

Araştırma Makalesi / Research Article

İDARİ VESAYET, BELEDİYE BAŞKANLARININ GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMASI VE “KAYYUM” GÖREVLENDİRMESİ: TEORİ VE UYGULAMA

Ahmet APAN*

Öz

Belediye Başkanlarının idari vesayet doğrultusunda İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılması 1982 Anayasası ile başlayan bir uygulama olup, daha önceki Anayasalarda yer almamıştır. Mevzuata göre görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine belediye meclisleri kendi üyeleri arasında birisini belediye başkan vekili olarak seçmektedir. Belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisi genel olarak 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunuyla hafifletilmiştir. Ancak 2016 yılında yürürlüğe giren 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sonrasında teröre destek verdikleri gerekçesiyle belediye başkanlığından uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine yapılan görevlendirmenin belediye meclisince seçim yoluyla değil, İçişleri Bakanı veya Valilerce atama yoluyla gerçekleşmesi hükmü getirilmiştir. Bu şekilde idari vesayet denetiminin terörle bağlantılı belediye başkanlarınca yönetilen belediyeler bakımından ağırlaştırılması söz konusu olmuştur. Yapılan görevlendirmelerin “kayyum” olarak nitelendirilmesi genelleşen bir yanlışlık olarak kamuoyunda kabul görmüştür. Terör bağlantısı nedeniyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine İçişleri Bakanı veya Valiler tarafından vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar arasından görevlendirme yapılması yerel demokrasi konusunda tartışma yaratsa da Avrupa başta olmak üzere dünyanın farklı ülkelerinde benzer uygulamalara rastlanılmaktadır.

Anahtar kelimeler: Belediye Başkanı, Vesayet, Görevden Alınma, Kayyum.

* Dr. Mülkiye Başmüfettişi, ahmet.apan@icisleri.gov.tr, ORCID: 0000-0002-2294-3048



ADMINISTRATIVE TUTELAGE/TRUSTEESHIP AND THE SUSPENSION AND REPLACEMENT OF MAYORS: THEORY AND PRACTISE

ABSTRACT

The removal of mayors by the Minister of Interior in line with administrative tutelage is a practice that started with the 1982 Constitution and was not included in the previous Constitutions. According to Turkish law, the municipal councils elect one of their members as the acting mayor to replace the suspended mayors. The administrative tutelage over municipalities was largely alleviated by the Municipal Law No. 5393 and the Metropolitan Municipality Law No. 5216, adopted in 2005. However, the Decree Law No. 674, which entered into force in 2016, stipulates that the replacement of suspended mayors are to be made by the Minister of Interior or Governors, instead of the municipal council. In this way, administrative tutelage is aggravated in terms of municipalities governed by the mayors who are linked to terrorism. It has been accepted by the public as a common mistake to describe the assigned officials as “trustees”. Although the new method of replacement of the mayors who are suspended due to terrorism creates a debate on local democracy, similar practices are encountered in different countries of the world, especially in Europe.

Keywords: Mayor, Tutelage, Removal, Trustee.

GİRİŞ

2005 yılında kabul edilen yerel yönetim reformu düzenlemeleri sonrasında belediyelerin Türk kamu yönetimindeki özgül ağırlıkları oldukça artmıştır. Yeni belediye kanunlarıyla birlikte ilk aşamada idari özerkliğin artırılması ve aynı amaç doğrultusunda idari vesayetin azaltılmasına yönelik bir paradigma değişikliği yaşanmıştır. Ancak 2015 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki kentlerde artan terör olayları ve sonrasında FETÖ/Paralel Devlet Yapılanması (PDY) terör örgütü tarafından 15 Temmuz 2016 tarihinde girilen darbe kalkışması eşliğinde merkezin, belediyeler üzerinde uyguladığı idari vesayet dönüşüme uğrayarak, yeni haliyle gündemde kendine yer bulmuştur: Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırıldıktan sonra yerlerine İçişleri Bakanı veya valiler tarafından görevlendirmesi yapılması.

Türkiye’de belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması yeni olmamakla beraber 5393 sayılı Belediye Kanununda, 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile getirilen ve 10.11.2016 tarihinde 6758 sayılı kanun olarak aynen kabul edilen değişiklik daha önce denenmemiş bir uygulamayı beraberinde getirmiştir. Terörle bağlantılı konularda sadece belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasının ardından yapılan görevlendirme yöntemi değiştirilmiştir. Belediye başkan vekilliğine seçikle gelen belediye meclis üyeleri arasında değil, atanmışlar arasında görevlendirme yapılmaktadır. Bu değişikliğin yanında belediye meclisleri ve belediye personeli bakımından getirilen yeni düzenlemeler terörle bağlantılı belediyelerde idari vesayetin ağırlaştırılmasına yol açmıştır.

Seçilmiş yerel yönetim organlarının görevden uzaklaştırılması farklı ülkelerde değişik örnekleri görülen bir uygulamadır. Yerel yönetim kuruluşları özerklikleri ve bütçeleri olan kamu tüzel kişilikleri olmalarına rağmen gelir ve kaynak bakımından çoğunlukla merkezi yönetime bağımlıdır. Merkezi yönetimler mali gerekçeler ve kamu hizmetinin sunumunda yetersizlik nedeniyle yerel yönetimler üzerinde ağırlığı değişen idari vesayet denetimi uygulamaktadır. Söz konusu mali gerekçeler Türk mevzuatında daha çok 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Kanunu uyarınca yapılan hesap denetimleriyle ilişkili olup, mali vesayet olarak tanımlanabilir. Çalışma, daha çok idari vesayet konusuna odaklanacak olup, görevden uzaklaştırma işleminin idari bir işlem olması nedeniyle Avrupa’da idari vesayet uygulamalarını örnek vererek farklı ülkelerin kendine özgü idari



vesayet uygulamaları olduğunu, Türkiye’de belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının kendi tarihsel gerçekliği içerisinde ele alınması gerektiğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu amaçla idari vesayet işlemlerinin neler olduğu konusu incelenmekle beraber inceleme konusu belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması ve yerlerine vali, vali yardımcısı ve kaymakam gibi merkezi yönetim tarafından atanmış görevliler arasından atama yapılması olarak belirlenmiştir.

Çalışma; mevzuatı, Avrupa’daki uygulama örneklerini ve konuyla ilgili yargı kararlarını inceleme yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Çalışma amacı doğrultusunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın (AYYÖŞ) ve Avrupa Konseyi bünyesindeki Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin (AYBYK), Türkiye’deki idari vesayet uygulamalarını ele alan raporları incelenmiştir. Çalışmanın kapsamı, 2016 yılında yapılan düzenlemenin ardından “terör” nedeniyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanları ile sınırlı tutulmuştur. Bununla birlikte konunun daha iyi incelenmesi amacıyla belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması uygulamasının geçmişi de ele alınmıştır.

İdari vesayet ve belediye başkanlarının görevden alınması konusu bu çalışma içerisinde üç bölüm içerisinde ele alınmıştır. İlk bölümde kayyum ve idari vesayet kavramları ve Avrupa uygulaması araştırılmıştır. Kavram olarak idari vesayet Türkiye mevzuatındaki yeri ve Avrupa ülkelerinde uygulanış biçimleri çalışmanın bu bölümünde verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılması konusu gözden geçirilmiştir. Görevden uzaklaştırma uygulamasının ortaya çıkışıyla birlikte yaşanan süreç bu bölümde değerlendirilmiş, konuyla ilgili mevzuat ve yargı kararları ayrıntılı biçimde araştırılmıştır. Çalışmanın son bölümü mevcut durumda belediye başkan vekili (kayyum) görevlendirmesi konusunu mercek altına almıştır. Mevzuatta kayyum olarak kullanımı görülse de kamuoyunda ve basında yaygın kullanımı nedeniyle çalışma içerisinde kayyum kelimesi tercih edilmiştir. Belediye başkan vekillerine kayyum denilmesi kavramın yanlış kullanımıyla ilgili ikinci yanlışlıktır. Çalışma içerisinde vurgulandığı üzere söz konusu yanlışlığın uygulamanın yürürlüğe giriş zamanından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Son bölümde konu belediye başkanlarının “terör” gerekçesiyle görevden alınması ve yerlerine görevlendirme yapılması olarak iki alt başlık içerisinde kapsamlı biçimde incelenmiştir. Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması idari

vesayet uygulamalarından birisidir. Bu nedenle çalışma öncelikle kayyum ve idari vesayet kavramları ile Avrupa ülkelerindeki uygulamaları araştırmıştır.

1. KAYYUM VE İDARİ VESAYET KAVRAMLARI: TARİHÇE VE UYGULAMA

Kayyum görevlendirmesi Türk kamu yönetimine idari vesayetin farklı bir uygulaması olarak girdiği için konuya idari vesayet kavramının incelenmesiyle başlamak gerekir. Geleneksel olarak Türk kamu yönetimi idari vesayetçi olarak nitelendirilmektedir (Kavruk ve Yaylı, 2008: 3). Pek çok ülkede farklı uygulamalarına rastlanılan idari vesayet, “devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin ülke genelinde aynı biçimde verilmesini sağlamak amacıyla, merkezin, yerel yönetimleri denetleme yetkisidir” (Günday, 2017). Söz konusu denetim kamu yararı amacıyla yerel yönetimlerin “kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli” ile ilgili olabilmektedir (Tortop, 1991: 8). Anayasa Mahkemesinin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun bazı maddelerinin iptaline yönelik 2005/32 Esas ve 2007/3 Karar Sayısıyla 18.01.2007 tarihinde verdiği kararda belirtildiği üzere yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde “iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme” gibi çeşitli idari vesayet yöntemleri bulunmaktadır. Karasu’ya göre idari vesayet, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri içinde yer alan ve Anayasanın 123. maddesinde düzenlenen “idarenin bütünlüğü” ilkesinin bir uygulama aracıdır (Karasu, 2003: 56). İdarenin bütünlüğüyle birlikte idari vesayet denetiminin kapsamının hukuka uygunlukla sınırlı olduğunu da unutmamak gerekir. İdari vesayet üniter devletlerce benimsenmiş olup, federal sistemle yönetilen ülkelerde bu şekilde bir denetim yapılmamaktadır (Çoşkun, 1976: 20). 1982 Anayasasının Mahalli İdareler başlıklı 127. maddesinde “*Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir*” denilirken, aynı madde içerisinde yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi yapılmasına dair “*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” ifadesiyle idari vesayete anayasal dayanak sağlanmıştır. Esasen 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında görevden uzaklaştırma uygulamasına rastlanılmamaktadır (Kavruk ve Tatar, 2010: 639). Bununla birlikte görevden uzaklaştırmaya ilişkin idari vesayet hükümlerinin 1982 Anayasasında yer alması yerel demokrasi ve özgürlüklerde gerileme olarak kabul edilmiştir (Soysal, 1997: 239).

1982 Anayasasının merkez – yerel ilişkisinde merkezi, yani vesayeti güçlendirdiği kabul edilmektedir (Turan, 2020: 13). Bununla birlikte 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı kanunun 55. maddesi idari vesayet kelimesini kullanmamış, belediyelerin mali işlemler dışında kalan işlerinin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığınca denetleneceği hükmünü getirmekle yetinmiştir. İkinci olarak, İçişleri Bakanlığının idari vesayeti hukuka uygunlukla sınırlıdır. Son olarak idari vesayet, idarenin bütünlüğü (üniter devlet) bakımından önemli olduğundan son dönemde gündeme gelen belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasını bu kapsamda değerlendirmek gerekir.

Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçişle birlikte 2018 yılında çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 260. maddesinde “... vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlama” denilerek Mülkiye Teftiş Kurulu idari vesayet konusunda yetkili kılınmıştır. Görüldüğü üzere 5393 sayılı kanunun 55. maddesinin aksine bu kararnamede “vesayet” kelimesi tercih edilmiştir. 5393 sayılı kanunda kullanılmasından kaçınılan bu kelimenin aradan geçen 13 yıllık süre sonunda tekrar kullanılması yerel yönetimlerin özerkliğine olan vurgunun yerini idari vesayet tercihinin bıraktığını göstermesi bakımından önemlidir. 5393 sayılı kanunla birlikte Avrupa Birliği üyelik müzakereleri başta olmak üzere bazı etkenler idari vesayetin hafifletilmesini, hatta kaldırılmasını, denetimin uygulama sonrasında yargı eliyle ve halkın başvurusu üzerine yapılmasını hedefleyen bir paradigma değişikliği yaşanmıştır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise, artık Avrupa Birliği üyelik hedefini, en azından yakın dönemde, yakalamanın zorlaştığı, belediyelere sağlanan özerkliğin hendek olayları ve terör örgütüne yardım şeklinde olumsuz sonuçlara dönüştüğü bir ortamın ürünüdür.

AYBYK raportörleri tarafından 2017 yılında hazırlanan 397 nolu Tavsiye Kararında; “*f. Türk Anayasasının 121. maddesinin 3. Fıkrası uyarınca 1 Eylül 2016’da Olağanüstü Hal kapsamında çıkarılan, merkezi makamlara kovuşturması*

süren seçilmiş belediye başkanlarının yerine ‘seçilmemiş belediye başkanlarını’ atama yetkisi veren 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin, Şart’a taraf olan Türkiye’nin taahhütlerine, özellikle de yerel yönetimin gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş meclisler veya kurullar tarafından icra edilmesi gerektiğini öngören 3. maddeye ters düştüğüne inanmaktadır” denilmektedir (AYBYK, 2017a). Kararda sözü edilen AYYÖŞ’ün 3. maddesinde, “Özerk yerel yönetim kavramı 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 anlamını taşır*” ifadesi bulunmaktadır. Söz konusu madde Türkiye’nin, Şart’ta çekince koyduğu maddeler arasında yer almamaktadır. Özerk yerel yönetim kavramını tanımlayan bu madde yerel yönetimlerin, sorumlu bulunduğu sınırlar içerisinde kamu hizmetlerinin esas sorumlusu olarak halkın menfaatini gözeterek iş yapmasını öngörmektedir. AYYÖŞ’ün “Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı” başlıklı 4. maddesinde ise *“Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılmaz veya sınırlandırılmaz”* vurgusu yapılmaktadır. Bu madde içeriğinden mevzuatın öngördüğü durumlarda yerel makamlara verilen yetkilerin merkezi yönetim tarafından zayıflatılıp, sınırlandırılabilceği sonucu çıkmaktadır. Şart’ın, “Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi” başlıklı 8. maddesi uzun ama idari vesayete izin vermesi bakımından aynen alıntılanmayı gerektiren hükümler barındırmaktadır.

“1- Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2- Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.

3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır”.

Madde içeriğinden anlaşıldığı üzere kanunla ve anayasa ile belirlenmiş durumlarda merkezi yönetim, yerel yönetimlere devrettiği yetkilerin usulüne



göre kullanılmasını sağlamak üzere orantılılık ilkesine dikkat ederek idari vesayet uygulayabilecektir. Görüldüğü üzere maddenin 3. fıkrası orantılılık ilkesine atıfta bulunmaktadır. Türkiye söz konusu fıkraya Şart'ın verdiği izin kapsamında çekince koymuştur. Dolayısıyla belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasında orantılılık eleştirileri geçersiz kalmaktadır. Anayasanın 127. maddesiyle birlikte çalışmada sıkça sözü edilen 5393 sayılı kanunun 45 ve 46. maddelerinin Şart'a aykırılığını ileri sürmek bu açıdan tutarlı değildir. Çalışma içerisinde sözü edilen mahkeme kararları da Şart'ın öngördüğü ilkelerle uyumludur. Bununla birlikte Keleş ve Özgül (2007: 312) tarafından kayyum uygulamasına yerel demokrasi ve yerel özerklik bakımından tenkit yöneltilmektedir. Belediye başkanlarının terör gerekçesi dâhil çeşitli nedenlerle görevden uzaklaştırılması halinde yerine görevlendirilecek kişilerin istisnasız seçimle tespit edilmesini demokratik zorunluluk olarak görenler de bulunmaktadır (Gürbüz, 2019: 49). Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu 18 Haziran 2020 tarihinde konuyla ilgili bir rapor yayınlamıştır (venice commission, 2020). Rapor içeriğinde düzenlemelerin 674 sayılı KHK ile yapılması ve sonrasında yasalaşması olağanüstü koşulların kalıcı hale getirilmesi nedeniyle yöntem olarak eleştirilmektedir. Raporun sonuç kısmında ise terörle mücadele amacıyla olağanüstü tedbirlerin alınmasının gerekebileceği kabul edilmekte ancak bu tedbirlerin kanıta dayalı, orantılılık ilkesine dikkat eden ve amaca yönelik olması gerektiğine dikkat çekilmektedir.

İdari vesayet kavramından sonra ele alınması gereken ikinci kavram kayyumdur. Roma Hukukunda hak sahibi kişilerin akıl hastalığı, yaş küçüklüğü, müsriflik vb. fiil ehliyetinden yoksun olması halinde kendilerine ya da mallarının yönetimi ne ilişkin işler için bir vasiye benzeyen konumda bir kayyum atanmaktaydı (Ceylan, 2004: 223-226). Koç'a göre (2005: 105), Türk mevzuatında kayyum, vesayet makamınca, belirli bir işin yapılması ya da malvarlığının yönetilmesi amacıyla ilgisinin isteği üzerine veya re'sen atanan kişidir. Bu tanımlamadaki isteğe bağlı olarak veya re'sen atama ile bu atamanın vesayet makamında yapılacağı vurguları önemlidir. Benzer biçimde Türk Dil Kurumu (TDK) kayyum kelimesini eski bir hukuki terimin karşılığı olarak "belli bir malın yönetilmesi veya belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimse" olarak tanımlamaktadır (TDK). Kelimenin Arapça karşılığı "bir şeyin yönetimini üzerine almak" anlamında "kıyam" kelimesinin kökünden türemiş olup, kaim (vekil) kelimesi de aynı kökten gelmektedir (Türk Diyanet Vakfı-TDV, 2021). Bu çalışmaya konu olan terörle bağlantılı belediyelerde

görevlendirme yapılmasının ilk örneklerinin zamanlamasına bakıldığında FETÖ/PDY terör örgütüyle bağlantılı şirketlere el koyma ve şirket yönetimi için kayyum atanması örneklerinin yoğun olarak görüldüğü döneme rastlaması nedeniyle görevlendirilen belediye başkanlarına kayyum denildiği düşünülmektedir. Kamu hukukuyla özel hukuk hükümlerinin farklılığı dikkate alınarak hem Türk kamuoyu hem de AYBYK tarafından kayyum müessesesi ile görevden uzaklaştırılan belediye başkanları yerine yapılan görevlendirme hükümleri arasında benzerlik kurulmasının doğru olmadığı değerlendirilmektedir. Ancak kavramın kullanımı yanlış olsa da kabul görmüş ve yaygınlaşmıştır.

Kayyum kavramının tam anlaşılması bakımından Türk mevzuatında kayyum konusunu incelemek faydalı olacaktır. Kayyum (kayyim) daha çok özel hukukun konusu olmakla birlikte Türk Medeni Kanunu ve Türk Ticaret Kanunu’nda kayyum ile ilgili düzenlemelerin içeriğinde kamusal (yargısal) makamların kayyim (kayyum) ataması yapmasına dair hükümler içerdiği görülmektedir. Belediye mevzuatı dâhil yerel yönetim düzenlemelerinin hiç birinde “kayyum” kelimesi kullanılmamıştır. Kayyum konusu esasen kişilerle ilgili olarak Türk Medeni Kanunda ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Şirketlere kayyim atanması konusu ise Türk Ticaret Kanununun konusudur. Ceza hukukuyla ilgili olarak da 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu kayyum atamasına üç madde içerisinde yer vermiştir:

- Taşınmazlara, hak ve alacaklara el koyma kapsamında şüpheli ve sanığa ait el konulan taşınmaz, hak ve alacakların idaresi gerektiğinde bu malvarlığı değerlerinin yönetimi amacıyla kayyum atanması (128. madde),
- Şirket yönetimi için kayyum atanması (133. madde),
- Zorlama amaçlı el koyma ve teminat belgesi kapsamında kaççağın Cumhuriyet savcısına başvurmasını veya duruşmaya gelmesini sağlamak amacıyla Türkiye’de bulunan mallarına, hak ve alacaklarına amaçla orantılı olarak Cumhuriyet savcısının istemi üzerine sulh ceza hâkimi veya mahkeme kararıyla el konulması halinde gerektiğinde idaresi için kayyum atanması (248. madde).

Öte yandan çeşitli ülkelerde yerel yönetim organlarının görevden alınması veya uzaklaştırılması konusunda Türkiye’dekine benzer uygulamalara rastlanılmaktadır. Negrut (2016: 23), Avrupa’nın demokratik devletlerinin

hepsinde idari vesayetın bulunduğuna dikkat çekmektedir. Belediyelerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi çeşitli AB ülkelerinde farklı biçimde uygulansa da benzer amaca hizmet etmekte ancak genelde kamu hizmeti sunumu ve mali konularla ilgili olarak uygulanmaktadır. Fransa, Almanya, İngiltere, İtalya ve diğer Avrupa örnekleri incelendiğinde ülkelerin yönetim sistemleri, gelenekleri ve siyasal gelişmelerle bağlantılı biçimde idari vesayet ve görevden uzaklaştırma pratikleri görülmektedir.

Fransız Anayasasının bölgesel yönetimlerle ilgili 72. maddesinde 28 Mart 2003 tarihinde yapılan değişiklik sonrasında hükümetin her bir bakanını ayrı ayrı temsil eden devlet temsilcilerinin (bölge valisi) kamu yararı, idari vesayet ve kanunlara uyulmasından sorumlu olduğu belirtilmektedir (constituteproject, 2021). Fransız mevzuatı “görevinin gereğini yerine getirmeyen” belediye başkanlarının görevden belirli bir süre uzaklaştırılmasına izin vermekle beraber Türkiye örneğiyle benzerlik göstermektedir. Örneğin, aynı cinsiyetten iki kişinin nikâhını kıydığı gerekçesiyle Begles adında Bordeaux yakınlarındaki bir kasabanın belediye başkanı bir ay süreyle görevden uzaklaştırılmıştır (advocate, 2004). Esasen belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması işleminin Fransa tarafından henüz sömürgesi iken Cezayir’deki pek çok belediye başkanı ya da meclis üyesi için de uygulandığı görülmektedir (United States Department of Commerce, 1956: 3).

Almanya’da belediyelerin gözetim işini yapmak üzere belediye izleme kurumları bulunmakta olup, bu kurumlar yerel yönetimlerin yerine geçip düzeltici önlemler alabilmektedir (Duve ve Drechsler, 2010: 5). Bu ülkede gözetleyici makamların yetkileri eyalet anayasalarında kapsamlı biçimde belirlenmiştir ve AYYÖŞ’de öngörüldüğü biçimde orantılılık ilkesi doğrultusunda uygulanmaktadır. Almanya’da idari vesayetın içerdiği eylemler şunlardır (Duve ve Drechsler, 2010: 5):

- Talimat verme hakkı,
- İtiraz ve ilga hakkı (hak tecavüzleri söz konusu olduğunda),
- İşin yapılmasını emretme hakkı (yasal yükümlülükler ihmal edildiğinde),
- Yerine geçme (*Ersatzvornahme*-belediye adına ve namına gözetleme kurumunun emredilen bir önlemi yerine getirmesi),
- Yetkili birisinin atanması (yukarıda belirtilen önlemler yetersiz kaldığında),

- Yerel meclisin tasfiye edilmesi ve belediye başkanının yetkisinin zamanından önce sona ermesi (sadece bazı eyaletlerde mümkündür).

Fransa’daki valiliklerce uygulanan idari vesayetin bir benzeri olan izleme makamının/kurumunun (*Aufsich*) yerel özerkliğe müdahale seçenekleri açıkça tanımlandığı için bu yetkilerin dışında başka yasal eylem bulunmamaktadır (Gunlicks, 1988: 149). Sayılan eylemlerden “yetkili birisinin atanması”, Türkiye’deki kayyum uygulamasıyla benzerlik göstermektedir.

İngiltere’de 1999 yılında kabul edilen *Greater London Authority Act* (Londra Büyükşehir Belediye Kanunu) Belediye Başkanlığının boşalması durumunu açıklayan bölümündeki 12 ve 13. maddelerde istifa, toplantılara katılmama hallerinde, 14. maddede ise belediye başkanı seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, ayrıca Hesap Denetimi (Sayıştay) Kanununa muhalefet, mahkûm olma ve Halkın Temsili Kanununun II. Kısımının herhangi bir maddesinin ihlali nedenleriyle belediye başkanlığının boşalması anlatılmaktadır (legislation, 2017). Bu kanunun aynı zamanda İngiltere’de ilk defa belediye meclisinden ayrı bir seçimle belediye başkanının seçilmesini sağladığını unutmamak gerekir. İngiltere’de yerel yönetimlerin işlevlerinde “yetersiz” oldukları durumlarda merkezi yönetim, herhangi bir yasal düzenlemeye gerek duymaksızın bu işlevleri başka bir yerel yönetim birimine ya da diğer kamu örgütlerine aktarabilmektedir (Karasu, 2009: 240). İngiltere’deki bu düzenleme, Almanya örneğiyle birlikte “yerine geçme” yöntemi olarak, 5393 sayılı kanunun 45. maddesine eklenen fıkraya benzemektedir.

İtalya bölgeler bakımından daha yumuşak bir yöntem izlemekte olup, İtalyan Anayasasının 127. maddesi uyarınca merkezi hükümet, bölgelerin kabul ettiği yasalarda yetki aşımı olduğunda anayasaya aykırılık gerekçesiyle yayınlanmasından itibaren 60 gün içerisinde Anayasa Mahkemesine dava açabilmektedir (wipo, 2021). İspanya’da yerel yönetimler üzerinde idari vesayeti kabul etmese de özerk yerel yönetimlerin aldıkları kararlar üzerinde sadece hukuka uygunluk denetimi yapacak hükümet komiserliği denilen bir denetim birimine göndermesini şart koşan bir sistem geliştirmiş durumdadır (Pál, 2018: 10). Tournemire’nin (2014: 19) belirttiği gibi AB içerisinde İspanya, Çekya, Bulgaristan gibi pek çok ülkede çoğu zaman Sayıştay raporlarıyla desteklenen, İçişleri ya da Maliye Bakanlıklarının yürüttüğü bir izleme mekanizması bulunurken; Finlandiya’da ise



bir değerlendirme komitesini bu iş için aday gösterme gibi daha dolaylı bir yöntem izlenmekte; Polonya'da belediyelerin gözetim işlerini Bölgesel Sayıştay Odaları yürütürken, Litvanya'da merkezi hükümet tarafından atanan kamu görevlileri bu işi üstlenmekte; Romanya ve Litvanya'da belediyelerin gözetimini özel kurullar yapmaktadır. İngiltere uygulamasında görüldüğü üzere belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması mali ve terörle bağlantılı konuların yanında suçla ilgili hususlarda da olabilmektedir. Örneğin Moldova'nın başkenti Kişinev'in belediye başkanı suç işlediği gerekçesiyle 2017 yılında görevden uzaklaştırılmıştır (Avrupa Konseyi, 2017).

Dünya örneklerinde görüldüğü üzere merkez, yerel yönetimler üzerinde değişen derecelerde vesayet uygularken, ülkenin tarihi, kültürü, toplumsal yapısı ve daha başka etkenlerin tesiriyle belirli durumların gerçekleşmesi halinde belediye organlarını feshedebilmekte, yerine görevlendirme yapabilmekte ya da belediye yerine geçip kamusal hizmetleri yerine getirebilmektedir. Her ülke kendi tarihsel gerçekliği ve deneyimlerinden yola çıkarak idari vesayetin kapsam ve derecesini belirlemektedir. AYYÖŞ gibi uluslararası metinler idari vesayetle ilgili genel çerçeveyi sağlarken devletlerin egemenlik hakları çerçevesinde belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması gibi uygulamalara kesin yasak koymamıştır. İdari vesayet ve belediye başkanlarının görevden alınması ilişkisi çeşitli ülke örnekleriyle birlikte analiz edildikten sonra mevcut durumun daha iyi anlaşılabilmesi için Türkiye'de yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılması konusunun incelenmesi gerekir.

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN SEÇİLMİŞ ORGANLARININ GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMASI

Konunun daha iyi anlaşılması için belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması uygulamasının geçmişine bakmak gerekir. Türkiye'de yerel yönetimler güçlendikçe belediye başkanlarının nasıl görevden uzaklaştırılacağı ayrı yasal düzenlemelerin konusu olmuştur. İl özel idaresi, belediye ve köy olarak sıralanan yerel yönetim kuruluşlarından il özel idaresinin başı ve merciinin zaten atamayla gelen vali olması nedeniyle görevden alınma usullerinin ayrıca düzenlenmesine ihtiyaç duyulmamıştır. En küçük yerel yönetim birimi olan köyler ise bilindiği üzere halen 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununa göre yönetilmektedir. Söz konusu kanunun, 1924 Anayasasının hemen öncesinde ancak taslak anayasa

metnine göre hazırlandığını, köylerin yerel yönetim kuruluşu olmanın yanı sıra merkezi yönetimin en küçük birimi olarak düzenlendiğini hatırd tutmak gerekir. Kanun maddeleri incelendiğinde bu anlayışın kanunun geneline yayıldığı kolayca anlaşılabilir. Bu nedenle 442 sayılı kanunun 10. maddesi “muhtar devletin memurudur” derken bu duruma işaret etmektedir. Kanunun 41. maddesine göre; “İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır”. Görüldüğü üzere madde içeriğinde üç farklı şart bulunmaktadır: İlk şart muhtarın kendisine verilen görevleri yerine getirmemesidir. Bu görevler köy işleri olabileceği gibi devlet memuru olmaları nedeniyle kendilerine verilen diğer görevler de olabilmektedir. İkinci olarak muhtara yazılı ihtarda bulunulması gerekir. Doğal olarak ihtarı yapacak makamlar köy merkez ilçeye bağlıysa vali, ilçeyse kaymakam olacaktır. Son olarak yetkili idare kurulu kararının bulunması gerekmektedir. Bu ifadeden yine merkez ilçeye bağlı köyler söz konusuysa il idare kurulunun, ilçelerde ilçe idare kurulunun anlaşılması gerekir. Söz konu idare kurullarının başında iller için vali veya onun yerine ve adına vali yardımcısı, ilçelerde ise kaymakam bulunmaktadır.

Yerel yönetim birimlerinden en işlevseli belediyelerdir. 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin 30 ile yaygınlaştırılmasıyla birlikte bu illerde belediyelerin görev alanı o ilin mülki sınırlarına yayılarak mekân yönetiminden alan yönetimine geçiş yapılmış, il özel idareleri, köyler ve büyükşehir kurulan belediye sınırlarındaki belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak, yerel yönetimlerde büyük ölçekli belediyeler tek tercih olarak kalmıştır. 674 sayılı KHK (6758 sayılı kanun) ile birlikte belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisinin azalması yönünde görülen eski eğilim tersine bir ivme kazanmış, en azından belediyelerin bir bölümü üzerinde ağır idari vesayet yetkisi kullanılmaya başlanmıştır. Bu çerçevede belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması son dönemde öne çıktığından ayrı ve derin bir analize tabi tutulması gerekir.

2.1. Belediye Başkanlarının Görevden Alınması veya Uzaklaştırılması

Belediye başkanlığı görevinin sona ermesiyle ilgili iki türlü işlem söz konusu olmakla birlikte bunlar da kendi içinde çeşitlilik göstermektedir. İlk olarak 5393 sayılı kanun çerçevesinde belediye başkanının görevden alınmasına ya da



görevinin sona ermesine yönelik hükümler incelenmiştir. İkinci olarak soruşturma ve kovuşturma nedeniyle belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması konusu ele alınmıştır.

a) 5393 sayılı kanunda belediye başkanının görevden alınması veya görevinin sona ermesi yollarını açıklayan maddeler şunlardır:

Denetim komisyonu raporu (25. madde),

Belediye meclisinin faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru gibi bilgi edinme ve denetim yolları (26. madde),

Belediye meclis üyeliğinin sona ermesi (29. madde),

Belediye meclisinin feshi (30. madde),

Belediye başkanlığının sona ermesi (44. madde),

Belediye başkanlığının boşalması (45. madde).

b) Belediye başkanının görevden uzaklaştırılması kapsamında Anayasanın 127. maddesi belediye başkanlarının görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle soruşturma veya kovuşturmaya uğramaları durumunda geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılabileceğini hükme bağlamaktadır. Madde içerisinde sözü edilen soruşturma ve kovuşturma tanımlarına bakıldığında 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 2. maddesine göre; “soruşturma, kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evreyi”; “kovuşturma, iddianamenin kabulüyle başlayıp, hükmün kesinleşmesine kadar geçen evreyi” anlatmaktadır. Maddede kastedilen adli soruşturma olmakla birlikte soruşturma kavramını genel olarak idari soruşturma ve adli soruşturma olarak ikiye ayırmak mümkündür. İdari soruşturma bakımından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca yürütülen bir disiplin soruşturmasıyla ilgili olarak mezkûr kanunun 138. maddesi ve müteakip maddelerde açıklanan görevden uzaklaştırma hükümleri çerçevesinde değerlendirme yapmak gerekir. Ancak, belediye başkanlarının özel statülerinden, başka bir deyişle haklarında disiplin işlemi uygulayacak makamın tayin edilmemiş olmasından, dolayı 657 sayılı kanun kapsamında görevden uzaklaştırılmaları mümkün değildir.

Belediye başkanları hakkında adli soruşturma bakımından iki türlü işleyiş vardır: İlkinde 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında kalan memur suçları bakımından yapılacak bir ön

inceleme sonucunda yetkili merciler tarafından verilen soruşturma izni üzerine yürütülen adli soruşturma söz konusudur. Bu durumda belediye başkanları 4483 sayılı kanun uyarınca yürütülen bir ön inceleme kapsamında görevden uzaklaştırılabilmektedir. 4483 sayılı kanunun 3. maddesinde belediye başkanları hakkında soruşturma izni vermeye yetkili merciler büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları için İçişleri Bakanı; ilçelerdeki belde belediye başkanları için kaymakam, merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları için buldukları ilin valisi olarak belirlenmiştir.

İkinci olarak doğrudan Cumhuriyet savcılar tarafından yürütülen adli soruşturmaları bulunmaktadır. Terör suçları, devlete karşı işlenen suçlar, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu başta olmak üzere görevle ilgili bazı suçlar için doğrudan Cumhuriyet savcılar tarafından adli soruşturma yürütülmekte olup, bu tür suçların adli soruşturması sırasında da görevden uzaklaştırma işlemi uygulanabilmektedir. Dolayısıyla hem haklarında ön inceleme yapılırken hem de Cumhuriyet savcılarınca soruşturma açılması durumunda belediye başkanları hakkında görevden uzaklaştırma işleminin uygulanabileceği anlaşılmaktadır.

1921 ve 1924 Anayasalarında belediye başkanlarının görevden alınmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Esasen Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllardaki belediye başkanının seçilmiş mi yoksa atanmış mı olması gerektiğine dair tartışmalar dikkate alındığında bu tür bir hükmün zaten gereksiz olduğu yargısına varmak mümkündür (Uçar, 2016). Benzer biçimde 1961 Anayasasının 115/b. maddesinde “*Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur*” denilirken görevden alınmalar düzenlenmiş, belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasına yönelik herhangi bir hüküm getirilmemiştir. 19.07.1963 tarihli ve 307 sayılı kanunla kaldırılıncaya kadar 1580 sayılı eski Belediye Kanununun belediye başkanı seçimiyle ilgili 89. maddesi, belediye başkanlarının, belediye meclisi içinden veya dışından yine belediye meclisince seçilmesini öngörmekteydi. İl merkezi olmayan yerlerde valinin, il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanının teklifi ve Cumhurbaşkanının onayıyla belediye başkanı seçimi tamamlanıyordu. Valinin ve/veya İçişleri Bakanının önerilen adayları reddetme hakkı bulunduğu için bu yetkiyi günümüzdeki kayyum uygulamasına benzetmek mümkündür. Yine 1580 sayılı



kanunun 91. maddesi belediye başkanlarının görevden çıkarılmalarını, 92. madde ise el çektirilmelerini açıklamaktaydı. 19.07.1963 tarihli ve 307 sayılı kanunla 92. madde yürürlükten kaldırılırken 91. madde metnine “İçişleri Bakanlığının bildirisine üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararlar başkanlıktan düşerler” hükmü işlenerek belediye başkanlığından çıkarılmada yargı güvencesi getirilmiştir.

Buna karşılık, 1982 Anayasasının 127. maddesi günümüzdeki haliyle görevden uzaklaştırmaya anayasal dayanak sağlamıştır. Daha sonra, 1580 sayılı kanunun 93. maddesi 20.03.1997 tarihli 4231 sayılı kanunun 4. maddesiyle 1982 Anayasasının 127. maddesiyle uyumlu hale getirilmiştir. Öte yandan, 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediye Kanununun 9. maddesi de büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri için benzer hükümlere sahiptir. Anayasanın 127. maddesi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırmanın istisnai ve adli süreci tamamlayıcı bir düzenleme olduğu açıktır. Söz konusu madde hükmü parçalara ayrılarak incelendiğinde;

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının üyeleri (Belediye başkanları veya belediye meclis üyeleri),

- Sadece “görevleriyle ilgili” bir suç sebebiyle,
- Haklarında “soruşturma veya kovuşturma” açılmış olması halinde,
- Yalnızca “İçişleri Bakanı” tarafından,
- Geçici bir tedbir olarak,
- Haklarında kesin hüküm verilinceye kadar sürebilecek biçimde,

Görevden uzaklaştırılabilmektedir. 5393 sayılı kanunun 47. maddesi aynı hususları tekrarlamakla birlikte görevden uzaklaştırmaya dair İçişleri Bakanlığı kararının iki aylık dönemler halinde gözden geçirilmesi ve kamu yararı görülmeyen hallerde; ayrıca kovuşturma açılmaması, yani soruşturmanın mahkemece kabul edilmemesi veya kabul edildiği halde beraatla sonuçlanması, genel af veya mahkûmiyetin görevden düşürülme gerektirmeyen niteliğe sahip olması hallerinde de sonlandırılmasına yönelik hükümler içermektedir. Görüldüğü gibi maddedeki “sonlandırılır” ifadesi kesin hüküm içermektedir. Sayılan unsurlar birlikte gerçekleşse bile son safhada kullanılan “uzaklaştırılabilir” ifadesi bu yetkinin kullanımının takdire bağlı olduğunu göstermektedir.

2.2. Belediye Başkanlarının Görevden Alınmasıyla İlgili Yargı Kararları

1984-2000 arası döneme bakıldığında 109 belediye başkanı farklı gerekçelerle İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılmıştır (Çelik, 2005). İçişleri Bakanının görevden uzaklaştırma işlemi, “idari” bir karar olması nedeniyle aynı zamanda yargı denetimine tabidir. Geçmişte görevden alınan belediye başkanlarının başvurusu üzerine verilmiş çok sayıda yargı kararı mevcuttur. Danıştay 1. Dairesinin 23.09.1987 tarihli ve E:1987/414, K:1987/370 sayılı ile 31.10.1986 tarihli ve E: 1986/361, K:1986/380 sayılı kararları; Danıştay 8. Dairesinin 02.03.1994 tarihli ve E:1993/1647, K: 1994/701 sayılı ve 27.05.1991 tarihli ve E:1990/1615,K:1991/1020 sayılı kararları örnektir. Bu şekilde geçmiş dönemlerde Danıştay tarafından belediye başkanlarını görevine iade edildiği örneklerle rastlanılmaktadır. 2009-2013 arasında 60 belediye başkanı görevden uzaklaştırılırken, bunlardan 29’u, yani neredeyse yarıya yakını, yargı mercilerince görevine iade edilmiştir (Turan, 2016: 15).

Konuyla ilgili yargı kararlarının incelenmesi sonucunda tespit edilen ortak hususlar şu şekildedir:

- Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; yürütülen adli soruşturma sonucunda kovuşturma açılmaması, takipsizlik kararı verilmesi ya da mahkemelerin iddianameyi kabul etmemesi gerekçesiyle 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 kaldırılmalıdır.
- Anayasada ve kanunda belirtilen “kesin hükme kadar” bu yetkinin kullanılmasına olanak sağlayan ibare, görevden uzaklaştırma yetkisinin kullanılabilceği dönemi ifade etmektedir. Bu kural, adli yargı yerlerindeki ceza yargılamasında kesin hükmün verildiği tarihe kadar belediye başkanının görevden uzaklaştırılmasına olanak sağlayan bir kural olarak nitelendirilmemelidir.
- Görevden uzaklaştırma iki aylık süreler halinde uzatılmalı, belediye başkanının sürekli olarak görevden uzaklaştırılmasına dönüşmemeli; 5393 sayılı kanunun 44. maddesi ile Danıştay’a tanınan görev ve yetkinin doğrudan İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılması gibi bir sonuç yaratılmamalıdır.



- Haklarından soruşturma veya kovuşturma açılan belediye başkanlarının geçici bir önlem olarak, anılan kurallar uyarınca görevlerinden uzaklaştırılabilmeleri için soruşturma veya kovuşturmanın sadece başlatılması veya sonuçlandırılmış olması yeterli değildir; işledikleri öne sürülen suçların önemi, ciddiyeti ve ağırlığı nedeniyle, görevde kalmalarının soruşturmanın ve kovuşturmanın sağlıklı bir biçimde yapılıp, sonuçlandırılmasını engelleyici nitelikte olması gerekir.
- İçişleri Bakanına tanınan bu vesayet yetkisi, kamu yararına aykırı, nesnel iddialara dayandırılmadan kullanılmamalı; ayrı bir kamu tüzel kişisi olan belediyelerin özerkliği zedelenmemelidir.

Öte yandan, AYBYK tarafından hazırlanan 12 Şubat 2020 tarihli izleme raporunda belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması raportörler tarafından kapsamlı biçimde incelenerek yapılan işlemin temel hakların korunmasına ilişkin yaygın kabul görmüş standartlara uygun olduğu, suç ve terörizmle mücadele için demokratik bir devletin alabileceği kabul edilebilir önlemler dizisi ile uyumlu bulunduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte raporda görevden uzaklaştırma kararının yargı değil yürütme organınca alınmasına ve aşağıda ayrıntılı biçimde incelenecek 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunundaki “terör” tanımının belirsiz olduğuna; istisnai olması gereken yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılması uygulamasının sistematik biçime dönüştüğüne dair eleştiriler getirilmektedir (AYBYK, 2020: 48). 2016 sonrasında bölücü terör örgütü (BTÖ) bağlantıları nedeniyle görevden alınan belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığının ilgili görevden uzaklaştırma işlemlerine yapmış oldukları işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması talepleri de yetkili idare mahkemeleri tarafından reddedilmiştir.

3. MEVCUT DURUMDA BELEDİYE BAŞKAN VEKİLİ (KAYYUM) GÖREVLENDİRMESİ

Çalışmanın ikinci kısmında belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasını inceledikten sonra şimdi yeni durumda BTÖ ile irtibatları nedeniyle belediye başkanı görevden uzaklaştırılan belediyelerde, belediye başkan vekilliği (kayyum) görevlendirmesiyle ilgili en önemli hususları ele almak gerekir. 21. Yüzyılın başlarında ABD, İngiltere, İspanya ve Fransa’da yaşanan terör olayları özgürlük - güvenlik dengesinde güvenlikçi yaklaşımın öne çıkmasına

neden olurken önce PKK terörünün şehirlerde yükselişi, sonrasında FETÖ/PDY terör örgütünün darbe kalkışması benzer sürecin Türkiye’ye de yansımalarına neden olmuş ve belediyeler bakımından yeni düzenlemelerin önünü açmıştır (Güler ve Yılmaz, 2018: 1813). Anayasaya göre belediye başkanları sadece İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilirken, herhangi bir nedenle belediye başkanlığının boşalması durumunda 5393 sayılı kanunun 45. maddesi uyarınca belediye meclisi yeni belediye başkanını seçmekteydi. Getirilen düzenlemeyle 5393 sayılı kanunda öngörülen durumların gerçekleşmesi halinde İçişleri Bakanı ya da il valileri, belediye başkanlarının yerine görevlendirme yapabilmektedir.

3.1. Belediye Başkanlarının “Terör” Nedeniyle Görevden Uzaklaştırılması

Belediye başkanlarının BTÖ ile irtibatlı oldukları gerekçesiyle görevden uzaklaştırıldıkları göz önüne alındığında öncelikle terörle ilgili mevzuat hükümlerine bakmak gerekir. Bu konuda ana düzenleyici metin olan 3713 sayılı kanunun 1. maddesinde terör *“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 Devletin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, Devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü suç teşkil eden eylemlerdir”* biçiminde tanımlanmıştır. Aynı kanunun 3. maddesiyle terör suçlarının “5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 302, 307, 309, 311, 312, 313, 314, 315 ve 320. maddeleri ile 310. maddesinin birinci fıkrasında yazılı suçlar” olduğu hükme bağlanmıştır. 674 sayılı KHK (6758 sayılı kanun) ile getirilen düzenlemenin önemi görevden alınan belediye başkanlarının hemen tamamı hakkında terör örgütüne destek nedeniyle dava açılması, önemli bir kısmının gözaltına alınarak tutuklanması ve ilerleyen süreçte hüküm giymesidir. Basın yayın organlarına da yansıdığı biçimde belediye başkanları hakkında açılan soruşturma ve davaların genel gerekçelerine bakıldığında şu hususlar öne çıkmaktadır:

- Belediyeler tarafından açılan ihalelerin genel olarak BTÖ bağı tespit edilen kişi ve firmalara verilmesi, yükümlülüklerini yerine getirmeseler dahi bu firmalara ödeme yapılması;



- Belediyelerde ya da hizmet alımı yoluyla yürütülen belediye işlerinde terör örgütüne mensup ya da terör örgütünü destekleyen kişilerin çalıştırılması;
- Belediye kaynaklarının ya da araç-gereçlerinin terör örgütünün kullanımına sunulması;
- İmar konularında yine terör örgütüyle bağlantılı kişilere avantaj sağlayacak usul ve yöntemler geliştirilmesi.

Öte yandan, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan kayyum raporunda görevden almaya esas teşkil eden fiiller BTÖ üyesi olmak, BTÖ propagandası yapmak, BTÖ mensuplarınca verilen talimatlarla öz yönetim ilanında bulunmak, BTÖ'ye finansal destek sağlamak, BTÖ'ye bilerek ve isteyerek yardım etmek, belediye araçlarının BTÖ eylemlerinde (yol kapamak, hendek kazmak, barikat kurmak) kullanılmasına izin vermek başta olmak üzere ayrıntılı biçimde sayılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2019: 22). Tüm bu fiillerin genel olarak 3713 sayılı kanun kapsamına girdiği görülmektedir.

3713 sayılı kanun, Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki üyelik müzakereleri ve Geri Kabul Anlaşmasıyla birlikte ele alınan Vize Serbestisi Diyalogunun kesintiye uğramasında en büyük etkidir. AB, genel anlamda kanundaki terör tanımının yumuşatılmasını istemektedir. Kanunla ilgili benzer tartışmaların Türkiye'nin üyesi olduğu Avrupa Konseyi ile de yaşandığı görülmektedir. Avrupa Konseyi bünyesindeki AYBYK raportörleri tarafından 2017 yılında hazırlanan 397 sayılı Tavsiye Kararında; *“c. Seçilmiş yerel temsilcilere yönelik tutuklamaların çoğunun terörizm suçlaması temelinde yapıldığını gözlemektedir ki, bu terörizm tanımı Avrupa Konseyi organları, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası örgütler tarafından eleştirilmekte ve Avrupa Konseyi üye devletlerinin çoğundaki uygulama ile ters düşmektedir”* denilmektedir (AYBYK, 2017a). Söz konusu Tavsiye Raporunu açıklayıcı nota bakıldığında belediye başkanlığına görevlendirilenlerin, belki de Türk kamuoyundaki isimlendirmenin de etkisiyle, “kayyum” olarak nitelendirildiği görülmektedir; *“5. Seçilmiş temsilcilerin yerine görevlendirilen kişiler, 4 Aralık 2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ile terörle mücadele bağlamında yöneticilerin yerine atanan “kayyum” kategorilerinden biridir”* (AYBYK, 2017b: 6).

Çalışma konusu kapsamına giren dönemle ilgili ilk olarak düzenlemenin kabul edildiği 2016 yılından 31 Mart 2019 yerel seçimlerine kadar toplam 104

belediye başkanının görevden alındığı ve yerlerine görevlendirme yapıldığı (kayyum atandığı) görülmektedir. Türkiye genelinde belediye sayısının 1398 olduğu dikkate alındığında bu dönemde belediyelerin yaklaşık %8'inde belediye başkanı, başka bir deyişle kayyum, görevlendirmesi yapıldığı ortaya çıkmaktadır. Çalışmanın odak konusu itibarıyla terör örgütüne destek verdikleri gerekçesiyle belediye başkanları görevden uzaklaştırılıp, yerlerine görevlendirme yapılan 94 belediyenin üçü büyükşehir belediyesi (Diyarbakır, Mardin, Van), 7'si il belediyesi (Ağrı, Batman, Bitlis, Hakkâri, Siirt, Şırnak, Tunceli); 63'ü ilçe belediyesi ve 21'i belde belediyesidir (İçişleri Bakanlığı, 2019). 31 Mart 2019 yerel seçimleri dâhil kayyum ataması yapılan belediye sayılarını gösterir tablo aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1. Görevden Uzaklaştırılan Belediye Başkanlarının Dağılımı

BELEDİYESİ	2016-2019 Yılları Arası				31 Mart 2019 Sonrası
	SAYI	FETÖ/PDY	PKK/KCK	DiĞER ¹	PKK/KCK
BÜYÜKŞEHİR	3	-	3	-	3
İL	7	-	7	-	5
İLÇE	73	7	63	3	41
BELDE	21	1	21	-	10
TOPLAM	104	8	94	3	59

İkinci olarak 31 Mart 2019 yerel seçimleri sonrasında belediye başkanı görevlendirmeleriyle ilgili olarak seçim öncesiyle benzer gelişmeler yaşanmıştır. Bu kapsamda çalışma tarihi itibarıyla 59 belediye başkanı BTÖ örgütüyle bağlantıları gerekçesiyle görevden uzaklaştırılarak yerlerine görevlendirme yapılmıştır.

Dünya örneklerinde belediye başkanlarının görevden alınmasının veya uzaklaştırılmasının en büyük gerekçesinin mali konular olduğu ve Türkiye'de görevden uzaklaştırma gerekçesi olan terör bağlantısının terörün finansmanı ile bağlantılı olduğu dikkate alınarak görevlendirme yapılan belediyelerin bütçe büyüklüklerine bakmak gerekir. 2016 yılı kesin hesabına göre terör nedeniyle görevden uzaklaştırılan 93 belediyenin gelir bütçeleri toplamı 3 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Öte yandan, söz konusu belediyelerin aynı dönemde yaptıkları borçlanma 2 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bütçe dağılımına bakıldığında söz konusu



belediyelerin toplam gelirlerinin yaklaşık %90'ını merkezi bütçe paylarının oluşturduğu; öz gelirlerinin oransal olarak çok düşük olduğu görülmektedir. Benzer durumun ülke genelindeki belediyelerin çoğunluğu için geçerli olduğunu da unutmamak gerekir. Loughlin'in (2009, 63) de belirttiği üzere İngiltere'de yerel yönetim gelirlerinin %75'i merkezden transferlerden oluşurken, söz konusu oran Hollanda'da %80'e, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde %90'lara kadar tırmanmaktadır. İdari özerklik ile idari vesayet arasında ters orantı, mali özerlikle ise doğru oranı bulunmaktadır. Kısaca idari özerkliği artması idari vesayetin azalmasıyla ilintiliyken, idari özerkliğin artması için mali özerkliğin artırılması gereklidir. Keleş devlet yardımlarının yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu gibi gizli bir vesayet sistemi anlamına geldiğine işaret etmektedir (Keleş, 1992, 294). Öte yandan, yakın zamana kadar Türkiye'de mali özerklik denildiğinde yerel yönetimlerin yeterli öz kaynağa sahip olması değil, merkezin gönderdiği payların denetimsiz harcanması anlaşılmıştır (Apan, 2015).

Görevden uzaklaştırılan belediye başkanları bakımından durumu somutlaştırmak için örnek olarak Diyarbakır ve Mardin Büyükşehir Belediyelerinin kayyum öncesi son üç yıl kesin hesapları üzerinden gerçekleşen gelir bütçesi rakamları aşağıda gösterilmiştir. Tablolar adı geçen belediyeler tarafından yayınlanan bütçe verileri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 2. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Kesin Hesabına Göre Gelirlerin Dağılımı

Yıllar	2014	2015	2016
Merkezi Bütçe: (Bin TL)	340.039.340,45	436.092.814,10	494.445.169,76
Merkezi Bütçe: (%)	%87	%90	%91
Özkaynak: (Bin TL)	50.197.584,90	50.061.838,30	47.516.653,31
Özkaynak: (%)	%13	%10	%9

Tablo 3. Mardin Büyükşehir Belediyesi Kesin Hesabına Göre Gelirlerin Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	2014	2015	2016
Merkezi Bütçe: (Bin TL)	132.728.650,40	208.915.801,35	233.546.191,22
Merkezi Bütçe: (%)	96,68	93,62	92,50
Özkaynak: (Bin TL)	4.561.214,10	14.236.091,21	18.936.333,08
Özkaynak: (%)	3,32	6,38	7,50

Belediye başkanları görevden uzaklaştırılan ve yerlerine görevlendirme yapılan büyükşehir belediyelerinin bütçe büyüklüğünü anlatan bu tablolardan sonra konuya daha fazla ışık tutmak amacıyla son mevzuat düzenlemesinin kapsamlı incelemesine başlanabilir.

3.2. Belediye Başkanı (Kayyum) Görevlendirmesi

674 sayılı KHK'nın 38. maddesiyle 5393 sayılı kanunun 45. maddesine birinci fıkrasından sonra gelmek üzere eklenen fıkra belediye başkanlarının görevden alınıp yerlerine görevlendirme yapılmasının ya da kamuoyunda bilinen haliyle “kayyum” görevlendirmesinin önünü açmıştır. Söz konusu madde hükmünde dört hususu ayrıntılı incelemek gerekir:

a- Görevlendirme işleminin İçişleri Bakanı veya vali tarafından yapılması:

5393 sayılı kanunun 45. maddesine eklenen fıkrayı kanunun 46. maddesiyle birlikte ele almak gerekir. 46. maddeye göre; “*Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır*”. Görüldüğü üzere belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılmaktadır. Bu işlem için gereken tek şart görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olmasıdır. Görevden uzaklaştırma işlemi tek başına İçişleri Bakanı tarafından yapılırken, belediye başkan vekili görevlendirmesinde valilere de yetki tanınmıştır. Bu durumda valinin büyükşehir ilçe, ilçe ve belde belediye başkanları görevden alındığında yerlerine belediye başkan vekili görevlendirmesi



yapabileceği anlaşılmaktadır. Belediyeler arasındaki bu ayrımın neye dayanarak yapıldığının somut bir gerekçesi yoktur. En yakın benzerlik 4483 sayılı kanunun “İzin vermeye yetkili merciler” başlıklı 3. maddesindeki belde belediye başkanları hakkında merkez ilçelerde vali, ilçelere bağlı beldelerde kaymakamın yetkili kılınmasıdır. Yine daha önce incelediğimiz 1580 sayılı kanunun 89. maddesi kapsamında belediye meclisleri tarafından yapılan belediye başkanı seçiminin vali veya İçişleri Bakanı tarafından onaylanmasını benzerlik olarak nitelemek mümkündür.

b- Görevlendirme ölçütünün seçilme yeterliğine sahip olmak şeklinde belirlenmesi: 45 maddedeki “görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şarttır” ve 46. maddedeki “görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır” ibareleri görevlendirmenin belediye meclisi dışından da yapılabilmesine izin vermektedir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 9. maddesine göre; 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına seçilebilir. Geçmişte belediye meclisi üyesi olmayan belediye başkanları görüldüğü için önce bu uygulamalara bakmakta fayda vardır.

1580 sayılı kanun ilk kabul edildiğinde “nerelerde atanmış belediye başkanı bulunacağı” konusunu düzenleyen 94. madde, Bakanlar Kurulunun gerekli gördüğü yerlerdeki belediye başkanlıkları ile Ankara Belediye Başkanlığının İçişleri Bakanlığının teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile vali ve kaymakamlıkların sorumluluğuna bırakılabileceğini öngörmekteydi (Şinik, Uçar ve Dik, 2016: 22). 1580 sayılı kanun sonrasında 1930 yılında Ağrı merkezli olup, başka yerleri de içine alan isyanların bastırılmasının ardından pek çok belediye başkanlığına vali ve kaymakamların atanması uygulamanın ilk örneğidir (Köse, 2020: 1532). Bu dönemdeki kayyum görevlendirmelerinin gerekçesiyle 2016 yılında yapılan düzenleme benzerlik göstermektedir. Öte yandan, geçmişte Ankara ve İstanbul Valilerinin aynı zamanda belediye başkanı olarak görevlendirildiklerini hatırlamak gerekir. İstanbul’da, 1580 sayılı kanun öncesinden, yani Cumhuriyet’in kuruluşundan, 1957 yılına kadar Emin Erkul’un belediye başkanlığına atandığı 8 Haziran 1924 - 12 Ekim 1928 arası dönem hariç, valiler aynı zamanda belediye

başkanlığı görevini yürütmüştür. Ayrıca, 1960 ve 1980 askeri darbeleri sonrasında vali ve kaymakamlar bazı yerlerde belediye başkanı olarak görevlendirilmiştir. Bu arada darbe dönemlerinde vali olarak atanan ya da görevlendirilenlerden bazılarının asker kökenli oldukları da gözden kaçırılmaması gereken hususlardandır. 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesinden sonra İstanbul ve Ankara Valiliğinin yanı sıra diğer bazı illerde valilik görevine getirilen bazı generallerin aynı zamanda belediye başkan vekilliği yapması örnektir. Benzer durum 1980 Askeri Darbesinden sonra da yaşanmış, ancak bu sefer genelde vali olarak görevlendirilenlerin belediye başkanlığına vekâlet etmesi yerine, belediye başkanlıklarına asker kişilerden ayrı görevlendirme yapılması yoluna gidilmiştir (Erdoğan, 2019: 256). İlçeler bakımından durum biraz daha farklı olup, kaymakamlık meslek memurluğu olduğu için asker kökenli kaymakam bulunmasa da kaymakamların ilçe belediye başkanlıklarına görevlendirildiği örnekler her iki askeri darbeden sonra görülmüştür.

Hâlihazırda BTÖ bağlantısı nedeniyle görevden alınan belediye başkanlarının yerine vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar görevlendirilmektedir. Yeni uygulamayla birlikte güvenlik odaklı bakış açısıyla, özellikle terörle mücadele amacıyla mülki idare amirleri daha güçlendirilmiş ve bazı yaptırım yetkileriyle donatılmıştır (Yılmaz, Güler ve Tahsin, 2020: 65). Öte yandan, 5393 sayılı kanunun 45. maddesinde görüldüğü gibi görevlendirme yapılacak kişinin vali, vali yardımcısı ya da kaymakam olmasını öngören açık bir hüküm bulunmamakta; tek şart olarak seçilme yeterliğine sahip olması kuralı getirilmektedir. Belediye başkan vekillerinin mülki idare hizmetleri sınıfından olması tamamıyla takdire dayalı bir husustur ve daha çok belediye başkan vekillerinin daha rahat çalışması ve bunu yaparken de can güvenliğinin sağlanmasına yönelik kaygılardan kaynaklanmıştır. Başkan vekili olarak görevlendirilen vali, vali yardımcısı ve kaymakamların tayin olmaları halinde kayyumluk görevi sona erdiğinden belediye başkanları da değişmektedir. Görevden alınan belediye başkanlarının yerine belediye meclis üyeleri arasından seçim yapılması uygulamasının terk edilip, mülki idare amirlerinin belediye başkan vekili olarak görevlendirilmesi kamuoyunda ve yerel düzeyde çok tartışılan konulardan birisi olmuştur. Bu hususta hatırdta tutulması gereken bu belediyelerde belediye başkanlarının görevden alınma gerekçelerinin BTÖ ile yakın ilişkileri olmasıdır. Belediye başkanları görevden alındıktan sonra yerlerine görevlendirilen vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar terör örgütü tarafından açıkça hedef ilan



edilmiştir. Nitekim 10 Kasım 2016 tarihinde terör örgütü tarafından düzenlenen bombalı saldırıda şehit olan Mardin Derik Kaymakamı Muhammed Fatih Safitürk aynı zamanda Derik Belediye Başkan Vekili (kayyum) olarak görev yapmıştır.

c- Görevlendirme yapılan belediyelerin sunması gereken kamu hizmetlerinin çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına gördürülmesi: Görevlendirme yapılan belediyelerde belediye başkanlarının görevden alınmalarına en büyük gerekçe terör ve şiddet olaylarına destek olarak öne çıkmaktadır. Bu ifadeden belediye başkanlarının bizzat eline silah alarak terör eylemlerine destek olmasından çok belediye imkân ve kabiliyetlerinin terör ve şiddet olaylarının desteklenmesinde kullanıldığı gibi bir sonuca ulaşmak daha doğru olur. Özellikle bütçe imkânlarının terör örgütüne sunulması gibi mali gerekçelere dayanan fiiller nedeniyle belediyelerin mali işlemlerinin mali hizmetler şube ya da dairelerinde bulunan görevliler yerine defterdarlık veya ilçelerde aynı görevi yürüten mal müdürlükleri aracılığıyla yürütülmesi sağlanarak bu durumun önüne geçilmesine çalışılmıştır. Belediyelerin yürüttüğü pek çok kamu hizmeti ve bu hizmetleri vermek üzere birimi bulunmasına rağmen kanunda bütçe ve muhasebe işlemlerinin özellikle düzenlenmeye konu edilmesinin önemine dikkat etmek gerekir. Bu durumun sebebi yukarıda belirttiğimiz gibi belediyelerin gelirlerinin önemli bir bölümünün merkezi yönetim bütçe payları ve İller Bankası aracılığıyla sağlanmasıdır. Merkezi yönetim bu gelirlerin terör amacıyla kullanıldığı gerekçesiyle önlem almaya çalışmaktadır. Bu konuda karşı görüş olarak Türkiye genelinde belediyelerin önemli bir bölümünün merkezi yönetimden sağladığı gelir ve ödeneklerle iş gördüğü söylenebilir. Bu nedenle asıl önemli nokta belediye gelirlerinden terör örgütüne destek sağlandığı iddialarına karşı belirtilen düzenlemenin yapılmasıdır.

Öte yandan konuyu, 674 sayılı KHK'nın 39. maddesiyle 5393 sayılı kanunun 57. maddesine ek fıkra getirilmesiyle birlikte değerlendirmek gerekir. Bu maddeyle belediye başkanlarının görevden alınmasında gerekçe teşkil eden hususlara benzer hallerin tespiti halinde idari vesayet uygulamasının yeni bir boyutu ortaya konulmuştur. Buna göre;

“Belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadelede 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...Bu fıkra kapsamındaki ihtiyaçlar; parasal ve bütçe sınırlamasına tabi olmaksızın 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22. maddesinde belirtilen usule göre temin edilir.

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 taşınırlarına 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 işlemi yapan makam tarafından yapılır.”

Görüldüğü üzere yukarıdaki fıkra görevden uzaklaştırmanın bir derece altı olan uygulamalara yasal taban sağlamaktadır. Fıkra içeriğinde terör ve şiddet olaylarıyla mücadele kapsamında üç farklı idari vesayet yetkisi söz konusudur:

İlk olarak valilik söz konusu hizmeti emrindeki çeşitli kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yerine getirip, bedelini ilgili belediye veya bağlı idaresinin merkezi yönetimden aldığı paylardan kestirebilir; üstelik bunu yaparken de parasal ve bütçesel sınırlamaya tabi değildir. Bu hükümden anlaşılacağı üzere valiliğin yapacağı ya da yaptıracığı hizmetin ilgili belediye veya bağlı idaresinin bütçe imkânlarıyla sınırlı kalması gibi bir zorunluluk söz konusu değildir. Hükmün içeriğinde sadece valilik denilmesi kaymakamlıklara bu yetkinin verilmediği anlamına gelmektedir. Ancak uygulamada ilçe ve belde belediyeleri bakımından bu yetki uygulanırken kaymakamın görüşüne başvurulması mümkündür.

İkinci olarak, 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 taşınırlarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulabilmektedir. Bu madde özellikle kamuoyunda “hendek” ya da “çukur kazma” olayları olarak bilinen ve belediye başkanlarının görevden alınmalarına en büyük gerekçe teşkil eden terör olaylarında kamyon, kepçe vb. belediye araçlarının kullanılması üzerine getirilmiştir. Madde durumun tespitini valiliğe bırakırken el koyma işlemlerinin mahallin en büyük mülki amirince yürütülmesi diyerek kaymakamlara da bu yetkiyi vermektedir. Esasen afet vb.



durumlarda mülki idare amirleri benzer el koyma yetkilerine sahiptir. Örneğin, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanununun 6. maddesi uyarınca vali ve kaymakamlar, deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerin meydana gelmesinden sonra, askerler ve hâkim sınıftan olanlar hariç olmak üzere, 18-65 yaş arasındaki bütün erkeklere görev vermeye, bedeli, ücreti ya da kirası sonradan ödenmek üzere, canlı, cansız, resmi ve özel her türlü taşıt araçlarına ve gerekli makine, araç ve gereçlerine el koymaya ve hiçbir kayıt ve koşula bağlı olmaksızın tedavi, kurtarma, yedirme, giydirme ve barındırma gibi işlerle bu gibi işlerin gerektirdiği ivedi satın almaları ve kiralama yapmaya, diğer kurum ve kuruluşların olduğu gibi belediyelere ve bunlara bağlı kurum ve kuruluşlara ait olan her türlü taşınmazlara el koymaya yetkilidir.

Üçüncü ve son husus belediye personeline ilişkindir. Madde içeriğinden, sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılabileceği; bu durum gerçekleştiğinde göreve iade işleminin ancak uzaklaştırma işlemini yapan vali veya kaymakam tarafından yapılabileceği anlaşılmaktadır. Bilindiği gibi görevden uzaklaştırma 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 137. maddesi kapsamındaki idari bir işlem ve aslında bir ceza olmayıp, tedbir mahiyetinde uygulanmaktadır. Görevden uzaklaştırma, memurların ceza veya disiplin soruşturması ile karşı karşıya kalmaları durumunda, görevi başında kalmalarında sakınca bulunması hallerinde uygulanan geçici bir önlemdir (Altay, 2004: 9). Bu tanımdan anlaşılacağı üzere görevden uzaklaştırma işleminin uygulanması için ceza ya da disiplin soruşturma söz konusu olmalıdır. Kamu hizmetlerinin gerektirdiği durum ifadesi bu bakımdan değerlendirilmelidir. Görevden uzaklaştırmanın ikinci unsuru memurun görevi başında kalmasında sakınca bulunmasıdır. Genelde sakınca ifadesinden delilleri karartma tehlikesi ya da soruşturmanın selametini engelleme ihtimali anlaşılmaktadır. Bütün bu açıklamalar ışığında terör ve şiddet olaylarına destek oldukları gerekçesiyle haklarında ceza ve disiplin soruşturması açılan belediye personelinin vali ve kaymakamlar tarafından görevden uzaklaştırılabileceği, böyle bir durumun gerçekleşmesi halinde amiri olan belediye başkanı ya da belediye birimleri müdürleri tarafından göreve iade edilemeyecekleri; göreve iade işleminin ancak onları görevden uzaklaştıran vali veya kaymakam tarafından yapılabileceği ortaya çıkmaktadır. Madde içeriğinde buna vurgu yapılmasının nedeni göreve

iade işleminin 657 sayılı kanununun 138. maddesinde belirtilen görevliler tarafından yapılabilmesidir. Bu görevliler atamaya yetkili amirler, bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlardır. Yani, illerde valiler ilçelerde kaymakamlar zaten görevden uzaklaştırma işlemi yapabilmekte; ancak göreve iade işlemi atamaya yetkili amirler tarafından da gerçekleştirilebilmektedir. 5393 sayılı kanununun 57. maddesiyle getirilen yeni durumda terör ve şiddet olaylarına destek gerekçesiyle vali ve kaymakamlar tarafından görevden uzaklaştırılan belediye personelinin ancak kendilerini görevden uzaklaştıran vali ve kaymakamlar tarafından göreve iade edilebilecekleri anlaşılmaktadır.

d- Belediye meclislerinin belediye başkanının çağrısı olmadan toplanamaması ve toplantı olmadığı sürece belediye meclisi görevinin belediye encümen üyeleri tarafından yürütülmesi: Konuyla ilgili son olarak değineceğimiz husus görevlendirme yapılmasıyla birlikte görevlendirme yapılan belediyelerde, özellikle terör ve şiddet olaylarına destek gerekçesiyle görevden alınan belediye başkanlarıyla çalışan belediyelerde belediye meclislerinin işlevsiz kalmasıdır. Söz konusu belediyelerde belediye meclisleri artık sadece belediye başkan vekili (kayyum) çağrıda bulunursa toplanabilmektedir. 5393 sayılı kanununun 20. maddesi uyarınca *“Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Meclis, resmî tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilir. Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür”*. Aynı madde içeriğine göre belediye başkanının, belediye meclisini ancak olağanüstü toplantılara çağırabileceği hükme bağlanmış olup, bu durum da sayısal olarak sınırlanmıştır. Buna göre; *“Belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır”*. Kanununun 45. maddesine getirilen ek fıkra olağanüstü durumu görevlendirme yapılan belediyeler için olağan ve rutin hale dönüştürmüştür. Söz konusu husus daha önceki görevden uzaklaştırmalarla mevcut uygulama arasındaki en önemli farktır.

Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması sadece Türk mevzuatında değil, pek çok ülkede örnekleri görülen bir uygulamadır. BTÖ şehirlerde faaliyetlerinin artırması ve bazı belediyelerin bu konuda sorumlu olduklarının tespitinin ardından yaşanan darbe kalkışması 2005 yılında kabul edilen belediye



kanunıyla hafifletilen idari vesayetın terörle bağlantılı konularda artırılmasına neden olmuştur. Söz konusu “düzenlemenin yerel özerklik ya da yerel demokrasi yerine hizmet sunumunu öncelik haline getirdiği” ifade edilmektedir (Yaslıkaya, 2018: 257). Yeni düzenleme ile belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması, yerlerine kayyum görevlendirmesi yapılmasının yanında belediye meclislerini, mali yönetimini ve personelini ilgilendiren katı hükümler getirilmiştir.

SONUÇ

Geçmişte belediye başkanlığı görevinin atanmışlar tarafından yürütülmesi hem Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen yıllarda hem de askeri ihtilallerin ardından başvurulan bir yöntem olmuştur. Türk kamu yönetiminin vesayetçi olduğu şeklindeki yaygın kanaat 2005 yılında kabul edilen belediye kanunlarıyla paradigma değişikliğine uğramıştır. 1982 Anayasasının idari vesayete dayanak sağlayan hükümleri değiştirilmese de pek çok idari vesayet düzenlemesi yeni mevzuatla kaldırılarak idari özerkliğin artırılması hedeflenmiştir. Esasen 1982 Anayasasından sonra belediyelerin başkan ve meclis üyelerini doğrudan ilgilendiren iki önemli idari vesayet uygulaması yürürlüğe girmiştir. Bunlardan ilki Anayasasının 127. maddesiyle İçişleri Bakanına belirli koşullar dâhilinde belediye başkanlarını görevden uzaklaştırabilmesidir. Çalışmanın esas konusu olan ikinci düzenleme 2016 yılında 5393 sayılı kanunda yapılan değişiklik sonrasında görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine yapılan görevlendirmeler (kayyum) bakımından terör bağlamındaki yönetsel bir değişikliktir. 2016-2019 döneminde izlenen bu yöntemin uygulamasına 31 Mart 2019 yerel seçimleri sonrasında devam edilmiştir. BTÖ yanında FETÖ/PDY örgütünün giriştiği darbe kalkışması, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde terörle bağlantılı konularda vesayet uygulamasını ağırlaştırmasına neden olmuştur. Seçilmiş belediye başkanlarının görevden alınması çeşitli çevrelerce demokrasi konusunda eleştiri ve endişelerle karşılanmıştır. Oysa terörle mücadele ve terör örgütlerinin finansmanının önlenmesi bu uygulamanın temel gerekçesidir ve çalışma içerisinde incelendiği üzere Avrupa'nın çeşitli ülkelerinde benzer idari vesayet örneklerine rastlanmaktadır. Ayrıca AYYÖŞ, belirli koşulların gerçekleşmesi halinde idari vesayet uygulamalarına izin vermektedir. Öte yandan, belediye hizmetlerinin merkezi yönetim birimlerince üstlenilmesi gibi kayyum atamalarıyla birlikte yürüyen uygulamalar Avrupa'da karşılığı bulunan örneklerdir. Benzer biçimde

gerek duyulan hallerde belediye araç ve gereçlerine al konulabilmesi geçmişten bu yana uygulanan bir yöntemdir.

Anayasanın 127. maddesi idarenin bütünlüğüne vurgu yaparak üniter devlete yönelik saldırı olması halinde idari vesayete anayasal taban sağlamaktadır. Bu nedenle, 5393 sayılı kanunda 2016 yılında yapılan değişikliklere kadar belediye başkanlarının görevden alınmasıyla, değişiklik sonrası görevden almanın sonuçlarını farklı değerlendirmek gerekir. Esasen en önemli fark görevden almada değil, yapılan belediye başkan vekili görevlendirmelerinde görülmektedir. Bu uygulama, Almanya ve İngiltere örneklerinde görüldüğü üzere gerektiğinde istisnai durumlarda belli koşulların gerçekleşmesi halinde tercih edilmektedir. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine belediye meclisi tarafından görevlendirme yapılması uygulaması, terörle bağlantılı olduğu iddia edilen belediye başkanları bakımından terk edilmiştir. Artık vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar belediye başkan vekili (kayyum) olarak görevlendirilmektedir. Gerekçe terör ve terörün finansmanı olduğu için her devletin kendi egemenlik yetkisinin kapsamında değerlendirilmesi gereken bu tercihin keyfilikten ziyade zorunluluktan doğduğu anlaşılmaktadır. Terör olaylarının daha yoğun olduğu dönemlerde bile başvurulmayan bu yöntem, şehirlerdeki terör olaylarında belediye imkân, araç ve personeliyle destek verilmesine tepki olarak kullanılmaya başlanmıştır.

İdari vesayetin yeniden ağırlık kazanmasında belediyelerin öz gelirlerinin azlığı ve daha çok merkezin gönderdiği kaynaklara bağımlılığın etkisinin olduğu açıktır. Kaynaklarının çoğunluğu merkezi yönetimden gelen belediyeler bakımından idari vesayetin azaltılması sağlıklı sonuçlar vermediği gibi belediyelerin öz gelirlerinin artması (mali özerklik) ile idari özerklikleri arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Kaynağın sahibi her zaman denetim yetkisine sahiptir. Bütçesinin çoğunluğu merkezi yönetim tarafından gönderilen ödeneklerden oluşan belediyelerin mali kaynaklarını terör örgütüne destek için kullanması yerel özerklik kavramıyla ilişkilendirilemez. Terör suçlarının kapsamı konusunda AB ve Avrupa Konseyi ile anlaşmazlık yaşasa bile Türkiye'nin karşı karşıya olduğu terör faaliyetlerinin ağırlığıyla ilgili genel bir kabul vardır. Çalışma içerisinde incelendiği üzere Fransa, Almanya, İngiltere başta olmak üzere pek çok Avrupa ülkesi belediyeler üzerinde kapsam ve derecesi değişen farklı idari



vesayet uygulamalarına sahiptir. Avrupa örneklerinde daha çok “mali gerekçelerle görevden uzaklaştırma” gibi uygulamalara rastlanırken, Türkiye’de konu kamu kaynaklarının BTÖ’ye kullandırılması gibi hem mali hem de iç güvenlik boyutuyla önem kazanmıştır. Bununla birlikte, belediyelerin, ayrı tüzel kişilikleri ve özerklikleri olmasına rağmen, özünde bir kamu kuruluşu olduğunu; yukarıda belirtildiği üzere idarenin bütünlüğü ya da başka bir deyişle üniter devlet bakımından idari vesayetin anayasal niteliği bulunduğunu unutmamak gerekir. Farklı ülkelerin farklı uygulamalarının olması evrensel demokratik değerlerle kendi ülke gerçeklerinin bileşiminin bir sonucudur. Türkiye’de 2016 yılından bu yana uygulanan kayyum yöntemini bu kapsamda değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

Advocate (2004), “Mayor who performed first same-sex wedding in France fights sanctions”, <https://www.advocate.com/news/2004/06/18/mayor-who-performed-first-same-sex-wedding-france-fights-sanctions-12809>, (01.04.2021).

Apan, A. (2015), *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*, Ankara: TİAV Yayınları.

Avrupa Konseyi (2017), “Local and regional democracy in the Republic of Moldova”, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-republic-of-moldova-monitoring-com/1680939183>, (02.04.2021).

AYBYK (2017a), <https://rm.coe.int/168070b781>, (09.10.2017).

AYBYK (2017b), <https://rm.coe.int/16806fbf0d>, (10.10.2017).

AYBYK (2020), <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-turkey-/16809cba58>, (15.12.2020).

Ceylan, S. G. (2004), “Roma Hukuku’nda Kayyımılık (Cura) Müessesesine Genel Bir Bakış”, *AÜHFD*, 53(1), 221-230.

Constitute Project (2021), “France’s Constitution of 1958 with Amendments through 2008”, https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en, (01.04.2021).

Coşkun, S. (1976), *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet*, Ankara.

Çelik, A. (2005), “Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(14), 145-159.

Duve, T. ve Drechsler, W. (2010), “Insolvent Local Government: Lessons from Germany”, http://www.nispa.org/files/conferences/2010/papers/201004121221300.Duve_Drechsler.pdf, (14.10.2017).

Erdoğan, O. (2019), “Belediyelere Kayyum Atanması Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türk İdare Dergisi*, 488, 245-264.

Evren, A. (2004), *Görevden Uzaklaştırma Devlet Memurlarının ve Sözleşmeli Personelin Görevden Uzaklaştırması*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gunlicks, A. B. (1988), “Constitutional Law and the Protection of Subnational Governments in the United States and West Germany”, *Publius: The Journal of Federalism*, 18(1), 141-158.

Güler, T. ve Yılmaz, A. (2018), “Yerel Demokrasi–Güvenlik Sarmalında Yerel Yönetimler: Türkiye’de Belediyelere Kayyum Atanması Pratiği”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(68), 1801-1816.

Günday, M. (2017), *İdare Hukuku*, 11. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Gürbüz, C. (2019), “Demokrasi Açısından Türkiye’de Kayyum Uygulaması”, *GAÜN İİBFD*, 1(2), 36-52.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents>, “Greater London Authority Act”, (09.10.2017).

İçişleri Bakanlığı (2018), “Terör Nedeniyle Belediyelere Yapılan Görevlendirmeler”, <http://www.diab.gov.tr/kurumlar/diab.gov.tr/duyurular/Belediyeler.pdf>, (15.02.2018).

İçişleri Bakanlığı (2019), “Belediyelerdeki Kayyum Sistemi Ve Mevcut Durum Raporu”, https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/lcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf, (12.05.2019).

Karasu, K. (2003), “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, A.Ü. *SBFGETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı 2, No: 60*, Ankara.



Karasu, K. (2009), “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.

Kavruk, H. ve Yaylı, H. (2008), “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 1-31.

Kavruk, H. ve Tatar, T. (2010), “Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi”, *AÜHFD*, 59 (4), 631-690.

Keleş, R. (1992), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 1. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi.

Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72(2), 299-313.

Köse, R. (2020), “Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları”, *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 9 (2), 1520-1547.

Negruț, V. (2016), “The Control of the Administrative Tutelage Exercised by the Prefect”, *ACTA Universitatis Danubius*, 12(1), 22-30.

Pál, E. (2018), “Models of Legal Supervision over Local SelfGovernments in Continental Europe (Excluding France)”, *Pécs Journal of International and European Law*, 2, 6-20.

Soysal, M. (1997), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 11. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Şinik, B. Uçar, A. Y. ve Dik, E. (2016), “1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(2), 1-27.

TDK (2021), “Kayyum”, <https://sozluk.gov.tr/>, (29.03.2021).

TDV (2021), “Kayyum”, <https://islamansiklopedisi.org.tr/kayyum>, (29.03.2021).

Tortop, N. (1991), “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), 3-9.

Tournemire, G. (2014), “European Economy, Coordination arrangements across government sub-sectors in EU Member States”, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp517_en.pdf, (28.09.2014).

Turan, H. (2016), “Centrist Administrative Structure and Administrative Tutelage Audit on Local Government Bodies”, *International Journal of Trade, Economics and Finance*, 7 (1), 13-17.

Turan, A. (2020), “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Belediye Başkanlarının Göreve Gelmesi ve Görevden Alınması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 29(2), 1-19.

Uçar, A. Y. (2016), “Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(3), 95-117.

United States Department of Commerce (1956), “Economic Developments in Algeria 1956”, *World Trade Information Services Economic Reports Part 1*, 1-12.

Vedinaş, V. (2015), *Drept administrativ/Administrative law*, 9th edition revised and updated, Bucharest: Universul Juridic.

Venice commission (2020), “The Replacement of Elected Candidates and Mayors”, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)011-e), (04.04.2021).

Wipo (2021), “Constitution of the Italian Republic”, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/it/it037en.pdf>, (01.04.2021).

Yaslıkaya, R. (2018). “Recent Developments in The Turkish Local Government System in The Context of Centralization and Decentralization Debates (2012-2018)”, H. Özüdoğru, M. Mulalç ve T. Çetin (der.), *Economic and Social Studies* içinde, Riga: Lambert Academic Publishing., 240- 263.

Yılmaz, A. Güler, T. ve Güven, T. (2020), “Parlamentar Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Sürecinde Türkiye’de Mülki İdare Sisteminin Dönüşümü”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 29(4), 45-71.

