

"...

1 - İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ :

Anayasa Mahkemesi'ne 26.8.1987 gününde verilen dava dilekçesinde açıklanan iptal gerekçeleri özetle şöyledir :

Anayasa, 126. maddesinde "Merkezî idare", 127. maddesinde "Mahallî idareler" olmak üzere idarenin kuruluşunu iki başlık altında düzenlemiş, merkezî idarede "yetki genişliği" esasını benimsemiştir. Bu idare sisteminde karar mercii, merkezdeki yetkili devlet organlarıdır. Merkezî idarenin, kendi hiyerarşisine bağlı olan görevlilere, belli konularda, karar alma ve yerine getirme yetkisini tanınması olarak nitelendirilen yetki genişliği ilkesinin uygulanmasında, merkezî idare adına, bu idarenin bir memuru tarafından alınan kararlar merkezî idarece her zaman değiştirilebilir, yerine yenileri oluşturulabilir.

Merkezî idarede yetki genişliği esasını benimseyen Anayasa, mahallî idarelerde "yerinden yönetim" ilkesini uygun bulduğunu 127. maddesinin ikinci fıkrasında açıkça ortaya koymuştur. Anılan maddenin beşinci fıkrasına göre merkezî idarenin, mahallî idareler üzerindeki "idari vesayet" yetkisi, denetim hakkıyla sınırlıdır. Yine 127. maddenin birinci fıkrasına göre, mahallî idarelerin organları, seçmenlerce seçim yoluyla oluşturulur. Anayasa, bu oluşturmada ve organlık sıfatının kaybedilmesinde merkezî idareye herhangi bir yetki tanımamış, bu konulardaki itirazların yargı yoluyla denetleneceğini öngörmüştür. Merkezî idareye tanınan istisnaî yetki ancak, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma ya da kovuşturma açılan mahallî idare organlarını ya da bu organların üyelerini, geçici bir önlem olarak, İçişleri Bakanı'nın kesin hükme kadar uzaklaştırabilmesidir. Bakana, organlık sıfatının ortadan kaldırılması sonucunu doğuracak bir yetki verilmemiştir. Organlık sıfatının kazandırılması ve organların oluşturulmasında da Bakana hiçbir yetki tanınmadığı 127. maddenin gerekçesiyle, maddenin dördüncü fıkrasında açıkça belirtilmiştir. Açıklanan bu anlayıştan başka bir anlayış Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasındaki "Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmüne ve merkezî idarenin yalnızca idari vesayet yetkisine sahip olduğu biçimindeki yetki sınırlamasına aykırı olur. Anayasa, merkezî idareyi bu konuda yetkili kılmayı düşünseydi, yukarıda vurgulanan ilkeleri benimsemezdi.

Ülkemizde belediyeler, yerinden yönetim kuruluşlarının tipik örnekleridir. Öbür yerel yönetim birimlerine göre daha dinamik bir gelişme çizgisi izlemişler, özellikle kentleşme ve çok partili siyasal yaşamla birlikte daha ön plâna çıkmışlar, hem ulusal hem de yerel politikanın ilgi eksenine durumuna gelmişlerdir. Bu süreçte iktidarların kendi siyasal çıkarları için belediyeleri kullanma istekleri, yerinden yönetim ilkesini daraltan düzenlemelere neden olmuştur. Dava konusu yasa bu eğilimin somut bir belirtisidir. İktidar, bu yasa ile kendisine bağımlı bir yerel yönetim sistemi yaratma çabasına girmiştir. Getirilen hükümlerle, belediye meclisleri yetki ve statü kaybına uğratılmakta, belediye organlarının oluşturulmasında demokratik ilkelerden uzaklaşmakta, vesayet makamına, yerel yönetimin yerine geçerek karar alma olanağı tanınmaktadır. Anayasa'nın 91. maddesinde öngörülen kurallara ve yasa yapma tekniğine aykırı olarak görülür bir telâş içinde çıkarılan söz konusu yasanın, 283 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerini de kapsamına almasına karşın ne başlığında ne de içeriğinde bu hususu açıklayan bir belirti yoktur.

A- Yasanın 1. maddesi, 1580 sayılı Yasanın 93. maddesini değiştirmiştir.

1. Sözü edilen maddenin birinci fıkrasında belirtilen durumlarda, önceden üyeleri arasından bir başkanvekili belirleme yetkisinin belediye meclisinden alınıp belediye başkanına verilmesi, yerinden yönetim ilkesinin somut simgesi ve belediye tüzelkişiliğinin bir tür parlamentosu olan belediye meclisine güvensizliği anlatır. Belediye başkanvekilini belirleme yetkisinin yürütme organına değil, karar organına verilmesi yerinden yönetim ilkesinin doğal gereğidir. Şimdiye kadar zararı görülmemiş uygulamayı tersine çevirmenin pratik bir nedeni ve yararı yoktur, tersine sakıncaları vardır. Uygulamada muhalefete mensup belediye başkanları "hizmet şantajı" adı verilen bir yöntemle iktidar partisine geçmeye zorlanmakta ya da özendirilmektedir. Yeni düzenlemeyle, parti değiştiren belediye başkanları belediye meclislerine karşı bir tür siyasal güvenceye alınmak istenmektedir. Geçici bir süre ile de olsa, yerinden ayrılan başkana vekâlet edecek üyeyi belirleme yetkisinin belediye meclisinden alınarak başkanlara verilmesini öngören bu sistem partizanlığı teşvik eder.

2. Değiştirilen 93. maddenin ikinci fıkrasının başındaki "Belediye Başkanlığı ve başkanvekilliğinin aynı zamanda boşalma halinde" ibaresi için de aynı durumlar olasıdır. Bu nedenlerle, yasanın 1. maddesinin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının başında yer alan "Belediye Başkanlığı ve başkanvekilliğinin aynı zamanda boşalması halinde" ibaresi, Anayasa'nın 2. maddesindeki "demokratik hukuk devleti" ilkesine, 5. maddesindeki "devletin demokrasiyi koruma" amacına ve 127. maddesindeki "yerinden yönetim" kıstaslarına aykırıdır.

3. Belediye yasasının 93. maddesinin dördüncü fıkrasıyla öngörülen, geçici olarak bir başkanın görevlendirilebilmesinin, "hizmetin aksatılmaması" fikrine dayandırılması geçerli bir gerekçe değildir. Görevden uzaklaştırmayı takiben, İçişleri Bakanı'nın ataması yoluyla boşluğun doldurulmasında hizmetin aksamayacağını, belediye meclisince doldurulması durumunda ise aksayacağını kabulü bir mantık açmazını getirir. Asıl amaç, belediyeleri iktidarın uydusu durumuna getirmek ve partizanlığı pekiştirmektir. Getirilen hüküm, Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan "yerinden yönetim" ve "idarî vesayet" kıstaslarına aykırı bulunmaktadır. Genel anlamda yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin bir bölümünün devletin dışında, fakat onun genel denetimi altında başka kamu tüzelkişilikleri eliyle özerk bir biçimde yürütülmesidir. Yerinden yönetimin temelinde, kuruluşun kendi organlarıyla kendi kendini yönetme fikri vardır. Belediyeler, yer esasına göre oluşturulan yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Anayasa'ya göre, yerel yönetimler, yerel ortak gereksinimleri karşılamak üzere oluşturulan, kuruluş esasları yasayla belirtilen ve karar organları seçimle oluşmuş, tüzelkişiliğe sahip kuruluşlardır. Bir belediye başkanının görevden uzaklaştırılmasında hizmetin aksamaması için gerekli önlemleri alma görevi herkesten, hattâ idarî vesayet makamından önce belediye tüzelkişiliğinin en büyük karar organı olan belediye meclisine düşer. İdarî vesayet makamı ancak, belediye meclisinin görevini savsaklaması, yerine getirmemesi durumunda müdahale edebilir. Hizmet gerekleri dışında bir müdahale, yerinden yönetim ilkesiyle bağdaşmaz. Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasındaki gereklerle sınırlı idarî vesayet, sınırlı bir denetim yetkisidir. İptali istenilen fıkra bu sınırı aşmakta, idarî vesayet makamına verilen yetki, her boşluk doğmasında yeni bir atama sürecini zorunlu kılmaktadır. Bu ise, hizmeti aksatacaktır. Yeni düzenlemenin görevden uzaklaştırma yetkisini kullanan makama aynı zamanda atamayı teklif etme yetkisini vermesiyle, vesayet makamı, yerel yönetim biriminin yerine geçmiştir. Anayasa ile İçişleri Bakanına belli durumda, yerel yönetim organlarını ve bu organların üyelerini geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisi verilmişse de, görevden uzaklaştırdığı bir kimsenin yerine atama yetkisi verilmemiştir. Anayasa'nın vermediği yetki, idarî vesayet ilkesine dayanılarak alınmak istenmektedir. Bir an için bu yetki, idarî vesayet çerçevesinde kabul edilse, böyle olduğu varsayılsa bile, yetkinin nasıl kullanılacağını, kullanma koşul ve yöntemlerinin yasada belirtilmesi gerekirdi. Yetkinin kullanılmasına ilişkin esasları içermeyen yasa maddesi, belediye meclisinde çoğunluğa sahip parti grubunu

Esas Sayısı: 1987/22
Karar Sayısı: 1988/19

dikkate almayabilecektir. Maddenin TBMM'de görüşülmesi sırasında bu konudaki soruya İçişleri Bakanı cevap vermemiştir. Dayanılacak ölçütün, "siyasî takdir" ve "partizanlık" olduğu bugüne kadar yapılan uygulamalardan da bellidir. İçişleri Bakanı, siyasal yönden sakıncalı gördüğü kimse için yapay bir soruşturma açabilecek, buna dayanarak onu görevden uzaklaştırabilecek, sonra da kendi siyasal felsefesine ya da kişisel takdirine uygun birisini başkanvekili olarak görevlendirebilecektir. Tanınan yetki, siyasal iktidarın, yerel yönetimleri tek yönlü ve partizanca oluşturmasına yol açacaktır. Anayasa'nın öngördüğü idarî vesayet ölçütlerine uymayan keyfi yetki, partizanlığın kurumlaştırılmasına olanak vermesi nedeniyle Anayasa'nın Başlangıç kısmında yer alan "hürriyetçi demokrasi", 2. maddesindeki "demokratik devlet" ilkelerine, 5. maddesindeki "devletin demokrasiyi koruma" amacına ve siyasal partileri demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez öğeleri sayan 68. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır, iptali gerekir.

B- Yasanın 2. maddesinin, 3030 sayılı Yasanın 9. maddesine eklediği fıkra da, yukarıda 1580 sayılı Yasanın 93. maddesinin dördüncü fıkrası için ileri sürdüğümüz nedenlerle Anayasa'nın Başlangıç kısmına, 2., 5. maddelerine ve 68. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.

C- 2972 sayılı Yasanın 4. maddesini değiştiren 3394 sayılı Yasanın 3. maddesiyle, büyükşehir belediye başkanı ile büyükşehir ilçe belediye başkanları seçimi için, büyükşehir belediye sınırları bir seçim çevresi sayılmakta, buna karşın büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerin belediye meclisi üyelerinin seçiminde her ilçe bir seçim çevresi olarak kabul edilmektedir. Tasarının genel gerekçesinden, iktidarın, büyükşehir belediye başkanları ile büyükşehirdeki ilçe belediye başkanlarının aynı partiden olması amacını güttüğü anlaşılmaktadır. Bu, herşeyden önce, çok partili, çoğulcu demokrasiye aykırıdır. Büyükşehir belediye sınırları içinde birden fazla ilçe belediyesinin varlığı kabul edildiğine ve belediye başkanlarının seçimle gelmesi esası benimsendiğine göre, bu beldelerde oturan yurttaşlara kendi yöneticilerini serbestçe belirtmeleri hakkının da tanınması gerekmektedir. Aksi durumda ilçe belediyeleri birer şube durumunda düşünülür, başlarına da atama ile başkan getirilirdi.

Seçim esasının kabul edildiği her yerde onun sonuçlarına katlanmak demokrasi gereğidir. Büyükşehir belediye sınırları içinde siyasal bir şablona göre oluşturulacak bir "dikensiz gül bahçesi" arayışı, "hürriyetçi demokrasi" ilkesine açıkça aykırıdır. Tasarının genel gerekçesinde, büyükşehir belediyeleri sınırları içinde "uyumlu ve koordineli çalışma" ile belediye başkanlarının aynı partiden olmaları arasında ilişki kurulması doğru bir düşünce değildir. Bu düşünce yöntemi, bütün yurttaki tek parti egemenliğini geçerli bir ilke durumuna getirerek demokrasiyi inkârâ götürür. Büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediye başkanları arasında çıkması doğal anlaşmazlıkların hizmeti aksatacak boyutlara varmaması ve önlenmesi için gerekli mekanizmaları oluşturmak varken, uyumlu bir belde tutkusu uğruna demokrasiden vazgeçilmesi savunulamaz. Maddenin iki fıkrası birbiriyle çelişmektedir. Son fıkra, birinci fıkrada yer alan ilkeyle çelişen bir hüküm içermekte, büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerin belediye meclisi üyeleri seçimlerinde her ilçeyi bir seçim çevresi saymaktadır. Bu çifte standardın nedeni genel gerekçede ve madde gerekçesinde açıklanmamıştır. Uyumlu ve koordineli çalışma, yalnız büyükşehir belediye başkanıyla ilçe belediye başkanları arasında değil, belediye meclisleri arasında da söz konusudur. Belediye başkanı ile belediye meclis üyeleri seçimlerinde değişik seçim çevresi esasının uygulanması, farklı yapılanmalar doğurabilir ve başkan ile meclis arasında çatışma olasılığını artırabilir. Yasanın değişiklik getiren 3. maddesi, Anayasa'nın Başlangıç kısmında hürriyetçi demokrasi ilkesine 2., 5. ve 127. maddelerine aykırıdır.

Esas Sayısı: 1987/22
Karar Sayısı: 1988/19

D- Yasanın 4. maddesiyle 2972 sayılı Yasanın 18. maddesinin (b) bendine, birinci fıkrasından sonra gelmek üzere eklenen fıkradaki "... büyükşehir ilçe belediye başkan adayları" ibaresinin de, yasanın 3. maddesinin iptali için ileri sürdüğümüz gerekçelerle iptali gerekir.

E- Yasanın 6. maddesi ile ikinci ve üçüncü fıkraları üç fıkra olarak değiştirilen 2972 sayılı Yasanın 29. maddesinde yapılan değişikliklerin :

1- İlk fıkrasında, belediye organlarında çeşitli nedenlerle ortaya çıkacak boşalmalar için "... boşalmayı takip eden ilk yılın Haziran ayının ilk pazar günü"nın seçim günü olarak kabul edileceği ve 27.6.1984 günlü, 3030 sayılı Yasaya bağlı organlardaki boşalmalar için ise ara seçimi yapılmayacağı hükme bağlanmıştır. Bu değişikliğin nedeni ne genel ne de madde gerekçesinde açıklanmıştır. Maddenin yasama organında görüşülmesi sırasında da konuya açıklık getirilmemiştir. Ara seçimin uzun bir süre ertelenmesine, daha önemlisi büyükşehir belediye organlarında ve büyükşehir ilçe belediyeleri organlarında, belirtilen nedenlerle doğacak boşalmalar için ara seçimin yasaklanmasına, belediyelerin, gelecek genel yerel yönetim seçimlerine kadar 4-5 yıl atanmış görevlilerce yönetilmesine yol açan düzenleme, Anayasa'nın Başlangıç kısmına, 2., 5., 10. ve 67. maddelerine aykırıdır.

2- İkinci fıkrasıyla, yerel yönetim organlarındaki boşalmaları mülkî âmirlerin "derhal" seçim kurullarına bildirme zorunluluğu kaldırılmış, bildirim yükümlülüğü zamanla sınırlandırılmayarak takdire bırakılmıştır. Bu da Anayasa'nın yerel yönetim organlarının seçimle oluşturulmasını öngören 127. maddesine aykırı bir düzenlemedir. İptali gerekir."