

## DEMOKRASİ AÇISINDAN TÜRKİYE'DE KAYYUM UYGULAMASI

Cengiz Gürbüz<sup>1</sup>

## Öz

Türkiye’de 2016 yılında yaşanan darbe girişiminin ardından olağanüstü hal ilan edilmiş ve bu olağanüstü halden sonra 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Belediyelere kayyum atanması gerçekleştirilmiştir. Demokrasinin ilk basamağı olan yerel yönetim birimlerine, seçilmişlerin yerine atanmışların görevlendirilmesi nedeniyle kamuoyunda büyük tartışmalar yaşanmıştır.

Demokrasinin sağlanması, korunması ve geliştirilmesi günümüzde devletlerin yerine getirmesi gereken en önemli görevler arasında yer almaktadır. Çalışmada, bu ilkeden hareketle, 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile uygulamaya geçirilen kayyum uygulamasının demokrasinin özüne zarar verdiği ve şartlar ne olursa olsun modern devletlerin hukuk ilkeleri çerçevesinde hareket etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

## Anahtar Kelimeler

Demokrasi  
Yerel Yönetimler  
Belediye  
Kayyum

## Makale Hakkında

Araştırma Makalesi  
Gönderim Tarihi: 24.09.2019  
Kabul Tarihi: 18.10.2019  
E-Yayın Tarihi: 18.11.2019

TRUSTEE FOR THE PURPOSE OF APPLICATION OF DEMOCRACY IN  
TURKEY

## Abstract

Following coup took place in Turkey in 2016, and this extraordinary state of emergency was declared after the municipality with the provisions of the Decree Law No. 674 trustee appointment was carried out. There has been a great debate in the public opinion due to the appointment of the elected officials to the local government units, the first step of democracy.

Achieving, protecting and developing democracy is one of the most important tasks that states must fulfill today. In this context, it is evaluated that the application of trustee, which was put into practice with the Decree Law no. 674, undermines the essence of democracy and that whatever the conditions are, modern states should act within the framework of the legal principles.

## Keywords

Democracy  
Local Governments  
Municipality  
Trustee

## Article Info

Research Article  
Received: 24.09.2019  
Accepted: 18.10.2019  
Online Published: 18.11.2019

<sup>1</sup> Öğretim Görevlisi, Bitlis Eren Üniversitesi Tatvan Meslek Yüksekokulu, E-posta: cgurbuz@beu.edu.tr  
ORCID: 0000-0002-2507-6824

## Giriş

Türkiye’de 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminin ardından Anayasa’nın 120. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak olağanüstü hal ilan edilmiştir. İlan edilen olağanüstü halden sonra hükümet tarafından bu kez Anayasa’nın 121. maddesine dayanılarak birçok Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Bu kararnamelerden biri de 1 Eylül 2016 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamedir. Kararname ile kamuoyunda “Belediyelere Kayyum Atanması” olarak gündem yaratan ve çok tartışılan uygulama gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de farklı alanlarda uygulanan “kayyum” uygulaması bu kez yerel yönetim birimlerinde hayata geçirilmiştir. Bu uygulama demokrasinin sağlanmasının ilk basamağını oluşturan yerel yönetimlerin özüne zarar verdiği, demokrasiye uygun olmadığı konularında eleştirilmiştir. Bu çalışmada seçim ile işbaşına gelmiş belediye yöneticilerinin görevden alınarak yerlerine kayyum atanmasının özelden yerel demokrasi genelde ise demokrasi kavramının özü ile çeliştiği iddiası ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

### 1. Demokrasi

Demokrasi kavramı eski Yunanca ‘da halk anlamına gelen demos ile yönetim veya otorite anlamına gelen kratos kelimelerinin bir araya gelmesinden oluşmaktadır. (Dahl, 1993:3). Başka bir ifadeyle demokrasi, yönetimin demos tarafından yerine getirilmesidir. (Heywood, 2007: 52). Demokrasi anlam olarak halk katılımı, halkın iktidarı ve halkın bizzat kendini yönetmesi manasına gelmektedir. (Yılmaz, E. 2011:210). Demokrasi kamu siyasetine ilişkin temel kararları, halkın tümünün olumlu ya da olumsuz olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu bir siyasal sistem olarak tarif edilmektedir. (Erdoğan, 2003:233). Demokrasi kişilerin, sınıfların veya grupların kendilerini ilgilendiren ya da ilgilendirebilecek hususlarda alınacak kararlara katılımının sağlanmasıdır. (Ateş, 1991:2). Demokrasi, toplumu oluşturan vatandaşların, temsilciler aracılığıyla kendilerini yönetmeleridir. Demokrasi, kişisel hakların teminat altına alınması, özel hayatın korunması ve güçler ayrılığının güvencesidir. Demokrasilerde, düşüncelerin çeşitliliği ve çoğulculuk esastır. Çeşitliliklere ve farklılıklara saygı duyulması, çoğunluğun azınlıkların üzerinde baskı yapmasının önlenmesi demokrasiyi öteki rejimlerden ayrı tutmaktadır. (Bayhan, 2005: 146–147). Demokrasiyi, yalnızca halkın temsilcilerini seçme gayesiyle seçimden seçime oy verdiği sistem şeklinde anlamak hatalıdır. Bir sistemi demokrasi olarak nitelendirmek için azınlıkların korunması, insan haklarının olması, iktidarın hukukla sınırlandırılması gerekmektedir. Ayrıca iktidar temel hak ve özgürlükleri güvence altına almalıdır. Demokrasi; özgürlük, katılımcılık, siyasi temsil, hukuk, çoğulculuk, çeşitlilik ve şeffaflık temellerine dayanmaktadır. (Kızmaz, 2013: 20).

### 2. Demokrasinin Temel İlkeleri

Demokrasinin bazı temel ilkeleri bulunmaktadır. Bu ilkeler aşağıdaki gibi ifade edilebilir.

#### 2.1. Hukuk Devleti ve Anayasacılık

Demokrasi sisteminin iyi işleyebilmesi devletin veya iktidarın anayasal kurallara bağlılığını gerektirmektedir. Siyasi düşüncesi ne olursa olsun bütün insanların vazgeçilemez

hak ve özgürlükleri meşru olarak sadece bir hukuk devletinde teminat altına alınabilir. (Çeçen, 2012:4). Asıl gayesi yönetime sınırlar çizmek olan hukuk devleti, yönetim altındakilerin devlete güvenmeleri ile düşünce özgürlüğüne sahip olabilmeleri şartları sağlanmışsa işlevseldir. (Kuzu, 2002:1). Genel olarak yasallık ilkesi ve dolayısıyla da hukuk devleti kavramı, devletin, çıkarılmış olan yasalara uymasını, devletin hiçbir organının yasalar tarafından verilmemiş olan yetkilere sahip olmamasıdır. Hukuk devleti ilkesi, kişiyi yalnızca yönetenlere karşı korunmakla kalmaz, yönetimin de keyfi olarak davranışlarını engellemeyi amaçlamaktadır. (Aytekin, 1999: 29).

## 2.2. Halk Egemenliği veya Seçimler

Siyasal bir sistemin demokrasi olarak nitelendirilebilmesi için evvela siyasi iktidarın, halk tarafından doğrudan veya dolaylı bir şekilde seçilmesi gerekir. Şayet siyasi iktidar seçimlerle belirlenmemişse bunun yerine askeri müdahale, kalıtım, dış müdahale ya da darbeyle belirleniyorsa orada demokratik bir siyasi rejimin varlığından söz edilemez. Egemenliğin bütünüyle halka ait olması ve halk tarafından kullanılması gerekmektedir. Demokrasilerde, iktidarı ellerinde bulunduranların göreve gelmeleri serbest ve dürüst bir seçim ile gerçekleştirildiği oranda sistemin demokratik olduğu ifade edilebilir. (Aliefendioğlu, 1999:95). Seçimlerin de siyasi eşitlik ilkesi çerçevesinde yapılması sağlanmalıdır. Buna göre seçimlerde eşit seçme ve seçilme hakkı olmalıdır. Eşit seçim ilkesi, her vatandaşın oyunun eşit güç ve etkiye sahip olması gerekir. Bu sebeple seçime girecek kişi ya da partilerin, seçimlerin özgür bir ortamda gerçekleştirilmesi için engellenmemeleri ve yasaklanmamaları gerekir. Dolayısıyla seçimlere katılacak olanların din, ırk, dil, cinsiyet gibi ölçütlerle belirlendikleri bir rejim demokratik olarak nitelendirilemez. Seçimlerin belirli periyotlarla yapılması iktidarı elinde bulunduranların meşruiyetini yenilemesini ve seçmenlerin denetim fonksiyonunun icrasını sağlamaya yöneliktir. (Eren, 2012).

## 2.3. Temel Hak ve Özgürlükler

Yaşama hakkı ve özgürlüğü, kişi dokunulmazlığı ve güvenliği, ifade ve düşünce özgürlüğü, basın hak ve özgürlüğü, mülkiyet ve girişim hak ve özgürlüğü, din ve vicdan (*inanç*) özgürlüğü (Erdoğan, 2002: 79) ile özel hayatın gizliliği, eğitim ve seyahat özgürlüğü ve benzeri haklar kişisel hak ve özgürlükleri oluşturmaktadır. Özgürlük, herkesin her zaman ve her yerde istediğini yapabilmesi anlamına gelmemektedir. Demokrasilerde özgürlükten gaye; herkesin anayasal ve yasal sınırlar dâhilinde başkalarının özgürlüğünü engellemeden dilediğini yapabilmesidir. Demokrasinin temelinde hak ve özgürlüklerle donatılmış baskılardan arındırılmış özgür birey bulunmaktadır. Kurumların, yöntemlerin, örgütlerin, tekniklerin bir bütünü olarak demokrasi özgürlükler üzerine oturtulmuştur. (Selçuk, 1999: 23).

## 2.4. Eşitlik

Bilim adamlarının çoğu eşitlik temel ilkesini devletin vatandaşlara verdiği hizmetlerde dil, din, renk, cinsiyet, düşünce, yaş ve benzeri hiçbir fark gözetmeksizin eşit şekilde davranması olarak izah etmiştir. Herkes yasaların önünde eşit şekilde muamele görmelidir. Eşitliğe, bu açıdan bakıldığında akla ilk gelen azınlık haklarının korunmasıdır. Demokratik bir devlette tüm alanlarda bütün vatandaşlara eşit şekilde davranılması

gerekmektedir. Vatandaşların her türlü hizmetten de eşit şekilde yararlanılması sağlanmalıdır.

## 2.5. Çoğulculuk

Çoğulculuk, modern toplumların çoklu kompleks yapısından oluşan farklı talep ve çıkarların kamusal olarak ifade edilmesine, bu talep ve çıkarların da siyasal karar alma süreçlerine devredilmesine olanak sağlayan ve bu olanağın verilmesi gerektiğini, devlet ve hukuk düzeninin ilkesi olarak kabul edilen kavramdır. (Köker, 2006:201). Dolayısıyla çoğunluğu meşrulaştıran ve azınlıkların da sisteme dahil olmasını sağlayan bir kavramdır. Demokrasilerde kural olarak çoğulcu çoğunluk ilkesinin geçerliliği kabul görmüşse de azınlığın çoğunluğu uyurma ve denetleme yetkisi her zaman var olmalıdır. (Turan, 1995:129).

## 2.6. Sivil Toplum

Sivil toplum, toplumsal meselelere çözüm bulma süreçlerinde aktif bir şekilde rol üstlenen ve bu çözümleri yaşama geçirmek için siyasi aktörleri yönlendirmek için çalışan, devletin direkt müdahalesi dışında oluşturulan ortak alan olarak tanımlanabilir. (Keyman, 2007). Gönüllük esasına dayalı, özerk, hukuk düzenine bağlı olmakla beraber içyapısı ve düzeni kendisi tarafından belirlenen, toplumsal, ekonomik ve siyasal örgüt ve kurumlardır. Ayrıca sivil topluma yalnızca bireyler değil, vatandaş grupları, sendikalar, çıkar grupları ve toplumsal cemiyetler de dâhildir. Devletle halk arasındaki güç dengesini halkın lehine değiştirerek dengeli bir muhalefet oluşturmak, alternatif bir temsil süreci oluşturarak örgütlü grupların dileklerini sisteme iletmek ve demokratik değerleri yerleştirip korumak gibi katkıları ile sivil toplum demokratik sistemin gelişmesine katkıları sunar. (Gençkaya, 1997:104).

## 3. Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasi

Yerel yönetim, yöre halkının kendi eliyle seçtiği organlar tarafından idare edilmesidir (Keleş, 2012: 24). Yerel yönetimler, yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, kültürel ve sosyal varlığına ilişkin yerel işlevleri yerine getirmek için kurulmuş yönetim birimidir. İçinde şeffaflık, açıklık, insan hakları ve demokrasi gibi ilkeleri bulunduran, yetkileri vatandaşa en yakın grubun kullandığı, tüzel kişiliğe sahip, özerk ve demokratik yönetimdir (Köse, 2004: 9). Başka bir ifadeye göre yerel yönetimler, karar organları belirli bir coğrafi bölgede yaşamakta olan halk tarafından tespit edilen, kanunların belirlediği görev ve yetkilere haiz, bütçe ve personeli özel olan birimlerdir. (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 19).

Türkiye’de yerel yönetim kuruluşları 1982 Anayasasına göre; il özel idaresi, belediyeler ve köylerdir. 1982 Anayasası’nın 127. Maddesi’ne göre yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan ve kuruluş şartları yasa ile tespit edilen ve karar organları yine yasada belirtilen, seçmenler tarafından seçilip oluşturulan kamu tüzel kişileridir. (Kırışık, 2006:21). Akın’a göre, yerel yönetimleri seçkin kılan en önemli özellikleri, özerklik olmalarıdır. Buradaki özerklik, sosyal bir grubun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yönetecek normların bütününe ya da bir kısmını belirleyebilmeleri ya da anayasa ve kanunların belirlediği sınırlar çerçevesinde hareket edebilme yetki ve özgürlüğünün bulunmasıdır. (Akın, 1997: 114).

Yerel yönetim geleneği ulusal demokrasi oluşturulabilmesi için bir gerekliliktir. (Ortaylı, 1994:5). Birçok yazar, yerel birimlerde demokrasinin daha kolay uygulanabileceğini, yerel yönetimlerde dolaysız temsil ve yönetime dahil olmanın gerçekleşme ihtimalinin daha yüksek olduğunu ifade etmektedir. (Görmez, 1997: 59-60). Bireyin yönetimde söz sahibi olup katılım gösterebileceği en ideal koşullar yerel seviyede olan birimlerde bulunmaktadır. (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 30). Yerel yönetimlerin varlığının siyasal sebeplerinin temelinde demokrasi inancı yatmaktadır. Yerel yönetimlerin evrensel özelliği demokratik olmalarıdır. Yerel yönetimler, çoğulcu demokrasinin gerçekleştirilebilmesinin birinci basamağını oluşturmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimler demokrasinin esas kurumları arasında yer almakta ve demokrasi ile yerel yönetimler arasında kaçınılmaz bir bağ bulunmaktadır. (Nadaroğlu, 2001:27).

Yerel yönetimlerin çoğulcu demokrasinin yaşama aktarıldığı ve bunun dar bir alanda yaşayarak ve görerek öğrenilme olanağı verdiği görülmektedir. Çünkü demokrasi belirlenen kamusal siyasetin beğenilmemesi halinde, değiştirilebilmesi gayesiyle seçmene düzenli olanaklar sunarak siyasi istikrara da katkı sağlamaktadır. (Huntington, 1993:25).

Yerel yönetimler, tarihî özellikleri sebebiyle demokratikleşmeye daha çok olanak sağlamaktadır. Demokrasinin sürdürülebilmesinde, insanların demokrasi eğitimi elde etmesinde ve özgürleşmesinde yerel yönetimler büyük katkı sağlamaktadır. Yerel halkın sürekli bir şekilde üzerinde kontrol sağlayabildiği en uygun birimlerin yerel yönetimler olduğu bilinmektedir. (Öner, 2001: 54). Yerel yönetimler, katılım, özgürlük, eşitlik ve temsil gibi değerleri ayakta tutan kuruluşlardır. Ayrıca yerel yönetimlerin, merkezi otoritenin gücüne karşılık bir denge oluşturması demokrasiye en önemli katkısı olarak görülmektedir. (Görmez, 2000: 81).

Yerel yönetimlerin demokrasi, katılım, etkinlik, özgürlük gibi değerler ile beraber anılmaları, demokrasinin temel ilkeleri olarak kabul gören, siyasi eşitlik, çoğulculuk kuralı, düzenli seçimler ve azınlık hakkı gibi ilkelere uygunluğu ve dolayısıyla da toplumun demokratikleşmesine etkilerinin olması nedeniyle, bu birimler yerel demokrasi merkezleri olarak görülmektedir. (Görmez, 1997: 68).

Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 127. Maddesinin 5. fıkrasında merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birlikteliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel gereksinimlerinin gereği gibi karşılanması gayesiyle, yasada açıklanan esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu ifade edilmektedir. Yasanın bu hükmü ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi ve bunun sınırlarını belirlemektedir.

Merkezi idarenin, yerel yönetimleri “denetim” altında bulundurması da genellikle iki şekilde gerçekleştirilmektedir:

a) İdari vesayet denetimi şeklinde nitelendirilen ve ulusal devletin bütünlüğünü sağlayıcı, genel yönetim düzeninin oluşturulmasına yönelik denetimi kapsamaktadır. Vesayet makamları tarafından bu yetki yerel yönetim birimlerinin iş ve işlemlerini onama, iptal, izin verme, erteleme, düzeltme ya da tekrar görüşülmesini isteme biçiminde yerinde getirebileceği

gibi yerel yönetim birimlerinin karar organlarının almış olduğu kararlarına karşı idari yargı makamlarında dava açma yetkisi biçiminde de gerçekleştirilebilir. Aslında bu denetleme yerel yönetimlere devredilmiş olan yetki ve görevlerin yürütülmesinin hukuksal açıdan kontrol edilmesidir.

b) İkinci bir denetim şekli ise, mali denetim olarak nitelendirilen denetim türüdür. Bu denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince yapılmaktadır. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki mali denetiminin gayesi, yerel yönetim gelirlerinin dağıtım önceliklerinin, ödeme dengelerinin, mali işlerin, verimli tasarruf ve yatırımın hukuka uygunluğunun sağlanmasıdır. (Erder ve İncioğlu, 1995: 11-12).

#### 4. Kayyum Kavramı ve Kayyum Süreci

Kayyum, çok eski bir kavram olup kökeni Roma Hukuku’na kadar dayanmaktadır. Roma Hukuku’nda hukuken şahıs sayılabilmeyen yani hak ehliyetine sahip olabilmeyen, üç şartı bulunmaktaydı: Roma yurttaşı olmak, özgür olmak ve aile reisinin egemenliği altında olmamak. Bu üç şartı birlikte taşıyanlar hukuki açıdan şahıs olarak görülmekte ve dolayısıyla da hak ehliyetine haiz olabilmekteydiler. Fakat hak ehliyeti sahibi olmak, fiil ehliyetine (hukuki açıdan işlem yapabilme hakkı) sahip olmak neticesini de getirmemekteydi. Fiil ehliyeti sahibi olabilmek için de ayrıca şu dört şartın varlığı gerekiyordu: Akıl hastası olmamak, belirli bir yaşta olmak, müsrif olmamak ve cinsiyet. İşte hak ehliyeti sahibi ancak fiil ehliyetleri sınırlandırılmış olan kişiler için Roma Hukuku’nda kayyım (curator) veya vasi (tutor) atanmaktaydı. (Aksaray, 2011). Roma Hukuku’nda kayyım, şahısların yararı için onların mallarını yönetmek ya da bu yönetimde şahıslara yardım amacıyla görevlendirilmiş kişilerdi. Kayyım atanmasının yapılmasındaki gaye şahısların malvarlığının herhangi bir zarara uğramasını engellemektir. (Ceylan, 2004:221)

Kayyum, kökeni Arapça olan bir kelime (kayyim) olup “*Belli bir malın yönetilmesi veya belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimse*” ya da “*Cami hademesi*”, manasında gelmektedir. (TDK). Ayrıca, kayyum Allah’ın sıfatlarından da birisi olup “*Kendiliğinden var olan*” anlamına gelmektedir. (Özön, 2008: 370). İslam Ansiklopedisi’ne göre ise, kayyum hâkim tarafından gaip, kısıtlı vb. şahıslar namına hukuki işlemleri gerçekleştirmek üzere görevlendirilen ya da atanan kimseleri tarif etmek için kullanılan sözcüktür. İslam hukukunda kadı bazı durumlarda kayyım atayabilmekteydi. Özellikle, mefkud kimseler için yani nerede olduğu ve yaşayıp yaşamadığı bilinmeyen kimseler için bu yola başvurulduğu görülmektedir. İslam hukukuna göre kayyım, ehil, emin, mu’temed bir kimsedir ve mefkudun yakınlarından biri veya üçüncü bir kişi olabilir. Kayyımın görevi, mefkudun sahip olduğu malları korumak, alacaklarını tahsil edip borçlarını ödemektir. (Ansay, 2002:74).

Hukuken ise kayyum şöyle tanımlanabilir: Belli bir işin yerine getirilmesi veya malvarlığının idare edilmesi için, Medeni Kanun’da ve diğer kanunlarda belirtilen hallerde, vesayet makamı tarafından (sulh hukuk mahkemesi), ilgisinin talebi üzerine veya re’sen atanan kişidir. (Koç, 2005:105).

Türk hukuk sistemi içerisinde de kayyum kelimesi kullanılmaktadır. Türk Ceza Kanunu, Türk Medeni Kanunu, Bankacılık Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu, Türk Ticaret Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Vakıflar Kanunu gibi belli başlı hukuk yasaları araştırıldığında,

tümünde kayyum kelimesi bulunmaktadır. Kayyum, Türk Medeni Kanunu’nun 403. maddesinde ifade edildiği üzere, belli işleri yapmak ya da malvarlığını idare etmek amacıyla atanmaktadır. Kayyum yasada açıklanan koşullarda, asıl hak sahibinin yetersiz kalması veya haklarını kullanmasına engel sebeplerin oluşması durumunda, onun adına temsilcilik yaparak, belirtilen işi görmek ya da bir malı yönetmek için tayin edilen kişi şeklinde tarif edilmektedir. Ceza Muhakemesi Kanununun 133. maddesinde de suçun, bir şirketin çalışması esnasında işlendiği konusunda güçlü şüphe emarelerinin oluşması ve maddi gerçeklerin tespit edilmesi amacıyla gereklilik durumunda; soruşturma ve kovuşturma aşamasında, mahkemenin ya da hakimin, şirket faaliyetlerinin devam ettirilmesi ile ilgili olarak kayyum atayabileceği belirtilmektedir.

#### 4.1. Kayyum Süreci

Türkiye kırk yıla yakın bir süredir terör ile mücadele etmektedir. Bu süre içinde değişik mücadele yolları benimsenmiş, Türkiye barışı kalıcı kılma beklentisiyle terör örgütünün tek taraflı olarak ilan ettiği ateşkes dönemlerinde terörle mücadelede yaptığı operasyonları sınırlandırmıştır. Bu açıdan daha önce yaşanan tecrübelerle benzetimle birlikte 2012 yılının Aralık ayından 2015 yılı Temmuz ayına kadar büyük ölçüde terör olayı yaşanmadan geçen dönem terörü tümüyle bitirebilmek adına daha önce yaşanan deneyimlerin de ötesinde büyük umutlar sağlamıştır. 2012 yılının sonlarına doğru kamuoyu tarafından “Çözüm Süreci” olarak adlandırılan “Milli Birlik ve Kardeşlik” dönemi fiilen uygulamaya geçirilmiştir. Bu süreç içinde PKK’ya terörden bütünüyle vazgeçme olanağı verilmiştir. Fakat söz konusu bu dönemde KCK ve PKK Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde siyasi uzantı olarak kullandığı HDP’nin yerel seçimlerde kazandığı belediyeler aracılığıyla birçok merkezde patlayıcı madde ve silah yığınağı yapmış, devlet otoritesini yok sayarak bölgede ayrı bir siyasi ve hukuki düzen kurma girişiminde bulunmuştur. (SETA, 2018).

7 Haziran 2015 tarihinde yapılan genel seçimler sonucunda HDP (Halkların Demokratik Partisi) %13 oy olarak %10’luk seçim barajını aşmış, Mecliste 80 milletvekilliği elde etmiştir. HDP’nin almış olduğu bu oy oranı daha önce destek alamadığı birçok farklı kesimden bu kez destek gördüğünü ve bu destekte Çözüm Süreci’nin katkısının çok büyük olduğu görülmüştür. Bu yaklaşım HDP’nin aldığı oy oranı ile “Türkiyelileşme” aşamasında büyük bir ilerleme gerçekleştirdiği ve artık PKK’nın da terör eylemlerini bitirmesi gerektiği realitesini göstermektedir. Fakat seçimlerden hemen sonra KCK’nın yapmış olduğu açıklamalar ve eylemleri yapılan değerlendirmelerin tersi doğrultusunda gerçekleşmiştir. 12 Haziran 2015 tarihinde KCK tarafından şu açıklama yapılmıştır: “Şunu açıkça vurgulamalıyız ki PKK’nın Türkiye’ye karşı silahlı mücadeleyi bırakma konusu ve bunun iradesi tamamen bize aittir”. (Radikal, 12.06.2015). Yapılan açıklama ile HDP’nin kazanmış olduğu seçim başarısı PKK’nın başarısı olarak görülmüştür. Aynı tutum 1 Kasım 2015 tarihinde yapılan seçimlerde de devam etmiş, nitekim örgütün yöneticilerinden Cemil Bayık "Kürt Özgürlük Hareketi'nin varlığı ve direnişi olmasaydı bu saldırılar ortamında yüzde 5 oranında bile oy alınamazdı." şeklinde açıklama yapmıştır. (Ahaber, 05.11.2015). Böylece HDP’nin sivilleşme gayreti ve potansiyeli yok sayılmıştır. (SETA, 2018).

7 Haziran 2015 tarihinde gerçekleştirilen genel seçimler sonrası çoğunlukla doğu ve güneydoğu bölgesindeki bazı şehirlerde PKK terör örgütünün silahlı ve kanlı eylemleri artmış,

güvenlik kuvvetlerinin operasyonlarını engellemek için cadde ve sokaklara hendekler kazılmış, mayınlar döşenmiş ve barikatlar kurulmuştur. Temel Anayasal haklardan olan konut dokunulmazlığı hakkı ihlal edilerek vatandaşların evleri teröristlerce işgal edilmiş, tuzaklar kurulmuş, tahrip edilmiş, yakılmış ve yıkılmıştır. Teröristlerin şehirlerde bu tür eylemleri yapmasına en büyük destek bu bölgelerdeki bazı belediyeler tarafından sağlanmıştır. (İçişleri Bakanlığı, 2018: 10-17). Bu destek, belediyelere ait iş makineleri ve araçlarıyla çukur kazmak, silah ve mühimmat taşımak, örgüt mensuplarını taşeron personel yöntemiyle istihdam etmek veya ücretlerinden örgüte yardım yapmalarını sağlamak, örgüte eleman temininde yardımcı olmak, ihalelerden örgüte pay vermek veya ihaleleri örgüt yandaşlarına vermek gibi yöntemlerle yapılmıştır. Ayrıca belediye başkanları ve meclis üyeleri terörist cenazelerinde yer aldıkları gibi terör örgütü lehine ve Devlet aleyhine açıklamalar yapmaktan da çekinmemişlerdir. Sözde öz yönetim ilan edenler de olmuştur. (Güngör, 2017: 22).

Bu süreçte terörü önlemeye ve teröre desteği engellemeye yönelik yapılan operasyonlar sırasında bazı belediyelerin teröre mali açıdan finansman sağladığı, araç-gereç ve insan kaynağı anlamında desteklenmesine katkıda bulunduğu tespit edilmiştir. Suça iştirak eden belediye başkanları, başkan vekilleri ve meclis üyeleri içinde görevlerinden uzaklaştırılanlar ya da tutuklananlar olmuştur. (Duran 2016: 6).

#### 4.2. Olağanüstü Hal ve Kanun Hükmünde Kararnameler

15 Temmuz 2016 tarihinde Anayasal düzeni ve meşru hükümeti yıkmak amacıyla bir darbe girişiminde bulunulmuştur. Bu darbe girişimi sonucu, 20 Temmuz 2016 tarihinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nca doksan gün süreyle olağanüstü hal ilan edilmiş ve olağanüstü hal 21 Temmuz 2016 tarihli ve 29777 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bakanlar Kurulu Anayasa’nın 120 ve 121. maddelerinin verdiği yetki çerçevesinde 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 38 ve 39’uncu maddeleriyle 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 45 ve 57’nci maddelerine yeni hükümler eklenmiştir. Bu düzenleme ile olağanüstü halin gerekli kıldığı konularla sınırlı olarak sadece terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan ya da kamu hizmetinden yasaklanan veya başkanlık görevi veya meclis üyeliği sona erenlerin yerine meclis üyesi olma şartı aranmaksızın duruma göre başkan, başkan vekili ve meclis üyesi görevlendirilebilmektedir.

Kamuoyunda kayyum belediye başkanı olarak da adlandırılan bu düzenleme ile terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye başkanları yerine genellikle vali, vali yardımcısı ve kaymakamlardan belediye başkan vekili görevlendirilmiştir. (Güngör, 2017: 22-23).

674 sayılı KHK yürürlüğe girdikten sonra geçen zaman içinde, ekseriyeti Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki 94 belediye başkanı İçişleri Bakanlığınca görevden uzaklaştırılmış ve yerlerine vesayet makamı tarafından başkan vekili atanmıştır. (İçişleri Bakanlığı, 2018: 21). İçişleri Bakanlığının bu konu ile ilgili olarak hazırladığı raporda, terör suçları ile ilgili olarak görevinden uzaklaştırılan belediye başkanlarının uzaklaştırılma sebepleri gerekçeleri ile beraber belirtilmektedir. Gerekçeler incelendiğinde;



- Bölücü terör örgütüne üye olmak,
- Bölücü terör örgütü propagandası yapmak,
- Bölücü terör örgütü mensuplarınca verilen talimatlarla öz yönetim ilanında bulunmak,
- Bölücü terör örgütüne finansal destek sağlamak,
- Bölücü terör örgütüne bilerek ve isteyerek yardım etmek,
- Belediye araçlarının bölücü terör örgütü eylemlerinde (yol kapamak, hendek kazmak, barikat kurmak) kullanılmasına izin vermek,
- Bölücü terör örgütü adına suç işlemek,
- Kamu görevlilerinin görevini yapmasını engellemek,
- Kolluk kuvvetlerine saldırı düzenlemek,
- Kamu malına zarar vermek,
- Halkı bölücü terör örgütünün sözde mahkemelerine yönlendirmek,
- Halka güvenlik güçlerine karşı eylemde bulunması için çağrıda bulunmak,
- Bölücü terör örgütünün dağ kadrosuna eleman temin etmeye çalışmak,
- Devletin birliğini ve ülkenin bütünlüğünü bozmak, şeklinde suçların olduğu görülmektedir. (İçişleri Bakanlığı, 2018: 21).

Terör örgütleri ile iş birliği içinde olmaları nedeniyle görevlerinden alınan ve yerlerine kayyum atanan 94 belediye başkanından 87’si Demokratik Bölgeler Partisi’nin (DBP) üyesi bulunmaktadır. Görevden alınan diğer belediye başkanlarından 4’ü Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) üyesi, 1’i Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) üyesi ve 2’si de bağımsız belediye başkanlarından oluşmaktadır. (İçişleri Bakanlığı, 2018: 21).

#### 4.3. Belediyelerde Başkan ve Başkan Vekili Görevlendirilmesi

Anayasa’nın 127. Maddesine göre, yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmiş organlarının, bu organlık sıfatını kazanmaları ile ilgili itirazların çözümünün ve bu sıfatın kaybedilmesi hususundaki denetimin yargı yolu ile olacağı ifade edilmektedir. Eğer işlenen suç yapmış oldukları görev ile alakalı ise haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyeleri kesin hüküm verilinceye kadar görevlerinden uzaklaştırılabilir. Bu uzaklaştırma işlemi geçici bir tedbir olup İçişleri Bakanı tarafından yerine getirilmektedir.

Belediyelerde başkan vekili görevlendirilmesi üç şekilde olmaktadır. Birincisi; 5393 sayılı Kanununun 40’inci maddesinin birinci fıkrasına göre belediye başkanının izin, hastalık veya başka bir nedenle görevinin başında bulunmadığı durumlarda, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirmesidir. İkincisi; 5393 sayılı Kanun’un 45’inci maddesinin birinci fıkrasına göre belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması, görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması halinde belediye meclisinin kendi üyeleri arasından duruma göre başkan veya başkan vekili seçilmesidir. Üçüncüsü ise; 5393 sayılı Kanun’un 45’inci maddesinin ikinci ve 46’ncı maddeleri

göre İçişleri Bakanı ve vali tarafından başkan veya başkan vekili görevlendirilmesidir. Bu şekilde yapılan görevlendirme inceleme konumuz olan kayyum ataması ile ilgili hükümdür. 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Kanunun 45’inci maddesine ikinci fıkra olarak eklenen terör suçu nedeniyle başkan veya başkan vekili görevlendirilmesidir ki bu şekilde başkan ve başkan vekili görevlendirilmesi genel kuralın istisnasını oluşturmakta ve ancak belli şartlar dahilinde uygulanabilmektedir. Belediye başkanı ve başkan vekili ile meclis üyeleri hakkında terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları nedeniyle “soruşturma” veya “kovuşturma” açılmış olması ve görevden uzaklaştırılması gerekir. Başka bir suç nedeniyle görevden uzaklaştırılan başkan ve başkan vekili ile meclis üyesi yerine bu şekilde görevlendirme yapılamaz. (Güngör, 2017: 25).

5393 sayılı Kanun’un 45’inci maddesinin birinci fıkrası gereğince belediye başkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından belediye başkanı seçmesi genel ilke olarak benimsenmiştir. Kanun’un 46’ncı maddesine göre belediye başkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin gerçekleştirilememesi durumu ile sınırlı olmak üzere, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından meclis üyesi koşulu aranmaksızın görevlendirme yapılacağı hükmü ise bu genel kuralın istisnasını oluşturmaktadır. 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Kanun’un 45’inci maddesine eklenen ikinci fıkra ise bu istisnai durumu 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 durumlarıyla sınırlı olarak meclis üyesi olma koşulu bulunmaksızın görevlendirme yapılması şeklinde genişletmiştir. Ayrıca bu düzenleme ile seçilmiş bir belediye başkanı veya meclis üyesinin görevine son verilmemektedir sadece terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları nedeniyle adli makamlarca haklarında açılan “soruşturma” veya “kovuşturma” sonucunda geçici olarak görevden uzaklaştırılmakta ve yerlerine görevlendirme yapılmaktadır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının aylık ödeneklerinin üçte ikisinin (2/3) ödenmesine ve diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmasına devam edilmektedir. (Güngör, 2017: 23-24).

## 5. Kayyum Uygulaması ve Demokrasi İlişkisi

Her birinin beslendiği kaynak ve gelişim süreci farklı olan terör olgusu dünyanın birçok ülkesini etkilemektedir. Ülkelerin kendine özgü şartlarda karşılaştığı terör sorununa karşı her ülke farklı mücadele teknikleri uygulamaktadır. (Baharçipek ve Tuncel, 2011:10) Terör ile mücadele, demokrasiler için ağır, sancılı ve bir o kadar paradoksal bir süreçtir. Bu süreçte önemli olan devlete verilen otorite ve yetkinin demokratik hukuk devleti düzeninin özüne zarar verecek şekilde kullanılmamasıdır. Aksi takdirde, devletin toplumsal hayata yansıttığı otoriter uygulamalar, terörün kendi amacına ulaşmasına katkılar sağlayacaktır. Özgürlükler ve insan haklarında ulaşılan noktadan bu kez gerilemeler yaşanacaktır. (Yılmaz, V. 2011: 176). Demokrasinin sürekliliği, terörle mücadelenin gerekleri ile demokratik hakların korunması arasındaki dengenin oluşturulmasına bağlıdır. Terörle mücadele yapılırken dikkat edilmesi gereken en önemli nokta ise terörle mücadele etme ve terörü önlenme uğruna, hukuk devleti ilkelerinin ve temel hak ve özgürlüklerin feda edilmemesidir. (Jumaev, 2017: 202).

İçişleri Bakanlığınca yapılan açıklamada; demokrasi ve hukuk devletinde halk iradesinin yerel yönetimlere yansımalarının esas olduğu ifade edilmekte ancak kayyum atanmış belediyelerin terör örgütlerince yönlendirildiği ve seçmenler tarafından kendilerine verilen yetkinin suç işleme amacıyla kullanılmasının meşru olmadığı belirtilmektedir. Demokrasinin sağlanması ve hukukun üstünlüğünün yerine getirilmesinin ise devletin vazifesi ve halkın isteği olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle kayyum atanmış belediyelerde, kaynakların terör örgütleri için değil o mahalde yaşayan vatandaşlar için kullanılacağı vurgulanmıştır. (www.icisleri.gov.tr).

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) de belediyelere kayyum atanması konusunda hazırlanmış olduğu raporda, belediyelere başkan vekili ve meclis üyesi görevlendirilmesi uygulamasının belediyelerin özerkliğinin muhafazasına ve belediyeler tarafından yapılan hizmetlerin halkın yararı için yapılmasına yardımcı olduğu belirtilmektedir. (TBB, 2017: 7-8). İçişleri Bakanlığı ve TBB’nin birbirine paralel görüşleri ifade etmelerindeki temel dayanak, belediyelere ait yetkilerin terör örgütü tarafından zorla sınırlandırılması ve zayıflatılması olduğu ifade edilmektedir. Yerel özerkliği zedeleyen bu durumun, terör örgütünün gücünü azaltacağı ve belediyelerin sahip oldukları imkanların ki bunlar kamu kaynaklarıdır belde halkının çıkarları için kullanılacağı düşünülmektedir. (Keleş ve Özgül, 2017).

Türkiye İnsan Hakları Vakfı (TIHV) ve İnsan Hakları Derneği (İHD), kayyum atanmasıyla ilgili yazılı ortak açıklamalarında, söz konusu uygulamanın halk iradesinin yok sayılması anlamına geldiği belirtilmektedir. (tihv.org.tr). Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği (GABB) 16 Aralık 2016 tarihinde yayınladığı yerel yönetimlerde kadın ve kayyum raporunda halkın iradesi ile seçilmiş belediyelere merkezi yönetim tarafından kayyum atanması, demokratik yaşama darbe niteliğinde olduğu ifade edilmektedir. (GABB, 2016: 18). Türkiye Barolar Birliği 12 Kasım 2016 tarihinde düzenlemiş olduğu panelde seçimlerin yenilenmesi veya görevden alınan belediye başkanı yerine belediye kurullarınca yeni bir ismin atanması gibi yöntemler olmadan, ilgili belediyeye kayyum atanması uygulamasının da OHAL gereklilikleriyle ölçülü bir önlem olarak savunulmasının güç olacağı söylenmektedir. (TBB, 2016: 142).

Demokratik toplumlarda, terörle mücadele söylem açısından bir insan hakları mücadelesi iken uygulamada, güvencelerin kaldırıldığı, hak ve özgürlüklerin sınırlandırıldığı bir netice doğurmuştur. (Yılmaz, V. 2011: 173). Yukarıdaki açıklamalarda da görüldüğü üzere kayyum uygulamasının terörle mücadele çerçevesinde yapıldığı ve söylem açısından bir insan hakları mücadelesi olduğu gibi görülmektedir. Ancak sonuç itibarıyla yerel halkın oyları ile seçilmiş organların yerine atama yapılmış ve bu süreç 31 Mart 2019 yerel seçimlerine kadar devam etmiştir. İlk kayyum atamalarının 11.09.2016 tarihinde yapıldığı dikkate alındığında kimi belediyelerin yaklaşık 2 yıl 6 ay 20 gün süresince kayyum tarafından yönetildiği görülmektedir. Bu durum neredeyse 5 yıllık yerel yönetim döneminin yarısından fazlasının vesayet makamı tarafından atanmış kişilerce yürütüldüğünü göstermektedir. 1982 Anayasası’nın 127. Maddesi’ne göre yerel yönetimlerin karar organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulduğu ve yerel yönetimleri en önemli özelliklerinin özerklikleri olduğu bilinmektedir. Kayyum uygulamasının bu kadar uzun sürmesi hem anayasaya hem de yerel yönetimlerin özerkliklerine uygun görülmemektedir. Dolayısıyla da demokrasinin özüne zarar vermektedir.

Terörle mücadele ederken demokratikleşme yönünde geliştirilecek uygulamalar ve politikalar uzun dönemde önemli olumlu sonuçlar üretebilir. Demokratikleşme ile ilgili atılacak adımlar terörün kendi halkından gelen desteği zamanla kaybetmesine neden olacaktır. Demokratikleşme ile çoğulculuğun yolları bulunur ve farklı grupların birlikte daha huzurlu yaşamaları sağlanabilir. Demokratikleşme, etnik unsurun meşru sınırlar içerisinde de birtakım istek ve arzularının elde edilmesinin mümkün olabileceği düşüncesini yaygınlaştıracaktır. Özgürlükler kötüye kullanılır korkusu ile bazı demokratik hakların askıya alınması ya da verilmemesi faydadan çok zarar getirecektir. Devletin demokratik uygulamalardan vazgeçmesi çoğu zaman terörün çıkarlarına hizmet edebilmektedir. (Baharçiçek, 2000:22-23).

674 sayılı KHK ile getirilen yeni düzenlemeler incelendiğinde kayyum uygulamasının sadece terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçlarıyla sınırlı olduğu görülmektedir. Seçimle göreve gelen yerel yönetim temsilcilerinin görevlerini yürütmelerine engel oluşturabilecek diğer hallerde, seçimlerin yenilenmesi genel kural olarak uygulanmaktadır. Vesayet makamı terörle ilgisi nedeniyle görevinden uzaklaştırılan ya da tutuklanan belediye başkanı veya belediye meclis üyesinin istifa etmesi halinde de yerine atama yapılması kuralının uygulanacağını ifade etmiştir. Aynı zamanda yeni düzenlemelerle birlikte atama yapılan belediyelerde, belediye iş ve işlemlerinin seçilmiş yerel yöneticiler yerine encümenin memur üyelerince ifa edilebileceği kabul edilmiştir. Benzer şekilde, bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri de valilik makamının onayı ile Defterdarlık veya Mal Müdürlüğüne devredilmektedir. Bu durumun yerel özerkliği büyük ölçüde sınırlandırdığı açık bir şekilde ifade edilebilir. Çünkü, Belediye Kanunu’nun 31. Maddesine göre, meclis çalışabilir hale gelinceye yada yeni seçim yapılınca kadar meclis görevi, belediye encümeninin atanmış memur üyeleri tarafından yürütülmektedir. Seçilmiş organların yerine getirmesi gereken belediye iş ve işlemlerinin süre belirtilmeden seçilen temsilcilerin elinden alınması aynı zamanda Anayasa’nın yerinden yönetim ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca, belediyelerin ve belediyelere bağlı idarelerin imkanlarını teröre ya da şiddet hadiselerine doğrudan veya dolaylı bir şekilde destek sağlama gayesiyle kullanmasından sorumlu olan belediye ve bağlı idare çalışanlarının görevden uzaklaştırılmalarını vali ya da kaymakam tarafından yerine getirilebileceği ve tekrar sadece bu makamlar tarafından tekrar görevlerine iade edileceği ifade edilmektedir. Yönetim biliminin genel normlarına göre, bir kurum çalışanı hakkındaki işlemlerin kurum amiri tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Belediyeler ve bağlı idare çalışanlarının amirleri olan belediye başkanı tarafından görevden alınması gerekirken bunun yerine doğrudan vesayet makamı tarafından alınması kurumdaki hiyerarşiyi de bozar. (Keleş ve Özgül, 2017: 306). Terörle mücadelenin temel amacı, devletin anayasal gücünü ayakta tutmak, demokrasiyi ve hukuk devletini korumak olmalıdır. Bu amaç, terörü önlemekten bile daha önemlidir. (Bal, 2006: 888).

674 sayılı KHK yürürlüğe girmeden önce görevden uzaklaştırılmış olan belediye başkanı, başkan vekili ve meclis üyelerinin yerine seçim yapılmış olsa dahi, yeni hükümler uyarınca yerlerine vesayet makamınca on beş gün içinde atama yapılacağı ifade edilmiştir. Seçim ile işbaşına gelmiş yerel meclislerin yapmış olduğu seçim sonucunun yok sayılması yerel özerklik anlayışı ile örtüşmemektedir. Ayrıca hukuki düzenlemelerin geriye yürümezliği ilkesi de bağdaşmamaktadır. (Keleş ve Özgül, 2017: 306). AKP (Konya-İlgin,

Erzurum-Aşkale, Giresun-Çamoluk) ve MHP (Adana-Pozantı) tarafından yönetilen belediyelerde terör örgütü FETÖ ile ilişkileri oldukları gerekçesi ile görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine Belediye Meclisinde KHK yayımından önce seçim yapılarak belediye başkan vekilleri belirlenmişti. 674 sayılı KHK yürürlüğe girdikten sonra söz konusu belediyelere mevcut belediye başkan vekilleri kayyum olarak atanmışlardır. Demokratik hukuk devletlerinde, yasaların uygulanması açısından devlet herkese eşit davranmak zorundadır. 674 sayılı KHK ya istinaden AKP ve MHP partilerine ait belediyelerde yapılan kayyum ataması yöntemi HDP’li belediyelere karşı benimsenmemiş ve genellikle vali veya kaymakam görevlendirilmiştir. Oysa yukarıda adı geçen belediyelere atanan kayyumlar yine seçilmiş kişiler olan belediye meclis üyeleridir. 1982 Anayasasının “Kanun Önünde Eşitlik” başlığını taşıyan 10’uncu maddesinde Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar” denilmektedir.

Vesayet makamı belediye meclislerine, görevden uzaklaştırılan temsilcilerin yerine yeni belediye başkanı ya da başkan vekili seçme olanağı vermemiştir. Bu durum siyasi iktidarın, seçilmiş belediye meclisi üyelerine açık bir güvensizliğin sonucu olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, siyasi iktidarın yerel seçimlerin yenilenmesi yoluna gitmeyi de düşünmemesi belediye başkanlarına ve belediye meclis üyelerine olan güvensizlikle birlikte seçmenlere karşı da olumsuz bir bakış açısının olduğunu göstermektedir. (Keleş ve Özgül, 2017: 310). Demokratik sistemlerin teröre karşı başarılı olabilmesi için toplum nazarındaki meşruiyetin ve rızanın dikkate alınması gerekmektedir. (Yılmaz, V. 2011: 176).

674 sayılı KHK ile getirilen hükümlerle Belediye Kanunu’na ilave edilen, yerel temsilciler yerine vesayet makamınca atama yapılabilmesi ile ilgili kural, olağanüstü hal kaldırıldıktan sonra da devam etmektedir. Belediyelere yönelik bu uygulamanın olağan koşulların ortadan kalkmasından sonra da sürmesi yukarıda kavramsal olarak açıklanan yerel demokrasinin temel ilkeleri ile uyum sağlamadığı görülmektedir. (Keleş ve Özgül, 2017: 311).

## Sonuç

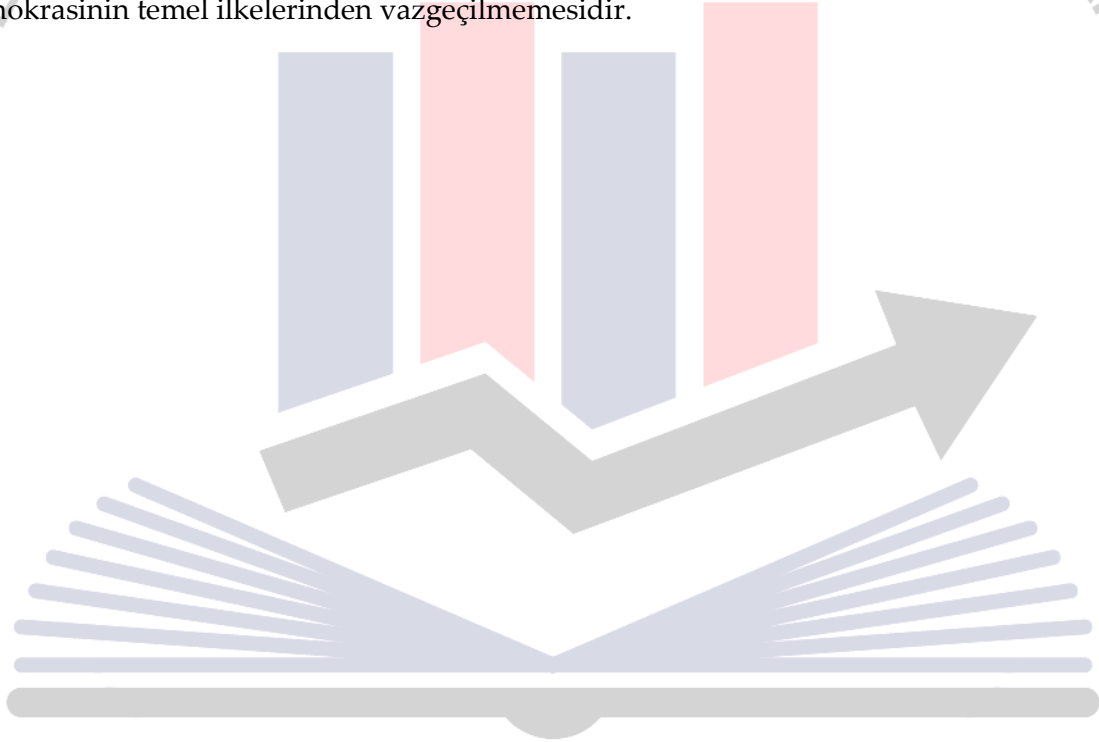
Terörle mücadele, demokrasilerde çok hassas bir konu olup büyük bir dikkat gerektirmektedir. Bir taraftan devleti ve toplumu muhafaza etmek, diğer taraftan hak ve özgürlüklerin teminat altına alınmasını sağlamak demokrasilerin esas ilkesidir. Demokrasinin sağlanması, korunması ve geliştirilmesi günümüzde devletlerin yerine getirmesi gereken en önemli görevler arasında yer almaktadır. Devletlerin bu görevi yerine getirirken güvenlik tedbirleri alması (özellikle terör ve şiddete karşı) en doğal haktır. Kamu kaynaklarının terör faaliyetlerine aktarılmasının engellenmesi kamu düzeninin sağlanması dolayısıyla da demokratik düzenin sağlanması için gerekliliktir. Kamu güvenliğini sağlama ve terörle mücadele etme gerekçesi, insan hakları ve demokratik ilkeleri ihlal için meşruiyet dayanağı olarak görülmemelidir.

674 sayılı KHK ile yapılan düzenleme ile Belediye Kanunu’na ilave edilen hükümler çerçevesinde yerel idareciler yerine vesayet makamları tarafından atama yapılabilmesi yani kayyum uygulaması 5393 sayılı Belediye mevzuatında yerini almıştır. Genel hukuk kurallarına göre, belediye başkanı veya meclis üyesi eğer terör ve şiddet eylemlerine karışmış ise görevden uzaklaştırılması olağan bir durumdur. Bu yapılırken hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde hareket edilmesi, uygulanan görevden alma ile ilgili kurallarında demokratik

ilkelere uygun olarak yapılması gerekmektedir. Görevden uzaklaştırılan seçilmiş kişilerin yerine görevlendirilecek kişilerin tekrar seçimle tespit edilmesinde demokrasi açısından zaruret bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında belediyelere kayyum atanması uygulamasının yerel demokrasiye dolayısıyla da demokrasinin özüne zarar verdiği bir gerçektir.

Kayyum ataması yapılırken herhangi bir süre belirlenmediğinden atanan görevliler yeni bir seçim yapılincaya kadar görevlerinde kaldıklarından yerel halkın iradesi de uzun bir süre askıda kalmıştır. Vesayet makamı hem yerel belediye meclisi temsilcilerine hem de yerel halka güvenmediğini ortaya koymuştur. Oysa devlet, vatandaşına güven vermek ve vatandaşına da güvenmek zorundadır. Seçilmişlerin yerine atanmışların görevlendirilmesi yerel özerklik kavramı ile çelişmektedir.

Devlet ya da siyasi iktidar demokratik rejimi terörden korumaya çalışırken demokrasinin temel ilkeleri, hukukun üstünlüğü, temel insan hak ve özgürlükleri gibi evrensel kuralları ihlal etmemelidir. Demokrasileri güçlendiren, olağanüstü durumlarda dahi demokrasinin temel ilkelerinden vazgeçilmemesidir.



2019

GAÜNİİBFD

## Kaynakça

- Ahaber, (05.11.2015). <https://www.ahaber.com.tr/gundem/2015/11/05/pkkli-cemil-bayik-biz-olmasak-hdp-yuzde-5-alamazdi> (20.05.2019)
- Aliefendioğlu, Y. (1999). Siyasal Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri. Anayasa Yargısı Dergisi. Cilt: 16. Sayı: 1. ss.95-115.
- Akın, C. (1997). Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı. Türk İdare Dergisi, Sayı: 414. ss.111-124.
- Aksaray, B. (2011). Roma Hukukunda Kadının Hak ve Fiil Ehliyeti. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, ss.13-26.
- Anayurt, Ö. (2007). Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar içinde: Avrupa Birliği Sürecinde Türk Hukukunda Değişim. Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al (Ed.), Alfa Yayınları, İstanbul, ss.233-281.
- Ansay, S. Ş. (2002). Hukuk Tarihinde İslam Hukuku. Turhan Kitapevi, Ankara.
- Aytekin, Y. (1999). Hukuk Devleti ve Demokrasi. Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 29, ss.86-101
- Ateş, T. (1991). Demokrasi. Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Baharççek, A. ve Tuncel, G. (2011). Terörle Mücadelenin Zorlukları ve Bu Zorlukları Aşmada Farklı Bir Yaklaşım: Demokratik Mücadele Yöntemi. Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi, Cilt:2, Sayı:2, [www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423936130.pdf](http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423936130.pdf), ss.1-15 (20.05.2019).
- Baharççek, A. (2000). Etnik Terör ve Etnik Terörle Mücadele Sorunu. Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 10, Sayı:1, ss.11-27.
- BAL, İ. (2006). 21.Yüzyılda Türk Dış Politikası içinde: Terörizm, Liberal Devlet ve Uluslararası İş birliği. (Ed.İdris Bal). Alfa Yayınları, Ankara, ss.887-903.
- Bayhan, V. (2005). Sivil Toplum ve Demokrasi içinde: Türkiye’de Sivil Toplum Örgütleri, Demokrasi ve Patronaj. Lütfi Sunar (Ed.), Kaknüs Yayınları, İstanbul, ss.145-170.
- Ceylan, S. G. (2004). Roma Hukuku’nda Kayyımlik (Cura) Müessesesine Genel Bir Bakış. AÜHFD. Cilt: 53.Sayı:1. [dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/279/2522.pdf](http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/279/2522.pdf) ss.221-230. (20.05.2019)
- Çeçen, A. (2012). Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sorunu. Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı. 3. Cilt, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, ss.4-12.
- Dahl, A. R. (1993). Demokrasi ve Eleştirileri. Çev. Levent Köker. Yetkin Yayınları, Ankara.
- Erder, S.ve İncioğlu, N. (1995). Türkiye’de yerel yönetimler. Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İstanbul.
- Erdoğan, M. (2002). Bir Sivil Özgürlük Olarak Din ve Vicdan Özgürlüğü. Türkiye Gönüllü Teşekküller Vakfı 8. İstişare Toplantısı Sonuç Bildirgesi. 4-5 Kasım 2000, Ensar Neşriyat, İstanbul, ss.63-80.
- Erdoğan, M. (2003). Anayasal Demokrasi. Siyasal Kitabevi, Ankara.

- Eren, E. K. (2012). Muhafazakâr Siyaset Anlayışı ve Demokrasi. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- GABB (Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği) (2016). Yerel Yönetimlerde Kadın ve Kayyum Raporu [http://www.ceidizleme.org/ekutuphaneresim/dosya/370\\_1.pdf](http://www.ceidizleme.org/ekutuphaneresim/dosya/370_1.pdf) (21.05.2019)
- Gençkaya, Ö.F. (1997). Demokratik Sistemde Sivil Toplumun Fonksiyonu ve Sivil Toplum-Devlet Düalizmi. Yeni Türkiye Dergisi, Sayı: 18, ss.102-106.
- Görmez, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye. Vadi Yayınları, Ankara.
- Görmez, K. (2000). Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi. Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. dergisi, Cilt:2, Sayı:1, ss.81-88. <https://dergipark.org.tr/gaziuiibfd/issue/28356/301508> (21.05.2019)
- Görün, M. (2006). Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclisi Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma. Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt:4, Sayı:2, ss.159-184.
- Güler, T. Ve Yılmaz, A. Yerel Demokrasi–Güvenlik Sarmalında Yerel Yönetimler: Türkiye’de Belediyelere Kayyum Atanması Pratiği. Electronic Journal of Social Sciences 17 (68) [dergipark.gov.tr/download/article-file/560208](http://dergipark.gov.tr/download/article-file/560208) ss.1801-1086, (20.05.2019)
- Güngör, H. (2017). Terör Suçu Nedeniyle Belediye Başkan Görevlendirilmesi (Kayyum). İller ve Belediyeler. Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi, Sayı:827-828. Ankara.
- Heywood, A. (2007). Siyasi ideolojiler. (Çev.: A.Kemal Bayram, Özgür Tüfekçi, Hüsamettin İnanç, Şeyma Akın ve Buğra Kalkan). Adres Yayınları, Ankara. <https://islamansiklopedisi.org.tr/kayyim> (21.05.2019) <https://www.ihd.org.tr/belediyelere-kayyum-atanmasi-kabul-edilemez/> (21.05.2019) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901m2-2.htm> (21.05.2019)
- Huntington, Samuel P. (1993). Üçüncü Dalga-Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma. Çev. Ergun Özbudun. Türk Demokrasi Vakfı, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı Raporu, (2018). <https://www.icisleri.gov.tr/.../belediyelerdeki-kayyum-sistemi-ve-mevcut-durum-rapor...> (21.05.2019)
- Jumaev. E. (2017). Uluslararası Hukukta Güvenlik Politikaları ve Terörle Mücadele: 11 Eylül sonrası Mevzuatlarının İnsan Haklarına Uyum Sorunu. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Ticaret Üniversitesi Dış Ticaret Enstitüsü. İstanbul.
- Keleş, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset. Cem Yayınevi, Ankara.
- Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına 'Kayyum' Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. SBF Dergisi, [dergipark.gov.tr/download/article-file/312474](http://dergipark.gov.tr/download/article-file/312474) (21.05.2019) ss. 299-313.
- Keyman, F. (2007) Avrupa’da ve Türkiye’de Sivil Toplum, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, <http://www.stgm.org.tr/tr/icerik/detay/avrupa-da-ve-turkiye-de-sivil-toplum> (17.10.2019)



- Kırışık, F. (2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:15, Sayı:2, ss.5-30.
- Kızmaz, T. (2013). Türkiye’de Sivil Toplum ve Demokrasi ilişkisi. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Kırıkkale.
- Koç, N. (2005). Türk Medeni Kanunundaki Düzenlemeler Işığında Vesayet Hukukuna Genel Bir Bakış. Prof.Dr. İrfan Baştuğ Anısına Armağan. DEÜHFD. Cilt:7. Özel Sayı İzmir. ss 99-120.
- Köker, L. (2006). Seçim Sistemleri ve Siyasi Çoğulculuk Demokratik Meşruluk Açısından Bir Değerlendirme. Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:23, Sayı:1, ss.199-210.
- Köse, Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi. Sayıştay Dergisi, Sayı: 52, ss.3-42.
- Kuzu, B. (2002). Hukuk Devleti ve Hukuk Zihniyeti. Akademik Araştırmalar Dergisi, Cilt:4, Sayı: 11, ss.1-12.
- Nadaroğlu, H. (2001). Mahalli İdareler. Beta Yayınları, İstanbul.
- Öner, Ş. (2001). Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt: 10, Sayı: 2, ss.51-67.
- Özön, M.N. (2008). Büyük Osmanlıca-Türkçe Sözlük. İnkılap Kitapevi, İstanbul.
- Radikal Gazetesi (12.06.2015) [KCK: Silah bırakma iradesi bize ait - Türkiye Haberleri – Radikal](#) (21.05.2019)
- SETA, (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı). (2018). Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü ile Mücadeledeki Rolü. Hüseyin Alptekin, Bekir İlhan. Ankara.
- TBB. (Türkiye Barolar Birliği). (2016). KHK’ler Türkiye’de Savunma Hakkı Paneli. Ankara: TBB Yayınları. <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/592.pdf> (21.05.2019)
- Turan, M. (1995). Anayasa ve Siyaset. Gündoğan Yayınları, Ankara.
- Ulusoy, A.ve Akdemir, T. (2001). Mahalli idareler. Seçkin Yayınları, Ankara.
- Yılmaz, E. (2011). Hukuk Sözlüğü. Yetkin Yayınları, Ankara.
- Yılmaz, V. (2011). Modern Demokrasilerde Terörle Mücadele ve Otoriter Yansımaları. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Afyonkarahisar. ss. 173-176.