

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERE YAPILAN KAYYIM ATAMALARINA İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME

Evaluation of The Trustee Appointment To Municipalities In Turkey

Arş. Gör. Nisa ERDEM* - Dr. Öğr. Üyesi Suna Ersavaş KAVANOZ**

Geliş Tarihi: 30.02.2019 Yayına Kabul Tarihi: 02.06.2020

Öz

Yerel yönetimler, varlığı ulusal ve yerel kanunlarla sabitlenmiş, bunun dışında yerel demokrasinin korunması ve güçlendirilmesi adına uluslararası anlaşmalarla güçlendirilmeye çalışılan demokratik birimlerdir. Bununla birlikte, Türkiye'de son yıllarda belediye organlarına yapılan kayyım atamaları yerinden yönetim anlayışının güçlendirilmesi ve korunması bağlamında ciddi tartışmaları gündeme getirmiştir. Ülke nüfusunun önemli bir kesiminin yaşadığı alanlarda kayyım ataması uygulamalarının hangi kanuni gerekçelerle yapıldığının ortaya konması önem arz etmektedir. Bu bağlamda ele alınan çalışmada, kayyım atamalarına yönelik yaşanan gelişmeler takip edilmiş ve atamalara ilişkin niceliksel veriler 30 Mart 2014 ve 31 Mart 2019 yerel seçimleri sonrasında dâhil edecek şekilde sunulmuştur. Çalışmanın amacı kayyım atamalarına ilişkin kavramsal tartışmalara ışık tutmak, atamaların kanunilik yönünden bir değerlendirmesini yapmak ve terör faaliyetleri ile ilişkilendirilen belediye seçilmiş organlarının aynı zamanda birer kamu görevlisi olmaları dolayısıyla görevlerini kötüye kullanma suçunun oluşup oluşmadığına dair bir tartışma sunmaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Belediye, Kayyım, Kanunilik, Görevi Kötüye Kullanma.

Abstract

Local governments are democratic units, whose existence is fixed by national and local laws, and is tried to be strengthened by international agreements to protect and strengthen local democracy. However, trustee appointments to municipality managements have caused serious controversies in Turkey. It is important to reveal the legal reasons of executions of trustee appointments in which an important part of country population is involved. In the study dealt with in this context, the developments regarding the appointments of trustees were followed and quantitative data regarding the appointments were presented to include the local elections after March 30, 2014 and March 31, 2019. The aim of the study is to shed light on the conceptual discussions on the appointments of trustees, to make an assessment of the legitimacy of the appointments, and to present a discussion on whether or not the crime of malpractice has occurred due to the municipal elected bodies being public officials at the same time.

Keywords: Local Governments, Municipality, Trustee, Legality, Malpractice.

* Karadeniz Teknik Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, asenhu5@gmail.com, 0461 377 34 88, Orcid: 0000-0001-8258-9338.

** Karadeniz Teknik Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Kent ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı, suna.ersavaskavanoz@ktu.edu.tr, 0461 377 87 74, Orcid: 0000-0003-1162-2537.

GİRİŞ

Türkiye, merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetilen üniter bir devlettir. Ülkenin yerel yönetimler alanında hizmet veren birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. 1980'li yıllardan sonra süregelen yasal değişikliklerle beraber yerel yönetimlerin yapısında ve bu arada mülki idare sınırlarında kapsamlı bir değişikliğe gidilmiştir. Aralarında en etkin yerel yönetim birimi olarak kabul edilen belediyeler, söz konusu süreçten fazlasıyla etkilenmişlerdir. Belediyeler ile ilgili yaşanan yapısal dönüşümler -mevzuata uygunluk başta olmak üzere- birçok konunun tekrar gündeme gelmesine neden olmuştur. Siyasetçiler tarafından alınan kararların, belediye yönetimlerine dair mevcut anayasa ve ilgili kanun hükümlerinde belirtilen maddelere uygunluğu sık sık eleştirilmiş ve eleştirilmeye devam etmektedir. Türk yerel yönetim sisteminin köklü bir tarihsel arka plana sahip olması ve yerel yönetim geleneğini oluşturan koşulların geçmişten günümüze kadar kanunlarla sabit hale getirilmesi, yerel yönetimlerin kanuni dayanaklarının ihlal edilmesi karşısında gösterilen temel dinamiklerdendir. Gerek Türkiye gerek farklı ülkelerde yerel yönetimlerin varlığı ulusal ve yerel kanunlarla güvence altına alınmakta, bunun dışında yerel demokrasinin korunması ve güçlendirilmesi adına uluslararası anlaşmalar kabul edilmektedir.

Türkiye'de son yıllarda belediye organlarına yapılan kayyım atamaları yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında korunması ve yerinden yönetim anlayışının güçlendirilmesi bağlamında ciddi tartışmaları gündeme getirmiştir. Kayyımlik makamı kendi başına bir tartışma konusu oluşturmuştur. Kavram günlük kullanımda, haberlerde ve internet sayfalarında kayyım ve kayyum olmak üzere iki farklı şekilde kullanılmaktadır. Kimi kaynaklarda kavramlardan biri tercih edilirken, kimi kaynaklarda her iki kullanım şekline de yer verildiği görülmektedir. Kavramın kullanımı üzerine yapılan eleştiri ve tartışmalar, bu konuda ne vatandaşlar ne de yayın organları arasında bir mutabakatın sağlanmadığını göstermektedir. Diğer yandan, kayyım atamalarının doğru bir uygulama olup olmadığı yönünde, mevzuat ve uygulama üzerinden eleştiriler yapılmaktadır. Yapılan eleştirilerde, Türkiye Anayasasının 96. maddesinde "karar organları seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanan yerel yönetimlerde,

belediyelere yönelik kayyım atamalarında, mevcut mevzuat hükümlerine göre hareket edilmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bununla birlikte, yapılan atamaların büyük ölçüde teröre ilişkin faaliyetlerle ilişkili olması konunun aynı zamanda ulusal güvenliği kapsayan ve dolayısıyla merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarının dâhil olduğu bir alan olduğu da ifade edilmektedir.

Günümüzdeki tartışmaların temelini oluşturan belediyelere yönelik kayyım atamaları 30 Mart 2014 yerel seçimlerinin ardından 2016 yılının sonlarına doğru başlamış ve 31 Mart 2019 yerel seçimlerine kadar ilgili belediyeler atanan kayyımlar tarafından idare olunmuştur. 31 Mart 2019 tarihinde yerel yönetimlerde yeniden seçime gidilmiş ancak bu tarihten sonra da kayyım atamaları devam etmiş ve büyük ölçüde daha önce atamaların yapıldığı belediyelerde tekerür etmiştir. Atamaların yapılmaya başladığı tarihten itibaren mevcut durum, bir yandan kayyım sözcüğüyle ilgili etimolojik tartışmaları başlatırken, diğer yandan yerel özerklik ve ulusal güvenlik meselelerinin atamalar üzerinden yeniden gündeme getirilmesine neden olmuştur. Belediyelere yönelik kayyım atamaları yakın zamanlarda Türk akademik yazınında da sıklıkla ele alınır olmuş ve çeşitli yönlerden değerlendirilmiştir: Keleş ve Özgül (2017)'ün “*Belediye Organlarına Kayyım atamaları Üzerine Bir Değerlendirme*”, Güler ve Yılmaz (2018)'in “*Yerel Demokrasi – Güvenlik Sarmalında Yerel Yönetimler: Türkiye’de Belediyelere Kayyum Atanması Pratiği*”, İzci ve Geylani (2019)'nin “*Kayyım sisteminin Demokratik Yönetim İlkeleri ve Yasal Açıdan Değerlendirilmesi*”, ve Erdoğan (2019)'in “*Belediyelere Kayyum Atanması Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme*” bu alanda yazılan akademik çalışmalar arasında yer almaktadır.

Bu çalışmada öncelikle kayyım sözcüğü üzerine kavramsal tartışmaların ele alan ayrı bir başlığa yer verilmiştir. Böylece kavrama ilişkin yapılan yanlış kullanımların defaatle vurgulanması amaçlanmıştır. Nitekim akademik çalışmalar da dâhil olmak üzere bu konuda hala tam bir uzlaşımın sağlanmadığı görülmüştür. Bu başlık altında ayrıca kayyım sözcüğünün belediyelere ilişkin atamalarda neden ve nasıl kullanılmaya başlandığı açıklanmıştır. Ardından çalışmada, kayyım atamalarının yasal dayanakları araştırılmış ve uygulamanın belediye mevzuatına uygunluk yönünden bir değerlendirilmesi yapılmıştır. İlgili mevzuat hükümlerinde Türkiye’de 2016 yılından itibaren belediyelere yapılan kayyım atamalarının niceliksel verilerine ayrıntılı olarak yer verilmiş ve 31 Mart 2019 yerel seçim sonrası yapılan atamalar da çalışmaya dâhil edilmiştir. Son olarak, belediyelere yö-

nelik yapılan kayyım atamalarında belediyelerin birer kamu idaresi olarak zarar görmesiyle ilişkili olarak kamu görevlisi olarak görevlerinden uzaklaştırılan belediye seçilmiş organlarının yapmış oldukları eylem ve hareketlerinin Türk Ceza Kanunu (TCK)'nın 257. maddesi gereğince aynı zamanda görevlerini kötüye kullanma unsuru bağlamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceği tartışılmıştır.

1. KAYYIM/KAYYUM TARTIŞMASI

Kayyım kavramını açıklamadan önce, kavramın doğru kullanım şeklinin ifade edilmesi büyük önem taşımaktadır. Bunun en önemli nedenlerinden biri kavramın gazetelerde, internet sayfalarında ve yazarların kaleme aldığı köşe yazılarında “kayyım” ya da “kayyum” olarak iki farklı şekilde kullanılmasıdır. Bu durum, sorunlara neden olabilmektedir. Günümüzde yürürlükte bulunan 4721 sayılı “Türk Medeni Kanunu (TMK)” nun 426. maddesinde kayyım kelimesinin kullanıldığı görülmektedir. Demirağ ve Hakim (2007: 220-222) de “Açıklamalı Ceza Muhakemesi Kanunu” nda (CMK) da şirketler için kayyım tayinini anlatan 133. maddede kayyım kelimesini kullanmıştır. Velidedeoğlu (1975: 198), şu an yürürlükte olmayan “Türk Kanunu Medenisi I” (1975)’de kayyım kelimesini kullanmıştır. Kayyımlığın tayin sebepleri, “Türk Kanuni Medenisi” nde üç türlü olarak belirtilmiştir: temsil, malların idaresi ve mahdut ehliyet. Görüldüğü üzere hukuk alanında geçerli kavram olarak kayyım kelimesi kullanılmaktadır.

Bununla birlikte, Türk Dil Kurumu (TDK), aynı zamanda Arapça bir kelime olan kayyum kelimesini iki anlamda kullanmıştır. Kavramın eski kullanımı “cami hademesi” anlamına gelirken, hukuksal açıdan “belli bir malın yönetilmesi veya belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimse” olarak tasvir edilmiştir (TDK, 2017). TDK'nın iki kelimenin anlamlarını tek bir kelimedede -kayyum kelimesinde- birleştirmiş olması bu konudaki kavramsal karmaşayı artırmaktadır. Türkiye Diyanet Vakfı (TDV) İslâm Ansiklopedisi her iki kelimeye ayrı ayrı yer vermiştir. Buna göre, camilerde temizlik görevlisi ve aynı zamanda vakıf mütevellisi anlamında kullanılan terim kayyım, Allah'ın isimlerinden biri olarak kullanılan kavram ise kayyum'dur. Görüldüğü üzere, kayyım ve kayyum kelimelerinin hem anlamları hem de kullanım yerleri farklıdır. Kayyım, idare eden anlamına gelen çeşitli sıfatları karşılamakta ve hukuksal bir kavram olarak kullanılmaktadır. Kayyum ise Allah'ın 99 isminden biridir.

Türkiye’de bu konu ile ilgili bir kavram kargaşasının yaşandığı görülmektedir. Bu durumu daha da somutlaştırmak amacıyla Akşam, Cumhuriyet, Dünya, Güneş, Hürriyet, Milli Gazete, Milliyet, NTV, Star Online, Türkiye, Ayrıntılı Haber ve Sabah olmak üzere toplamda rastgele seçilen 12 gazetenin internet sayfasında 2015 ile 2017 yılları arasında yayınlanan haberler üzerinden bir tarama yapılmıştır. Çıkan sonuç, bu tespiti haklı çıkaracak türdendir. Gazetelerin internet sayfalarında kayyım atamaları ile ilgili taranan 7000’in üzerindeki haberin yaklaşık %18’inde kayyım kelimesi kullanılmıştır. Geri kalan haberlerde şirket, belediye ve diğer kurumlara ya da kişilere yapılan kayyım atamaları haberlerinde kayyum kelimesi kullanılmıştır. Hatta bazı gazete haberlerinde iki kelimenin aynı metin içinde birbirinin yerine kullanıldığı görülmüştür. Bu anlayışın kayyım atamalarına yönelik yakın zamanda çıkan haber sayfalarında da devam ettiği gözlenmiştir.

Kayyım ataması olarak nitelendirilen uygulamaların Türk siyasi hayatında geçmiş yıllarda da görüldüğü (Erdoğan, 2019: 256) ifade edilmekle birlikte, -en azından- yakın siyasi geçmişte aşına olunmayan kayyım kavramının, günümüze dek yaşanan somut olaylarla daha sık kullanılır ve tartışılır hale geldiği görülmektedir. Kayyım sözcüğü, ne 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ne de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda kavram olarak geçmemektedir. Nitekim Özel Hukuka tabi gerçek ve tüzel kişiler için kullanılan kayyım kavramın belediyelere yapılan atamalar için kullanılması uygun bulunmamaktadır. Diğer yandan, kayyım atamalarının mahkeme kararlarıyla gerçekleştirilmesi gerekirken, yerel yönetimlerde yapılan atamaların merkezi yönetim tarafından bir mahkeme kararı olmaksızın yapıldığının da altı çizilmiştir (Keleş ve Özgül, 2017: 302). Bu durumda kayyım sözcüğünün belediyeler için kullanılıp kullanılmayacağı tartışmalıdır. Kamuoyunda “belediyelere kayyım atanması” olarak ifade edilen durum, Keleş ve Özgül (2017: 301-302) tarafından “terör ve terör örgütlerine yardım ve yataklık nedeniyle belediye başkanlarının yerine ‘vesayet makamınca’ atama yapılması” olarak ifade edilmektedir. Kanımızca, bunun kanunen bir “görevden uzaklaştırma” fiili olarak yorumlanması da mümkündür.

Bununla birlikte, yapılan atamaların neden kayyım ataması şeklinde ifade edildiğini anlamak için geçmişe dönüp bakmak gerekmektedir. Kamuoyunda belediye organlarının görevden alınması ve yerlerine vesayet makamlarınca yapılan atamaların kayyım olarak anılmasını sağlayan durumun, 21 Mart 2016

tarhinde Başbakan Ahmet Davutođlu'nun imzasıyla TBMM başkanlığına gönderilen, "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" ile yapılmak istenen değişikliklerle ilişkili olduğu düşünölmektedir. İlgili tasarının 23. maddesine göre, terörizm finansmanı suçu yapısı itibariyle örgütlü ve sınır aşan nitelikte bir suç olarak değerlendirildiğinden bu suçla klasik koruma tedbirleriyle mücadelede başarı sağlanamayacağı ifade edilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2017). Tasarı 14 Nisan 2016 tarihinde kabul edilerek kanunlaşmıştır. Bu doğrultuda, "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" un 29. maddesine göre, 6415 sayılı "Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun" un 4. maddesine ek hükümlerin eklenmesi kararlaştırılmıştır.

6415 sayılı kanunun Terörizm Finansmanı Suçu başlığını taşıyan 4. maddesinde yapılan düzenlemede ek hükümlerin a bendine göre, terörizm finansmanı suçu bakımından 5271 sayılı "Ceza Muhakemesi Kanunu" nun 133. maddesinde yer alan şirket yönetimi için kayyım tayini tedbirlerine ilişkin hükümler uygulanabilir. Bu doğrultuda kayyım atamalarını öngören Ceza Muhakemesi Kanununa atıfta bulunarak, mevzuat üzerinde kayyım atamalarının önü açılmış bulunmaktadır.

Nitekim 2016 yılında hazırlanan Torba Yasada "terör örgütlerine yardım ve yataklık suçu nedeniyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanı, başkanvekili ve meclis üyelerinin yerine İçişleri Bakanı ve vali tarafından görevlendirme yapılacağını" (Habertürk, 2016) öngören hüküm meclise girmiş ancak torba yasa görüşmelerinde tartışmaya neden olarak geri çekilmişti. Böylece belediyelere kayyım atanmasını öngören yasa teklifi TBMM'de görüşölmekte olan torba kanundan çıkartılmıştı. Bununla beraber, 1 Eylül 2016 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanan, 674 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname ile 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. ve 57. maddelerine bazı hükümler ve bir geçici madde eklenmesiyle, torba yasadaki çıkarılan belediyelere kayyım ataması durumu, 674 sayılı KHK aracılığıyla pratikte yaşanmaya başlamıştır.

Son olarak bu başlık altında yapılan açıklamalar iki hususu açıklığa kavuşturmak amacıyla yapılmıştır. İlk olarak kayyım/kayyum kavramlarının kullanımına ilişkin anlamsal farklılıkların hatırlatılması; ikinci olarak kayyım kelimesinin belediye atamalarında *nasıl* kullanılmaya başlandığının ifade edilmeye çalışılması olmuştur. Bununla birlikte, kayyım kavramın belediye atamalarında kullanılıp kullanılmayacağına ilişkin ayrıntılı bir değerlendirmeden kaçınılmıştır. İlgili tartışma konunun kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu nedenle, ilerleyen bölümlerde kullanılmaya devam edilen *kayyım atamaları* tabiri kamuoyundaki yaygın kullanımına referans olarak tercih edilmiştir. Çalışma, kullanılan tabirin doğruluğuna ilişkin yargı içermemektedir.

2. KAYYIM ATAMALARININ KANUNİLİĞİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Federal devletlerin aksine üniter devletlerde genel eğilim, yerel yönetimlere ilişkin genel hususların temel anayasalarda da düzenlemesidir. Türkiye’de de benzer şekilde 1982 Anayasası’nda, yerel yönetimlerle ilgili olarak belediye başkanlığı ve belediye meclis üyeliği sıfatlarına ilişkin itirazlar ve bu sıfatların kaybedilme durumunun yargı yolu ile denetimi uygun görülmüştür. Bununla birlikte, ilgili seçilmiş organlar hakkında soruşturma ve kovuşturma açılması durumunda, İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak kesin bir hükme kadar görevlerinden uzaklaştırılabilmektedirler (md. 127). İlgili husus, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ifade edilmiştir. Dolayısıyla var olan mevzuat, belediyenin seçilmiş organları üzerinde İçişleri Bakanını yetkili kılmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken önemli husus bu yetkinin göreve son verme yetkisini taşımaksızın, sınırlı bir yetki oluşudur. EVELA gerekli durumda İçişleri Bakanı tarafından alınacak tedbirin *uzaklaştırma* kararı olarak belirlenmiş olmasıdır. Diğer yandan, ilgili maddede uzaklaştırma kararı ile ilgili olarak *geçici bir tedbir* ifadesi kullanılmıştır.

Görevden uzaklaştırma kararının alınması durumundaki muhtemel durumlar 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 47. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre: “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.” Görüldüğü üzere, mevcut uygulamada belediye başkanları, görevleri ile ilgili suç işledikleri durumlarda İçişleri Bakan-

lıgınca geçici olarak görevden alınabilmektedir. Ancak yargı sürecinin ardından görevlerine geri dönebilmektedirler. Bununla birlikte, belediye başkanlarının ceza alması durumunda başkanın görevine dönemeyeceği anlaşıldığından mevcut durumda ne yapılması gerektiği 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre kanundaki kurallara uygun olarak toplanan belediye meclisi:

- a) *Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan,*
- b) *Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili, seçer”.*

Görüldüğü üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu hangi durumlarda belediye başkanlığının son bulacağını ve yeni belediye başkanının nasıl belirleneceğini açıkça ifade etmiştir. Buna ek olarak, kanun belediye başkanı veya başkan vekilinin belirlenememe durumunu da göz önüne alarak “*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*” yapılacağını ifade etmiştir (md. 46).

Kayyım tartışmasının önünü açan gelişme, 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. ve 57. maddelerine bazı hükümler ve bir geçici madde eklenmesiyle başlamıştır. 674 sayılı KHK'nın 38. maddesine göre, “*belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46'ncı maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. (...)*. Böylece 674 sayılı KHK'nın 38. maddesince getirilen ek hüküm, belediye başkanının belediye meclisince seçiminin yapılamadığına ve bu doğrultuda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesi yerine 46. maddesine göre yerine atama yapılmasına karar vermektedir. Bu durumda, 674 sayılı KHK'nın 38. maddesince getirilen ek hükümle terör nedeniyle görevden alınma sürecinin ardından yeni belediye başkanı ve meclis üyesi büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından yapılacaktır.

674 sayılı KHK'nın ilgili maddesince görevden alınan belediye başkanlığı, meclis içinden seçim yapılarak oluşturulamayacaktır. Bununla birlikte, 674 sayılı KHK'nın hangi gerekçe ile 5393 sayılı kanunun 45. maddesini devre dışı bıraktığı bilinmemektedir. Zannımızca bu büyük ölçüde yerel mevzuatta bulunan bir boşluktan kaynaklanmaktadır. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu 46. maddede belirtilen “*belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması*” durumuna herhangi bir açıklık getirmemiştir. Diğer bir ifadeyle boşalan belediye başkan ya da başkan vekilinin hangi durumlarda yeniden seçiminin yapılamadığı bilinmemektedir. Meclis üyelerinin terör örgütüne bir şekilde üyeliği bulunuyorsa bunlar içinden ikinci bir başkan seçiminin yapılmasının ulaşmak istenen mücadelenin ereklere ters düşeceği dile getirilmektedir. Diğer bir ifadeyle, eylemin terör örgütü faaliyetleri içermesi nedeniyle belediye başkanının belediye meclisi içinden seçilmesinin bir çözüm olmayacağı ve uygulamanın ruhuna aykırı olduğu düşünülmektedir. Yapılan bu açıklama her ne kadar durumun mahiyetine uygun görünse de mevzuat açısından böyle bir boşluğun kanuni ifadelerle açıklanmaması çeşitli tartışmalara sebebiyet verebilmektedir.

Yukarıdaki ilgili kanuni düzenlemeler doğrultusunda, Türkiye’de yerel yönetim sisteminin sacayaklarından biri olan belediyelere yapılan kayyım atamaları aşağıda niceliksel verilerle ayrıntılı olarak sunulmuştur. Ayrıca kayyım atamalarının takip eden seçim döneminden sonra yeniden yaşandığına dikkat çekmek amacıyla atamalar, “30 Mart 2014 sonrası” ve “31 Mart 2019 sonrası” olarak iki farklı seçim dönemini işaret edecek şekilde ifade edilmiştir.

3. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERE YAPILAN KAYYIM ATAMALARI

Türkiye’de 2018 verilerine göre belediye yönetimi ile yönetilen nüfus 76.888.607’dir. Bu sayı toplam nüfusun %96 civarına tekabül etmektedir (TÜİK, 2018). Toplam belediye sayısı ise 1.389’dur. Bu belediyelerden 30’u büyükşehir belediyesi, 51’i il belediyesi, 519’u büyükşehir ilçe belediyesi, 403’ü ilçe belediyesi ve 386’si ise belde belediyesidir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2019). Belediyelerde belediye başkanı ve belediye meclis üyesi belediyenin seçilmiş organları olarak hizmet vermektedirler.

Bununla birlikte, Türkiye’de 11 Eylül 2016’dan bugüne kadar yukarıda belirtilen belediyelerden bazılarında çeşitli sebeplerden ötürü kayyım ataması yapılmış-

tır. Yapılan kayyım atamalarının büyük bir kısmı “terör faaliyetleri” kapsamında gerçekleştirilmiştir. 2015 yılında BDP (DBP)'li belediyelerden art arda öz yönetim ilanları gelmiştir. İlk olarak Şırnak Belediyesi 10 Ağustos 2015'te öz yönetim (özerklik) ilan etmiştir. Ardından, Silopi, Cizre, Nusaybin, Hakkari, Yüksekova Varto, Bulanık, Sur, Silvan, Lice, Edremit, Başkale, Hizan ve Doğubayazıt belediyeleri de öz yönetim ilanlarında bulunmuşlardır (Alptekin ve İlhan, 2018: 15). Şırnak il belediyesi ve bu ilanı tekrarlayan diğer BDP'li il ve ilçe belediyeleri bu süreçte kayyım atanmış belediyeler içinde yer almıştır (Ek 1'de gösterilmiştir).

Diğer yandan, ülkenin çeşitli bölgelerinde yapılan kayyım atamalarının çoğunluğunu terör faaliyetlerinin daha yoğun yaşandığı Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu Bölgelerinde bulunan iller oluşturmaktadır. Adıyaman, Ağrı, Batman, Bitlis Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli ve Van'ın aralarında bulunduğu illerde toplan kayyım atanmış belediye sayısı 96'dır. Bunun dışında, Akdeniz, Karadeniz, Ege ve İç Anadolu Bölgelerinde yer alan Adana, Burdur, Mersin, Giresun, Kütahya, Konya ve Zonguldak illerinin her birinde ise birer olmak üzere toplam 7 belediyeye kayyım ataması yapılmıştır.

Kayyım atamalarının çok daha küçük bir kısmı ise “cemaat yapılanması” soruşturmaları kapsamında gerçekleştirilmiştir. Son olarak, terör ve cemaat yapılanması kapsamında yürütülen soruşturmalar dışında sadece 1 belediyenin kayyım ataması diğerlerinden farklı bir sebebe dayanmaktadır. Kütahya Kuşu Belde Belediyesi, 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden evvel köye dönüştürülmüş, ancak burada yaşayan yerel halkın gösterdiği tepki ve seçimlere katılmama eylemleri ve nihai olarak mahkeme kararı neticesinde tekrar belde belediyesine dönüştürülmüştür. Burada tekrar yapılacak bir yerel seçime kadar seçilecek belediye başkanı yerine kayyım ataması gerçekleştirilmiştir. Ek 1'de medya kaynaklarından yararlanılarak toplam kayyım atamalarının yapıldığı 103 belediyeye yer verilmiştir. Buna göre, 25 farklı ilde çeşitli belediyelere kayyım atamalarının gerçekleştirildiği görülmektedir. Kayyım atanmış belediyelerin, 3 tanesi büyükşehir belediyesi, 44 tanesi büyükşehir ilçe belediyesi, 8 tanesi il belediyesi, 26 tanesi ilçe belediyesi ve 22 tanesi ise belde belediyesidir. En fazla kayyım atamalarının yapıldığı illerden ikisi Van ve Diyarbakır olup, bu iki il için sırasıyla 12 ve 14 belediyeye kayyım görevlendirilmiştir.

Son olarak, belediyelere yapılan kayyım atamalarında, kayyım olarak görevlendirilen kişilerden çoğunu kaymakamlar, diğerlerini ise vali, vali yardımcısı, belediye başkanı, belediye başkan vekili ve belediye meclis üyesi oluşturmaktadır. Yapılan atamalarda çoğunluğu ilçe belediyeleri oluşturmuş ve kayyımlik makamı olarak çoğunlukla kaymakamlar görevlendirilmiştir. Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgelerindeki belediyelere yapılan kayyım atamalarının çoğunda, kayyımlik makamı merkezi yönetimin temsilci idarecileri vali, vali yardımcısı ve kaymakamlardır. Devletin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi, terör olaylarının yoğun yaşandığı Güneydoğu ve Anadolu Bölgelerinde ilgili merkezi yönetim temsilcileri aracılığıyla kullanılmıştır.

Aşağıda ise Resim 1 ve 2'de yalnızca 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra kayyım atanmış belediyelerin iktidarda buldukları partilere göre dağılımı gösterilmiştir. Resim 1'de 30 Mart 2014 sonrası kayyım atanmış belediyelerde iktidarda bulunan partilerin dağılımı gösterilmiştir. Bu belediyeler 31 Mart 2019 tarihine kadar kayyım atanmış kişiler tarafından yönetilmişler ve bu belediyelerde 31 Mart 2019'da yeniden seçime gidilmiştir. Resim 2'de ise yine 31 Mart 2019 seçimlerinden sonra bu belediyeleri kazanan iktidar partilerinin dağılımı gösterilmiştir.



30 Mart 2014 yerel seçim sonrası yapılan kayyım atanmış belediyelere ilişkin HDP, “yerel yönetimlere ilişkin uygulamaların iktidarda olan AK Parti’nin, bu belediyelerin bulunduğu coğrafyada siyasi dengeyi kendi lehine değiştirmek için olağanüstü hal fırsatını kullanmaya çalıştığı” tezini savunmuştur (HDP, 2016’dan akt. Keleş ve Özgül, 2017: 310). Resim 1 ve 2’de 31 Mart 2019 yerel seçimlerinden sonra Ak Parti’nin kayyım atanmış birçok belediyede iktidar olduğu görülmektedir. Bunların büyük bir çoğunluğu da BDP (HDP)’li belediyelerdir. Bunun dışında sayıları az da olsa farklı partilerin de iktidarı kazandıkları belediyeler bulunmaktadır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki; köy idarelerinden şehir ve bölgesel yönetimlere kadar uzanan yerel seçimler, tüm dünyada çok farklı siyasi ortamlarda ve yasal bağlamlarda gerçekleşirler (Kalaycıoğlu, 2014: 584). Siyaset bilimi literatürü, hem siyasi partilerin hem de seçmenlerin rasyonel hesaplamalar temelinde hareket ettikleri bir süreç olarak değerlendirilen çok sayıda rasyonel seçime tanıklık etmektedir (Arikan Akdağ, 2016: 1). Örneğin seçmen davranışları üzerine yapılan çalışmalar, ekonomik krizler ve sosyal kimlik/yapı (Barreiro ve Sánchez-Cuenca, 2012; Bassat ve Dahan, 2012) gibi birçok unsurun, yerel ve bölgesel seçimlerde seçmen davranışları üzerinde etkisi bulunan çeşitli durumlardan sadece bazıları olduğunu görmemizi sağlamıştır. Ayrıca Berrebi ve Klor (2008) tarafından yapılan bir çalışmada, terörizmin seçmenlerin siyasi tercihleri üzerinde güçlü bir etkisi olduğu vurgulanmıştır. Terör faaliyetleri, siyasi partilerin sağ bloğuna göreceli seçim desteğinde belli bir artışa neden olduğu tespit edilmiştir. Bu etki, politik alanların sağ bloğuna daha az destek veren yerel bölgelerde önemli ölçüde daha yüksektir. Sonuç olarak, seçim sonuçları üzerinden yapılacak ayrıntılı bir değerlendirmenin HDP’nin söylemleri ile doğrudan uyumlu olduğunu gösteren kesin bir yargıya ulaşmak zor görünmektedir. Çok daha karmaşık bir sürecin parçası olan seçimlerin ve seçmen davranışındaki değişikliklerin nedenlerinin ayrı bir araştırma konusu olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Son olarak şunu da belirtmek gerekir ki, aşağıda ayrıntılı olarak ele alındığı üzere kamu görevlileri görevleriyle ilişkin konularda buldukları eylem ve fiillerden genel olarak görevi kötüye kullanma bağlamında sorumlu tutulabilmektedirler. Görevin kötüye kullanımında kamu idaresinin ve işleyişinin korunmasından dolayı mağdurun rızasının hukuka aykırılık unsurunu ortadan kaldırmayacağı da bilinmektedir (Tezcan, Erdem ve Önok, 2017: 1058’den akt. Sevük Yokuş, t.y.: 298).

Diğer yandan, kayyım atamalarına ilişkin ikinci bir dalga 31 Mart 2019 yerel seçimlerinden sonra yaşanmıştır. Burada önemli bir husus olarak şunu belirtmek gerekir: sadece 3 belediyede (Hazro, Saray ve Çaldıran) 31 Mart 2019 yerel seçimleri sonrası ilk defa kayyım ataması yapılmıştır. Diğer belediyelerde ise kayyım ataması tekrerrür etmiş olup, 2019'daki yerel seçimlere kadar seçilmişlerin yerine belediye işlerini yürüten kayyımlar seçimden sonra tekrar seçilmişlerin yerine getirilmişlerdir. Tablo 1'de gösterilen belediyelerin tamamı 31 Mart'dan sonra seçimi kazanan HDP'li belediyelerdir.

Tablo 1: 31 Mart 2019 Sonrası Kayyım Atanan Belediyeler

İl	Belediye	Kayyım Atanan Yıllar
Diyarbakır	Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi	2016-2019
Diyarbakır	Kayapınar Büyükşehir İlçe Belediyesi	2016-2019
Diyarbakır	Yenişehir Büyükşehir İlçe Belediyesi	2016-2019
Diyarbakır	Kulp Büyükşehir İlçe Belediyesi	2017-2019
Diyarbakır	Bismil Büyükşehir İlçe Belediyesi	2017-2019
Diyarbakır	Kocasehir Büyükşehir İlçe Belediyesi	2017-2019
Diyarbakır	Hazro Büyükşehir İlçe Belediyesi	2019
Erzurum	Karayazı Büyükşehir İlçe Belediyesi	2016-2019
Hakkari	Hakkari İl Belediyesi	2016-2019
Hakkari	Yüksekova İlçe Belediyesi	2016-2019
Mardin	Nusaybin Büyükşehir İlçe Belediyesi	2016-2019
Mardin	Mardin Büyükşehir Belediyesi	2016-2016
Mardin	Kızıltepe Büyükşehir İlçe Belediyesi	2016-2019
Mardin	Savur Büyükşehir İlçe Belediyesi	2017-2019
Mardin	Derik Büyükşehir İlçe Belediyesi	2016-2019
Mardin	Mazıdağı Büyükşehir İlçe Belediyesi	2016-2019
Şırnak	Cizre İlçe Belediyesi	2016-2019
Şırnak	İdil İlçe Belediyesi	2016-2019
Tunceli	Akpazar Belde Belediyesi	2017-2019
Van	Özalp Büyükşehir İlçe Belediyesi	2016-2019
Van	Edremit Büyükşehir İlçe Belediyesi	2016-2019
Van	Van Büyükşehir Belediyesi	2016-2019
Van	Saray Büyükşehir İlçe Belediyesi	2019
Van	Çaldıran Büyükşehir İlçe Belediyesi	2019

Yerel demokrasi ve özerklik tartışmalarını gündeme taşıyan kayyım atamalarının 2019 yerel seçimlerinde yeniden yaşanması, ulusal güvenlik ve yerel özerklik arasındaki tartışmaların daha da derinleşeceğini göstermektedir. Yerel yönetimler, her ülkenin yönetsel kademelenmesi, yapısı ve işleyişine bağlı olarak farklılık gösterebilmekle birlikte, yerel halkın sorunlarını ve ihtiyaçlarını daha etkili ve uygun bir biçimde karşılayabilme, demokrasinin gelişimine katkı sunabilme ve ekonomik kalkınmanın şekillendiği mekânlar olarak kentleri yöneten çağdaş yönetim yapısının birer parçasıdır. 21. yy'da demokrasinin yerel düzeyde temsilinin siyasal bir meşruiyete, dolayısıyla toplumsal barışa ve istikrara katkıda bulunması beklenmektedir (Önder, 2013: 322). 31 Mart 2019'da yapılan ikinci kayyım atamalarıyla seçmen iradesine ikinci kez müdahale edilmesinin yerel demokrasiye sekteye uğratmış olduğu görülmektedir. Bununla birlikte ulusal güvenlik meselesinin yereli içine aldığı unutulmamalıdır. Bu bağlamda konuyu yerel demokrasi ve güvenlik sarmalında değerlendiren Güler ve Yılmaz (2018: 1810, 1814), meselenin ulusal ve uluslararası hukuk normlarına uygunluk yönünden ele alınması gerektiğini ifade etmiştir. Bu bağlamda belediyelere yapılan kayyım atamalarının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Terörizmin Önlenmesi Sözleşmesi'nde olduğu gibi uluslararası metinlerdeki amaç ve sınırlamalara uygun olduğu ve uygulama düzeyinin ise hem uluslararası hem de ulusal düzenlemelerde (Anayasada) "durumun gerektirdiği ölçüde" kullanıldığını ifade etmişlerdir.

Diğer yandan, Keleş ve Özgül (2017: 310)'ün ifade ettiği üzere, mesele yerel demokrasi sorunu olmaktan öte anlamlar da taşımaktadır. Ülkenin siyasal gündemini meşgul eden bu konuların çözüm yeri yerel yönetim birimleri değil, ulusal meclis, yani TBMM'dir. Nitekim 30 Mart 2014 tarihinde yapılan kayyım atamalarının 31 Mart 2019 tarihinden sonra yeniden gerçekleşmesi bu bağlamda değerlendirilmelidir.

4. BELEDİYE SEÇİLMİŞ ORGANLARI TARAFINDAN GÖREVİN KÖTÜYE KULLANILMASI

Belediyelere yapılan kayyım atamalarında tartışılması gereken önemli konulardan biri kamu idareleri tarafından uğranan zarar ve mağduriyetler durumudur. Genel olarak kamu idaresi kavramı, vatandaşların belirli bir düzen içerisinde yaşayabilmelerini mümkün kılacak zorunlu ve ihtiyari tüm faaliyetleri kapsamak-

tadır (Memiş Kartal, 2013: 1376). Genelde yerel yönetimler ve daha özel olarak belediyeler de kamu idaresi sıfatını taşıyan birimler arasındadır. Diğer yandan, belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri, belediyenin seçilmiş organları ve yerel halkın temsilcileri olmalarının yanı sıra Türk Ceza Kanunu (TCK)'nın 6. maddesinin “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” hükmü uyarınca kamu görevlisi sıfatını taşımaktadırlar. Bu nedenle, görevleriyle bağlantılı olarak yapacakları her türlü eylem veya ihmalden ve bundan kaynaklı doğacak sonuçlardan sorumludurlar. Kamu görevlileri olarak belediye başkan ya da belediye meclis üyelerinin görevlerine ilişkin olarak hukuka uygun olmayan faaliyetleri yerel kamu idaresinin ve dolayısıyla yerel toplumun zarar görmesine neden olacağı gibi halk ve yönetim arasındaki güven ilişkisini de zedeleyebilecektir. Bu nedenle belediyenin seçilmiş organları tarafından yapılan hatalar genel manada *görevin kötüye kullanımını* oluşturacak suçun doğmasına sebebiyet verebilecektir. Ancak hangi durumlarda bu suçun gerçekleştiği TCK'nın ilgili hükümlerine bakarak anlaşılabilir.

TCK'nın 257. maddesine göre, “*kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle (...)*” ya da “*(...) görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi*” nin görevini kötüye kullanmış olduğu ifade edilmiştir. İlgili maddeyle ilişkili olarak bazı hususların altının çizilmesi, görevi kötüye kullanma suçunun hangi durumlarda gerçekleştiğinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

Öncelikle görevi kötüye kullanma suçunun faili kamu görevlisi; mağduru ise toplumu oluşturan herkeştir. Diğer yandan, görevi kötüye kullanma suçunun oluşması için suç fiilinin kamu görevlisinin göreviyle ilişkili olması ve bunun dışında başka bir suçu (zimmet ya da resmi evrakta sahtecilik gibi) oluşturmaması gerekmektedir (Sevük Yokuş, t.y.: 262-272). Diğer bir ifadeyle, kamu görevlileri tarafından işlenen suçun görevin kötüye kullanılması olarak değerlendirilebilmesi için, bu suçun kanunlarda önceden belirlenmiş bir suç unsuru oluşturup oluşturmadığı dikkate alınmalıdır.

Görevi kötüye kullanma suçlarını teşkil eden fiiller TCK'nın 257. maddesinde “görevin gereklerine aykırı hareket etme”, “görevin gereklerini ihmal” ve “görevin gereklerinde gecikme gösterme” olarak belirtilmiştir. Bununla birlikte, görevin kötüye kullanma suçunun oluşabilmesi için sayılan fiillerden herhangi birinin gerçekleşmiş olması yeterli bulunmayıp bunun sonucunda, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olması ya da kişilere haksız bir menfaat sağlaması gerekmektedir. Kişiler, gerçek kişi olabileceği gibi tüzel kişi de olabilmektedirler (Sevük Yokuş, t.y.: 282). Başka bir ifadeyle, görevi kötüye kullanma suçu, bir zarar suçu olarak değerlendirilmektedir ve TCK'nın 257. maddesinde belirtilen zarar(lar)ın meydana gelmesi halinde söz konusu olur (Memiş Kartal, 2013: 1393). Buradaki zarar kamu zararıdır ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71. maddesinde “kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması” olarak tanımlanmıştır.

Bu bağlamda belediye kayyım atamaları kapsamında görevlerinden uzaklaştırılan terörle ilişkilendirilen belediye başkanlarının faaliyetlerinin aynı zamanda görevi kötüye kullanma suçu kapsamında değerlendirilmesi meselesi önemlidir. İçişleri Bakanlığı tarafından 2018 yılında yayımlanan raporda kayyım atamalarından önceki yönetimde genel olarak belediye kaynaklarının (araç ve gıda gibi) terör faaliyetleri kapsamında kullanıldığı, belediyelerin çeşitli pozisyonlarına terör örgütü mensuplarının yerleştirildiği ve bu kişilerin belediye işlerini gereği gibi yerine getirmede, belediye işlerinin aksatıldığı ya da gereği gibi yerine getirilmemesinden ötürü kamunun zarara uğradığına ilişkin çeşitli bulgulara yer verilmiştir. Ayrıca, “*terör örgütüne ve belediye seçimlerinde belediye başkanına destek vermeyen mahallelerin belediye hizmetlerinden faydalandırılmayarak ciddi şekilde mağdur edildikleri; çöp toplama hizmetlerinin bu mahallelerde ve ilçe genelindeki belirli sokaklarda kasıtlı olarak yürütülmediği, ilgili mahalle muhtarlarının altyapı, içme suyu temini, yol ve diğer taleplerinin belediyece işleme alınmadığı, yasal olarak belirlenen çöp döküm sahalarının kullanılmayarak kasıtlı olarak bu yerleşim alanlarına yakın yerlerin bir nevi cezalandırma amacıyla çöp döküm alanı olarak kullanıldığı*”, ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere, TCK'nın 257. maddesinde görevi kötüye kullanma olarak ifade edilen durumun belediye yönetimi özelinde fail, mağdur, fiil ve suçun oluşması bağlamında somut olarak gerçekleştiğine ilişkin veriler bulunmaktadır. Ancak daha önce de ifade edildiği üzere, görevi kötüye kullanma suçunun oluşması için bu unsurların başka bir suçun oluşumuna neden olmaması gerekmektedir. Kayyım atamaları neticesinde görevlerinden uzaklaştırılan belediye seçilmiş organları TCK ve Terörle Mücadele Kanunu (TMK) kapsamında doğrudan terörle ilişkilendirilmekle birlikte, kanımızca ilgili kişilerin birer kamu görevlisi olması dolayısıyla bu durumun aynı zamanda görevi kötüye kullanma suçunu doğurup doğurmayacağı özellikle ilgili hukuk bilimcileri tarafından dikkate alınmalı ve değerlendirilmelidir.

SONUÇ

Yerel/bölgesel yönetimler 21.yy'da demokrasinin yeniden inşası ve ekonomik kalkınma kurumları açısından sıklıkla gündeme gelen uzamsal birimlerdir. Bununla birlikte, gerek keynesyen/refah sisteminin egemen olduğu savaş sonrası dönemde gerekse liberal devlet anlayışının hüküm sürdüğü 1970-80 sonrası dönemde ulusal devlet hiçbir zaman siyasal sahneden çekilmemiş ve merkez ile yerel ilişkisi her dönemde farklı şekillerde de olsa karşımıza çıkmıştır. Günümüzde Türkiye'de ülke nüfusunun %90'ından fazlasının belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Türkiye'de belediyeler tarihsel olarak özellikle 1980'li yıllardan sonra yaşadıkları yeniden yapılandırılma süreçlerine rağmen merkezi yönetimin vesayeti altında hüküm sürmektedir. Bu durum, Türkiye'de ülkenin tarihsel geçmişi, gelenekleri ve yönetim yapısının yanı sıra sık sık gündeme gelen terör olayları ile ilişkilendirilebileceği gibi merkezi yönetimin yerel yönetimlere karşı duyduğu güvensizlik ile de açıklanabilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu belediye yönetimleri ile ilgili olarak, belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemleri karara bağlamıştır. Bu bağlamda, kanunun 45. maddesine göre meclis içinden belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılması öngörülmüştür. Bununla birlikte, kanun belediye başkanlığının boşalması durumundaki bazı hallerde yerine yeni başkanının belirlenmemesi durumunu öngörerek bir sonraki 46. maddede, belediye başkanlığı makamına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından seçilme yeterliliğine sahip birinin görevlendirileceğini belirtmiş-

tir. Dolayısıyla 46. maddeye bir önceki maddenin gerçekleşemediği durumlarda başvurulabilecektir. 2016 yılında Resmî Gazetede yayımlanan 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bazı hükümler eklenerek terör faaliyetlerinin neden olduğu görevden alınmalar dolayısıyla boşalan belediye başkanlığı makamının doğrudan 5393 sayılı kanunun 46. maddesine göre doldurulacağı karara bağlanmıştır (674 sayılı KHK, md.38). Böylece 674 sayılı KHK'nın ilgili maddesince görevden alınan belediye başkanlığı, meclis içinden seçim yapılarak oluşturulamayacaktır. Bu durum, hem tüm dünyada kilit alanlar olarak değerlendirilen yerel demokrasi açısından bir duraksama olarak değerlendirilmiş hem de terör gibi ulusal yönetimi doğrudan ilgilendiren bir meselede ulusal ve uluslararası kanunlara da aykırı olmayacak şekilde bazı hakların askıya alınabileceğini göstermiştir.

5393 sayılı kanunun 45. maddesinin hangi gerekçeyle devre dışı bırakıldığı ve 46. maddesinin uygulamaya konduğu, 5393 sayılı kanun metnindeki *“belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması”* durumuna ilişkin ayrıntılı bir açıklama getirilmediğinden bilinmemektedir. Mevzuat açısından böyle bir boşluğun kanuni ifadelerle açıklanmaması çeşitli tartışmalara ve çeşitli belediyelerde farklı uygulamalara sebebiyet verebilmektedir. Bununla birlikte, terör faaliyetlerine ilişkin eylemlerde bulunan belediye seçilmiş organlarının içinden yeni bir seçim yapılması da durumun gereklerine uygun düşmeyecektir.

Son olarak, belediyeler aynı zamanda birer kamu idaresidir. Dolayısıyla hangi sebeple olursa olsun belediye seçilmiş organları birer kamu görevlisi olarak göreviyle ilgili olarak yapmış oldukları eylem ve hareketlerden sorumludurlar. Aksi takdirde, TCK'nın 257. maddesi hükmünce görevi kötüye kullanma suçunun ortaya çıkması muhtemeldir. Atamaların yapıldığı belediyelerde belediye hizmetlerinin aksatılması, yapılmaması ya da geciktirilmesi gibi kamu zararını doğuran birçok sonucun bulunduğu dair raporlar, TCK'nın 257. maddesinde görevi kötüye kullanma olarak ifade edilen durumun belediye yönetimi özelinde fail, mağdur, fiil ve suçun oluşması bağlamında somut olarak gerçekleştiği dolayısıyla görevi kötüye kullanma suçunun oluşup oluşmadığının tespitinin yapılması gerekmektedir.

Ek 1: Türkiye’de Kayyım atamalarının Yapıldığı Belediyeler ve 31 Mart 2019 (Yerel Seçim) Öncesi ve Sonrası İktidar Partileri (11 Eylül 2016 - 16 Kasım 2019 Arası Dönem)

Sıra	İl	Belediye	İktidar Partisi	
			31 Mart 2019 Öncesi	31 Mart 2019 Sonrası
1	Adana	Pozantı Büyükşehir İlçe Belediyesi	MHP	MHP
2	Adıyaman	Kömür Belde Belediyesi	BDP	HDP
3	Ağrı	Diyadin İlçe Belediyesi	BDP	HDP
4	Ağrı	Tutak İlçe Belediyesi	BDP	BBP
5	Ağrı	Doğubayazıt İlçe Belediyesi	BDP	HDP
6	Ağrı	Ağrı İl Belediyesi	BDP	AK Parti
7	Batman	Beşiri İlçe Belediyesi	BDP	Saadet Partisi
8	Batman	Gercüş İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
9	Batman	İkiköprü Belde Belediyesi	BDP	HDP
10	Batman	Batman İl Belediyesi	BDP	HDP
11	Bitlis	Ovakışla Belde Belediyesi	BDP	AK Parti
12	Bitlis	Mutki İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
13	Bitlis	Yolalan Belde Belediyesi	BDP	AK Parti
14	Bitlis	Hizan İlçe Belediyesi	BDP	Saadet Partisi
15	Bitlis	Bitlis İl Belediyesi	BDP	AK Parti
16	Bitlis	Güroymak İlçe Belediyesi	BDP	HDP
17	Burdur	Bucak İlçe Belediyesi	AK Parti	AK Parti
18	Diyarbakır	Silvan Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
19	Diyarbakır	Sur Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
20	Diyarbakır	Hani Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
21	Diyarbakır	Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi	BDP	HDP
22	Diyarbakır	Kayapınar Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
23	Diyarbakır	Yenişehir Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
24	Diyarbakır	Kulp Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
25	Diyarbakır	Bismil Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP

Sıra	İl	Belediye	İktidar Partisi	
			31 Mart 2019 Öncesi	31 Mart 2019 Sonrası
26	Diyarbakır	Kocaköy Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
27	Diyarbakır	Lice Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
28	Diyarbakır	Dicle Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
29	Diyarbakır	Eğil Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
30	Diyarbakır	Ergani Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
31	Diyarbakır	Hazro Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
32	Elazığ	Karakoçan İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
33	Erzincan	İliç İlçe Belediyesi	MHP	AK Parti
34	Erzurum	Aşkale Büyükşehir İlçe Belediyesi	AK Parti	AK Parti
35	Erzurum	Hınıs Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
36	Erzurum	Karayazı Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
37	Erzurum	Tekman Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
38	Giresun	Çamoluk İlçe Belediyesi	AK Parti	MHP
39	Hakkari	Hakkari İlçe Belediyesi	BDP	HDP
40	Hakkari	Çukurca İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
41	Hakkari	Yüksekova İlçe Belediyesi	BDP	HDP
42	Hakkari	Şemdinli İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
43	Hakkari	Esendere Belde Belediyesi	BDP	AK Parti
44	Iğdır	Tuzluca İlçe Belediyesi	BDP	Saadet Partisi
45	Iğdır	Hoşhaber Belde Belediyesi	BDP	HDP
46	Iğdır	Iğdır İlçe Belediyesi	BDP	HDP
47	Kars	Diğor İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
48	Konya	Ilgın Büyükşehir İlçe Belediyesi	AK Parti	AK Parti
49	Kütahya	Kuşu Belde Belediyesi	-	AK Parti
50	Mardin	Dargeçit Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
51	Mardin	Derik Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP

Sıra	İl	Belediye	İktidar Partisi	
			31 Mart 2019 Öncesi	31 Mart 2019 Sonrası
52	Mardin	Nusaybin Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
53	Mardin	Mazıdağı Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
54	Mardin	Mardin Büyükşehir Belediyesi	Bağımsız	HDP
55	Mardin	Kızıltepe Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
56	Mardin	Ömerli Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
57	Mardin	Savur Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
58	Mardin	Artuklu Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
59	Mersin	Akdeniz Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
60	Muş	Bulanık İlçe Belediyesi	BDP	HDP
61	Muş	Varto İlçe Belediyesi	BDP	HDP
62	Muş	Malazgirt İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
3	Muş	Rüstemgedik İlçe Belediyesi	BDP	CHP
64	Muş	Konakkuran Belde Belediyesi	BDP	Saadet Partisi
65	Muş	Erentepe Belde Belediyesi	BDP	HDP
66	Siirt	Eruh İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
67	Siirt	Siirt İlçe Belediyesi	BDP	HDP
68	Siirt	Baykan İlçe Belediyesi	BDP	HDP
69	Siirt	Veyselkarani Belde Belediyesi	BDP	Saadet Partisi
70	Siirt	Gökçebağ Belde Belediyesi	BDP	HDP
71	Siirt	Atabağı Belde Belediyesi	BDP	AK Parti
72	Siirt	Beğendik Belde Belediyesi	BDP	AK Parti
73	Siirt	Kayabağlar Belde Belediyesi	BDP	AK Parti
74	Şanlıurfa	Suruç Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
75	Şanlıurfa	Halfeti Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
76	Şanlıurfa	Viranşehir Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
77	Şanlıurfa	Bozova Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti

Sıra	İl	Belediye	İktidar Partisi	
			31 Mart 2019 Öncesi	31 Mart 2019 Sonrası
78	Şırnak	Cizre İlçe Belediyesi	BDP	HDP
79	Şırnak	Silopi İlçe Belediyesi	BDP	HDP
80	Şırnak	İdil İlçe Belediyesi	BDP	HDP
81	Şırnak	Şırnak İl Belediyesi	BDP	AK Parti
82	Şırnak	Kumçatı Belde Belediyesi	BDP	AK Parti
83	Şırnak	Uludere İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
84	Şırnak	Beytüşşebap İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
85	Şırnak	Balveren Belde Belediyesi	BDP	HDP
86	Şırnak	Fındık Belde Belediyesi	BDP	AK Parti
87	Şırnak	Sırtköy Belde Belediyesi	BDP	AK Parti
88	Şırnak	Görümlü Belde Belediyesi	BDP	AK Parti
89	Tunceli	Tunceli İl Belediyesi	BDP	Bağımsız
90	Tunceli	Akpazar Belde Belediyesi	BDP	HDP
91	Van	Özalp Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
92	Van	Erciş Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
93	Van	İpekyolu Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
94	Van	Edremit Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
95	Van	Van Büyükşehir Belediyesi	BDP	HDP
96	Van	Çatak Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
97	Van	Muradiye Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
98	Van	Başkale Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
99	Van	Gürpınar Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
100	Van	Bahçesaray Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	AK Parti
101	Van	Saray Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
102	Van	Çaldıran Büyükşehir İlçe Belediyesi	BDP	HDP
103	Zonguldak	Karaman Belde Belediyesi	MHP	AK Parti

KAYNAKÇA

- Alptekin, Hüseyin ve İlhan, Bekir (2018). “Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü Mücadeledeki Rolü”, Seta Yayınları, İstanbul.
- Arikan Akdağ, Gül (2016). “Rational Political Parties and Electoral Games: The AKP’s Strategic Move for the Kurdish Vote in Turkey”, **Turkish Studies**, Cilt: 17, Sayı: 1, ss. 126-154.
- Barreiro, Belén ve **Sánchez-Cuenca**, Ignacio (2012). “In the Whirlwind of the Economic Crisis: Local and Regional Elections in Spain, May 2011”, **South European Society and Politics**, Cilt: 17, Sayı: 2, ss. 281-294.
- Ben-Bassat, Avi, ve Dahan, Momi (2012). “Social Identity and Voting Behavior”, **Public Choice**, Cilt: 151, Sayı: 1-2, ss. 193-214.
- Berberi, Claude ve Klor, Esteban F. (2008). “Are Voters Sensitive to Terrorism? Direct Evidence From the Israeli Electorate”, <https://www.neaman.org.il/Files/ENS4.pdf>.
- Demirağ, Fahrettin ve Tuğgeneral, Hakim (2007), **Açıklamalı Ceza Muhakemesi Kanunu Yürürlük ve Uygulama Kanununun İle Yönetmelikler**, Türkiye Barolar Birliği, Ankara.
- Erdoğan, Oğuzhan (2019). “Belediyelere Kayyum Ataması Üzerine Bir Değerlendirme” **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 488, ss. 245-264.
- Güler, Tahsin ve Yılmaz, Abdullah (2018). “Yerel Demokrasi–Güvenlik Sarmalında Yerel Yönetimler: Türkiye’de Belediyelere Kayyum Atanması Pratiği”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 68, ss. 1801-1816.
- Habertürk (2016) “Torba Yasa Meclis’e Geliyor; Belediye Başkanı Yerine Kayyum Atanabilecek”, <https://www.haberturk.com/gundem/haber/1281648-torba-yasa-meclise-geliyor-belediye-baskani-yerine-kayyum-atanabilecek> (Erişim Tarihi: 03.10.2016).

- Kalaycıoğlu, Ersin (2014). "Local Elections and the Turkish Voter: Looking for the Determinants of Party Choice", **South European Society and Politics**, Cilt: 19, Sayı: 4, ss. 583-600.
- Keleş, Ruşen ve Özgül, *Can Giray* (2017). "Belediye Organlarına 'Kayyım' Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 72, Sayı: 2, ss. 299-313.
- Memiş Kartal, Pınar (2013). "Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK . 257)", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 2, ss. 1373-1396.
- Önder, Özgür (2013). "Yerelleşme ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel Katılım", **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 18, ss. 311-326.
- Sevük Yokuş, Handan (t.y.). "Görevi Kötüye kullanma Suçu (TCK m.257)", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 39, ss. 257-316.
- Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, <https://islamansiklopedisi.org.tr/arama/?q=kayyum&p=m>, (Erişim Tarihi: 15.07.2016).
- T. C. İçişleri Bakanlığı Raporu, (2018). https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf, (09.04.2020).
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2019).
- <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, (Erişim Tarihi: 13.11.2019).
- TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu (2018). http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059, (Erişim Tarihi: 13.11.2019).
- Türk Dil Kurumu (2017). http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.591f0d94c1a3b8.07213418, (Erişim Tarihi: 19.05.2017).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı (2017). "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair

Kanun Tasarısı”, <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0694.pdf>, (Erişim Tarihi: 06.06.2017).

Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet (1975). **Türk Kanunu Medenisi I**, 2. Baskı, Türk Dili Kurumları Yayınları, Ankara.

1982 Anayasası (1982). T.C. Resmî Gazete, 17844, 9 Kasım 1982.

3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984). T.C. Resmî Gazete, 18453, 9 Temmuz 1984.

4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu (2001). T.C. Resmî Gazete, 24607, 22 Kasım 2001.

5018 Sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). T.C. Resmî Gazete, 25326, 10 Aralık 2013.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004). T.C. Resmî Gazete, 25531, 10 Temmuz 2004.

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu (2004), T.C: Resmî Gazete, 25611, 12 Ekim 2004.

5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). T.C: Resmî Gazete, 25874, 13 Temmuz 2005.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun (2012), T. C: Resmî Gazete, 28484, 6 Aralık 2012.

6704 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2016). T.C. Resmî Gazete, 29695, 14 Nisan 2016.

6415 Sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun (2013). T.C. Resmî Gazete, 28561, 16 Şubat 2013.

674 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2016). T.C. Resmî Gazete, 29818, 1 Eylül 2016.