

PAPER DETAILS

TITLE: BELEDIYE BASKANLARININ GEÇİCİ OLARAK GÖREVDEN UZAKLASTIRILMASI
ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA

AUTHORS: Abdullah ÇELİK

PAGES: 145-159

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/69866>

BELDİYE BAŞKANLARININ GEÇİCİ OLARAK GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMASI ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA

A STUDY ON TEMPORARY DISMISSAL OF MAYORS

Yrd. Doç. Dr. Abdullah ÇELİK*

Özet

1982 Anayasası yerel yönetimleri, il, belediye ya da köy halkının ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kuruluş esasları yasada belirtilen ve karar organları, gene yasada gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamaktadır. Öte yandan yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimin, ilke olarak yargı yolu ile olacağı belirtilmektedir. Bunun hemen arkasından ise, İçişleri Bakanı'na, yerel yönetim organlarını ya da üyelerini geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırabilme yetkisi verilmektedir.

Görevden uzaklaştırma çağın hukuk anlayışı ile ve özlenen demokratik sistemle çelişmektedir. Seçme ve seçilme yeterliliğini yok eden bir hükümlülük kararı bulunmuyorsa, işlenen suçların özelliği belediye başkanlarının görevini devam ettirmelerinde sakıncalı görünüyorsa, geçici önlem durumunda olan bu karar İçişleri Bakanı'na verilmemelidir. Buna karşın Bakanlığın görevi, belediye başkanlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmasını gerektiren nedenleri tespit ederek idari yargı organının bilgisine sunması olmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Görevden uzaklaştırma, yargı, belediye başkanı.

Abstract

The 1982 Constitution defines local governments established according to their special Law with their elected administrative bodies, as public juristic person to meet the common needs of provinces, municipalities and villages. Also the Law underlines that the way how the elected administrative bodies of local governments loss their role is principally controlled by judiciary. Beside this, however it is stressed that the Ministry of Interior is authorized to dismiss the local governments' administrative bodies or their member as a temporary measure.

Dismissal is contradictory with contemporary legal approach and democratic system. If there is not a decision for condemnation which eradicates the sufficiency for selection but if the peculiarity of the offence committed makes a mayor an undesirable person carrying on the duty, the power of dismissal as a temporary measure should not be given to the Ministry of Interior. The power and duty of the Ministry of Interior, here, should only be identifying the reasons for temporary dismissal of mayors and bringing the case to the notice of administrative courts.

Key Words: Dismissal, judiciary, mayor.

1. Giriş

1982 Anayasası, belediye başkanlarının görevine son verilmesini esas olarak yargı organına vermiştir. Ancak, bunun istisnası da vardır. O da belediye başkanlarının İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılmasıdır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasına konulan “ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir” cümlesi, delillerin ortadan kaldırılma olasılığı da olsa ve İçişleri Bakanı, yerel yönetim organları ya da bu organların üyeleri hakkında görevden uzaklaştırma yetkisini kullanmasa bile, bu yetkinin Anayasada bulunması yerel demokrasi ve yerel özerkliğe ters düşmektedir¹.

İçişleri Bakanı, geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisini kullanırken kendi partisine mensup belediye başkanları ile diğer belediye başkanları arasında nesnel davranmadığı konusunda genel bir kanı vardır. Bu kanının doğru olup olmadığı bu çalışmada irdelenmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla ilk önce yürürlükteki yapı sayısal veriler ve Danıştay kararları ile değerlendirilmiştir. Daha sonra çalışmada İçişleri Bakanı'na verilen belediye başkanlarını geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi Anayasa ve yasalardan çıkarılması; onun yerine Danıştay'a verilmesi önerilmiştir.

2. Görevden Uzaklaştırma

1982 Anayasası, belediye başkanlarının İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılmasına yetki verirken; ona sınırları belli olmayan bir takdir hakkı tanımakta ve keyfî olarak her zaman kullanabilme olanağı sağlamaktadır. Çünkü, İçişleri Bakanı ile belediye başkanları arasında siyasal görüş farklılıkları bulunmaktadır. Bundan da bir siyasal rekabet oluşmaktadır. Bu siyasal rekabetin meydana çıkması, alınan kararların tarafsızlığı ve hukukiliği konusunda şüpheler meydana getirecektir. Böyle bir uygulama haklı gerekçelere dayansa bile, bu şüphe hiçbir zaman ortadan kalkmayacaktır².

Görevden uzaklaştırma çağın hukuk anlayışı ile ve özlenen demokratik sistemle çelişmektedir. Seçme ve seçilme yeterliliğini yok eden bir hükümlülük kararı bulunmuyorsa, işlenen

* Harran Ü İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

¹ Ruşen Keleş, *Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye, Uluslararası Konferans*, TBD-KAV Yayını, Ankara, 5-6 Aralık 1996, s. 32.

suçların özelliği belediye başkanlarının görevine devam etmelerinde sakıncalı görünüyorsa, geçici önlem durumunda olan bu karar İçişleri Bakanı'na verilmemelidir³. Buna karşın Bakanlığın görevi, belediye başkanlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmasını gerektiren nedenleri tespit ederek idari yargı organının bilgisine sunması olmalıdır⁴.

Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması geçici bir önlem olarak Anayasa ve yasalarla düzenlenmiştir. Bunun anlamı belediye başkanlarının belli bir süre ile görevinden ayrı kalmasıdır. Bu nedenle görevden uzaklaştırılma ile göreve son verilme birbirinden farklıdır. Ancak, Devlet Memurları Yasası'nın 145. maddesinde geçici olarak görevden uzaklaştırma için disiplin kovuşturmasında en çok üç aylık sınır belirlenmiş; ceza kovuşturmasında ise, ilgilinin durumunun iki ayda bir incelenme zorunluluğu getirilmiştir. Bu yasanın 144. maddesinde ise, geçici önlemin devlet memurunun soruşturmaya konu olan fiillerinin, hizmetlerini sürdürmesine engel olmadığı durumlarda her zaman kaldıracağı hükmü getirilmiştir. Buna karşın, halk iradesinin gerçekleştiği yer olan belediyeler ve onların yürütme organı bu güvenceden yoksun bırakılmıştır.

Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasına ilişkin ne Anayasa ne de yasalarda görevden uzaklaştırılmanın ne zaman başlayacağı ve ne zaman biteceği konusunda herhangi bir açıklık bulunmamaktadır. Açılan bir soruşturmanın kesin hükümle sonuçlanması, Türk yargı sisteminde belediye başkanlarının görev süresine kadar devam edebilmekte ve hatta bu sürenin ötesine de geçebilmektedir⁵. Soruşturma ya da kovuşturmaya uğrayan belediye başkanlarının görev süreleri en çok beş yıldır. Dolayısıyla görevi ile ilgili bir suçtan dolayı geçici olarak uzaklaştırılan belediye başkanları, uygulamada görevine kesin son verme yaptırımına maruz kalabilmektedirler⁶.

Belediye başkanlarının görevi savsaklama ya da kötüye kullanma gibi bir suçtan, siyasal partilerin üyelerinin, yetkili yönetsel organlara; rüşvet ya da zimmet iddiası ile Cumhuriyet Savcılığı'na yapacağı bir ihbar ya da şikayet üzerine İçişleri Bakanı görevden uzaklaştırma yetkisini kullanabilir. Ancak, bu ihbar ya da şikayetin doğruluk derecesi, isnat edilen suçun özelliği, bu suç sabit olsa bile yargının vereceği cezanın çeşidi ve sınırı henüz belli değildir. Mahkemeye verilmeyen böyle bir yetkinin Bakan da olsa siyasal taraf olan bir siyasetçiye tanınması; belediye başkanlarını

² Ziya Çoker, "Yerel Yönetimler ve Anayasa", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 5, S. 6, Kasım 1996, s. 23.

³ Kazım Yenice, "Seçilmiş Yerel Yönetim Organının Görevden Uzaklaştırılması", *Cumhuriyet Gazetesi*, 28.9.1987.

⁴ TODAİE, *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara, 1992, s. 149.

⁵ Turan Yıldırım, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, Alkım Yayınevi, İstanbul, ty, s. 137.

⁶ Lütfi Duran, *Türk Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1988, s. 183.

zor durumda bırakmakta, kamu hizmeti gereği gibi karşılanmamakta ve halk iradesine ters düşmektedir⁷.

3. Görevden Uzaklaştırılan Belediye Başkanlarının Siyasal Partilere Göre Dağılımı

1982 Anayasası ve daha sonra belediye yasalarının siyasal iktidara verdiği “geçici olarak görevden uzaklaştırabilme” yetkisi, 1984 yılından sonra belli dönemlerde sık sık kullanılmıştır. Bu yetkinin nasıl kullanıldığı daha iyi açıklığa kavuşabilmesi için farklı dönemleri karşılaştırmak gerekir.

Çizelge 1: 1984 Yılı ile 26.3.1989 Tarihi Arasında Görevden Alınan ve İade Edilen Belediye Başkanları Sayısı ve Siyasal Partilere Göre Dağılımı

Siyasal Partiler	Görevden Alınan Başkan Sayısı	Gör. İade E.Bşk. Sayısı
ANAP	10	0
DYP	2	0
SODEP	5	0
Bağımsız	1	0
Toplam	18	0

Kaynak: Ali Öztekin, *Türkiye’de Merkezi Yönetim Belediye İlişkileri*, (Yayınlanmamış Tez, Malatya, 1992,) s. 75.; Bkz. Şentürk Uzun, *Türkiye’de 1980-1990 Yılları Arası Belediyelerin İdari ve Mali Yapılarındaki Gelişmeler ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, AÜ SBE, Ankara, 1994,) s. 11.

Çizelge 2: 26.3.1989 ile 1.4.1991 Tarihleri Arasında Görevden Alınan ve İade Edilen Belediye Başkanları Sayısı ve Siyasal Partilere Göre Dağılımı

Siyasal Partiler	Görevden Alınan Başkan Sayısı	Gör. İade E. Bşk. Sayısı
ANAP	1	1
DYP	10	6
IDP	1	1
SHP	12	10
Toplam	24	18

Kaynak: Öztekin, *Türkiye’de Merkezi Yönetim Belediye İlişkileri*, s. 75.; Bkz. Uzun, *Türkiye’de 1980-1990 Yılları Arası Belediyelerin İdari ve Mali Yapılarındaki Gelişmeler ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği*, s. 12.

Çizelge 1 ve çizelge 2, 1984 ile 26.3.1989 tarihi ve 26.3.1989 ile 1.4.1991 tarihleri arasında siyasal iktidar tarafından görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının sayısı ve siyasal partilere göre dağılımını göstermektedir. Her iki dönemin ayrı ayrı değerlendirilmenin sebebi; bir dönemde

⁷ Yenice, *Seçilmiş Yerel Yönetim Organının Görevden Uzaklaştırılması*.

ANAP’(Anavatan Partisi)ın hem merkezi yönetimde hem de belediye yönetiminde çoğunluğa sahip olması; diğer dönemde ise, belediye yönetiminin muhalefet partilerine geçmiş olmasıdır.

1984’den 26.3.1989 yerel seçimlerine kadar toplam 18 belediye başkanı İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılmıştır. Ancak, görevden uzaklaştırılan 18 belediye başkanından hiçbirisi görevine iade edilmemiştir. Bunların siyasal partilere göre dağılımı ise, ANAP 10, DYP iki, SODEP (Sosyal Demokrasi Partisi) beş ve bağımsız birdir.

26.3.1989’dan 1.4.1991 tarihine kadar toplam 24 belediye başkanı geçici olarak görevden uzaklaştırılmıştır. Bunlardan 18’i tekrar görevine iade edilmiştir. Bu dönemde de Anavatan Partisi siyasal iktidarı elinde bulunduruyordu. Buna göre, Anavatan Partisi’nden bir ve IDP (Islahatçı Demokrasi Partisi)den bir belediye başkanı geçici olarak görevden uzaklaştırılmıştır. İkisi de görevine tekrar dönmüştür. Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP)nin 12 belediye başkanı görevden uzaklaştırılmış ve bunlardan 10’nu görevine iade edilmiştir.

İki çizelge birlikte değerlendirildiğinde tek başına iktidarda bulunan Anavatan Partisi’nin İçişleri Bakanı’nın görevden uzaklaştırma yetkisini iki farklı dönemde iki farklı şekilde kullandığı görülmektedir. Birinci dönemde geçici olarak görevden uzaklaştıran belediye başkanlarından hiç biri göreve iade edilmemiştir. Dolayısıyla İçişleri Bakanı 1982 Anayasası’nın kendisine tanıdığı “geçici olarak görevden uzaklaştırabilme” yetkisini yerinde kullanmıştır.

İkinci dönemde ise, bariz bir biçimde bu yetkinin “partizanca” kullanıldığı görülmektedir. Çünkü, beş yıl içinde yalnız 18 belediye başkanı geçici olarak görevden uzaklaştırılırken, iki sene içinde 24 belediye başkanı görevden uzaklaştırılmıştır. Bunlardan % 75’i ise tekrar görevine dönmüştür. Yalnız % 25’inin haklı gerekçelerle görevden alındığına Danıştay tarafından karar verilmiştir.

Çizelge 3: 26.3.1989 ile 27.1.1994 Tarihleri Arasında Görevden Alınan ve İade Edilen Belediye Başkanları Sayısı ve Siyasal Partilere Göre Dağılımı

Siyasal Partiler	Görevden Alınan Başkan Sayısı	Gör. İade E. Bşk. Sayısı
ANAP	15	10
DYP	10	8
IDP	3	2
RP	3	2
SHP	14	11
Bağımsız	4	1
Toplam	49	34

Kaynak:TC İçişleri Bakanlığı (27.1.1994). Bkz. Zerrin Toprak Karaman, *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, 1996, s. 238.

Çizelge 3 bir seçim döneminde İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılan ve tekrar göreve iade edilen belediye başkanlarının sayılarını göstermektedir. Bu dönemde toplam 49 belediye başkanı geçici olarak görevden uzaklaştırılmıştır. Bunlardan 34’ü tekrar görevine iade edilmiştir. Dolayısıyla İçişleri Bakanı’nın 26.3.1989 ile 1.4.1991 tarihleri arasında olduğu gibi, “geçici olarak görevden uzaklaştırma” yetkisini yerinde kullanmadığına Danıştay’ca karar verilmiştir.

Son iki çizelgedeki veriler göz önünde bulundurulduğunda, siyasal iktidarın kendi partisine mensup olan belediye başkanları ile muhalefet partili belediye başkanlarına karşı aynı davranmadığı görülmektedir. Çünkü, çizelge 2’de, görevden uzaklaştırılan 24 belediye başkanı içinde yalnızca bir tane iktidar partisine mensup belediye başkanı bulunmaktadır. Çizelge 3’te ise, bir önceki dönemde geçici olarak görevden uzaklaştırılan belediye başkanları çıkarıldıktan sonra toplam 25 belediye başkanı kalmaktadır. Bu belediye başkanlarının sadece ikisi koalisyon ortağı olan Sosyal Demokrat Halkçı Parti’lidirler. Buna karşın diğer koalisyon ortağı olan Doğru Yol Partisi’nden hiçbir belediye başkanı görevden uzaklaştırılmamıştır. Geri kalan 23 belediye başkanı ise, muhalefet partilerine mensup belediye başkanlarıdır.

1995 yılı ve sonrasında hangi siyasal partiden kaç belediye başkanının görevden uzaklaştırıldığı ve bunların görevine iade edilip edilmediği konusunda somut verilere ulaşılamadı. Çünkü, İçişleri Bakanlığı’ndan 1995’ten sonra görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının siyasal partilere göre dağılımı, göreve iade edilenlerin sayısı ve hangi gerekçe ile görevden uzaklaştırıldıkları tarafımızdan istendi. Bakanlık, yalnız bir yıl içinde toplam görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının sayısını verdi.

İçişleri Bakanlığı’nın verdiği i sayısal verilere göre, 1995’de 11, 1996’da sekiz, 1997’de dokuz, 1998’de dört, 1999 yılında (büyük olasılıkla) seçimin etkisi ile hiçbir ve 9.8.2000 günü itibari ile 2000 yılında toplam 14 belediye başkanı görevden geçici olarak uzaklaştırılmıştır⁸. Buna karşın İçişleri Bakanlığı’ndan ayrı ayrı nedenlerle Danıştay tarafından görevine son verilen belediye başkanlarının sayısal verileri istendi. Aynı veriler Danıştay’dan da soruldu. Danıştay yetkilileri böyle bir veri sisteminin kendilerinde olmadığını söylediler. Bakanlık yetkilileri ise, seçilme yeterliliğini kaybetme ve 1580 sayılı Belediye Yasası’nın 53, 61 ve 76. maddeleri dahil olmak üzere

⁸ TC İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, S. B050MAH0071003/23898, 9.8.2000.

1995’de beş, 1996’da dört, 1997’de dokuz, 1998’de yedi, 1999’da iki, 2000’de iki ve 20.7.2001 günü itibari ile 2001 yılında toplam üç belediye başkanının görevine Danıştay tarafından son verildiğini belirttiler. Bu veriler sadece geçici olarak görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarını kapsamadığı için sağlıklı bir değerlendirme yapılmayabilir. Ancak şu söylenebilir ki, gensoru, yıllık çalışma raporu, seçilme yeterliliğini kaybetme ve belediye meclislerinin feshini gerektiren eylemlere katılan belediye başkanları bir kenara bırakılsa bile, yargı kararı ile görevine son verilen belediye başkanlarının sayısı, geçici olarak görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarından azdır. Dolayısıyla İçişleri Bakanı’nın görevden uzaklaştırabilme yetkisini hukuka uygun olarak kullanmadığı Danıştay’ca karar verilmiştir.

Ayrıca, 1995 yılından sonra İçişleri Bakanlığı’nca siyasal partilere göre veriler verilmediği için bu tarihlerde uzaklaştırılan belediye başkanlarının iktidar partilerine mi ya da muhalefet partilerine mi mensup olduğu konusunda bir şey söylenemez. Ancak, İçişleri Bakanı’nın “geçici olarak görevden uzaklaştırabilme” yetkisini, özellikle 2000 yılında sık sık kullandığı görülmektedir.

4. Yargı Kararlarında Görevden Uzaklaştırma

İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarından bazıları görevine dönmüşken; bazılarının görevine Danıştay’ca son verilmiştir. İçişleri Bakanı’nın işlemi bir yönetsel işlemidir. Dolayısıyla diğer yönetsel işlemler gibi 1982 Anayasası’nın 125. maddesinde öngörülen “idarenin her tür eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmü uyarınca, görevden uzaklaştırılan belediye başkanları yargı yoluna başvurabilmektedirler. Bu işlemlerin yasalara uygun olup olmadığına yönetsel yargı organları tarafından karar verilmektedir. Bu konuya ilişkin Danıştay 8. Dairesi ve idare mahkemelerinin kararları bulunmaktadır. Bu kararlardan bazıları aşağıda belirtilmiştir.

Danıştay 8. Dairesi;

“Asıl olan halkın oyuyla, seçimle gelen bu kişilerin [belediye başkanların], belirli dönem içinde görevlerini yerine getirebilmeleridir.

Haklarında açılan her soruşturma veya kovuşturma nedeniyle geçici olarak görevden uzaklaştırmaları halinde kamu hizmetinin sağlıklı biçimde yerine getirilmesi mümkün olamaz. Diğer taraftan, geçici olarak görevden uzaklaştırılan bu kişiler, soruşturma, kovuşturma ve yargılamadaki gecikmeler nedeniyle asli olan bu görevlerinden sürekli olarak uzaklaştırılmış olurlar.

Belediye başkanı hakkındaki savların önemi, ciddiyeti ve ağırlığı ile soruşturma ve kovuşturmanın sağlıklı bir şekilde incelenip sonuçlandırılabilmesi için görevde kalmalarının sakıncalı olması halinde ilgililer hakkında bu tür önlem kararı alınması mümkündür.

Davacı hakkında öne sürülen savlar nitelik ve kanıtlama açısından ilgilinin görevden alınması gerekmediği gibi soruşturmanın ulaştığı aşama bakımından da böyle bir önlem kararına gereksinim bulunmadığı⁹ gerekçesi ile İçişleri Bakanı'nın işlemini iptal etmiştir.

8. Daire bir başka kararda;

“ Anayasanın konuya ilişkin 127. maddesinde görevden uzaklaştırma bir ‘tedbir’ olarak nitelendirilmektedir. Bilindiği gibi tedbir, ortaya çıkması muhtemel bir zararı veya sakıncayı önceden görerek önlem alınmasıdır. Haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan bu kişilerin geçici bir önlem olarak, anılan kurallar uyarınca görevlerinden uzaklaştırılabilmeleri için soruşturma veya kovuşturmanın sadece başlatılması veya sonuçlandırılmış olması yeterli olmayıp, ...

İçişleri Bakanı'na tanınan bu yetkinin, kamu yararına aykırı, nesnel iddialara dayandırılmadan ve önemli sakıncaları bulunmadan kullanılması, belediyenin özerkliğini zedeler ve demokratik toplum yapısının gelişmesini de engeller.

... Belediye başkanı hakkında ileri sürülen suçlamalarla ilgili olarak yürütülen kovuşturmaların, Cumhuriyet Savcılıklarınca takipsizlik, mahkemelerce aklama, Danıştay 2. Dairesi kararı ile de ‘yargılanmasına yer olmadığı’ şeklinde sonuçlanmış bulunduğu anlaşılmıştır.

Soruşturma ve kovuşturmanın ulaştığı bu aşamada idareye tanınan takdir yetkisinin anılan yasaların amacına uygun olarak kullanılmadığını göstermektedir¹⁰ demiştir.

Yönetimin, mahkeme kararlarını 30 gün içinde yerine getirmesi gerekir. Ancak, kasten yerine getirmediği zaman kamu görevlileri aleyhine tazminat davası açılabilir. Böyle bir düzenleme, yönetim tarafından tazminat ödemek şartı ile mahkeme kararına uyulmayabileceği biçiminde yorumlandığı için, yargı kararlarını yerine getirmeyebilir¹¹.

Yukarıdaki olayda yönetim, geçici olarak görevden uzaklaştırılan belediye başkanını, yargıda bulunan bazı boşlukları kullanarak, hemen görevine iade etmemiştir. Belediye başkanı, toplam bir yıl üç ay 13 gün görevinden uzak kalmıştır¹². Dolayısıyla halk iradesi bir anlamda hiçe sayılmıştır.

Bir idare mahkemesi kararında; “... Davacının görevi sırasında devlete ve hükümete küfrettiği iddiası sabit olmadığı, bu konudaki kovuşturmanın devam ettiği gibi bu iddia sabit olsa dahi bu suçun davacının göreviyle ilgisi yoktur¹³” denilerek uzaklaştırma işlemi iptal edilmiştir.

⁹ D. 8, EN: 1987/414, KN: 1987/370, KT: 23.9.1987, *Danıştay Dergisi*, S. 70-71, 1988, s. 381.

¹⁰ D. 8, EN: 1991/398, KN: 1991/1931, KT: 9.12.1991, *Danıştay Bilgi İşlem Merkezi*.

¹¹ Turan Yıldırım, “Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, *İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırılmalı İdari Yargılama Usulü*, Sempozyum, Bildiri, Danıştay Başkanlığı, 11-12 Mayıs 2001, s. 2.

¹² İsmail Özay, *Yerel Yönetimler ve Yargı, Uluslararası Konferans*, TBD-KAV Yayını, 30 Nisan – 1 Mayıs 1997, Ankara, s. 156.

¹³ Konya İdare Mahkemesi, EN: 1990/991, KN: 1990/1509; Bkz. Selçuk Hondu, “Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 395, Haziran 1992, s. 24.

İçişleri Bakanı'na tanınan "geçici olarak görevden uzaklaştırabilme" yetkisi nesnel kriterlere dayanılmadan nasıl kullanıldığı İzmir Merkez İlçe Belediye Başkanı'nın başına gelen olayda açıkça görülmektedir. Olay, merkez ilçe belediye başkanının, *İzmir'in Sesi Gazetesi*'nde yayınlanan "Kalkınmada Kültürün Önemi" adlı bir makalesine ilişkindir. Bakanlık;

"İzmir Büyükşehir Belediyesi'ni küçük düşürdüğü, İzmir Büyükşehir Belediye Meclisi'nce alınmış olan düzenleyici ve yönlendirici kararları uygulamamakla, görevini ve belediye hizmetlerini aksattığı, belediye yatırımlarını üstlenen yüklenicilerle iş birliği yaparak çıkar sağladığı ve yolsuzluklara karıştığı savları ile hakkında soruşturma açıldığı" gerekçesi ile belediye başkanını geçici olarak görevden uzaklaştırmıştır. 8. Daire;

"Davacının gazetede yayımlanan makalesi, kültür konularında kişisel görüşünü ve belediyece yapılan olumlu uygulamaları anlatır nitelikte olup görevin aksatılmasına ilişkin bir yönü bulunmamaktadır. Büyükşehir Belediyesi'nce alınmış hangi kararın davacı tarafından uygulanmayarak hizmetleri aksattığı ve yüklenicilerle işbirliği yapıp kişisel yarar sağladığı da belgelerle ortaya konulmamıştır"¹⁴ diyerek İçişleri Bakanı'nın işlemini hukuka aykırı bulmuştur.

İmar Yasası'na aykırı olarak imar planı değişikliği yaptığı gerekçesi ile görevden uzaklaştırılan bir belediye başkanının açtığı davada; "imar planı değişikliklerinin gerçekleştirilerek yürürlüğe girmesi, imar mevzuatı uyarınca belediye başkanlarının tasarrufları ile değil, belediye meclisi kararları ile mümkün bulunduğundan bu yönüyle de ilgilinin görevden alınmasını gerektirmediği açıktır"¹⁵ denilerek İçişleri Bakanı'nın işlemi iptal edilmiştir.

8. Daire'nin bir başka kararında ise;

"Olayda davacı hakkında belediyenin araç, gereç, işçi ve malzemelerini kendi özel işinde kullandığı, İmar Yasası'na aykırı davrandığı, bazı işlemleriyle belediyeyi zarara uğrattığı, yargı kararını uygulamadığı nedeniyle 14'den fazla suçtan soruşturma açılmış, bu nedenle de geçici olarak görevinden uzaklaştırılmıştır.

Davacı hakkında ileri sürülen savların ciddi ve önemli boyutlarda olduğu açıktır"¹⁶ denilerek İçişleri Bakanı'nın işlemi hukuka aykırı bulunmamıştır.

Görevden uzaklaştırılan bir belediye başkanı, bu işlemin iptali için Eskişehir İdare Mahkemesi'nde dava açmıştır. Eskişehir İdare Mahkemesi, davacının, görevle ilgili isnat edilen suçlar nedeniyle hakkında soruşturma açıldığı, bazı eylemleri nedeniyle de adli yargıda davalar açılmış olduğundan, görevinden önlem olarak uzaklaştırılmasında hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesi ile red etmiştir. Davacı, bu karara karşı temyiz yoluna baş vurmuştur. Bunun üzerine 8.

¹⁴ 8. D., EN: 1987/940, KN: 1988/152, KT: 7.3.1988, *Danıştay Bilgi İşlem Merkezi*.

¹⁵ 8. D., EN: 1991/1014, KN: 1991/1276; Bkz. Hondu, *Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi* s. 24-25.

¹⁶ 8. D., EN: 1993/1647, KN: 1994/701, KT: 2.3.1994, *Danıştay Dergisi*, S. 90, 1996, s. 837-838.; "Üzerinde atılı bir suçtan dolayı hakkında ceza davası açılmış olan belediye başkanının, dava süresince maiyetindeki görevleri etkilemesi söz konusu olduğundan..." 8. D., EN: 1994/7618, KN: 1996/2704, KT: 18.10.1996, *Danıştay Dergisi*, S. 93, s. 432.

Daire’ce, “Eskişehir İdare Mahkemesi kararının dayandığı gerekçe usul ve yasaya uygun olup, bozulmasını gerektiren başka bir neden de bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına”¹⁷ karar verilmiştir. Ancak azlık oyunda Eskişehir İdare Mahkemesi’nin kararının bozulması istenmektedir. Gerekçeleri ise, “davacı hakkında yaptırılan soruşturma ve yargılama sona erdiği ve ilgili akladığına göre, geçici olarak görevden almaya ilişkin dava konusu kararın hukuki dayanağı kalmamıştır. Bu nedenle kararın bozulması gerekir” şeklindedir.

5. Araştırma Bulguları

Alan araştırması, belediyelerin statülerine göre nüfus kriteri göz önünde bulundurularak “tabakalı örnekleme” yöntemi ile 250 belediye başkanı seçilmiş ve nüfusa eşit dağıtılarak temsili kümeler oluşturulmuştur.

3216 belediyeden 250 belediye başkanı seçilmek sureti ile toplam belediyelerin % 7.77’si örneklem olarak ele alınmıştır. Bu ortalama oran, belediyelerin statülerine göre değişebilmektedir. Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediye başkanlarının tamamı, büyükşehir altkademe belediye başkanlarının % 93.54’nü, il merkezi belediye başkanlarının % 56.92’si, ilçe belediye başkanlarının % 8.71’i ve belde belediye başkanlarının % 1.81’i oranında temsil edilmiştir. Belde ve ilçe belediye başkanlarının temsil oranının az olduğu görülmüştür. Bunun nedeni ise, belediye sayılarının çok; nüfuslarının az olmasıdır.

250 belediye başkanı alan araştırmasına seçilirken, belediyelerin coğrafi bölgelere göre dağılımı göz önüne alınmış ve görece bir denge sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda yaklaşık olarak illerin % 83’ü araştırma kapsamına alınmıştır. Başka bir anlatımla, bu illerden; il merkezi, ilçe ya da belde belediye başkanlarından herhangi biri anket sorularını yanıtlamışlardır. Buna ek olarak da gelişmiş il, ilçe ve belde belediye başkanları olduğu gibi; az gelişmiş ya da gelişmekte olan il, ilçe ve belde belediye başkanları da alan araştırmasında yer almışlardır.

Örnekleme oluşturan 250 belediye başkanlarından “İçişleri Bakanı’na verilen belediye başkanlarını geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi Anayasa ve yasalardan çıkarılmalıdır” yargı sorusuna 209; “belediye başkanlarının görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılırsa, geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi Danıştay’a verilmelidir” sorusuna 210 belediye başkanı yanıt vermişlerdir. Bunların çözümlemesi ise, SPSS programında yapılmıştır.

¹⁷ 8. D., EN: 1990/1615, KN: 1991/1020, KT: 27.5.1991, *Danıştay Dergisi*, S. 84-85, s. 530.

5.1. İçişleri Bakanı'na Verilen Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırma Yetkisi Mevzuattan Çıkarılmalı

“İçişleri Bakanı'na verilen geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi yerel demokrasi ve yerel özerkliğe aykırıdır. Bu nedenle mevzuattan çıkarılmalıdır” varsayımı hakkında başkanların tutumunu öğrenmek amacıyla bir yargı sorusu sorulmuştur. O da “İçişleri Bakanı'na verilen belediye başkanlarını geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi Anayasa ve yasalardan çıkarılmalıdır.” Genel olarak belediye başkanlarında, bu yargıya katılım “kesinlikle katılıyorum” % 40.2, “katılıyorum” % 40.7, “kararsızım” % 2.9, “katılmıyorum” % 12.4 ve “kesinlikle katılmıyorum” % 3.8'dir. “Kesinlikle katılıyorum” ve “katılıyorum” birlikte yorumlandığında başkanların % 80.9'u bu düzenlemenin mevzuattan çıkarılmasını uygun görmüşlerdir. Bu oran büyükşehirde % 72.8, büyükşehir ilçe ve ilde de % 80.6, büyükşehir altkademede % 81.8, ilçede % 79.4 ve beldede % 85.4'tür (Çizelge :4)

Çizelge 4: İçişleri Bakanı'na Verilen Belediye Başkanlarını Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırma Yetkisi Anayasa ve Yasalardan Çıkarılmalıdır.

Bld. Statileri	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kararsızım		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Byş	3	27.3	5	45.5	2	18.2	1	9.1	0	0	11	100
B. İlçe	11	30.6	18	50.0	2	5.6	4	11.1	1	2.8	36	100
B.Altk.	5	22.7	13	59.1	0	0	3	13.6	1	4.5	22	100
İl	13	41.9	12	38.7	0	0	5	16.1	1	3.2	31	100
İlçe	29	42.6	25	36.8	1	1.5	10	14.7	3	4.4	68	100
Belde	23	56.1	12	29.3	1	2.4	3	7.3	2	4.9	41	100
G.Top	84	40.2	85	40.7	6	2.9	26	12.4	8	3.8	209	100

Belediye başkanlarının bu yargı sorusuna vermiş olduğu yanıtlar, araştırmacının edindiği izlenim doğrultusunda iki kategoride toplanabilir. Bunlardan birincisi, çoğu belediye başkanı bu düzenlemenin “yerel özerklikle bağdaşmadığı için mevzuattan çıkarılmalıdır” şeklinde tutumlarını belirtmişlerdir. İkincisi, özellikle belde belediye başkanları tarafından dile getirilen ve bu yetki onlar üzerinde sık sık kullanıldığı için kaldırılması yönünde seçeneklerini belirtmişlerdir. Geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisinin kaldırılmasının en çok onlar tarafından istenilmesi bunun

göstergesi sayılabilir. Buna karşın bu yetki, istisnalar dışında (Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanı bu yetki ile geçici olarak görevden uzaklaştırılmış ve daha sonra görevine iade edilmiştir¹⁸.) büyükşehir belediye başkanları üzerinde hemen hemen hiç uygulanmamıştır. Dolayısıyla kendilerine fazla uygulanmayacağını düşünerek belediyelerin statülerine göre bu yetkinin kaldırılmasını en az onlar uygun görmüşlerdir.

5.2. Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırma Yetkisi Danıştay’a Verilmeli

Yürürlükteki mevzuat, belediye başkanlarının görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılırsa, kesin hükme kadar geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisini İçişleri Bakanı’na vermiştir. Siyasal taraf olan bir organa bu yetkinin verilmesi kamu yönetimi yazınında eleştirilmektedir. Bir önceki yargı sorusuna başkanlarca verilen yanıtlarda da belediye statüsü ve siyasal parti gözetilmeksizin bu yetkinin kaldırılması uygun görülmüştür. Özerklik, denetimsizlik anlamına gelmediği için yeni bir düzenlemenin yapılması gerekir. Yeni bir düzenlemede bu yetki bağımsız bir organ olan Danıştay’a verilmelidir. İçişleri Bakanlığı’nın görevi ise, hakkında soruşturma açılan belediye başkanına yönelik ileri sürülen iddialar konusunda Danıştay’a belgeleri sunmakla sınırlı kalmalıdır. Böylece bu yetkinin siyasal amaçlarla kullanılabilir düşüncesi ortadan kalkmış olacaktır. Ancak, Danıştay bir taraftan en yüksek yönetsel mahkeme konumundadır. Diğer taraftan da devletin en yüksek danışma ve inceleme organıdır. Dolayısıyla bu yetkinin Danıştay’ın hangi Dairesi’ne verileceği sorunu ortaya çıkar.

Bilindiği gibi görevden uzaklaştırma bir önlem olup idari işlem hükmündedir. Yargıya idari işlem yapma yetkisi verilirse, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun değildir¹⁹. Bu nedenle bu yetki “İdari Daire”ye verilmelidir.

Geçici olarak görevden uzaklaştırma işlemi dosya üzerinde verilmelidir. Danıştay en geç 15 gün içinde geçici olarak görevden uzaklaştırma istemini ya kabul ya da red eder. İstem red edilirse artık soruşturmaya tabi tutulan belediye başkanı hakkında başka bir işlem yapılamaz. Adli yargı organının vereceği karara göre hareket edilir. İstem kabul edilirse, uzaklaştırma süresi en çok bir ay olmalıdır.

¹⁸ *Cumhuriyet Gazetesi*, 25.1.2000 ve 29.1.2000.

¹⁹ Orhan Pirlar, Nuri Tortop, Ahmet Başsoy, *Belediyeler ve İdari Vesayet*, TBD-KAV Yayını, Ankara, 1995, s. 94.; Kamu Yönetimi Araştırması Raporu’nda, geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi, iptal davalarında yürütmenin durdurulması kararı gibi idari yargı tarafından verilmesi önerilmiştir. TODAİE, *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, s. 150.

“Belediye başkanlarının görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılırsa, geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi Danıştay’a verilmelidir” yargısına katılım genel olarak belediye başkanları tarafından, “kesinlikle katılıyorum” % 35.2, “katılıyorum” % 48.6, “kararsızım” % 4.3, “katılmıyorum” % 8.6 ve “kesinlikle katılmıyorum” % 3.3 oranında belirtilmiştir. “Kesinlikle katılıyorum” ve “katılıyorum” birlikte irdelendiğinde başkanların % 83.8’i bu yetkinin Danıştay’a verilmesini istemişlerdir. Bu istem; büyükşehirde % 90.9, büyükşehir ilçede % 89.2, büyükşehir altkademede % 86.3, ilde % 87.1, ilçede % 73.5 ve beldede % 90.3’tür (Çizelge : 5).

Çizelge 5: Belediye Başkanlarının Görevleri İle İlgili Bir Suç Sebebi İle Haklarında Soruşturma ya da Kovuşturma Açılırsa, Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırma Yetkisi Danıştay’a Verilmelidir.

Bld. Statüleri	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kararsızım		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Byş	2	18.2	8	72.7	0	0	1	9.1	0	0	11	100
B. İlçe	12	32.4	21	56.8	2	5.4	1	2.7	1	2.7	37	100
B.Altk	5	22.7	14	63.6	3	13.6	0	0	0	0	22	100
İl	12	38.7	15	48.4	0	0	3	9.7	1	3.2	31	100
İlçe	21	30.9	29	42.6	4	5.9	12	17.6	2	2.9	68	100
Belde	22	53.7	15	36.6	0	0	1	2.4	3	7.3	41	100
G.Top	74	35.2	102	48.6	9	4.3	18	8.6	7	3.3	210	100

Geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisinin Danıştay’a verilmesini, en çok büyükşehir ve yaklaşık aynı oranda beldeler; en az ise, ilçe belediye başkanları uygun görmüşlerdir. Ancak, İçişleri Bakanı’ndan alınmasını isteyen ve Danıştay’a verilmesini istemeyenler de vardır. Bunların gerekçeleri; belediye özerk bir kuruluştur ve belediye başkanı da doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Halktan başka hiçbir organ onu görevden uzaklaştırmamalıdır.

6. Sonuç

1982 Anayasası, belediye başkanlarının görevine son verilmesini yargı organına vermiştir. Fakat, “ancak” ile başlayan cümle ilk cümleyi işlevsiz kılmakta ve yerel özerklikle bağdaşmayan bir hüküm bulunmaktadır. Çünkü, belediye başkanlarının görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılırsa, İçişleri Bakanı geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir biçiminde bir düzenleme vardır.

İçişleri Bakanı'nın "geçici olarak görevden uzaklaştırma" işlemi yargı denetimine tabi olmasına karşın, yargıdaki gecikmeler ve merkezi yönetimce hemen göreve başlatılmaması, uygulamada, belediye başkanlarının görevine bir anlamda kesin son vermeye dönüşebilir.

Danıştay 8. Dairesi ile idare mahkemelerinin kararları ışığında düşünüldüğünde geçici olarak görevden uzaklaştırılan belediye başkanları hakkında şu sonuçları çıkarmak mümkündür:

-Görevden uzaklaştırılma, istisnai hallerde başvurulması gereken bir "önlem" niteliğindedir. Önlem ise, ortaya çıkması olası bir zararı ya da sakıncayı önceden görerek tedbir alınmasıdır. Olması gereken ise, doğrudan halk tarafından bir seçim dönemi için seçilen belediye başkanlarının görevini beş yıl sürdürmesidir.

-Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılabilmesi için görevle ilgili bir suçun olması gerekir. Bu suça ilişkin haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılanlar geçici bir önlem olarak görevinden uzaklaştırılabilmesi için soruşturma ya da kovuşturmanın yalnız başlatılması ya da sonuçlandırılmış olması yeterli değildir. Bunlara karşı iddia edilen suçlamanın önemli ve ciddi kanıtlara dayanması gerekir.

-İçişleri Bakanı'na tanınan geçici olarak görevden uzaklaştırabilme yetkisi, nesnel kriterlere dayandırılmadan ve önemli sakıncalar bulunmadan kullanılması, belediyenin özerkliğini zedelediği gibi, seçmenin beklentilerine ve demokratik hukuk devleti ilkesine de ters düşmektedir.

-Belediye başkanları hakkında takipsizlik ve men-i muhakeme kararı verildiği zaman, İçişleri Bakanı tarafından göreve iade edilmesi gerekir. Aksi takdirde yönetim, ağır hizmet kusuru işlemiş olur. Böyle bir durumda ne hukuk devletinden ne de yerinden yönetimden söz edilebilir.

Siyasal taraf olan İçişleri Bakanı, "geçici olarak görevden uzaklaştırabilme" yetkisini kullanırken nesnel kriterlere dayandırılmadığı ve "partizanca" kullanılabilir varsayımını somut veriler doğrulamaktadır. Çünkü, sayısal veriler göz önüne alındığında, siyasal iktidara mensup belediye başkanları hakkında çok az kullanılmış; muhalefet partilere mensup belediye başkanları hakkında ise, sık sık kullanılmıştır.

Öte yandan alan araştırmasındaki sonuçlara göre, geçici olarak görevden uzaklaştırmanın İçişleri Bakanı'ndan alınarak Danıştay'a verilmesi uygun görülmüştür. Dolayısıyla, belediye başkanları geçici olarak görevden uzaklaştırmaya karşı değildirler. Onların karşı olduğu şey, bu yetkinin siyasal iktidara verilmesidir.

KAYNAKÇA

- Çoker, Ziya, “Yerel Yönetimler ve Anayasa”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. (Cilt) 5, S. (Sayı) 6, Kasım 1996, s. (Sayfa) 19-27.
- Duran, Lütfi, *Türk Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1988.
- Hondu, Selçuk, “Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 395, Haziran 1992, s. 19-28.
- Karaman, Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, 1996.
- Keleş, Ruşen, *Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye, Uluslararası Konferans*, TBD-KAV Yayını, Ankara, 5-6 Aralık 1996, s. 26-34.
- Özay, İsmail, *Yerel Yönetimler ve Yargı, Uluslararası Konferans*, TBD-KAV Yayını, 30 Nisan – 1 Mayıs 1997, Ankara, s. 155-159.
- Pirler, Orhan, Tortop, Nuri, Başsoy, Ahmet, *Belediyeler ve İdari Vesayet*, TBD-KAV Yayını, Ankara, 1995.
- TODAİE, *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara, 1992.
- Uzun, Şentürk, *Türkiye’de 1980-1990 Yılları Arası Belediyelerin İdari ve Mali Yapılarındaki Gelişmeler ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, AÜ SBE, Ankara, 1994.
- Yenice, Kazım, “Seçilmiş Yerel Yönetim Organının Görevden Uzaklaştırılması”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 28.9.1987.
- Yıldırım, Turan, “Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, *İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırılmalı İdari Yargılama Usulü*, Sempozyum, Bildiri, Danıştay Başkanlığı, 11-12 Mayıs 2001, s. 1-10.
- Yıldırım, Turan, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, Alkım Yayınevi, İstanbul, ty.