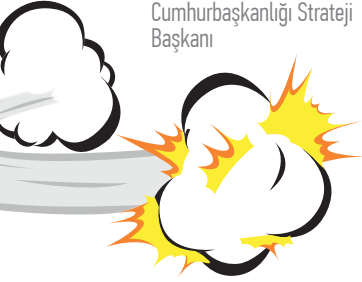




Yusuf KARALOĞLU

Cumhurbaşkanlığı Strateji Başkanı



Yerel Yönetimler TERÖR VE DENETİM

GİRİŞ

Yönetimsel yapıyı oluşturan merkezi ve yerel yönetim arasındaki denetim mekanizmaları üzerinde en çok tartışılan konular arasındadır. Yerel yönetimler söz konusu olduğunda özerklik dereceleri, yerel yöneticilerin hareket alanları gibi konular bağlamında, özellikle küreselleşmeyle birlikte merkezin denetiminden uzaklaşmaya yönelik bir eğilim oluşmuştur. Bu durum Türkiye için de benzer şekilde gelişmiştir. Pek çok kesim tarafından yerel demokrasi, yerel yönetimlerin özerkliği gibi konuların idari vesayetin mümkün olduğunca daraltılmasıyla gerçekleşebileceği yönünde düşünceler artmıştır. 2005 itibarıyla yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reformlarla birlikte kent konseyi, hemşehri hukuku, paydaş katılımı gibi hususların önünün açılmasıyla yerel yönetimler Cumhuriyet döneminin en büyük reformlarını yaşamıştır. Ancak ülkemizde son yıllarda yaşanan güvenlik sorunları ve son olarak 15 Temmuz darbesiyle güvenlik konularında yerel yönetimlerin ve yerel yöneticilerin rolleri öne çıkmıştır. Bu doğrultuda terörle mücadele bağlamında yerel yönetimle-

rin denetimi tartışılmış Olağanüstü Hal koşullarında Kanun Hükmünde Kararnamelerde çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Bu yazı ile Türkiye'nin yerel yönetim geleneği üzerine genel bir çerçeve çizilerek, olağanüstü hal döneminde yapılan düzenlemeler ve bundan sonrası için çeşitli önerilere yer verilmiştir.

1. TÜRKİYE'NİN YEREL YÖNETİM GELENEĞİ

Yerel yönetim; siyasal, hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç ortaçağlar Avrupa'sının ürünüdür. Modern devletin güçlenen erki karşısında; tarihin akışı içinde bir bölgenin veya şehrin mali-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim adı verilen hukuki varlık ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 2000: 1). Bu hukuki varlığın bugünkü niteliği tarihi kökenine göre şekillenmiştir. Yerel yönetimlerin gelişmişliği o ülkenin yönetim geleneğine bağlıdır. Ortaylı'nın ifadesiyle yerel yönetim bir gelenek sorunudur. Batı genellikle doğuyu bu geleneğin girmediği coğrafya olarak tanımlamaktadır (2000: 4). Türkiye açısından duruma bakıldığında köklü bir yerel yönetim geleneğinin olmadığı söylenebilmektedir. Bu Batıdaki gibi

tarihi temelden yoksun olmasına bağlanabilir. Merkezi yönetim karşısında bir bölgenin ya da bir kentin mali-idari alanda özerklik elde edip güçlenmesiyle Batıda yerel yönetimler ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 1999: 171). Türkiye'de batılı anlamda yerel yönetimlerin eskiye dayanan bir geçmişi yoktur. Batıda yerel yönetimlerin sunduğu kent hizmetleri esnaf örgütleri, vakıflar gibi kurumsal yapılar eliyle gerçekleştirilmiştir (Keleş, 2006: 131).

Osmanlı döneminde yerel nitelikli hizmetleri sağlamakla yükümlü olan başlıca kurumlar vakıflar ve loncalardır. Kökeni Türk-İslam ve Anadolu medeniyetlerine dayanan kurumlar genellikle küçük ölçekli sağlık, kültür ve sosyal hizmetlerden sorumlu olmuşlardır. Vakıfların ülkenin her yerine dağılmasına karşılık loncaların faaliyet alanı şehirlerdir (Bilgiç, 2005: 201).¹

¹ Tanzimat'tan önce şehirlerde kadı, muhtesip, subaşı gibi kamu otoriteleri ile vakıf, lonca ve mahalle yönetimleri gibi özel niteliği olan çok aktörlü yapıya sahip yerel hizmetlerin organizasyonu, Tanzimat'la birlikte modern belediyelere dönüşmeye başlamıştır. Tarkan Oktay, "Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi", Türkiye'de Yerel Yönetimler (Ed. Recep Bozlağan-Yüksel Demirkaya), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s.150.

Merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip olan Osmanlı'da Tanzimat dönemine kadar kentsel hizmetler kadılar, muhtesipler, mimar ağaları, vakıflar ve esnaf kuruluşları gibi çeşitli oluşumlarca yürütülmüştür. Tanzimat sonrasında kent sorunlarının bütüncül yaklaşımla ele alınması ve Avrupa'daki eşitlikçi-katılımcı yönetim anlayışının Osmanlı'yı (kent yönetimlerini) etkilemesi belediyeleri ortaya çıkaran nedenlerdendir (Aydınlı, 2004: 118).

Türkiye, Batı tipi yerel yönetim geleneğine sahip değildir. Türk-İslam geleneğinde ortaçağ boyunca yerel hizmetler büyük ölçüde kadılık müessesesi, vakıflar, loncalar ve diğer sivil inisiyatiflerle yürütülmüştür. Modern anlamda yerel yönetimlerin yönetim yapımıza girmesi halkın talebiyle değil daha çok Batı'nın etkisiyle merkezi yönetimin tek taraflı iradesiyle gerçekleşmiştir. Yerel yönetimler uzun yıllar büyük ölçüde merkezi yönetimle yetki ve kaynak paylaşan özerk kuruluşlar olarak görülmeyip merkezi yönetimin birer uzantısı olarak algılanmıştır (Bilgiç, 2005: 209).

Yerel yönetimlerin yönetim sistemimize girişi halkın isteğiyle değil daha çok azınlıkların ve Avrupa devletlerinin baskısı sonucu gerçekleşmiştir. Yerel yönetimler diğer kamu yönetimi organları gibi batılaşmanın bir unsuru olarak Fransa'dan alınmıştır. Yerel yönetimler halkın temsil edildiği ya da katılımı sağlayan birer birim olmaktan ziyade merkezi yönetimden halka doğru işleyen yönetim anlayışının birer halkası olarak ortaya çıkmıştır. Türk yönetim kültürü otoritenin ve kaynakların paylaşılmasına pek sıcak bakmamıştır (Eryılmaz, 1999: 180).

Türk yönetsel-siyasal tarihinde, devletin birliğini korumak ve güçlendirmek amacındaki görüşler baskın olmuştur. Dolayısıyla muhalif görüş-

Yerel yönetimlerin anayasal gelişimi; 1876 Anayasasında yerel yönetimler "Vilayet" başlığı altında düzenlenmiştir.

lere karşı hoşgörülle bakılmamıştır. Bu görüşlere Tanzimat dönemiyle birlikte yönetimde karşılaşmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 1999: 171). Tanzimat döneminde yerel yönetim anlayışının gelişmesinde Müslüman olmayanlara yeni haklar kazandırma amacının önemli etkisi olmuştur. Bunların eyalet ve sancak meclislerinde, idare meclislerinde ve vilayet umum meclislerinde yer almaları bu döneme özgü bir olgudur. Avrupa devletlerinin müdahale etmeleriyle Osmanlı yönetimi bir takım yönetsel, hukuki, siyasal düzenlemeleri yapmak zorunda kalmıştır denilebilir. Yerel yönetimler özelinde yapılan çalışmalar istenilen başarıya ulaşamamış, yerel yönetime hâkim olanlar devletin ve halkın çıkarlarından ziyade kendi çıkarlarına önem vermişlerdir (Çadırcı, 2007: 311).

Tanzimat'tan sonra adem-i merkeziyet eğilimleri; bir taraftan bu adem-i merkeziyet mefhumunun genişlediğini ve devlet fonksiyonları arasında önemli bir yer aldığını, diğer taraftan da devletin hizmetlerinin görülmesi konusunda yerel halk organlarıyla işbirliği kurma geleneğini ve idare teşkilatı politikamızın yöneldiği istikameti göstermek açısından anlamlıdır Onar'a göre Tanzimat sonrası adem-i merkeziyetçi eğilimler idari ya da toplumsal ihtiyaçlar ya da toplumsal-ekonomik gelişmeler nedeniyle doğmamıştır. Bunun ötesinde idari teşkilatımızı

Avrupa teşkilat yapısına benzetmek ve Hristiyanların da idareden sorumlu olduğunu yabancı devletlere göstermektir. Adem-i merkeziyet girişimlerinin özellikle Hristiyan nüfusun toplandığı alanlarda yapılması da bunun referansı olarak gösterilmiştir (Onar, 1966: 709-710).

19. yüzyıl Osmanlı Devleti açısından ıslah ve düzenleme çabalarının görüldüğü dönemdir. Nizamnameler, talimatnameler ve yönetmelikler yayınlanmıştır. Bunların büyük bölümü vilayet idaresi sorununa yöneliktir. Yönetmelikler üzerindeki bu değişiklikler bazen iç dinamiklerin fakat çoğunlukla da dış dinamiklerin etkisiyle şekillenmiştir (Kılıç, 2005: 99).

Yerel yönetimlerin anayasal gelişimi; 1876 Anayasasında yerel yönetimler "Vilayet" başlığı altında düzenlenmiştir. 1876 Anayasası İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçime işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini ve bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirtilmesini öngörmüştür (Tortop vd., 2008: 89-90). Mahalli idare birimi olarak il özel idaresi ve belediyelere yer verilmiştir. 1876 Anayasası'nın 108. maddesi illerin "tevsi mezuniyet" (yetki genişliği) ve "tefriki vezai" (görev ayrımı) esaslarına göre yönetileceği belirtilmiştir. 112. madde de ise belediyelerle ilgili olarak; belediye işlerinin seçime işbaşına gelecek belediye meclisleri tarafından yerine getirileceğini hüküm altına almıştır (Tortop vd., 2008: 137).² 1876 Anayasası merkezden yönetim ilkesinin neredeyse tüm unsurlarını benimsemiştir. Kamu hizmetlerinin tamamı merkezin ilgili kuruluşlarının yetki ve sorumluluğuna verilmiş, merkezi

2 Ayrıca bkz. Musa Çadırcı, Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 216.

idare dışındaki idari birimler ise iş-tişari konumda bırakılmıştır (Bozlağan, 1998: 171).

1921 Anayasasında 11. ve 14. maddelerde; vilayetlerin mahalli işlerde manevi şahsiyeti ve muhtariyeti olduğunu ve vilayet halkının seçeceği vilayet şuralarının vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardımlaşmaya ilişkin konuları düzenleyip yöneteceğini belirtiyordu. Vali ancak TBMM'nin vilayetteki temsilcisi olarak devletin genel işlerini görecektir ve sadece vilayet organları, devletin yetkilerine karıştığı anda müdahale edeceği (Kili, Gözübüyük, 2000: 101) şeklinde düzenleme yapılmıştır. 1921 Anayasası'nın 23. maddesinde genel müfettişlere, devletin yerel yönetimlere ilişkin görev ve kararlarının uygulanmasını sürekli olarak denetlemek yetkisini de vermiştir (Kili, Gözübüyük, 2000: 102; Keleş, 2006: 137-138). 1921 Anayasası nahiye yönetimini de özel işlerinde özerklik ve manevi şahsiyet sahibi olarak belirlemiş ve nahiye şurasını halkın seçeceğini, bu şuranın da idare heyetini ve müdürü seçeceği öngörülmüştür. Kurtuluş Savaşı meclis yönetimiyle yürümüştür. Bu meclisin oluşumunda vilayetler halkının oyu ve etkisinin önemli etkisi olmuştur. Dönemin koşullarında yerel yönetimlere; Türkiye yönetiminin tarihsel gelişimi ve geleneğinin ötesinde bir rol ve yetki yüklendiği söylenebilir. Ancak Cumhuriyet'in devrildiği devlet ve toplum yapısının bu şekilde merkezîleşmenin tersi bir nitelik taşıması imkânsızdı. 1921 Anayasasındaki çerçevesi demokrasi tarihimizin önemli bir sayfasını oluşturmuştur (Ortaylı, 2000: 231; (Keleş, 2006: 138). Anayasa, 1876 Anayasası'na göre merkezden yönetimi yumuşatmıştır. Merkezî idare devletin temel fonksiyonlarından sorumlu tutulmuş böylece yerel hizmetlerin

yerel birimlere bırakılmasına dikkat edilmiştir (Bozlağan, 1998: 171).

1924 Anayasasının 89. maddesine göre; "Türkiye coğrafi durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir. 90. maddeye göre ise; "İllerle şehir kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidirler."³Merkezî yönetim ilkesi 1924 Anayasası ile yeniden ağırlık kazanmıştır. Yerel yönetimler ve hatta merkezin taşra birimlerine gereken önem verilmemiştir. İllerin idaresi "tevsi-i mezuniyet" ve "tefrik-i vezâif" ilkelerine dayanmıştır (Anayasa madde 91) (Bozlağan, 1998: 171-172).

1961 Anayasasında yerel yönetimlere ilişkin maddeler anayasanın "İdare" bölümünde "İdarenin Esasları" ve "İdarenin Kuruluşu" başlıkları altında düzenlenmiştir. 112. maddesi; "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" ifadesi yer alır ve burada atıfta bulunulan yerinden yönetim kuruluşlarının neler olduğu, 116. maddede "mahalli idareler il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir" ifadesiyle sayılmıştır. Bunun yanında maddenin son fıkrası; "mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı ilişkileri kanunla düzenlenir" denmiştir (Kili, Gözübüyük, 2000: 206-207; Keleş, 2006: 139). 115. maddede "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından coğrafya durumunda, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine

göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir" hükmüne yer verilmiştir (Kili, Gözübüyük, 2000: 207).

1982 Anayasasında yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler kaynağını 123. maddede yer alan "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" ifadesinden alır. 126. maddeye göre; "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir".

Anayasa madde 127: "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları gene kanunda gösterilen ve karar organları, gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmüne yer verilmiştir.

1980 sonrasında devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolündeki değişikliğin yerel yönetimlere etkisi büyük olmuştur. Merkezî devlet düzeyinde ortaya çıkan ve serbest piyasa koşullarının kamu yönetimi alanında da etkin olmasını amaçlayan neo-liberal politikalar yerel yönetimlerin yönetim ve hizmet sunma anlayışında önemli değişikliklere yol açmıştır (Aydın, 2008: 104). 1990'lı yıllarda

3 Suna Kili-Şeref Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2000, s.139.

ve yeni yüzyılın ilk yıllarında genelde kamu yönetiminde, özelde yerel yönetimlerde hızlanan yeniden yapılanma girişimleri somut sonuçlar vermiş ve reform yasaları yürürlüğe girmeye başlamıştır. Bu süreçte saydam, hesap veren, etkin, demokratik katılım mekanizmaları gelişmiş ve halkın beklentilerine uygun yerel yönetim sistemi kurmak amaçlanmaktadır (Parlak, 2005: 176). 2000 sonrası yeniden yapılanma çalışmalarında yeni kamu yönetimi anlayışı etkili olmuştur. Yönetişim, katılımcılık, hizmette yerellik, şeffaflık, performans yönetimi, stratejik yönetim, verimlilik, hesap verebilirlik gibi ilke ve uygulamaların bu çalışmalara yansıdığı görülmektedir (Göksu vd., 2009: 34).

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili yeniden düzenleme ihtiyacı özellikle hızlı kentleşmenin başladığı 1950’lerden itibaren hissedilir olmuştur. Yerel yönetimlerin merkezler, birbirleriyle ve vatandaşlarla ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi, daha etkin, verimli ve demokratik hizmet birimleri haline getirilmeleri ile ilgili pek çok çalışma yapılmıştır. Bunlardan en kapsamlı ve hızlı olanı 59. Hükümet döneminde çıkarılan Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin gereği olan yasalardır (Mengi, 2007: 113).

2. BELEDİYELERİN TERÖRLE MÜCADELEDE DENETİMİ

Belediyeler, kanunda ‘...mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere...’ kurulmuş yerel yönetim birimleri olarak nitelendirilmiştir. Bu ihtiyaçların karşılanması da kamu düzeninin sağlandığı, halkın kendini huzur ve güven içerisinde hissettiği ortamda gelişir. Belediye kanunu bir güvenlik-kolluk mevzuatı olmamakla birlikte Belediye başkanı kanunda “belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak”la

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili yeniden düzenleme ihtiyacı özellikle hızlı kentleşmenin başladığı 1950’lerden itibaren hissedilir olmuştur.

görevlendirilmiştir. Dolayısıyla yerel yöneticilerimiz o yerel birimin huzur ve esenliğini sağlayıcı güven ortamından sorumludur. Bu çalışmanın odaklandığı nokta itibarıyla terör konusundaki belediye başkanı ve meclis üyelerinin bu konudaki sorumlulukları ve bunun denetimine ilişkin boyutlar öne çıkarılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununa göre *Belediye başkanlığının sona ermesi 44. maddede düzenlenmiştir*. Buna göre; belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer. Belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması durumlarından birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

Belediye meclisi; Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, Belediye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri

Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilmeye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder (md. 47).

Belediye meclisi; Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, Belediye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilmeye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde

feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar

Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından iller Bankasına bildirilir ve iller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir (md. 57).

5216 sayılı Büyükşehir Kanununda Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir (md. 19).

15 Temmuz darbesinden sonra olağanüstü hal döneminde çıkarılan Ağustos 2016 tarihli Torba Kanunda yerel yönetimlerin teröre destek vermesi durumuna ilişkin düzenlemeler yer almıştır. TBMM'ye gönderilen 01.08.2016 tarihli Türkiye Varlık Fonu Kurulması ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnameler hakkında değişiklik yapılması-

na dair kanun tasarısı içinde kanun değişiklikleriyle Belediye Başkanları ve Belediye Meclis üyelerinin, mahkeme kararına ihtiyaç olmadan, doğrudan İçişleri Bakanlığı kararıyla alınmasına ilişkin hüküm yer almıştır. Bu kapsamda öngörülen değişiklikler 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile hüküm altına alınmıştır. Bu hükümler şunlardır:

- KHK'nın 38. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesinin birinci fıkrasından sonra şu fıkra eklenmiştir: *Ancak belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46. maddedeki⁴ makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de bu fıkra hükümleri uygulanır. Bu fıkra gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir. Bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağırısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümeni-*

nin ve komisyonların görev ve yetkileri 31. maddede belirtilen encümen üyeleri tarafından yürütülür.

- KHK'nın 40. maddesine göre; 5393 sayılı Belediye Kanununa geçici madde eklenmiştir. *Bu kapsamda; bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları kapsamında haklarında yürütülen soruşturma veya kovuşturma nedeniyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanı, başkan vekili ve meclis üyelerinin yerine 45. maddenin birinci fıkrasında belirtilen usule göre görevlendirme yapılacağı belirtilmiştir.*
- KHK'nın 39. maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunun 57. maddesine şu fıkra eklenmiştir; *ancak belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılması, terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı⁵, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır.*
- Aynı maddede; *"Belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak*

4 Belediye Kanunun 46. maddesinde Belediye başkanı görevlendirilmesi şu şekilde düzenlenmiştir; "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".

5 Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiyeye bağlı olarak başkanlıkların kuruluşunu düzenlemiştir. Bu yönetmeliğe göre başkanın görevlerinden biri; "ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek"tir.

amacıyla kullanıldığı için valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırına 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”.

KHK ile yer alan bu değişikliklere ilaveten çeşitli hususlara dikkat çekilmelidir. Bilindiği gibi Belediye Kanunundaki norm kadro ve personel istihdamının düzenlendiği kısımda; “Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri

*bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle **oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir”** hükmüne yer verilmiştir. Buradan hareketle terör eylemlerine destek veren belediye başkanlarının cezai ve mali kişisel sorumluluğu olmalıdır. Bununla birlikte meclis üyelerinin de müteselsil sorumluluğu olmalıdır. Bu husus belediyelerin etkin denetimini sağlar ve belediye başkanı yanı sıra meclis üyelerinin de sorumluluğunu belirginleştirir.*

5393 sayılı Belediye Kanununda Belediye başkanının meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması durumlarından birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatının sona ermesi ve belediye meclisinin

fesih koşulları gerçekleştiğinde İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilmesi, vali ve kaymakamın bildirimine bırakılmalıdır.

KHK’da Yatırım İzleme ve Koordinasyon Kurullarının kamu hizmetlerinin aksatılması ve bunların teröre sebep olmasının ya da olacağı ihtimaline karşı düzenleme önerilmiştir. Bununla beraber terör eylemleri öncesi hazırlıklar da bu kapsamda bağlayıcı unsur olarak değerlendirilmelidir.

Terörle mücadelede özellikle teröre destek veren yerel yöneticilerin başkan ve meclis üyelerinin birbiriyle sorumluluk esasında ilişkilendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Kamu zararı ve buradan doğan diğer zararların sorumlu yönetici kadroyla ilişkilendirilmesi gerekir. Cezai sorumluluğun yanında mali sorumluluğun olması da yerel yöneticilerde caydırıcı bir unsur olabilecektir.

KAYNAKÇA

- Aydınlı, H. İ. (2004) Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Bilgiç, V. K. (2003) “Yerleşme Politikası”, 1980-2003 Türkiye’nin Dış, Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları, (Ed. Turkut Göksu-Hasan Hüseyin Çevik-Abdülkadir Baharççek-Ali Şen), Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Bilgiç, V. K. (2005) “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I (Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Bozlağan, R. (1998) “Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler”, Türkiye’de Yönetim Geleneği, (Ed. Davut Dursun-Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1999). Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul.

- Çadırcı, M. (2007) Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi, İmge Kitabevi, Ankara.
- Onar, S. S. (1966).İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- Göksu, T.- Aydın, M. – Güney, M. S. (2009) “Osmanlıdan Günümüze Yerel Yönetimlerin Gelişimi”, Değişik Yönleriyle Yerleşme, (Ed. Veysel Bilgiç), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Keleş, R. (2006).Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kılıç, S. K. (2005). “1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa”, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 37.
- Kili, S. - Gözübüyük, Ş. (2000) Türk Anayasa Metinleri, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Mengi, A. (2007) “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili

- Düzenlemeler”, Yerellik ve Politika (Ed. Ayşegül Mengi), İmge Kitabevi, Ankara.
- Ortaylı, İ. (2000). Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara.
- Parlak, B. (2005).“Tarihi Perspektifte Ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I (Ed. H. Özgür-M. Kösecik), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tekeli, İ. (1998) “Türkiye’de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması”, 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık, Tarih Vakfı Yayınları.
- Tortop, N., vd. (2008). Mahalli İdareler, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Yalçındağ, S. (1993) “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, Amme İdaresi Dergisi, 26/1, 1993, (s.43-69).
- Türkiye Varlık Fonu Kurulması ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnameler Hakkında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (01.08.2016).