

## BELEDİYE BAŞKANI, BELEDİYE BAŞKANININ GÖREVE GELMESİ VE GÖREVİNE SON VERİLME BİÇİMLERİ

Abdullah ÇELİK\*

### Abstract

The subject matter of the study is the mayor, the styles of being given work and being dismissed of the mayor. The mayor is executive body of the municipality but it is set up separately from the decision council, and more than one executive bodies are available. The mayor could begin to work either by an election or by an appointment. There would be benefits and damages for an appointment and elections. The reason for the ending of the mayors' duty varies depending on political, social and historical conditions of the state. However, these, generally speaking, can be classified as through election, recall, abolition of the municipal corporation and jurisdiction.

**Keywords:** Mayor, Recall, Election, Jurisdiction, Abolition Of The Municipal Corporation.

**Anahtar Kelimeler:** Belediye Başkanı, Seçilmişlerin Halk Oylaması İle Görevden Alma, Seçim, Yargı, Belediye Tüzel Kişiliğinin Kaldırılması.

### I. Giriş

Devlet ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki (savunma ve diplomasi gibi) gereksinmelerini karşılar, genel yararı gözetir ve temsil eder. Devlet bu görevlerini merkezi yönetim örgütü ile yerine getirir. Bazı hizmetler ise yereldir. Bu hizmetler teorik olarak merkezi yönetim tarafından karşılanabilir. Fakat, öteden beri bölgesel nitelikteki hizmet ve gereksinmeleri yerine getirme görevi yerel yönetimlere

---

\* Yrd.Doç.Dr., Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

birakılmıştır<sup>1</sup>. Bununla birlikte tek bir yerel yönetim biriminden söz edilemez. Birden fazla yerel yönetim birimi vardır. Bunlardan biri de belediyedir.

Yürütme organı (belediye başkanı) belediyenin siyasal temsilcisidir. Bu organ genellikle karar verme organından ayrı olarak kurulmuştur. Belediye başkanının göreve gelmesi ise, ya atama ile ya da seçimle olur. Atama ve seçimin, karşılıklı yarar ve sakıncaları vardır.

Seçimle iş başına gelen belediye başkanları gücünü halkın iradesinden alır ve siyasal anlamda güçlüdürler. Seçimle işbaşına gelen belediye başkanlarının görevine son verilmesi yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından bazı sorunlar oluşturulabilir. Ancak, belediye başkanlarının görevine son verilme biçimleri ülkenin sosyal, siyasal ve tarihsel koşullarına göre değişebilmektedir. Bu nedenle genel bir tipoloji oluşturmak zordur. Bu zorluklarla birlikte çalışmada belediye başkanı, belediye başkanının göreve gelmesi ve görevine son verilme biçimine ilişkin genel bir tipoloji oluşturmaya çalışılmıştır.

## II. Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışma, kamu yönetimi ve hukuk yazını taraması şeklinde yapılmıştır. Bu bağlamda belediye başkanı, belediye başkanının göreve gelmesi ve görevine son verilme biçimleri hakkında ilgili yerli ve yabancı literatür taranarak genel bir tipoloji oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu çalışmada ayrıca Türkiye özeline değinilmemiştir.

## III. Belediye Başkanı

Belediye başkanı belediye yönetiminin başı ve yürütme organıdır. O belediye örgütünü verimli bir biçimde çalıştırmak ve departmanlar arasında eşgüdümü gerçekleştirmekle yükümlüdür. Bununla birlikte belediyeyi de temsil eder<sup>2</sup>.

Genellikle yerinden yönetim sistemlerinde yürütme organı karar verme organından ayrı olarak kurulmuştur<sup>3</sup>. Ancak belediye başkanının belirlenmesi biçimi ile ilgili farklı sistemler bulunmaktadır. Bazı sistemlerde yürütme organı bir kurul ya da komiteye verilmiştir. Örneğin Ortaçağ kentleri bir kurul tarafından yönetiliyordu. Bu kurulda görev alanlar hem yargıç hem de orta sınıf insanlarıydı. Kurul üyeleri yetkilerini komünden alıyorlardı<sup>4</sup>. Buna karşın diğer bir kısım sistemlerde yürütme yetki ve sorumluluğu yalnız bir yöneticiye aittir. Burada yürütme organı ülkelere göre de farklılık göstermektedir. Bazı sistemlerde komisyon ve kurullarla birlikte yöneticilerin yürütme işlevini paylaşmaktadır. Burada belediye başkanı yalnız eşitler arasında birincidir. Belediye başkanı bir komisyonda yer alır. Ancak veto etme hakkına sahip değildir. Belediye başkanının atama ve görevden uzaklaştırma yetkisi yoktur. Bu yetki,

<sup>1</sup> Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, Er Matbaası, İstanbul, 1986, s. 17.

<sup>2</sup> Rüsen Keleş, "Belediye Başkanı", *Kamu Yürütme Sözlüğü*, 1. basım, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s. 33.

<sup>3</sup> Selçuk Yalçındağ, "Mahalli İdarelerde Yürütme Organı", *Anıme İdaresi Dergisi*, C. 2, S. 2, Haziran 1969, s. 141.

<sup>4</sup> Henri Pirenne, *Ortaçağ Kentleri*, Çev. Şadan Karadeniz, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994, s. 157.

komisyonun ortak sorumluluğundadır<sup>5</sup>. Bazı yerinden yönetim sistemlerinde bir yönetici meslekten yönetici kimliğinde ve siyasetçi olmayan kişidir. Burada belediye başkanı belediye meclisine başkanlık eden bir memurdur. Onun belediye meclis kararlarına karşı veto etme hakkı yoktur. Yönetimsel denetim yöneticiye geçmiştir<sup>6</sup>. Bir kısım ülkelerin belediye başkanı siyasal niteliktedir. Bu sistemde belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilebileceği gibi belediye meclisi tarafından da seçilebilir.

Doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanı, “güçlü başkan- zayıf meclis” ve “zayıf başkan- güçlü meclis” şeklinde görünmektedir. Güçlü belediye başkanı temel yönetim birimlerinin başkanlarını meclise danışmadan ve onay almadan seçme yetkisine sahiptir. Onlar da belediye başkanına karşı sorumludurlar<sup>7</sup>. Belediye başkanının seçtiği belediye personeli, herhangi bir zamanda görevlerinden uzaklaştırılabilir<sup>8</sup>. Bu sistemde belediye meclisinin doğrudan yönetime karışması sınırlandırılmıştır. Belediye başkanı-meclis ilişkilerinde belediye başkanı yönetim üzerinde bölünmemiş bir otoriteye sahiptir. Bu yaklaşımın altında yatan temel etmen, bir icracının gözetimi altında yönetimin bütünleştirilmesidir. Siyasal parti liderleri de genellikle güçlü başkan biçimini tercih etmektedirler. Çünkü belediye başkanını seçen siyasal parti, belediye başkanının görev süresince belediyeye önemli atamaları denetleyebilir<sup>9</sup>.

“Zayıf başkan-güçlü meclis” sisteminde belediye başkanına verilen yetkiler çok azdır ve katı bir şekilde sınırlandırılmıştır. Üç temel faktör belediye başkanının zayıflığını göstermektedir. Bunlardan birincisi, bazı belediye personelinin atama ve görevlerinden uzaklaştırılmasının meclisin onayını gerektirmesidir. İkincisi, yöneticilerin ve komisyonların doğrudan meclis tarafından atanmasıdır. Üçüncüsü, belli yöneticilerin halk tarafından seçilmesi ve bunların göreceli olarak yönetimsel mekanizmada bağımsız birimler olmasıdır. Bağımsız olarak seçilmiş yönetici, belediye başkanı için bir çatışma noktasıdır. Belediye başkanında onun belli başlı astlarına doğru, doğrudan bir sorumluluk çizgisi yoktur<sup>10</sup>.

Zayıf belediye başkanı sisteminde, belediye başkanı çok az önemli (kütüphane daire başkanı vb.) atamalar yapabilir. Bu atamaların da meclis tarafından onaylanması gerekir<sup>11</sup>. Buna karşın belediye meclisi, yönetimi gözetleme, yönetmelik çıkarma (*ordinance-making*), onama ve denetleme yetkisine sahiptir<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Arthur W. Bromage, *Introduction to Municipal Government and Administration*, Second Edition, Appleton-Century Crofts, Inc., New York, 1957, s. 260.

<sup>6</sup> Bromage, *age*, s. 260.

<sup>7</sup> Jonh M. Swarouth-Ernest R. Bartley, *Principles and Problems of State and Local Government*, Oxford University Press, New York, 1958, 192.

<sup>8</sup> Austin F. Macdonald, *American City Government and Administration*, Sixth Edition, Thomas Y. Crowell Company, New York, 1962, s. 144.

<sup>9</sup> Bromage, *Introduction to Municipal Government and Administration*, s. 265.

<sup>10</sup> Bromage, *age*, s. 261.

<sup>11</sup> Macdonald, *American City Government and Administration*, s. 143.

<sup>12</sup> Bromage, *Introduction to Municipal Government and Administration*, s. 260.

#### IV. Göreve Gelmesi

Belediye başkanlarının göreve gelmesi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak, temelde atama ve seçim olmak üzere iki tür uygulamadan söz edilebilir.

Gerek atamanın gerekse seçimin karşılıklı yarar ve sakıncaları vardır. Atanan belediye başkanı kendisinde belediye başkanlığı görevinin gerektirdiği tecrübe, teknik bilgi ve yöneticilik niteliklerine sahip birisi olabilir. Ancak görev süresi istikrarlı olmayan, kendisini atayan kurumlara karşı hesap vermek zorunda olan ve onların amaçları doğrultusunda hareket eden bir memurdur. Halkın istekleri ikinci dereceye düşebilir.

Öte yandan halk tarafından seçilen belediye başkanı, gücünü halktan ya da halkın temsilcilerinden alır. Dolayısıyla siyasal yönden güçlüdür. Ancak seçim her zaman teknik yönden en yararlı kişilerin belediye başkanı olarak seçilmesi sonucunu meydana getirmeyebilir<sup>13</sup>. Seçim de iki biçimde olmaktadır. Belediye başkanları ya doğrudan halk tarafından seçilir ya da belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilir.

Belediye başkanları ister atamayla isterse seçimle göreve gelsinler, belediyenin akçalı durumu iyi değilse; araç ve gereçleri yetersizse, çok donanımlı ve deneyimli bir belediye başkanının başarısız olma olasılığı çok yüksektir. Belediyenin etkin ve verimli bir biçimde çalışabilmesi için başkanın, en iyi araçlara sahip olması gerekir. Ancak beceriksiz ve teknik bilgilere sahip olmayan bir başkan, elinde yeterli olanaklar olsa bile belediye yönetiminde verimli olmayabilir<sup>14</sup>.

Dünyadaki demokratik gelişmelere koşut olarak belediye başkanının halk tarafından seçilmesi onun atanmasına tercih edilmektedir. Yerel özerklik ve yerel demokrasi de bunu gerektirmektedir. Gerçekten belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi, siyasal arenada belediye başkanlarını çok güçlü bir konuma getirmiştir<sup>15</sup>.

#### V. Görevine Son Verilme Biçimleri

Belediye başkanları, seçim ve atama yöntemi ile göreve gelirler. Atanan belediye başkanı, atayan makam tarafından görevden alındığında herhangi bir sorun ortaya çıkmayabilir. Sorun, halk tarafından seçilen belediye başkanlarının görev süreleri bitmeden görevinin sona erdirilmesidir.

<sup>13</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 2. basım, Cem Yayınevi, Ankara, 1994, s. 214.

<sup>14</sup> Charles M. Kneier, *City Government in the United States*, Revides Edition, Happer-Brothers Publishers, New York, 1947, s. 238.

<sup>15</sup> Michael Murphy, "Progress of Local Government Worldwide", [http:// www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com), *Public Management*, Vol. 83, Issue 2, March 2001, p. 6-11.

### A. Seçim

Doğrudan halk tarafından göreve getirilen belediye başkanlarının erkinin kaynağını halkın iradesi oluşturur. Bu irade ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte belirli aralıklarla yapılan seçimlerle tekrarlanır.

Demokrasinin en yalın tanımı, halkın halk tarafından yönetimidir. Halk tarafından yönetimin hayata geçmesinin temel koşulu, temsili demokrasilerde seçimdir. Dolayısıyla demokrasi ve seçim birbirlerinden ayrılmaz ikilidirler<sup>16</sup>. Çünkü, demokratik sürecin özü, seçimlerde gizlidir. Her şeyden önce seçimler halk iradesinin kanıtıdır<sup>17</sup>.

Halkın belli alanlarda bir araya gelerek, ülke ya da kente yönelik kararları doğrudan aldığı eski kent demokrasilerinde, yöneticilerin kura ve sırayla tespit edilmesinin yanında, bazen de seçimle göreve getirilmesi söz konusuydu<sup>18</sup>.

20. yüzyılda ise, seçim genel bir uygulama haline gelmiştir. Ancak, tarihsel gelişim içinde bunun ne kadar önemli olduğu gözden kaçırılabilir. Oysa seçim, bazı eski Yunan demokrasilerinde dar tabanlı istisnai uygulamaların dışında, yaklaşık iki yüz yıllık bir geçmişe sahiptir. Dolayısıyla, yeni bir olgu sayılabilir. Buna karşın, kurum olarak seçim çok büyük bir saygınlığa sahiptir ve günümüzde artık hiçbir devlet seçimi açıkça red etmemektedir<sup>19</sup>.

Seçim, kentte yurttaşların kamusal kararlar almasının en önemli araçlarından birisidir. Ancak, seçimin, genel, eşit, serbest ve gizli oya göre hiçbir kuşku meydana getirmeyecek biçimde yargı organları gözetiminde yapılması gerekir<sup>20</sup>.

Çok partili demokrasilerde seçimlerin amacı, belirli bir süre ile sınırlı kalmak koşulu ile bir yasama dönemi için hükümete hangi siyasal partinin iktidara geleceğini ve hangi siyasal partinin muhalefet görevi üstleneceğini tespit etmektir. Ancak, iktidar ve muhalefet siyasal partisi olmak süreklilik göstermez. Çünkü, seçim yenilendiğinde bu siyasal partiler seçim mekanizması çerçevesinde yer değiştirebilir<sup>21</sup>.

Ayrıca seçim, özellikle demokratik sistemlerde yöneticileri yargılama görevi de görür<sup>22</sup>. Başka bir anlatımla bir sonraki seçimde halk, ya aynı temsilcilere karar verir ya da onların yerine yeni kişileri seçer. Böylece yeniden halk tarafından seçilmeyen temsilcilerin olağan görev süreleri sona erer.

<sup>16</sup> Oya Çitçi (Ed.), *Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999*, TODAİE Yayını, Ankara, 2001, s. 1.

<sup>17</sup> Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 95.

<sup>18</sup> Ahmet Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, AÜ BYYO Yayınları, Ankara, 1987, s. 362.

<sup>19</sup> Cem Eroğlu, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Kitabevi, Ankara, 1991, s. 199.

<sup>20</sup> Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 7. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s. 84.

<sup>21</sup> Hikmet Sami Türk, "Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi?", Hikmet Sami Türk-Erol Tuncer, *Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi? Sistem Önerileri Seçim Uygulamaları*, TESAV Yayınları, 1995, s. 3.

<sup>22</sup> Eroğlu, *age*, s. 199.

## B. Olağan Görev Süreleri Bitmeden Halk Oylaması ile Görevden Alınma (Recall)

Halk oylaması ile belediye başkanları ya da seçilmişleri görevden alınma demokrasinin bir aygıtıdır. Bu aygıt yeni ortaya çıkmamıştır. Atina demokrasisinin niteliklerinden biri de vatandaşın oyu ile bir siyasetçi sürgüne gönderebiliyor olmasıdır. Bu yöntem ile kentten çok hırslı insanlara karşı korunması amaçlanıyordu. Kamu görevlileri kentten 10 yıl ayrı kalıyordu. Halk oylaması ile görevden alınma yöntemi İsveç'te 1850 yılında kabul edilmiştir<sup>23</sup>.

Günümüzde temsili demokrasi, siyasal gücü kimin kullanacağını belirleyen araçsal bir nitelik kazanmıştır. Siyasal gücü ele geçiren, bu gücü hiç de demokratik olmayan bir şekilde kullanabilmektedir<sup>24</sup>.

Jean Jacques Rousseau temsil kurumuna karşı çıkmıştır. Yazara göre, egemenlik başkalarına devredilmediği gibi temsil de edilemez. Bundan dolayı, temsili demokrasi hakkında bazı itirazları olmuştur. Bu itirazlardan biri temsilciler seçildikten sonra, seçmenlerce bir denetime tabi tutulmamasıdır. Rousseau; "İngiliz halkı kendini özgür sanıyorsa da yanılıyor. Hem de pek çok, o ancak parlamento üyelerini seçerken özgürdür. Bu üyeler seçilir seçilmez, İngiliz halkı köle olur, bir hiç derecesine iner"<sup>25</sup> demiştir.

Bir yürütme erki çok demokratik bir biçimde oluşturulmuş olabilir. Ancak, bir sonraki seçime kadar yönetilenlerce hiç etkilenemiyorsa buna demokratik bir düzen demek oldukça zordur<sup>26</sup>. Halk oylaması ile seçilmişlerin görevden alınması bu sorunu çözmeye çalışır. Çünkü, bu yöntem halka yönetime doğrudan katılma olanağı verir<sup>27</sup>.

Halk oylaması ile görevden alınma; seçilenlerden memnun olmayan belli orandaki seçmenin, (bu oran ülkeden ülkeye değişmektedir.) seçilen kişileri görevden uzaklaştırılmasına olanak sağlayan özel bir seçim istemidir. Halk oylaması ile seçilmişlerin görevden alınabilmesi için, ancak basit ya da mutlak çoğunluk seçim sistemlerinde uygulanabilir. Çünkü, her seçilmişinin seçmenleri açıkça belli olması gerekir. Nispi ya da yarı nispi seçim sistemlerinde bu yöntemle başvurulamaz<sup>28</sup>.

Halk oylaması ile seçilmişlerin görevden alınma süreci, dilekçe ve özel seçimdir. Halk oylaması ile görevden alınma dilekçesinde belediye başkanının ya da diğer seçilmişlerin ne ile suçlandığı yer alır. Bu dilekçe son seçimde oy kullanılan seçmenler arasında dolaştırılır ve onlar tarafından imzalanır. Bu imzalama oranı yere

<sup>23</sup> Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Harvard University Press, Massachusetts, 1989, s. 129.

<sup>24</sup> İlhan Tekeli, "Türkiye'de Çoğulculuk Arayışları ve Kent Yönetimi Üzerine", Ferzan Bayramoğlu Yıldırım (Ed.), *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne*, WALD Yayını, İstanbul, 1996, s. 22.

<sup>25</sup> Jean Jacques Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*, Çev. Vedat Günyol, 2. baskı, Çan Yayınları, 1965, s. 127-128.

<sup>26</sup> Eroğlu, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, s. 198.

<sup>27</sup> Kris W. Kobach, *The Referendum Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth Publishing Company Ltd., England, 1993, s. 57.

<sup>28</sup> Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984, s. 200.

göre değişmektedir<sup>29</sup>. Ayrıca, seçimlerin üzerinden belli bir süre geçmeden halk oylaması ile görevden alınma yöntemine başvurulamamakla birlikte, bir seçim döneminde aynı kişiler hakkında yalnız bir kere başvurulabilir<sup>30</sup>.

Halk oylaması ile görevden alınma hakkında olumlu ve olumsuz düşünceler ileri sürülmüştür. Halk oylaması ile görevden alınma yöntemini destekleyenlerin ileri sürdüğü düşünceler şöyle sıralanabilir<sup>31</sup>:

-Halk oylaması ile belediye başkanları ya da diğer seçilmişleri görevden alma, onlarda hesap verme sorumluluğunu (*accountability*) sürekli kılar. Böylece, seçmenler yeteneksiz (*incompetent*), dürüst olmayan (*dishonest*), halkın gereksinimleri göz önünde bulundurmayan ve halk tarafından güvenilmeyen seçilmişleri bir sonraki seçime kadar beklemeyerek onlardan kurtulurlar.

-Seçilmiş görevlinin seçim kampanyalarında neler söylediğini ve ne yapacağını sürekli kılar. Halk oylaması ile görevden alınmanın bir Demokles'in kılıcı (*sword of Damocles*) gibi durması ve seçilmişler tarafından bu gücün bilinmesi, yolsuzluğun ya da verimsizliğin hoş görülmemeyeceğini kendilerine hatırlatır. Buna karşın, temsilciler dürüst ve etkili olmaya çalışırlar.

-Seçilmiş kamu görevlileri daha dikkatli davranarak seçmenlere iyi hizmet götürerek uzun süre görevde kalabilirler. Halk denetimi ile belediye başkanı ya da diğer seçilmişler makamında uzun dönemler dürüst olarak çalışabilirler ve büyük tecrübe elde ederler. Böylece verimlilikleri artar.

-Seçim sistemi, her zaman sorumlu ve halkın gereksinimlerine yanıt veren seçilmişleri ortaya çıkarmayabilir.

- Seçilmişlerin halk oylaması ile görevden alınması kurumunun varlığı, yurttaşlara güvenlerini yitirdikleri seçilmişleri görevden uzaklaştırma olanağı tanıdığı için, yurttaşların kamu işlerine olan ilgilerini artırır ve onların söz konusu alanlara yabancılaşmasını azaltır.

-Halk oylaması ile görevden alınma, temel konularda seçmenlerin görüşlerini doğru olarak yansıtmayan seçilmişlerin, seçmenler tarafından görevden alınmasına izin vererek yönetimin halk tarafından denetimini kuvvetlendirir. Ayrıca, dar çıkar gruplarının seçilmiş yöneticileri haksız bir şekilde etkilemelerinin denetlenmesini de sağlar.

-Halk oylaması ile görevden alınma, seçilmiş görevlilerin diğer yargılamalara göre daha demokratik, pratik ve gerçekçi bir seçenek sunar.

Halk oylaması ile görevden alınma yöntemini desteklemeyenlerin ileri sürdüğü düşünceler ise, şöyle sıralanabilir<sup>32</sup>:

- Temsili ve seçime dayalı yönetim ilkeleri ile çelişir.

<sup>29</sup> Charles R. Adrian, *State and Local Government*, McGraw-Hill, Inc., Fourth Edition, New York, 1976, s. 139.

<sup>30</sup> Selçuk Yalçındağ, "Belediyelerde Halk Katılımı", *TİD*, S. 424, Eylül 1999, s. 56.

<sup>31</sup> Cronin, *Direct Democracy*, s. 133-135.; Adrian, *age*, s. 139.; George S. Blair, *American Local Government*, Harper-Row Publishers, New York, 1964, s. 159., Joseph F. Zimmerman, *Participatory Democracy*, New York, 1986, s. 123-124.

<sup>32</sup> Cronin, *Direct Democracy*, s. 135-139.; Zimmerman, *Participatory Democracy*, s. 124-126. Adrian, *State and Local Government*, s. 139.; Blair, *American Local Government*, s. 159.

- Recall ideolojik ve "partizanca" kullanılabilir. Ayrıca, kutuplaşmaya ve amaçlanmayan bir çok sonuçlara da neden olabilir.

-Bu yöntem, haksız olarak yenilikçi ve enerjik kişileri sınırlandırır ve kamu kurumlarında görev almayı çekici kılmaz.

-Nitelikli kişiler, halk oylaması ile görevden alınma korkusuyla, seçilmek istemezler.

- Recall yönetim harcamalarını artırır. Çünkü, hem seçilmiş görevden alma hem de yeni birini seçmek için iki seçim yapılır.

-Görevden alınan bir seçilmişin yerine eş zamanlı seçim yapılırsa, halk oylaması ile görevden alınma nedenleri gölgede kalır ve bir seçim kampanyasına dönüşebilir. Böylece seçmenleri, halk oylaması ile görevden alınmanın nedenlerine ilgi göstermemeye teşvik eder.

-Önemsiz halk oylaması ile görevden alınma dilekçeleri, dürüst seçilmişleri tedirgin eder ve onların yeniden seçime katılması yönündeki cesaretlerini kırar.

- Recall çok iyi örgütlenmiş ve finanse edilmiş örgütler tarafından kendilerine çıkar sağlamak için kötüye kullanılabilir.

-Halk oylaması ile görevden alınma yöntemini harekete geçiren nedenler gerçekte seçilmiş kamu görevlilerinin görevden alınmasını temin edecek büyüklükte olmayabilir.

Bu olumsuz görüşler göz önüne alınarak halk oylaması ile belediye başkanlarının görevden alınması, iyi düzenlemelere dayalı bir şekilde ve istenilen amaçlara uygun kullanıldığında, onlar için en önemli denetim araçlarından biri olur. Ayrıca, yurttaşlar için de yapıcı bir katılım olanağı sağlar<sup>33</sup>.

### C. Belediye Tüzel Kişiliğinin Ortadan Kaldırılması

Dünyanın hemen hemen her yerinde merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde yönetsel bir denetim uygulamaktadır. Ancak, bu denetimin kapsamı, biçimi ve yöntemi ülkelere göre farklılık göstermektedir. Bu yetki Anayasa ve yasalardan kaynaklanmaktadır<sup>34</sup>. Çünkü, yerel yönetimler tarihi gelişim içinde yasa ile kurulmuş ve bunlara yalnız belli işlerin görülmesi için yasanın yetkili kıldığı konularda etkinliğe sahip olmuşlardır. Buna karşın öteki yetkilere sahip olması söz konusu değildir (*ultra vires rule*)<sup>35</sup>.

Belediyeler merkezi yönetimce yasa ile kurulmaktadır. Ancak, kuruluş aşamasında öngörülen ilkeler daha sonra yitirilirse, merkezi yönetimce bu organın tüzel kişiliği ortadan kaldırılabilir.

Türkiye'de yıllarca Yerel Yönetim Yasa Tasarısı tartışılmaktadır. Ancak, bu tasarı bir türlü yasallaşmamıştır. Temmuz 2001'de bu tasarı üzerinde bazı değişiklikler

<sup>33</sup> Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1993, s. 105.

<sup>34</sup> Süleyman Arslan, "Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 2, S. 2, Ocak-Haziran 1989, s. 66.

<sup>35</sup> Joseph F. Zimmerman, *State-Local Relations: A Partnership Approach*, Praeger Publishers, London, 1995, s. 2.



yapılmıştır. 18 Ekim 2001’de ise, TBMM İçişleri Komisyonu’nda görüşülmüş ve komisyon alt komisyona göndermiştir. Alt komisyonda görüşmeler tamamlanmış olup 6 Şubat 2002 günü İçişleri Komisyonu’nda görüşülmeye başlanmıştır<sup>36</sup>. Bu tasarının ek 21. maddesi Bakanlar Kurulu’na belde belediyelerinin tüzel kişiliğini ortadan kaldırma yetkisi vermektedir. Buna göre;

“Belde nüfusun 2000’in altına düşmesi,

Belediye gelirlerinin kanunlarla belediyelere verilen görev ve hizmetlerin ifası için yetersiz hale gelmesi,

Meskun sahalalarının, bağlı oldukları il veya ilçe merkez belediyelerinin ya da nüfusu 100.000’in üzerinde olan belediyeleri meskun sahalalarına 5000 metreden daha yakın hale gelmesi ve genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması,

Hallerinden herhangi birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tüzel kişilikleri kaldırılarak bağlı oldukları il veya ilçe merkez belediyelerine katılır, bunun mümkün olmaması halinde köy haline getirilir.”

Ayrıca, iki belediyenin birleşmesi de söz konusu olabilir. Bu belediyeler birleştiğinde tek bir belediye haline gelir. Böylece birinin tüzel kişiliği sona erer. Türkiye’de bu birleşmenin olabilmesi için iki belediye arasındaki uzaklık 2,5 kilometreyi geçmemesi gerekir. Bu birleşmede halkın oyu aranmaz. Onun yerine belediye meclisinin kararı istenir. Bu karar üzerinde, il genel meclisinin kararı, valinin görüşü üzerine Danıştay’ın kararı ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak kesinlik kazanır (1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 7).

#### **D. Yargı Organınca Karar Verilmesi**

Belediye başkanlarının görevine son verilme biçimlerinden biri de yargı organınca karar verilmesidir. Yargısal denetim, diğer denetim çeşitleri arasında ayrı bir öneme sahiptir ve bazı yönleri ile kendisine özgüdür<sup>37</sup>. Yargı organı hem kişiler hem de devlet adına hareket eder. Dolayısıyla yetkilerini bir denge içerisinde kullanır. Böylece hukuk devleti ilkesi ve demokrasinin devam edebilmesinde en önemli katkılarından birini sağlar.

Belediye başkanlarının görevine yargı organı tarafından son verilirken mahkumiyet kararı aranmaktadır. Bu karar ya herhangi bir suçtan ya da görevini kötüye kullanmaktan doğar. Dolayısıyla nesnel ölçütlere göre karar verilmektedir. Böylece belediye başkanları için bir güvence oluşturulmaktadır.

Öğreti ve içtihatlarda genel kabul görmüş ilke, yargı güvencesinin olmazsa olmaz koşulu bağımsızlıktır<sup>38</sup>. Yargı işlevi ile yönetim işlevi arasındaki en önemli fark

<sup>36</sup> [www.yerelnet.org.tr](http://www.yerelnet.org.tr), 8.8.2002.

<sup>37</sup> İlhan Tekeli, “Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 1, 1990, s. 4.

<sup>38</sup> İlhan Özyü, “Yargı Güvencesi Bağımsızlığı ve Anayasa Mahkemesi”, *Anayasa Yargısı*, Ankara, 1991, s. 109.

da buradadır. Çünkü, organik açıdan yargı hem bağımsızdır hem de önüne gelen olaylarla hiç ilişkisi olmayan merci ve kamu görevlileri tarafından yerine getirilir. Buna karşın, yönetim ajanları ya da görevlileri bağımsız değildirler<sup>39</sup>.

Yargı bağımsızlığı ise, hiçbir organ, makam, merci ya da kişi tarafından yargı yetkisinin kullanılmasında mahkeme ve hakimlere emir ve talimat verilmemesi, genelge gönderilmemesi, tavsiye ve telkinde bulunulmamasıdır. Hakimlerin bağımsızlığı ise, gerek hükümet gerekse yasama organına bağlı olmamaları ve bu iki organdan bağımsız olmalarıdır. Ayrıca, her iki organın da hakimlere emir ve talimat veremeyeceği ve önerilerde bulunamayacağıdır<sup>40</sup>.

Ancak, yargı mekanizmasının iyi işleyebilmesi için hakimlerde aranan bağımsızlık, görevde istediği şekilde hareket etmek değildir. Belirli sınırlar içinde denetim gerektirir. Bu nedenle, mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi, hakimlerin her çeşit denetim dışında tutulması biçiminde değerlendirilmemelidir<sup>41</sup>.

Yasaların ve yönetsel eylem ve işlemlerin hukuka uygunluk alanı içinde hareket etmeyen bir yargı organı, yasama ve yürütme ile kendisi arasında meydana gelebilecek bir uyumsuzluğun kaynağı konumuna gelebilir. Yargıç, yasaları yorumlarken siyasal düşüncelerinin etkisinde kalmamalıdır. Ancak yargı, devlet yapısında kendisine verilen önemli işlevi en iyi şekilde böyle yerine getirebilir<sup>42</sup>.

## VI. Sonuç

Belediye başkanları, belediyenin yürütme organı olup, karar verme organından ayrı olarak kurulmuştur; atama ve seçim olmak üzere iki şekilde göreve gelirler. Onlar seçimle göreve geldiklerinde gücünü halktan ya da halkın temsilcilerinden alırlar. Dolayısıyla, arkasında halkın desteği bulunur. Ancak, seçim, teknik yönden her zaman en yetenekli ve yararlı kişilerin belediye başkanı seçmeyesebilir. Bazen, yeteneksiz ve yetersiz kişilerde seçilebilir. Seçim de iki biçimde olur. Belediye başkanları ya doğrudan halk tarafından seçilir ya da belediye meclisince seçilir.

Belediyenin akçalı durumu iyi değil, araç ve gereçleri yetersizse; ister atama ile isterse seçimle göreve gelsinler, çok donanımlı ve deneyimli bir belediye başkanının başarısız olma olasılığı yüksektir. Ancak, beceriksiz ve teknik bilgiye sahip olmayan bir başkan, elinde yeterli olanaklar olsa bile, belediyede verimli olmayabilir.

Belediye başkanlarının görevine, halk, merkezi yönetim ve yargı organınca son verilmektedir. Belediye başkanları halka iyi hizmet götürdükleri sürece tekrar seçimi kazanarak halkın onayını alırlar. Demokratik toplumlarda seçim, belirli bir süre sınırlı

<sup>39</sup> A. Ülkü Azrak, "Yargı ve İktidar", *İÜ Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. XXXIV, S. 1-4, 1969, s.155.

<sup>40</sup> Baki Kuru, *Hakim ve Savcılarının Bağımsızlığı ve Teminatı*, AÜ Hf Yayını, Ankara, 1966, s. 6-7.

<sup>41</sup> Necmeddin M. Berkin, "Hakimler ve Savcılar Hukukuna Yenilik Getiren Yeni Hükümler", *İÜ Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 50. Yıl Özel Sayı, C. XXXVII, S. 1-4, 1973, s. 343.

<sup>42</sup> Rt.Hon (Lord Diplock) LLD, "Devlet Yönetiminde Hakimlerin Rolü", Çev. Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, S. 2, Ağustos 1980, s. 20.

kalmak koşulu ile bir dönemde kentin kimin tarafından yönetileceği belirtmektedir. Aynı zamanda seçim, yöneticiler için bir yargılama görevi de görmektedir.

Halk oylaması ile görevden alınma süreci ise, dilekçe ve seçimden oluşmaktadır. Bu dilekçede başkanın ne ile suçlandığı yer almaktadır. Bu dilekçenin yetkili organ tarafından yürürlüğe konulabilmesi için, son seçimde oy kullanan seçmenin gerekli imza oranı ve belli bir sürenin geçmesi gibi, usule yönelik koşulların yerine getirilmesi gerekir. Bunlar tamamlanamazsa, belediye başkanının görevinden alınması için özel seçim yapılamaz. Ancak, usule yönelik şartlar tamamlansa bile, seçim yapılmadan önce başkan istifa edebilir. İstifa etmezse, o zaman başkanın görevinden alınması için seçim yapılır.

Belediye yönetimi merkezi yönetimce kurulmaktadır. Onun kurulabilmesi için belli koşullar gerekmektedir. Ancak, bu koşullardan biri ya da birden fazlası yitirilirse belediyenin tüzel kişiliği ortadan kaldırılır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiler genellikle nesnel kriterlere dayanmamaktadır. Dolayısıyla, siyasal iktidar kendi partisine mensup belediye başkanları üzerinde bu yetkiyi kullanmayabilir. Buna karşın, muhalefet belediye başkanları üzerinde uygulayabilir ya da hiç birine karşı bu yetkiyi kullanmayabilir.

Belediye başkanlarının görevine son verilme biçimlerinden biri de yargı organınca karar verilmesidir. Yargı organı, siyasal iktidarın tersine bağımsız ve tarafsızdır. Bu, belediye başkanları için bir güvence oluşturmaktadır. Yargı organınca, belediye başkanlarının görevine son verilirken, seçilme yeterliliğini kaybetme ve mahkumiyet koşulu aranmaktadır. Mahkumiyet kararı ise, ya görevi ile ilgili ya da her hangi bir suçtan doğar. Ancak, seçilme yeterliliği kaybetme ve mahkumiyetin nedenleri ülkelerin siyasal, sosyal ve tarihsel gelişimlere göre değişebilmektedir. Bu nedenle, bu konuda, genel bir tipoloji oluşturmak olanaksızdır.

## KAYNAKLAR

- Adrian, Charles R, *State and Local Government*, Mc Graw-Hill, Inc., Fourth Edition, New York, 1976.
- Arslan, Süleyman, "Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 2, S. 2, Ocak-Haziran 1989, s. 65-87.
- Azrak, A. Ülkü, "Yargı ve İdare", *İÜ Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. XXXIV, S. 1-4, 1969, s.129-155.
- Berkin, Necmeddin M., "Hakimler ve Savcılar Hukukuna Yenilik Getiren Yeni Hükümler", *İÜ Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 50. Yıl Özel Sayı, C. XXXVII, S. 1-4, 1973, s. 339-374.
- Blair, George S., *American Local Government*, Harper-Row Publishers, New York, 1964.
- Bromage, Arthur W., *Introduction to Municipal Government and Administration*, Second Edition, Appleton-Century Crofts, Inc., New York, 1957.
- Cronin, Thomas E., *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Harvard University Press, Massachusetts, 1989.

- Çitçi, Oya (Ed.), *Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999*, TODAİE Yayını, Ankara, 2001.
- Eroğlu, Cem, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Kitabevi, Ankara, 1991.
- Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku*, 7. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.
- Keleş, Ruşen, "Belediye Başkanı", *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, 1. basım, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s. 33.
- Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 2. basım, Cem Yayınevi, Ankara, 1994.
- Kışlalı, Ahmet Taner, *Siyaset Bilimi*, AÜ BYYO Yayınları, Ankara, 1987.
- Kneier, Charles M., *City Government in the United States*, Revides Edition, Happer-Brothers Publishers, New York, 1947.
- Kobach, Kris W., *The Referendum Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth Publishing Company Ltd., England, 1993.
- Kuru, Baki, *Hakim ve Savcıların Bağımsızlığı ve Teninâtı*, AÜHF Yayını, Ankara, 1966.
- Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.
- LLD, Rt.Hon (Lord Diplock), "Devlet Yönetiminde Hakimlerin Rolü", Çev. Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, S. 2, Ağustos 1980, s. 11-21.
- Macdonald, Austin F., *American City Government and Administration*, Sixth Edition, Thomas Y. Crowell Company, New York, 1962.
- Murphy, Michael, "Progress of Local Government Worldwide", <http://www.ebscohost.com>, *Public Management*, Vol. 83, Issue 2, March 2001, p.6-11.
- Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler*, Er Matbaası, İstanbul, 1986.
- Özay, İlhan, "Yargı Güvencesi-Bağımsızlığı ve Anayasa Mahkemesi", *Anayasa Yargısı*, Ankara, 1991, s. 103-116.
- Pirenne, Henri, *Ortaçağ Kentleri*, Çev. Şadan Karadeniz, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994.
- Rousseau, Jean Jacques, *Toplum Sözleşmesi*, Çev. Vedat Günyol, 2. baskı, Çan Yayınları, 1965.
- Sartori, Giovanni, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.
- Swarthout, Jonh M., Bartley, Ernest R., *Principles and Problems of State and Local Government*, Oxford University Press, New York, 1958.
- Tekeli, İlhan, "Türkiye'de Çoğulculuk Arayışları ve Kent Yönetimi Üzerine", Ferzan Bayramoğlu Yıldırım (Ed.), *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne*, WALD Yayını, İstanbul, 1996, s. 15-27.
- Tekeli, İlhan, "Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 1, 1990, s. 3-11.
- Türk, Hikmet Sami, "Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi", Hikmet Sami Türk-Erol Tuncer, *Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi? Sistem Önerileri Seçim Uygulamaları*, TESAV Yayınları, 1995, s. 3-43.
- [www.yerelnet.org.tr](http://www.yerelnet.org.tr), 8.8.2002.

- Yalçındağ, Selçuk, “Mahalli İdarelerde Yürütme Organı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 2, S. 2, Haziran 1969, s. 140-175.
- Yalçındağ, Selçuk, “Belediyelerde Halk Katılımı”, *Türk İdare Dergisi*, S. 424, Eylül 1999, s. 49-72.
- Yıldırım, Selahattin, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1993.
- Zimmerman, Joseph F., *Participatory Democracy*, New York, 1986.
- Zimmerman, Joseph F., *State-Local Relations: A Partnership Approach*, Praeger Publishers, London, 1995.