye meclisinin Danıştay kararıyla feshedilebilmesi için iki fesih sebebi öngörmektedir.

Bunlardan ilki isabetli olarak, belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratmasıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca belediye meclisinin feshinde, kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal ve durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması şartları bir arada aranmaktadır. Görevi ihmalin hangi hallerde söz konusu olacağına ve işlerin hangi hallerde sekteye ve gecikmeye uğrayacağına ilişkin ölçütler Danıştay tarafından ortaya konulmaktadır. Danıştay'ın bu konuda verdiği kararlarda seçilmiş organ olan belediye meclisinin mümkün olduğunca görevine devam etmesi yönünde kararlar aldığı, mesnetsiz istemler hakkında fesih kararı almadığı görülmektedir.

Belediye meclisinin feshi sebeplerinin ikincisi 5393 sayılı Kanun'unun 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ile belediye meclisinin belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alması olarak belirlenmiştir. 5393 sayılı Kanun da "siyasi konu" kavramına bir açıklık getirilmediğinden hangi kararların siyasi nitelikte olacağı hususu muğlaktır. Belediye meclisleri, siyasi partilerden de aday gösterilebilen belediye meclis üyelerinden oluşan, yerel demokrasi unsurlarıdır. Bu itibarla belediye meclislerinin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması hususları ile sınırlı kalmak koşuluyla siyasi karar alamayacaklarından bahsedilemez. Kanun'da yer alan ve her türlü yoruma açık "siyasi konu" ifadesi Danıştay'ın kararlarında da bir yeknesaklık oluşturmasına engel olmaktadır. Hangi kararın siyasi niteliğe sahip olacağına ilişkin mevzuatta nesnel bir ölçüt yer almamakla birlikte ihtiyaç duyulan nesnel ölçütün Danıştay tarafından da ortaya konulmadığı gözlemlenmektedir. Danıştay siyasi karar alma konusunda da genelde belediye meclislerinin feshi taleplerini olabildiğince geniş yorum geliştirmek suretiyle reddetmekteyse de üniter yapının ve Anayasa'da belirlenen esaslı konuların belediye meclislerince ele alınması durumunda

yerinde değerlendirmeler ile fesih kararı vermektedir. Yine de Yüksek Mahkeme'nin yeknesak bir uygulama oluşturmasını sağlamak adına ilgili hükümde yer alan *“Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa”* ifadesinin, *“Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan konularda karar alırsa”* şeklinde değiştirilerek ilgili organlık sıfatının kaybı sebebinin nesnel bir şekilde yeniden belirlenmesi uygun olacaktır.

Belediye meclisinde olduğu gibi belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması, mahalli idare seçimlerinin yenilenmesi sebeplerine ek olarak ölüm, gaiplik ve istifa hallerinde belediye başkanının organlık sıfatı kendiliğinden ortadan kalkmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44 üncü maddesi belediye başkanının organlık sıfatının Danıştay kararı ile kaybedilmesine, bir başka ifadeyle belediye başkanının düşürülmesine ilişkin dört sebep öngörmüştür. Bu maddede belirtilen sebeplere ek olarak 26 ncı madde kapsamında belediye başkanının yıllık faaliyet raporunun belediye meclisi tarafından yetersiz bulunması ve gensoru oylamasının belediye meclisinde kabulü üzerine de Danıştay tarafından düşürölme kararı verilebilmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 44 üncü maddesi ikinci fıkrasının (b) bendi kapsamında; seçilme yeterliliğinin kaybı sebebiyle düşürölmeyle ilişkin Danıştay kararları ile seçilme yeterliliğini belirleyen düzenlemeler eleştiriye açıktır. Öncelikle ifade etmek gerekir ki belediye başkanının seçilme yeterliliğini ortadan kaldıran haller, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 9 uncu maddesinde yer alan atıf uyarınca 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11 inci maddesinde düzenlenmektedir. Belediye başkanı veya milletvekili seçilmek için aynı şartları taşımak gerekmektedir. Milletvekili seçilme yeterliliği aynı zamanda Anayasa'nın 76 ncı maddesinde düzenlendiğinden, belediye başkanı seçilme yeterliliğine ilişkin aşağıda da belirtileceği üzere uygulamada sorunlar yaratan hususların giderilmesi Anayasa değişikliği gerektirmektedir. Bu sebeple, belediye başkanının organlık sıfatını kaybına ilişkin getirilmesi gereken en önemli değişiklik, belediye başkanının seçilme yeterliliğinin milletvekili seçilme yeterliliğinden ayrı bir şekilde ayrı bir kanunda düzenlenmesi olmalıdır. Ayrıca ifade etmek gerekir ki milletvekilleri ve belediye başkanları ayrı ayrı fonksiyonlar yürütmektedir.



Milletvekilleri ve belediye başkanlarının seçilme yeterlilikleri yürüttükleri fonksiyon ve statüleri göz önünde bulundurularak özgün bir şekilde belirlenmelidir.

Belediye başkanının 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11 inci maddesinin (f) fıkrasının birinci ve üçüncü bentleri kapsamında seçilme yeterliliğini kaybetmesi ve bu nedene düşürülmesine ilişkin Danıştay kararlarında gerekçelendirme açısından uyumsuzluklar mevcuttur. Bu durumun sebeplerinden birincisi; ilgili düzenlemenin birinci bendinde “yüz kızartıcı suç” kavramının kullanılması ve sayılan basit ve nitelikli zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas suçlarından sonra kullanılan “gibi” edatının yüz kızartıcı suçların bu suçlarla sınırlı olmadığı belirtilmesidir. Toplumdan topluma, yöreden yöreye veya insandan insana değişebilmesi nedeniyle tartışmalı bir kavram olan yüz kızartıcı suç kavramından ne anlaşılması gerektiğine ilişkin bir referans düzenleme bulunmamaktadır. İkinci sebep ise ilgili düzenlemenin üçüncü bendinde “terör eylemlerinden” mahkûm olma durumunun seçilme yeterliliğinin kaybı sebeplerinden biri sayılmasıdır. Söz konusu düzenlemenin seçilme yeterliliği açısından gayet yerinde ve hukuka uygun olduğu konusunda fikir birliği olsa da terör eylemlerinden mahkûm olma durumunun organlık sıfatının kaybına ilişkin kararlarda Danıştay tarafından bazen esas alınmadığı bazen de buna göre karar verildiği görülmektedir. Bu nedenle uygulama birliğinin sağlanması açısından terör suçları nedeniyle kesinleşmiş mahkûmiyeti olan kişilerin seçilme yeterliliğini kaybettiği konusunda istikrarlı kararlar verilmesi gerekmektedir.

Gerek “yüz kızartıcı suç” gerekse “terör eylemi” kavramlarının akla gelebileceği mahkûmiyet kararları üzerine verilen organlık sıfatının kaybına ilişkin Danıştay kararlarında; Danıştay'ın benzer suçlardan mahkûmiyet sebebiyle önüne gelen düşürülme istemlerinde kimi zaman suçun niteliğine göre 11/f, kimi zaman da cezanın miktarına göre 11/e hükmünü gerekçe olarak gösterdiği görülmektedir. Bu durum ise belediye başkanlığından düşürülmeye karar verilen söz konusu suçların, alınan hapis cezası süresinin bir yılı aşmaması halinde seçilme yeterliliğinin kaybına sebebiyet vermeyeceği ve belediye başkanlığından düşürülmeye karar verilmeyeceği anlamına gelebilecektir.

Söz konusu tutarsızlıkların giderilmesini teminen belediye başkanı seçilme yeterliliğinin yeniden düzenlenmesi; yüz kızartıcı suç kavramının bu düzenlemeden çıkarılarak belli başlı suçlar ile ilgili kesinleşmiş cezası bulunan kişilerin seçilmeye yeterli sayılmaması, aynı şekilde “terör eylemlerinden...” ifadesinin düzenlemeden çıkarılarak yerine 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nun referans düzenleme olacağı şekilde “terör suçlarından...” ifadesinin getirilmesi yerinde olacaktır.

Belediye başkanının yıllık faaliyet raporunun belediye meclisi tarafından yetersiz bulunması ve gensoru oylamasının belediye meclisinde kabulü üzerine yapılan incelemelerde ise belediye meclisinin takdir yetkisinin, her ne kadar Danıştay tarafından bu inceleme esnasında yerindelik denetimi yapılmasında bir engel olmasa da yerindelik denetimiyle ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Diğer düşürülme ve fesih sebeplerinin tespiti esnasında gerçekleştirilen muhakemeden farklı olarak, belediye başkanının faaliyetinin yetersiz görülmesi sebebiyle düşürülmesinde muğlak bir kavramın açıklanmasına veya belirli ölçütler ortaya konmasına gerek yoktur. 5393 sayılı Kanun’un 26 ncı maddesi uyarınca belediye başkanının düşürülmesinin sebebi belediye meclisinin yetersizlik kararı vermesidir. Bu karar ortaya çıktıktan sonra düşürülme kararı verebilmek için ilave yorum yapılmasına, birtakım ölçütler ortaya konmasına gerek bulunmamaktadır. 5393 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi belediye meclisine yetersizlik kararı verirken geniş bir takdir yetkisi tanıdığı, Danıştay’ın bu takdir yetkisini ortadan kaldıracak şekilde yerindelik denetimi gerçekleştirmesi hükmün amacıyla da bağdaşmamaktadır.

Genel olarak ifade etmek gerekirse; Danıştay, belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybına ilişkin gerçekleştirdiği yargısal denetim faaliyetinde geniş bir serbesti ile hareket etmekte, zaman zaman hukukilik denetimi ile birlikte yerindelik denetimi de gerçekleştirmektedir. Danıştay tarafından gerçekleştirilen bu denetim kapsamında, yorum yoluyla bazı hususlarda hâkimin hukuk yaratması; konunun aydınlatılması ve yerindelik denetimi yapılması yeknesak bir uygulama sağlanması açısından zorunlu olsa da kimi durumlarda da gerekli olmadığı halde gerçekleştirilen yerindelik denetimi karar mercilerinin takdir yetkisini kısıtlamaktadır. Bunun yanında kavramların yoruma muhtaç olması nedeniyle siyasi karar alma, yüz kızartıcı suç ve terör eylemleri kavramlarının açığa kavuşturulacağı yer Danıştay olması gerekirken

bahse konu hususlar Danıştay için de belirsizlik yaratmaktadır. Yüksek Mahkeme'nin ilgili dairesi tarafından verilen kararlar incelendiğinde; Danıştay'ın da yukarıda belirtilen hususlarda hala tereddüt yaşadığı, yeknesak bir uygulama yaratmaktan çok uzak olduğu anlaşılmaktadır.

## KAYNAKÇA\*

### GENEL ESERLER

**AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil**, Türk İdare Hukuku, 13. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2021

**ARMAOĞLU Fahir**, Türk Siyasi Tarihi, Kronik Kitap, İstanbul, 2017.

**ATAY Ender Ethem**, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022 (Anayasa).

**ATAY Ender Ethem**, Hukuk Başlangıcı, Gazi Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, 2016 (Hukuk).

**ATAY Ender Ethem**, İdare Hukuku, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022 (İdare).

**ATAY Ender Ethem**, İdare Hukuku (Temel Hukuk Dizisi), Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2019 (Temel Hukuk).

**BİLGİÇ Veyssel**, Yerel Yönetimler, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara, 1998.

**ÇAĞLAYAN Ramazan**, İdare Hukuku Dersleri, 9. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021 (İdare).

**ÇAĞLAYAN Ramazan**, İdari Yaptırımlar Hukuku, Ankara, Asil Yayın, 2006 (İdare).

**DERDİMAN Cengiz**, Yerel Yönetimler, Aktüel, İstanbul, 2005 (Yerel).

**DOEHRİNG Karl**, Genel Devlet Kuramı, çev. Ahmet Mumcu, 4. Baskı, İnkılap Kitabevi, 2002.

**DURAN Lütfi**, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara, 1982 (İdare).

**EKİNCİ Ekrem Buğra**, Osmanlı Hukuku, 7. Baskı, Arı Sanat Yayınevi, İstanbul, 2021.

**ERCAN Fikret**, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Cilt: 1, 2. Baskı, Sevinç Yayınları, Ankara, 1987.

---

\* Aynı yazarın birden fazla eseri olması halinde yapılan atıflarda, atıf yapılan eser kısaltmada gösterildiği şekildedir.

- FENDOĞLU Hasan Tahsin**, Anayasa Hukuku, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019 (Anayasa).
- GÖZLER Kemal, KAPLAN Gürsel**, İdare Hukuku Dersleri, 22. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2020.
- GÖZLER Kemal**, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, 2. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2011 (Anayasa).
- GÖZLER Kemal**, İdare Hukuku, Cilt:1, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003 (İdare).
- GÖZLER Kemal**, Mahalli İdareler Hukuku, 1. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2018 (Mahalli).
- GÖZÜBÜYÜK Şeref**, Anayasa Hukuku, 13 Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004 (Anayasa).
- GÖZÜBÜYÜK Şeref**, Türkiye’de Mahalli İdareler, Türkiye ve Orta Doğru Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1967 (Mahalli).
- GÖZÜBÜYÜK Şeref**, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015 (Yönetim).
- GÖZÜBÜYÜK Şeref**, Yönetim Hukuku, 27. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008
- GÖZÜBÜYÜK Şeref**, Yönetim Hukuku, 27. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008
- GÖZÜBÜYÜK Şeref**, Yönetim Hukuku, 27. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008
- GÖZÜBÜYÜK Şeref**, Yönetim Hukuku, 27. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, TAN Turgut**, İdare Hukuku, Cilt 1, 14. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021.
- GÜNDAY Metin**, İdare Hukuku, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011.
- GÜRİZ Adnan**, Hukuk Başlangıcı, 9. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.
- KALABALIK Halil**, İdare Hukuku Dersleri, Cilt 1, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019 (İdare).
- KARADENİZ ÇELEBİCAN Özcan**, Roma Hukuku, 9. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004.
- KELEŞ Ruşen**, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2009 (Siyaset).

- KİLİ Suna**, Türk Anayasaları, 2. Baskı, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1982.
- MUMCU Ahmet**, Anayasal Demokrasi, 3. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999.
- NADAROĞLU Halil**, Mahalli İdareler, 7. Baskı, Beta, İstanbul, 2001.
- ONAR Sıddık Sami**, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, Cilt: 2, İstanbul, 1966.
- ÖZAY İl Han**, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2012 (Yönetim).
- ÖZAY İl Han**, Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986 (Korunma).
- ÖZBUDUN Ergun**, Türk Anayasa Hukuku, 19. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019 (Anayasa).
- ÖZCAN Hüseyin, YANIK Murat**, Siyasi Partiler Hukuku, 3. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2014.
- ÖZGENÇ İzzet**, Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi (Genel Hükümler), Seçkin Yayıncılık, 2005.
- ÖZTAN Bilge**, Medeni Hukukun Temel Kavramları, 15. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.
- ÖZYÖRÜK Mukbil**, İdare Hukuku Dersleri, Ankara, 1973.
- SOYSAL Mümtaz**, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, 6. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1986 (Anayasa).
- ŞAYLAN Gencay**, Çağdaş Siyasal Sistemler, TODAİE Yayınları No: 192, Ankara, 1981.
- TANÖR Bülent**, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 11. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2004.
- TANÖR Bülent, YÜZBAŞIOĞLU Necmi**, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002.
- TOPRAK Zerrin**, Yerel Yönetimler, 10. Baskı, Nobel, Ankara, 2021.

**TOROSLU Nevzat**, Ceza Hukuku Genel Kısım, 8. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2005 (Ceza).

**TOROSLU Nevzat, FEYZİOĞLU Metin**, Ceza Muhakemesi Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, 2008.

**TORTOP Nuri, AYKAÇ Burhan, YAMAN Hüseyin, ÖZER M. Akif**, Mahalli İdareler, 3. Baskı, Nobel, Ankara, 2014.

**TUNAYA Tarık Zafer**, Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, 3. Baskı, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1975.

**YILDIRIM Turan, YASİN Melikşah, KAMAN Nur, ÖZDEMİR Eyüp, ÜSTÜN Gül, ÇAKIR Hüseyin Melih, OKAY TEKİNSOY Özge**, İdare Hukuku, Ed. Turan Yıldırım, 8. Baskı, Oniki Levha, İstanbul, 2021 (İdare).

**YILDIRIM Turan**, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınları, İstanbul, 1999 (Teşkilat).

**YILDIRIM Ramazan, ÇINARLI Serkan**, Türk İdare Hukuku Dersleri, 7. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021.

### **MONOGRAFİLER**

**AKGÜL Mehmet Emin**, İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

**BAYINDIR Muhammed Savaş**, İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007.

**BİNGÖL Bilge**, Üniversitesi Özerkliği, Sistem Ofset Yayıncılık, Ankara, 2013.

**DÖNMEZ Mustafa**, Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara, 1996 (Mahalli).

**DURAN Lütfi**, Türkiye Yönetiminde Karmaşa, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1988 (Karmaşa).

**EROĞUL Cem**, Devlet Yönetimine Katılma Hakkı, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1999.

**HAŞTEMOĞLU Gündüz**, Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülmesi, Belediye ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Muhtarların Görevlerine Son Verilmesi Hakkında İnceleme, Ankara, 1978.

**İSBİR Begüm**, Kamu Tüzel Kişiliği, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017.

**KAYA Cemil**, Türkiye’de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007 (Mahalli).

**KOZANOĞLU Gonca**, Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015.

**ORTAYLI İlber**, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, 1. Baskı, Kronik Kitap, İstanbul, 2021 (Teşkilat).

**ORTAYLI İlber**, Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974 (Mahalli).

**SELÇUK Sami**, Dolandırıcılık, Yasa Yayınları, İstanbul, 1982.

**SOYSAL Mümtaz**, Local Government in Turkey, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1967.

**YÜKSEL Celalettin**, Mahalli İdare Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri, Betik Yayıncılık, Ankara, 2001.

**YILMAZ Zülfiye**, Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019.

### **MAKALELER**

**AKIN Cengiz**, “Türkiye’de Yerel Yönetim Geleneğinin Oluşmasında Muhassıllık Meclislerinin Önemi”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 71, Sayı: 425, 1999, s. 15-26.

**AKTAN Tahir**, “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 2, 1974, s. 101-114 (Sorunlar).

**AKTAN Tahir**, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 3, 1976, s. 3-24.

**AKYILMAZ Bahtiyar**, “Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, 1988, s. 129-140 (Büyükşehir)

**AKYILMAZ Bahtiyar**, “Danıştay’ın Belediye Başkanlığından Düşürme Kararları ve Hukuki Niteliği”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1-2, 1999, s. 161-169 (Danıştay)



- AKYILMAZ Bahtiyar**, “Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının (Yargı Yolu İle) Organlık Sıfatlarını Kaybı”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 725, Ankara, 2005, s. 197-228 (Yerel)
- APALAK Şevket**, “Yerel Yönetimlerde Seçilmiş Organlar Yönünden Görevden Uzaklaştırılma ve Organlık Sıfatını Yitirme (2)”, Mali Hukuk, Sayı: 98, 2002
- ARAS Bahattin**, “Hukuk ve Ceza Mahkemelerinin Yaş Tespiti Kararlarının Birbirine Etkisi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı: 5, 2015, s. 83-113
- ARAT Ayşe**, “Gerçek Kişilerde Kişiliğin Sona Ermesi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1-2, 2006, s. 257-276.
- ARDIÇOĞLU Artuk**, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, Cilt: 75, Sayı: 3, 2017, s. 19-51.
- ARIKBOĞA Erbay**, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı: 2, 2012, s. 1-32.
- ARIKBOĞA Ülkü**, “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 33, 2016, s. 276-297.
- ARSLAN Süleyman**, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:2, Sayı: 2, 1989, s. 65-87.
- ASLAN Zehreddin**, “Merkezden Yönetimin Gerçekleşme Aracı Olarak Hiyerarşi”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 6, 1994, s. 1-6 (Hiyerarşi).
- ASLAN Zehreddin**, “Administrative Tutelage in Turkish Law”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, 2011, s. 56-65 (Vesayet).
- ATAR Yavuz**, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu, Ankara, 2019, s. 241-259.
- ATAY Ender Ethem**, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1-2, 2006, s. 259 – 293 (Bağımsız).
- ATAY Ender Ethem**, “Osmanlı’da Devlet Anlayışı ve Teşkilatı”, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1, 2022, s. 14-38.

- AYAN Özge**, “Ölümün Şirketler Hukuku İlişkilerine Etkileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 1, 2019, s. 1-25.
- AYDIN Ahmet Sezai**, “Belediye Başkanlarının Başkanlık Görevlerinden Ayrılma Halleri”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 27, Sayı: 303, 1971, s. 13-16.
- AYDIN Ahmet Sezai**, “Belediye Başkanı Olacaklarda Aranacak Özellikler”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 27, Sayı: 302, 1970, s. 529-533.
- AYDIN Devrim**, “Yüz Kızartıcı Suç”, Prof. Dr. Mümtaz Soysal’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2009, s. 149-162.
- AYTAÇ Fethi**, “Belediye Başkanlığından Düşme ve Düşürülme”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 46, Sayı: 532, 1990, s. 68-74.
- BAKIM Sevi**, “Ceza Muhakemesi Hukukunda Yargılamanın Yenilenmesi”, Prof. Dr. Nur Centel’e Armağan, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 2, 2013, s. 919-952.
- BERK Kahraman**, “İdare Hukukuna ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler I”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 65, Sayı: 2, 2007, s. 35-48.
- BERKİ Osman Fazıl**, “Türk Hukukunda Seçme Hakkı ile Vatandaşlığın Kaybı”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 35, Sayı: 1, 1978, s. 281-293.
- BOZ Selman Sacit**, “Belediye, Köy ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kurulmasını Düzenleyen Hükümler Anayasanın 123/3 Maddesine Aykırı mıdır?”, [www.idare.gen.tr/boz-ay-m-123-3.htm](http://www.idare.gen.tr/boz-ay-m-123-3.htm) Erişim Tarihi: 30/03/2022.
- CAN Hasan Hüseyin**, “Belediye Meclis Kararlarının Kesinleşmesinde İstisnai Yöntemler”, Yerel Politikalar, Sayı: 2, 2012, s. 27-37.
- ÇAĞLAYAN Ramazan**, “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı: 7, 2016, s. 373-398.
- ÇELİK Abdullah**, “Belediye Başkanı, Belediye Başkanının Göreve Gelmesi ve Görevine Son Verilme Biçimleri”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı: 29, 2003, s. 101-113.
- ÇELİK Abdullah**, “Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 14, 2005, s. 145-159.

**ÇEVİKBAŞ Rafet**, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Türkiye İdare Dergisi, Sayı: 475, 2012, s. 33-61.

**ÇIRAKOĞLU Melikşah**, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 2, 2016, s. 89-119.

**DERDİMAN Cengiz**, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu”, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, 2012, s. 51-87 (Büyükşehir).

**DERDİMAN Cengiz, UYSAL Yusuf**, “Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri”, Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 27, 2014, s. 251-277.

**DÖNMEZ Mustafa**, “Belediye Başkanının Yargı Kararıyla Düşürülmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 4, 1998 (Düşürülme).

**DÖNMEZ Mustafa**, “Belediye Başkanlığının Sona Ermesi Halleri”, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 608-609, 1996, s. 326-332 (Başkan).

**DÖNMEZ Mustafa**, “Belediye Meclisinin Feshedilme Halleri”, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 669, 2001, s. 392-393. (Meclis).

**DÖNMEZ Mustafa**, “Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 406, 1995, s. 165-174 (Tarihsel).

**EREM Faruk**, “Ceza Usulünde Kesin Hüküm”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 1, 1963, s. 37-52.

**ERDEM Nisa Erdem, ERSAVAŞ KAVANOZ Suna**, “Türkiye’de Belediyelere Yapılan Kayyım Atamalarına İlişkin Bir Değerlendirme”, Ombudsman Akademik, Sayı: 12, 2020, s. 155-179.

**ERAYMAN Şerif**, “Belediye Meclisinin Feshi”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 50, Sayı: 596, 1995, s. 284-290.

**ERSOY Melih**, “Relations Between Central And Local Governments in Turkey: An Historical Perspective”, Public Administration and Development, Sayı: 12, 1992, s. 325-341.

**ERTEN Ali**, “Sendikaların Mahiyeti”, Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 1, 1971, s. 323-340.

- SEVGİLİ GENÇAY Fatma Didem**, “Yerel Yönetimlerin Yetkilerinin Belirlenmesinde Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramının Yeri ve İşlevi”, Memleket ve Siyaset Yönetimi (MSY) Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 24, 2015, s. 43-61 (müşterek).
- SEVGİLİ GENÇAY Fatma Didem**, “Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2018(134), s.153-176 (şirket).
- GÖZLER Kemal**, “Vatandaşlık ve Milletvekilliği”, Liberal Düşünce, Cilt 4, Sayı:16, 1999, s. 90-91 (Vatandaşlık).
- GÖZLER Kemal**, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 122, 2013 (6360).
- GÜLAN Aydın**, “Kamu Hizmeti Kavramı”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1-3, 1988, s. 147-159.
- GÜLER Birgül, ÖKTEM M. Kemal**, “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 2, 1989, s. 25-39.
- GÜNDÜZ Ebru**, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 33, 2015, s. 63-89.
- GÜNGÖR Devrim, OKUYUCU ERGÜN Güneş**, “Hükmün Açıklanmasının Geri Bırakılması”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 65, Sayı: 4, 2016, s. 1951-1965.
- GÜRAN Sait**, “İşbirliği mi Karşıtlık mı”, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Cilt 12, Sayı 1-3, 1991, s. 267-275.
- GÜVENÇ Celal**, “Belediyelerde Başkan Vekilliği”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 34, Sayı: 390, 1978, s. 98-103.
- HATİPOĞLU Selahattin**, “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 64, Sayı: 397, 1992, s. 53-80.
- HONDU Selçuk**, “Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri ve Belediye Meclislerinin Feshi Konularında Bir İnceleme”, Danıştay Dergisi, Yıl: 17, Sayı: 66-67, 1987, s. 13-29 (İnceleme).
- HONDU Selçuk**, “Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 62, Sayı: 387, 1990, s. 101-150 (Yargılama).

- HONDU Selçuk**, “Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 64, Sayı: 395, s. 19-28 (Uzaklaştırma).
- İBA Şeref**, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, Anayasa Mahkemesi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, 2019, s. 195-223.
- İNAÇ Hüsamettin, ÜNAL Feyzullah**, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 17, 2015,
- İZCİ Ferit, GEYLANİ Didem**, “Kayyım Sisteminin Demokratik Yönetim İlkeleri ve Yasal Açıdan Değerlendirilmesi”, Avrasya Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 6, 2019, s. 562-573.
- İZMİR Gökalp**, “Milletvekili Seçilme Yeterliliği ve Bu Sıfatın Kazanılması”, Yasama Dergisi, Sayı: 18, 2011, s. 51-115.
- KALABALIK Halil**, “Mahalli İdarelerde Özerklik Sorunu”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1996 (Mahalli).
- KAMAN Nur**, “Mahalli İdarelerin Yetkilerinin Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç”, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, 2020, s. 73-87.
- KAPLAN Gürsel**, “Yeni Yasal Düzenlemelere Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 2005/2, 2005, s. 67-90.
- KARABATAK Rüstem**, “Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının Devletçe Görevden Alınmasına İlişkin Yargısal Süreç”, Belediye Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2, 1998, s. 19-25 (Yargısal).
- KARABATAK Rüstem**, “Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının Devletçe Görevden Alınması (II)”, Belediye Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 5, 1998, s. 15-22 (II).
- KARAHANOĞLULLARI Onur**, “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 47, Sayı: 1, Ankara, 1998, s. 279-318.
- KAVRUK Hikmet, TATAR Turgut**, “Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı ile Sona Erdirilmesi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 59, Sayı: 4, 2010, s. 631-690.

- KAYA Cemil**, “İdari Vesayet Makamının Onay İşleminin Hukuki Niteliği ve Sonuçları”, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1-2, 2011, s. 143-158 (Vesayet).
- KAYA Cemil**, “Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi ve Göreve Dönmesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 2, 2004 (Kamu).
- KAZANCI Metin**, “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 4, 1983, s. 36-51.
- KELEŞ Ruşen**, “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:72, Sayı: 2, 2017, s. 306. 299 313 (Kayyım).
- KELEŞ Ruşen**, “Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Turan Güneş’e Armağan, Cilt: 50, Sayı: 3-4, 1995, s. 251-256.
- KOÇ Emin**, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları”, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1, 2021, s. 35-68.
- KOÇ Nevzat**, “Türk Medeni Kanunundaki Düzenlemeler Işığında Vesayet Hukukuna Genel Bir Bakış”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 7, Özel Sayı, 2005, s. 99-120.
- KESER Hayri, AKOĞUL Ayhan**, “Türkiye’de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, 2013, s. 105-140.
- KÖKEN Enes**, “Büyükşehir Belediye Meclisi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 65, Sayı: 4, 2016, s. 3511-3528
- KÖKSAL Erhan**, “Türkiye’de Vali ve Kaymakamların Fonksiyon ve Yetkileri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, 1969, s. 108-124.
- KÜÇÜK Tefik Sönmez**, “Cumhurbaşkanı Seçilemeyen Belediye Başkanının Göreve Dönme Hakkı”, Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 2, 2021, s. 1457-1470.
- MALKOÇ İsmail**, “Kanunlarımızda ‘Yüz Kızartıcı Suç’ Kavramı”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 4, 1989, s. 586-599.

- MECEK Mehmet, ATMACA Yıldız**, “Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 76, 2020, s. 2068-2087.
- MERİÇ Osman**, “Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülmesi Koşullarının Geçirdiği Yasal ve Yargısal Merhaleler”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 31, Sayı: 355-356, 1975, s. 244-255.
- MERİÇ Osman**, “Kamu Görevlileri Kavramının Seçim Hukukundaki Kapsamı ve Anlamı İle Belediye Başkanlarının İlişkisi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 3, 1991, s. 189-196
- MURATOĞLU Tahir**, “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 32, 2015, s. 59-96.
- NALÇACIOĞLU ERDEN Hümeysra Zeynep**, “Türk Vatandaşlığına Alınma Kararının İptalinde Süre”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Cilt: 36, Sayı: 1, 2016, s. 1-32.
- OCAK Kasım**, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, Anayasa Mahkemesi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, 2019, s. 163-193.
- ODYAKMAZ Zehra**, “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarının Yargı Yoluyla Kaybedilmesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, 1997, s. 1-20.
- OKTAY Tarkan**, “1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, Medeniyet Araştırmaları Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2, 2020, s. 171-223.
- ONAR Erdal**, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, Anayasa Yargısı, Cilt: 14, 1997, s. 387-465.
- ONAR Erdal, TIRYAKIOĞLU Bilgin**, “1982 Anayasasında Milletvekilliği Vatandaşlık İlişkisi (Merve Safa Kavakçı Olayı)”, Faruk Erem Armağanı, Türkiye Barolar Birliği Yayın No. 8, Ankara, 1999, s. 561-557.
- ORAK Cem Çağatay**, “Kamu Kurumları ve Uzmanlık İlkesi (Kuram ve Uygulamaya İlişkin Gözlemler)”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 4, 2012, s. 291-328.
- ORTAYLI İlber**, “Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1, 1976, s. 95-107.

- ÖNER Şerif**, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri”, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, 2019, s. 303-332
- ÖNEZ ÇETİN Zuhâl**, “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanun’un Dönüşüme Etkileri”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 2, 2015, s. 247-266.
- ÖZARSLAN Bahadır Bumin**, “Bir Özerk Cumhuriyet Örneği Olarak Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti”, I. Milletlerarası Türkiye-Azerbaycan Münasebetleri Sempozyumu, Kastamonu Üniversitesi, 2016.
- ÖZÇELİK Selçuk**, “İdari Muhtariyet”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 32, Sayı: 1-2, 1966, s. 3-17.
- ÖZDEMİR Gürbüz**, “Yüksek Seçim Kurulu’nun Niteliği”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1-2, 2010, s. 111-133.
- ÖZBUDUN Ergun**, “Seçim Sistemleri ve Türkiye”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 44, Sayı 1, 1995, s. 521-539 (Seçim).
- ÖZHAN Hasan**, “Belediyelerde Personel İstihdamı Sayısal Dağılımı, Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 66, Sayı: 403, 1994, s. 17-44.
- ÖZSUNGUR Fahri**, “Belediye Başkanlarının Seçilebilme Yeterliliği Kriterlerinin Değerlendirilmesi”, Yasama Dergisi, Sayı: 26, 2014, s. 5-29.
- ÖZTÜRK Azim**, “Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 66, Sayı: 405, 1994, s. 45-56.
- ÖZTÜRK Necla, YARAR Güven**, “Türk Vatandaşlığından İzin Almak Suretiyle Çıkma”, Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, 2020, s. 33-41.
- PEKTAŞ Ethem Kadri**, “Yerel Meclislerin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 1, 2012, s. 325-339.
- PEKTAŞ Zafer, DİRDİMAN Cengiz**, “Kamu Hizmetlerinin Özel Teşebbüslere Gördürülmesi Açısından Sosyal Devlet Anlayışının İçeriği ve Değeri”, İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, 2016, s. 15-74.
- PİRLER Orhan**, “Belediyelerde, İl Özel İdarelerinde ve Köylerde Kamulaştırma İşleri”, Türk İdare Dergisi, Cilt: 66, Sayı: 402, 1994, s. 9-30.



- SAN Coşkun**, “Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1-2, 1996, s. 285-297.
- SARAN Ulvi**, “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 408, 1995, s. 21-34.
- SENCER Muzaffer**, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 3, 1984, s. 46-71 (Tanzimat Sonrası).
- SENCER Muzaffer**, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 2, 1984, s. 21-44 (Tanzimat’a Kadar).
- SEZER Özcan, VURAL Tarık**, “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, Maliye Dergisi, Sayı: 159, 2010, s. 203-219.
- SEZER Yasin, TORLAK S. Evinç**, “Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri”, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 3-4, 2005, s. 515-531.
- ŞIK Hüseyin**, “1982 Anayasası’nda Milletvekili Seçilme Yeterliliği ve Mukayeseli Hukuktaki Durum”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, Sayı:1, 2013, s. 351-400.
- TAN Turgut**, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 8, 1991, s. 233-252 (Kamu).
- TAN Turgut**, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 35, Sayı: 2, 2002, s. 11-37.
- TANÖR Bülent**, “Terörle Mücadele Kanunu Üzerine İlk Düşünceler”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Cilt: 10, Sayı: 1-2, 1990, s. 165-173.
- OKAY TEKİNSOY Özge**, “Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki İdari Vesayet Denetiminin Kapsamına İlişkin Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı”, Zabunoğlu Armağanı, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2011, s. 515-544.
- TEZCAN Durmuş**, “Türk İdare Hukuku Açısından 21. Yüzyıl Arifesinde Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerinde Vesayet Denetimi”, Prof. Dr. Mahmut Tefvik BİRSEL’ e Armağan, İzmir, 2001, s. 667-675.
- TOROSLU Nevzat**, “Yüz Kızartıcı Suçlar”, Denetim Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 73, 1992, s. 20-22 (Suçlar).

- TORTOP Nuri**, “Belediyelerimiz”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:5, Sayı: 1, 1972, s. 76-78 (Belediyelerimiz).
- TORTOP Nuri**, “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 4, 1985, s. 3-12 (Yönetim).
- TUĞLU Hüsnü**, “Mahalli İdarelerimizin Seçilmiş Organları, Bunların Organlık Sifatını Kazanmaları ve Kayıp Etmeleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 41, Sayı: 327, 1970, s. 82-111.
- TUTUM Cahit**, “Memurların Hak ve Ödevleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, 1969, s. 105-139.
- TURHAN Faruk**, “Anayasa ve Milletvekili Seçimi Kanununa Göre Seçilmeye Engel Suç ve Cezaların Yeni Ceza Mevzuatı Açısından Değerlendirilmesi”, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1-2, 2007, s. 55-85 (Anayasa).
- TURHAN Faruk**, “Yeni Türk Ceza Kanunu’na Göre Cezaların Ertelenmesi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar”, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 3-4, 2006, s. 27-54 (Ertelenme).
- TÜRKOĞLU İrfan**, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, 2012-2013, s. 41-70.
- TÜRKYILMAZ Atila**, “Belediyelerde Denetim”, Denetim, Sayı: 15, 2014, s. 16-33.
- ÜÇER Mehmet**, “Belediye Başkanının Organlık Sifatını Kaybetmesin- Kaybetmesinde Yargı Yolu İle Denetim”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 76, Sayı: 443, 2004, s. 177-206.
- VURAL Tarık**, “Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 76, Sayı: 444, 2004, s. 179-194.
- YALÇINDAĞ Selçuk**, “Belediyelerimiz ve Başkanları”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 70, Sayı: 421, 1998, s. 365-402.
- YALÇINDAĞ Selçuk**, “Mahalli İdarelerde Yürütme Organı”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, 1969, s. 140-175.
- YALÇINDAĞ Selçuk**, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 3, 1991, s. 123-152.

**YAPICI Havvana**, “Komisyonların Yasama Sürecinde Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar”, Yasama Dergisi, Sayı: 5, 2007, s. 57-81.

**YAVUZDOĞAN Seçkin**, “5393 sayılı Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not”, Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1-2, 2006, s.203-214.

**YAYLA Atilla**, “Terörizm: Kavramsal Bir Çerçeve”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 45, Sayı:1, 1990, s. 335-385.

**YETER Enis**, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1, 1996, s..594-609.

**YILDIRIM Turan**, Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, Hukuki Araştırmalar Derneği Yayını, No: 1998/2, İstanbul, 1998 (Mahalli)

**YILDIRIM Turan**, “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri Üzerine”, Hukuk Araştırmaları, Cilt: 7, Sayı: 1-3, 1990, s. 86-93.

**YILDIRIM Turan**, “Seçilme Yeterliliğini Kaybetme ve Mahkûmiyet Sebebiyle Belediye Başkanlığından Düşürülme”, Hukuk Araştırmaları, Cilt:7 Sayı: 1-3, 1992-1993, s. s. 73-95 (Seçilme).

**YILDIRIM Ramazan, ÖZTOPRAK Sezin**, “5393 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Hizmetlerinin Aksadığının Tespit Edilmesi”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 2, 2014, s. 3-27.

**YILMAZ Dilşat**, “‘Yetki Genişliği’ İlkesi Üzerine Bir İnceleme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1-2, 2007, s. 1245-1254.

**YÜKSEL Fatih, ÇEVİK Osman, ARDIÇ Kadir**, “Belediye Başkanlarının Vizyon Ölçümlerine İlişkin Bir Araştırma; Belde Belediyeleri Örneği”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 19, Sayı 2, 2005, s. 263 – 277.

## **YARGI KARARLARI**

### **Anayasa Mahkemesi Kararları**

AYM, E. 1969/446, K. 1970/2, K.T. 06/01/1970, R.G. 15/12/1970-13975

AYM, E. 1984/12, K. 1985/6, K.T. 01/03/1985, R.G. 17/05/1985-18757

AYM, E. 1986/20, K. 1987/9, K.T. 31/03/1987, R.G. 28/05/1987-19473

AYM, E. 1987/4, K. 1987/20, K.T. 24/09/1987, R.G. 23/12/1987-19673

AYM, E. 1987/18, K. 1988/39, K.T. 22/06/1988, R.G. 26/11/1988-20001

AYM, E. 1990/18, K. 1991/4, K.T. 14/02/1991, R.G. 08/05/1991-20865

AYM, E. 1990/38, K. 1991/32, K.T. 26/09/1991, R.G. 28/11/1991-21065

AYM, E. 1993/27, K. 1993/57, K.T. 21/12/1993, R.G. 10/05/1994-21930

AYM, E. 1996/66, K. 1997/7, K.T. 31/01/1997, R.G. 28/10/97-23154

AYM, E. 1996/72, K. 1997/51, K.T. 15/05/1997, R.G. 01/02/2001-24305

AYM, E. 2005/32, K. 2007/3, KT. 18/01/2007, R.G. 29/12/2007-26741

AYM, E. 2005/95, K. 2007/5, K.T. 24/01/2007, R.G. 29/12/2007-26741

AYM, E. 2004/79, K. 2007/6, K.T. 25/01/2007, R.G. 17/01/2008- 26759

AYM, E. 2007/35, K. 2007/36, K.T. 05/04/2007, R.G. 15/11/2007-26701

AYM, E. 2006/61, K. 2007/91, K.T. 30/11/2007, R.G. 23/02/2008-26796

AYM, E.2004/1, K.2008/106, K.T. 15/5/2008, R.G. 05/07/2008-26927

AYM, E. 2008/27, K. 2010/29, K.T. 04/02/2010, R.G. 21/06/2010-27619

AYM, E. 2008/28, K.2010/30, K.T. 04/02/2010, R.G. 21/06/2010-27619

AYM, E. 2007/37, K. 2010/114, K.T. 16/12/2010, R.G. 06/07/2011-27986

AYM, E. 2011/11, K. 2011/151, K.T. 03/11/2011, R.G. 07/02/2012-28197

AYM, E. 2011/126, K. 2012/110, KT. 18/07/2012, R.G. 25/05/2013-28657

AYM, E. 2011/100, K. 2012/191, K.T. 29/11/2012, R.G. 22/02/2013-28567

AYM, E. 2011/106, K. 2012/192, K.T. 29/11/2012, R.G. 02/04/2013-28606

AYM, E. 2011/142, K. 2013/52, K.T. 03/04/2013, R.G. 29/05/2014-29014

AYM, E. 2011/145, K. 2013/70, K.T. 06/06/2013, R.G. 23/11/2013-28830

AYM, E. E. 2013/77, K. 2014/4, K.T. 16/01/2014, R.G. 04/03/2015-29285

AYM, E. 2014/140, K. 2015/85, K.T. 08/10/2015, R.G. 24/11/2015-29542

AYM, E. 2018/127, K. 2021/18, K.T. 18/03/2021, R.G. 17/06/2021-31514

### **Yayınlanmış Danıştay Kararları**

D1D, E. 1983/220, K. 1983/260, K.T. 09/11/1983, Danıştay Dergisi, Yıl: 17, Sayı: 66-67, 1984.

D8D, E. 1985/605, K. 1985/747, K.T. 14/08/1985, Danıştay Dergisi, Yıl: 16, Sayı: 62-63, 1986.

D8D, E. 1986/438, K. 1986/462, K.T. 27/10/1986, Danıştay Dergisi, Yıl: 17: Sayı: 66-67, 1987.

D8D, E. 1986/581, K.1986/541, K.T. 19/11/1986, Danıştay Dergisi, Yıl: 17, Sayı: 66-67, 1987.

D8D, E. 1987/8, K. 1987/ 141, K.T., 25/03/1987, Danıştay Dergisi, Yıl: 18, Sayı: 68-69, 1988.

D8D, E. 1987/85, K. 1987/233, KT. 07/05/1987, Danıştay Dergisi, Yıl: 18, Sayı: 68-69, 1988.

D8D, E. 1987/414, K. 1987/370, K.T. 23/09/1987, Danıştay Dergisi, Yıl:18, Sayı: 70-71, 1988.

D8D, E. 1988/282 K. 1988/595, K.T. 19/09/1988, Danıştay Dergisi, Yıl: 19, Sayı: 74-75, 1989.

D8D, E. 1988/670, K. 1988/613, K.T. 28/09/1988, Danıştay Dergisi, Yıl: 19, Sayı: 74-75, 1989.

D8D, E. 1992/3200, K. 1992/3500, K.T. 15/12/1992, Danıştay Dergisi, Yıl: 23, Sayı:87, 1993.

- D8D, E. 1993/2558, K. 1993/4431, K.T. 30/12/1993, Danıştay Dergisi, Yıl: 26, Sayı: 90, 1996.
- D8D, E. 1995/1315, K. 1995/1317, K.T. 24/04/1995, Danıştay Dergisi, Yıl: 26, Sayı: 91, 1996.
- D8D, E. 1996/2937, K. 1996/2375, K.T. 01/10/1996, Danıştay Dergisi, Yıl: 27: Sayı: 93, 1997.
- D8D, E. 1996/4187, K. 1997/112, K.T. 21/01/1997, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 94, 1998.
- D8D, E. 1997/1016, K. 1997/1122, K.T. 01/04/1997, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 94, 1998.
- D8D, E. 1997/2117, K. 1997/2169, K.T. 18/06/1997, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 95, 1998.
- D8D, E. 1997/4040, K. 1997/3200, K.T. 06/11/1997, Danıştay Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 96, 1998.
- D10D, E. 1986/1946, K. 1986/2547, K.T. 29/12/1986, Danıştay Dergisi, Yıl: 14, Sayı: 54-55, 1987.
- D11D, E. 1975/4411, K. 1975/5369, K.T. 19/11/1975, Danıştay Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 22-23, 1976.
- D11D, E. 1979/1733, K. 1979/3659, K.T. 19/09/1979, Danıştay Dergisi, Yıl: 10, Sayı: 38-39, 1980.
- DİDDK, E. 1990/768, K. 1991/1, K.T. 11/01/1991, Danıştay Dergisi, Yıl: 22, SAYI: 82-83, 1992, s. 133.
- DİDDK, E. 1991/504, K. 91/273, K.T. 06/12/1991, Danıştay Dergisi, Yıl: 22, Sayı 84-85, 1992.
- DİDDK, E. 2002/1151, K. 2002/922, K.T. 13/12/2002, Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 1, 2003.
- DİDDK, E. 2002/1269, K. 2003/32, K.T. 31/01/2003, Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 2, 2003.
- DİDDK, E. 2004/2273, K. 2004/903, K.T. 21/10/2004, Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 6, 2005.

DİDDK, E. 2006/212, K. 2006/129, K.T. 16/03/2006, Danıştay Dergisi, Yıl: 36, Sayı: 113, 2006.

D11D, E. 1975/1327, K. 1975/5247, K.T. 28/10/1975 nakleden Haştemoğlu, s. 118-119.

### **Yayınlanmamış Danıştay Kararları**

D1D, E. 1997/199, K. 1997/199, K.T. 25/12/1997.

D3D, E. 1965/452, K. 1965/452, K.T. 21/12/1965.

D8D, E. 1979/914, K. 1979/3538, K.T. 05/07/1979.

D8D, E. 1986/180, K. 1986/188, K.T. 16/04/1986.

D8D, E. 1986/438, K. 1986/462, K.T. 27/10/1986.

D8D, E. 1987/100, K. 1987/232, K.T. 07/05/1987.

D8D, E. 1987/262, K. 1987/236, K.T. 13/05/1987.

D8D, E.1987/940, K.1988/152, K.T. 07/03/1988.

D8D, E. 1987/281, 1988/156, K.T. 09/03/1988.

D8D, E. 1987/957, K. 1988/322, K.T. 25/04/1988.

D8D, E. 1987/859, K. 1988/422, K.T. 30/05/1988.

D8D, E. 1988/211, K. 1988/914, K.T. 23/11/1988.

D8D, E. 1989/528, K. 1989/519, K.T. 12/06/1989.

D8D, E. 1990/929, K. 1990/728, K.T. 13/06/1990.

D8D, E. 1990/1135, K. 1990/1138, K.T. 17/10/1990.

D8D, E. 1990/1192, K. 1990/1313, K.T. 15/11/1990.

D8D, E. 1990/1893, K. 90/1519, K.T. 06/12/1990.

D8D, E. 1990/1773, K. 1990/1863, K.T. 27/12/1990.

D8D, E. 1991/3185, K. 1991/2039, K.T. 26.12.1991.

D8D, E. 1991/3185, K. 1991/2093, K.T. 26/12/1991.

D8D, E. 1992/2626, K. 1992/2308, K.T. 14/10/1992.

D8D, E. 1992/2508, K. 1992/2735, K.T.10/11/1992.

D8D, E. 1992/2613, K. 1992/3426, K.T. 10/12/1992.

D8D, E. 1993/2638, K. 1993/182, K.T. 20/01/1993.

D8D, E. 1993/1748, K. 1993/2667, K.T. 09/09/1993.

D8D, E. 1993/2831, K. 1994/1377, K.T. 03/05/1994.

D8D, E. 1994/7360, K. 1994/3680, K.T. 05/12/1994.

D8D, E. 1996/2858, K. 1996/2055, K.T. 25/07/1996.

D8D, E. 1996/2993, K. 1996/2545, K.T. 11/10/1996.

D8D, E. 1996/5041, K. 1996/4090, K.T. 24/12/1996.

D8D, E. 1996/5519, K. 1997/748, K.T. 06/03/1997.

D8D, E. 1997/542, K. 1997/1651, K.T. 14/05/1997.

D8D, E. 1997/2117, K. 1997/2169, K.T. 18/06/1997.

D8D, E. 1997/1940, K. 1997 2252, K.T. 24/06/1997.

D8D, E. 1997/3753, K. 1997/3980, K.T. 16/12/1997.

D8D, E. 1997/6176, K. 1998/303, K.T. 10/02/1998.

D8D, E. 1998/1770, K. 1998/2063, K.T. 03/06/1998.

D8D, E. 1998/4281, K. 1998/2607, K.T: 17/09/1998.

D8D, E. 1998/5292, K. 1998/3528, K.T. 05/11/1998.



D8D, E. 1999/416, K. 1999/2300, K.T. 20/04/1999.

D8D, E. 1999/766 K. 1999/3172, K.T. 25/05/1999.

D8D, E. 2000/1280, K. 2000/3088, K.T. 25/04/2000.

D8D, E. 2000/2821, K. 2000/5154, K.T. 14/07/2000.

D8D, E. 2000/4812, K. 2001/20, K.T. 11/01/2001.

D8D, E. 2001/187, K. 2001/296, K.T. 30/01/2001.

D8D, E. 2001/508, K. 2001/1964, K.T. 16/04/2001.

D8D, E. 2001/3678, K. 2001/5294, K.T. 28/11/2001.

D8D, E. 2001/4044, K. 2001/5814, K.T. 12/12/2001.

D8D, E. 2001/4108, K. 2002/134, K.T. 15/01/2002.

D8D, E. 2001/4106, K. 2002/242, K.T. 17/01/2002.

D8D, E. 2002/3117, K. 2002/3934, K.T. 17/02/2002.

D8D, E. 2002/2454, K. 2002/3803, K.T. 26/06/2002.

D8D, E. 2002/1883, K. 2002/3925, K.T. 12/07/2002.

D8D, E. 2003/660, K. 2003/1961, K.T. 30/04/2003.

D8D, E. 2004/950 K. 2004/2906, K.T. 16/06/2004.

D8D, E. 2004/3546, K. 2004/3976, K.T. 22/10/2004.

D8D, E. 2005/5506, K. 2005/5385, K.T. 26/12/2005.

D8D, E. 2005/6091, K. 2006/255, K.T. 27/01/2006.

D8D, E. 2006/2806, K. 2006/2709, K.T. 27/06/2006.

D8D, E. 2006/4082, K. 2006/3750, K.T. 17/10/2006.

D8D, E. 2007/833, K. 2007/1763, K.T. 30/03/2007.

D8D, E. 2007/1642, K. 2007/3060, K.T. 21/05/2007.

D8D, E. 2007/1315, K. 2007/3101, K.T. 22/05/2007.

D8D, E. 2007/1315, K. 2007/3101, K.T. 22/05/2007.

D8D, E. 2007/2362, K. 2007/3825, K.T. 18/06/2007.

D8D, E. 2007/2773, K. 2007/3873, K.T. 19/06/2007.

D8D, E. 2007/3408, K. 2007/4061, K.T., 26/06/2007.

D8D, E. 2007/4004, K. 2007/4541, K.T. 08/08/2007.

D8D, E. 2007/5495, K. 2007/4542, K.T. 08/08/2007.

D8D, E. 2007/3864, K. 2007/5544, K.T. 26/10/2007.

D8D, E. 2007/7020, K. 2007/6440, K.T. 28/11/2007.

D8D, E. 2007/7360, K. 2008/31, K.T. 14/01/2008.

D8D, E. 2008/4829, K. 2008/4952, K.T. 07/07/2008.

D8D, E. 2008/10773, K. 2009/1011, K.T. 11/02/2009.

D8D, E. 2009/1072, K. 2009/2081, K.T. 25/03/2009.

D8D, E. 2009/4799, K. 2009/4545, K.T. 08/07/2009.

D8D, E. 2009/9668, K. 2010/65, K.T. 18/01/2010.

D8D, E. 2010/4120, K. 2010/4261, K.T. 16/07/2010.

D8D, E. 2009/1775, K. 2010/13, K.T. 12/01/2010.

D8D, E. 2010/6529, K. 2010/6567, K.T. 17/12/2010.

D8D, E. 2010/7170, K. 2011/47, K.T. 14/01/2011.

D8D, E. 2010/9215, K. 2011/794, K.T. 11/02/2011.

D8D, E. 2010/9740, K. 2011/1221, K.T. 01/03/2011.

D8D, E. 2011/4260, K. 2011/3601, K.T. 11/07/2011.

D8D, E. 2011/4149, K. 2011/3684, K.T. 13/07/2011.

D8D, E. 2011/4571, K. 2011/3855, K.T. 14/09/2011.

D8D, E. 2011/7789, K. 2011/6104, K.T. 28/11/2011.

D8D, E. 2012/3945, K. 2012/5698, K.T. 26/06/2012.

D8D, E. 2012/4351, K. 2012/5918, K.T. 28/06/2012.

D8D, E. 2012/4496, K. 2012/6133, K.T. 06/07/2012.

D8D, E. 2012/4404, K. 2012/6134, K.T. 06/07/2012.

D8D, E. 2012/5922, K. 2012/956, K.T. 19/11/2012.

D8D, E. 2012/4403, K. 2012/11439, K.T. 27/12/2012.

D8D, E. 2012/2082, K. 2012/11473, K.T. 27/12/2012.

D8D, E. 2012/7294, K. 2012/11521, K.T. 28/12/2012.

D8D, E. 2012/6061, K. 2012/11522, K.T. 28/12/2012.

D8D, E. 2012/5249, K. 2012/11533, K.T. 28/12/2012.

D8D, E. 2012/6062, K. 2012/11568, K.T. 28/12/2012.

D8D, E. 2012/6780, K. 2013/113, K.T. 18/01/2013.

D8D, E. 2012/6780, K. 2013/11, K.T. 18/01/2013.

D8D, E. 2012/6958, K. 2013/485, K.T. 31/01/2013.

D8D, E. 2012/3944, K. 2013/3236, K.T. 17/04/2013.

D8D, E. 2012/3946, K. 2013/4201, K.T. 27/05/2013.

D8D, E. 2012/11443, K. 2013/7079, K.T. 22/10/2013.

D8D, E. 2013/414, K. 2013/7080, K.T. 22/10/2013.

D8D, E. 2013/6249, K. 2013/8115, K.T. 19/11/2013.

D8D, E. 2012/9331, K. 2013/7550, K.T. 16/11/2013.

D8D, E. 2012/7646, K. 2013/8213, K.T. 19/11/2013.

D8D, E. 2013/5294, K. 2013/9827, K.T. 11/12/2013.

D8D, E. 2013/8002, K. 2013/9863, K.T. 11/12/2013.

D8D, E. 2013/8629, K. 2013/11012, K.T. 26/12/2013.

D8D, E. 2013/8003, K. 2014/102, K.T. 22/01/2014.

D8D, E. 2013/11502, K. 2014/1619, K.T. 04/03/2014.

D8D, E. 2013/10169, K. 2014/2090, K.T. 17/03/2014.

D8D, E. 2013/10395, K. 2014/2091, K.T. 17/03/2014.

D8D, E. 2013/2326, K. 2014/2145, K.T. 18/03/2014.

D8D, E. 2013/6389, K. 2014/2128, K.T. 18/03/2014.

D8D, E. 2014/2307, K. 2014/6188, K.T. 10/09/2014.

D8D, E. 2014/828, K. 2014/7229, K.T. 21/10/2014.

D8D, E. 2014/6094, K. 2014/7247, K.T. 21/10/2014.

D8D, E. 2014/4075, K. 2014/8425, K.T. 11/11/2014.

D8D, E. 2013/11762, K. 2014/8765, K.T. 17/11/2014.

D8D, E. 2014/5979, K. 2014/10675, K.T. 23/12/2014.

D8D, E. 2015/657, K. 2015/4643, K.T. 14/05/2015.

D8D, E. 2015/5215, K. 2015/6716, K.T. 14/07/2015.

D8D, E. 2015/6185, K. 2015/8655, K.T. 15/10/2015.

D8D, E. 2015/3287, K. 2016/199, K.T. 22/01/2016.

D8D, E. 2016/5948, K. 2016/7053, K.T. 27/07/2016.

D8D, E. 2016/9996, K. 2016/9719, K.T. 21/11/2016.

D8D, E. 2016/8000, K. 2016/10480, K.T. 09/12/2016.

D8D, E. 2016/9200, K. 2017/131, K.T. 19/01/2017.

D8D, E. 2017/3963, K. 2017/6534, K.T. 20/09/2017.

D8D, E. 2017/6287, K. 2018/360, K.T. 25/01/2018.

D8D, E. 2017/6651 K. 2018/361, K.T. 25/01/2018.

D8D, E. 2018/1563, K. 2018/3927, K.T. 05/07/2018.

D8D, E. 2018/1908, K. 2018/4546, K.T. 18/09/2018.

D8D, E. 2018/3827, K. 2018/5737, K.T. 15/10/2018.

D8D, E. 2018/6241, K. 2019/293, K.T. 22/01/2019, yk.

D8D, E. 2019/4006, K. 2019/7198, K.T. 11/09/2019.

D8D, E. 2019/4034, K. 2019/7200, K.T. 11/09/2019.

D8D, E. 2019/8847, K. 2020/3342, K.T. 14/07/2020.

D8D, E. 2020/3797, K. 2021/700, K.T. 09/02/2021.

D8D, E. 2021/3954, K. 2021/3185, K.T. 16/06/2021.

D8D, E. 2021/3075, K. 2022/3252, K.T. 29/04/2022.

D8D, E. 2022/2195, K. 2022/4296, K.T. 22/06/2022.

D8D, E. 2021/5661, K. 2022/4579, K.T. 01/07/2022.

D11D, E. 1973/2550, K. 1973/2180, K.T. 26/11/1973.

D11D, E. 1973/2296, K. 1973/2269, K.T. 10/12/1973.

D11D, E. 1975/3344, K. 1974/1876, K.T. 16/07/1974,

D11D, E. 1975/1558, K. 1975/5155, K.T. 13/10/1975.

D11D, E. 1975/2756, K. 1976/1213, K.T. 29/03/1976.

D11D, E. 1976/575, K. 1976/1551, KT. 26/04/1976.

D11D, E. 1977/784, K. 1977/2006, KT. 26/04/1976.

D11D, E. 1976/1026, K. 1976/2831, K.T. 08/06/1976.

D11D E. 1979/2153, K. 80/4039, KT. 10/11/1980.

DİDDK E. 1991/504, K. 1991/273, K.T. 06/12/1991.

DİDDK, E. 1996/706, K. 1996/56, K.T. 17/01/1997.

DİDDK, E. 1997/708, K. 1997/709, K.T. 12/12/1997.

DİDDK, E. 2001/850, K. 2001/1031, K.T. 28/12/2011.

DİDDK, E. 2003/404, K. 2003/531, K.T. 27/06/2003.

DİDDK, E. 2003/794, K. 2003/761, K.T. 06/11/2003.

DİDDK, E. 2004/2273, K. 2004/903, K.T. 21/10/2004.

DİDDK, E. 2006/4526, K. 2006/3338, K.T. 28/12/2006.

DİDDK E. 2007/42 K. 2007/102 KT. 15/02/2007.

DİDDK, E. 2007/1073, K. 2007/1688, K.T. 13/09/2007.

DİDDK, E. 2003/404, K. 2003/531, K.T. 27/06/2003.

DİDDK, E. 2006/212, K. 2006/129, K.T. 16/03/2006.

**Yüksek Seçim Kurulu Kararları** (www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste internet sayfasından alınmıştır.)

YSK, Karar No: 1679, K.T. 29/05/1999

YSK, Karar No: 1776, K.T. 05/06/1999

YSK, Karar No: 235, K.T. 22/04/2000

YSK, Karar No: 790, K.T. 19/10/2002

YSK, Karar No: 710, K.T. 22/03/2004

YSK, Karar No: 1081, K.T. 08/04/2004

YSK, Karar No: 1928, K.T. 06/05/2004

YSK, Karar No: 1928, K.T. 06/05/2004

YSK, Karar No: 2023, K.T. 11/05/2004

YSK, Karar No: 320, K.T. 04/10/2006

YSK, Karar No: 433, K.T. 11/06/2007

YSK, Karar No: 837, K.T. 22/09/2007

YSK, Karar No: 1036, K.T. 23/10/2018, R.G. 26/10/2018-30577

### **İNTERNET KAYNAKLARI**

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>

<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/mecliste-hendek-tartismasi-41018447>

[www.luggat.com](http://www.luggat.com)

<https://www.sabah.com.tr/gundem/2016/02/15/surda-hendek-ve-barikatlarin-yuzde-95i-temizlendi>

[www.sozluk.gov.tr](http://www.sozluk.gov.tr).

[www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr)

[www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste](http://www.ysk.gov.tr/tr/karar/liste)

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü,  
“Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve İhtisas Komisyonları Teşekkülü ve  
Çalışmasına İlişkin Rehber”, 2019,  
<https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/dokumanlar/belediye-meclisi--8230-21647-20190406231213.pdf>



## EK 1. ORJİNALLİK RAPORU



**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU**

**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA**

Tarih: 08/03/2023

Tez Başlığı: Belediyelerin Seçimle İşbaşına Gelmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybı Ve Bu Kararların Denetimi

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 359 sayfalık kısmına ilişkin, ..03/2023 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % ..... 'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1-  Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- 2-  Kaynakça hariç
- 3-  Alıntılar hariç
- 4-  Alıntılar dâhil
- 5-  5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

**Adı Soyadı:** Levent ÇAĞLANCI  
**Öğrenci No:** N18248144  
**Anabilim Dalı:** Kamu Hukuku Anabilim Dalı  
**Programı:** Kamu Hukuku

### DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.

(Dr. Öğr. Üyesi Bahadır Bumin ÖZARSLAN)



**HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
MASTER'S THESIS ORIGINALITY REPORT**

**HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
PUBLIC LAW DEPARTMENT**

Date: 08/03/2023

Thesis Title : “Depriving the Capacity of Elected Bodies in Municipalities and Judicial Review of These Decisions”

According to the originality report obtained by myself/my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on ...../...../..... for the total of ..... pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled as above, the similarity index of my thesis is ..... %.

Filtering options applied:

1.  Approval and Declaration sections excluded
2.  Bibliography/Works Cited excluded
3.  Quotes excluded
4.  Quotes included
5.  Match size up to 5 words excluded

I declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports; that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.

I respectfully submit this for approval.

Date and Signature

**Name Surname:** Levent ÇAĞLANCI  
**Student No:** N18248144  
**Department:** Public Law  
**Program:** Public Law

**ADVISOR APPROVAL**

APPROVED.

\_\_\_\_\_  
 (Dr. Öğr. Üyesi Bahadır  
 Bumin ÖZARSLAN)

## EK 2. ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU



**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU**

**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

..... ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: .../.../.....

Tez Başlığı: .....

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

Adı Soyadı:  \_\_\_\_\_  
 Öğrenci No:  \_\_\_\_\_  
 Anabilim Dalı:  \_\_\_\_\_  
 Programı:  \_\_\_\_\_  
 Statüsü:  Yüksek Lisans  Doktora  Bütünleşik Doktora

### DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

(Unvan, Ad Soyad, İmza)

Detaylı Bilgi: <http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr>

Telefon: 0-312-2976860

Faks: 0-3122992147

E-posta: [sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr](mailto:sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr)



**HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
ETHICS COMMISSION FORM FOR THESIS**

HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
..... DEPARTMENT

Date: .../.../.....

Thesis Title: .....

My thesis work related to the title above:

1. Does not perform experimentation on animals or people.
2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
3. Does not involve any interference of the body's integrity.
4. Is not based on observational and descriptive research (survey, interview, measures/scales, data scanning, system-model development).

I declare, I have carefully read Hacettepe University's Ethics Regulations and the Commission's Guidelines, and in order to proceed with my thesis according to these regulations I do not have to get permission from the Ethics Board/Commission for anything; in any infringement of the regulations I accept all legal responsibility and I declare that all the information I have provided is true.

I respectfully submit this for approval.

Date and Signature

Name Surname:  \_\_\_\_\_

Student No:  \_\_\_\_\_

Department:  \_\_\_\_\_

Program:  \_\_\_\_\_

Status:  MA     Ph.D.     Combined MA/ Ph.D.

**ADVISER COMMENTS AND APPROVAL**

\_\_\_\_\_  
(Title, Name Surname, Signature)