

KAYYIM SİSTEMİNİN DEMOKRATİK YÖNETİM İLKELERİ VE YASAL AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ferit İZCİ¹

Didem GEYLANI²

ÖZET

Vatandaşın yerel nitelikteki müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında sorumlu olan yerel yönetimler, halkın yönetime katılımını sağlaması nedeniyle demokrasinin en etkili bir şekilde uygulandığı birimlerdir. Çünkü belediyelerde karar organları seçimle göreve gelmekte ve istisnai durumlar dışında seçimle değişmektedir. Ancak 2016 yılında çıkarılan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 39. maddesi gereği belediye ve bağlı idarelerin imkânlarını terör veya terör örgütlerine destek sağlamak amacıyla kullandığını valiliklerin tespit ettiği durumlarda, belediye ve bağlı idarelerin yönetimine kayyım atanmaktadır. 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'den kaynaklanan yetkilerin kullanıldığı belediyelerde boşalan görev yerlerine atananlar çoğunlukla mülki idare amirlerinden oluşmaktadır. Belediyelere yapılan kayyım atamaları ile amaçlanan terörle mücadele olmakla birlikte kayyım atamalarının yönetim sistemine adeta yeni bir uygulama olarak geçtiği görülmektedir. Bu çalışmada, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde ek fıkra olarak yer alan vesayet makamı tarafından yapılan kayyım atamalarının anayasal demokrasi ve katılımcı yönetim açısından bir değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu bağlamda kayyım uygulamasının getirmiş olduğu olumlu ve olumsuz sonuçlar objektif bir şekilde tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Demokrasi, Yerel Demokrasi, Yerel Yönetim, Kayyım.

DEMOCRATIC MANAGEMENT PRINCIPLES AND LEGAL EVALUATION OF THE TRUSTEE SYSTEM

ABSTRACT

The local authorities responsible for meeting the local needs of the citizens are the units in which democracy is most effectively applied because of the participation of the public in management. Because the decision-making bodies in municipalities are elected by election and change by elections except in exceptional cases. However, in accordance with Article 39 of the Decree Law No. 674 issued in 2016, when the governors have determined that the municipality and its affiliated administrations use their facilities to provide support to terrorism or terrorist organizations, a trustee is appointed to the management of the municipality and its affiliated administration. Municipalities in which the competencies deriving from the Decree Law No. 674, who are appointed to the vacant positions are mostly composed of governors. It is seen that the appointments of the trustees are a new application to the management system, although they are the struggle against terrorism aimed at the municipalities. In this study, an assessment will be made in terms of constitutional democracy and participative management of the trustee appointments made by the guardianship authority which is included as an additional paragraphy in the article 57 of the Municipality Act 5393. In this context, the positive and negative results brought by the trustee will be discussed in an objective way.

Key Words: Democracy, Local Democracy, Local Government, Trustee.

¹ Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi- Kamu Yönetimi Bölümü- Prof. Dr.

² Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi- Kamu Yönetimi Bölümü-Araştırma Görevlisi

GİRİŞ

Vatandaşın yerel nitelikteki müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında sorumlu olan yerel yönetimler, halkın yönetime katılımını sağlaması nedeniyle demokrasinin en etkili bir şekilde uygulandığı birimlerdir. Yerel demokrasinin gelişmesi ülke demokrasinin gelişmesine katkı sağlamaktadır ve bu nedenle önemlidir. Yerel demokrasinin temelinde yereldeki yöneticilerin yerel halk tarafından seçimle belirlenmesi yer almaktadır. Yerel halkın çeşitli araçlarla karar alma süreçlerine katılması sağlanarak demokrasinin yerelde daha çok gelişmesi sağlanmaktadır. Ancak olağanüstü dönemlerde güvenliğin sağlanması amacıyla yerel demokrasi, yerel özerklik ilkesi geçici olarak ikinci plana itilebilmektedir. Ancak olağanüstü hal durumu ortadan kalktığında yerel demokrasi ve demokratik ilkeler yönetimde yeniden öne çıkarılmalıdır.

2016 yılında çıkarılan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 39. maddesi gereği belediye ve bağlı idarelerin imkânlarını terör veya terör örgütlerine destek sağlamak amacıyla kullandığını valiliklerin tespit ettiği durumlarda, belediye ve bağlı idarelerin yönetimine kayyım atanmaktadır. 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'den kaynaklanan yetkilerin kullanıldığı belediyelerde boşalan görev yerlerine atananlar çoğunlukla mülki idare amirlerinden oluşmaktadır.

1 Eylül 2016 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, olağanüstü hal döneminde çıkartılmıştır. Bu Kanun Hükmünde Kararname ile amaçlanan terör ve terör örgütüne yardım ve yataklık yapan belediye başkanlarının, başkan vekillerinin ve meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılması ve belediye kaynaklarının yerel halka hizmet için kullanılmasını sağlamaktır. Bu doğrultuda terör ve terör örgütüne belediye kaynaklarını aktararak destek olan belediye başkanları, başkan vekilleri ve meclis üyeleri görevden alınmıştır. Terör ve terör örgütüne bulaşmaları ve belediye kaynaklarını kamu yararı dışında kullanmaları nedeniyle bu kişilerin görevden alınmalarında herhangi aykırı bir durum bulunmamaktadır. Normal şartlar altında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde yer alan durumlar dışında belediye başkanı görevden alınamamaktadır. Ancak olağanüstü hal nedeniyle bu kişiler görevden alınmış ve yerlerine seçimle değil, vesayet makamı aracılığıyla kişiler görevlendirilmiştir. Yerel yönetimlerde yöneticilerin seçimle yerel halk tarafından belirlenmesi gerekirken, bu kişilerin vesayet makamı tarafından atanması demokratik yönetim ilkeleri ile çelişmektedir. Ancak olağanüstü hal dönemi olması nedeniyle demokratik ilkeler ikinci planda tutulmaktadır. Burada asıl sorun olağanüstü hal dönemi 18 Temmuz 2018 tarihinde sonra ermesine rağmen seçimlerin yenilenmemiş olmasıdır.

Çalışmada belediyelere yapılan kayyım atamalarının anayasal demokrasi ve katılımcı yönetim açısından bir değerlendirmesi yapılacaktır. Bu bağlamda kayyım uygulaması Anayasa, 5393 sayılı Belediye Kanunu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında değerlendirilecektir. Çalışmanın son bölümünde kayyım atanan belediyelerin 30 Mart 2019 yerel seçim sonuçlarına göre durumu değerlendirilecek ve kayyım uygulamasının getirmiş olduğu olumlu ve olumsuz sonuçlar objektif bir şekilde tartışılacaktır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2016 yılında çıkarılan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Güvenlikle İlgili Düzenlemeler" başlıklı üçüncü bölümünde yer alan 38. ve 39. maddelerine dayanarak yapılan atamalar kamuoyunda "kayyum atamaları" olarak ifade edilmektedir. Belediyelere yapılan bu atamalar için yaygın bir şekilde kullanılan "kayyum" (kayyûm) kelimesi Türk İslam Ansiklopedisi'nde "Allah'ın isimlerinden biri" olarak açıklanmaktadır. Türk İslam

Ansiklopedisi'nde "kayyım" kelimesinin ise, "hâkim tarafından kısıtlı, gaip vb. kişiler adına hukukî tasarruflarda bulunmak üzere tayin edilen kimse" anlamına geldiği ve kayyım kelimesinin Allah'ın isimlerinden olan "kayyûm" ile de karıştırıldığı ifadesi yer almaktadır(TDV, 2019). Türkiye'de de belediyelere yapılan atamalarda "kayyım" kelimesi yerine "kayyum" kelimesinin kullanılması kelime anlamları göz önüne alındığında bir karışıklık olduğunu göstermektedir.

Kayyım kelimesi Türk hukuk sisteminde birçok alanda kullanılmaktadır. Bunlara örnek olarak, Türk Ceza Kanunu (53. Md), Vergi Usul Kanunu (94., 95. Ve 332. Md), Türk Medeni Kanunu (291., 301., 329. Md.), Türk Ticaret Kanunu (235., 399., 401., 402. Md)'nda da "kayyım" kelimesinin kullanıldığı görülmektedir.

Keleş ve Özgül, belediyelere olağanüstü hal döneminde yapılan atamalar olarak adlandırılan kayyım kavramının kullanılmasında bazı sakıncaların bulunduğunu belirtmektedir. Bu sakıncalar şunlardır(Keleş ve Özgül, 2017: 301-302):

- Öncelikle kayyımların gerçek kişiler veya özel hukuk kurallarına tabi kişilerden oluştuğunu ve bu kavramın yerel yönetimler için kullanıp kullanılmayacağı konusunun tartışmalı olduğu,
- Kayyım kavramı özel hukuka tabi gerçek ve tüzel kişiler için kullanılması nedeniyle bu kavramın yönetim hukuku içinde yer alan belediyeler için kullanılmasının hukuki açıdan sorun oluşturacağı,
- Kayyım atamaları mahkeme kararı ile gerçekleştiği için belediyelere yapılan bu atamalarda herhangi bir yargı kararına dayanmadığı,
- Yönetim Hukuku içinde istisnai bir durum olmakla birlikte vesayet makamlarına yerel yönetim birimlerinin yerine geçip işlem yapma yetkisi mevcutken, Özel Hukuk'a ait bir kavram olan kayyımın bu alanda kullanılması

Belediyelere kayyım ataması olarak adlandırılan bu durum, aslında terör ve terör örgütlerine yardım yataklı suç nedeniyle görevden alınan belediye başkanları yerine vesayet makamı tarafından yapılan atamadır. Kamuoyunda yaygın olarak "kayyum" olarak adlandırılan bu atamalar için uygulamanın anlam olarak doğru karşılığı olan "kayyım" kelimesi çalışmada kullanılacaktır.

2. 674 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME VE KAYYIM SİSTEMİNİN DEMOKRATİK YÖNETİM İLKELERİ VE YASAL AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 1 Eylül 2016 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin çıktığı dönemin şartlarına bakıldığında, 15 Temmuz 2016 tarihinde meydana gelen darbe girişimi sonucunda 21 Temmuz 2016 tarihinde olağanüstü hal ilan edilmiştir. 674 sayılı KHK olağanüstü hal döneminde çıkarılmıştır. Bu kanun hükmünde kararnamenin dayanağı Anayasanın 121. maddesidir. Bu maddeye göre, olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

15 Temmuz 2016 tarihinin öncesindeki sürece baktığımızda, PKK terör örgütüyle 2013 Mart ayından 2015 Temmuz ayına kadar olan dönemde "Çözüm Süreci" süreci hâkimdi. Çözüm süreciyle amaçlanan Kürt sorununa kalıcı çözüm bulma girişimini barışçıl bir yaklaşımla değerlendirmektir. (Köse, 2017: 14, 31). 7 Haziran 2015'te yapılan genel seçimin akabinde 2015 yılının Temmuz ayında PKK yaptığı açıklamalarla önce "Çözüm Süreci"ni sona erdiğini duyurarak ülke genelinde terör eylemleri başlatmıştır. Bu süreçte DBP'li birçok

belediye eş zamanlı ve koordine bir şekilde “öz yönetim” ilanında bulunmuştur (Alptekin ve İlhan, 2018: 14). Suriye ve Irak’ta devam eden iç savaşlar ve çatışmalardan dolayı örgütün silah temini kolaylaştı ve Türkiye’nin güney sınırında var olan güvenlik sorunu PKK’nın şiddet eylemlerine dönmesine zemin hazırlamıştır. Böyle bir ortamda Güney Doğu’nun bazı şehirlerinde ve ilçelerinde silahlanma ciddi bir şekilde artmıştır. Bu durum DBP ve HDP tarafından yönetilen bazı belediyeler silah depolama süreçlerini kolaylaştırmıştır. DBP tarafından yönetilen belediyeler örgütün askeri yığınağının desteklenmesine büyük ölçüde yardımcı olmuşlardır (Köse, 2017: 14, 31). PKK, bölge bulunan ve genellikle DBP’li belediyeleri eylemlerini finanse etmek için bir araç olarak kullandığı görülmektedir. Bu gelişmeleri takip eden süreçte terör örgütüne yardım ve destek oldukları gerekçesiyle belediyelere kayyım atamaları yapılmaya başlanmıştır (Alptekin ve İlhan, 2018: 26).

674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin üçüncü bölümü güvenlikle ilgili düzenlemeleri içermektedir. 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 38. ve 39. maddeleri belediyelere yapılan kayyım atamalarına yöneliktir.

674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 38. maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanununun 45 inci maddesine birinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklendiği ifade edilmektedir.

“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.”

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 57. maddesine göre, belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksaması durumunda İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde yaşanan aksamanın giderilmesini, belediye başkanından ister. Aksamanın giderilmemesi durumunda ise İçişleri bakanı hizmetlerde yaşanan aksamanın giderilmesini ilin valisinden ister. Bu durumda da vali, belediyenin kaynaklarını kullanarak bu aksaklığı giderir. Ancak 2016 yılında çıkarılan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 39. maddesi ile terör ile mücadeleye yönelik olarak 5393 sayılı Kanunun 57. maddesine aşağıdaki fıkranın eklendiği ifade edilmektedir.

“Belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığıının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınır mallarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur. Bu fıkra kapsamında sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemi yapan makam tarafından yapılır.”

Kanun Hükmünde Kararname’nin 39. maddesinde yer alan hükme göre, belediye işlerinin terör ve şiddet nedeniyle aksaması durumunda vali, yargı kararı olmaksızın belediyenin taşınır mallarına el koyar ve bu hizmetler belediyelerden alınıp valinin belirleyeceği kamu kuruluşları tarafından yerine getirilir. Anayasa’nın 127. Maddesine göre, “Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.” Bu durumda belediye organlarının yargı kararı olmaksızın vali tarafından görevden alınmaları, Anayasa’nın 127. maddesi ile çelişmektedir. Belediye başkanlarının görevden alınması durumu 5393 sayılı

Belediye Kanunu'nun 44. ve 45. Maddeleriyle de çelişmektedir. Mahkeme kararı olmaksızın alınan kararlar, yetkinin kötüye kullanılmasına yol açabilir.

5393 sayılı Belediye, Kanun'un 44. maddesine göre normal şartlar altında belediye başkanlığının sona ermesi şu durumlarda gerçekleşmektedir:

“Belediye başkanının;

a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi,

b) Seçilme yeterliğini kaybetmesi,

c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,

d) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, Hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.”

Bu durumlardan birinin gerçekleşmesi ve belediye başkanının görevinin son bulması durumunda belediye meclisi on gün içerisinde toplanır ve meclis üyeleri arasından bir başkan seçer (md. 45).

Belediye başkanının görevlendirilmesi konusunda bir istisna olan durum 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46. Maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre “Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılmaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.”

Anayasa'nın 127. maddesinde görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabileceği ifadesi yer almaktadır. Ancak bu kanun maddesi istenmeyen yerel yöneticiler aleyhinde kullanılmaması için söz konusu uzaklaştırma kararının her iki ayda bir yenilenmesi gerekmektedir. Belediye görevlerinin süre öngörülmesiz seçilmişlerin elinden alınması Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan “yerinden yönetim ilkesine” aykırı bir durumdur (Keleş ve Özgül, 2017: 305-307).

Keleş ve Özgül, yapılan bu değişikliğin sadece terör ve şiddet olaylarına yönelik istisnai bir kural olsa da hukuki yönden sorunlu olduğunu ileri sürmektedir. Bu düzenleme 1982 Anayasası'nın bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlıklı 123. maddesinde yer alan “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” İbaresini ile çelişmektedir. Yapılan düzenleme ile merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında, yerel yönetimlere bırakılmış olan işlevler merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir. Bu durum ile vesayet denetiminin de ötesine geçilmiştir. Yerel yönetimlerin yetkilerinde meydana gelen bu daralmalar, merkezileşme yönündeki düzenlemelerden kaynaklanmaktadır (Keleş ve Özgül, 2017: 304).

674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de de yer aldığı üzere belediye başkanı, belediye başkan vekili ya da belediye meclis üyesinin belediyenin halka kamu hizmeti sunması için sahip olduğu imkânları terör veya terör örgütüne yardım ve yataklık yapmak amacıyla kullanması durumunda bu kişiler görevden alınmakta yerlerine seçilme yeterliliğine

sahip kişilerin görevlendirilir. Bu görevlendirmeyi vesayet makamı olarak, büyükşehir ve il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde de vali yapar. Kayyım olarak atananların çoğunlukla vali yardımcısı ve kaymakam olduğu görülmektedir.

Belediye Kanunu'nun 57. maddesine eklenen, belediye organlarına vesayet makamlarınca atama yapılabilmesi kuralı olağanüstü hal dönemi ile sınırlandırılmamıştır. Bu demek oluyor ki vesayet makamları tarafından belediyelere yapılan kayyım atamaları olağanüstü hal sonrası da devam edecektir. Bu uygulama demokratik ilkelerle ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ile uyum içinde değildir. AYYÖŞ'ün 3. maddesinde yer alan yerel özerklik tanımı ile çelişmektedir. AYYÖŞ'ün 3. maddesinde, “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. 2- Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır” ibaresi yer almaktadır.

Belediye başkanları birer kamu görevlisi olması nedeniyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. Maddesine göre, “Terör örgütleriyle eylem birliği içerisinde olmak, bu örgütlere yardım etmek, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütleri desteklemeye yönelik kullanmak ya da kullandırmak, bu örgütlerin propagandasını yapmak” devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller arasında yer almaktadır. Bu durumda belediye başkanlarının terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık yapması nedeniyle görevden alınmasında yasal açıdan bir aykırılık bulunmamaktadır. Belediye kaynaklarının halka hizmet için kullanılmasını sağlama ve terör ile mücadele etme aracı olma konusunda kayyım uygulamalarının genel olarak başarılı olduğu Alptekin ve İlhan'ın 2018 yılında hazırladığı “*Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü ile Mücadeledeki Rolü*” adlı rapora bakarak söylenebilir. Ancak burada asıl sorunu olağanüstü hal dönemi 20 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla bittiği halde seçimlerin yenilenmemesi ve kayyım atamalarının devam etmesi ve atanan kayyımların görevde kalmış olması oluşturmaktadır. Anayasa'nın 127. maddesine göre, görevden alınan kişilerin yerine gelecek kamu görevlilerinin tekrar seçimle belirlenmesi gerekmektedir. Vesayet makamlarının görevlerine son verilen seçilmiş yerel temsilcilerin yerine atama yapması yerel özerklik kavramının özü ile çelişmektedir. Bu durum demokratik yönetim ilkeleri ve yasal açıdan sorun teşkil etmektedir (Keleş ve Özgül, 2017: 312).

3. 2019 YEREL SEÇİM SONRASI KAYYIM ATANAN BELEDİYELERİN DURUMU VE KAYYIM SİSTEMİ ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Kayyım uygulaması olağanüstü hal döneminde güvenliği sağlamak amacıyla yerel demokrasiyi askıya almıştır. Anayasada 15. Maddesinde “Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.” hükmü yer almaktadır. Kayyım uygulamasının ulusal ve uluslararası hukuk kurallarına uygun olması, seçmenlerin hür iradesinin güvenliği sağlamak için önlenmesi ve belediye kaynaklarının yerel halka nitelikli yerel hizmetlerin sunumunda kullanılmasının amaçlanması bakımından uygulama olağanüstü hal dönemi ile sınırlı kalmak koşuluyla yerinde ve meşru bir uygulamadır (Yılmaz ve Güler, 2018: 1814). Daha önce de belirtildiği üzere kayyım uygulamasını demokratik ilkeler ve yasal açıdan büyük oranda sorunlu kılan olağanüstü hal dönemi bittikten sonra da devam etmiş olmasıdır. Yapılması gereken en kısa sürede seçilmiş

organların iş başına gelmesiyle yerel demokrasinin yeniden tesis edilmesi idi. Ancak atanan kayyımlar 30 Mart 2019 yerel seçimlerine kadar görevde kalmışlardır.

30 Mart 2019 yerel seçimlerini kayyım atanan belediyelerde seçimi kazanarak belediye başkanı olan partilere bakıldığında HDP'nin kayyım atanan 94 belediyeden 44'ünü kaybettiği ve 74 belediyede ise oy ortalamasının &15,30 düştüğü görülmektedir. HDP'nin kaybettiği 44 belediyenin 36'sını AK Parti, 5'ini Saadet Partisi, 1'inin TKP, 1'ini CHP ve 1'ini BBP almıştır. Bu sonuçlara bakarak HDP'nin bölgede şiddete ve bölücülüğe dayalı kimlik siyaseti ve söyleminin etkisini kısmen yitirdiği söylenebilir (www.yenisafak.com).

Tablo 1'de 2019 yerel seçimlerinde Ak Parti'nin kazandığı bazı kayyım atanan belediyelerde 2014 ve 2019 yerel seçim oy oranlarına yer verilmiştir. Şanlıurfa'nın Viranşehir ilçesi hariç yerel seçimlerde tabloda yer alan belediyelerde AK Parti'nin oy oranının ciddi bir şekilde arttığı gözlenmektedir. Bu sonucun iki nedeni olabilir ya kayyım yerel halkı, kamu hizmetleri sunumunda memnun etmiş ve başarılı olmuş ya da yerel halk artık terör ve şiddet eylemlerine maruz kalmak istememesidir.

Olağanüstü hal dönemi sona erdiği halde yerel seçimlerin yenilenmemesinde yerel halka ve yerel yöneticilere olan güvensizlik temel nedendir. Yerel halkın tekrar aynı partinin adayını seçeceği ve bu kişilerin göreve geldikten sonra terör ve terör örgütlerine yardım ve yataklık yapacağı kaygısı mevcuttu. Seçim sonuçlarına bakıldığında yerel halka olan güvensizlik kaygısının %53 oranında yerinde bir kaygı olduğu görülmektedir. HDP'nin kayyım atanan 44 belediyede seçimleri kaybetmesi ise yerel halkın yaşanan terör ve şiddet eylemleri, kamu hizmetlerinden yoksun kalması gibi faktörlerinde etkisiyle önceki tercihlerinden farklı bir tercih yaptığını göstermektedir. Yerel yöneticilere olan güvensizlik durumunun yerinde olup olmadığı ise seçimi kazanan HDP belediyelerinin tutumları doğrultusunda ilerleyen zamanlarda ortaya çıkacaktır.

30 Mart 2019 yerel seçimleri açısından ilginç olan ise, kayyım atanan belediyelerde AK Parti ve HDP dışında bir partinin seçimi kazanması olmuştur. Bu sonuç yerel halkının hem kayyımı hem de terör ve terör örgütüne destek olan bir partiyi istemediklerini göstermektedir. Bu konuda ilginç bir örnek olarak Batman'ın Beşiri Belediyesi verilebilir. Beşiri Belediyesi 2014 yerel seçimlerinde en çok oy alan iki parti BDP (%50.5), AK Parti (%42.2) iken; 2019 yerel seçimlerinde en çok oy alan iki parti Saadet Partisi (%41.45), Ak Parti (%40.86)'dir (<https://secim.haberler.com>). Saadet Partisi'nin bir önceki yerel seçimlerde %0.4 oy alması ve 2019 yerel seçimlerinde %41,45 ile belediye seçimini kazanmış olması iki şekilde açıklanabilir. İlk olarak, Batman Beşiri belediye başkanı olan Sait Karabulut'un Batmanlı olduğu ve daha 2009 yılında AK Parti'den aday olarak Batman Beşiri belediye başkanı olması (www.sabah.com.tr) göz önüne alındığında partiden çok adaya oy verilmesi nedeniyle Ak Parti ve HDP dışında bir partinin seçimi kazandığı söylenebilir. İkinci olarak ise, ilçe halkının yukarıda da belirtildiği gibi ne kayyımı ne de terör ve şiddet eylemlerine destek olan HDP'yi istememesi ilçede farklı bir partinin seçimi kazanmasına neden olabilir. Kayyım atanan belediyelerden olan Tuzluca Belediyesi (Iğdır)'nde de oy oranlarında benzer bir durum yaşandığı görülmektedir. 2014 yerel seçimlerinde en çok oy alan ilk iki parti BDP (%51,7), AK Parti (%38,3) iken 2019 yerel seçimlerinde en çok oy alan ilk iki parti Saadet Partisi (%28,70), CHP (%25,97)'dir. Seçimleri kazanan Saadet Partisi'nin 2014 yerel seçimlerinde aldığı oy oranı ise %0.4'tür (secim.haberler.com). Tuzluca Belediyesi'ndeki seçim sonucunu da Beşiri Belediyesi'ndeki durumla benzerdir. Tuzluca Belediye başkanı olan kişi daha önce 2009 seçimlerinde de belediye başkanlığını kazanmış bir kişidir. Bu nedenle Saadet Partisi'nin bu ilçelerde belediye seçimini kazanmasını sadece yerel halkın ne kayyımı ne de terör ve şiddet eylemlerine destek olan HDP'yi istememesi olarak açıklamak doğru olmayacaktır.

Tablo 1: 2019 Yerel Seçimlerinde AK Parti'nin Kazandığı Bazı Kayyım Atanan Belediyelerde 2014 ve 2019 Yerel Seçim Oy Oranları

Kayyım Atanan Belediye	2014 Oy Oranı		2019 Oy Oranı	
	AKP	BDP	AKP	HDP
Şırnak Belediyesi	%29,3	%59,6	%61.72	%35.04
Ağrı Belediyesi	%45,4	%51	%55.57	%37.13
Bitlis Belediyesi	%40.6	%43.9	%43.81	%33.05
Halfeti Belediyesi (Şanlıurfa)	%37	%58.4	%54.92	%37.56
Viranşehir Belediyesi (Şanlıurfa)	%47,5	%48,2	%47.39	%46.43
Bozova Belediyesi (Şanlıurfa)	%41.7	%45.8	%51	%39.18
Gercüş Belediyesi (Batman)	%40.1	%52.4	%49.01	%47.70
Hıms Belediyesi (Erzurum)	%26.9	%39.1	%54.14.	%41.05
Dargeçit Belediyesi(Mardin)	%37.4	%52.2 (Bağımsız)	%50.59	%45.52
Eruh Belediyesi (Siirt)	%41.7	%52.4	%64.76	%32.61
Gürpınar Belediyesi (Van)	%40.5	%55	%53.30	%42.61
Mutki Belediyesi (Bitlis)	%41.7	46.1	%49.93	%44.89

Kaynak: 2014 Yerel Seçim Sonuçları; 2019 Yerel Seçim Sonuçları (<https://secim.haberler.com>).

SONUÇ

2013 Mart ayında başlayan Çözüm Süreci 2015 Temmuz ayında PKK'nın yaptığı açıklama ile sona ermiştir. PKK ülke genelinde terör eylemlerine başlamış ve DBP'li belediyeler eş zamanlı ve koordineli bir şekilde özyönetim ilanında bulunmuştur. Bu süreçte DBP'li ve HDP'li belediyeler örgütün silahlanmasını kolaylaştırmıştır. PKK bu belediyeleri eylemlerini finanse etmek için araç olarak kullanmıştır. Bu durum karşısında 2016 Eylül ayında 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Bu kararname olağanüstü hal döneminde çıkarılmıştır. 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 38. ve 39. maddesinde yer alan hükümler doğrultusunda terör ve terör örgütüne yardım ve yataklık yapan belediye

başkanları, başkan vekilleri ve meclis üyeleri görevden alınmış, bunların yerine il belediyelerinde İçişleri Bakanı, ilçe belediyeleri tarafından ise valiler tarafından atamalar yapılmıştır. Bu görevlere genellikle vali yardımcısı ve kaymakamların atandığı görülmektedir.

674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sadece terör ve terör örgütüne yardım ve yataklık gibi spesifik bir konuyu içermekte ve bu doğrultuda uygulanmaktadır. Bu Kanun Hükmünde Kararnameye dayanarak belediyelere yapılan kayyım atamaları ile iki şey amaçlanmaktadır. Bunlardan ilki, belediye kaynaklarının yerel halka kamu hizmeti sunulması amacıyla kullanılmasını sağlamak, ikincisi ise kayyım uygulaması ile terör örgütüne yardım ve yataklık yapan belediye başkanlarını, başkanvekillerini ve meclis üyelerini görevden alarak terör ile mücadele etmektir. Aslında kayyım terörle mücadelede yeni bir araç rolünü üstlenmiştir.

Belediye başkanları birer kamu görevlisi olduğu için terör ya da terör örgütlerine bulaşmaları durumunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre görevden alınmaları gerekmektedir. Bu nedenle görevden alınmalarında ve belediye kaynaklarının kamu yararı amacıyla kullanılmasının sağlanmasında hukukla çelişen bir durum bulunmamaktadır. Alptekin ve İlhan'ın hazırladığı raporda da yer aldığı gibi kayyım belediyeleri yerel halka yönelik rehabilite, sosyalleşme çalışmaları ve meslek edindirme gibi çeşitli kurs imkânları sunmuştur. Ayrıca yerel halka yerel hizmetlerin etkin bir şekilde sunulmasını sağlamak için çalışmıştır. Bu yönüyle kayyım özellikle belediye kaynaklarının yerel halka hizmet sunulmasını sağlaması konusunda başarılı bir uygulamadır. Ayrıca kayyım terörle mücadele etmede de başarılı bir araç olarak kullanılmıştır. Ancak 18 Temmuz 2018 tarihinde olağanüstü hal dönemi sona ermiş olmakla birlikte seçimlerin yenilenmesine yönelik herhangi bir girişimde bulunulmamıştır. Güvenlik nedeniyle askıya alınan yerel demokrasi, yerel özerklik, olağanüstü hal durumu ortadan kalkmış olmasına rağmen tekrar tesis edilmemiştir. Belediye görevlerinin süre öngörülmezsizin seçilmişlerin elinden alınması ve seçimlerin olağanüstü hal sona ermesine rağmen yenilenmemesi Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan "yerinden yönetim ilkesine" aykırı bir durumdur. Bu durum ayrıca AYYÖŞ'ün özüyle ve yerel özerklik tanımıyla da çelişmektedir. Yapılması gereken olağanüstü hal sona erdiğinde seçimlerin yenilenmesiydi. Ancak yerel seçmene ve yerel yöneticilere duyulan güvensizlik gibi nedenlerden dolayı böyle bir girişimde bulunulmamıştır. Böylece yerel özerklik, yerellik, yerel demokrasi gibi ilkelere zarar verilmiştir. 2019 yerel seçim sonuçları, yerel halka duyulan güvensizliğin %53 oranında yerinde bir kaygı olduğunu göstermektedir. Yerel yöneticilere duyulan güven kaygısının yerinde olup olmadığı ise HDP'nin kazandığı belediyelerin tutumları doğrultusunda ilerleyen zamanlarda belli olacaktır.

2019 yerel seçimlere bakıldığında ise, HDP'nin kayyım atanan 94 belediyeden 44'ünü kaybettiği görülmektedir. Bu 44 belediyenin 36'sını AK Parti, 5'ini Saadet Partisi, 1'ini CHP, 1'ini BBP ve 1'ini TKP almıştır. Bu sonuçlara bakarak HDP'nin bölgede şiddete ve bölücülüğe dayalı kimlik siyasetinin etkisinin kısmen azaldığı söylenebilir. AKP'nin aldığı 36 belediyenin önceki seçimlere göre oy oranına bakıldığında genel olarak ciddi bir artış görülmektedir. Bu sonuç iki şekilde yorumlanabilir. Bu sonuç ya kayyım atanan belediyelerin başarısını ya da yerel halkın artık terör ve şiddet eylemlerine maruz kalmak istememesini göstermektedir.

KAYNAKÇA

Alptekin H. ve İlhan B. (2018), *Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü ile Mücadeledeki Rolü*, SETA Yayınları, İstanbul.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), Kabul Tarihi: 09.12.1992, Resmi Gazetede Tarihi: 03-10-1992-21364.

Belediye Kanunu (2005), Kanun Numarası: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005, Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2005-25874.

Devlet Memurları Kanunu (1965), Kanun Numarası: 657, Kabul Tarihi: 14.07.1965, Resmi Gazete Tarihi: 23.07.1965-12056.

Güler, T. Ve Yılmaz, A. (2018), “Yerel Demokrasi-Güvenlik Sarmalında Yerel Yönetimler: Türkiye’de Belediyelere Kayyum Atanması Pratiği”, *Elektronik ve Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 68, ss. 1801-1816, www.esosder.org (E.T. 01.05.2019).

Keleş, R. ve Özgül, C.G. (2017), “Belediye Organlarına ‘Kayyum’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt:72, No: 2, ss.299-313.

Köse, T. (2017), “Çözüm Sürecinin Yükseliş ve Düşüşü”, *Türkiye Ortadoğu Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 13-40.

Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2016), Kanun Hükmünde Kararname Sayısı: 674, Resmi Gazete Tarihi: 01.09.2016-29819 (2. Mükerrer).

Türkiye Diyanet Vakfı (TDV)(2019), İslam Ansiklopedisi, <https://islamansiklopedisi.org.tr/kayyum> (E.T. 10.05.2019).

Türk Medeni Kanunu (2001), Kanun Numarası: 4721, Kabul Tarihi: 22.11.2001, Resmi Gazete Tarihi: 08.12.2001-24607.

Türk Ticaret Kanunu (2011), Kanun Numarası: 6102, Kabul Tarihi: 13.01.2011, Resmi Gazete Tarihi: 14.02.2011-27846.

Türk Ceza Kanunu (2004), Kanun Numarası: 5237, Kabul Tarihi: 26.09.2004, Resmi Gazete Tarihi: 12.10.2004-8965. 10.01.1961- 25611.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), Kanun Numarası: 2709, Kabul Tarihi: 07.11.1982.

Vergi Usul Kanunu (1961), Kanun Numarası: 213, Kabul Tarihi: 04.01.1961, Resmi Gazete Tarihi: 10.01.1961-10703-10705.

www.sabah.com.tr, (E.T. 15.05.2019)

<https://secim.haberler.com>, (E.T. 15.05.2019)

www.yenisafak.com, (E.T. 15.05.2019)