



T.B.M.M.
SAADET PARTİSİ
Grup Başkanlığı

Tarih: 25.11.24
Sayı: 41



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA,

Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi gerekçesi ile birlikte ekte sunulmuştur. Gereğini arz ederiz. 25.11.2024

İsa Mesih ŞAHİN
İstanbul Milletvekili

Prof. Dr. Serap YAZICI ÖZBUDUN
Antalya Milletvekili

Sema SILKİN ÜN
Denizli Milletvekili

Doç. Dr. Selçuk ÖZDAĞ
Muğla Milletvekili

Mustafa BİLİCİ
İzmir Milletvekili

Doğan DEMİR
İstanbul Milletvekili

Selin TEMURCİ
İstanbul Milletvekili

Mustafa Nedim YANALI
Ankara Milletvekili

C. Kani TORUN

Hacer ŞİKİCİ
Konya Milletvekili

2024/11/26
T.C. BAŞBAKANLIK
Gözetim ve Denetim
Bölümü

TBMM BAŞKANLIĞI	
Tali Komisyon	
Esas Komisyon	İçişleri
Tarih: 26-11-2024	Esas No: 2/2718

T B M M KANUNLAR VE KARARLAR BSK LİGİ
25 Kasım 2024
Numara:

T B M M GENEL EVRAK
25 Kasım 2024
No: 53622



GENEL GEREKÇE

Türkiye Cumhuriyeti, Anayasanın 3. Maddesinde hüküm altına alındığı üzere üniter bir devlet modeline sahiptir. Anayasanın 123'üncü maddesine göre; idarenin kuruluş ve görevleri merkezi ve yerel yönetim olmak üzere karma yönetim modeline dayanır. İdari yapımızda; Anayasanın 126. maddesinde merkezi yönetim ve yine 127. maddesinde de yerel yönetimler düzenlenerek merkezi yönetim ağırlıklı olmak üzere, karma bir yönetim modeli esas alınmıştır. Yine anayasanın 127. Maddesi ile merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi tesis edilmiştir. Bu denetim türü, idari vesayet denetimi olarak tanımlanmaktadır. Bu yetki, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki etkinliğini ve gücünü ortaya koymaktadır. Buna rağmen bu yetki, kanunda gösterilen usul ve esaslar ile sınırlı olmak zorundadır.

Anayasasının 123'üncü maddesinde *"idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür... İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır..."*, hükümlerine yer vermiştir. Bu madde ile üç temel ilke tesis edilmektedir. Bu ilkeler; "idarenin bütünlüğü ilkesi", "merkezden yönetim ilkesi" ve "yerinden yönetim ilkesi" olarak kabul edilmektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, ülke yönetiminde merkezi yönetim ve yerinden yönetim uygulamalarının birlikte gerçekleştirildiğini, aralarında bir iş bölümü ve koordinasyon bulunduğunu ve her iki yönetsel birimin esasen bir bütünün parçalarını oluşturduğunu ifade etmektedir. Merkezi yönetim, asli yönetim olup, kısaca devlet yönetimi olarak ifade edilmektedir. Yerel yönetimler ise; yerel ve ortak nitelikteki kamu hizmetlerinin, karar organlarının yerel halk tarafından seçimle oluşturulmuş, idari ve mali özerkliğe haiz birimler tarafından gerçekleştirilmesidir.

Yerel Yönetimler, idari ve mali özerkliğe sahip birimlerden oluşmasına rağmen, hatta meşruiyet kaynağını milli iradenin tecelli ettiği seçimlerden almasına rağmen; ülkenin bazı dönemlerdeki mevcut siyasi iklimin ortaya koyduğu tabloda yerel yöneticilerin görevden alınması ve yerine kayyum atanması gibi milli iradeyi zedeleyen ve hukuki olmayan sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Doğrudan milli iradenin ve hukuk düzeninin yok sayılması anlamına gelen bu durum, demokrasi kültürümüzü zedelemekte ve toplumsal barışın yara almasına sebep olmaktadır.

Demokrasinin ilk basamağı olarak kabul edilen yerel yönetim birimlerine, seçilmişlerin yerine atanmışların görevlendirilmesi nedeniyle demokrasi kültürümüz yara almakta ve bu durum kamuoyunda büyük tartışmaları da beraberinde getirmektedir.

Anayasa Madde 127/4 uyarınca Türkiye’de belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmaları mümkün hale gelmektedir. İlgili madde; *“Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.”* hükmünü içermektedir.

Buna göre görevden uzaklaştırma, belediye başkanının “göreviyle ilgili bir suç” sebebiyle soruşturulması koşuluyla mümkündür. Bir başka ifadeyle, göreviyle ilgili olmayan suçlardan ötürü soruşturmalarda bu yetki kullanılamaz. Ayrıca burada belirtilen uzaklaştırma yaptırımını İçişleri Bakanına verilen geçici bir yetkidir.

Zaten konuyla ilgili Belediye Kanunu’ndaki düzenleme (Madde: 47/1) de benzer bir gerekçeyi ifade etmekte ve bu hükme göre: *“Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.”* demektedir.

Bir diğer yandan söz konusu Kanun’da (Madde: 45/1) belediye başkanının uzaklaştırılması veya tutuklanması gibi bir durum oluştuğunda ne yapılacağı da düzenlenmiştir. Bu durumda belediye meclisi, bir başkan vekili seçer ve kaldığı yerden devam edilir.

Ancak ne var ki; 15/08/2016 tarihli 674 Sayılı KHK’nın, 10/11/2016 tarihinde 6758 Sayılı Kanun ile yürürlüğe girmesi sonucunda Belediye Kanununun 45. Maddesine eklenen 2’nci fıkra hükmü; *“Geçici görevden uzaklaştırma yaptırımını ortadan kaldırmakta ve görevden uzaklaştırmayı kalıcı hale getirmektedir.”*

Tartışmalara sebep olan Belediye Kanunu 45. Madde 2’nci fıkra şöyledir :

(Ek fıkra: 15/8/2016-KHK-674/38 md.; Aynen Kabul: 10/11/2016-6758/34 md.)

Ancak, belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46 ncı maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de bu fıkra hükümleri uygulanır. Bu fıkra gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir. Bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri 31 inci maddede belirtilen encümen üyeleri tarafından yürütülür.

Türkiye’de özellikle yerel yönetimlere kayyım atamalarında Anayasa’ya aykırılık sorunu vardır. Bunun esas nedeni, tüm bu işleyişi bozan ve 2016 yılında ihdas edilen yeni hükümdür. (Madde: 45/2). Bu yeni hüküm, bir belediye başkanının **“terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları”** sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması söz konusu olursa İçişleri Bakanının bir görevlendirme (kayyım ataması) yapmasını öngörmektedir.

Esasen somut birçok vakada bu hükümler uygulanırken üç yönden sorunlu bir durum söz konusudur:

Birincisi: Anayasa, **“terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları”** sebebiyle görevden uzaklaştırmadan bahsetmiyor. Bu usul, sadece **“görevle ilgili suçlar”** için öngörülmüştür. Anayasa’da olmayan bir ekleme, kuralı genişletmek anlamına gelir ve bu durum anayasaya aykırıdır. Anayasada yer almayan bir sınırlama, kanunla yaratılamaz. Çünkü anayasanın üstünlüğü ilkesi bunu emreder. Somut birçok olayda, görevle ilgili bir ilişki kurulmadığı için uygulamada yapılan kayyum atamaları anayasal dayanaktan yoksundur.

İkincisi: Yeni hüküm, terör suçu nedeniyle uzaklaştırmayı kimin yapacağını da açıkça düzenlemeyerek muğlak bir durum oluşturmuştur. Uzaklaştırılan belediye başkanının yerine **“kayyım ataması”** yapacak kişi İçişleri Bakanı iken bu yetki, İçişleri Bakanına yeni bir kişi görevlendirme (kayyım ataması) için tanınmış, **“uzaklaştırma”** için tanınmamıştır. Bu minvalde terör suçu bağlamında uzaklaştırmayı kimin yapacağı konusunda bir kural olmadığı için somut olayların çoğunda bir yetkisizlik halinden de bahsetmek gerekecektir.

Üçüncüsü: **“Terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları”** ifadesinin anlamı net değildir. Söz konusu hükümde, Terörle Mücadele Kanunu’nda sayılan sınırlı sayıda suçlar mı kastedilmektedir, yoksa terör örgüt faaliyeti kapsamındaki diğer tüm suçlar da bu kapsamda mıdır, bu konuda da bir netlik bulunmamaktadır. Eğer netlik yoksa, o zaman orada kanunilik (kanunun kalitesi) itibarıyla bir sorun var demektir.

Bu üç temel gerekçe ve uygulamalara eşlik eden diğer nedenlerle bu uygulama Anayasa’ya aykırıdır. Türkiye’nin de taraf olduğu Venedik Komisyonu, *“kayyum atamalarının yerel demokrasiye ciddi zarar verdiğini ve halkın siyasi katılım hakkını ihlal ettiğini değerlendirmiş olmakla birlikte yerel yöneticilerin görevden uzaklaştırma uygulamalarının yalnızca yargı kararına dayandırılması ve boşalan makamlar için yeniden seçim yapılmasının esas alınması gerektiğini”* önermiştir.

Kanun koyucunun; terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle güvenlik kaygısı ortaya koyarak tedbir alması anlaşılabilir bir durumdur ancak bu tedbirin milli iradeyi ve hukukun temel ilkelerini yok sayması ise kabul edilemez. Ortaya konulacak tedbir kararının ölçülü olması, özgürlük-güvenlik dengesini koruması önemlidir.

Ayrıca bir önemli sorun da; seçimle iş başına gelen yerel yöneticilerin mahkeme kararı olmaksızın görevden alınmalarıdır. Geçici bile olsa görevden alma işlemi tartışmasız olarak mahkeme kararıyla olan bir uygulamaya dönüştürülmelidir. Aksi halde bu durum uygulamada siyasi rekabetlerden kaynaklı keyfi uygulamalara sebep olabilmektedir.

Geçici olarak görevden almanın hukuken doğru olduğu koşullarda bile boşalan makam için "atama" değil, yerelde milli iradenin doğrudan tecelligahı olan Belediye Meclisi tarafından yeniden "seçim" yapılması demokrasinin ve hukuk devletinin ruhunu yansıtacağı unutulmamalıdır. Bu, Anayasa'nın değiştirilmesi teklif edilemez "demokratik devlet" ilkesinin bir gereğidir.

Yine Anayasa'da söylendiği üzere millî egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye veya zümreye bırakılamaz. Bu bağlamda görevden alma fiilinin mutlaka bir yüksek mahkeme kararına dayanması zaruridir. Bu durum; "kayyum" uygulamalarının keyfilğini ve hukuk devleti ilkesinin zedelenmesini önleyecektir.

Bu kanun teklifi ile yerel yöneticilerin Anayasaya aykırı olarak keyfi bir biçimde görevden alınmalarına yol açan kanunî düzenlemelerin değiştirilmesi; bunun yerine yerel yöneticilerin görevden alınması usulünün yargı kararı güvencesine bağlanması amaçlanmaktadır.



MADDE GEREKÇELERİ

MADDE 1- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45'inci maddesinin 2'nci fıkrasında yapılacak değişiklik ile; "belediye başkanlığının boşalmasına ilişkin usul ve esasların yeniden düzenlenmesi" amaçlanmaktadır.

MADDE 2- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45'inci maddesinin 6'ncı fıkrasında yapılan değişiklik ile; "seçimle işbaşına gelen yerel yöneticilerin görevden uzaklaştırılması durumunda yerlerine yine aynı usul ile (seçimle) görevlendirme yapılmalıdır ilkesine uygunluğun sağlanması" amaçlanmaktadır.

MADDE 3- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47'inci maddesinin 1'inci fıkrasında yapılacak değişiklik ile; "haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyelerinin görevden uzaklaştırılmasına ilişkin usul ve esasların yeniden düzenlenmesi" amaçlanmaktadır.

MADDE 4- Yürürlük maddesidir.

MADDE 5- Yürütme maddesidir.



BELEDİYE KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA İLİŞKİN KANUN TEKLİFİ

MADDE 1- 03/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45'nci maddesinin ikinci fıkrası madde metninden çıkarılmıştır.

MADDE 2- 03/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45 inci maddesinin altıncı fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda belediye meclisinden seçilmiş belediye başkan yardımcılarında biri tarafından yürütülür."

MADDE 3- 03/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47'nci maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir :

"Görevleriyle veya terörle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanının talebi üzerine Danıştay ilgili dairesi tarafından görevden uzaklaştırılabilir."

MADDE 4- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 5- Bu Kanun hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.