T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU HUKUKU (ANAYASA HUKUKU)

ANABİLİM DALI

TÜRK ANAYASA HUKUKU AÇISINDAN BELEDİYE SEÇİMLERİ

Yüksek Lisans Tezi

Ezgi Fulya AKKUŞ

Ankara-2014

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU HUKUKU (ANAYASA HUKUKU)

ANABİLİM DALI

TÜRK ANAYASA HUKUKU AÇISINDAN BELEDİYE SEÇİMLERİ

Yüksek Lisans Tezi

Ezgi Fulya AKKUŞ

Tez Danışmanı

Yrd. Doç. Dr. Ali Ersoy KONTACI

Ankara-2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (ANAYASA HUKUKU)
ANABİLİM DALI

TÜRK ANAYASA HUKUKU AÇISINDAN BELEDİYE SEÇİMLERİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Ali Ersoy KONTACI

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
……	…….
……	…….
……	…….
……	…….
……	…….
……	…….
……	…….

Tez Sınav Tarihi: ……

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **i**

KISALTMALAR CETVELİ ..... **iv**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM OLGUSU VE BELEDİYE

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE 4

A. Yerel Yönetim 4

B. Yerelleşme ve Yerellik 8

C. Belediye 11

II. TARİHSEL PERSPEKTİF 13

A. Batı'da 13

B. Türkiye'de 19

1. Osmanlı Dönemi Yerel Yönetim Gelişmeleri 19

2. Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Yerel Yönetim Gelişmeleri 22

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE SEÇİMLERİ

I. KAVRAM 33

II. DEĞERLENDİRME ÖLÇÜTLERİ 34

A. Demokratik Yerel Katılım 34

B. Temsilde Adalet İlkesi 48
III. BELEDİYE SEÇİMLERİNE DÜNYADAN YAKLAŞIMLAR 52
A. Başkan Seçimi 55
1. Tek turlu Çoğunluk Sistemi 55
2. İki Turlu Çoğunluk Seçim Sistemi 57
B. Meclis Seçimi 60
1. Çoğunluk Sistemleri 60
2. Nispi Temsil Sistemleri 62
3. Karma Sistemler 69
IV. TÜRKİYE'DE BELEDİYE SEÇİMLERİ 71
A. Türkiye'de Belediye Yönetim Yapısı 71
1. Belediye 72
2. Büyükşehir Belediyesi 81
B. Belediye Seçiminin Önkoşulları 84
1. Seçme Yeterliği 84
a. Olumlu Koşullar 85
i. Vatandaşlık 85
ii. Yaş 87
iii. Seçmen Kütüğüne Yazılı Olmak 88
b. Olumsuz Koşullar 89
i. Kısıtlı Olmamak 89
ii. Kamu Hizmetlerinden Yasaklı Olmamak 90
c. Seçim Günü Oy Kullanamayacak Olanlar 91
2. Seçilme Yeterliği 93
3. Yerel Önseçim ve Adaylık 97
C. Seçim Formülleri 102

1. Başkan Seçiminde 103
a. 1982 Anayasasına Kadar Uygulanan Formüller 103
b. 1982 Anayasası Döneminde Uygulanan Formüller 104
2. Meclis Seçiminde 112
a. 1982 Anayasasına Kadar Uygulanan Formüller 113
b. 1982 Anayasası Döneminde Uygulanan Formüller 116

SONUÇ VE ÖNERİLER 125
KAYNAKÇA 132
ÖZET 144
SUMMARY 145

KISALTMALAR CETVELİ

AİHM : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AİHS : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

AKP : Adalet ve Kalkınma Partisi

AÜHF : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

AÜHFD : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

AÜSBF : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi

AYM : Anayasa Mahkemesi

BBP : Büyük Birlik Partisi

Bkz. : Bakınız

C. : Cilt

CHP : Cumhuriyet Halk Partisi

Çev. : Çeviren

D11D : Danıştay 11. Dairesi

DD : Danıştay Dergisi

Der. : Derleyen

DEU : Dokuz Eylül Üniversitesi

E. : Esas

Ed. : Editör

Eds. : Editörler

K. : Karar

K.T. : Karar Tarihi

m. **:** madde

MHP **:** Milliyetçi Hareket Partisi

Mük. **:** Mükerrer

No: **:** Numara

R.G. **:** Resmi Gazete

s. **:** sayfa

S. **:** Sayı

SBE **:** Sosyal Bilimler Enstitüsü

TBMM **:** Türkiye Büyük Millet Meclisi

TESAV **:** Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı

TODAİE **:** Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜSİAD **:** Türk Sanayici ve İşadamları Derneği

vd. **:** ve devamı

Vol. **:** Volume

YPK **:** Yüksek Planlama Kurulu

YSK **:** Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

Küreselleşmenin etkisiyle dünya, yeni bir yapılanmaya evrilmektedir. Küreselleşmenin beraberinde getirdiği yerelleşme (desantralizasyon) de popüler hale gelen bir kavramdır. Yerelleşmenin temel etki alanı olan yerel yönetim yapılanmaları, bu bağlamda incelenmeye değerdir. Yerel yönetim birimleri devletten devlete farklılık göstermekle birlikte, Türkiye'deki belediye yapılanmasına temelde benzer özerk ve etkin bir yerel yönetim birimi hemen her devlette vardır. Tarihsel olarak komün geleneğinin bir uzantısı niteliğindeki bu yapılanmalar, demokrasinin doğduğu ve geliştiği alanlar olarak bilinir. Bu nedenle de kavramsal olarak yönetilenlerin yönetime en çok katıldığı alan belediyeler olmalıdır.

Yönetilenlerin yönetime katılmasının pek çok görünümü olmakla birlikte; bu çalışmada katılım, yerel siyasal karar organlarının belirlenmesinde yönetilenlerin rolü bakımından ele alınmıştır. Bu doğrultuda en önemli kurum seçimdir. Demokratik bir yönetimi kurmaya en elverişli kurumlar olan belediyelerde, demokratik geleneğin oluşturulması ancak devletin seçim sistemine yaklaşımı ve düzenlemeleriyle mümkündür. Bu tespitten hareketle, yerel yönetimlerin karar organlarının belirlenmesinde halkın yönetime etkin katılımının seçim formüllerine göre inceleneceği bu çalışma iki ana bölüm halinde sürdürülecektir.

Birinci bölümde yerel yönetim kavramı, tarihsel perspektifle bakılarak incelenmiştir. Bu bağlamda Avrupa'da komün geleneğinden gelen belediye yapılanmasına özellikle dikkat çekilmiş ve belediyelerin, komün geleneğinin bir

devamı niteliğindeki yönetsel birimler olma niteliğine vurgu yapılmıştır. Daha sonra, belediye yapılanmasının Batı'da ve Türkiye'deki tarihsel hukuki evrimine işaret edilmiştir. İkinci bölümde ise, "demokratik yerel yönetime katılım" ve "temsilde adalet" ilkeleri bağlamında yerel seçimler incelenmiş ve değerlendirilmiştir. Katılım hakkının ve temsilde adalet bakımından daraltılmış bir bakışla belediye seçimlerinin ayrıntılı incelemesi yapılmıştır. Dünyadan seçim formülleri örneklerinin de açıklamalarıyla işlendiği bu bölümde, geniş anlamda seçim sistemine de atıfla seçme ve seçilme hakları ile adaylık sürecinden de önemli alanlara değinilmiştir. İkinci bölüm, Türkiye belediye karar organlarının seçim sisteminde uygulanan formüllerin incelenmesi ve değerlendirilmesiyle sona ermektedir.

Çalışmada, demokrasi ve yönetilenlerin adil temsili ile seçim formülleri arasındaki bağlantıyı sağlamaya yönelik argümanlar üzerinde durulmuştur. Çalışmanın üzerinde şekillendiği temel varsayımımız; seçim yoluyla demokratik halk katılımı bakımından belediyenin, çekirdek yönetsel birim oluşudur. Belediye seçim sistemi incelemelerinde bu varsayımla hareket edilmiştir. Türkiye'deki belediye seçim sistemi ve demokratik belediye örgütlenmesinden beklentiler, yönetilenlerin adil temsili ile ilişkilendirilerek eleştiriler ve öneriler sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM OLGUSU VE BELEDİYE

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin ikinci fıkrasında, yerel yönetim kuruluşlarının görev ve yetkilerinin yerinden yönetim esasına uygun olarak düzenleneceği belirtilmiştir. Yerinden yönetim esası, ülke yönetiminde merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de temel olmasını ifade eder. Bu iki yönetsel kol, birbirleriyle uyum içinde çalışır. Bu esas, yerel demokrasi, yerel yönetim ve yerel hizmet kavramlarını da içerir.[1] Yerinden yönetim esası, anayasal bir ölçü normdur. Dolayısıyla, bu esas kaldırılamaz ve zayıflatılamaz. Yerinden yönetim esası, temelde üç unsurdan oluşur: Yerel yönetim organlarının seçimle göreve gelmeleri, yerel yönetim seçimlerinin süreli olması ve yerel yönetimlerin özerkliği.[2]

---

[1] HOWEN, W. / ELSHOUT, A. Vanden, **Mahalli İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler**, Çev. Selçuk Yalçındağ, Ankara 1972, s. 5, 8 vd.; KELEŞ, Ruşen, "Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay", **Seha L. Meray'a Armağan**, C. 2, Ankara 1982, s. 426; YAVUZ, Fehmi, **Mahalli İdarelerimizin Problemleri**, Ankara 1974, s. 88; YAYLA, Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaif**, İstanbul 1982, s. 57, 81.

[2] DEMİRKOL, Ferman, **Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri**, Kazancı Yayınları, İstanbul 1994, s. 14.

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A. Yerel Yönetim

Yerel yönetimler[3], demokratik devletin merkezdeki siyasal iktidardan sonra ikinci önemli unsurudur.[4] 1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim (adem-i temerküz) ve yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) esaslarına dayandığı belirtilmiştir. Yerinden yönetim esasının uygulanabilmesi için; devlet tüzelkişiliği dışında kalan, devletten ayrı bir iradeye, malvarlığına ve bütçeye sahip olan ve görevlileri merkezi yönetim hiyerarşisine tâbi olmayan tüzelkişilik yapılanmaları gereklidir. Bu anayasal esas, yönetsel bağlamda, "yer yönünden yerinden yönetim" ve "hizmet yönünden yerinden yönetim" olarak ikiye ayrılır. Bu ayrımda hizmet yönünden yerinden yönetim, zamanla çeşitliliği artan kamu hizmetlerinin, merkezi yönetim yapılanması dışında oluşturulan kamu tüzel kişilerine gördürülmesini karşılayan kavramdır.[5]

Yer yönünden yerinden yönetim, özerk yerel yönetim *(local self-government)* olarak da bilinir. Yerel halkın kendi seçtiği kişiler eliyle yönetilmesini ifade eden bir kavramdır. Yönetim sistemini ve eylemini ifade eder. Yerinden yönetim esası, yerel

---

[3] *"Bilindiği üzere, uygarlığın sürekli gelişmesi, bilim ve teknolojinin hızla ürettiği yenilikler ve hukuk evrimi sonunda çok çeşitlenen ve yaygınlaşan bireysel ya da toplumsal gereksinimleri karşılamaya yönelik devlete ait tüm görevleri, ülke düzeyinde tek bir merkezden, zamanında, sağlıklı, verimli ve etkin biçimde yerine getirebilme olanaksızlığı, bunların bir bölümünün anayasa ve yasalara dayalı olarak oluşturulan, hukuksal yapıları ve işlevleri farklı kamusal örgütlere devrini zorunlu kılmıştır."* AYM Kararı E. 1987/18, K. 1988/23, K.T. 22.06.1988, **R.G.** tarih 26.11.1988, sayı 20001.

[4] DEMİRKOL (1994), s. 1.

[5] GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2011, s. 74.

yönetimin varoluş nedenidir. Yönetsel bir birim olarak *yerel yönetim (local authority veya local administration)* ise, merkezi yönetim tarafından, anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde kurallar koymaya, mali yükümlülükler getirmeye yetkilendirilmiş yerel bir meclisin merkezinde yapılanmıştır.[6] Yerinden yönetim sisteminin coğrafi anlamda yerele uygulanması sonucu, yerel yerinden yönetim ortaya çıkar. Yerinden yönetim esasının, yönetsel bir birim olarak yerel yönetimlere kattıkları ise; halkın kendi seçtiği kişiler eliyle yönetilmesi ve özerkliktir. Yerel yerinden yönetimlerde, halka sırf belli bir (coğrafi anlamda) yerel ortak alanda yaşıyor olmalarından dolayı, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için özerklik tanınmıştır.[7] Bu incelemede, yerinden yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin seçim boyutu üzerinde durulacaktır.

Yerinden yönetim esasının uygulama alanı yerel yönetimlerdir. Yerinden yönetim esasının kendisinin yerel yönetimler için bir anayasal güvence olmasının yanı sıra, yerel yönetimlere kazandırdığı temel anayasal güvenceler de vardır. Bunlar: yerel yönetim organlarının seçimle göreve gelmeleri, seçimlerin süreli olması, özerklik[8] (mali, idari özerklik ve yerel yönetimlerin kamusal mallarına haciz konulamayacağı), yerel yönetim organlarının ancak yargı yoluyla görevden alınabilmeleri ve yerel yönetimlerin denetimine ilişkin kimi esaslardır.[9] Gerçekten de yerel yönetimler, tüzel kişiliğe sahip olup, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi

[6] KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul 2012, s. 24.

[7] GÜNDAY (2011), s. 74.

[8] "Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında sözü edilen 'yerinden yönetim ilkesi', aslında özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması anlamındadır." AYM Kararı E. 1987/18, K. 1988/23, K.T. 22.06.1988, **R.G.** tarih 26.11.1988, sayı 20001.

[9] DEMİRKOL (1994), s. 12 vd.

dışında kalırlar. Devletin genel idare politikası, merkezi yönetimce belirlenmektedir. Hizmet ve işlemler açısından tüm ülkede yeknesaklığı sağlamak için, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde "vesayet denetimi" yapar.[10]

Anayasa'nın 127'nci maddesinin ilk fıkrasındaki düzenlemeye göre yerel yönetimler, yönetilenlerin yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, kamu tüzel kişiliğini ve özerkliği haiz, karar organları seçimle iş başına gelen yönetsel birimlerdir. Yerel yönetim, hem bir yerel hizmet birimidir, hem de yönetilenlerin demokratik kendi kendini yönetme aracıdır. Halka en yakın yönetim birimi yerel yönetimdir.[11] Yönetilenler, yaşam standartlarının belirleyicisi olan yönetsel yapının çekirdeğini, yerel yönetimlerin oluşturduğunun bilincine varmaktadır. Yönetime ilişkin sorunları ilk olarak yerelde fark ettikleri gibi, beklentilerini de öncelikle bu yönetsel yapılara yöneltmektedirler.[12]

Yerel yönetim olgusunun tanımı, farklı siyasal yaklaşımlarca farklı değerlendirmelere tâbi tutulmuştur. Bunlardan bugüne kadar en çok tartışılmış olan liberal yaklaşıma[13] göre yerel yönetimler, bir ülke sınırları içinde, ülkeden daha küçük kırsal ya da kentsel alanlarda faaliyet gösteren, faaliyet alanı içinde yaşayan halkın yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayan, genel karar organları ve bazı durumlarda

---

[10] 1982 Anayasası madde 127/5: *"Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde, idari vesayet yetkisine sahiptir."*

[11] YILDIRIM, Selahattin, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Kent Basımevi, İstanbul 1993, s. 33.

[12] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 107.

[13] AYMAN GÜLER, Birgül, **Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım)**, TODAİE Yayını No: 280, Ankara 1998, s. 8.

yürütme organları yönetilenlerce seçilen, yasalarla belirlenmiş görevlere, yetkilere ve bütçeye sahip, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliği olan yönetsel yapılardır.[14] Liberal yaklaşım, siyasal bir varlık olarak kişiyi ve yerel yönetimi kapsayan bir tanım geliştirmiştir. Günümüzde yerleşmiş olan tanım da budur. Neo-Klasik yaklaşım, kişiyi iktisadi bağlamda ele alarak yerel yönetim tanımı yapar. Marksist yaklaşımda ise tanım, kişinin sosyal ilişkileri temel alınarak yapılır.[15]

Yerel yönetim kavramından, temel olarak köy, kasaba, kent ve bölge yönetimleri anlaşılır.[16] Yerel yönetimler değişik adlarda ve büyüklüklerde karşımıza çıkar. Devlet yönetiminden daha küçük yönetsel yapılar olmaları, yerel yönetimlerin en temel unsurudur. Fakat bu unsur, yerel yönetimleri benzerlerinden ayırıcı nitelikte değildir. Tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olmaları, yerel yönetimleri devlet yönetiminden daha küçük diğer yönetsel yapılardan ayırıcı başlıca unsurlardır. Ancak, yerel yönetimlerin en önemli ayırıcı unsuru; karar ve yürütme organlarının seçimle belirlenmesidir.[17] Bu bağlamda yerel yönetimler, yereldeki küçük devletçikler olarak düşünülebilir.[18]

---

[14] AKDEMİR, Tekin, **Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunları ve Borçlanma (Türkiye Örneği)**, DEU SBE Maliye Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Mayıs, İzmir 2006, s. 5; TOPRAK, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Nobel Yayınevi, Ankara 2006, s. 13; TORTOP, Nuri / AYKAÇ, Burhan / YAYMAN, Hüseyin / ÖZER, Mehmet Akif, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayınevi, Ankara 2008, s. 14.

[15] YILDIRIM (1993), s. 52.

[16] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 107.

[17] ÇİTCİ, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil (Belediye Örneği)**, TODAİE Yayını No: 226, Ankara 1989, s. 5.

[18] ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif, **Yerel Yönetim: Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Çizgi Kitabevi, Konya 2011, s. 110.

B. Yerelleşme ve Yerellik

Küreselleşme, yerellik ve yönetişim, birbirleriyle sıkı ilişkili kavramlardır. Yerelleşme ilkesi, yerel yönetimlerin yetkiyi ilk elden kullanmasını sağlar. Devlet, ancak ikincil olarak devreye girecektir. Bunun için, makul kaynak sağlanması ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin en aza indirilmesi yeterlidir. Yerellik ilkesi, küresel olanı yerel olanla kaynaştıran unsurdur. Yerellik ilkesi ile hedeflenen, hizmetleri en etkin sunabilecek olan birimlere gördürebilmektir.[19]

Küreselleşme, kapitalizmin yayılma stratejilerinden biridir. Kendine yeni pazarlar arayan kapitalist ekonomi için tek tipleşme ve sınırların kalkması elzem hale gelmiştir. Küreselleşme, ilk olarak 1960'lı yıllarda ortaya çıkmış, 1980'li yıllarda önem kazanmış ve 1990'lı yıllarla beraber anahtar bir kavram haline gelmiştir.[20] Devletlerin, toplumların, toplulukların ve birel olarak kişilerin hayatlarını ve dünyaya bakışını yeniden düzenlemelerine sebep olan bir akımdır. Küreselleşme, tüm dünyayı ortak bir bakış, ortak bir imgelem ve belli ortak kodlar altında birleştiren; "özgün" olanı yok eden bir dönüşümdür. Geleneksel ve özgün olan kalıplar terk edilerek, genel ve küresel olan kalıplara yönelim başlamıştır. Hemen her alanda olduğu gibi yerel yönetimler alanında da küreselleşmenin etkisini görmek mümkündür.[21] Başta belediyeler olmak üzere tüm yerel yönetimler, uzun soluklu bir değişim sürecine girmiştir.

---

[19] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 123, 125.

[20] BOZKURT, Veysel, "Küreselleşme Kavram, Gelişim ve Yaklaşımlar", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Der. Veysel Bozkurt, Alfa Yayınları, İstanbul 2000, s. 18.

[21] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 12-13.

1980'lerde Küreselleşmenin etkisiyle, ekonomi alanında devletin esas aktör rolü hafifletilip sadece yönlendirici olması yönünde keskin ve kesin geçişler yaşanmıştır. Küreselleşme, "verimlilik" ve "etkinlik" şiarlarıyla modern devletin her adımında yönlendirici olmaktadır. Aynı etkiyle siyaset ve yönetim alanında da yerelleşme *(localisation / desantralisation)* yapılanmasına gidilmiştir. Yönetim alanındaki bu geçiş, ekonomideki keskin geçişin aksine daha yavaş olmaktadır.[22] 1990'lı yıllarda, küresel olanın yerelle eklemlenerek yerel özgünlükler öne çıkarılmış, küreselleşme ve yerelleşmenin kol kola ilerleyebilen kavramlar olduğu gösterilmeye çalışılmıştır. Yönetişim kavramının gelişmesi, bu algı değiştirme çabalarına katkıda bulunmuştur.[23]

Küreselleşmenin ve yönetişimin etkisiyle etkinlik ve demokratiklik yerel yönetimler için temel kavramlar haline gelmiştir. Halkın yerel yönetime her alanda daha çok katılımını hedef alan bu yaklaşım, yönetilenler için oldukça olumludur. Yeni yerel yönetim modelinin köşe taşları olarak toplumsal temelde yükselen bir yerel kalkınma ve yönetsel anlamda da çok aktörlü bir yapı benimsenmiştir. Karar alma süreçleri karşılıklı etkileşime dayandırılmaktadır.[24]

Küreselleşme tüm dünyayı ortak kalıpların olduğu bir köy haline getirirken, yerelleşme ve yerel alanda vatandaşı güçlendirmeye yönelik çabaların başlaması için de bir köşe taşı olmuştur. Küreselleşme ile yerel yönetişim etkileşimiyle

[22] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 43.

[23] ERAYDIN, Ayda, "Küreselleşme-Yerelleşme ve İşlevleri Farklılaşan Kentler", **Cevat Geray'a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Yayın No: 25, Ankara 2001, s. 363.

[24] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 31-33.

"yönlendiren" veya "dümen tutan" bir modern devlet idealize edilmiştir.[25] Bu bağlamda Türkiye'de 2000'li yıllarda gündeme gelip tartışılan yerel yönetim reformu üzerinde küreselleşmenin büyük etkisi bulunmaktadır.[26]

Dünyada demokratik dönüşümün en etkin gerçekleştirilebileceği yer olarak "yerel" belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin 20'nci yüzyılın başından itibaren güçlenmesi sürecinde, Avrupa Birliği başta olmak üzere küresel kurumların rolü büyüktür.[27] Avrupa Konseyi'nin de temel aldığı gibi; bugün vücutta doku ne ise Avrupa'da da yerel yönetim odur. Aslında "yerel", bir karşıtlık olarak ortaya çıkmaktadır. Küreselin karşısında ulusal ve yerel olanın karşıtlık olduğu gibi, ulusalın karşısında da yerel bir karşıtlık ifadesidir.[28]

Yerelleşme, merkezi idareyi objektif yerel ihtiyaçlar konusunda daha duyarlı hale getirir ve bunu sistematik bir şekilde yapar.[29] Yerelleşmeyi *(decentralisation)* anlayabilmek için, yerel yönetimlerin çalışma mekanizmasına bakmak gerekir. Bu mekanizmanın hangi şartlar altında iyi ya da kötü işlediğinin saptanması da yerelleşme algısı için önemlidir.[30] Yerel yönetimlerin çalışma mekanizmasının temel birimleri olan karar organlarının hangi seçim esasları gözetilerek göreve gelebildikleri ise, yerelleşme algısının oluşumuna hem temel hazırlayacak hem de bu algının sonucu olabilecek niteliktedir.

---

[25] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 40.

[26] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 14.

[27] KELEŞ (2012), s. 40.

[28] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 18.

[29] FAUGET, Jean-Paul, **Decentralisation and Popular Democracy: Governance From Below in Bolivia**, University of Michigan Press, Mart 2012, s. 200.

[30] FAUGET (2012), s. 200.

C. Belediye

Türkiye'de yerel yönetimler yasama ve yargı yetkilerine değil, temel olarak idari görev ve yetkilere sahiptir. Esasen kamu hizmeti ve yerel temsil fonksiyonlarını yerine getirirler.[31] Niteliği açısından temsil ilkesine dayalı olan yerel yönetimlerin temel özelliği, karar organlarının seçimle iş başına gelmesidir. Karar verme yetkisine sahip olmayan yürütme organlarının göreve geliş şekli ise, devletlerin tercihine göre farklılıklar göstermektedir.

Yerel yönetimlerin sınıflandırılmasında, genelde bir yerel yönetim türünün ihtiyaçları karşılamak bakımından diğerlerinden daha etkin olduğu görülür.[32] Türkiye'de yerel yönetimlerin temel birimi belediyelerdir.[33] Belediye kavramı ilk kez, 1789 tarihli Fransız Kurucu Meclisi'nde kullanılmıştır. İngiltere'de ise, 1835 tarihli düzenlemelerle tüzel kişiliği haiz belediye kurumları Fransa'daki komün yönetiminden esinlenilerek[34] kurulmuş ve kavramsal olarak günümüzdeki anlamıyla belediye yönetimi ortaya konulmuştur.[35]

"Belde" ya da yönetim bilimi ifadesiyle "belediye", Arapçada "kent" anlamına gelmektedir. Dilimizde belediye kavramı, toplumbilimsel bir ifade olan kenti değil, bir yerel yönetim birimini anlatmak için kullanılır. Hukuk devletinde bir yerel yönetim birimi olarak belediye olabilmek için yasal koşulların yerine

[31] DEMİRKOL (1994), s. 10.

[32] FAUGET (2012), s. 200.

[33] KELEŞ (2012), s. 30.

[34] ULUSOY / AKDEMİR (2010), s. 215.

[35] KELEŞ (2012), s. 37.

getirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle belediye olmanın koşullarını yerine getiren her birim, toplumbilimsel açıdan kent olma özelliği göstermeyebilir.[36]

Belediyeler, komün geleneğinin devamı niteliğinde olan temel yönetim birimleridir.[37] Doktrinde de Fehmi Yavuz gibi düşünürler, eserlerinde belediye ile komünü eş kavramlar olarak kullanmışlardır.[38]

Genelde yerel yönetimlerde ve özelde belediyelerde, "yasallık" ilkesi vazgeçilmez bir koşuldur. Anayasa'nın 123 ve 127'nci maddeleri de bunu açıkça vurgular.[39] Anayasanın 127'nci maddesinde ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3/a maddesinde de açıkça düzenlendiği gibi belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulur. Belediye karar organları ilgili beldede yaşayan yönetilenlerce seçilerek oluşturulur. Belediyeler yönetsel ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleridir.[40]

[36] KELEŞ (2012), s. 254.

[37] ULUSOY/ AKDEMİR (2010), s. 215.

[38] YAVUZ, Fehmi, "Belediye Kanun Tasarısı", **AÜSBF Dergisi**, Ankara, Yıl 1968, C. 23, S. 1, s. 148.

[39] AYM Kararı E. 1987/18, K. 1988/23, K.T. 22.06.1988, **R.G.** tarih 26.11.1988, sayı 20001.

[40] Aynı yönde tanım için bkz. D11D, E.75/4855, K. 77/1704, K.T. 04.05.1977, **DD**, Yıl 8, S. 28-29, 1978, s. 606.

II. TARİHSEL PERSPEKTİF

Yerel yönetimler, devletin bir parçası[41] olarak ortaya çıkmıştır. Bu misyon bağlamında bazı görev ve hizmetleri yerine getirmeye özgülenmiştir.[42] Tarihte ilk yerel yönetimler, bugün beklediğimiz anlamda yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda ve yerel halka hizmet götürmek amacıyla kurulmamıştır. İlk yerel yönetimler, merkezi yönetime özgülendiğini düşündüğümüz ulusal savunma, suçluların yakalanıp cezalandırılmasında kolaylık sağlanması ve askeri örgütlenme gibi görevleri üstlenmişlerdir. Merkezi yönetime bağlı topraklar genişledikçe, hükümdarın otoritesini toprakların her yerinde sağlayabilecek küçük birimlere ihtiyaç duyulmuştur. Yerele merkezi yönetimin hizmetlerini götüren ve yerelde otoriteyi sağlayan beyler güç kazanmıştır. Yereldeki bu güç, merkezi yönetimi destekler niteliktedir.[43]

A. Batı'da

Modern yerel yönetimin temeli Avrupa'da atılmıştır. Yerel yönetim uygulamaları burjuvazinin yükselişinden sonra başlar.[44]

---

[41] MORGAN, Lewis Henry, **Eski Toplum 1**, Çev. Ünsal Oskay, Payel Yayınevi, İstanbul 1986, s. 420-425.

[42] GÜLER, Birgül Ayman, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S.1, Mart 1993, s. 92; GÜLER, Birgül Ayman, **Yerel Yönetim – Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım-**, Ankara 1998, s. 25; NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, İstanbul 2001, s. 17-19.

[43] KELEŞ (2012), s. 33.

[44] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 58.

Antik Yunan siteleri, bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birimlerdir.[45] Antik site sınırları içinde yaşayan vatandaşların yönetime aktif katılımı söz konusudur.[46] Antik sitenin yönetsel bir işlevi, ortak karar alma gücü, dinî ve idarî alanlarda özerkliği bulunmaktadır. Roma İmparatorluğu kurulana kadar, antik sitenin özgün yapısı varlığını korumuştur.[47]

Roma İmparatorluğuna yeni katılan toprak parçaları olan "municipe"lerde yaşayan halka öncelikle ticarî faaliyetlerini yürütebilmeleri için haklar tanınmış, sonrasında yönetime ilişkin haklar da kısmen bu gruplara bırakılmıştır. Yeni katılan bu toprak parçalarına yerel ve siyasal yetkiler tanınmıştır. Municipelerin en belirgin özelliği, yönetsel özerklikleri olmuştur.[48] Bu bağlamda; antik çağda site, Roma'da municipe ve Antik Yunan'da en gelişmiş toplumsal örgütlenme modeli olarak polisler, günümüzdeki anlamı ile yerel yönetimlerin ilk görünümlerini teşkil eder.[49]

Batı Avrupa'da ikinci yüzyıl ve sonrasında senyörler ve feodal beyler, kentleri egemenlikleri altına alıp özerk yapılar kurmak istemişlerdir. Hükümdarların yoğun merkeziyetçi çalışmaları karşısında gerçek bir yerel özerklik

[45] KELEŞ (2012), s. 33.

[46] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 116.

[47] KELEŞ (2012), s. 34; TORTOP, Nuri / AYKAÇ, Burhan / YAYMAN, Hüseyin / ÖZER, M. Akif, **Mahalli İdareler**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara 2006, s. 2; KALABALIK, Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori ve Uygulama**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s. 38-39.

[48] KELEŞ (2012), s. 34; KALABALIK (2005), s. 39.

[49] TORTOP/ AYKAÇ/ YAYMAN/ ÖZER (2006), s. 2; ÖZER, Mehmet Akif, "Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci", **Türkiye İdare Dergisi**, Yıl 71, S. 425, Aralık 1999, s. 110.

sağlanamamıştır.[50] Sonraki yüzyıllarda feodalizm, kentlerin gelişmesinin önünde engel olmuştur. Ancak 10'uncu yüzyıldan sonradır ki, burjuvanın güçlenmesine paralel olarak ticaretin de canlanmasıyla kent yönetimlerinde ekonomi, hukuk ve özellikle mali özerklik alanlarında dönüşüm başlamıştır.[51] Ortaçağ kentinde yaşanan bu değişim, bir Alman atasözü olan *"kent havası insanı özgür kılar" (Die Stadtluft macht frei)* ile açıklanabilir.[52]

9'uncu yüzyılın sonlarına doğru, prensler özerklik elde etmeye başlamışlardır. Prensler, topraklarında yaşayanları korumak için kale-kentler inşa etmişlerdir. Bu gelişmeyle başlayan feodal sistemde, ticaret ve sanayi ile uğraşmak olanaklı değildir. Halkın temel ekonomik rolü, tüketici olmak üzerine kuruludur.[53] Zamanla, senyörlerin bölgeleri üzerinde ticaretin ve endüstrinin gelişmeye başladığı birlikler oluşturulmuştur. Bu yerel birliklerin sakinleri burjuvalardır. Burjuvalar, asıl toprak sahibi olan senyörlerle savaşarak ya da anlaşarak özerklikler elde etmeye başlamışlardır. Ortaçağ komünleri böylece oluşmuştur. Komünler zenginleşip geliştikçe yönetsel ve yargısal özerklikler elde etmişlerdir. Ticaretin ve dolayısıyla topluluklar arası iletişimin gelişmesiyle toplumsal bilinç artışı yaşanmış ve yürürlükte olan hukukun sınırları zorlanmaya başlanmıştır. Kişisel özgürlük ve hak talepleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Özerklik alanları tüm kentlerde yayılmaya başlayınca burjuvalar bir yeminle komünü yönetsel yapı olarak belirlemiştir. Bu,

[50] KELEŞ (2012), s. 34; KALABALIK (2005), s. 39.

[51] KELEŞ (2012), s. 34-35; KALABALIK (2005), s. 39.

[52] PIRENNE, Henri, **Medieval Cities: Their Origins and the Revival of Trade**, (Çev. Frank D. Halsey) Doubleday Anchor Books, New York 1956, s. 138.

[53] PIRENNE, Henri, **Ortaçağ Kentleri: Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, (Çev. Şadan Karadeniz), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara 1982, s. 49.

eşitler arasında bir yemin olmuştur.[54] Toplumsal bir sözleşmeye benzeyen bu yeminle komünler kurulmuş ve vatandaşlar komüne katılmakla hukukî ve ahlakî bir kişilik kazanmıştır.

Klasik monarşilerde yönetilenlerin yönetime katılması yerel yönetimlerin doğuşu ile başlamıştır. Yerel yönetim kavramı, Avrupa'da feodalizmden kapitalizme geçiş sürecinde ortaya çıkmıştır. Burjuva sınıfının yönlendirmesiyle oluşan komün hareketi yerel yönetimi doğurmuştur.[55] Belediye, komün hareketiyle oluşmuş bir yönetsel yapıdır. Belediyenin yürütme ve yasama kurumları, feodal yönetimin onayıyla ve fakat bu yönetime karşı gelişmiştir. Bu oluşum ve gelişim, günümüz yerel yönetim hukukunun temelini oluşturmaktadır.[56]

Komün, modern devletten önce ortaya çıkmış ve gelişmiş bir yönetim biçimidir. Etimolojik bakışla, "birlik" anlamına gelmektedir. Komünün tarihi Ortaçağ'a kadar uzanır. Fakat Ortaçağ komünü yasama, yürütme ve yargı güçlerine sahip olması bakımından, komünün günümüzdeki uzantısı olan belediyeden farklılık gösterir. "Burjuva" ve "komün" kavramları birbirleriyle yakından ilişkilidir. Burjuva olabilmenin ön şartı, komünün yeminli üyesi olmaktır.[57] Komün, feodal düzen içinde bir kentin kendi kendini yönetme hakkını burjuvalar eliyle kazandığı bir yapıdır. Ortaçağ kent özgürlüğünün temeli komünlere dayanmaktadır. Komün

[54] BUMİN (1998), s. 62.

[55] YALÇINDAĞ, Selçuk, **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s. 19.

[56] HAMAMCI, Can, **Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1981, s. 90.

[57] HAMAMCI (1981), s. 90.

yapılanmasında temel amaçlar gelenekleri sürdürmek, güvenliği sağlamak ve barışı sürdürmektir.[58]

Burjuva yemini ile kurulan komünal sistem, 12'nci yüzyılın sonlarına kadar çok iyi yürütülemese de, günümüz yerel yönetim sisteminin çekirdeğini oluşturmuştur. Komün deneyimi, yerelde demokratik hak arayışının ve başkaldırının köşe taşı olarak kabul edilmesi açısından da önemlidir.[59] Yerel yönetimlerin Avrupa'da yönetsel-sosyal bir kurum olarak devletten ayrı bir tüzel kişilik kazandığı zaman da, komünü temel alacak şekilde 12'nci yüzyıla rastlar.[60]

14'üncü yüzyılın sonlarına doğru, Ortaçağ'ın burjuva komünleri arasında sorunlar çıkmaya başlar. Burjuvalar, kendilerini köylülerden üstün görmektedirler. Komünler arasında yaşanan mücadeleye monarşi düzeni son verir.[61] Sonraki dönem, devlet teorisi açısından, modern devlete giden yolu teşkil eder. Çağdaş yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, ancak güçlü merkezi yönetimlerin oluşmasından sonraki

[58] HAMAMCI (1981), s. 86.

[59] Komünal sistem, 13'üncü yüzyıla kadar başka kentlerde en parlak dönemini yaşamışken, Paris'te uygulanamamıştır. Bu dönemde kral, Paris'teki hâkimiyetini korumaktadır. 14'üncü yüzyılda başarısız komünal deneyimler olmuştur. 1871'de komün için tekrar harekete geçilmiş ve fakat bu da uzun sürmemiştir. Sonrasında Paris, valilerin yönetimine bırakılmış olsa da, Fransa'da komün korkusu yerleşmiştir. Bu nedenle Paris için değil özerklik, yerel seçimlerle belirlenmiş bir belediye başkanına sahip olmak dahi ancak 20'nci yüzyılın bitmesine yakın gerçekleşebilmiştir. BUMİN, Kürşat, **Demokrasi Arayışında Kent**, İz Yayıncılık, İstanbul 1998, s. 61-64, 65.

[60] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 118.

[61] BUMİN (1998), s. 67.

döneme rastlar. Üniter devletlerin ve devamında yerelin güçlenmesiyle birlikte, çağdaş yerel yönetimlerin de yapı taşları oluşturulmuştur.[62]

Yerel yönetimler, 18'inci ve 19'uncu yüzyıllarda ses getirmeye ve yayılmaya başlamıştır. İngiltere'de ancak 1707 yılında bugünkü anlamda yerel yönetim yapısı ortaya çıkmıştır.[63] Avrupa yerel yönetim sistemi, tarihsel önceliğinin getirdiği birikimle, yerel yönetimler alanında tüm dünyada örnek alınan bir sistem haline gelmiştir.

Avrupa Birliği'nin 1992 yılında Maastricht Anlaşması ile yerellik *(subsidiarity)* ilkesini öngörmüş olması, yerele ve yerelleşmeye verdiği önemin göstergesidir. Avrupa'da özel olarak yerel yönetim alanında yapılan ve yerelleşmeyi merkezine koyan belgeler ise şunlardır: "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"[64], *(European Charter of Local Self-Government)* "Avrupa Kentsel Şartı" *(European Urban Charter-I)* ve aynı doğrultuda 2008'de yayınlanan "İkinci Avrupa Kentsel Şartı" *(European Urban Charter-II)*. Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Konseyi'nin politikaları doğrultusunda 1980-1982 yılları arasında düzenlenen "Kentsel Rönesans için Avrupa Kampanyası" kapsamında geliştirilmiş ve 1985 yılında Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı'na aktarılmıştır. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin 27-29 Mayıs 2008'deki 15'inci Genel Kurul

[62] ORTAYLI, İlber, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, Hil Yayınevi, İstanbul 1995, s. 138-139.

[63] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 116.

[64] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde imzalanmış, 21.5.1991 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanunla TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüş ve 3.10.1992 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanarak 1.4.1993'den itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe konulmuştur.

Toplantısı'nda İkinci Avrupa Kentsel Şartı kabul edilmiştir. Bununla, ilk şartta belirtilen bazı ilkeler yeniden tanımlanmış ve yerel için yeni yaklaşımlar benimsenmiştir. Avrupa Kentsel Şartlarının benzerlerinden en önemli farkı, katılım hakkını amaçları arasında saymasıdır. Halkın yerel yönetime katılmasının özendirilmesi, şartın düzenlemelerinde önemli bir yere koymasıdır.[65]

B. Türkiye'de

1. Osmanlı Dönemi Yerel Yönetim Gelişmeleri

Osmanlı İmparatorluğu Döneminde modern anlamda yerel yönetimlerin kurulması, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ile başlar.[66] Avrupa'daki komün idaresi taklit edilmeye çalışılmıştır. İdare yapısı düzenlenirken Fransa taklit edilmeye çalışılmıştır.[67] Belediye idaresi, İstanbul'da ve taşrada birbirinden farklı zamanlarda ve farklı şekilde kurulmuştur. 1854 yılında İstanbul'da bir belediye idaresi kurulmasına karar verilmiştir. Buna göre belediye idaresinin başında "şehremini" bulunacak ve on iki kişilik bir şehir meclisi ile kararlar alınacaktı. Şehremini ve meclis üyeleri atama yoluyla belirlenecekti. Şehremini atanmasına rağmen, şehir meclisi kurulmayıp "İntizamı Şehir Komisyonu" kurulmuştur. Komisyon üyelerinin çoğunluğu yabancı uyruklu vatandaşlardan atanmıştır. Bu komisyonun görevi, İstanbul Belediye İdaresinin örgütlenmesini düzenleyecek tasarıyı hazırlamak ve şehrin idaresiyle ilgili teklifler vermektir. Bu komisyonun görevi kısa sürmüştür.

[65] ÇUKURÇAYIR (2011), s. 60.

[66] ULUSOY, Ahmet / AKDEMİR, Tekin, **Mahalli idareler**, Seçkin Yayınları, Ankara 2010, s. 215; ÇUKURÇAYIR (2011), s. 116.

[67] GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, TODAİE Yayınları, Ankara 1967, s. 70, 72.

İntizamı Şehir Komisyonu'nun yerine kurulan komisyon, İstanbul Belediyesi'nin dairelere ayrılarak örgütlenmesi esasını kabul etmiştir. [68]

28 Aralık 1857 tarihli "Altıncı Daire-i Belediye Nizamatı" ve 7 Haziran 1858 tarihli "Devair-i Belediyeden Altıncı Daire İtibar Olunan Beyoğlu ve Galata Dairesi'nin Nizam-ı Umumisi" nizamnameleriyle, ilk olarak Beyoğlu ve Galata bölgesinde Altıncı Belediye Dairesi kurulmuştur.[69] Diğer belediyelerin de yavaş yavaş kurulacağı plânlanarak kurulan bu ilk belediye, deneme amacını taşımaktadır. Belediye Dairesinin "müdürü" ve "meclis" üyeleri hükümet tarafından atama yoluyla belirlenmiştir. Belediye meclisine "müşavir" denen yabancı uyruklu kişiler de katılmıştır. Belediye idaresinde resmi dil olarak Osmanlıcanın yanında Fransızca da kullanılmıştır.[70] 1868 yılında bir talimatname[71] çıkarılarak taşrada da belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştür.[72] Bu talimat ile aynı yönde 22 Ocak 1871 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" [73] çıkarılmıştır. Bu düzenlemelere göre, vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde belediye teşkilatı kurulmuştur. Teşkilatın başında belediye başkanı ve ona bağlı meclis bulunur. 1876 Anayasası doğrultusunda "Vilayet Belediye Kanunu" meclisçe kabul edilmiştir.[74] Buna göre her vilayette başkan, belediye teşkilatı ve cemiyeti belediye bulunacaktır. Belediye meclisi üyelerini halk seçer. Hükümet, belediye başkanını belediye meclisi üyeleri arasından

[68] GÖZÜBÜYÜK (1967), s. 70-71.

[69] "Altıncı Daire-i Belediye Nizamatı", **Düstur**, Birinci Tertip, C. 2, s. 460.

[70] GÖZÜBÜYÜK (1967), s. 71.

[71] "Vilayet Dahilinde Olan Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Daire-i Belediye Meclislerinin Suret-i Tertibi ve Memurlarının Vezaifi Hakkında Talimat", **Düstur**, Birinci Tertip, C. 2, s. 491.

[72] GÖZÜBÜYÜK (1967), s. 72.

[73] **Düstur**, Birinci Tertip, C. 1, s. 648.

[74] **Düstur**, Birinci Tertip, C. 4, s. 570.

atar. Cemiyeti belediye ise yerel idare meclisi ile belediye meclisinin birleşmesinden oluşur. Bu sistem 1930'a kadar devam etmiştir.[75]

1869 tarihli "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" ile, belediye idaresinin tüm İstanbul'a yayılmasına karar verilmiştir. Şehir, on dört belediye dairesine ayrılmıştır. Belediye meclisinin üyeleri yerel halk tarafından iki yıllığına seçilecektir. Belediyenin başkanı ise, meclis üyeleri arasından hükümetin belirlediği kişi olacaktır. Tüm belediyelerin üzerinde bir "Şehremaneti İdaresi" kurulmuştur. Bu idarenin de ayrı bir şehremini ve meclisi vardır. Belediye Dairelerinden farkı şudur ki, Şehremanetinin başkanını ve meclis üyelerini hükümet atamaktadır. Şehremaneti İdaresinin üçüncü organı olarak öngörülen Cemiyet-i Umumiye, belediye dairelerinin başkanları ve belediye meclislerinin kendi içlerinden seçecekleri üçer üyeden meydana gelmektedir.[76]

I. Meşrutiyet'in ilanına kadar belediye idaresi sistemi yerleşmemiştir. 1876 Anayasasına göre İstanbul'da ve taşrada kurulacak belediyelerin idaresini seçimle iş başına gelecek olan meclisler yürütecektir. Belediyelerin kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulü ise kanunla belirlenecektir.[77] 1876 yılında Meşrutiyet yönetiminin meclisince "Dersaadet Belediye Kanunu" çıkarılmıştır.[78] Belediye dairelerinin sayısı artırılmış ve yerleri açıkça belirtilmiştir. Bunun dışındaki belediye

[75] GÖZÜBÜYÜK (1967), s. 72-73.

[76] GÖZÜBÜYÜK (1967), s. 71.

[77] 1876 Kanun-u Esasisi madde 112: **"***Umuru belediye Dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak Devairi Belediye Meclislerile idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezaifi ve âzasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tâyin kılınacaktır."* **Düstur**, Birinci Tertip, C. 4, s. 38.

[78] **Düstur**, Birinci Tertip, C. 4, s. 552.

daireleri ve şehremaneti düzenlemeleri aynen korunmuştur. II. Meşrutiyet Döneminde 1912 tarihinde "Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkatı"[79] ile İstanbul belediye daireleri yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Şehremini korunmuş ve fakat şehremaneti meclisi yerine Encümen kurulmuştur. Bu sistem 1930 tarihine kadar devam etmiştir.

2. Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Yerel Yönetim Gelişmeleri

1921 Anayasası dönemi ayrı tutulacak olunursa, 1961 Anayasası'na kadar Türkiye'de 1876 tarihli Kanun-u Esasi'deki yerel yönetim düzeni sürmüştür. 20 Aralık 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, illerin ve bucakların tüzel kişiliğe sahip olduğunu belirtmiş ve geniş bir özerklikle donatılmalarını öngörmüştür. Merkezi yönetimi sınırlandırmıştır. Kanunun 13'üncü maddesine göre, il tüzel kişiliği; il meclisi, il yönetim kurulu ve il başkanından oluşan üç organca yönetilecektir. Karar organı olarak meclis öngörülmüş olup, diğer iki organ yürütme organıdır. İlde ayrıca TBMM'yi temsilen bir vali bulunacağı öngörülmüştür. Valinin görevi sadece devletin genel işlerinin yürütülmesiyle yerel yönetimin uygulamaları arasında bir çatışma olduğunda duruma müdahale etmektir. Kanunun 23'üncü maddesindeki düzenlemeye göre, devletin yerel yönetimlerle ilgili görevlerini yerine getirme sistemini ve alınan kararların uygulanmasını denetleyecek "Genel Müfettişlik" yapılanması öngörülmüştür.[80] Olağanüstü şartlarda hazırlanan ve uygulanması da benzer bir döneme rast gelen 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri hiçbir zaman tam olarak uygulanma alanı bulamamıştır.

[79] **Düstur**, İkinci Tertip, C. 5, s. 37.

[80] KELEŞ (2012), s. 163-164.

1924 Anayasası'nın 91'inci maddesindeki düzenlemeyle, illere 1876 Anayasası ile tanınan "görev ayrımı" ve "yetki genişliği" ilkeleri aynen benimsenmiştir. Görev ayrımı ilkesine göre, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görevleri birbirinden net olarak ayrılacak şekilde belirtilir ve güvence altına alınır.[81] 1580 sayılı kanun çerçevesinde, 1930 ile 1944 yılları arası dönemde belediye meclislerinin görüşmeleri halka açık olarak yürütülmüştür. Denetimi sağlamaya yönelik bir katılım anlayışı vardır.[82] 1923-1930 yılları arası dönemde belediyelere geniş yetkiler verildiği görülmektedir. 1930'lu yılların ikinci yarısından itibaren merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi artmıştır. Yerel yönetimlere ait olan yetkiler merkezi yönetime verilmeye başlanmıştır.[83]

1961 Anayasası ile gelen "refah devleti" anlayışının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki iş bölümü üzerinde belirleyici rolü olmuştur. Bu anlayışa göre, belediyelerin merkezi yönetimden özerk olması, yeni oluşturulan demokratik yapının önemli bir parçasıdır.[84] Anayasanın 112'nci[85] ve 116'ncı[86] maddeleri ile

---

[81] KELEŞ (2012), s. 164.

[82] TEKELİ, İlhan, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2009, s. 60.

[83] TEKELİ (2009), s. 86.

[84] *"Bir başka açıdan bakıldığı zaman tasarı, hürriyetlerin ve demokrasi düzeninin teminatını üniversite, radyo-televizyon, ajans gibi muhtar müesseselerin sosyal yapı içinde yer almasında görmüştür. Ayrıca mahalli idareleri muhtar bir müessese hüviyetine kavuşturması ve muhtar kamu tüzel kişilikleri ihdası da hürriyetlerin ve demokratik düzenin teminat bütününü tamamlayıcı sayılmıştır."* ÜNVER, Hakkı Şinasi, **Esbabı Mucibeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,** Ankara 1961, s. 18.

[85] 1961 Anayasası madde 112: *"İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir."*

[86] 1961 Anayasası madde 116: *"Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.*

yerinden yönetim esası benimsenmiştir. Yerinden yönetim esası, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bütünleştirilerek; merkezi yönetim ile çatışmayan, aksine onunla bir bütünlük ve düzen içerisinde hareket eden bir "yerel yönetim" olgusu oluşturulmuştur. Bu bağlamda, Türk Hukukunda Batı'dakinden farklı olarak "yerel hükümet" *(local government)* değil; merkezle bütünleşik bir "yerel yönetim" söz konusudur.[87] 1961 Anayasası madde 116'da açıkça ifade edildiği üzere; belediyeler kamu tüzel kişileridir. Bunun bir sonucu olarak, görevleriyle ilgili yönetmelik çıkarma ve Resmi Gazete'de yayımlatabilme yetkileri vardır. Bu yetkiler, 1924 Anayasası'nda düzenlenmemiş olmasına rağmen kullanılmıştır. 1961 Anayasası, kanunlarla da desteklenmek kaydı ve ihtiyacıyla, yerel yönetimleri ve yerel yönetimlerin özerkliklerini güçlendirici hükümler getirmiştir.

1961 Anayasası'nın 112 ve 116'ncı maddelerinin birbirini tamamlayan ve güçlendiren ortak özellikleri, yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecindeki konumlarının ve işlevlerinin kanuna dayalı çağdaş bir anlayışla belirginleştirilmesidir.[88]

Mahalli idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55. maddede gösterilen esaslara göre yapılır.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.

Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

[87] TEKELİ (2009), s. 176.

[88] AYM Kararı E. 1987/18, K. 1988/23, K.T. 22.06.1988, **R.G.** tarih 26.11.1988, sayı 20001.

1961 Anayasası ile beraber planlı ekonomi dönemi başlamış ve bu bağlamda Anayasanın 129'uncu maddesi ile Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Kurulan bu yeni yapı ile merkezi karar organları güçlendirilmiş olup, yerel yönetimlerin güçlenmesinin de önü kesilmiştir. Toplumun temel politikaları yapılan planlarla belirlenmeye başlamıştır. Hazırlanan bu planlarla yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki işbölümüne ilişkin açık bir düzenleme getirilmemiş olmakla beraber, yapılan yerel politika belirlemeleri ve alınan kararlar dikkate değerdir.[89] 1963-1967 yılları arasındaki dönemi kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile idarenin yeniden düzenlenmesi gereği üzerinde durulmuş ve merkezi yönetimin yeniden düzenlenmesi için "MEHTAP" projesi başlatılmıştır.[90] Bu süreçteki araştırma ve uygulamaların kentleşme üzerinde olumlu etkileri olduğu söylenebilir. 1968-1972 yılları arası dönem için hazırlanan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkisi bağlamında bir düzenleme getirilmemekle beraber kentleşme olgusu üzerinde daha özenle durulmuş ve pratik sonuçlar alınmıştır. 1973-1977 yılları arası dönemde uygulanmak için hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 12 Mart 1971 ara rejiminin siyasi havası içinde oluşturulmuştur. Birçok açıdan kendinden önceki kalkınma planlarıyla benzerlik gösteren ve yasalaşan bu düzenleme ile farklı olarak "İl Mahalli İdareler Planlama" birimleri öngörülmüş. Hayata geçirilebildiği kadarıyla bu birimler eliyle yerel yönetimler üzerinde denetim sağlanmaya çalışılmıştır. 1961 Anayasası'nın getirdiği umut verici hükümlere rağmen bu anayasal dönemde merkezi idarenin yerel yönetimler karşısında güçlenmesinden yana olan bir yasal bakış açısının ve

[89] TEKELİ (2009), s. 179-180.

[90] Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl**, Ankara, 1963, s. 81.

uygulamanın hakim olduğunu görüyoruz.[91] Anayasal bir gerek olarak başlayan planlı kalkınma döneminde de, yerel yönetimleri yeniden yapılandıracak demokratik yasal düzenlemeler gerçekleştirilememiştir.[92]

10 Haziran 1960 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 5/211 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile; seçimlere kadar belediye başkanlarının görevlerine son verilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu madde 94 gereğince belediye başkanlarının atama yoluyla belirlenmesi kararlaştırılmıştır. İl genel ve belediye meclislerinin seçim zamanı ihtilalden önce gelmiş olmasına rağmen, siyasî sebeplerle seçim yapılamamıştır. 3 Kasım 1960 tarihli ve 120 Sayılı Kanun ile, süresi dolmuş bu meclisler feshedilmiştir. Belediyelerin organlarına ve bu organlarının seçimine ilişkin olarak yeni anayasa ile Belediye Kanununu tutarlı hale getirmek için 27 Temmuz 1963 tarih ve 307 Sayılı Kanun çıkarılmıştır. Önceden belediye meclislerince seçilen belediye başkanlarının, artık halk tarafından tek dereceli çoğunluk usulüne göre seçileceği düzenlenmiştir. Böylece, belediye başkanları meclisin hâkimiyetinden kurtulmuş ve halkın denetimine açılmıştır.[93] 1960 yılına kadar varlığını koruyan 1580 Sayılı Belediyecilik Kanunu'nun 89'uncu maddesine göre belediye başkanlarının seçimi vali ya da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıyordu. 307 Sayılı Kanun ile bu hüküm kaldırılmış ve belediyelerin demokratikleşmesi yolunda bir adım atılmıştır. 27 Mayıs sonrası sürecin partilere olan güvensizliğinin de bir göstergesi olarak, 307 sayılı Kanun ile belediye başkanlarının görevleri süresince

[91] TEKELİ (2009), s. 181-182.

[92] AYM Kararı E. 1987/18, K. 1988/23, K.T. 22.06.1988, **R.G.** tarih 26.11.1988, sayı 20001.

[93] ARTUKMAÇ, Sadık, "Belediye Seçimleri", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 215, Eylül 1963, s. 425.

siyasi partilerin genel merkezlerinde görev alamayacakları ve hatta il ve ilçe idare kurulu başkan ve üyeliklerinde bulunamayacakları hükmü getirilmiştir. Böylece belediye başkanları siyaset dışı tutulmak istenmiş ve fakat uygulamada partilerin il ya da ilçe başkanları ile sürekli çatışma içinde bulundukları görülmüştür.[94] Yine aynı kanun ile "belediye başkan yardımcılığı" kurumu getirilmiştir. Buna göre, meclis tarafından bir belediye başkan yardımcısı seçilir ve fakat başkanın herhangi bir nedenle görevden ayrılması halinde seçim halk tarafından olacağı için 60 gün içinde seçime gidilmesi gerekmektedir. Belediye meclislerinin başkanları denetimi için gensoru kurumu öngörülmüştür.

307 sayılı Kanun ile belediye meclislerinin seçiminde, TBMM seçimleriyle paralellik sağlanarak "nispi temsil yöntemi" kabul edilmiştir. Böylece meclislerde halkın temsilinde çeşitlilik ve çokseslilik sağlanmıştır.[95] 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 53'üncü maddesi, bazı hallerde belediye meclislerinin fesih yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermekteydi. Anayasa'da ise mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını ancak yargı kararıyla kaybedebilecekleri düzenlenmekle beraber, yeni anayasanın ruhunda da belediyeler üzerindeki vesayet denetimini azaltma eğilimi görülüyordu. Kanun değişikliği ile denetim Danıştay'a bırakılarak, anayasa ve 1580 Sayılı Kanun arasında uyum sağlanmış oldu.

Bu dönemde çıkarılan 15 Temmuz 1967 tarih ve 904 sayılı Kanun ile, belediye seçimlerinin ne zaman yapılacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre, belediye meclis üyeleri ve belediye başkanları dört yılda bir yapılacak seçimle belirlenir.

[94] TEKELİ (2009), s. 186-187.

[95] TEKELİ (2009), s. 187.

Seçim dönemi son toplantı yılının Mart ayının 30'uncu günü başlayacak ve Haziran ayının ilk Pazar günü oy verilecektir.

1961 Anayasası'nın 116'ncı maddesi ile mahalli idarelerin mali işlerinin denetiminin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. 21.2.1967 tarih ve 832 Sayılı Sayıştay Kanunu ile belediyelerin mali işlerinin denetimi Sayıştay'ın görev alanından çıkarılmıştır. Bu konuda daha özel yeni bir yasa çıkarılıncaya kadar belediyelerin denetimi 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu'na tabi kılınmış olmaktadır. İktisadi Devlet Teşekküllerinin idaresine ve kuruluşlarına ilişkin 1460 Sayılı Kanuna ek 23 Sayılı Kanunun 10'uncu maddesi uyarınca belediyelerin iktisadi teşebbüslerinin denetimi de Sayıştay'ın yetkisinden çıkarılmış ve idarece denetim yapılacağı belirtilmiştir.

1960 hareketi, belediyeleri demokratikleştirme girişimlerinde önceki dönemlerle kıyaslandığında daha başarılı olmuştur. Buna karşılık, belediye gelir sistemi değerlendirmesi yapacak olursak, merkeze bağımlı ve yetersiz bir sistem oluşturulduğu söylenebilir.[96]

1960 ile 1973 yılları arasında belediyelerin birlikler halinde örgütlenmesinin, Belediye Kanununun verdiği örgütlenme olanaklarının da artmasıyla, yaygınlaştığı görülmektedir.[97] 1973-1977 tarihleri arasında yaşanan gelişmeler Türkiye'de yerel

[96] TEKELİ (2009), s. 188, 196.

[97] TEKELİ (2009), s. 217.

yönetimlerin merkezi idarenin bir uzantısı olarak görüldüğü paradigmasını[98] değiştirmeye başlamıştır.[99] İkinci Dünya Savaşı sonrasında tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de öngörülemeyen bir hızlı kentleşme süreci başlamıştır. 1950 yılında Türkiye'de çok partili rejime geçilmiş ve fakat yerel yönetimler üzerinde vesayet sürmüştür. Belediyelerin güçlendirilmesi söz konusu olmadığı gibi; bu husus, dönemin politikaları içinde de yer almamıştır.[100]

1961 Anayasası, toplumsal hayat açısından yeni olanaklar getirmiştir ve 1973 seçimleri sonrasında yerel yönetimler demokrasinin beşiği olarak görülmeye başlanmıştır. 1973 yerel seçimlerinde sosyal demokratlar önemli belediyelerin başkanlıklarını aldıklarında, mecliste koalisyon bulunmaktaydı. Sosyal demokratlar, belediyeler için "yeni toplumcu belediyecilik" adıyla ve yeni bir yaklaşımla çalışmaya başlamışlardır. Belediyeler ile merkezi yönetimin farklı siyasi bakışta olması, yerel yönetimler üzerinde bir yandan idari vesayet ve bir yandan da kaynak yetersizliği baskısının ve beraberinde getirdiği sorunların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Belediyelerin yönetsel sistem içindeki bu durumunun demokratik sistemlerdeki tutarsızlığı da böylece fark edilmiştir.[101] 1973 sonrasında ancak parti bağlılıklarını bir kenara bırakarak ve dayanışma içinde merkezi yönetim karşısında bir güç olunabileceğini öngören belediyeler, "belediye hareketine" dayanmak istiyor ve Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği'nden sonra Türkiye Belediyeler Birliği

[98] BAYRAKTAR, Ulaş, "Kamuyu Kamusallaştıran Toplumcu Belediyeler için Geçmişten Alınabilecek İlham Üzerine", **Katılımcı Yerel Yönetim**, Kalkedon Yayınları, İstanbul 2014, s. 56-57.

[99] GÖYMEN, Korel, "Önsöz", **Katılımcı Yerel Yönetim**, Kalkedon Yayınları, İstanbul 2014, s. 13.

[100] TEKELİ (2009), s. 4, 9-11.

[101] TEKELİ (2009), s. 12,14.

kurulması yolunda ilerliyordu. Bu hareket halktan, sivil toplum örgütlerinden ve diğer yerel yönetim birimlerinden bağımsız olmadan gerçekleştirilmek istenmiştir.[102]

Cumhuriyet döneminde belediyeler genel olarak 1930 tarihli ve 1580 sayılı Kanun ile idare edilmiştir. Bu Kanun, 24 Aralık 2004 tarihinde 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun[103] yürürlüğe girmesiyle ilga olmuştur. 2004 yılında idarenin yeniden yapılandırılması için pek çok yasal düzenlemeye gidilmesine rağmen, bunlardan yalnızca 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" yürürlükte kalmıştır. 5272 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden Anayasaya aykırı görülerek iptal edilmiştir.[104] İptal kararının 13.04.2005 tarihinden başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. Bu süreçte Meclis'te 5393 sayılı "Belediye Kanunu"[105] kabul edilmiş ve 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5272 sayılı Kanun, iptal kararının yayınlanmasından itibaren altı ay sonra değil, 13.07.2005'te yürürlüğe giren 5393 sayılı Kanun'un 85'inci maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. TBMM'nce, 5393 sayılı Kanun ile aynı tarihte Cumhurbaşkanı'na gönderilen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", Cumhurbaşkanı'nın geri göndermesi üzerine yasalaşmamıştır. Yeni yasal düzenlemelerle, merkezi yönetim ile yerel

[102] TEKELİ (2009), s. 19.

[103] R.G. 24.12.2004, sayı 25680.

[104] AYM E. 2004/118, K. 2005/8, K.T. 18.01.2005, **R.G.** tarih 13.04.2005, sayı 25785.

[105] R.G. 13.07.2005, sayı 25874.

yönetimler arasında yeni bir yetki ve görev bölüşümünün geliştirilmesi amaçlanmıştır.[106]

1982 Anayasası 123 ve 127'nci maddeleriyle, bir yenilik olarak yerinden yönetim ilkesini benimsemiştir. Ayrıca İçişleri Bakanına "… görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, … geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar …" uzaklaştırabilme yetkisi tanınmıştır. Yerel yönetimler üzerinde idari vesayet[107] yetkisinin sınırları böylece belirlenmiştir. Yerel ölçekten yoğunlaşarak gelen beklentiler karşılanamamıştır.[108]

Türkiye 20'nci yüzyılı, yerel yönetimler için hukuk devleti anlayışıyla ve çağdaş düzeyde ihtiyaçların karşılanmasına yönelik tartışmalar ve çabalarla

---

[106] "Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda getirilen ilkeler dikkate alınarak ve yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan güçlendirilmesine paralel olarak gerçekleştirilecektir." YPK'nun 21.04.2006 tarihli ve 2006/14 sayılı Kararının kabulüne ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, 24.04.2006, Karar No: 2006/10399, **R.G.** 13.05.2006, sayı 26167, s. 21 vd.

[107] "Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasının öngördüğü "idarî vesayet", merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisidir. Ancak bu yetki, sınırsız ve takdire bağlı olmayıp, '... mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması...' amaçlarına yöneliktir. Ayrıca, idarî vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir." AYM Kararı E. 1987/18, K. 1988/23, K.T. 22.06.1988, **R.G.** tarih 26.11.1988, sayı 20001.

[108] AYM Kararı E. 1987/18, K. 1988/23, K.T. 22.06.1988, **R.G.** tarih 26.11.1988, sayı 20001.

tamamlamıştır. 21'inci yüzyılın ilk çeyreğinde bulunduğumuz şu günlerde bu çaba devam etmektedir. Geride bıraktığımız yüzyıldaki çabalardan farklı olarak, Avrupa Birliği ile gelişen ilişkiler ve beraberinde gelen çağdaşlaşma çabalarıyla, yerel yönetimlere ilişkin evrensel değerlere vurgu yapılarak yeni kanunlar konulmakta ya da mevcut kanunlarda değişikliklere gidilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE SEÇİMLERİ

I. KAVRAM

Belediye seçimleri, belde sakini seçmenlerin belediye idaresinin genel karar alma ve yürütme organlarını seçme sürecidir. Seçimler ve seçim sistemleri ile ilgili yapılan çalışmalarda, "seçim" kavramından ilk anlaşılan, milletvekili genel seçimleri olmaktadır. Anayasa hukuku ve seçim hukuku çalışmalarında, yerel seçimlere hakettiği önemin verilmeyişinin bir sebebi budur. Bu anlayışa neden olan olgu, belediye seçimleri için yerelin yapısına her açıdan uygun seçim sistemi arayışlarının yetersizliğidir. Milletvekili genel seçimleri, esas siyasi rekabet arenası olarak görülmektedir. Hukukumuzda ve genel olarak dünyada da yerel seçimler, milletvekili genel seçimlerinin gölgesinden çıkamamıştır. Belediyenin hem yapısını hem de organlarının seçim sistemini belirleyen düzenlemelerde de bu durum açıkça görülmektedir.

Genel seçimleri, yalnızca milletvekilleri seçilmek suretiyle temel karar organı olan meclis oluşturulduğu için, *milletvekili seçimleri* olarak da anmak mümkündür. Merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri olan vali, kaymakam ve bucak müdürleri merkez tarafından atama yolu ile iş başına getirilmektedirler. Bu nedenle, bu yöneticiler yerel seçim sürecine dâhil değildir. Temel yerel yönetim birimi olan belediyenin yönetici kadrolarının seçiminde seçmenler, belediye başkanı ve belediye meclisi için ayrı ayrı oy hakkına sahiptirler. Belediye başkanlığı makamı için tek

kişinin seçilmesinin ve belediye meclisinin çok kişiden oluşan bir kurul yapılanması olmasının, yerel seçim sistemi tercihindeki rolü büyüktür. Seçim sistemi belirlenmesinde, devletlerin siyasal tercihleri de önemli olmaktadır. Söz konusu iki organın yapısı ve devletin genel siyasi tercihlerinin gereği olarak, belediye seçim sistemi kendi içinde çeşitlilik gösterir. Bu nedenle çalışmamızda, belediye seçimlerini *belediye başkanı seçimleri* ve *belediye meclisi seçimleri* olarak ayırmak suretiyle inceleme yolu tercih edilmiştir.

II. DEĞERLENDİRME ÖLÇÜTLERİ

A. Demokratik Yerel Katılım

Devlet yapılanması içinde, yerinden yönetim ilkesi bağlamında, yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasının çeşitli gerekçeleri vardır. Bunlardan çalışmamız bakımından önem arz eden en önemlisi, yerel yönetimlerin devlet yapılanmasından çok daha küçük alanlarda kurulması dolayısıyla halkın yönetime katılımının daha etkin gerçekleşebilmesidir.[109] Bu nedenle yerel yönetimler, demokratik devlet yönetimi bakımından kilit rol üstlenir. Buna rağmen, pratikte yerel siyasetin ulusal siyaset gölgesinde şekillenmesi; liberal ideolojik kuramda demokrasinin ilk okulu olarak görülen yerel yönetim teoriği ile çelişmektedir.[110]

---

[109] ÇİTCİ (1989), s. 14; GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara 1997, s. 61.

[110] AKBULUT, Örsan, "Yerel Seçimlerin Yerelliği", **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Ocak-Haziran 2004, Yıl 5, S. 17-18, s. 48.

Tarih boyunca kentler, demokrasinin, yerelliğin ve katılımın en fazla olduğu alanlar olmuştur. Kentleşme, yerelleşme, demokratikleşme ve katılım kavramları birbiriyle iç içedir.[111] Kuramsal olarak yerel yönetimler, halk iradesinin doğrudan doğruya devlet yapılanması içinde somutlaşması temeline dayanmaktadır.[112]

Demokrasi, en basit anlamıyla, yöneticilerin yönetilenlerce serbest ve adil seçimler yoluyla seçildikleri bir rejimdir.[113] Milletin egemenliğini kullanma aracı olan yetkili organlar ancak seçimle oluşur. Egemenlik yetkisini millet adına kullanacak olan yetkili organların seçimle iş başına gelmesi, demokratik devletin temel taşıdır.[114] Gerçekten de demokrasiyi, karşıtı olan rejimlerden ayıran en önemli kriter, seçimdir. Robert Dahl, seçme hakkı, seçilme hakkı, siyasi rekabet hakkı,

---

[111] ÖKMEN, Mustafa, "Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar", **Yerel ve Kentsel Politikalar**, (Editörler: M. Akif Çukurçayır / Ayşe Tekel), Çizgi Kitabevi, Konya 2003, s. 18.

[112] KAZANCI, Metin, "Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 16, S. 4, Aralık 1983, s. 42.

[113] ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2012, s. 89. Demokrasi, tanımı zor bir kavramdır. Tanımındaki bu zorluk, birçok anlamları içkin olmasından kaynaklıdır. Özünde demokrasi, ülkede mevcut tüm siyasal iktidarların dayanağının "halk egemenliği" olmasını ifade eder. Demokrasinin kuramsal temelinde ise, siyasal iktidarın alacağı kararlarda halkın etkili olabilmesi yatar. Halkın kararlar üzerinde nasıl etkili olabileceği sorusu ise, demokrasinin amacına ulaşmak için kullanacağı yöntemleri belirler. TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 16. Bası, İstanbul 2013, s. 276; ESEN (1970), s. 345,367. Terimsel olarak demokrasi, Antik Yunan'da halk tarafından yönetimin karşılığı olarak geliştirilmiştir. Buradan yola çıkarak demokrasi için; "egemenlik yetkisini ve meşruiyetini halkın iradesinden alan devlet yönetimi", "halkın kendi kendini yönettiği siyasi rejim" gibi tanımlamalar yapılmıştır. Abraham Lincoln demokrasiyi "halkın halk tarafından yönetilmesi" olarak tanımlamış ve bu tanım yerleşmiştir. Giovanni Sartori ise, bu tanımın demokrasiyi anlatmaya yeterli olmadığını ve fakat etkili anlatımı nedeniyle bu kadar tutulan bir tanım haline gelebildiğini ileri sürmüştür. AKAD, Mehmet / VURAL DİNÇKOL, Bihterin, **Genel Kamu Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2009, s. 332; KARATEPE (2013), s. 169-170.

[114] KALABALIK (2005), s. 227.

serbest ve adil seçim, ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve bilgi edinme hakkını demokrasinin temelleri arasında görür.[115] Zira tek başına seçimler, bir yönetimi demokratik hale getirmez. Yönetici kadroların seçim sürecinde özel önem verilmesi gereken özgürlük, eşitlik, bireysellik, adalet ve benzeri ilkelerin, seçim kavramına temel olması gerekir. Bu bakımdan seçimler, ancak belli bazı ilkelere uygun olması halinde demokratik olacaktır.

Demokrasi, hem çok eski hem de çok çağdaş bir kavramdır. Eski Yunan siteleri çoğulcu demokrasi özelliği göstermiştir.[116] Buna rağmen, doğrudan ve temsili demokrasi ayrımı[117] Yunan sitelerine dayanılarak yapılmıştır. Bu temelden hareketle demokrasi, en üstün iktidara halkın sahip olduğu ve bu iktidarın doğrudan (mutlak ya da saf demokrasi) ya da bir temsil sistemi aracılığıyla dolaylı olarak (temsili

[115] KARATEPE (2013), s. 201.

[116] KIŞLALI, Ahmet Taner, "Eski Yunan'da Demokrasi ve Demokratik Düşünce", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 17, S. 1, Mart 1984, s. 68.

[117] Doğrudan demokraside her vatandaşın siyasal iktidarın kullanımına doğrudan katılımı söz konusudur. Temsili demokraside ise siyasi iktidar, vatandaşlar tarafından seçilen ve vatandaşlara karşı sorumluluğu olan temsilcilerin elindedir. ŞAHBAZ, İbrahim, **Yarı Doğrudan Demokrasi Kurumu Olarak Referandum ve Türkiye**, Yetkin Yayınları, Ankara 2006, s. 15. Günümüzde, Antik Yunan sitelerinden tarihsel temelini alan, doğrudan demokrasinin uygulaması yoktur ve ulusal ölçekte mümkün de görünmemektedir. *Gözler,* Türkiye'de doğrudan demokrasi uygulamasının yerel ölçekte var olduğu kanısını taşıdığını belirttiği önemli bir değerlendirmede bulunmuştur. 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununda, köyde bulunan tüm seçmenlerin oluşturduğu bir "köy derneği" yapılanması öngörülmüştür. Köy derneğinin, köy ile ilgili bazı önemli konularda karar alma yetkisi de vardır. Uygulamasının olup olmadığı su götürür olmasına rağmen, düzenlemelerin izin verdiği ölçüde dernek yetkileri kullanılıyor ise, Türkiye'de yarı-doğrudan demokrasi kurumunun köyler ölçeğinde işlediği söylenebilir. Zira köy halkı toplanıp, yönetime ilişkin birlikte karar alabilir. GÖZLER (2011), s. 659-660. Bu bağlamda, beklendiği şekilde belediye ölçeğinde olmasa da, yarı-doğrudan demokrasi meşalesinin hala yerel yönetimler üzerinde yanıyor olması dikkate değerdir.

demokrasi) kullanıldığı *halk yönetimi* olarak tanımlanır.[118] Bu tanıma dayanarak demokrasinin üç temel ilkeye dayandığı sonucuna ulaşılabilir: ilk olarak, siyasal kararlar tüm vatandaşların doğrudan ya da dolaylı biçimde katılımını sağlayacak bir yöntemle alınmalıdır. İkinci olarak, siyasal kararlar bir tartışma, müzakere ve oylama sonucunda alınmalıdır. Son olarak da siyasal kararlar halkın siyasal eğitiminin sürekliliğini sağlayacak şekilde alınmalıdır. Katılma, tartışma ve siyasal eğitim işlevsel bir demokrasinin temel taşlarıdır.[119]

Tarihsel perspektifle yerel yönetim ve demokrasi ilişkisine bakıldığında, üç farklı görüş dikkat çeker.[120] Toulmin Smith tarafından geliştirilen ilk görüşe göre, yerel yönetimlerin tarihsel olarak gelenekçi bir yapıdan geldiği savunulur. Dolayısıyla yerel yönetimler, demokratik seçim uygulamasına zıt bir yapıdadır. Langrod ve Moulin gibi düşünürlerce geliştirilen ikinci görüşe göre ise; yerel yönetimlerin yapısal olarak dar bir çevrede ortaya çıkması dolayısıyla uzun zaman içinde yozlaşmış gereksinimleri vardır. Bu gereksinimler, oligarşik yapılanmaya ortam hazırlar. Bu yapı, demokrasideki çoğunluk esası ve eşit uygulama ilkeleriyle uyuşmamaktadır. Zira Langrod, yerel yönetimleri demokrasi için bir eğitim okulu olarak da görmemektedir. Yerel yönetimlerde yetişerek gelen siyasetçilerin azlığından da bunu anlamak mümkündür. Yaşanacak olası yerel seçim süreci, demokrasiyi güçlendirmekten çok çıkar çatışmalarını körükleyici etki de gösterebilir.

---

[118] BLAIR, George S., **Government at the Grass Roots**, Plaisades, Third Edition, California 1981, s. 2. Bugün, çağdaş liberal demokrasiler esasen temsili demokrasilerdir. Temsili demokrasiyi eleştirenler, henüz buna bir alternatif getirebilmiş değildirler. ERDOĞAN, Mustafa, **İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku**, Orion Kitabevi, İstanbul 2011, s. 264.

[119] BLAIR (1981), s. 3.

[120] HILL, Dilys M., **Democratic Theory and Local Government**, London 1974, s.23.

Rousseau ve Condercet gibi bilim insanları da, feodal düzenin karın ağrılarından yola çıkarak, yerel yönetimlerin ayrıcalıklı sınıflara hizmet edeceğini düşünmüştür. Yerelde ayrıcalıklı sınıfların hükümranlığını ve oligarşiyi engellemek için de merkezi yönetimin demokratik açıdan daha etkin olduğu fikrini savunmuşlardır.[121]

Üçüncü ve geçerliliğini savunduğumuz görüşe göre ise, demokrasi ve yerel yönetimler zorunlu bir ilişki içindedir. J. Stuart Mill'e göre, vergi yükümlüsü olan herkesin yönetimde söz hakkı olmalıdır. Yönetsel konularda hem bilgilenme hem de görüş bildirme hakkına sahip olmalıdırlar. Yerel yönetimler siyasal ve yönetsel eğitim aracıdır. Zira yereli ilgilendiren konularda belli ölçüde karar alma hakları, ancak yerel yönetim yapılanması içinde kullanılabilmektedir.[122] Montesquieu da mutlakıyetin sakıncalarına işaret ederek, ideal devletin ancak yerel topluluklar tarafından kurulabileceğini belirtmiştir.[123] Kantçı düşünceye göre de, kentlerin esas sahibi, sorumluluk sahibi olan kenttaşlardır.[124]

Yerel yönetimler, tarihsel demokratik birikim ve potansiyel olarak, merkezi yönetimden daha başat bir role sahiptir. Yerelde yaşayanların da, kendini yönetime katabileceği en uygun ortam burasıdır.[125] Yerel yönetimlerde temsilci organ ile seçmenler arasındaki fiziksel ve toplumsal uzaklığın ulusal düzeydekinden çok daha

---

[121] TEKELİ, İlhan, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 6, S. 2, TODAİE Yayını, Ankara 1983, s. 59.

[122] MILL, John Stuart, **Considerations on Representative Government**, Oxford University Press, Oxford 1991, s. 413.

[123] ÖZER, Mehmet Akif, "Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramları Üzerine", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, S. 426, Mart 2000, s. 131.

[124] KELEŞ, Ruşen, "Kent ve Kültür Üzerine", **Mülkiye**, S. 246, Ankara 2005, s. 15-16.

[125] ULUSOY/ AKDEMİR (2010), s. 27.

az olması dolayısıyla, demokrasinin ve halk denetiminin en yalın haliyle sağlanabileceği temel mekanizmalar da yerel yönetimlerdir.[126] Bu görüş, bilgili ve etkin yurttaşın, karşısında şeffaf ve açık bir yönetim anlayışını varsaydığı gerekçesine dayanılarak eleştirilmektedir. Zira merkezi yönetimin vesayet denetimi ile, yönetilenlerin yerel denetim sorumluluğu bilinci zayıf kalır.[127]

Temsili demokraside yönetilenler, kendilerini yönetecek mercilere seçimle belirledikleri temsilcilerini getirirler. Temsili demokrasilerde seçimler, ülkeyi yönetme yetkisinin temeli ve iktidarın meşruiyetinin temel dayanağıdır.[128] Seçim, ancak özgür ve açık olmak koşuluyla demokrasiye temel olabilir. Demokratik meşru siyasi iktidarın kaynağı, halkın adalete ve pozitif hukuka uygun olarak gösterdiği rızadır.[129] Temsili demokraside, egemenliğin sahibi olan halk, bunun kullanılmasını,

---

[126] Yerel yönetimler, kişilerin toplumsal ve siyasal hayata katılabilecekleri temel yönetsel birimler niteliğindedir. RICHARDS, Peter G., **The Local Government System**, George Allen and Unwin, London 1983, s. 167; COTTERET / EMERI (1991), s. 36.

[127] BOWMAN, Margareth / HAMPTON, William, "Introduction", **Local Democracies: A Study in Comperative Local Government**, (Editors: M. Bowman / W. Hampton), Longman Cheshire, Melbourne 1983, s. 9.

[128] İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin seçme hakkının niteliğine ve seçim güvenliğine ilişkin düzenlemesinde de, yönetimi elinde bulunduranların meşruiyetini seçimlerle sağladığına işaret edilmektedir*: " Halkın iradesi, yönetim yetkisinin temelidir; bu irade genel ve eşit oy hakkıyla olacak ve gizli oy ve eşdeğerli serbest oy verme usulleriyle yapılacak dönemsel ve gerçek seçimlerle açıklanır." (m. 21/ f. 3)* TÜRK, Hikmet Sami, "Demokratik Seçimlerde Seçim Kanunlar ve Türkiye için Yeni Bir Seçim Kanunu Önerisi", **Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri**, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul 1996, s. 7.

[129] KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer, **Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri**, Ankara 1970, s. 13-14; ARASLI Oya, **Seçim Sistemi Kavramı ve Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri (1876-1987)**, Ankara 1989, s. 22; ÖDEN (2003), s. 11.

kendisini temsil eden organlara *devreder*.[130] Temsili demokrasi, halkın kamu işlerinin yürütülmesine katılmasını gerektirir. Bu da ancak seçimle ve seçimin elverdiği ölçüde olur.[131] Seçim, hem anayasa hukukunun hem de siyaset biliminin inceleme alanına girer.[132] Zira temsilcilerin kullanacağı siyasi iktidara, meşruiyetini[133] veren de seçimdir.[134] Seçim, temsilcilere herkes adına karar verme yetkisi (ve sorumluluğu) verir.

Kelime anlamıyla seçim, iki veya fazla benzer şey arasından birini öne çıkarmayı ifade eder. Seçim kelimesiyle daha çok bireysel irade öne çıkarılıyor olsa da, toplu bir iradenin de *seçimi* mümkündür.[135] Yönetim açısından bakılınca seçim kavramı terimsel anlam kazanır. Siyasi temsil ilkesinin bir unsuru olarak seçim[136], yönetilenlerin yöneticilerini oy verme yoluyla belirleyip iş başına getirmelerini ifade eder.[137] Seçilenlerin görev süresi, kanunen katı bir şekilde sınırlanır. Bu nedenle, her

---

[130] TEZİÇ (2013), s. 276. Egemenlik kullanımının temsilcilere devredilmesinin en önemli sonucu, devralanlara yüklediği sorumluluktur.

[131] COTTERET / EMERI (1991); TEZİÇ (2013), s. 296.

[132] GÖNENÇ, Levent, **Türkiye'de Seçim Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları**, Adalet Yayınevi, Ankara 2008, s. 5.

[133] *"Liberal siyasal hukuka göre dünyada (19. yüzyılın ve 20. yüzyılın ilk yarılarının siyasal dünyasında) iki hükümet tipi karşı karşıya gelir: Otoritenin tanrısal hukuka dayandığı ve otokratik bir meşruiyetten kaynaklanan geçmişteki teokratik siyasal rejimler ile, insan haklarına ve bireysel özgürlüklere dayanan, demokratik meşruiyetten ve seçimlerden kaynaklanan modern siyasal rejimler."* COTTERET / EMERI (1991), s. 8-9.

[134] ÖDEN, Merih, **Seçmenlerin 'Kişi Tercihi' Açısından Seçim Sistemleri**, Yetkin Yayınları, Ankara 2003, s. 11.

[135] SEZEN, Saim, **Seçim ve Demokrasi**, Gündoğan Yayınları, Ankara 1994, s. 50.

[136] Temsil, seçimden daha geniş bir kavramdır. Siyaset bilimi ve anayasa hukukunda temsil, anlamını seçimlerle bulmaktadır. TİRYAKİ, Refik, **Anayasa Hukuku Açısından Türkiye'de Belediye Seçimleri**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2000, s. 68.

[137] TEZİÇ, Erdoğan, **Seçim Sistemleri**, İstanbul 1967, s. 5; ARASLI (1989), s. 20.

demokratik sistemde bugünün iktidarı yarının muhalefetidir.[138] Bu bağlamda seçim yoluyla, yönetilenlerle yönetenler arasında bir sözleşme kurulmuş olmaz. Aynı doğrultuda, yönetilenlerle yönetenler arasında ortak benimsenmiş spesifik bir siyasi plan da seçim yoluyla oluşturulmaz.[139] Böyle bir *sözleşmenin* hukuken seçimle kurulmuyor olması sayesindedir ki, temsilciler görevlerini bireysel sorumlulukları dahilinde icra ederler.

Seçimlerin geçerliliği, özgür ve açık yapılmasıyla doğrudan ilişkilidir. Halka temsilcilerini seçme, siyasi kararlara katılma ve yönetenlerden hesap sorma imkanı veren, açık ve özgür seçimler, siyasi rejimlerin meşruiyet kaynağıdır.[140] Seçim, yönetilenlerin tercihlerini üzerlerinde baskı hissetmeksizin ifade edebildikleri oranda özgürdür. Seçimlerin açıklığı ve samimiyetinden anlaşılması gereken ise, ilan edilen seçim sonuçlarının seçmen tercihlerine uygunluğudur.[141] Demokratik toplumlarda seçimlerin temel dayanağı ve işlevi budur.

Genel seçimlere kıyasla, yerel düzeyde seçilmişlere ulaşmak daha olanaklıdır. Seçmenlerin oyları, her gün birebir muhatap oldukları yakın çevrelerini doğrudan etkileyecek olduğundan, yerel seçimlere katılım oranın da yüksek olması beklenir. Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetim seçimlerine katılım oranı bu savı

---

[138] JAMES, Peter, **The German Electoral System**, Ashgate Publishing, 2003, s. 1.

[139] FAUGET (2012), s. 209-210.

[140] YAVAŞGEL, Emine, **Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Durum**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2004, s. 55. Hakim çoğunluğun azınlığı ezmemesi için, çoğulculuk ilkesi benimsenmelidir. Zira demokratik polistik sistemde azınlıklar, saygı duyulup korunması gereken görüşlerini yönetime yansıtmakta özgürdür. JAMES, (2003), s. 1-2.

[141] COTTERET, Jean-Marie / EMERI, Claude, **Seçim Sistemleri**, (Çev. Ahmet Kotil), İletişim Yayınları, İstanbul 1991, s. 40.

doğrular niteliktedir. Fakat özellikle yerel yönetimlerin yetkilerinin kısıtlı olduğu ülkelerde, genel seçimlere oranla yerel seçimlere halkın katılım oranı daha düşük olur. Katılmanın düşüklüğünün nedeni; halkın, oylarının etkisiz kalacağını düşünmesinden ileri gelir. 1990'ların Fransa seçimleri buna örnek verilebilir. Fransa'da, halkın genel seçimlere kıyasla yerel seçimlere katılımı oldukça düşüktür.[142] Fransa örneği ile halkın bu tutumu tespit edilmiş olmakla beraber, bugün yerel seçimlerdeki (genele kıyasen) katılım azlığı evrensel özellik göstermektedir.[143] Halk, ülke siyasetinde oylarının daha etkin olduğunu düşündükleri ve devletin daha yetkili kadrolarının belirlendiği genel seçimlere daha çok önem verdiğini, katılım oranlarıyla göstermektedir.

Uğruna siyaset arenasında savaşılan güç, seçim günü kısa bir süreliğine seçmenlere geçer. O gün, seçmenin karar alma sürecinde yer alarak yönetime katılımını gerçekleştirdiği gündür.[144]

Siyasal hak ve özgürlüklerin anası ifade özgürlüğüdür. İfade özgürlüğü, toplumun bağımsızca düşünce geliştirmesine imkan verir. Demokratik toplumun olmazsa olmazıdır.[145] Siyasal katılımın kaynak noktası da düşünceyi ifade özgürlüğüdür.[146] Bu kaynaktan gelen suyu, en verimli olabilecek topraklar üzerinden

---

[142] COTTERET / EMERI (1991), s. 36.

[143] ÇİTCİ, Oya, "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S. 6, Kasım 1996, s. 7.

[144] JAMES (2003), s. 1.

[145] Bkz. AİHM Handyside- İngiltere Kararı, 5493/72, 07.12.1976.

[146] ZABUNOĞLU, Hamdi Gökçe, **Türk Anayasal Düzeninde Siyasal Hak ve Özgürlüklerin Kapsamı ve Sınırları**, Yetkin Yayınları, Ankara 2013, s. 27,30.

geçirecek yatak ise, düşüncesini özgürce ifade eden halkın yönetime katılma hakkıdır.

Çoğulcu, katılımcı kurallar ve kurumlar düzeni, çağdaş demokrasinin en temel değerlerindendir. Amacı, halkın siyasal karar alma sürecini etkilemektir.[147] Seçim, siyasal katılmanın bir unsurudur. Seçimin olmadığı yerde özgürlükten de söz edilemez. Düşünce ve ifade hürriyetiyle ve çoğulculukla yoğrulmuş bir seçim sistemi, özgürlüğün temel taşıdır.[148] Çoğulcu demokratik devlet modeli, seçim yoluyla temsil anlayışını içkindir. Seçme, seçilme, siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkı, demokratik bir devlet yönetiminde vazgeçilmez temel unsurlardır.[149] Fakat temsil sistemi, demokratik devlete çoğulculuk niteliğini vermeye yeter koşul değildir. Keza yöneten-yönetilen ayrımındaki derinliği de azaltamamıştır.[150]

Aktif statü hakları[151] yönetilenlerin, siyasal iktidarın oluşumuna ve kullanımına katılmasını sağlayan haklardır.[152] Siyasal haklar[153] yerel yönetim

[147] AKAD / VURAL DİNÇKOL (2009), s. 345.

[148] COTTERET/ EMERI (1991), s. 9.

[149] AYM Kararı, E. 2002/38, K. 2002/89, K.T. 8.10.2002, **R.G.** sayı 26.12.202, tarih 24975. Anayasa Mahkemesi bu kararında, seçimleri çağdaş demokratik devletin vazgeçilmez bir unsuru olarak değerlendirir. Yine de, bu değerlendirmeden seçimin demokratik devlet için tek başına yeter unsur olduğu çıkarılamaz. Seçimler, çağdaş katılımcı demokrasi için gerek, asgari, temel, önemli ve fakat yeter olmayan bir unsurdur.

[150] Karl Marx bu durumu şöyle ifade eder: "Seçimler ezilenlerin, dört yılda bir kendilerini ezecek olanları seçmelerini sağlayan bir araçtan başka bir şey değildir." COTTERET / EMERI (1991), s. 9-10.

[151] Sosyolojik değişimin etkisiyle, hak ve özgürlükler sürekli bir evrim halindedir. Genel kabul ediliş sırasına ve özelliklerine göre hakları üçlü bir sınıflamaya tabi tutmak mümkündür. Bunları kişi özgürlükleri ve siyasal hakları kapsayan birinci kuşak haklar, sosyal ve kültürel hakları kapsayan

seçimleri bağlamında, yönetilenleri devlet karşısında aktif hale getiren *katılma haklarını*nda somutlaşmaktadır.[154] Bu haklar sayesinde yönetilenler, siyasi karar alıcıları belirleyebilmekte ve alınan siyasi ya da idari nitelikteki kararları etkileyebilmektedir. Ancak demokratik rejimlerde güvence altına alınan bu haklardan vatandaş olanlar yararlanabilmektedir.[155] 1789 tarihli Bildirge, devletin kuruluşunda toplumsal sözleşmeyi esas alan akımı benimsemiştir. Siyasal haklar da, ancak devletin kurulması ve siyasal hayatın oluşması ile kullanılabilecektir. Devlet ve vatandaş arasındaki bağın ve toplumsal sözleşme düşüncesinin bir gereği olarak,

---

ikinci kuşak haklar ve bunların dışında kalıp yeni yeni gelişmekte olan çevre ve barış hakları gibi üçüncü kuşak haklardır. KABOĞLU, İbrahim Özden, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayınları, İstanbul 2005, s. 219. Alman bilim insanı Georg Jellinek tarafından yapılan üçlü sınıflama da hala geçerliliğini korumaktadır. Buna göre temel hak ve özgürlükler negatif statü hakları olan kişi hakları, pozitif statü hakları olan sosyal haklar ve aktif statü hakları olan siyasal haklar olarak birbirinden ayrılır. JELLINEK, Georg, L'Etat Moderne Et Son Droit, C. 2, Paris 1913, s. 51 vd.'dan Aktaran: KAPANİ, Münci, **Kamu Hürriyetleri**, Yetkin Yayınları, Ankara 1993, s. 6; ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2005, s. 177.

[152] ERDOĞAN (2005), s. 179.

[153] 1789 tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi hakların öznesi bakımından bir sınıflama yapmaktadır. Bildirgede "vatandaşa ait olan haklar" başlığı altında belirtildiği üzere siyasal haklar, birinci kuşak haklar içinde ve fakat kişi özgürlükleri dışında kalan hakları ifade etmektedir. KABOĞLU, İbrahim Özden, **Özgürlükler Hukuku**, İmge Kitabevi, Ankara 2002, s. 420. 1982 Anayasası'nın ikinci kısmının dördüncü bölümünde siyasal haklar düzenlenmiştir. Bu ayrımda vatandaşlık, seçme, seçilme ve siyasi faaliyetlerde bulunma hakları, siyasi partiler, kamu hizmetlerine girme hakkı, vatan hizmeti, vergi ödevi, dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakları düzenlenmiştir.

[154] KABOĞLU, İbrahim Özden, **Özgürlükler Hukuku**, Afa Yayınları, İstanbul 1998, s. 152.

[155] ERDOĞAN (2005), s. 179.

siyasal haklar da ancak söz konusu devletin vatandaşı olanlara tanınmış durumdadır.[156]

Geniş anlamda halkın yönetime katılması, seçim hakkını da içine alan kapsamlı bir hak kategorisidir. Merkezi yönetim yanında yerel yönetimleri de kapsayacak geniş bir alanda uygulanır.[157]

Seçme hakkı, siyasal katılma hakkının dar anlamda ifadesi ve dönemsel olarak kullanımıdır. Bu haliyle yalnızca oy hakkına işaret eder. Katılma hakkı ise, dilekçe hakkının kullanımından yerel yönetimler aracılığıyla katılıma kadar daha geniş bir siyasal haklar demetini ifade eder. Demokratik rejimlerde katılım ve yerelleşme kavramlarının kaynaşarak yayılmasıyla yerel haklar, insan hakları hukuku bakımından anlamlanmaktadır.[158]

Merkezi yönetimin ağır ve hantal yapısına karşı "her aşamada demokrasi", sınırlı demokrasinin olumsuzluklarını törpüleyecektir. Halkın yönetimi etkileme yollarının açılmasıyla merkezi yönetime katılmanın zorlukları ve sınırları yerel ölçekte aşılmış olacaktır. Yönetilenlerin hak ve özgürlükleri, ancak halka daha yakın olan yönetim birimlerinde işlerlik kazanabilir. Esasen katılma hakkı da yerel ölçekte işlevsellik kazanabilecek bir haktır.[159]

---

[156] Son yıllarda bazı Batılı devletler, özellikle yerel seçimlerde, ülkelerindeki vatandaşlarının yanında yabancılara da seçme ve seçilme hakkı tanımaya başlamıştır. Danimarka, İsveç, Hollanda ve İrlanda'da yerel yönetimlerde yabancılara oy hakkı tanınmıştır. KABOĞLU (2002), s. 420.

[157] PUSTU, Yusuf, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", **Sayıştay Dergisi**, 2005, S. 57, s. 121.

[158] KABOĞLU (2002), s. 435-436.

[159] KABOĞLU (2002), s. 437-438.

Yerel Yönetimler açısından demokrasi bağlamında temel ilkeyi katılma oluşturur. Temsili demokrasi bağlamında katılmayı ikiye ayırarak incelemek mümkündür: yerel halkın yerel yönetimin karar ve yürütme organlarının seçimine katılması ve yerel halkın karar ve yürütme organlarında görev alması.[160] Halkın yönetime geniş ölçüde katılabilme imkanının bulunması açısından yerel yönetimler önemlidir. Kararlara katılım yoluyla, halk da yönetim sorumluluğunu en az yönetenler kadar üstlenmiş olacaktır. Halkın merkezi yönetimle uzlaşması bağlamında da yerel katılım önemli bir yere sahiptir.[161]

Etkili ve iyi bir yönetimin sağlanabilmesi için, demokratik yerel yönetim ve halkın katılımı ön koşul olarak görülmektedir.[162] Yerel yönetimin rasyonelliğini ve yönetsel bağlamda temellendirilmesini sağlayan, vatandaşların siyasal alanda etkin bir şekilde yer almasıdır.[163] Bir başka görüşe göre ise, parlamenter demokrasinin temel felsefesi, halkın yönetime katılmasıdır. Yerel yönetimler ise, bu katılımın en elverişli ve belirgin alanlarıdır.[164] Yerel yönetimlere halkın katılımı konusundaki görüşler demokratik eğitim, demokratik denetim ve demokratik temsil konularında odak oluşturmaktadır.[165] Yerel bağlamda temsil, halkın yönetime katılarak sesini duyurabilmesi ve yönetenlerin de halka karşı duyarlı ve sorumlu olmaları açısından

---

[160] ÇİTCİ (1989), s. 11.

[161] SENCER, Muzaffer, "Yönetimin Tarihsel Evrimi ve Yönetim Sistemleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 2, Haziran 1985, s. 159.

[162] PALM, Elizabeth, "Local Democracy within Major Metropolitan Areas",**International Review of Administrative Sciences**, Vol. L, No: 3, 1984, s. 259.

[163] BLAIR (1981), s. 3.

[164] TORTOP, Nuri, "Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 4, Aralık 1985, s. 3.

[165] ÇİTCİ (1989), s. 12.

önemlidir.[166] Düzenli olarak temsilci seçilmesiyle yerel yönetimlerde demokrasinin güvence altına alındığı, uzun yıllar genel kabul gören düşünce olarak kalmıştır.[167]

Halkın katılım hakkının özellikleri ve sınırları tartışılmakta ve seçilmiş organların merkezi yönetim karşısındaki nitelikleri irdelenmektedir.[168] Yerel siyasal hayat da, tıpkı ulusal siyaset alanında olduğu gibi, siyasi partiler etrafında şekillenmektedir. Yerel seçimler, ulusal bazda değerlendirmeye alınmış olan parti etiketleri çerçevesinde yürümektedir.[169]

Maurice Hauriou'ya göre oy, yönetilenlerin rızasının siyasal organizasyonunu gerçekleştirir. Bu organizasyon, kişilerin seçilmesi yoluyla olmaktadır. Yani yönetilenler, bir siyasal kararın alınmasına değil, temsilcilerin atanması işlemine hukuken oy vererek katılırlar.[170]

Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında katılım hakkına kavramsal olarak hiç yer verilmemiştir. Yeni anayasa yapımı sürecinde önerilen anayasa taslaklarından Türkiye Barolar Birliği'nin 2007 yılındaki önerisinde 41'inci madde, "Katılım Hakkı" başlığını taşımaktadır. Madde metninde ve gerekçesinde önemle vurgulandığı

---

[166] LISHMAN, Gordon, "Framework for Community Power", **Community Politics**, (Ed. Peter Hain), John Calder, London, 1976, s. 86.

[167] RICHARDS, Peter G., **The Reformed Local Government System**, George Allen and Unwin, Third Edition, London 1978, s. 118.

[168] ÇİTCİ (1989), s. 13.

[169] BYRNE, Tom, **Local Government in Britain**, Penguin Books, Middlesex, England 1985, s. 111; RHODES, R. A. W., "The Reform of Local Government: Revival of an Industry", **Public Administration**, Vol. 65, No: 2, Summer 1987, s. 203.

[170] COTTERET / EMERI (1991), s. 26-27.

üzere *bilgilenme hakkı*, bilinçli vatandaş olmanın ve katılımın temeli olarak görülmüştür.[171] Çünkü katılma, ancak bilgilen(dir)menin bir sonucudur.[172]

Yönetilenlerin bilfiil yönetime ve karar alma sürecine katılımı bağlamında demokrasinin gelişmesiyle birlikte, seçim sitemlerinin de demokrasi için önemi artmaktadır.[173] Öyleyse, halk katılımını destekleyen seçim sistemi benimsenmelidir. Yerel seçim sistemlerini değerlendirirken kullanacağımız ilk ölçüt budur.

B. Temsilde Adalet İlkesi

Seçim sistemleri, temsilcilerin eliyle halk yönetiminin (demokrasi) kilit noktasıdır. Temsilcileri belirleyecek olan kilit seçim sistemi, anahtar ise temsilcilerdir. Kilidin mahiyeti çok önemlidir. Öyle bir seçim sistemi (kilit) belirlenmelidir ki; bu sisteme uygun seçilen temsilciler (anahtar), yönetilenler (anahtarı elinde tutan) topluluğunun gerçek bir suretini ortaya koyabilsin. Seçim sistemi, yönetilenlerin gerçeğe uygun suretini ortaya koyabiliyorsa, demokratik bir niteliğe sahip demektir.[174] Zira seçim sistemi, siyasi partiler sistemini de belirler ve temsil yelpazesine etki eder.[175]

---

[171] ŞAHİN, Adil, **Türkiye'de Anayasalarda ve Anayasa Taslaklarında İnsan Hakları**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010, s. 58-60.

[172] HILL (1974), s. 23.

[173] KALABALIK (2005), s. 231.

[174] COTTERET / EMERI (1991), s. 9.

[175] SARTORI, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme,** (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 10.

Seçimlerin temelde iki işlevi vardır. Bunlardan ilki, seçim hukukunda *istikrar* ilkesi olarak bilinir. Bu ilkeye göre seçim sistemi, sınırları belirli toprak parçasını ve üzerinde yaşayan halkı yönetecek ve mevcut düzenin sürekliliğini/ devamını sağlayacak iktidar sahiplerinin belirlenmesini sağlar. Yönetimde halkın çoğulcu biçimde temsilinin sağlanmasını öngören ikinci ilke ise *adalet* ilkesidir.[176] Hukukumuzda bu ilkeler, seçime ilişkin anayasal ilkelerdir.

1982 Anayasası'nda belli bir seçim sistemi belirtilmemekle birlikte, Anayasa'nın 67'nci maddesine 1995 yılında 4121 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi ile, bir fıkra eklenmiştir. Buna göre; seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıran kanunlar olmalıdır. Temsilde adalet ilkesinden beklentilerin açık olmasına karşın, yönetimde istikrar ilkesinden beklenenler açık değildir. Buna rağmen, istikrar ve adalet ilkelerinin bir seçim sisteminde birlikte sağlanabilmesinin zorluğu da ortadadır.[177] *Gürsel*, bu zorluğu bir imkansızlık olarak değerlendirmiştir. Zira temsilde adalet ne kadar ideale yakın biçimde sağlanırsa, istikrar da o ölçüde bozulacaktır.[178] Yine de, çoğunluğun yönetme hakkı ve azınlığın da temsil hakkı birlikte sağlanmaya çalışıldığı ölçüde, seçim sistemi belirlenimine ilişkin anayasal kuralımız uygulanabilmiş olur.[179]

---

[176] TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU (2012), s. 223.

[177] Bunların, birbiriyle zıt yönde işleyen ilkeler olduğu söylenebilir. TÜRK, Hikmet Sami / TUNCER, Erol, **Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi**, Ankara 1995, s. 4-5.

[178] GÜRSEL, Seyfettin, "Toplumsal Tercih Kuramı Çerçevesinde Anayasa'nın 67. Maddesinde Yer Alan Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar İlkelerinin Değerlendirilmesi", **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 1999, s. 47.

[179] SERTEL, R. Murat / KALAYCIOĞLU, Ersin, **Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Yöntemi Tasarımına Doğru**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1995, s. 90-93.

Doktrinde; bu iki ilkeyi aynı potada eritmeye çalışmak yerine, ülkenin mevcut ihtiyaçlarına göre, birine öncelik vermek suretiyle bir seçim sistemi belirlemek gerektiğini düşünenler vardır.[180] İki ilkeden de belli ölçüde ödünler verilerek, seçim sistemi lehine bir orta yolun bulunması gerektiğini düşünenler ise, çoğunluktadır.[181] Anayasa Mahkemesinin 1995 yılında yaptığı değerlendirme ise şöyledir:

"Anayasa'nın gözetilmesini istediği 'temsilde adalet ilkesi' serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm ögeleriyle özetlenmekte ve oyla orantılı temsilci sayısıyla yaşama geçirilmektedir. 'Yönetimde istikrar ilkesi' ise, yürütmenin güçlü olmasını sağlayacak biçimde oyları yasama organına yansıtacak yöntemler olarak algılanmaktadır."[182]

2001 yılında Anayasa'nın 67'nci maddesinde değişiklik yapılırken, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkeleri de kaldırılmak istenmiştir. Değişiklik gerekçesinde ise, bu ilkelerin kaldırılmak istenmesi şöyle açıklanmıştır: "Temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkeleri, bağdaştırılması son derece zor olan ilkelerdir. Ayrıca oldukça soyut olan bu ilkeler seçim kanunlarında köklü değişiklikler yapılması yolunda bir engel oluşturmaktadır. Bu nedenle kaldırılmasının uygun olacağı düşünülmüştür."[183] Fakat bu değişiklik önerisi TBMM Genel Kurulunda kabul edilmemiştir. Yeni anayasa hazırlama sürecindeki öneri ve tartışmalarda, seçim

[180] GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Ekin Yayınları, C. 1, Bursa 2011, s. 736-737.

[181] YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, "Seçme ve Seçilme Hakları", **İnsan Hakları**, İstanbul 2000, s. 223.

[182] AYM Kararı E. 1995/54, K. 1995/59, K.T. 18.11.1995, **R.G.** tarih 21.11.1995, sayı 22470.

[183] İZGİ, Ömer / GÖREN, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, C. 1, Ankara 2002, s. 669.

sistemleri açısından temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerinin anayasallığı ve seçim barajı, çok tartışılan konulardan olmuştur.[184]

Bu ilkelerin karşılaşma arenalarından demokratik bakımdan en temel önemi haiz olan yapılar, yerel yönetimlerdir. Yerel yönetim seçim sistemi tercihlerinin irdelenmesi ve yeni sistem önerilerinin sunulması bakımından da temsilde adalet ve yönetimde istikrar, mutlak surette değerlendirilmesi gereken ilkelerdir. Sayılan nedenlerle, bu çalışmada yerel seçim sistemi değerlendirmesinde söz konusu ilkeler de parametre olarak alınmıştır. Zira halkın yönetime her türlü katılımı bakımından adalet ilkesi çok önemlidir. İstikrar ilkesi ise, devlet yönetiminde düzeni sağlamak ve muhafaza etmek bakımından önemlidir. Bu ilkelerden birinin diğerine tercih edilmesi ya da birine daha çok önem verilmesi, devlet aklı ile halk katılımını karşı karşıya getirmektedir. Yerel seçim sistemi tercihinde[185] bu ilkelerden hangisine daha çok önem verildiği tartışması, sistemin uygulanmasına ve yönetilenlerin belki yüzyıllarca sürecek devlet algısına etki etmektedir.

Anayasa Mahkemesi, yukarıdaki alıntıda da altı çizili olarak vurguladığımız üzere, istikrar ilkesinin temelde yürütme bakımından uygulanan bir ilke olduğunu belirtmiştir. Buradan hareketle kanaatimizce, yerel seçim hukuku bağlamında istikrar ilkesinin yürütme organı için gözetildiği alan belediye başkanı seçimleridir. Bu, tek kişini seçiliyor olması ile gelen, doğal bir gözetimdir. Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği üzere, yürütmenin istikrarı bakımından genel seçimlerde sistem belirlenirken, istikrar ilkesinin gözetilmesine de özel önem verilmesi anlaşılabilir

[184] ZABUNOĞLU (2013), s. 102.

[185] Bu ilkelerin seçim sistemi üzerindeki etkileri için Bkz. SABUNCU, Yavuz, "Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 23, Yıl 2006, s. 193.

olmakla birlikte, belediye seçimlerinde değildir. Zira belediye seçimleri üst başlığında istikrar ilkesi, belediye başkanı seçimleri bağlamında korunmaktadır. Belediye meclis üyeliği seçimlerinde de bu ilkenin gözetilmesi, seçmenlerin adil temsil korunağını temelden baltalayacaktır. Belediye başkanlığı seçiminde istikrar ilkesi doğal olarak korunduğuna göre, belediye meclisi seçim sistemi belirlenirken de yalnızca adalet ilkesinin gözetilmesi ile Anayasa'nın 67'nci maddesi bağlamında *ilkelerin bağdaştırılması* sağlanmış olacaktır. Bu nedenle mevcut belediye başkanlığı ve belediye meclis üyeliği seçim sistemlerini değerlendirirken, halkın adil temsili ilkesi gözetilecektir.

III. BELEDİYE SEÇİMLERİNE DÜNYADAN YAKLAŞIMLAR

Demokratik devletlerde yönetenler, yetkilerini halktan alırlar. Hukuka uygun ve adil seçimler, siyasi iktidarların meşruiyet kaynağıdır. Seçim sistemi, siyasal partiler sistemi ve siyasal sistem arasında doğrudan etkileşim vardır.[186] Bu üçlü ilişkide siyasal sistem, hem seçim sistemini etkileyip belirleyen hem de ondan etkilenen kavram pozisyonundadır.[187] Seçim sistemi, oyların belediyede halkın

[186] Bu etkileşim, yerel politikada da aynen geçerlidir. JAMES (2003), s. 2, 67 vd.; FAUGET (2012), s. 202.

[187] "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın seçme ve seçilme hakkını ve seçimlerde uyulması gerekli temel kuralları belirten (1961 Anayasası'nın) 55'inci maddesi, en küçük bir tereddüde ve yanlış anlaşılmaya yer bırakmayan bir açıklık ve kesinliktedir. Bu madde seçimlerin 'serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm' esaslarına göre yapılmasını hükme bağlamakta, bu esasların dışında kalan bütün şartları ve nitelikleri kanun koyucunun takdirine bırakmaktadır. O halde serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarından ayrılmamak şartı ile kanun koyucunun meclislerden herhangi biri için uygun gördüğü seçim sistemi Anayasa'nın da makbulüdür." AYM Kararı E. 1964/26, K. 1966/1, K.T. 13.1.1966, **R.G.** tarih 31.05.1966, sayı 12310; JAMES (2003), s. 2-3.

temsilini sağlayacak koltuklara çevrilme formülünü ifade eder.[188] Ülkedeki seçim sistemi tercihleri, siyasal partilerin oluşma ve sisteme yerleşme aşamasında çok önemli rol oynamaktadır. Bu bağlamda, seçim sistemi tercihlerinin siyasal sistem üzerinde doğrudan bir etkisi olur. Seçim sistemlerinde tarafsızlık aramak yanlış olur. Çünkü seçim sonuçları üzerinde doğrudan etkili olan seçim sistemlerinden birinin tercihi veya özgün bir sistemin oluşturulması, siyasal bir tercihi de ifade eder.[189]

Temsili demokrasinin temel taşı, seçim sistemidir.[190] Seçim sistemi kavramını dar ve geniş anlamda ele almak mümkündür. *Dar anlamda seçim sistemi*[191], seçmenlerin siyasi tercihlerini oy vererek resmen beyan etmeleri ve bu oyların yönetim mekanizmasında ilgili birimlerine dağıtılması usulünü ifade eder.[192] *Geniş anlamda seçim sistemi* ise; dar anlamda seçim sistemi ile birlikte, adaylık başvurusundan seçimlerin sonuçlanmasına kadar geçen seçim süreci, seçim sürecine dahil olan ve onu denetleyen kurum ve kuruluşları düzenleyen kuralların bütününü ifade eder.[193] Yerleşmiş bir seçim sistemi geleneği olmayan ülkelerde seçim sistemi

---

[188] JAMES (2003), s. 2.

[189] Siyasal tercihlerin en açık biçimde ortaya konduğu kaynaklar, seçim sistemini düzenleyen kanunlardır. TEZİÇ (2013), s. 334.

[190] LIJPHART (1995), s. 1.

[191] Buna seçim formülleri de denir. ARASLI (1989), s. XII; LIJPHART, Arendt, **Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990**, Oxford University Press, New York 1995, s. 10.

[192] NOHLEN, Dieter, "Seçim Sistemleri", **Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri**, (Çev. Süheyla Ababay), Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul 1996, s. 19; ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1993, s. 230; ARASLI (1989), s. 25.

[193] ARASLI (1989), s. 25; Geniş anlamda seçim sistemi, seçim formüllerine ek olarak bunların seçim çevresi ve barajı gibi boyutlarını da inceleyen bir alandır. LIJPHART (1995), s. 10 vd.

kavramının, seçim sürecine dahil olan tüm unsurlar ele alınıp çok geniş yorumlandığı görülür.[194]

Bir toplumda seçim sistemi tercihleri zamanla değişebilir. Bu değişim, seçimi düzenleyen kuralları uygulayan siyasal rejimlerin ve demokrasi yapılanması sürecinin doğası gereğidir. Düzenlenen kuralların hepsinin zamanın şartlarına göre ideal temsile hizmet ettiği düşünülmemelidir. Seçim, farklı güç ve ideolojiler arasında bir uzlaşmanın bileşimidir. Seçim hukuku ise, bu uzlaşıların zamansal farklılık arz eden fotoğraflarıdır.[195] Dünyada yerel seçim hukukuna ilişkin çekilmiş bazı fotoğraflar, Türkiye'nin belediye seçim sistemini anlamlandırıp yorumlamamızı ve sorunlara çözüm sunmamızı kolaylaştıracaktır.

Dünyada hukuk devleti ve etkin katılımın demokratik devletler için önemi gittikçe artmaktadır. Bu yönelim, demokratik devlette seçim sisteminin önemini de artırmaktadır.[196] Zira demokrasinin temel kavramı olan seçimlerin temel nitelikleri olan özgürlük ve açıklığını, ancak uygun seçim sistemi bir dizi teknik ve yöntemle güvence altına alacaktır.

Seçim sistemlerinin gündeme getirdiği ve katılım açısından da önem arz eden temel sorun, yönetilenlerin yerel yönetim organlarında ideal temsilinin nasıl sağlanacağıdır.

[194] NOHLEN (1996), s. 19.

[195] COTTERET / EMERI (1991), s. 13.

[196] NOHLEN (1996), s. 21.

A. Başkan Seçimi

Belediye başkanı seçiminde[197], tek koltuk için seçim yapılır. Bu nedenle, tek koltuklu tüm seçimlerde olduğu gibi, *zorunlu* olarak çoğunluk sistemi uygulanacaktır. Başkanlık seçiminde iki turlu çoğunluk sisteminin tercih edilmesi de mümkündür.[198]

1. Tek turlu Çoğunluk Sistemi

Tek isimli tek turlu basit çoğunluk sisteminde, seçim çevresi olan belediye sınırları içinde, değerlendirilmiş geçerli oyların çoğunluğunu elde eden aday seçimi kazanmış olur. Bu sisteme "İngiliz sistemi" de denir. ABD'de de uygulanmakta olan bu sistemde, seçmenler tek temsilci seçecekleri için, seçim çevresi de oldukça küçüktür. Bu nedenle "dar bölge sistemi" olarak da anılır.[199] Bu sistem Kuzey İrlanda dışındaki Büyük Britanya ülkesinde yerel meclis seçiminde uygulanmaktadır. İngiltere'de ayrıca iki farklı seçim yapılır. Yerel meclis üyelerinin 2/3'ü *tüm meclis sistemi* olarak anılan sisteme tabi olup, dört yılda bir yapılır. Üyelerin 1/3'ü ise,

[197] Belediye başkanının seçimle iş başına gelmesi anayasal bir zorunluluk olarak öngörülmeyebilir. Buna en iyi örnek, Fransa'dır. Hollanda'da da belediye başkanının görevlerini merkezden atanan vali yerine getirmektedir. **Dünyada Mahalli İdareler**, Ed. Muammer Türker, İçişleri Bakanlığı Yayın No: 27, Ankara 1999, s. 272, 311.

[198] SHUGART, Matthew Soberg / WATTENBERG, Martin P., "Mixed Member Electoral Systems: A Definition and Typology", **Mixed-Member Electoral Systems**, Eds: Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, Oxford University Press, 2003, s. 9.

[199] TEZİÇ (2013), s. 335.

kısmi yenileme sistemi ile yerel yönetimin büyüklüğüne göre bir ya da iki yılda bir yenilenir.[200]

İngiltere kökenli tek turlu basit çoğunluk sistemi şöyle uygulanır: Örneğin, geçerli oy toplam sayısı 70 000 olan bir belediyede partilerin oyları A: 35 000 B: 20 000 C: 15 000 şeklindedir. Bu durumda A Partisinin adayı seçilmiş olur. Bu seçim sistemi, temsilde adalet ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Tek turlu seçim sistemi, partiler arasında anlaşmalara ve/veya tek isimli olmasının da etkisiyle yönetimin iki büyük parti arasında el değiştirdiği adaletsiz bir düzene evrilebilme potansiyelindedir. En nihayetinde bir parti ya da aday seçilmiş olacağı için, seçmenler ya tek partiye ağırlık vermekte ya da oyunun boşa gideceği kaygısıyla iki parti üzerinde oy yığılması görülebilmektedir. İngiltere örneğinde de olduğu gibi bazı ülkelerde, seçimden seçime oy verdiği partileri değiştirme potansiyeline sahip *marjinal seçim çevreleri* bulunur. Adaylar ve partiler, bu yerel yapılanmaların *yüzen oylarını* kazanabilmek için rekabet eder. Zira seçim sonuçları üzerinde, yüzen oyların belirleyici temel bir etkisi olur.[201] Bu belirleyici etki, söz konusu tek turlu çoğunluk sisteminin, yönetilenlerin esasen istedikleri başkanı seçmesindeki zorlukla birlikte seçim sonuçlarına bağlı adaletsizliği de gözler önüne sermektedir.

Bu sistemde adaletsizlik doğuran esaslı sonuçlarından biri de, bir partinin ülke çapında en çok oyu alamamış olmasına rağmen dar çevre ve çoğunluk usulü

[200] RALLINGS, Colin / TRASHER, Michael, **Local Elections in Britain, Routledge**, London 1997, s. 33-41.

[201] ATAR, Yavuz, **Türkiye'de Seçim Sistemlerinin Gelişimi ve Siyasi Hayat Üzerindeki Etkileri**, Konya 1990, s. 40-43; TÜRK, Hikmet Sami / TUNCER, Erol, **Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi**, Ankara 1995, s. 13; TEZİÇ (2013), s. 336.

nedeniyle meclisteki sandalyelerin çoğunluğunu elde edebilecek olmasıdır. Özellikle tek isimli tek turlu çoğunluk seçim sistemini benimseyen İngiltere gibi ülkelerde, seçimi kazanan partinin mecliste *aşırı temsili* ve daha az olan partinin de orantısız şekilde *eksik temsili* demokrasiyle bağdaşmaz.[202]

2. İki Turlu Çoğunluk Seçim Sistemi

Tek isimli iki turlu çoğunluk seçim sistemi, geleneksel Fransız seçim sistemi olarak anılır. Bu sistemde, adayın ilk turda seçilebilmesi için şu iki şart birlikte aranır: Aday, o seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların salt çoğunluğunu elde etmeli ve o seçim bölgesindeki toplam seçmen sayısının en az ¼'ü kadar oy almış olması gerekmektedir. **Salt (mutlak) çoğunluk usulüne göre**, bir aday ilk turda, seçim çevresi içindeki geçerli oyların yarısından bir fazlasını (salt çoğunluğunu) elde ederse, seçimi kazanmış olur. Özellikle ikinci şartın aranmasının sebebi, seçimlere katılım oranının düşük olması halinde, (Fransa'da sık sık karşılaşıldığı gibi) azlığın oyuyla seçim kazanmanın önüne geçmektir.[203] Yerel seçimlere seçmenlerin gösterdiği katılım ilgisinin genel seçimlerdekinden az olduğu düşünüldüğünde, bu koşulla amaçlanan olgunun önemi ortaya çıkar.

---

[202] Tek isimli tek turlu çoğunluk sisteminin uygulanmasıyla ortaya çıkan ve iki partinin ağırlıklı olarak oyların büyük çoğunluğunu aldığı iki partili sistemde, seçim sonuçları **Küp Kanunu** ile açıklanır. Buna göre, her partinin kazandığı sandalye oranı, aldığı oy oranının küpüne eşittir. Örneğin, A Partisi kullanılan geçerli oyların 3/5'ini ve B Partisi de 2/5'ini kazanmış olsun. Bunların mecliste temsil oranı 2/5 değil, $3^3/2^3$= 27/8 olur. Küp Kanununa göre aşırı temsil ve eksik temsil böyle ortaya çıkar. Bunu formüle etmek mümkündür: a ve b oyların oranı ve a' ile b' de kazanılan koltukların oranı olarak kabul edildiğinde formül, a'/b'= a^3/b^3 olacaktır. DUVERGER, Maurice, **"Factors in a Two-Party and Multiparty System" in Party Politics and Pressure Groups**, New York: Thomas Y. Crowell, 1972, s. 24.

[203] TEZİÇ (2013), s. 339.

Koşullar birlikte sağlandığı zaman, ikinci tura gerek olmaz. Hiçbir adayın bu koşulları sağlayamaması halinde, ikinci tur seçimler yapılır. İkinci tur seçimler kural olarak, ilk turun üzerinden kanunda öngörülen sürenin geçmesi ile yapılır. Bu seçim, ilk oylamada en çok oyu alan iki aday arasında gerçekleşir. Ancak bu sefer, en çok oyu alan aday seçimi kazanmış olur. İki turlu çoğunluk sistemi, çok partili hayata imkan tanır. Günümüzde iki turlu çoğunluk sistemi, Bulgaristan'da belediye başkanı seçimlerinde uygulanmaktadır.[204]

İlk tur seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğu ve seçmen sayısının ¼'ü koşulunu birlikte sağlayan aday olmadığı takdirde[205], bir hafta sonra ikinci tur seçim yapılır. Adayların ikinci tur seçimlere katılabilmesi için, ilk turda belli bir oy yüzdesine ulaşmış olmaları şartı aranır. Bu yüzdeye yalnızca bir adayın ulaşmış olması durumunda, en yakın oyu almış olan ikinci aday da ikinci tur seçime katılabilecektir. İkinci tur seçime katılmaya hak kazanan adaylardan birinin geçerli oyların basit çoğunluğunu alması, seçilebilmesi için yeterli olacaktır.

İki turlu seçimin özelliği, seçim öncesi partiler arası anlaşmalara imkan vermesidir. İlk turdaki seçim sonuçlarına göre, siyasi eğilimleri birbirine yakın olan partiler, karşı görüşteki partiyi zayıflatabilmek için birleşebilmektedir. Hatta birinin diğeri yerine seçimden *çekilmesi (retreat)* ya da *vazgeçmesi (withdrawal)* kavramları da yalnızca iki turlu seçim sistemine özgüdür. Bu devinimlerin seçmen psikolojisini de etkilediğinin görüldüğü sonuçlar incelenerek, iki turlu seçim sistemlerinde ilk

[204] KALABALIK (2005), s. 243.

[205] İlk turda bu iki koşulu birden yerine getiremeyen adaylara balotajda olanlar *(en bellotage)* denir. TEZİÇ (2013), s. 339.

turda seçmenin ve ikinci turda elemenin yapıldığı söylenebilir. İki turlu çoğunluk sistemi, çok partili yaşama elverişli bir ortam sağlar. Tüm partiler, en azından ilk turda seçilme şansına sahip olur. Benzer siyasi çizgi üzerinde durduğu halde daha zayıf olan adayların ilk turda elenmesi sağlanır. Bu da, ikinci turda sağlanacak birliklerle (çoğunluk sistemine rağmen) mecliste çeşitli görüşlerin temsiline imkan verir. Fakat ikinci turda, siyaset etiğine uymayacak vazgeçme ya da çekilmeler gerçekleşebilir. Çekilme ya da vazgeçmelerin, siyasi görüşler zemininden çok finansal çıkarlar zemininde kararlaştırılması buna örnektir. Üçüncü Cumhuriyet Dönemi Fransa'sında ve Alman İmparatorluğu zamanında bu tür çekilme ve vazgeçmelerin örnekleri görülmüştür. [206]

[206] DUVERGER (1972), s. 24-26; TEZİÇ (2013), s. 340-341.

B. Meclis Seçimi

1. Çoğunluk Sistemleri

Çoğunluk sistemi, tek isimli görünümleriyle dar bölgede uygulanabildiği gibi, listeli olarak geniş bölgede de uygulanabilir. **Listeli çoğunluk sistemine** göre, her belediye bir seçim çevresi olacaktır. Partiler, o çevreden belediye meclisine seçilecek üye sayısı kadar aday gösterirler. Seçmenler, oy pusulasında bulunan parti aday listelerinden birine oy verirler. Bu nedenle listeli çoğunluk usulüne çok isimli çoğunluk sistemi dendiği de olur. Fakat ikisi farklı kavramlardır. Her listeli seçim, aynı zamanda çok isimlidir. Fakat her çok isimli seçim listeli olmaz. Seçimin listeli olması, adayların seçmene sunuluş şekliyle ilgilidir. Listeli usulde, partilerin o seçim çevresinden seçilecek temsilci sayısınca aday göstermeleri zorunludur. Bu nedenle aynı zamanda çok isimli seçim şartı da sağlanmış olur. Günümüzde siyasi partiler bu listelerini, aday yoklamaları ya da önseçim yoluyla oluşturmaktadır. *Çok isimli seçimde* ise, adaylar seçmenlere teker teker sunulur. Seçmenler, tulum halinde tüm listeyi değil de, bireysel olarak aday seçme şansına sahip olur. Adaylar kendilerini liste halinde değil de bireysel olarak seçmene sunarlar. Seçmen, oy pusulasındaki adaylar içinden, o çevreden seçilmesi gereken temsilci sayısınca tercih yapabilir.[207]

Listeli seçim sisteminin değişik uygulanma usulleri vardır. Bunlardan bloke liste usulünde seçmen, bir partinin gösterdiği aday listesini aynen seçip hiçbir değişiklik yapmadan oylar. Karma liste usulünde ise seçmen, seçtiği partinin aday

[207] TEZİÇ (2013), s. 343.

listesinden istediklerinin ismini çizerek yerine başka listelerden adaylar koyarak oylama yapabilir.[208] Karma liste usulünde de adayların kendi özgün temsilci listesini oluşturup ona oy vermesi mümkünken; çok isimli seçimden en temel farkı, siyasi partilerin mutlaka o çevreden çıkacak temsilci sayısı kadar aday gösterme zorunluluğudur. Listeli çoğunluk sisteminin tek turlu ya da iki turlu seçimlerle uygulanması da mümkündür. Türkiye'de belediye meclisine üye seçiminde tek turlu listeli çoğunluk sistemi, 1946-1960 yılları arasında uygulanmıştır. Bu süreçte, seçmene karma liste yapma imkanı tanınmıştır.[209]

Çoğunluk seçim sistemlerinin tümünde, alınan oylar ile kazanılan sandalyeler arasında orantısızlık vardır. Çoğunluk sisteminin hangi yansıması olursa olsun, seçim sisteminden kaynaklı adaletsizlikler değişmez. Ancak bunlar arasından, seçmenler açısından en avantajsız olanının bloke listeli çoğunluk sistemi olduğu söylenebilir.[210]

Çoğunluk sisteminde kaçınılmaz olarak temsilde istikrar ilkesi öne çıkar. Bunu temsilde adalet ilkesi lehine dengelemek için İtalya gibi ülkelerde belediye başkanlığı seçimlerinde iki turlu çoğunluk sistemi uygulanır.[211]

---

[208] TEZİÇ (2013), s. 343.

[209] 4918 sayılı Kanun madde 24 ve 5545 sayılı Kanun'un 89'uncu maddesi. TEZİÇ (2013), s. 343.

[210] TEZİÇ (2013), s. 340, 344.

[211] TÜRK, Hikmet Sami/ TUNCER, Erol, **Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi**, TESAV Yayınları No: 6, 1995, s. 15.

2. Nispi Temsil Sistemleri

Nispi temsil sistemi, kaçınılmaz olarak tek turlu liste usulünün uygulandığı bir sistemdir. Liste ise, bir seçim çevresinde siyasi partilerce aday gösterilenlerin adlarının, oy pusulasında alt alta yazılmasına denir.[212] Demokratik çoğulculuğu sağlamak için ideal bir sistemdir. Fakat küçük partilere de siyasi hayata katılma ve yerel mecliste temsil edilme imkanı vermesinin bir sonucu olarak, yönetimde istikrarı sağlamak zordur. Yerel seçimlerde de, yerel meclis içinde karar almayı zorlaştıracak şekilde farklı siyasi temsillere imkan verir.[213] Liste usulünün ayrıca, seçmenin aynı anda birden fazla temsilciye oy verebilmesine imkan vermesi dolayısıyla, temsil mekanizmasını seçmen lehine güçlendirici bir yönü olduğu da savunulur. Liste usulünün yapısı gereği seçmen, listede yer alan isimlerin hepsinin siyasi yapısına ve vaadlerine vakıf olamamaktadır. Bu nedenle, o listeyi önermiş olan siyasi parti hakkındaki bilgi yeğlenmektedir. Seçmenlerin tercihlerinde siyasi partilerin oynadığı rolü artırması ve dolayısıyla adil temsil ve katılımı zorlaştırması da liste usulünün olumsuz yönlerindendir.[214] Finlandiya[215] ve Hollanda'da[216] belediye meclisi üyelikleri, siyasi parti listelerinin aldıkları oy oranında meclis sandalyelerine dağıtılmak suretiyle nispi temsil seçim sisteminin saf hali uygulanmaktadır. İsveç'te ise, benzer şekilde belediye meclis üyelikleri nispi temsil sistemine göre

[212] GÖZLER (2011), s. 732; TEZİÇ (2013), s. 345.

[213] TEZİÇ (2013), s. 345.

[214] ARMAOĞLU, Fahir H., **Seçim Sistemleri**, Ankara 1953, s. 43-44; DUVERGER, Maurice, **Siyasi Partiler**, Çev. Ergun Özbudun, Ankara 1986, s. 459.

[215] TOKER, M. Cem, **Finlandiya Yönetim Sistemi**, s. 308. <http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/finlandiya.pdf> (Erişim Tarihi: 25.09.2014).

[216] Dünyada Mahalli İdareler (1999), s. 311.

belirlenmekle birlikte, meclis üyelerinin ¼'ü üç yılda bir yenilenmektedir. Geri kalan ¾ oranında üyelikler ise dört yıl için seçilir.[217]

Bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oylar toplamının, o seçim çevresinin çıkaracağı üye sayısına bölünmesiyle elde edilen sonuca *seçim sayısı* veya *seçim kotası* denir.[218] Nispi seçim sistemlerinde seçim sayısı yöntemi uygulanır. Buna göre seçim sayısının bulunmasının üç yolu vardır. *Çevre seçim sayısı* denilen yönteme göre, her seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların seçilecek üye sayısına bölünmesi suretiyle sandalye dağılımı yapılır. *Değişmez tek sayı* olan seçim sayısı ise, tüm ülkedeki seçim çevrelerine uygulanmak üzere kanun koyucu tarafından belirlenir. Örneğin; ülke genelinde değişmez sayı olarak 100 000 belirlendiyse, her 100 000 oyların karşılık partilere bir sandalye verilir. Bu durumda çıkarılacak meclis üyesi sayısının önceden bilinmemesi, zorunluluktur. Üye sayısı, geçerli oylar içinden partilerin çıkaracağı değişmez tek sayıya bağlı olarak belirlenecektir. Bu usulün belediye seçimlerinde de uygulanması mümkündür.[219]

Nispi temsil seçim siteminde seçim sayısı hesaplamaları sonucunda hep bir artık ortaya çıkacaktır. Bu artık genelde temsilci bulamayan oy artığı olmakla birlikte, temsilci seçilememiş sandalye artığı şeklinde de ortaya çıkabilir. Değişmez tek sayı yöntemi uygulandığında, temsilci sayısı zaten seçim sonucunda belirlenecektir ve artık oylar da dikkate alınmaz. Artık oyların yerel ölçekte ve ulusal

[217] ÖZTÜRK, Feyza, "İsveç'te Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 12, S. 3, Temmuz 2003, s. 71.; TOKER, M. Cem, **İsveç Yönetim Sistemi**, s. 317. <http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/isvec.pdf> (Erişim Tarihi: 20.9.2014).

[218] KALABALIK (2005), s. 233.

[219] TEZİÇ (2013), s. 346.

ölçekte değerlendirilmesi mümkündür. Artık oyların yerel düzeyde seçim çevreleri ölçeğinde değerlendirilmesine yaklaşımlı nispi temsil ve ulusal ölçekte değerlendirilmesine ise nispi temsilin tam uygulanması denir.[220] Belediye seçimlerinde nispi seçim sistemi tercih edildiğinde, artık oyların yerel ölçekte temsilcilere dağıtılması gerekir.

Nispi temsil seçim sistemini anayasal hüküm ile güvence altına alan ülkeler bulunmaktadır. Bu hükümlere 1994 Belçika Anayasası'nın 62'nci maddesi, 1978 İspanyol Anayasası'nın 68 maddesi ve 1974 İsveç Anayasası 3'üncü bölümündeki 8'inci maddesi örnek gösterilebilir.[221]

Yaklaşımlı nispi temsil sisteminde seçim sayısı, o seçim çevresinde (beldede) kullanılan geçerli oyların, seçilecek temsilci sayısına bölünmesi ile elde edilir. Esasen nispi temsil sistemi, geniş çevrede daha iyi uygulanabilen bir sistemdir. Zira dar çevrede seçim sayısı, siyasi partilerin aldıkları oy oranına göre yüksek kalacaktır.[222] Hal böyleyken, sandalyelerin ve artık oyların paylaştırılması, geçerli oy sayısının az olduğu çevrelerde kesirli sayılarla yürümesi gereken bir işlem haline gelir. Bireysellik ilkesi gereğince bu mümkün olmayacağından, nispi temsili uygulayabilmek için bazı yaklaşımlara gerek vardır. Bu yaklaşımları üç başlık altında incelemek mümkündür: En büyük artık usulü, en kuvvetli ortalama usulü ve d'hondt usulü.

---

[220] TEZİÇ (2013), s. 346-347.

[221] TÜRK, Hikmet Sami, "Seçim Sistemleri ve 4125 Sayılı Kanun'un Getirdiği Yenilikler", **TESAV Haber**, Yıl 1, S. 1, 1996, s. 108.

[222] TEZİÇ (2013), s. 347.

En büyük artık usulünde, artık oylardan çıkarılacak üyelikler, artık oyların büyüklük sırasına göre dağıtılır. Hangi partinin artık oy sayısı çok ise, ilk dağıtım sonucu kalan üyelikler de ona verilir.[223] Örnek: Bir beldeden 25 üyeli belediye meclisi seçilecektir. Beldedeki geçerli oy sayısı 100 000'dir. Seçim sayısı ise, 4 000'dir. Partilerin aldıkları geçerli oy sayıları şöyledir: A Partisi 45 000, B Partisi 40 000, C Partisi 15 000. A Partisi 45 000:4 000= 11 üye, B Partisi 40 000:4 000= 10 üye, C Partisi 15 000:4 000= 3 üye çıkarabilecektir. Geriye 4 000 artık oy kalır. Üyelerin ise 24'ü dağıtılmış, 1'i dağıtılamamıştır. En çok artık oya C Partisi sahip olduğu için, dağıtılamayan bir üyelik de C Partisine verilecektir. Dağıtılamayan üyelik birden çok olsaydı, en büyük artığa sahip partiden başlanmak üzere, sıra ile dağıtılacaktı. Örnekteki küçük parti olan C Partisi'nden olduğu gibi, en büyük artık usulünde küçük partiler yarar sağlar.

En kuvvetli ortalama usulünde; partilerin aldıkları geçerli oy sayısı, ilk dağıtım sonucunda kazandıkları üye sayısına bölünür ve artık üyeler bu bölümlerin büyüklük sırasında göre dağıtılır.[224] Bu sistem Avusturya, Belçika, Finlandiya ve İtalya'da 1993 yılına kadar senato seçimlerinde uygulanmıştır. Bugün hala birçok Latin Amerika ülkesinde yerel meclis seçimlerinde uygulanmaktadır.[225] Yukarıdaki örnekten devam edersek, en kuvvetli ortalama usulüne göre belediye meclisi üyeliklerinin dağılımı şöyle hesaplanır: A Partisi 45 000:11= 4 090,90; B Partisi 40 000:10=4 000; C Partisi 15 000:3= 5 000. Bu hesaplamaya göre üyelik başına en

[223] KALABALIK (2005), s. 233.

[224] TEZİÇ (2013), s. 347.

[225] SARTORI, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 21.

kuvvetli ortalama A Partisi'ne aittir. Dağıtılamayan bir meclis üyeliği de A Partisine verilecektir. Dağıtılamayan üyelik sayısı birden fazla olması halinde, her bir dağıtılamayan üyelik için aynı işlem eklenerek tekrar edilir. Yani ikinci boş üyelik hesaplanırken A Partisinin oy sayısı 11'e değil, ilk artık paylaşımından sonra 12'ye bölünecektir. En kuvvetli ortalama sistemi, örnekten de görüleceği üzere, büyük partiler lehine sonuç doğurur. [226]

D'Hondt usulünün uygulamasında, yine seçim sayısı ve artık oylar dikkate alınır. Belçikalı hukuk profesörü ve matematikçi Victor d'Hondt'un 1949 yılında geliştirdiği bu usule, en yüksek ortalama usulü de denir. Her partinin aldığı geçerli oylar sayısı sırasıyla 1, 2, 3, 4, 5, … 'e bölünür. Bu bölenlerin ulaşacağı sayı, o seçim çevresinden çıkarılacak meclis üyeliği sayısına eşittir. Bu bölmeden elde edilen bölümler liste halinde yazılır. Listedeki bölümler arasında büyükten küçüğe doğru üyelik sayısınca sıralama yapılır ve hangi bölüm sayısı hangi partiye aitse o partinin adayı/ adayları seçilmiş sayılır.[227] Son kalan üyelik için birbirine eşit bölüm sayıları olması halinde, bunlar arasında kur'a çekilmek suretiyle üyeliği hangi partinin kazanacağı belirlenir.[228] Yukarıda verdiğimiz örnekte hesaplama kolaylığı için, seçilmesi gereken meclis üye sayısını 5 olarak belirlersek d'hondt usulüne göre oyların sandalyelere dağılımı şöyle olacaktır:

[226] TEZİÇ (2013), s. 348.

[227] JAMES (2003), s. 26; TEZİÇ (2013), s. 349. Örnekte bölme, bölen ve bölüm kavramları matematiksel terim anlamlarıyla kullanılmıştır.

[228] KALABALIK (2005), s. 234.

Partiler	1 ile bölme	2 ile	3 ile	4 ile	5 ile
A	**45 000**	**22 500**	15 000	11 250	9 000
B	**40 000**	**20 000**	13 333	10 000	8 000
C	15 000	7 500	5 000	3 750	3 000

Bu durumda A Partisi 2 meclis üyesi ve B Partisi de 2 meclis üyesi çıkarır. C Partisinden üye çıkmaz. Örnekte de görüldüğü gibi, d'hondt sistemi büyük partiler lehinedir. Bulgaristan[229] ve Portekiz'de[230] belediye meclisi seçimlerinde nispi temsil seçim sistemi d'hondt usulü ile uygulanmaktadır. Fransız matematikçisi Sainte-Laguä, büyük partilere daha da büyük avantajlı sonuçlar sağlayan *Sainte Laguä* sistemini önermiştir. Bu sistemin d'hondt sisteminden farkı, geçerli oyların üyelik sayısına gelinceye kadar ve fakat 1, 3, 5 gibi tek sayılara bölünerek dağılım hesaplamasıdır.[231]

Almanya'da oyların sandalyelere dağıtılmasında *Hare-Niemeyer* ve d'Hondt yöntemleri uygulanmaktadır. Hare-Niemeyer yöntemine göre, adayların oy dağılımında dikkate alınabilmesi için asgari bir oy almış olmaları gerekir. Hesaplama yapılırken öncelikle, dağıtılacak sandalye sayısı adayın aldığı oy ile çarpılır ve geçerli oylar toplamına bölünür. Böylece seçime girecek her parti ya da seçmen topluluğu için ayrılacak sandalye sayısı bulunur. Artık oylar ise, en büyük artık

[229] Dünyada Mahalli İdareler (1999), s. 167.

[230] Dünyada Mahalli İdareler (1999), s. 554.

[231] TEZİÇ (2013), s. 349.

yöntemine göre dağıtılır. Eyaletlerin genelinde ise, %5 seçim barajı uygulaması vardır.[232]

Norveç'te oyların belediye meclis üye sandalyelerine dağıtılmasında *"Norveç Usulü"* denen özgün bir yöntem geliştirilmiştir. Bu usule göre; seçime giren her liste için kullanılan oylar toplamı, seçilecek temsilci sayısının bir fazlasına bölünür. Bölümde elde edilen sayısı ise bir artırılır. Her liste için kullanılan oy sayısı, bir artırılmış bölüm sayısına bölünür. Bu bölmede elde edilen bölüm sayısı, o listenin aldığı sandalye sayısını göstermektedir. Bu usulle tüm sandalyelerin dağıtılamaması halinde; her liste için kullanılan oy sayısının bu sefer listenin kazandığı sandalye sayısının bir fazlasına bölüneceği yeni bir bölme işlemi yapılır. Gerekirse bu işlem sandalye sayısına artı iki, artı üç ve devam eden sayılar eklenerek sürdürülür.[233]

Nispi temsil sistemi seçim çevresi barajı ile birlikte uygulandığında, öngörülen barajı geçecek oranda oy alamayan partilerin aldıkları geçerli oy sayısı, üyelik dağıtımında hesaba katılmaz. Örneğin; Fransa'da aday listelerinin belediye meclisi üyelerinin sandalye dağıtımına katılabilmesi için %5 oranında oy alması şartı aranmıştır.[234] İtalya'da ise, nispi temsil seçim sistemine göre ve fakat çoğunluğun lehine olan daha adaletsiz bir sistem söz konusudur. İstikrarlı yönetim sağlamak amacıyla, nüfusu 15 000'den az olan belediyelerde, oyların çoğunu almış olan listeye meclis sandalyelerinin 2/3'ü verilir ve geriye kalan 1/3'lük sandalye ise kalan listeler arasında nispi temsil esasınca dağıtılır. Nüfusu 15 000'den fazla olan belediyelerde

[232] Dünyada Mahalli İdareler (1999), s. 67-69.

[233] Dünyada Mahalli İdareler (1999), s. 515-518.

[234] Dünyada Mahalli İdareler (1999), s. 272.

ise, oyların %50'sini alan bir aday listesi, %60'ını almış sayılarak hesaplama yapılır.[235] Görüldüğü gibi, amacın yönetimde istikrar ilkesini sağlamak olduğu seçim sistemi tercihlerinde baraj dışında bir yöntem geliştirilerek büyük partilere avantaj sağlanması da mümkündür. Bu nedenle seçim kanunları hazırlanır ve sürece ilişkin ilkeler benimsenirken temsilde adalet ilkesinin merkezde olması oldukça önemlidir.

3. Karma Sistemler

Dünyada seçim sistemi tercihlerinde, çoğunluk ve nispi temsil sistemlerini belli ölçüde karıştırıp bir arada kullanma eğilimi yaygınlaşmaktadır.[236] "Karma" başlığı altında incelenen sitemler, çoğunluk ve nispi temsil sistemlerinin her ikisinin de mevcut olumsuz yönlerini gidererek birleştirmeyi amaçlamış sistemlerdir. Almanya, İspanya, İtalya ve Japonya gibi ülkelerin karma seçim sistemi uygulamaları vardır.[237] Örneğin; Almanya, nispi temsile ağırlık veren karma sistemi uygularken İtalya, çoğunluk sistemine ağırlık veren bir karma sistemi tercih etmiştir.[238] Fransa'da IV. Cumhuriyet dönemi boyunca, 1951 tarihli kanun ile öngörülen birleştirilmiş listeli (karma) sistem uygulanmıştır.[239]

Almanya'da uygulanan karma sistem, "kişiselleştirilmiş çift oylu karma sistem" olarak bilinir. Tek isimli çoğunluk usulü ile listeli nispi temsil usulü birlikte

[235] Dünyada Mahalli İdareler (1999), s. 476-479.

[236] SHUGART / WATTENBERG (2003), s. 9.

[237] GÖZLER (2011), s. 735.

[238] KABOĞLU (2011), s. 203.

[239] TEZİÇ (2013), s. 355.

uygulanır.[240] Seçmenin bilgilendirilmesi ve dolayısıyla aktif katılımının önemsendiğinin bir göstergesi olarak, oy pusulasının bir tarafında adayların adları, meslekleri ve adresleri yazar.

Bu sistemde kullanılan ilk oy, tek isimli seçim çevresinden çoğunluk sistemine göre bir adayın seçilmesine imkan verir. İkinci oy ise, geniş bölgede, geri kalan sandalyelerin, parti listeleri arasında bölüştürülmesi ile değerlendirilir. Bu bölüştürme, en yüksek ortalama usulüne göre yapılır. Böylece meclis üyelerinin yarısı, dar bölge ve çoğunluk sistemine göre seçilmiş olurken, diğer yarısı da geniş bölge nispi temsil sistemine göre seçilmiş olur. Karma sistemlerden sayılmasına rağmen Alman sisteminde güçlü bir nispi temsil etkisi görülür. İtalya'da da 1993'te seçim sisteminde yapılan değişiklikle, seçmenlerin çift oy kullanması öngörülmüştür. Bu yönüyle Alman seçim sistemine benzeme eğiliminde olduğu söylenebilir.[241]

Lüksemburg yerel seçim sistemi[242] de karma sistem özelliklidir. Belediye seçimlerinde mahalleler ve mahalle nüfusları ölçüt olarak alınmaktadır. Belediyeler tek mahalleden oluşabileceği gibi, birden fazla mahalleden de oluşabilir. Belediye meclisi seçimlerinde esas olarak mutlak çoğunluk sistemi uygulanır. Fakat seçim yapılacak belediyenin herhangi bir mahallesinin ya da tek mahalleden ibaretse o mahallenin nüfusu 3000'in üzerindeyse, tüm mahalleler için aynı sandıkta aday listeleri üzerinden oylama yapılır ve meclis üyelikleri nispi temsil esasına göre dağıtılır. Birkaç mahalleden oluşan belediyelerin meclisinde, her mahalle kendi

[240] ÖDEN (2003), s. 56.

[241] KABOĞLU (2011), s. 203-204.

[242] Dünyada Mahalli İdareler (1999), s. 492.

nüfusuna göre temsil edilir. Seçimler mutlak çoğunluk esasına göre yapıldığında, mecliste her mahalleden en az bir üyenin bulunması koşulu getirilmiştir. Böylece, Lüksemburg belediye meclisi seçim sisteminde kendine özgü bazı kıstaslarla çoğunluk sistemi ve nispi temsil sistemi bir araya getirilerek karma bir sistem oluşturulmuştur.

IV. TÜRKİYE'DE BELEDİYE SEÇİMLERİ

A. Türkiye'de Belediye Yönetim Yapısı

Belediye, belde sakinlerinin yerel ve ortak olan ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Ancak nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde ise belediye kurulması zorunludur. Belde belediyesi ve ilçe belediyesi arasındaki tek fark nüfus bakımındandır. Bunun sebebi de, ilçelerin kanunla kurulması dolayısıyla, belediye olmak için aranan nüfus haddini aşmayan yerlerde de ilçe belediyesi olabilmesidir. Çalışmada, belediye seçim hukuku bakımından önemsiz olan bu ayrım kullanılmayacaktır.[243]

Türkiye'de belediyelerin yönetsel yapısı, 1984 yılından beri iki başlık altında incelenmektedir: Belde belediyesi ve büyükşehir (anakent) belediyesi. Böyle bir

[243] "İlk kademe belediyesi" kavramı 06.03.2008 tarihli 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (**R.G.** tarih 22.03.2008, sayı 26824 mükerrer) ile geçerliliğini yitirmiştir. Değişikliğin işlenmemiş olduğu kanun maddelerinde bu kavrama rastlamak mümkündür.

ayrıma gidilmesinin nedeni, hızlı şehirleşmenin yaşanması ve buna bağlı olarak yaşanan sorunların daha etkili çözümler için ihtiyaç doğurmasıdır. 1984 yılına kadar mevcut olan belediye sistemi, özellikle coğrafi ve demografik açıdan diğerlerinden daha büyük yerleşim alanlarında yetersiz kalmıştır. Bu yerleşim yerlerinde belediye hizmetlerinin bütünlüğünü ve etkinliğini sağlamak üzere, klasik belde belediyelerinden başka, büyükşehir belediye yönetimi öngörülmüştür.

1961 Anayasası'nda büyükşehir yönetim yapısına ilişkin bir düzenleme yer almamıştır. 1961 Anayasası döneminde, büyük yerleşim yerlerinde hizmetlerin toplu olarak gördürülebilmesine imkan tanıyan belediye birlikleri oluşturulmuştur. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesiyle büyükşehir belediyelerinin hukuki dayanağı oluşturulmuştur.

1. Belediye

Belediye idaresinin üç temel organı vardır: Belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni. Anayasa'nın 127'nci maddesi, "Mahalli İdareler" başlığını taşımaktadır. Madde hükmüne göre, belediye idaresinin kuruluş esasları kanunla belirlenir ve kanunda gösterilen karar organları, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur. Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda[244] gösterilen esas ve usullere göre

[244] 18 Ocak 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun (**R.G.** tarih 18.1.1984, Sayı 18285).

seçilir.[245] Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve üyeleri, seçmenlerce seçilerek oluşturulur.[246]

03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, 07.12.2004 tarihli 5272 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve fakat bu kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.[247] Belediye yönetim yapısı, 07.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile tekrar düzenlenmiştir. Bu kanunun oluşturulmasında; üniter devlet yapısı, idarenin bütünlüğü, merkezden ve yerinden yönetim anayasal ilkeleri, tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve genel olarak Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere bakışı dikkate alınmıştır. Bu kanunla birlikte demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik kavramlarının önemi konjonktürel olarak artmıştır.

Türkiye'de belediye yönetiminin kurulması nüfus kriterine bağlıdır. 1580 sayılı Kanundan farklı olarak 5393 sayılı Kanun ile, bir yerde belediye kurulması için aranan nüfus şartı 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Ancak nüfusu 5000'i aşan yerleşim yerlerinde belediye kurulabilecektir. Belediye kurulabilmesi için aranan diğer şartlar 5393 sayılı kanunun 4'üncü maddesinde belirtilmektedir. Buna göre, nüfusu 5000'i aşan ve köy statüsünde olan bir yerde belediye kurulabilmesi için köy ihtiyar heyeti kararı veya köydeki seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının imzasını içeren bir dilekçeyle o yerin en büyük mülki idare amirine başvurulmalıdır. Bir yerde belediye kurulmasında bizzat vali de gereklilik görebilir. Bunun üzerine,

[245] 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu madde 37 (R.G. tarih 13.07.2005, Sayı 25874).

[246] 5393 Sayılı Belediye Kanunu madde 17.

[247] AYM Kararı E. 2004/118, K. 2005/8, K.T. 18.01.2005, **R.G.** tarih 13.04.2005, sayı 25785.

beldede bir oylama yapılır. Oylama yapılmasını, yerel seçim kurullarından vali ister. On beş gün içinde oylama yapılıp sonucu valiliğe bildirilir.[248] Belediye kurulmasına ilişkin oylama sonucu ve il genel meclisi kararı, Vali'nin de görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'na bildirilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskân nedeniyle kurulan ve nüfusu 5000'in üzerinde olan bir yerleşim yerinde İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine çıkarılacak müşterek kararname ile belediye kurulabilir. Cumhurbaşkanının onayı ile belediye kurulması işlemi tamamlanmış olacaktır.[249]

5393 sayılı Kanun madde 4, 5 ve 6'da belediyenin kuruluşu ve sınırlarının değiştirilme usulleri düzenlenmiştir. Buna göre, kuruluşundan sınırların kesinleşip değişmesine kadar geçen süreç, Danıştay'dan görüş alınması dışında, tamamen yürütme ve idare makamlarının elinde şekillenmektedir. Bu noktada esas, mevzuata uygun şekilde belediye kurulmasıdır. Belediyelerin nüfuslarının birbirine denk olabilecek şekilde ayarlanması, idarenin elinde değildir ve güçtür. Oysa kanun koyucu, belediyelerin kuruluşundan halkın etkin temsili ve katılımına kadar her konuda kural koyan ve politika belirleyen konumundadır. Kanun koyucu, farklı demografik özellikler gösteren belediyelerde[250] yönetilenlerin eşit temsilini sağlayacak kural koyma yetkisine sahiptir. Belediye seçmenlerinin belediye meclislerinde eşit temsilini sağlamak için ilgili yerel yönetim seçim kanunu olan

[248] KELEŞ (2012), s. 256.

[249] KARAKILÇIK, Yusuf, **Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler**, Seçkin Yayınları, Ankara 2013, s. 157; ULUSOY / AKDEMİR (2010), s. 216; ŞENGÜL, Ramazan, **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli 2013, s. 78-79.

[250] Yerel yönetimler arası eşitliğin sağlanması sürecinde demografik özelliklerin önemi için Bkz. FAUGET (2012), s. 209.

2972 sayılı Kanun'da değişiklik yapılmalıdır. Kanun koyucunun tepkisizliği, eşit temsil hakkının ihlali sebebiyle sorumluluğunu gerektirir.[251]

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve üyeleri doğrudan seçmenlerce seçilir. Üye sayısı, kanunun öngördüğü doğrultuda[252] nüfusa bağlı olarak artar. Görevleri kanunla[253] belirlenir. Görevine giren konuları müzakere yoluyla görüşür ve karara bağlar.

Belediye meclisi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda madde 17-32 arasında düzenlenmiştir. Madde 17'de belediye meclisinin ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşacağı hükmü bulunur. Burada işaret edilen ilgili kanun, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'dur. 2972 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde belde belediyelerinin meclis üye sayılarının belirlenme usulü düzenlenmiştir. Buna göre, belediye meclisi üyelikleri için son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre;

---

[251] Amerika Birleşik Devletleri Yüksek Mahkemesi, 17 Şubat 1964 tarihli Wesburry v. Sanders kararında yaptığı yorumla; Anayasaya göre Kongre'ye üye seçimi sürecinde, seçmen sayısının seçim bölgeleri arasında eşit olması gerektiğine hükmetmiştir. Bu yorumu yapmasına sebep olan davaya konu esas sorun ise, Georgia Eyaleti'nde seçmen sayısının bir bölgeden diğerine 1'e 10 oranında değişiklik göstermesidir. Benzer şekilde, 15 Haziran 1964 tarihli Reynolds v. Sims kararında; seçim bölgeleri arasındaki temsil eşitsizliğine dayanarak Alabama kanun koyucusunun ilgisizliğini cezalandırmıştır. Amerikan Yüksek Mahkemesi böylece, seçim sürecinde uygulanacak kuralların tercihinin yargı denetimindeki yerine ve yargının gerektiğinde yasamaya nasıl müdahale edebileceğine tarihsel örnekler vermiştir. COTTERET / EMERI (1991), s. 31.

[252] 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun madde 5.

[253] 5393 sayılı Belediye Kanunu madde 18.

a) Nüfusu 10 000'e kadar olan beldelerde 9,

b) 10 001'den 20 000'e kadar olan beldelerde 11,

c) 20 001'den 50 000'e kadar olan beldelerde 15,

d) 50 001'den 100 000'e kadar olan beldelerde 25,

e) 100 001'den 250 000'e kadar olan beldelerde 31,

f) 250 001'den 500 000'e kadar olan beldelerde 37,

g) 500 001'den 1 000 000'a kadar olan beldelerde 45,

h) 1 000 000'dan fazla olan beldelerde 55 asıl ve aynı sayıda yedek üyelik hesaplanır.

Seçim günü yer değiştirme veya seçmen kütüğüne zamanında yazılamamış olma gibi nedenlerle, bazı belediyelerin nüfus/ seçmen sayısı oranları arasında önemli farklılıklar olabilmektedir. Bu durum da, bir belediyenin seçmenlerinin bir başka belediyeye oranla daha az temsil edilmesine sebep olmaktadır.[254] Bunu önlemek için, belediyelerin meclis üye sayılarının tespitinde sadece nüfus ölçütü yerine, belediyelerin demografik verileri ve seçmen sayısı oranlaması ve bu oranın coğrafi verilerle de ilişkilendirilmesine dayalı bir ölçüt geliştirilerek belirlenmesi gerekir.

2972 sayılı Kanun madde 28'de yedek üyelerin nasıl asıl üye olabilecekleri düzenlenmiştir. Buna göre, *"Belediye meclisi üyeliklerinde boşalma olduğu takdirde belediye başkanı beş gün içerisinde meclise katılacak yedek üyelerin adını yetkili seçim kurulundan sorar ve üç gün içerisinde adı bildirilen üyeyi davet eder. Bu suretle davet edilen üye, kalan süreyi tamamlar. Boşalan üyelik hangi ilçe veya siyasi partiye ait ise, davet edilecek yedek üye de, aynı ilçe ve siyasi partiden olur. Bir partiden boşalan asıl üyelik için,*

[254] BURAN, Hasan, **Seçim Sistemleri ve Türkiye İçin Yeni, Bir Seçim Sistemi Önerisi**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2005, s. 207.

o partiden davet edilecek yedek üye kalmamış ise veya boşalan asıl üyelik bir bağımsıza ait ise, parti ayırımı yapılmaksızın oy bölüşümünde sırası önde gelen yedek üye asıl üyeliğe davet edilir. Bir siyasi parti listesinden, meclis asıl üyeliğine seçildikten sonra, başka bir siyasi partiye geçen veya bağımsız kalanlardan asıl üyelik açıldığı takdirde, bu üyelerin meclis üyeliğine seçildikleri sırada mensup oldukları partinin yedek üyesi, asıl üyeliğe çağırılır."

Son yıllarda, belediye yönetim örgütlenmesi içinde belediye meclisinin öneminin azaldığı göze çarpar. Bunun üç temel nedeni vardır. İlk neden, meclisin belediye başkanını seçme yetkisinin kaldırılmasıdır. Bir diğer neden, önemli yetkileri bulunan genel sekreter ve encümenlerin atama ile göre gelmesidir. Üçüncü neden ise, belediye meclisi toplantılarına belediye başkanının başkanlık etmesi ve bazı meclis kararlarında başkanın veto hakkının olmasıdır.[255] Hem belediye yönetiminde başkanın rolü ve hem de bu sayılan sebepler nedeniyledir ki, belediye başkanının monolitik yapısı 1982 Anayasası döneminde güçlenmiştir. Yine de, seçmenlerin yönetimde daha etkin söz sahibi olması bakımından belediye başkanının seçimle belirlenmesi önemli bir adımdır. Belediye meclisi de, belediye yönetiminin temel karar organı olması ve çeşitli görüşlerin temsiline imkan sağlayacak şekilde kurul yapısında düzenlenmiş olması sebebiyle önemini korumaktadır. Demokratik halk katılımının daha etkin sağlanabilmesi için; belediye meclisi, belediye sakinleri açısından öneme sahip hemen her konuda karar alabilmelidir. Kurul yapısının amacına uygun olarak, genel karar almada özgür düşünce ve tartışmanın yerel merkezi olmalıdır.

[255] ERDER, Sema / İNCİOĞLU, Nihal, **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Yeni Yüzyıl Kitaplığı Türkiye'nin Sorunları Dizisi No: 23, İstanbul (tarihsiz), s. 25-27.

Belediyenin bir diğer organı ***belediye encümeni***dir. Bu organın niteliği tartışmalıdır. Duruma göre karar organı, danışma organı ya da yürütme organı olarak nitelendirildiği olmaktadır. Encümenin niteliği, yapısı ile doğrudan ilişkili olduğundan, niteliğinin belirlenmesi önemlidir. Zira Anayasa'nın 127'inci maddesinde yerel yönetimlerin karar organları üyelerinin seçimle belirleneceği hükmü emredicidir.

5393 sayılı Kanunun 34'üncü maddesinde belediye encümeninin görevleri sıralanırken; 'belirlemek' ve 'karar vermek' ifadelerinin de kullanılmış olması dolayısıyla, encümenin karar organı olarak etkin olduğu kanısı ağır basmaktadır. Bu görüşe göre, aynı kanunun 33'üncü maddesinde belediye encümeninin yapısı düzenlenirken belediye birim amirlerinin encümen üyesi olması ve belediye başkanının encümendeki etkinliği, encümenin karar organı olması ile çelişmektedir. 5393 sayılı Kanunda düzenlendiği haliyle belediye encümeninin yapısının Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla, 2005 yılında Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmıştır.[256] Doktrinde Kalabalık, belediye encümenini yürütme organı olarak görmektedir.[257] Turan Yıldırım ve Şeref Gözübüyük gibi yazarlar ise, belediye encümenini karar organı olarak görmekte[258] ve bu nedenle oluşumunu Anayasaya aykırı bulmaktadır.[259] Yıldırım'a göre, Anayasaya aykırılığı ortadan kaldırmayacak olmakla beraber, belediye encümeninde belediye hizmetleri konusunda bilgi ve tecrübe sahibi birim amirleri bulunmalıdır. Zira belediye başkanının birim

[256] AYM kararı E. 2005/95, K. 2007/5, K.T. 24.1.2007, **R.G.** tarih 29.12.2007, sayı 26741.

[257] KALABALIK (2005), s. 433.

[258] GÖZÜBÜYÜK (1971), s. 139.

[259] YILDIRIM, Turan, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, İstanbul 2005, s. 210-211.

amirlerinin amiri olması dolayısıyla, belediye meclisi üyeleri genelde başkanla aynı siyasi partiden üyeleri birim amiri olarak seçmektedir. Meclisin çalışma kolaylığı açısından benimsediği bu uygulama, belediyeleri yürütme organının egemenliğine sokmaktadır.[260] TODAİE'nin Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporunda, belediye encümeninin adının "belediye yürütme kurulu" olarak değiştirilmesi önerilmektedir.[261]

Belediye encümeninin belediye yönetsel yapılanması içindeki yerinin belirlenmesi, Anayasada yerel yönetimlerin karar organlarının seçim ile iş başına geleceğine ilişkin yukarıda değindiğimiz hükmü nedeniyle önemlidir. Belediye encümeninin karar organı olarak tespiti halinde, üyelerinin seçim yoluyla belirlenmesi gerekecekti. Mevcut durumda karar organı olarak kabul edilmediği, oluşumuna ilişkin aşağıdaki açıklamalarımızla da aşikârdır. Bu nedenle çalışmamızda, belediyenin encümen organı seçimler bakımından incelenemeyecektir.

Belediye Encümeni; il belediyelerinde ve nüfusu 100 000'in üstündeki belediyelerde meclisin kendi üyeleri arasından her yıl seçeceği 3 üye ile başkanın birim amirlerinden (biri mali birim amiri olmak üzere) bir yıllığına seçeceği 3 üye ve bir de başkanın kendisi olmak üzere 7 kişiden oluşur. Diğer belediyelerde ise; belediye meclisince seçilecek 2 üye ile, başkanın 1 yıl için seçeceği (biri mali birim amiri) birim amirlerinden 2 üye ve kendisi olmak üzere 5 kişiden oluşur.

---

[260] YILDIRIM, Turan (2005), s. 211-212; AKYILMAZ, Bahtiyar, **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya 2004, s. 208; YILDIRIM, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri I**, Mimoza Yayınları, Konya 2005, s. 103.

[261] **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, TODAİE Yayınları No: 238, Ankara 1991, s. 193.

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve tüzel kişiliğin de temsilcisidir. Görev süresi boyunca siyasi partilerde görev alamaz profesyonel spor klüplerine başkanlık yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. Göreve gelemediği hallerde ise, meclis üyelerinden birini yerine vekil tayin eder. Belediye yönetim yapılanmasında, belediye başkanı etrafında harelenmekte olan monolitik bir mekanizma mevcuttur.[262]

Belediye başkanının ve meclisinin, belediye yönetsel yapılanması içindeki yerini belirlemek, ülkemizde benimsenmiş olan belediye seçim sistemlerini yorumlamak bakımından önemlidir. Seçim sistemi tartışmaları, meclis üye sayıları ve belediye başkanının yapılanma içinde özgülendiği konumu ile yakından ilgilidir.

[262] AKBULUT, Örsan, "Yerel Seçim Sistemi Değişmeli", **Cumhuriyet Gazetesi**, 19.11.2003, s. 2.

2. Büyükşehir Belediyesi

Her ülkenin kendi siyasal sınırları içinde yerel yönetimlere verdiği değer farklıdır. Yerinden yönetime verilen önemle bağlantılı olarak da, metropoliten yönetimlerin dayanacağı temel ilkeler şekillenir.[263] Türkiye'de metropoliten yönetim modeli olarak *büyükşehir belediyesi* yapılaması tercih edilmiştir. Büyükşehir; ekonomik ve toplumsal yaşamın çekirdek bir belde egemenliğinde olduğu, çekirdek belde ve çevre beldelerin birbirlerine ortak çıkarlarla bağlı olduğu, sınırlarının coğrafi ya da kanuni kurallarla değil günlük iş yoğunluğuyla belirlendiği gelişmiş alanları ifade eder.[264] Şehrin bütününün yönetiminde eşgüdümü sağlama görevi, büyükşehir belediyelerine aittir.[265] Büyükşehir belediye yapılanması ile, merkezi yönetim kendine tek muhatap arama kaygısı gütmektedir. Belediyeler, demokratik katılımın odak noktasıdır. Oysa halkın katılım ve denetim imkanına en çok sahip olduğu belediyelerin sayısı oldukça fazladır. Belediyelerin ayrı ayrı iplerini elinde tutabilmek, merkezi yönetime zor gelmektedir. Büyükşehir belediye başkanlarının merkezi yönetim ve hükümetle sıkı ilişkisinin saiki budur. Merkezi yönetime aşırı bağlı büyükşehir belediye yönetim kültürü, yerel yönetimlerin var olma gerekçelerine ters bir bürokratik yapılanma oluşturmuştur.[266]

---

[263] TUZCUOĞLU, Ferruh, **Metropoliten Yönetim**, Sakarya Kitabevi, Sakarya 2003, s. 79.

[264] BLAIR (1981), s. 150.

[265] DEMİRAL, Berkan, "Türkiye'de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın, Ankara 2007, s. 67-68.

[266] DEMİRAL (2007), s. 80.

Türkiye tarihinde ilk kez 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesi ile, 'büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği' düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulmasının önü açılmıştır. Bu, önemli bir gelişmedir. Zira öncesinde anakent ölçeğinde karşılaşılan sorunlar geçici bazı yöntemlerle giderilmeye çalışılmıştır.[267] Yine ilk kez 1984 yılında 2972 sayılı Kanun ile, büyükşehir belediyesinin kanuni sınırları çizilmiştir. Buna göre, merkezdeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde birer büyükşehir meclisi ve ilçelerde de ayrıca bir ilçe belediye meclisi kurulacaktır. Ayrıca, hem büyükşehirler ve hem de belde belediyeleri için ayrı ayrı başkanlar seçilecektir. Bu kanundan sonra sırasıyla Mart 1984'te 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Temmuz 1984 tarihinde de 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Kurulmasına İlişkin Kanun ihdas edilerek düzenlemelere gidilmiştir. Bu kanunlar ile, büyükşehir belediyelerinin göreceği kamu hizmetleri ile, belde belediyelerinin göreceği kamu hizmetleri birbirinden ayrılmıştır.

Türkiye'de 1984 yılında bir metropoliten yönetim sistemi olarak oluşturulan büyükşehir belediye sistemi, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile yeniden yapılandırılmıştır. Yeni büyükşehir belediye sistemi, 'yönetişim' kavramına dayandırılmıştır. Bugün sayılarının kanun hükmünde kararnamelerle artırılan[268] büyükşehir belediye yapılanması Fransız örneğinin bir uyarlamasıdır.[269] 5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesinin tanımını değiştirmiştir. 3030 sayılı

[267] DEMİRAL (2007), s. 85.

[268] 504 ve 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler gibi.

[269] DEMİRAL (2007), s. 87. Karşı görüş için Bkz. MERİÇ, Osman, "Büyükşehir Belediyeleri ile Diğer Belediyeler Arasında Görev, Yetki ve Teşkilat Farkları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S. 496, Yıl 1987, s. 62-68.

Kanunda belediye bünyesinde birden fazla ilçe bulunduran büyükşehirlerden söz edilirken, 5216 sayılı Kanunda en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesini kapsayan belediyelere büyükşehir belediyesi denmiştir.

Büyükşehir tüzel kişiliğini, büyükşehir belediye başkanı temsil eder. Belediye başkanı ayrıca, büyükşehir belediye meclisinin aldığı kararları uygulaması dolayısıyla, yürütme organıdır. Büyükşehir belediye meclisi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda madde 12-15 arasında düzenlenmiştir. Madde 12'de büyükşehir belediye meclisinin büyükşehir belediyesinin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşacağı belirtilmiştir. Burada işaret edilen ilgili kanun, 2972 sayılı Kanundur.

2972 sayılı Kanunun 6'ncı maddesindeki düzenlemeye göre büyükşehir belediye meclisi; belediye sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşur. Bu hesaplamada artık sayılar dikkate alınmaz. Yedek üyelikler de aynı şekilde hesaplanır. Büyükşehir belediye meclisine katılacak üyelerin, ilçe belediye meclisi üyeleri arasından seçiliş sırasına göre ve kontenjandan seçilene öncelik verilmek suretiyle belirlenmesi gerekir.[270] Büyükşehir belediye meclisine katılacak beşte birlik ilçe belediye meclisi üyelerinin belirlenmesi, seçiliş sırasına göre olur. Büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir belediye meclisi üyesi olanların, ilçe belediye meclisi üyelikleri de devam eder.

[270] YSK Kararı tarih 24.08.2004 ve sayı 2509. Aktaran: KUBAT, Mehmet Doğan, **Seçim Mevzuatı**, İstanbul 2009, s. 866.

Büyükşehir belediye yapılanmasında, yalnızca belediye başkanı halk tarafından söz konusu koltuk için seçilerek göreve getirilir. Büyükşehir belediye meclis üyeleri, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe ve belde belediyelerinin meclisleri içinden gelir. Büyükşehir belediye başkanının seçim usulü ile belde belediye başkanlarının seçim usulü birbirinden farklı olmadığından aynı üst başlık altında incelenecektir. Yine Türk belediye seçim hukuku bakımından ilçe ve belde belediyesi organlarının seçim usulleri arasında bir fark olmadığından, bu ayrım da kullanılmayacaktır.

B. Belediye Seçiminin Önkoşulları

1. Seçme Yeterliği

Seçme hakkı ve seçim özgürlüğü, demokratik bir yönetimin zorunlu koşularının başında gelir.[271] Seçme hakkı, Anayasa'nın 67'nci maddesi ile güvence altına alınmış temel bir haktır. Her ne kadar hukukumuzda zorunlu oy ilkesi benimsenmiş olsa da; seçme hakkı, oy vermek suretiyle aktif olarak kullanılabileceği gibi, oy vermemek suretiyle pasif olarak da kullanılabilir.[272] Seçme hakkı, yerel yönetimlerin üzerinde şekillendiği sacayağının[273] en önemli koludur.

Genel oy hakkı, dünyada hemen her devletin anayasasında düzenlenmiştir. Bu hakkın sınırlarını belirleme serbestisi ise kanun koyucuya aittir. Seçmen

[271] ÖDEN (2003), s. 11; KALABALIK (2013), s. 599.

[272] JAMES (2003), s. 43.

[273] Yerel yönetimlerin dayandığı sacayağının kollarını şu kavramlar oluşturur: seçme hakkı, seçime giren siyasi partiler ya da adaylar ve seçim. FAUGET (2012), s. 209.

olabilmek için kanun koyucu tarafından öngörülen kurallar, genel oy hakkını kendi kendine karşı koruyan bir mekanizma olarak işlemektedir.[274]

a. Olumlu Koşullar

i. Vatandaşlık

Türkiye'de Anayasa'nın 67'nci maddesi gereğince, ancak Türkiye Cumhuriyeti *vatandaşı* olanların oy hakkı bulunmaktadır. Yani, seçme (ve seçilme) hakkı Anayasa'da yine siyasal hak ve özgürlüklerden sayılan vatandaşlık[275] ile içkin hale getirilmiştir. 1961 Anayasası ve 1981 Anayasası'nın ilk halinden farklı olarak, 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği ile, yurt dışında bulunan vatandaşlara da oy hakkı[276] tanınmıştır.[277] Genel seçimlerde uygulama alanı bulan bu hüküm, yerel seçimlerde uygulanamamaktadır. Kanun koyucunun görevi, yurt içinde veya dışında yaşayan tüm vatandaşların oy hakkını, kullanabilmesini sağlamaktır. Devlet, yurt dışında bulunan vatandaşların oy kullanmasını sağlarken de, Anayasa'da belirtilen seçim ilkelerine uygun tedbirler almakla görevlidir.[278]

---

[274] COTTERET / EMERI (1991), s. 19.

[275] Temsili demokrasi gibi, vatandaşlık kavramı da modern devletin gelişimiyle devlet yönetiminde merkezi bir yere sahip olmuştur. SAYGILI, Abdurrahman, "Modern Devletin Çıplak Sureti", **AÜHFD**, C. 59, S. 1, Ankara 2010, s. 90.

[276] Yurt dışında yaşayan vatandaşlara oy hakkı tanınmasının AİHS bağlamında bir zorunluluk olmadığına ilişkin AİHM'in görüşü bulunmaktadır. Bkz AİHM Büyük Daire, Sitaropoulos ve Giakoumopoulos vs. Yunanistan Davası Kararı No: 42202/07, K.T. 15.03.2012.

[277] 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun (**R.G.** tarih 26.07.1995, sayı 22355).

[278] AYM Kararı E. 2008/33, K. 2008/113, K.T. 29.5.2008, **R.G.** tarih 05.07.2008, sayı 26927.

Yabancılar, anayasanın hükmü gereğince, oy hakkından mahrum bırakılmışlardır. Bunun sebebi, ulus devletlerin gelişimiyle artan, ürkek milliyetçi reflekslerdir. Zira ulus devletler, haklarını kıskançlıkla savunan yurttaşların, ardına gizlendikleri sığınakların sınırlarını geçilmez yapan bir harca dönüşmüştür. Bazı ülkelerde yerel yönetimler, seçme hakkına getirilen vatandaşlık kısıtını aşmak için çıkış noktası olarak görülmüştür. 20'nci yüzyılın ikinci yarısından itibaren özellikle Avrupa'nın kuzeyinde, yerel seçimlerde yabancılara oy hakkı tanınmıştır. İsveç, Danimarka, İrlanda ve bazı İsviçre kantonlarında bazı yabancılara yerel seçimlere katılma hakkıyla sınırlı olarak yerel vatandaşlık statüsü verilmektedir.[279] Avrupa Birliği'nde de, 1992 yılında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması'ndan sonra bu yönde genel bir adım atılmıştır. Birlik üyesi olan devletlerde, kendi ülkelerinde ikamet eden diğer üye ülke vatandaşlarına özellikle yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy hakkı tanınmıştır.[280] Almanya'da yerel seçimlerde oy kullanabilmek için Alman vatandaşı olmak şartı aranmamıştır. Avrupa Birliği üyesi ülkelerden birinin vatandaşı olup o yerde ikamet ediyor olmak, yerel seçimlerde oy kullanmak için yeterlidir. Yerel seçimlerde Birlik vatandaşlarının bireysel olarak oy kullanabilmelerinden başka, yerel seçmenler birliği kurarak da seçme hakkını kullanabilirler.[281]

[279] COTTERET / EMERI (1991), s. 25-26; KALABALIK (2013), s. 600.

[280] KABOĞLU (2011), s. 197.

[281] Bu kural, Maastricht Anlaşmasının bir gereğidir. JAMES (2003), s. 43.

ii. Yaş

Seçmen olabilmek için aranan olgunluk yaşına siyasi rüşt yaşı denir.[282] Her devlet, benimsediği demokrasi anlayışı çerçevesinde, seçmen olabilmek için yaş kısıtı[283] öngörmektedir. Oy hakkının tarihsel ilerlemesi boyunca uzun zaman, seçmen yaşının düşüklüğü rejimin demokratikliğinin bir göstergesi olarak kabul edilmiştir. Günümüzde demokratik devlet ve seçmen yaşının düşüklüğü arasında mutlak bir bağlantı olmadığı fikri genel kabul görmektedir.[284]

1924 Anayasası, siyasi rüşt yaşını erkekler için on sekiz olarak belirlemiştir. 1934 yılında kadınlara da seçme hakkı tanınmış ve siyasi rüşt yaşı kadın ve erkekler için yirmi ikiye çıkarılmıştır. 1961 Anayasası'nda seçmen yaşı öngörülmemiştir. Bu dönemde uygulama alanı bulan 298 sayılı Kanun ise, seçmen yaşını yirmi bir olarak düzenlemiştir. 1982 Anayasası'nın 67'nci maddesinde vatandaşların seçme hakkını kullanabilmeleri için doldurmuş olmaları gereken asgari yaş düzenlenmiştir. Anayasa'nın orijinal halinde yirmi bir olarak düzenlenmiş olan seçme yaşı, 1987

[282] TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU (2012), s. 218.

[283] Genel olarak, oy hakkında yaş kısıtı öngörülmesinin saikinin, gençlerin deneyimsizliği ve bilgisizliği olduğu fikri hakimdir. Geçmişte bazı ülkelerde, eşit oy ilkesine istisna olabilecek aile oyu uygulaması, yaş kısıtını aşmak için öngörülmüştür. Oy hakkından, yalnızca yaş sınırına ulaşamamış olmaları sebebiyle yararlanamayanların bu hakları, ergin olmayanın eylemlerinden sorumlu olana aktarılır. Böylece, aile reisine aile oyu sorumluluğu verilmiş olur. Bu yöntem, Belçika'da bir süre uygulama alanı bulmuştur. COTTERET / EMERI (1991), s. 21.

[284] Yine de, genellikle düşük seçmen yaşından yana tutum sergilenmektedir. Bu eğilimde, günümüz toplumlarının ekonomik ve sosyal hayata katılımlarının geçmişe oranla daha erken yaşta başlamasının büyük etkisi vardır. COTTERET / EMERI (1991), s. 19-20.

yılında değiştirilerek 20 yaşa[285] çekilmiştir.[286] Madde hükmü, 1995 yılında bir değişiklik daha geçirerek bugünkü halini almıştır.[287] Değişiklik, ilgili kanun olan 298 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesine de aynen işlenmiştir. Buna göre, on sekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir. Böylece Türk Anayasa Hukukunda ilk defa, kadın ve erkeğin rüşt yaşı ile siyasi rüşt yaşı eşitlenmiştir.[288]

iii. Seçmen Kütüğüne Yazılı Olmak

298 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi hükmüne göre, seçmen olan vatandaşları teker teker oturdukları yere göre kayıtlayan ve ilgili tüm seçmen bilgilerini tutan bilgisayar ortamına "seçmen kütüğü" denir. Seçmen sıfatını kazanabilmek için, vatandaşlık ve yaş kıstaslarına uymaktan başka, seçmen kütüğüne de kayıtlı olmak şartı aranmaktadır. Sandık seçmen listesine kayıtlı olmayanlar, seçim günü oy kullanamaz. Bu, seçmen olmak için gerekli ve fakat yeterli olmayan koşullardan biridir. 'Kayıtlı seçmen' ifadesinin kullanımı teknik olarak yanlıştır.[289] Çünkü ilgili kanun kuralları çerçevesinde 'seçmen' sıfatını kazanabilmek için seçmen kütüğüne kayıtlı olmak şartı aranır. Fiilen seçmen olmanın diğer şartlarını gerçekleştirmiş ve fakat kütüğe kayıt olmamış kişilerin ancak seçme yeterliğine sahip olduğundan söz edilebilir. Seçmen kütüğüne kayıt olmayan kişilere seçmen

[285] Japonya'da belediye seçimlerinde oy kullanabilmek için aranan yaş sınırı 20'dir. ULUSOY, Ahmet / VURAL, Tarık, "Japonya'da Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Haziran 2001, s. 4.

[286] 17.05.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanun (R.G. tarih 18.05.1987, sayı 19464 mükerrer).

[287] 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun (R.G. tarih 26.07.1995, sayı 22355).

[288] TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU (2012), s. 219.

[289] TEZİÇ (2013), s. 339.

denemez.[290] Yurt dışında ikamet eden vatandaşlar da, 298 sayılı Kanun'un 35'inci maddesinin Yüksek Seçim Kurulu'na verdiği yetki ile belirlenen esas ve usuller çerçevesinde seçmen kütüğüne adres bilgileri ile kaydedilir. Ayrıca Yurt dışında da seçim kurulları örgütlenmesi, 2012 yılında 298 sayılı Kanun'a eklenen[291] 20/A maddesi ile düzenlenmiştir.

b. Olumsuz Koşullar

i. Kısıtlı Olmamak

Hukuk devletinde, kişilere haklar verilir ve bunların belli sınırlar ve usuller dahilinde kullanılması öngörülür. Kullanacağı hakkın mahiyetini ve sonuçlarını, içinde bulunduğu mental durum sebebiyle anlayamayacak ve sorumluluğunu da alamayacak olanlar, bazı hakları kullanmaktan mahrum bırakılabilir. Zira her hakkın belli sorumluluklar çerçevesinde kullanılması, hukukun temel kurallarındandır.[292] İşte 298 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi de, kısıtlı olanların seçme hakkını kullanamayacaklarını hükme bağlamıştır. Kısıtlılık kurumu ve kısıtlıların hacir altına alınmaları konuları, Medeni Kanun'da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

[290] Seçmen olmaya engel olan olumsuz koşullar ile, seçim günü oy kullanamayacaklar arasındaki farkın sebebi de budur.

[291] 09.05.2012 tarih ve 6304 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **R.G.** tarih 18.05.2012, sayı 28296.

[292] TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU (2012), s. 219.

ii. Kamu Hizmetlerinden Yasaklı Olmamak

Siyasi bir hak olan seçme hakkını kullanabilmek için, vatandaşın kamu hizmetlerinden yasaklı olmaması şartı aranır. Seçmen, esasen 'kamu hizmeti' terimini karşılayacak bir iş icra etmez. Buna rağmen hukuk, seçmenin oy kullanması işlevini kamu menfaatlerine doğrudan etki edecek kamusal bir işlev olarak değerlendirmiştir.[293] Bu işlevi yerine getirme yeterliğini de ararken, kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için aradığı asgari şartları, seçmen için de öngörmüştür. Bu yetersizlik genelde ceza mahkumiyetlerine bağlanmaktadır.[294]

Teziç bunu, "toplumsal ahlak dürüstlüğü" ilkesine dayandırmış ve kamu hizmetlerinden yasaklı olanların seçmen olmasının bu ilkeye aykırılık teşkil edeceği sonucuna varmıştır.[295] *Cotteret ve Emeri*'ye göre, kanun koyucu bu yeterlik engelini getirmesiyle, bazı seçmenlerinin oylarının suçlarınca lekelendiği ve artık dikkate alınmaması gerektiği kanısında olduğunu açıkça ifade eder. Genel halk kitlesiyle açık bir karşıtlık içine girenler, seçmen olamazlar. Yazarlara göre, vatandaşların işledikleri suçlar nedeniyle seçmen olma haklarından mahrum bırakılmasının temelinde oldukça belirsiz ve maddi bir içeriği olmayan hukuksal nosyon vardır. Zira tarihsel süreçte ve fiiliyatta bu nosyon, hukuki zeminden siyasi zemine kaymış ve vatandaşları ideolojik olarak konformist olmamaları nedeniyle cezalandırmak için de

[293] COTTERET / EMERI (1991), s. 16.

[294] KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer, **Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri**, AÜHF Yayını, Ankara 1970, s. 192.

[295] TEZİÇ (2013), s. 303.

kullanılır olmuştur. Bu nedenle, esas sorun, bu nosyonun gerçek içeriğini belirlemektir.[296]

Hukukumuzda 298 sayılı Kanun'un 8/2 maddesi ile, seçmenlik sıfatına sahip olabilmek için, kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak şartı getirilmiştir. Vatandaşın kamu hizmetlerinden yasaklı olma halleri ise, Türk Ceza Kanunu madde 53/1-b ve 53/2 ile düzenlenmiştir. Buna göre, bir kimse kasten işlemiş olduğu bir suçtan dolayı hapis cezasına mahkum olmuşsa, cezanın infazı tamamlanıncaya kadar seçme ve seçilme hakkından mahrum olur.

c. Seçim Günü Oy Kullanamayacak Olanlar

Seçim günü oy kullanamayacak olanlar, seçmen olmanın diğer tüm koşullarını gerçekleştirdiği halde, kanun koyucunun kişinin içinde bulunduğu belli bir statüye bağlanmış kısıtlardır. Genelde kişinin o statüden çıkmasıyla oy kullanabilecek hale gelmesi nedeniyle de geçicidir. Bu geçicilik özelliği dolayısıyla da, seçmen olabilmenin olumsuz koşulları başlığı altında değerlendirilmezler. Bunları, seçme hakkının istisnaları olarak adlandırmak da mümkündür.[297]

Anayasanın 67/5 ve 298 sayılı Kanunun 7'nci maddelerinde, seçim günü oy kullanamayacak olanlar belirlenmiştir. Buna göre seçim günü: Silahaltında bulunan erler, onbaşılar ve kıta çavuşları; askeri öğrenciler; ceza infaz kurumlarında hükümlü olarak bulunanlar oy kullanamazlar. Bu sayılan kişi grupları, her ne sebeple olursa

[296] COTTERET / EMERI (1991), s. 22-23.

[297] YSK Kararı No: 590, **R.G.** tarih 31.12.2013, sayı 28868.

olsun, izinli bulunsalar dahi oy kullanamayacaklardır. Anayasada özellikle askerler için böyle bir hükmün yer almasının sebebi, kuşkusuz ki askeriyeye hakim olan emir-komuta zinciridir. Askeriyenin bünyesinde bulunup sayılan kademelerde olan ve bu kısıtlama olmasaydı seçmen olabilecek kişilerin, oy verirken üstlerinin baskısı altında kalabilecekleri düşünülerek[298], kısmen tarafsızlıkları sağlanmıştır.

Askerler, meşrutiyet döneminden 1961 Anayasası dönemine gelinceye değin oy kullanamamışlardır. 1961 Anayasası döneminde 298 sayılı Kanun ile birlikte, askeriye kurumu çalışanlarına seçme hakkı tanınmıştır. 1982 Anayasası döneminde yeniden düzenlenmeye gidilmiştir. Buna göre, askeri okul öğrencileri ve muvazzaf askerler oy hakkından yoksun bırakılmıştır.[299] Bunun sebebi, ordunun kamu işlerine doğrudan müdahale etmesinden duyulan korkudur.[300]

Marcel Prélot'a göre, mahkumların oyları, suçlarıyla lekelenmiştir ve artık dikkate alınmaz. Bu fikir, uzun yıllar kanun koyucuya ilham kaynağı olmuştur.[301] Bu bağlamda 1982 Anayasasının ilk halinde de, tutuklu ve hükümlü ayrımı yapılmadan, cezaevinde bulunan herkes, seçim günü oy kullanamayacaklardan sayılmıştır. 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile *tutuklular* için getirilen oy kullanma engeli kaldırılmıştır. 2001 yılında ise, hükümlülerin oy kullanamayacağı kuralına *taksirli suçlardan hüküm giymiş olanlar* için bir istisna getirilmiştir.[302] 298 sayılı Kanunun

[298] KARAMUSTAFAOĞLU (1970), s. 199.

[299] ZABUNOĞLU (2013), s. 204.

[300] COTTERET / EMERI (1991), s. 24.

[301] COTTERET / EMERI (1991), s. 23.

[302] "Seçmen kütüğüne kayıtlı olup olmamanın belgelendirilmesi taksirli suçlardan hükümlü ile tutuklu seçmene aittir. Kesinleşen seçmen kütüğünde kayıtlı olup da, ceza ve tutukevinde bulunan taksirli

7'nci maddesinde, 1995 yılından sonra değişiklik yapılmamıştır. Kanunun ilgili maddesi, Anayasanın 2001 yılında uğradığı değişikliğe uygun yorumlanmalıdır.

2. Seçilme Yeterliği

Bir kimsenin seçilmeye aday olabilmesi için, Anayasa ve kanunlarca öngörülmüş olan seçilme yeterliliğine sahip olması gerekmektedir. 1924 Anayasasının ilk halinde, seçilme yeterliliğine sahip olabilmek için otuz yaşını doldurmuş olmak ve erkek olmak şartları aranmıştır. 5.12.1934 tarih ve 2599 sayılı Kanun ile, seçilme hakkındaki cinsiyet ayrımcılığı kaldırılmıştır.

Seçilme yeterliliği, Anayasa'da yasamanın düzenlendiği bölümde, madde 76 hükmü ile ve esasen milletvekili seçilme yeterliliği olarak düzenlenmiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi bağlamında seçilme yeterliğinin nesnel koşullara bağlanması gerekir.[303] 2972 sayılı Kanun, yerel yönetimler için seçilme yeterliliğini düzenlediği 9'uncu maddesinde, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11'inci maddesine gönderme yapmıştır. Gönderme yapılan hükümdeki sakıncaları taşımamak şartıyla, yirmibeş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına ve belediye meclis üyeliğine seçilebilir.

---

suçlardan hükümlü ile tutuklu seçmenler, ceza ve tutukevi yönetimi aracılığıyla ilgili ilçe seçim kurulu başkanlığından, seçmen kütüğüne kayıtlı olduğuna ilişkin aldığı belgeyi veya seçmen bilgi kâğıdını vermeleri halinde, tutuklu seçmen listesine kaydını yaptırabilecektir. Kuşkusuz bu seçmen oy kullanacağı ceza ve tutukevleri seçmen listelerinde kayıtlı ise kendisinden ayrıca belge istenmesine gerek yoktur." YSK Kararı No: 590, **R.G.** tarih 31.12.2013, sayı 28868.

[303] AİHM Kararı No: 46727/99, Podkolzina vs. Letonya Davası, K.T. 09.04.2002.

Belediye başkanlığı ve belediye meclis üyeliğine seçilme hakkını kullanabilmek için yeterlilik koşulları, ilgili kanunda şöyle sıralanmıştır:

1. Türk vatandaşı olmak,
2. Yirmibeş yaşını doldurmuş olmak,
3. En az ilkokul mezunu olmak,
4. Kısıtlı olmamak,
5. Yükümlü bulunduğu askerlik hizmetini yapmış olmak[304],
6. Kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak,
7. Taksirli suçlar dışında toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymemiş olmak,
8. Affa uğramış olsalar bile; zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma305 ve bu gibi eylemleri tahrik, teşvik suçlarından biriyle hüküm giymemiş olmak.
9. Affa uğramış olsalar bile; devlete karşı suçlardan veya bu suçların açıkça işlenmesini tahrik etme suçundan mahkum olmamak (TCK m. 125-174),

[304] Askerlik hizmetini yapmamış olan adayın seçilme yeterliliği yoktur. Bu durumda olup da bir şekilde aday olmuş ve seçilmiş olan kişinin mazbatasının tam kanunsuzluk nedeniyle iptali gerekir. YSK Kararı tarih 11.09.2004 sayı 2564. Aktaran: KUBAT (2009), s. 873.

[305] 27.12.2002 tarih ve 4777 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi ile değiştirilmeden önce bu ifade "ideolojik ve anarşik eylemlere katılma" şeklindeydi.

10. Affa uğramış olsalar bile; halkı ırk, sınıf, din ve mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etme suçundan (TCK m. 312/2) mahkum olmamak,
11. Affa uğramış olsalar bile; TCK m. 536/1,2,3 ve 537/1,2,3,4,5'inci fıkralarda yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlı işlemekten mahkum olmamak.

1924 Anayasası'ndan 2006 yılında 1982 Anayasası'nda yapılan değişikliğe gelinceye değin, seçilme yaşı/ rüştü otuz olarak kabul edilmiştir. 13.10.2006 tarih ve 5551 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 76'ncı maddesinde değişiklik yapılmış ve seçilme yaşı yirmibeş olarak kabul edilmiştir. Dünya ortalamasının çok üstünde bir seçilme yaşı öngörmüş olan hukuk sistemimizdeki bu değişiklik yerindedir.[306]

Anayasa'nın 67'nci maddesinin ilk fıkrasında belirtildiği üzere, seçilme hakkının kanunla sınırlanması mümkündür. Bu bağlamda hükmün, Anayasa'nın 13'üncü maddesi ile birlikte yorumlanması gerekir. Yani, özüne dokunulmadan ve ölçülülük ilkesi gözetilerek, demokratik toplumun gereklerine uygun olarak ve Anayasa'nın sözüne ve ruhuna uygun olarak sınırlama yapılabilecektir. Seçilme hakkı bakımından kanuna daha az bir alan bırakarak 76'ncı maddede istisnalar yukarıda da değinildiği şekilde düzenlenmiştir.

Seçilme koşullarını sağlamamasına rağmen bir kişinin adaylığının kesinleşmesi ve seçim sonuçlarına göre de bu durumda bulunan adayın seçilmesi halinde, seçilme koşullarını taşımayanlar hakkında ilçe seçim kurulunca kararın

[306] TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU (2012), s. 233.

alınması gerekir.[307] Seçilen adayın, seçilme yeterliliğini kaybettiğine ilişkin itirazlar, il ve ilçe seçim kurullarına yapılır. Bu itirazlar süresi içinde yapılmış ise, seçilme yeterliğini kaybettiği halde seçilmiş olan adaydan sonra en çok oyu alan aday seçilmiş olur. Bunu, seçim kurulları karara bağlar. Süresi geçtikten sonra itiraz edilmiş ise, gerekli kararı idari makam ve merciler vermelidir.[308]

İcra ettikleri görevlerinin kamusal özelliğinden dolayı, seçmenler üzerinde nüfuz kullanarak oy toplamalarını önlemek için, bazı kamu görevlilerinin aday olmaları, görevden çekilmeleri şartına tabi tutulmuştur. Amaç seçmeni korumak olduğu kadar, kamu gücünün seçim amaçları doğrultusunda kullanılmasını da önlemektir.[309] Anayasa madde 76/3 ve 2839 sayılı Kanun madde 17-18 hükümlerine göre; hakimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, **görevlerinden çekilmedikçe**, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.

Milletvekilleri, belediye başkanları il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile muhtarlar, yerel yönetim seçimlerine adaylıklarını koyabilmek için istifa etmek zorunda değildirler. Belediye başkanlığına seçilebilmek için, belediye meclis üyeliği için aranan niteliklerin aynısı aranmaktadır.

[307] YSK Kararı tarih 13.03.2004 sayı 588. Aktaran: KUBAT (2009), s. 871.

[308] YSK Kararı tarih 26.04.2004 sayı 1733. Aktaran: KUBAT (2009), s. 871.

[309] TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU (2012), s. 234.

Seçme ve seçilme hakkı ile ilgili itirazları YSK inceleyip karara bağlamaktadır. Hukukumuzda, YSK kararlarına karşı başka bir yargı merciine başvurulamayacağına ilişkin Anayasa'nın 79'uncu maddesi hükmü bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru kabul edildikten sonra, bu konu tekrar tartışılmaya değer hale gelmiştir. Somut olarak ise, 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra CHP Ankara belediye başkan adayı Mansur Yavaş'ın itirazlarına YSK'dan olumsuz karar[310] çıkması üzerine Anayasa Mahkemesi'ne başvurusu ile tartışmalar şekillenmiştir. Anayasa Mahkemesi ise, başvuruya konu olan seçilme hakkının, Anayasa'da düzenlenmesine rağmen, AİHS'de yeri olmayan bir hak olduğu gerekçesiyle başvuruyu esastan incelememiştir.

"AİHS kapsamında korunan hak, yasama organının seçimi ile ilgili olup Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca mahalli idare niteliğinde olan Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimiyle ilgili ihlal iddiaları, bağımsız bir hak olarak AİHS kapsamında değerlendirilmediğinden, bu hakka yönelik ihlal iddialarının bireysel başvuru konusu yapılabilmesi mümkün değildir."[311]

3. Yerel Önseçim ve Adaylık

Temsilci olmaya istekli, seçilebilmek için Anayasa ve kanunların öngördüğü koşullara sahip olup, seçmenin oylamasına sunulmuş kişilere aday denir.[312] Adaylık, temsilci olmak isteyen kişilerin yerine getirmesi gereken işlem ve eylemler

[310] YSK'nın 9/4/2014 tarih ve 1203 sayılı kararı için Bkz. www.ysk.gov.tr.

[311] AYM Bireysel Başvuru Kararı, Başvuru No: 2014/5425, K.T. 23.7.2014.

[312] ARASLI, Oya, **Adaylık Kavramı ve Türkiye'de Milletvekili Adaylığı**, Ankara 1972, s. 41; TEZİÇ (2013), s. 322.

bütününden oluşan süreçtir. Temsilci olmak isteyenler bu sürece örgütlü ya da örgütsüz (bağımsız) olarak katılabilirler.[313] Bağımsız adaylık, seçilmek isteyen kişinin bu isteğini yetkili makamlara kurallara uygun olarak resmen bildirmesi ile gerçekleşir.[314] Siyasi katılmanın da sağlandığı seçim sürecinde söz konusu örgüt ise, hukuken siyasi partiler olmaktadır. Zira 1982 Anayasası madde 67 hükmü ile vatandaşların siyasi faaliyette bulunma yolları sınırlanmıştır. Maddenin ilk fıkrasına göre vatandaşlar, ancak bir siyasi parti içinde veya bağımsız olarak siyasi faaliyette bulunabilirler. Zira Anayasa Mahkemesi de, Anayasa'nın 67 ve 68'inci maddelerinde düzenlenen özgürlüklerin, ancak siyasi partilere katılımın önündeki engellerin kaldırılması ve özendirilmesi suretiyle güvence altına alınabileceği görüşündedir.[315]

---

[313] 2972 sayılı Kanun'un "Adaylık" başlığını taşıyan 10'uncu maddesinde "Anayasa ve Kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, seçilme yeterliğine sahip her vatandaş, bir *siyasi parti listesinden* veya bağımsız olarak, il genel meclisi üyeliğine, *belediye başkanlığına* veya belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir." İfadesi yer alır. Belediye başkanlığı seçimlerinde tek isimli çoğunluk seçim sistemi uygulandığından, belediye başkanlarının da siyasi parti *listesinden* adaylıklarının açıklanabileceğine ilişkin bu ifade hatalıdır ve düzeltilmelidir.

[314] Türkiye'de belediye organlarına seçilme yeterliğine sahip olmak şartıyla bağımsız adaylık, yetkili makamlara yapılacak resmi bildirimlerle mümkündür. Oysa bağımsız adayların önerilmesinde seçmenlerin söz hakkının olduğu sistemler de mevcuttur. Bağımsız adaylık başvurusunun geçerlilik kazanabilmesi için belirli sayıda seçmenin imzasını ön şart olarak arayan Amerika Birleşik Devletleri, Belçika ve Danimarka gibi ülkeler vardır. ÖDEN (2003), s. 19-20. Amerika Birleşik Devletlerinde 20'nci yüzyıldan beri uygulanagelen bu yöntem öylesine benimsenmiştir ki, yeterli imzayı alıp da aday olamamış yerel temsilci aday adayları için seçim pusulasında yer ayrılmıştır. "Favori adayınız" başlığını taşıyan bu kısma seçmenler istedikleri adayın ismini yazar ve yeterli çoğunluğa ulaşabilirse bu kişi de seçilmiş sayılır.

[315] AYM Kararı E. 2002/38, K. 2002/89, K.T. 8.10.2002, **R.G.** tarih 26.12.2002, sayı 24975; "Seçime katılabilmeyi salt örgütlenme gücüne bağlamak uygun değildir. Böyle bir düzenleme, özellikle yeni kurulan siyasi partilerin seçimlere katılmasını önlemeye yönelik düzenleme, oldukça ağır sonuçlar doğuracak koşulları taşımaktadır." AYM Kararı E. 1986/17, K. 1987/11, K.T. 22.05.1987, **R.G.** tarih 18.09.1987, sayı 19578.

Yerel yönetim seçimlerinde aday tespiti, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 37'nci maddesindeki hükümlere göre yapılır.[316] Adaylık işlemleri beldede ilçe seçim kurulları ve siyasi parti başkanlıkları, büyükşehir belediyelerinde ise il seçim kurulları ve siyasi parti il başkanlıkları tarafından yapılır. Yapılan aday tespitinde, belediye başkanlığı için birer aday belirlenir. Belediye meclisi üyeliklerine ise, o seçim çevresi için tespit edilen üye sayısı kadar asıl ve yedek olarak adaylar ayrı ayrı belirlenir.[317]

Adaylıkların geçici olarak ilanından itibaren iki gün içinde ilçe seçim kuruluna itiraz edilebilir. İtirazlar, ilçe seçim kurulunca en geç iki gün içinde karara bağlanır. İlgililer kararlara karşı iki gün içinde, il seçim kuruluna itiraz edebilirler. İl seçim kurulu da bu itirazları en çok iki gün içinde kesin olarak karara bağlar.[318]

Seçmenlerin ve parti üyelerinin, belediye seçimlerinde gerek belediye başkan adayını ve gerekse de belediye meclis üyeliği için partilerin aday listesini belirlemede söz haklarının sınırlı oluşu önemli bir sorundur. Türk yerel seçim hukukunda bu sorunu parti içi delegeler bakımından bertaraf edebilmek için yerel önseçim sistemi benimsenmiştir. Yerel önseçim konusunda 2972 sayılı Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde 2820 sayılı Kanun 37-51 madde aralığındaki hükümler dikkate alınır. Yalnızca bu kanunda önseçim başlığı altında geçen 'YSK' yerine 'İlçe Seçim Kurulu', 'Siyasi Parti Genel Başkanlığı' yerine 'Siyasi Parti İlçe Başkanlığı' ilgili işlere bakar.

[316] 2972 sayılı Kanun madde 10/2.

[317] 2972 sayılı Kanun madde 10/3-a.

[318] 2972 sayılı Kanun madde 14.

2972 sayılı Kanun madde 10/4-b'ye göre önseçim çevresi, belediye meclisi üyeliği ve belediye başkanlığı için beldedir. Büyükşehir belediye başkanlıkları için ise, o şehir belediye sınırlarının içidir. Aynı fıkranın d bendine göre, önseçim ile aday tespiti halinde, belediye başkanı ile belediye meclisi üye aday adayları ortak tek liste ile önseçime katılabilirler. Bu durumda, partili seçmen bu ortak listeyi aynen veya bu ortak listedeki mevcut aday adaylarından istediklerini çizmek ve bunların yerine diğer aday adaylarından isimler yazmak suretiyle oylarını kullanabilirler. Partili seçmen oyunu, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun[319] 46'ncı maddesinde belirlendiği şekilde, aday adayları listesine işaret koymak suretiyle de kullanabilir.[320]

Seçimlere katılacak siyasi partiler hangi seçim çevrelerinde, hangi usul ve esaslarla aday tespiti yapacaklarını Yüksek Seçim Kurulu'na bildirirler. Bir siyasi partinin teşkilatı bulunmaması sebebiyle önseçim yapamadığı önseçim çevresinden adaylarını ve adayların sırasını, o partinin merkez karar ve yönetim kurulu tespit eder. Belediye başkanlığı için bireysel olarak aday adayı olanlar için, 2839 sayılı Kanun madde 21/2 ile madde 41 kıyasen uygulanır.

Yalnız siyasi partiler tarafından belirlenen ve yine belediye meclislerine özgü olan kontenjan adaylığından da söz etmek gerekir. Belediye meclis üye sayısı 9-11 olan belediyelerde 1, 15 olan belediyelerde 2, 25 ve 30 arasında olan belediyelerde 3, 37 olan belediyelerde 4, 45 olan belediyelerde 5 ve 55 olan belediyelerde ise 6 adet kontenjan adayı gösterilir. Kontenjan adayları, pusulada aday sıralamasında

[319] 22.04.1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, **R.G.** tarih 24.04.1983, sayı 18027.

[320] Anılan maddenin 3'üncü fıkrasına göre işaretleme, o beldenin çıkaracağı üye sayısından çok ve yarısından az olamaz. İşaretlemede belirlenen bu kurallara uyulmaması, oy pusulalarının geçersiz sayılmasını gerektirir.

gösterilmeyip ayrıca kontenjan adayı olarak yazılırlar. Siyasi partiler kontenjan adaylarını, merkez yoklamasıyla tespit ederler. Ancak, merkez yönetim organları bu yetkilerini il ve ilçe yönetim örgütlerine devredebilir. Aday listelerinin devamında yer verilmek suretiyle kontenjan adayları, İlçe Seçim Kurulu'na bildirilir.

Önseçim yoluyla parti üyesi olan seçmenin seçim öncesinde, partilerin belirleyeceği adaylar üzerinde söz sahibi olması demokrasi açısından olumludur. Önseçimin bu bağlamda parti içi demokrasiye hizmet ettiği savunulabilir. Parti yönetiminin, o seçimler için önseçim yapmama kararı alması da mümkündür. Önseçim yapılmasına karar verilse bile, partinin il ve ilçe başkanlarının oy kullanacak üyeler üzerindeki kuvvetle muhtemel etkisi göz ardı edilmemelidir. Yine de, önseçim demokratik açıdan önemli işlevler görebilecek bir uygulamadır. Parti içi demokrasi ve hatta örgütsüz halkın da bu sürece katılımının sağlanması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

Belediye meclislerinde kontenjan adaylar, yalnızca en çok oyu almış olan siyasi partilerin listesinden alınır. Kontenjan adaylarının belirlenmesinde, nispi temsil sisteminden ayrılınmıştır. Zira başka hiçbir şart aranmadan, en yakın rakibinden bir fazla oyla seçimi kazanmış olsa dahi en çok oyu almış olan partinin, kontenjan adayları da seçilmiş olmaktadır. Bu yolla, o seçim çevresinde hakim olan en büyük parti, kontenjan üyeliklerle ödüllendirilmiş olur.[321] Özellikle büyükşehir belediyelerinde kilit görevler üstlenebilen kontenjan üyeliklerin belirlenmesine ilişkin 2972 sayılı Kanun'da gerekli düzenleme yapılmalıdır.

[321] KONTACI, A. Ersoy, "Liste Usulü Nispi Temsil Sisteminde 'Tek İsimli' Seçim Çevresi: Türkiye (Tek) Örneği", **Erdal Onar'a Armağan**, C. II, Ankara 2013, s. 1240.

C. Seçim Formülleri

Dar anlamda seçim sistemi olarak da ifade edilebilecek olan seçim formülleri, kabaca oyların beş yılın sonunda boşalacak sandalyelere dağılım yöntemini ifade eder.[322]

Siyasi partilerin, iktidar olduklarında ilk müdahale etmek istedikleri kanunlar genelde seçim kanunları olmaktadır. Bir sonraki seçimlerde, hâlihazırda elde ettikleri seçmen çoğunluğunu artırmak ya da rakip parti/ partilerin oylarını düşürmek için seçim mevzuatıyla fazlaca ilgilenirler.[323] 2001 yılında Anayasa'nın 67'nci maddesine eklenen bir fıkra ile; seçimlere bir yıl kala seçim kanunlarında yapılan değişikliklerin ilgili seçimlerde uygulanmayacağı hükmü getirilmiştir. Bu düzenlemeyle, iktidar partilerinin kendi oy çıkarları doğrultusunda seçim mevzuatında değişiklikler yapmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Belediye seçimleri, 1980 yılına kadar dört yılda bir yapılmıştır. 1982 Anayasası'na göre 1983 yılından bu yana ise, beş yılda bir yapılmaktadır. 2972 sayılı Kanunun 8'inci maddesine göre, her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü, seçimin başlangıç tarihidir. Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü de oy verme günüdür. Aynı maddenin ikinci fıkrasında beş yıllık süre kuralına getirilen istisnaya göre; milletvekili genel ve ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde

[322] "Seçim düzenleri, seçme ve seçilme haklarının ilgili ülkenin koşullarına, gerçeklerine, gereklerine ve yararlarına göre en iyi ve doğru biçimde kullanılmalarını sağlamak üzere düşünülmüş bir takım yöntemlerdir." AYM Kararı, E. 1968/15, K. 1968/13, K.T. 3-4-6 Mayıs 1968, **R.G.** tarih 24.10.1968, sayı 13035.

[323] ZABUNOĞLU (2013), s. 101.

yapılması gereken yerel yönetim seçimleri, milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. 2972 sayılı Kanun madde 8/3-4 hükmüne göre[324], yeni kurulan belediyelerin ilk belediye başkan ve belediye meclisi üyelikleri seçimi, sonraki ilk yerel yönetimler seçimleri ile birlikte yapılır.

1. Başkan Seçiminde

a. 1982 Anayasasına Kadar Uygulanan Formüller

Tek dereceli seçim esasının anayasal bir ilke olarak benimsenmesine değin, belediye başkanlarının seçiminde iki dereceli seçim esası uygulanmıştır. 1580 sayılım Kanunun ilk şeklinde de belediye başkanlığı seçiminin iki dereceli olacağı düzenlenmiştir. Bu kanuna göre, yerel halk belediye meclis üyelerini seçer ve belediye meclisi de belediye başkanı seçimini yapar. Belediye başkanları, büyük ölçüde belediye meclisi içinden seçilmiştir.

Yürürlükten kaldırdığı 278 sayılı Kanundan farklı olarak, 1580 sayılı Kanuna göre; belediye başkanı, belediye meclis üyeleri dışından da seçilebilecektir.[325] 1961 Anayasası'nın 25'inci maddesinde, tek dereceli seçim esası benimsenmiştir. Bu kural yerel seçimler için de geçerli olduğu için, belediye başkanlığı seçimleri zorunlu olarak tek dereceli olma esasına uygun hale gelmiştir. 19.07.1963 sayılı 307 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler sonrasında, belediye yürütme organı olan belediye

[324] 2972 sayılı Kanun madde 8'e 3 ve 4'üncü fıkralar 20.03.1997 tarih ve 4231 sayılı Kanun madde 1 ile eklenmiştir.

[325] KALABALIK (2005), s. 246, 250.

başkanının seçimlerinde basit çoğunluk sistemi uygulanacağını öngörmüştür. Türkiye'de ilk kez 1963 yılında bu kanunla, belediye başkanlarının doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir.[326] Belediye başkanı seçimlerinde yönetimde istikrar ilkesi, benimsenen seçim sistemi ile zorunlu olarak öne çıkmıştır.

1963 yılı öncesinde belediye başkanlarının halk tarafından seçilmiyor olmasından başka, 1980 Darbesi ve sonrasında anayasal düzene tekrar geçene kadar da belediye başkanları halk tarafından seçilememiştir. 12 Eylül 1980'de görevden alınan seçilmiş başkanların yerine İçişleri Bakanlığı veya valiliklerce atamalar yapılmıştır.[327]

b. 1982 Anayasası Döneminde Uygulanan Formüller

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediyelerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesine ilişkin hüküm, emredicidir. Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3'üncü maddesinin 2'nci bendinde de bu kural açıkça ifade edilmiştir. Belediye başkanı ise, belediye örgütlenmesinin yürütme organıdır. Belediyelerin yürütme organının hangi yolla iş başına geleceği ile ilgili, ne Anayasa'da ve ne de söz konusu Şart'ta hüküm bulunmaktadır. Anayasa'da seçimle iş başına gelme kuralı, kanuni düzenlemeye yer bırakmayarak özellikle karar organı ile sınırlı tutulmuştur. Belediye başkanlarının seçimle iş başına gelmesi kuralı, kanunla getirilmiştir. Seçme hakkını genişletici nitelikte bir düzenleme olduğu için bu düzenleme Anayasa'ya uygundur. Yine de, Anayasa'nın 127'nci maddesi hükmü

[326] GÖZÜBÜYÜK (1971), s. 143.

[327] BURAN (2005), s. 193.

ile, belediye başkanlarının gerekli durumlarda atama ile de göreve getirilebilmeleri yolu açık tutulmuştur.[328] Dünyada belediye başkanlarının hem seçim yoluyla ve hem de atama yoluyla göreve getirildiği sistemler vardır. Gelişmiş demokrasilerde dahi bu konuda yaygın bir eğilim saptamak zordur.[329] 2972 sayılı Kanun ile, belediye başkanlarının seçim yoluyla göreve geleceği hükmü getirilmiştir. Bu konuda anayasal bir sınırlama olmadığından dolayı, yapılacak yeni bir düzenlemeyle atama yolunun benimsenmesi de mümkün görünmektedir. Dünyada belediye başkanı atamalarında genelde iki yol izlendiği görülmüştür:[330] Belediye başkanını yürütme organı, merkezi yönetim ya da merkezi yönetimin taşradaki uzantıları atayabileceği gibi, seçimle göreve gelmiş olan belediye meclisi de meclis dışından bu atamayı yapabilir. Türkiye'de 1963 yılından beri belediye başkanları halk tarafından seçiliyor olsa da, bunun hukuki temeli hep kanunlar olmuştur. Mevcut olan, belediye başkanlarının mutlak suretle seçim yoluyla göreve getirilmesi kuralının kanun ile getirilmiş olması ve anayasal güvenceden yoksun olması dolayısıyla, seçme hakkının güvencesi bakımından anayasal bir güvenceye kavuşturulması savunulabilir.

1982 Anayasası döneminde büyükşehir belediyelerinin de kurulmasıyla birlikte, büyükşehir belediye başkanlarının seçimi de gündeme gelmiştir. Büyükşehir belediye başkanının seçimine ilişkin tartışma ise daha çok, seçim çevresinin

---

[328] Ruşen Keleş, 1982 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde belediye başkanlarının mutlak surette seçimle iş başına gelmesine ilişkin kural önerisinin rağbet görmemesinin sebebini, belediye başkanlarının gerektiğinde belediye başkanlarının atama ile göreve getirilebilmeleri yolunun açık tutulması kaygısında aramaktadır. KELEŞ, Ruşen, "Ruşen Keleş'in Konuşması", **Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara 1997, s. 17.

[329] Bkz. Dipnot 197.

[330] KELEŞ (1997), s. 18.

belirlenmesi sorunu etrafında şekillenmiştir. 1987 tarihinde, 3394 sayılı Kanunla büyükşehir ilçe belediye başkanlarının seçim çevresi, büyükşehir ilçe belediyesi değil, büyükşehir belediye sınırları olarak kabul edilmiştir. Bunun kabul edilmesindeki gerekçe, istikrarı sağlamaktır. Genel olarak büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediye başkanları arasındaki uyuşmazlıkları önleyerek istikrarı sağlama düşüncesi vardır. Bu nedenle seçmenlerin oyları, sakini olmadıkları belde için de geçerli hale gelmektedir. Hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi ise, bir yerel yönetim sınırları içindeki seçmenlerin, bir başka yerel yönetim için oy kullanmak zorunda bırakılarak istikrar sağlama çabalarını Anayasaya aykırı görerek, hükmün iptaline karar vermiştir.[331]

31.03.1988 tarih ve 3420 sayılı Kanun ile, seçim sürecinde büyükşehir belediye başkan adayları ile ilçe belediye başkan adaylarının aynı oy pusulasında seçmene sunulması hükmü getirilmiştir. Bu hükmün getirilmesinde güdülen amaç da, belediye başkanları arasında çıkacak olası uyuşmazlıkları önleyerek istikrarı sağlamaktır. Bu hüküm aleyhine de Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Mahkeme bu düzenlemenin, belediye organlarının kendi seçmenlerince seçilememesi dolayısıyla belediyelerin bağımsızlığını zedelediği gerekçesiyle hükmün iptaline karar vermiştir.[332] İptal kararından sonra, 07.08.1988 tarih ve 3469 sayılı Kanunla büyükşehir ilçe belediye başkanlığı seçim çevresi yeniden düzenlenmiştir.

03.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10.07.2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediye başkanlığı seçimi için özel

[331] AYM Kararı E. 1987/22, K. 1988/19, K.T. 13.06.1988, **R.G.** tarih 15.07.1988, sayı 19873.

[332] AYM Kararı E. 1988/14, K. 1988/18, K.T. 14.06.1988, **R.G.** tarih 14.07.1988, sayı 19872.

düzenlemeler getirmiş ve 2972 sayılı Kanuna gönderme yapmıştır. 5216 sayılı Kanunun 17'nci maddesine göre büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere uygun olarak büyükşehir belediyesi sınırları içinde yerleşik seçmenlerce seçilir. Benzer şekilde 5393 sayılı Kanunun 37'nci maddesine göre belediye başkanları, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere uygun olarak seçilir. Her iki kanun da, seçime ilişkin olarak 2972 sayılı Kanuna gönderme yapmıştır. Bu kanunun 31'inci maddesine göre ise, belediye başkanları için her belde bir seçim çevresidir.

Büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde, seçim çevresi konusu uzun zaman tartışılmıştır. Tartışmanın odak noktası, büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan orman köylülerinin büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde oy kullanıp kullanamayacağı noktasında kilitlenmiştir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu geçici madde 2/2 ile büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan orman köyleri, büyükşehir belediyesi mücavir alanı haline getirilmiştir. Böylece, bu köylerin tüzel kişiliği korunmuştur. Bu yerlerin büyükşehir belediyesi ile ilişkisi ise, su ve kanalizasyon hizmetleri ile imar mevzuatı çerçevesinde sınırlandırılmıştır.

Yüksek Seçim Kurulu 23.02.2008 tarih ve 101 sayılı kararında[333], hala yürürlükte olan 5216 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesine uygun bir yorum yapmıştır. 101 sayılı bu kararda; büyükşehir belediyesi mücavir alanı haline gelen ve

[333] YSK 23.02.2008 tarih ve 101 sayılı ilke kararı, <http://ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/Kararlar/Ilke%20Kararlari/101.htm> (Erişim tarihi: 06.09.2014)

bu belediyenin sınırları içinde kalan orman köylerindeki seçmenlerin belde, ilçe ve büyükşehir belediyesi seçimlerinde oy kullanmalarına olanak bulunmadığı görüşü savunulmuştur. Zira köy tüzel kişilikleri devam eden bu yerlerin büyükşehir belediyesi ile olan ilişkileri, geçici 2'nci madde ile sınırlanmıştır. 2972 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesini değiştiren 5747 sayılı Kanun ise, Yüksek Seçim Kurulu'nun bu kararından hemen sonra, 22.03.2008 tarihinde Resmi Gazete'te yayınlanması ile yürürlüğe girmiştir. 2972 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin 2008 yılında değiştirilmiş[334] haline göre, büyükşehir belediye başkanı seçiminde seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan orman köyleri de dahil olmak üzere büyükşehir belediye sınırlarıdır. 2009 yılı yerel seçimleri öncesinde Yüksek Seçim Kurulu'na yapılan başvuru üzerine, 12.07.2008 tarih ve 219 sayılı ilke kararı[335] verilmiştir. Bu karara göre, orman köylüleri büyükşehir belediye başkanlığı

[334] 2972 sayılı Kanun madde 4, AYM'nin E. 1987/22 K. 1988/19 sayılı ve 13.06.1988 tarihli kararı ile (**R.G.** tarih 15.07.1988, sayı 19873) iptal edilmiştir. Bunun üzerine aynı madde, 07.08.1988 tarih ve 3469 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun kabulüyle (m. 29), 4'üncü maddede zorunlu olarak değişiklik yapılmıştır. 2012 yılına kadarki madde ifadesi şudur: *"Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük şehirlerde, belediye başkanı seçimi için, o şehir belediye hudutları içi bir seçim çevresidir."* Bu madde 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesi hükmü ile değişikliğe uğramıştır. Bu hükme göre; büyükşehir belediye başkanının seçiminde, seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırlarından oluşur (**R.G.** tarih 22.03.2008, sayı 26824 Mük.). 2972 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi son olarak; 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun madde 29 ile değiştirilmiş ve bugünkü halini almıştır (**R.G.** tarih 06.12.2012, sayı 28489).

[335]YSK 12.07.2008 tarih ve 219 sayılı ilke kararı, <http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/Kararlar/Ilke%20Kararlari/219.htm;MyJSessionID=Q7V7JHGG18Zk66Lv7SRJkh1TrDGyMWYj6Ly87vTgqYvL5lMYJvwV!1928238129> (Erişim Tarihi: 06.09.2014).

seçimlerinde oy kullanabilecektir. 2972 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde değişiklik yapılmamış olması sebebiyle belde ve ilçede oy kullanamazlar.

2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeye göre, büyükşehir sınırları ilin mülki idare sınırları olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, il genel meclisleri lağvedilmiş ve 559 belde belediyesi kapanmıştır. 2014 yerel seçimleri yaklaşırken yapılan bu düzenlemeler, *gerrymandering* tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Benzer bir girişim 2004 yılı yerel seçimlerinden önce 11.12.2003 yılında 5019 sayılı Kanun ile de olmuştur. Bu girişim, Cumhurbaşkanı'nın kanunu meclise geri göndermesi üzerine sonuçsuz kalmıştır. Bu dönemde, belli bir siyasi partinin lehine olacak şekilde seçim çevresi sınırları üzerinde değişiklikler yapılması demek olan gerrymandering tartışmaları başlamıştır.[336] Bu dönemde başlayan girişim, bu sefer 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile tamamlanmıştır. Tüzelkişiliği kaldırılan belediyeler ve sınırları il sınırlarıyla birleştirilen büyükşehir seçim çevreleri dikkate alınıp lağvedilen il özel idaresi seçim sonuçlarıyla birlikte değerlendirildiğinde bu işlemin iktidardaki parti lehine bir gerrymandering oluşturduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.[337] Zira il özel idaresinin yönetim alanında olup, bu kanun ile büyükşehir belediye yönetiminin etki alanına sokulan alanlardaki oy potansiyeli, büyükşehir belediyesi ve iktidar partisi lehine kazanılmıştır. Gerrymandering kelimesinin de kaynak ülkesi olan Amerika'da bu gibi seçim hilelerine sık rastlanmaktadır.

---

[336] Buna ilişkin tartışma için Bkz. KONTACI, Ersoy, **AKP'nin Seçim Oyunu**, <http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/gerrymandering.pdf> (Erişim Tarihi: 25.09.2014).

[337] AYMAN GÜLER, Birgül, Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine, s. 6. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf> (Erişim Tarihi: 22.09.2014).

Amerikan Yüksek Mahkemesi'nin görüşüne göre, içgöçler nedeniyle dengeleri değişen nüfus karşısında hareketsiz kalan federe devletin davranışı da gerrymandering sayılabilir. Kararın gerekçesinde belirtildiği üzere, seçim çevreleri belirlenirken objektiflik gözetilmelidir.[338] Buna rağmen, Amerika'da dahi gerrymandering girişiminin suç sayılabilmesi için, ancak seçimlerde uygulanmış ve hesaplamalara göre gerçekten hile yapan parti lehine sonuçları orantısız olarak vermiş olması gerekir.[339] Hukukumuzda gerrymandering uygulamasının engellenmesi için anayasal bir kural olarak (m. 67), seçim kanunlarının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak olan seçimlerde uygulanamayacağı hükmü 2002 yılında konulmuştur.[340]

Belediye başkanı seçimlerinde çoğunluk seçim sisteminin benimsenmiş olmasının beraberinde getirdiği temsili meşruiyet sorunları olabilir. Bu sorun seçmenlerin yarısına yakınının oyunu alan aday için söz konusu olmazken, birbirine yakın oy oranları bulunmasına rağmen az oy farkıyla seçilmiş olan aday bakımından gündeme gelir.[341] Örneğin; A Partisinin adayı geçerli oyların %24'ü kadar oy

---

338 Federal Yüksek Mahkeme "Baker v. Carr, 369 U.S 186" (1962) Kararı, <http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/369/186> (Erişim Tarihi: 26.09.2014).

339 Federal Yüksek Mahkeme "Shaw v. Reno, 509 U.S. 630" (1993) Kararı, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/509/630/case.html> (Erişim Tarihi: 26.09.2014).

340 *"Her ne kadar bu hükmün de tali kurucu iktidar tarafından değiştirilmesi veya belli bir dönem için uygulanmaması olanaklı ise de, bir yıllık süre geçmeden yürürlüğe konulmak istenen düzenlemenin kendisinin de hukuka uygun olması gerekmektedir."* Bkz. AYM Kararı E. 2007/99, K. 2007/86, K.T. 27.11.2007, **R.G.** tarih 19.02.2008, sayı 26792.

341 BURAN (2005), s. 194.

almışken, B Partisinin adayı %25 oranı ile belediye başkanı seçildiğinde bu sorun ortaya çıkar. Bu durumda başkanı belirleyen, seçmenler değil seçim olmaktadır.[342]

Çoğunluk sisteminden kaynaklanan temsil ve meşruiyet sorunlarının önüne geçmek için benimsenebilecek seçim formülü, iki turlu çoğunluk seçim sistemidir.[343] Belediye başkanlığı ve genelde tek adayın seçileceği başka seçimler için de adil ve demokratik kabul edilen iki turlu sistemin önceden belirlenecek bazı kurallara göre yürütülmesi gerekir. Belirlenmesi gereken sınırlardan biri, bir adayın ilk turda seçilmiş sayılabilmesi için alması gereken oy oranıdır. Bu oran, genellikle %50 olarak belirlenmektedir. İlk turda, belirlenmiş oy oranına hiçbir adayın ulaşamaması halinde yine önceden belirlenmiş ve seçim hukukuna göre de kısa sayılabilecek bir ya da iki haftalık süre sonunda ikinci tur oylama yapılır. İkinci tur oylamada, salt çoğunluk veya başka bir nitelikli çoğunluk aranmaksızın en çok oyu alan aday seçilmiş sayılır.[344] Buran, ilk turda seçilebilmek için aranması gereken oranın %40 olması gerektiğini savunur. %40 sınırının benimsenmesi, temsilde adaleti sağlamaya yeteceği gibi çoğu belediyede ikinci tur seçimlere de gerek olmayacaktır.[345] Fakat zaten zorunlu olarak çoğunluk sisteminin benimsenmesinden kaynaklı olarak istikrar ilkesi öne çıkmaktadır. Bu nedenle iki turlu sistem ile sağlanmaya çalışılan temsilde adalet ilkesi, ikinci tur seçimleri yapılmaması olasılığıyla hedeflenen kırtasiye tasarrufu olasılığına üstün tutulmalıdır. Bu bakımdan Türkiye yerel yönetim sistemi için, belediye başkanlığı gibi önemli yetkileri bulunan bir yönetici seçilirken iki turlu

[342] BEETHAM, David, **Demokrasi ve İnsan Hakları**, (Çev. Bilal Canatan), Liberte Yayınları, 2014, s. 289.

[343] BURAN (2005), s. 194.

[344] Bkz. COTTERET / EMERI (1991), s. 53-54; BURAN (2005), s. 194; TEZİÇ (2013), s. 338-342.

[345] BURAN (2005), s. 210.

seçim sistemi tercih edilmeli ve ilk turda da ancak %50 çoğunluğa ulaşan aday seçimi kazanabilmelidir.

Bu usulün can alıcı noktası, ikinci tur oylamaya aynı adaylarla gidilmemesidir. Öyle ki, oylamanın ilk turunda en yüksek oyu almış olan iki ya da üç aday ile ikinci tur oylama yapılır. İkinci tur oylamaya kalabilecek aday sayısı, yine birbirine yakın oy oranları ve temsil sorunlarını önlemek için genelde 'iki' olarak belirlenmektedir. Yani, zaten seçmenlerden en çok uyu almış olan iki aday ikinci turda yarışabileceği gibi, belki ikinci olan adaya çok yakın oranda oy almış ve fakat ikinci tura kalamamış olan adayın seçmenleri de ikinci tur oylama ile söz hakkına sahip olacaktır. Tek kişinin seçilecek olmasının, halkın çoğunluğunun temsili bakımından yaratacağı olumsuzluk, bu yolla çok büyük ölçüde giderilmiş olacaktır.

2. Meclis Seçiminde

Belediye idaresinde halkın temsili, esas olarak belediye meclisi seçimleri ile sağlanmaktadır.[346] Belediye başkanlığı seçiminde kişilere oy verilmekteyken, belediye meclisinde siyasi tercihlerin daha çok öne çıktığı görülür.[347] Belediye meclisi seçimlerinin önemi, seçmenin siyasi nabzını tutmak bakımından önemlidir. Hukukumuzda belediye meclisi üye seçimlerinde uygulanan seçim sistemlerinin, milletvekili genel seçimlerinde uygulanan sistemle paralellik gösterdiği görülür. Bu

[346] KALABALIK (2005), s. 245.

[347] Seçmenin siyasi görüş çizgisi belirlenirken genel seçimlerden sonra temel izlek alanı, belediye meclisleri ve il genel meclisleridir. ALTAN, Cemal, "Genel Seçimler-Yerel Seçimler İlişkisi (1983-2004)", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi (www.e-sosder.com),** Bahar 2005, C. 3, S. 12, s. 189.

uygulamanın gerekçesi ise, yerel meclis seçimlerinde milletvekili seçimlerinde uygulanan seçim sisteminin uygulanmasından olumlu sonuç alındığı görüşüdür.[348]

a. 1982 Anayasasına Kadar Uygulanan Formüller

Cumhuriyetten önce, meclis-i umumi-i vilayetlere seçilecek üyeler üzerinde merkezin sıkı denetimi olmuştur.[349]

Türkiye'de yerel meclis seçimi hukukunun gelişim süreci bağlamında, 1960'lı yıllara kadar tek dereceli basit çoğunluk sistemi ve 1960'tan sonraki dönemde ise nispi temsil sistemi uygulanmıştır.

1922 tarihli 278 sayılı Kanun[350] ve 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu[351], 1961 Anayasası'na kadar olan dönemde belediye seçimlerinin karakterini belirlemiştir. Osmanlı dönemi belediye yapılanması ile uyumlu bir devamlılık içinde olan bu dönemde; halk, belediye meclis üyelerini seçmiş ve belediye meclis üyeleri de kendi aralarından belediye başkanını seçmiştir. 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu madde 20'de, seçimlerin tek dereceli olacağı düzenlenmiş ve fakat seçim sistemine ilişkin açık hükme yer verilmemiştir. Listeli basit çoğunluk seçim sisteminin benimsendiğini ise, aynı kanunun 42'nci maddesinden çıkarırız. Bu

---

[348] **TBMM Tutanak Dergisi**, Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına ve İlgili Bazı Kanunların Kaldırılmasına Dair Kanun Tasarısı, 23.03.1963, C. 18, s. 1,2.

[349] TEKELİ / ORTAYLI (1978), s. 11-12.

[350] 30 Ekim 1922 tarih ve 278 sayılı Devair-i Belediye Rüesasının Sureti İntihabına Dair Kanun (RG: 30 Teşrinievvel 1338 ve 9 Rebuluevvel 1341). Bu kanun 1580 sayılı Kanunun 162. Maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

[351] 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, **R.G.** tarih 14.4.1930, sayı 1471.

maddede *"En çok rey kazanandan itibaren adedi mürettep miktarı isim, azalığa ve bunun bir misli de yedek azalığa ayrılır."* ifadesinden, en çok oy alanın seçilmiş sayılacağı anlaşılmaktadır. 20'nci madde hükmüyle birlikte değerlendirildiğinde, nüfusu 3000'e kadar olan belediyelerde, belediye meclis üyeliği için 12 aday gösterilmiş ve en çok oyu alan partinin tüm listesi belediye meclis üyesi olmuştur. Çok partili siyasal hayata geçildikten sonra 1950 yılında 5669 sayılı Kanun ile bu hükümler kaldırılmış olsa da, aynı seçim sistemi uygulanmaya devam etmiştir. Bu sistem, temsilde adalet ilkesine aykırılık teşkil eder. Yerel halkın çeşitliliği, yerel meclise yansıtılamamış olur.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruluşundan 1960 yılına gelene değin, belediye seçimleri yalnızca belediye meclisi için yapılmıştır. Bu dönemde belediye meclisi seçimlerinde, milletvekili seçimlerinde olduğu gibi, tek dereceli basit çoğunluk sistemi uygulanmıştır. Bu sistem, tek parti dönemi boyunca demokratik açıdan sorun çıkarmamıştır. Fakat aynı sistemin çok partili siyasal düzende de devam etmesi, demokratik bir sorun yaratmıştır.[352] Tek dereceli olması dışında, yerel seçim sistemi 1960'a kadar olan dönemde milletvekili genel seçim sistemi ile paralellik göstermiştir. Bunun da bir sonucu olarak, uygulanan seçim sisteminin yerel temsili gereğince sağlayamamıştır.

1961 Anayasası ile seçimlerin serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy ve açık sayım ve döküm esasları düzenlenmiştir.[353] Böylece, bu esaslar ilk kez seçim

[352] AKBULUT (2000), s. 51.

[353] 1961 Anayasası madde 55 fıkra 2: "Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılır."

hukukunun anayasal ilkeleri niteliğiyle, Türk Anayasa Hukukundaki yerini almıştır. Anayasa'da yerel seçim sistemi ile milletvekili seçim sistemi birbirinden ayrı olarak değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Buna rağmen, 1961 Anayasasının katılımcı demokrasiyi temel alan bir mantığı vardır.[354] Seçim sistemlerini belirlerken, temsilde adalet ilkesine daha çok önem verilerek, nispi temsil sistemi tercih edilmiştir. Milletvekili genel seçimleriyle paralel olarak, yerel seçimlerde de nispi temsil sistemi uygulanmıştır.

1963 yılına kadar, belediye meclisi seçimlerinde çoğunluk sistemi uygulanmıştır. İlk kez 1963 yılında yapılan yerel seçimlerde, belediye meclis üyelikleri nispi temsil sistemine göre belirlenmiştir. Demokratik hayatın gelişmesi ve farklı parti üyelerinin birlikte çalışma ve karar alma kültürünün yerleşmesi bakımından, nispi temsil sisteminin benimsenmesi önemli bir adımdır.[355]

1960'lı yıllara gelinceye değin, yerel seçim sistemleriyle ilgili tartışmalar ve çeşitli düşünceler de gelişmiştir. Nispi temsil sistemi, doğası gereği dar seçim çevrelerinde uygulamaya çok elverişli olmadığından[356], yerel seçimlere uygun olmadığı düşünülmüştür. Klasik d'hondt sisteminde de seçim eşiği, seçim çevreleri küçüldükçe büyüdüğü için[357], büyük partiler lehine bir durum ortaya çıkacaktır. 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı Kanun[358] ile, belediye meclisi üyeliği seçimlerinde

[354] AKBULUT (2000), s. 52.

[355] GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, TODAİE Yayını No: 120, 1971, s. 136-137.

[356] COTTERET / EMERI (1991), s. 60.

[357] TEZİÇ (2013), s. 348.

[358] 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (**R.G.** 27.05.1963, sayı 11465).

nispi temsil sisteminin d'hondt usulü benimsenmiştir. Bu düzenlemeyle belediye meclisi üyeliği seçimlerinde, temsilde adalet ilkesinin öne çıktığı söylenebilir. Ayrıca, küçük partiler lehine olup dar çevrede çok elverişli olmayan nispi temsil sistemi ile, seçim eşiğini yükselterek büyük partilere avantaj sağlayan d'hondt sistemi bir araya getirilerek bir denge oluşturulmuştur.

b. 1982 Anayasası Döneminde Uygulanan Formüller

1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasası metninde de, seçim sistemine ilişkin açık bir hükme yer verilmemiştir. Anayasaların ortaya çıkışlarındaki temel mantık, seçim sistemi tercihlerini de yakından ilgilendirmektedir. Üst düzey askeri kadroların gerçekleştirdiği bir darbe olan 1980'den sonra hazırlanıp referandum ile kabul edilen 1982 Anayasası da, katılımcı demokrasiyi sınırlayıcı bir mantığa dayanmaktadır. Belediye meclisleri için onda birlik barajlı nispi temsil sisteminin d'hondt usulünün uygulanması ve kontenjan adaylığı getirilmesi de bunun kanıtıdır. [359] Ayrıca, belediye meclis üyeliklerinde oluşabilecek olası boşalmalar için bir ara seçim mekanizması da öngörülmemiştir. Zira, belediye meclis üyesi seçimlerinin milletvekili genel seçimlerinden en temel farkı, seçilen asıl üye kadar da yedek üyenin seçiliyor olmasıdır.[360]

Belediye meclisi seçimlerinde 1982 Anayasası döneminde genel olarak, onda birlik barajlı nispi temsil sisteminin d'hondt usulü uygulanmıştır. 1984 yılında yürürlüğe giren 2972 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi, belediye meclisi üyeliği

[359] AKBULUT (2000), s. 54.

[360] BURAN (2005), s. 196.

seçimlerinde onda birlik barajlı nispi temsil sisteminin d'hondt usulünü düzenlemiştir. Anayasa madde 67/2 ve 2972 sayılı Kanun madde 2/1 uyarınca; belediye meclisi üyeliği seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı gözetim ve denetimi altında yapılır. Aynı kanunun 3'üncü maddesine göre, belde belediyelerinin meclis üyeleri seçimi için, her belde bir seçim çevresidir.

2972 sayılı Kanun'un 2/2 ve 23'üncü maddeleri ile düzenlenmiş olan, belediye ve il genel meclisi seçimlerinde onda birlik baraj uygulanacağına ilişkin hüküm, Anayasa Mahkemesi'ne götürülerek iptal davasına konu olmuştur. İptal isteminde; seçim sistemlerine ilişkin Anayasada açık bir hüküm olmasa da, kanun koyucunun Anayasanın başka bazı hükümleriyle bağlı olduğu ileri sürülmüştür. Zira onda birlik baraj usulü, Anayasa madde 2, 10, 13, 67 ve 68/2'ye aykırılık teşkil etmektedir. Anayasa Mahkemesi ise, genel olarak yerel seçim sistemine ilişkin Anayasada açık hüküm olmadığını gerekçe göstererek, istemi oy çokluğuyla reddetmiştir.[361]

1995 yılında Anayasa'nın 67'nci maddesinde yapılan değişiklikle, seçim kanunlarının temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini *bağdaştıracak* hükümlerle ortaya konması kuralı getirilmiştir (m.67/6). Hükmün anlamı açıkken, belediyelerde hem meclis üyelerinin ve hem de başkanın seçimine ilişkin kanun düzenlemesinde, yönetimde istikrar ilkesi lehine tek yönlü tutum sergilenmesi Anayasa'ya aykırıdır.[362] Bu hüküm ile birlikte, onda birlik yerel meclis seçim barajı

[361] AYM Kararı E. 1984/1, K. 1984/2, K.T. 01.03.1984, **R.G.** tarih 01.05.1984, sayı 18388.

[362] AKBULUT, Örsan, "Yerel Seçim Sistemi Değişmeli", **Cumhuriyet Gazetesi**, 19.11.2003, s. 2.

daha tartışmalı hale gelmiştir. Doktrinde de, bu barajın 1995 yılında getirilen seçim sistemi belirleme ölçütüne aykırı olduğu görüşü[363] hakimdir.

Belediye organlarının seçim sistemi belirlenirken temsilde adalet ilkesini sağlamaya yönelik, nispi temsil sisteminin tercih edilmesinden başka hassasiyet gösterilmemiştir. Tek başına nispi temsil sisteminin tercihi adaleti sağlamaya yeterince elverişli olabilecekken, 1984 yılında onda birlik baraj uygulamasının kabul edilmesi ise, adalet ilkesini açıkça baltalayan bir durumdur. 1980 Darbesi Dönemi içinde istikrar ilkesine öncelik verilmesi anlaşılabilecek bir durumdur. Ancak 1995 Anayasa değişikliğine rağmen, belediye meclisi üyelikleri seçim sisteminde onda birlik baraj uygulamasının hala sürüyor olmasını da aynı mantıkla anlamak imkânsızdır.

Belediye meclislerinde %10 çevre barajının uygulanışı, milletvekili seçimlerinde uygulanan %10 ülke barajınınkinden farklıdır. Buna göre, oy verme işlemi tamamlandıktan sonra o belediyede çıkan toplam geçerli oy sayısı tespit edilir. Geçerli oyların %10'u hesaplanır. 2972 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesine göre bu oran, siyasi parti listelerinin ve bağımsızların aldığı oylardan ayrı ayrı çıkarılır. Adayların ve listelerin kalan oyları üzerinden nispi temsil sisteminin d'hondt usulüne göre sandalyelere dağılım hesaplaması yapılır. Seçime giren partiler ve bağımsız adaylar için öngörülen barajın varlığının yanı sıra, barajın oylardan çıkarma işlemi yapılmak suretiyle hayata geçirilmesi küçük siyasi partilerin ve bağımsızların oy oranlarını olumsuz etkiler. Öyle ki, küçük siyasi partilerin ve bağımsız adayların

[363] AKBULUT (2000), s. 56; KALABALIK (2005), s. 246.

seçilme şanslarını azaltıp eksik temsiline sebep olan bu sistem, büyük partilerin de orantısız düzeyde fazla (aşkın) temsiline yol açar. Azınlığın oylarının kifayetsizliği bakımından, çoğunluk seçim sistemine yaklaşır. Siyasi faaliyet bakımından örgütlü ve oy oranı az olan görüşlerin seçilme şansı azalmakla birlikte, siyasi faaliyet bakımından örgütsüz olarak seçim sürecine katılan bağımsız adayların seçilmesi daha da güçtür. [364] Zira seçmen açısından bakıldığında bu uygulama, önemli bir azınlığın oylarının hesaplamaya hiç katılmaması anlamına gelir.

2014 yılının Mart ayında gerçekleştirilen yerel seçimlerde, Ankara ilinin Çankaya ilçesinde belediye meclisi seçim sonuçlarının en yüksek geçerli oy oranına sahip beş listesi üzerinden seçim sistemi pratiği yapalım. Çankaya ilçesinde 45 belediye meclis üyesi seçilmektedir. D'hondt usulüne göre hesaplama gösterimi kolaylığı açısından belediye meclis üye sayısını 5 olarak alalım. Bu seçimlerde CHP 374.735, AKP 124.240, MHP 65.517, HDP 9.400, BBP 7.338 geçerli oy almıştır. Bu seçim çevresindeki toplam geçerli oy sayısı 597.372'dir.[365] Bu örnek üzerinden:

Nispi temsil seçim sistemini çevre barajsız uyguladığımızda, CHP 4 ve AKP 1 meclis üyesi çıkarır.

Partiler	**Aldığı oy**	**2'ye bölüm**	**3'e bölüm**	**4'e bölüm**	**5'e bölüm**
CHP	374.735(1)	187.367(2)	124.911(3)	93.683(5)	74.947
AKP	124.240(4)	62.120	41.413	31.060	24.848
MHP	65.514	32.757	21.838	16.378	13.102
HDP	9.400	4.700	3.133	2.350	1.880
BBP	7.338	3.669	2.446	1.834	1.467

[364] Öyle ki, bağımsız bir aday listesinin %10 baraj usulünün bu uygulamasında seçimi kazanabilmesi için geçerli oyların en az %20'si kadar oy almış olması gerekir. BURAN (2005), s. 197-199.

[365] Bkz. <https://sonuc.ysk.gov.tr/module/sspsYerel.jsf> (Erişim Tarihi: 06.09.2014).

Genel seçimlerdeki uygulamaya benzer şekilde %10'luk çevre barajı uyguladığımızda, öncelikle 597.372 olan geçerli oyların %10'u 59.737 olarak bulunur. Bu durumda, ulaşılan sayının altında oy sayısına sahip olan HDP ve BBP dağılıma katılamayacaktır. Diğer üç parti arasında meclis üyeliklerinin dağılımı gerçekleştirilecektir. Partiler içinden seçilmiş sayılacak meclis üye sayıları yine CHP'den 4 ve AKP'den 1 üye şeklinde olacaktır. Gerçekte Çankaya ilçesinin belediye meclis üye sayısının 45 olduğu düşünüldüğünde, 45 üyelikten sandalye dağılımında dikkate alınmayan partilerin paylarına düşenlerin de barajı geçen üç büyük parti arasında dağılacağı sonucu çıkar. Yani %10 çevre barajı, o çevrede etkin oy odakları olan büyük partilerin lehine olacaktır.

Son olarak, %10'luk çevre barajını mevcut usul ile örnek üzerinde uyguladığımızda, yine 597.372 olan geçerli oyların %10'u 59.737 olarak bulunur. Bulunan bu sayı tüm partilerin oy sayılarından düşüldükten sonra, D'hondt usulüne göre sandalye dağılımı yapılır. Bu durumda HDP ve BBP dağılım dışında kalacaktır. Bu durumda CHP'den 4 ve AKP'den 1 meclis üyesi seçilmiş olur. Ve fakat gerçekte Çankaya ilçesinin belediye meclis üye sayısının 45 olduğu düşünüldüğünde, geçerli oyların %10'u kadar oy alamamış parti listelerinin oylarının sıfırlanarak hesaplamaya katılmadığı gibi, %10'dan fazla oy almış olup da çıkarma işlemi nedeniyle oyları azalan partiler bulunması nedeniyle yine büyük partilere yarar sağlayan bir sistem uygulanmış olur. %10'luk çevre barajının, oylardan çıkarma işlemi yapılmak suretiyle uygulanmasının getirdiği olumsuzluk, 45 üyenin dağıtımında daha net görülebilir olmakla beraber, zaten oy oranı az olan partilerin sandalye sayılarını daha da azaltmasıdır. Dağılıma katılabilen partiler ve dağılımda esas alınan parti oylarının

farklılığından da anlaşıldığı üzere bu seçim sistemi, diğerlerine göre büyük siyasi partilerin daha aşkın ve küçük siyasi partilerin daha eksik temsiline sebep olmaktadır.

Partiler	**Aldığı oy**	**2'ye bölüm**	**3'e bölüm**	**4'e bölüm**	**5'e bölüm**
CHP	314.998(1)	157.499(2)	104.999(3)	78.749(4)	62.999
AKP	64.503(5)	32.251	21.501	16.125	12.900
MHP	5.777	2.888	1.925	1.444	1.155

Örneğimizin ilk incelemesinde gördüğümüz barajsız nispi temsil sisteminin uygulamasında, seçimlerden diğerlerine oranla daha az oy alabilen küçük siyasi partilerin önü kapatılmamakta, seçilme şansı olmaktadır. Milletvekili seçimlerinde uygulandığı şekliyle %10 baraj uygulamasında ise, barajı geçemeyen siyasi partiler dağılım dışında kalmakta ve yine büyük partiler lehine bir durum oluşmaktadır. Uygulanan seçim sistemi bu bakımdan, temsilde adalet ilkesiyle bağdaşmaz. Zira belediye sınırları içinde düşünüldüğünde, %45'lik bir seçmeni temsilsiz bırakmaktadır.[366] %10'luk seçim barajının, seçmenlerin siyasi tercihlerini özgürce ifade etmesine engel olacak ölçüde yüksek olduğu ileri sürülerek, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ihlale hükmetmediği bu kararında, %10'luk barajın yüksek göründüğünü, zira bu barajın siyasi partileri seçim sisteminin şeffaflığına aykırı olacak bazı girişimlere yönlendirebileceğini belirtmiştir.[367]

[366] KABOĞLU (2011), s. 204.

[367] AİHM'in bu kararında ihlale hükmetmemesinin sebebi, 1 numaralı Protokolün 3'üncü maddesi kapsamındaki hakların özüne zarar verilmesi noktasında ikna olamamasıdır. AİHM Büyük Daire Kararı No: 10226/03, Yumak ve Sadak vs. Türkiye Davası, K.T. 08.07.2008.

Belediye meclisi seçimlerinde uygulandığı şekliyle %10 çevre barajı ise, barajı geçemeyen partileri hesaplama dışı bırakmakla kalmamakta, barajı geçen partilerin oylarında da eksilme yaratmaktadır. Aynı eksilmenin büyük partilerin oy sayısından da düşüldüğü ve böylece eşitlik sağlandığı düşünülebilir. İlk bakışta adil olan bu eksilme, D'hondt usulüne göre oyların sandalyelere matematiksel dağılımına sıra geldiğinde adaletsizliğini göstermektedir. Zaten çoğunluğun oyunu almış olan partilerin kazanacağı belediye meclisi sandalye sayısı olumsuz etkilenmezken, barajı zor geçebilmiş olan küçük partilerin hukuken hesaplamaya katılabilecek oylarını hesaplamada fiilen diskalifiye etmektedir. Örneğin, geçerli oyların %11'ini alabilmiş olan bir aday listesinin hesaplamaya katılacak oyları, ancak geçerli oyların %1'i kadar olacaktır. Temsilde adalet ilkesini sağlama kaygısı güdülmeden, belediye meclisi gibi, TBMM'ye kıyasla daha dar bir alan için ortak karar alması beklenen küçük bir yapılanmada istikrar ilkesi genel seçimlerdekinden daha çok önemsenmiştir. Bu bakış açısından doğan söz konusu uygulama, komün geleneğinden doğan yerel yönetimin mantığıyla bağdaşmamaktadır. Zira büyüklükleri bakımından ve demografik açıdan yerel yönetimler, halkın yönetime katılımına elverişli alanlardır.

Yerel yönetimin varoluşsal mantığıyla çelişecek şekilde ve genel seçimlere göre daha adaletsiz olarak uygulanan baraj usulünün oy sayısından eksiltme yapılmadan uygulanması, akla gelebilecek ilk çözüm yoludur.[368] Fakat bu sistem de, Türkiye gibi seçmenin siyasi tercihlerinin çok parçalı olduğu ülkelerde, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenlerin önemli bir bölümünün meclis içinde temsil

[368] BURAN (2005), s. 200.

edilememesine sebep olacaktır. Belediye yönetiminin başı ve yürütme organı olan belediye başkanının seçiminde önerdiğimiz gibi iki turlu dahi yapılsa çoğunluk seçim sistemi ile istikrar ilkesi gözetilir. Temel karar organı olan ve çok üyeli yapısı gereğince çok fikirliliği barındırması gereken belediye meclisine üye seçilirken ise, temsilde adalet ilkesi daha çok gözetilmelidir. Uygulanan çevre barajının %5'e düşürülmesi de temsilde adalet ile yönetimde istikrarı dengelemeye yönelik bir adım olabilir.[369] Fakat özellikle yerel yönetim seçimleri için olması gereken, barajsızlıktır. Barajı geçen partilerin eksik temsilini ve barajı geçemeyenlerin temsilsizliğini önlemek için, en azından yerel meclis seçimlerinde barajsız nispi temsil seçim sistemi uygulanmalıdır.

Barajlı nispi temsil seçim sisteminin temsilde adalet ilkesi bakımından sorunlu yönleri, bazı geçerli oyların hesaba katılmamasından ibaret değildir. Barajın geçerli oylar üzerinden hesaplanıyor olması da, seçmenin adil temsili bakımından başlı başına bir sorundur. Zira seçmenlerin hiç oy kullanmamaları ya da sandık başına gitseler de geçersiz oy kullanmaları, bilinçli bir davranış ve tercih olabilir. Son yıllarda bu türden örgütlü ya da örgütsüz tepki ya da tercihlere sık rastlanmaktadır. Seçmen, seçime giren siyasi partilerin ya da aday listelerinin hiçbirinin kendisini mecliste temsil etmeyeceğini düşünüp geçersiz oy kullanabilir ya da hiç sandık başına gitmeyebilir. Sandık başına gitmeyen seçmenler, zaten irade beyanında bulunmadıkları gerekçesiyle bir kenara bırakılabilecek olsa dahi, sandık başına giderek geçersiz oy kullanan seçmenlerin oyunun hesaplamalara katılması gerekmektedir. Bu seçmenler, hukuken seçime giren adayların hiçbirine oy

[369] BURAN (2005), s. 206.

vermememe yönünde bir irade beyanında bulunmuştur. Seçime giren aday listelerinden hiçbirini belediye meclisinde görmek istemeyen bir seçmen grubu söz konusu olur. Seçmen bu davranışı tamamen bilinçli olarak, hiçbir listenin kendisini temsil edebilecek yetide olmadığı düşüncesiyle gerçekleştirmiş olabileceği gibi; bilgisizliğinden kaynaklanan davranışlarla geçersiz oy kullanmış da olabilir. Geçersiz oyların hesaplamaya katılması savunusunda bu ayrımın önemi yoktur. Zira bir siyasi tercihin ürünü olarak görünmeyen bu türden geçersiz oylar da, seçmenlerin yeterli bilgilendirilmediğini[370] gösterir. Bu bağlamda hâlihazırda geçerli ve hesaplamaya katılacak olan oylarını bilinçsiz olarak kullanan seçmenlerin oyundan daha az değerli değildir kanısındayız. Buradan hareketle, belediye meclisi seçim sisteminde geçerli oylar üzerinden yapılan sandalye dağılım hesaplamalarının tümümde kullanılan oyların esas alınması, temsilde adalet ilkesine uygun olacaktır. Seçimlerde irade açıklaması yolunu kanunen öngörüldüğü şekilde sandık başına giderek ve pusulayı alıp inceleyip bir şekilde sandığa atarak kullanmış olan geçersiz oy sahibi seçmenlerin, hesaplamada oylarının dikkate alınması yoluyla temsili sağlanabilir.

[370] Genel anlamda halkın yönetime katılımı ve özelde seçim yoluyla katılımın ön koşulu bilgilenmedir. DEMİRAYAK, İsmail Altan, **Türkiye'de İlçe Yönetim Kademesinin Yapısal Ve İşlevsel Durumu: Etkin Ve Katılımcı Bir Model Denemesi**, İnönü Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, Malatya 2014, s. 442.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Avrupa'da yerel yönetimler, Antik Yunan'dan temelini alan komün geleneğinin bir devamı olarak gelişmiştir. Batı'da 12'nci yüzyılda, yerel yönetim özeliği gösteren komünler oluşmuştur. Modern anlamda yerel yönetim dediğimiz; özerk, etkin ve halkın yönetimde söz sahibi olduğu yerel yönetimlerin ortaya çıkışı için ise, 18'inci yüzyılın gelmesi gerekmiştir. Türkiye topraklarında ilk yerel yönetim filizleri ise, 1839 yılında Tanzimat Fermanı ile başlar.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk anayasası olan 1921 Anayasası, yeni kurulan devlette yerel yönetimlere verilen önemin göstergesidir. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeleri hiçbir zaman tam olarak hayata geçememiş olan bu anayasada, geniş bir yerel özerklik öngörülmüş ve halkın yönetimde söz sahibi olduğu yerel meclislerin yetkileri geniş tutulmuştur. 1924 Anayasası ve sonrasında hiçbir anayasamızda, halkın yönetime katılımını artırmak kaygısı taşıyan bir yerel yönetim örgütlenmesi düzenlenmemiştir.

Bu çalışmada ise, 1921 Anayasası'nda yönetsel yapılanma mekanizmasıyla halkın daha fazla söz sahibi olma imkanının bulunmadığı dönem için, yerel seçimler bağlamında revizyonist bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu bağlamda, 1982 Anayasası'nın öngördüğü yerel yönetsel örgütlenme veri kabul edilmiştir. Hareket noktamız olan temel hukuki muhakeme ise, yerel seçimler yoluyla halkın yönetime katılımının hangi seçim formülleriyle çağdaş ve ideal düzeye çekilebileceği ekseninde şekillenmiştir. Bu muhakeme yürütülürken esas alınan ölçütler ise, "halkın yönetime seçim yoluyla katılma hakkı" ve "temsilde adalet ilkesi" olmuştur.

Çalışmada, dünyada ve Türkiye'deki mevcut belediye seçim sistemi incelemesi yapılmıştır. Türkiye'deki mevcut belediye seçim sistemini belirleyen sistemin başlangıç noktası olması dolayısıyla, 1982 Anayasası döneminde yaşanan gelişmeler üzerinde durulmuştur. Mevcut belediye seçim sistemi dünyadan çağdaş örnekler, seçim yoluyla halkın yönetime katılma hakkı ve temsilde adalet ilkeleri bakımından değerlendirilerek sorunlu noktalar tespit edilmiştir. Türkiye'nin geleneksel siyasi yapısı da göz önünde bulundurularak, seçim hukuku temeli üzerine inşa ettiğimiz sonuçlar ve öneriler, Türkiye'de belediye seçim sisteminin değişmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Almanya başta olmak üzere[371] pek çok Avrupa ülkesinde, yalnızca Avrupa Birliği vatandaşı olanlara değil, o yerel yönetim biriminde yaşayan yabancılara da yerel yönetim seçimleriyle sınırlı olmak üzere seçme hakkı verilmektedir. Adil ve dengeli temsilin sağlanması, yerel halkın seçimler yoluyla yönetimde söz sahibi olabilmesi açısından, yabancılara yerel seçimlerde oy hakkı verilmesi çağdaş bir gerekliliktir. Yine Almanya başta olmak üzere pek çok Avrupa ülkesinde ve Japonya gibi nüfus hareketliliğinin olduğu ülkelerde[372], yerel seçimlerde oy kullanabilmek için belli bir süreden beri o yerel yönetimde ikamet ediyor olma şartı aranmaktadır. Türkiye'de yerel seçimlerde oy kullanmak için, o yerleşim yerinde belli bir süreden beri oturuyor olma şartı aranmamaktadır. Bu, yabancılara oy hakkı verilmesi ve

[371] Dünyada Mahalli İdareler (1999), s. 67.

[372] Japonya'da üç aydan beri o yerleşim yerinde ikamet ediyor olma şartı, yerel yönetim seçimlerinde oy kullanmak için getirilmiş şartlardan biridir. ULUSOY / VURAL (2001), s. 4.

vatandaşların adil temsili bakımından bir eksikliktir.[373] Bir beldede yerleşik yabancılar için aranması gereken ikamet şartı, Türkiye'de ya da aynı yerel yönetim biriminde 3 ya da 5 yıl yaşaması öngörülerek sınırlandırılabilir. Bu ikamet şartı, vatandaşlar için birkaç ay ile sınırlı tutulmalıdır.

Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkının tanınması, hukukumuzda yerel seçim hukukunu da ilgilendirecek, birçok tartışmanın doğmasına sebep olmuştur. Serbest seçim hakkı bağlamında, seçme ve seçilme hakkına getirilecek sınırlamaların Anayasa'nın 13'üncü maddesine uygun olması gerekmektedir. Seçme ve seçilme hakkı ile ilgili itirazları YSK incelemektedir. Anayasa'nın 79'uncu maddesi hükmü gereğince ise, YSK kararlarına karşı başka bir yargı merciine başvurulamaz. Bireysel başvuru yolu ile bunun tartışmaya açılabileceği düşünülse de, Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 45'inci maddesi ile *"Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler de bireysel başvurunun konusu olamaz."* Hükmü getirilerek bu tartışmanın başlamadan bitmesi beklenmiştir. Kanaatimizce bu düzenleme, Anayasa'nın 13'üncü maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Zira hak ihlallerini önlemeyi amaçlayan gerçek bir bireysel başvuru yolu, ancak AİHS'de de yer alan seçme ve seçilme haklarının da Anayasa Mahkemesi'nce incelenmesiyle anlamlanacaktır. Anayasa Mahkemesi 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra, CHP Ankara belediye başkan adayı Mansur Yavaş'ın bireysel başvuru hakkında yetkisizlik kararı vermiştir.[374] Temel gerekçe ise, AİHS'de ulusal

[373] TOPRAK, Zerrin, Türkiye'de Yerel Yönetimler-Yapılanma-Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri, s. 4. <http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMA.pdf> (Erişim Tarihi: 13.10.2014).

[374] AYM Bireysel Başvuru Kararı, Başvuru No: 2014/5425, K.T. 23.7.2014.

yasama organı bağlamında seçme ve seçilme haklarının korunduğu, yerel seçimler için AİHS'de açık bir düzenlemeye yer verilmediğidir. Oysa AİHM, sözleşmede yer alan "yasama organı" ifadesinin sadece ulusal meclisi kapsamadığını, devletlerin anayasal sistemi çerçevesinde geniş yorumlanabileceğini ifade etmektedir.[375] Türkiye'nin anayasal sistemi içinde yorum yetkisine sahip olan AYM ise, 2011 yılında yaptığı bir yorumla, seçme ve seçilme hakkına ilişkin düzenlemelerin uygulama alanını, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının yönetim, disiplin ve denetim kurullarında yapılacak seçimlere kadar genişletmiştir.[376] 2014 yılında bireysel başvuru sonucu verdiği karar ile 2011 yılındaki kararı bu bağlamda çelişmektedir.

Belediye seçim sisteminde temsilde adalet bakımından temel sorunlu noktalardan biri de seçim çevresi belirlenimleridir. Belde belediyelerinin nüfusu arasında önemli orantısızlıklar olmasına rağmen, büyükşehir belediyesinde beldelerin eşit katılımının olması, yönetilenlerin eşit temsilinin önüne geçer. Nüfusu daha az olan A Belediyesi sınırlarında yaşayıp orada oy kullanmış olan bir seçmen, Nüfusu milyonları bulan B Belediyesi'nde oy kullanan bir seçmene göre daha çok temsil edilmiş olacaktır. Kalabalık nüfuslu belediyelerde yaşayan seçmenlerin sesinin kaybolması sonucu adaletsiz bir temsil düzlemi oluşturulmuştur. Özellikle büyükşehirler bağlamında, belediyeler arasındaki demografik farklılıklar gözetilerek temsil mekanizmaları oluşturulmalıdır. Belde meclis üye sayıları, beldelerin ülke

[375] AKBULUT, Olgun, "Serbest Seçim Hakkı", **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa**, Editör: Sibel İnceoğlu, Beta Yayınları, İstanbul 2013, s. 544. Bkz. AİHM Kararı Matthews v. U.K., Başvuru Numarası: 24833/94, 18.02.1999, paragraf 31-35, 38-42.

[376] AYM Kararı E. 2008/80, K. 2011/81, K.T. 18.05.2011, **R.G.** tarih 15.12.201, sayı 28143.

genelinde demografik sayısal sıçramalarına göre ince istatistiksel hesaplarla objektif olarak belirlenmelidir. Bundan başka, büyükşehir belediye meclisinde, belde belediyelerinden gelecek temsilcilerin de nüfus oranları gözetilerek sayısal düzenlemesi yapılmalıdır. Bu bağlamda, bazı beldelerden bir üye katılabilecekken, iş hacmi ve demografik yoğunluğu fazla olan merkez beldelerden beş üyeye kadar temsilci, büyükşehir belediye meclisinde yer alabilmelidir.

Temsilde adaletin sağlanması bakımından atılacak her adımın başlangıcı yerel yönetimler olacaktır. Buradan hareketle, mevcut sistemsel sorunlar ışığında yeni öneriler üzerinde de durulmalıdır. Türkiye belediyecilik sisteminde, belediye başkanının meclis üzerindeki güdümü ve seçimlerde seçmenlerin belediye meclislerine verdiği önemin azlığı ortadadır. Bu güdümlü yönetimin bir eşgüdüme çevrilmesi için, belediye başkanları 3 yılda bir seçilmelidir. Bu durumda, belediye meclisi 5 yılda bir seçilmeye devam etmelidir. Belediye meclis üye tam sayısının 1/3'ü de, 2,5 yılda bir değişmelidir. Böylece meclise sürekli yeni kan akışı sağlanacak ve halkın güncel sorunlarıyla daha yakından ilgilenilecektir. Belediye başkanının hizmetten başka çıkarsal amaçlar gözetmesi için yeterli vakti olmayacağı gibi, yönetilenlerin adil temsilinin sağlandığı meclisle de bir eşgüdüm içinde çalışması zorunluluk olacaktır. Bu, seçmen davranışını da meclis seçimi bakımından bilinçli hale getirecektir. Zamanla, halkın meclis çalışmalarına ilgisi de en az belediye başkanının çalışmalarına duyduğu ilgi seviyesine çekilecektir.

Belediye meclisindeki üye sayıları ve bu üyelerin yenilenmesi kadar önemli olan husus, seçim formülleridir. Seçmenlerin oylarının sandalyelere nasıl dağıtılacağı sorunsalı, temsilde adalet bakımından sürekli tartışılagelmiştir. Çalışmamızda

belediye seçimleri bakımından, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerinin bağdaştırılması gereğini emreden anayasal kurala temel hak ve özgürlükleri katılımdan yana genişletici bir yorum getirilmiştir. Belediye seçimleri bakımından istikrar ilkesi, belediye başkanı seçimlerinde kaçınılmaz olarak gözetilmektedir. Yönetilenlerin doğrudan sesini duyurabileceği temel mekanizma olan belediye meclisinin seçim sistemi belirlenirken ise, temsilde adalet ilkesinin gözetilmesi gerekir. Anayasanın söz konusu ilkeleri bağdaştırmaya yönelik emredici hükmü, ancak bu yolla uygulanmış olacaktır.

Belediye meclisine üye seçimlerinde formül olarak onda birlik çevre barajlı nispi temsil sisteminin d'hondt usulü uygulanmaktadır. Yerel seçimlerde onda birlik barajın uygulaması, genel seçimlerdeki uygulamadan farklıdır. Geçerli oyların onda biri hesaplanır ve tüm partilerin oylarından düşülür. Geriye kalan oylarsa sandalyelere d'hondt usulüne göre dağıtılır. Baraj öngörülmesi zaten başlı başına, temsilde adalet ilkesini sekteye uğratırken, barajın büyük partilerin daha lehine olacak şekilde uygulanması ve barajın yüksekliği de ayrıca istikrarı pekiştirmek için öngörülmüştür. Oysa belediye meclisi seçimlerinde istikrar ilkesi değil, adalet ilkesi öncelikli olmalıdır. Bu nedenle belediye meclisi seçimlerinde, barajsız nispi temsil sisteminin d'hondt usulü ile uygulanması gerekir.

Seçim sonrası, oyların değerlendirilmesi aşamasında geçersiz oyların hiçbir hesaplamaya katılmaması adil temsil ilkesine aykırılık teşkil eden bir diğer konudur. Geçersiz oy sahibi seçmenler sandık başına gitmekte ve fakat bilinçli ya da bilinçsiz bir şekilde geçersiz oy kullanmaktadırlar. Onların oylarına, sandığa hiçbir şekilde gitmeyip irade açıklamasında bulunmayan seçmenlerle aynı muamele

yapılmamalıdır. Özellikle barajın kaldırılmaması ihtimalinde ve genelde her aşamada, her türlü hesaplamaya bu seçmenlerin geçersiz oylarının da katılması ile ancak geçersiz oy kullanma iradesine hukuki bir sonuç bağlanmış olur. Çağdaş toplum düzenlerinde, halkın yönetime seçim yoluyla katılım hakkını özgürce kullanması bağlamında geçersiz oyların da siyasi bir irade açıklaması olarak görülmesinin zamanı gelmiştir.

Çalışmamız, özgür siyasal ve hukuki tartışmalar ışığında uzlaşması istenen ve fakat uzlaşmaz görünen kavram ve değerlerin, dönüştürücü anayasacılık bağlamında kendi meşruiyetlerini yeniden üretmelerine[377] katkı sağlamak ve anayasa hukuku düzleminde yürütülen yerel seçim tartışmalarına yeni bir pencere açmayı amaçlamıştır. Çalışma boyunca, esas aldığımız ölçütler uyarınca ideal bir belediye seçim sisteminin esaslı noktaları irdelenmiş ve çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır. Anılan hedefe ulaşmak için, daha ziyade normatif hukuki yaklaşımı benimsediğimiz bu çalışma, belediye seçim sistemi üzerinden yürüyen disiplinlerarası tartışmaların anayasa hukuku ayağına bir katkı sağlaması umulmaktadır.

[377] KONTACI, Ersoy, **Kırılgan Demokrasilerde Siyasal Örgütlenme Özgürlüğü**, Ankara Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010, s. 410.

KAYNAKÇA

AKAD, Mehmet / VURAL DİNÇKOL, Bihterin, **Genel Kamu Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2009.

AKBULUT, Olgun, "Serbest Seçim Hakkı", **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa**, Editör: Sibel İnceoğlu, Beta Yayınları, İstanbul 2013, ss. 543-556.

AKBULUT, Örsan, "Yerel Seçimlerin Yerelliği", **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Ocak-Haziran 2004, Yıl 5, S. 17-18, ss. 43-48.

AKDEMİR, Tekin, **Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunları ve Borçlanma (Türkiye Örneği)**, DEU SBE Maliye Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Mayıs, İzmir 2006.

AKYILMAZ, Bahtiyar, **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya 2004.

ARASLI Oya, **Seçim Sistemi Kavramı ve Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri (1876-1987)**, Ankara 1989.

ARASLI, Oya, **Adaylık Kavramı ve Türkiye'de Milletvekili Adaylığı**, Ankara 1972.

ARMAOĞLU, Fahir H., **Seçim Sistemleri**, Ankara 1953.

ARTUKMAÇ, Sadık, "Belediye Seçimleri", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 215, Eylül 1963, ss. 425-437.

ATAR, Yavuz, **Türkiye'de Seçim Sistemlerinin Gelişimi ve Siyasi Hayat Üzerindeki Etkileri**, Konya 1990.

AYMAN GÜLER, Birgül, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S.1, Mart 1993.

AYMAN GÜLER, Birgül, **Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım)**, TODAİE Yayını No: 280, Ankara 1998.

BAYRAKTAR, Ulaş, "Kamuyu Kamusallaştıran Toplumcu Belediyeler için Geçmişten Alınabilecek İlham Üzerine", **Katılımcı Yerel Yönetim**, Kalkedon Yayınları, İstanbul 2014.

BEETHAM, David, **Demokrasi ve İnsan Hakları**, (Çev. Bilal Canatan), Liberte Yayınları, 2014.

BLAIR, George S., **Government at the Grass Roots**, Plaisades, Third Edition, California 1981.

BOWMAN, Margareth / HAMPTON, William, "Introduction", **Local Democracies: A Study in Comperative Local Government**, (Editors: M. Bowman/ W. Hampton), Longman Cheshire, Melbourne 1983.

BOZKURT, Veysel, "Küreselleşme Kavram, Gelişim ve Yaklaşımlar", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, (Der. Veysel Bozkurt), Alfa Yayınları, İstanbul 2000, ss. 9-31.

BUMİN, Kürşat, **Demokrasi Arayışında Kent**, İz Yayıncılık, İstanbul 1998.

BURAN, Hasan, **Seçim Sistemleri ve Türkiye İçin Yeni, Bir Seçim Sistemi Önerisi**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2005.

BYRNE, Tom, **Local Government in Britain**, Penguin Books, Middlesex, England 1985.

COTTERET, Jean-Marie / EMERI, Claude, **Seçim Sistemleri**, (Çev. Ahmet Kotil), İletişim Yayınları, İstanbul 1991.

ÇİTCİ, Oya, "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S. 6, Kasım 1996, ss. 5-14.

ÇİTCİ, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil (Belediye Örneği)**, TODAİE Yayını No: 226, Ankara 1989.

ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif, **Yerel Yönetim: Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Çizgi Kitabevi, Konya 2011.

DEMİRAL, Berkan, "Türkiye'de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın, Ankara 2007, ss. 64-99.

DEMİRAYAK, İsmail Altan, **Türkiye'de İlçe Yönetim Kademesinin Yapısal Ve İşlevsel Durumu: Etkin Ve Katılımcı Bir Model Denemesi**, İnönü Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, Malatya 2014.

DEMİRKOL, Ferman, **Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri**, Kazancı Yayınları, İstanbul 1994, s. 14.

DUVERGER, Maurice, **"Factors in a Two-Party and Multiparty System" in Party Politics and Pressure Groups**, New York: Thomas Y. Crowell, 1972.

DUVERGER, Maurice, **Siyasi Partiler**, Çev. Ergun Özbudun, Ankara 1986.

ERAYDIN, Ayda, "Küreselleşme-Yerelleşme ve İşlevleri Farklılaşan Kentler", **Cevat Geray'a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Yayın No: 25, Ankara 2001, ss. 363-392.

ERDER, Sema / İNCİOĞLU, Nihal, **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Yeni Yüzyıl Kitaplığı Türkiye'nin Sorunları Dizisi No: 23, İstanbul.

ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2005.

ERDOĞAN, Mustafa, **İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku**, Orion Kitabevi, İstanbul 2011.

ESEN, Bülent Nuri, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara 1970.

FAUGET, Jean-Paul, **Decentralisation and Popular Democracy: Governance From Below in Bolivia**, University of Michigan Press, Mart 2012.

GÖNENÇ, Levent, **Türkiye'de Seçim Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları**, Adalet Yayınevi, Ankara 2008.

GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara 1997.

GÖYMEN, Korel, "Önsöz", **Katılımcı Yerel Yönetim**, Kalkedon Yayınları, İstanbul 2014.

GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Ekin Yayınları, C. 1, Bursa 2011.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, TODAİE Yayınları, Ankara 1967.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, TODAİE Yayını No: 120, 1971.

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2011.

GÜRSEL, Seyfettin, "Toplumsal Tercih Kuramı Çerçevesinde Anayasa'nın 67. Maddesinde Yer Alan Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar İlkelerinin Değerlendirilmesi", **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 1999, ss. 46-71.

HAMAMCI, Can, **Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1981.

HILL, Dilys M., **Democratic Theory and Local Government**, London 1974.

HORTA, Korinna, "Decade for Africa: A New Dawn for Development Aid?", **Yale Journal of International Affairs**, Winter/ Spring 2006, ss. 4-23.

HOWEN, W. / ELSHOUT, A. Vanden, **Mahalli İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler**, Çev. Selçuk Yalçındağ, Ankara 1972.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Dünyada Mahalli İdareler**, Yayın No: 27, Editör: Muammer Türker, Ankara 1999.

İZGİ, Ömer / GÖREN, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, C. 1, Ankara 2002.

JAMES, Peter, **The German Electoral System**, Ashgate Publishing, 2003.

KABOĞLU, İbrahim Özden, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayınları, İstanbul 2005.

KABOĞLU, İbrahim Özden, **Özgürlükler Hukuku**, Afa Yayınları, İstanbul 1998.

KABOĞLU, İbrahim Özden, **Özgürlükler Hukuku**, İmge Kitabevi, Ankara 2002.

KALABALIK, Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori ve Uygulama**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayınları No: 238, Ankara 1991.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayınları No: 238, Ankara 1991.

KAPANİ, Münci, **Kamu Hürriyetleri**, Yetkin Yayınları, Ankara 1993.

KARAKILÇIK, Yusuf, **Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler**, Seçkin Yayınları, Ankara 2013.

KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer, **Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri**, AÜHF Yayını, Ankara 1970.

KAZANCI, Metin, "Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 16, S. 4, Aralık 1983, ss. 36-51.

KELEŞ, Ruşen, "Ruşen Keleş'in Konuşması", **Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara 1997.

KELEŞ, Ruşen, "Kent ve Kültür Üzerine", **Mülkiye**, S. 246, Ankara 2005, ss. 9-18.

KELEŞ, Ruşen, "Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay", **Seha L. Meray'a Armağan**, C. 2, Ankara 1982.

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul 2012.

KIŞLALI, Ahmet Taner, "Eski Yunan'da Demokrasi ve Demokratik Düşünce", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 17, S. 1, Mart 1984, ss. 63-77.

KONTACI, A. Ersoy, "Liste Usulü Nispi Temsil Sisteminde 'Tek İsimli' Seçim Çevresi: Türkiye (Tek) Örneği", **Erdal Onar'a Armağan**, C. II, Ankara 2013, ss. 1227-1251.

KONTACI, Ersoy, **Kırılgan Demokrasilerde Siyasal Örgütlenme Özgürlüğü**, Ankara Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010.

KUBAT, Mehmet Doğan, **Seçim Mevzuatı**, İstanbul 2009.

LEFTWICH, Adrian, "Governance, the State and the Politics of Development", **Development and Change**, Vol. 25, No. 2, 1994, ss. 363-386.

LISHMAN, Gordon, "Framework for Community Power", **Community Politics**, (Editor: Peter Hain), John Calder, London, 1976, ss. 78-96.

MERİÇ, Osman, "Büyükşehir Belediyeleri ile Diğer Belediyeler Arasında Görev, Yetki ve Teşkilat Farkları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S. 496, Yıl 1987, ss. 62-68.

MILL, John Stuart, **Considerations on Representative Government**, Oxford University Press, Oxford 1991.

MORGAN, Lewis Henry, **Eski Toplum 1**, Çev. Ünsal Oskay, Payel Yayınevi, İstanbul 1986.

NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, İstanbul 2001.

NOHLEN, Dieter, "Seçim Sistemleri", **Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri**, (Çev. Süheyla Ababay), Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul 1996, ss. 19-54.

ORTAYLI, İlber, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, Hil Yayınevi, İstanbul 1995.

ÖDEN, Merih, **Seçmenlerin 'Kişi Tercihi' Açısından Seçim Sistemleri**, Yetkin Yayınları, Ankara 2003.

ÖKMEN, Mustafa, "Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar", **Yerel ve Kentsel Politikalar**, (Editörler: M. Akif Çukurçayır / Ayşe Tekel), Çizgi Kitabevi, Konya 2003, ss.11-63.

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1993.

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2012.

ÖZER, Mehmet Akif, "Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci", **Türkiye İdare Dergisi**, Yıl:71, S.425, Aralık 1999, ss. 105-119.

ÖZER, Mehmet Akif, "Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramları Üzerine", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, S. 426, Mart 2000, ss. 129-143.

ÖZTÜRK, Feyza, "İsveç'te Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 12, S. 3, Temmuz 2003, ss. 68-84.

PALM, Elizabeth, "Local Democracy within Major Metropolitan Areas",**International Review of Administrative Sciences**, Vol. L, No: 3, 1984, ss. 259-263.

PIRENNE, Henri, **Medieval Cities: Their Origins and the Revival of Trade**, (Çev. Frank D. Halsey), Doubleday Anchor Books, New York 1956.

PIRENNE, Henri, **Ortaçağ Kentleri: Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, (Çev. Şadan Karadeniz), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara 1982.

PUSTU, Yusuf, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", **Sayıştay Dergisi**, 2005, S. 57, ss.121-134.

RALLINGS, Colin / TRASHER, Michael, **Local Elections in Britain, Routledge**, London 1997.

RHODES, R. A. W., "The Reform of Local Government: Revival of an Industry", **Public Administration**, Vol. 65, No: 2, Summer 1987, ss. 193-207.

RICHARDS, Peter G., **The Local Government System**, George Allen and Unwin, London 1983.

RICHARDS, Peter G., **The Reformed Local Government System**, George Allen and Unwin, Third Edition, London 1978.

SABUNCU, Yavuz, "Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 23, Yıl 2006, s. 191-197.

SARTORI, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme,** (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997.

SAYGILI, Abdurrahman, "Modern Devletin Çıplak Sureti", **AÜHFD**, C. 59, S. 1, Ankara 2010.

SENCER, Muzaffer, "Yönetimin Tarihsel Evrimi ve Yönetim Sistemleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 2, Haziran 1985, ss. 141-160.

SEZEN, Saim, **Seçim ve Demokrasi**, Gündoğan Yayınları, Ankara 1994.

SHUGART, Matthew Soberg / WATTENBERG, Martin P., "Mixed Member Electoral Systems: A Definition and Typology", **Mixed-Member Electoral Systems**, Eds: Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, Oxford University Press, 2003, ss. 9-24.

ŞAHİN, Adil, **Türkiye'de Anayasalarda ve Anayasa Taslaklarında İnsan Hakları**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010.

ŞENGÜL, Ramazan, **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli 2013.

TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 2012.

TEKELİ, İlhan, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 6, S. 2, TODAİE Yayını, Ankara 1983, s. 3-22.

TEKELİ, İlhan, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2009.

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 16. Bası, İstanbul 2013.

TEZİÇ, Erdoğan, **Seçim Sistemleri**, İstanbul 1967.

TİRYAKİ, Refik, **Anayasa Hukuku Açısından Türkiye'de Belediye Seçimleri**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2000.

TOPRAK, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Nobel Yayınevi, Ankara 2006.

TORTOP, Nuri / AYKAÇ, Burhan / YAYMAN, Hüseyin / ÖZER, M. Akif, **Mahalli İdareler**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara 2006.

TORTOP, Nuri / AYKAÇ, Burhan / YAYMAN, Hüseyin / ÖZER, Mehmet Akif, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayınevi, Ankara 2008.

TORTOP, Nuri, "Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 4, Aralık 1985, ss. 3-12.

TUZCUOĞLU, Ferruh, **Metropoliten Yönetim**, Sakarya Kitabevi, Sakarya 2003, s. 79.

TÜRK, Hikmet Sami / TUNCER, Erol, **Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi**, Ankara 1995.

TÜRK, Hikmet Sami, "Demokratik Seçimlerde Seçim Kanunlar ve Türkiye için Yeni Bir Seçim Kanunu Önerisi", **Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri**, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul 1996, ss. 7-18.

TÜRK, Hikmet Sami, "Seçim Sistemleri ve 4125 Sayılı Kanun'un Getirdiği Yenilikler", **TESAV Haber**, Yıl 1, S. 1, 1996.

ULUSOY, Ahmet / AKDEMİR, Tekin, **Mahalli idareler**, Seçkin Yayınları, Ankara 2010.

ULUSOY, Ahmet / VURAL, Tarık, "Japonya'da Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Haziran 2001.

World Bank, **Can Africa Claim the 21st Century?**, Washington D.C., 30 March 2000.

World Bank, **Sub-Saharan Africa: From Crisis To Sustainable Growth**, Washington D.C 1989.

YALÇINDAĞ, Selçuk, **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayını, Ankara 1992.

YAVAŞGEL, Emine, **Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Durum**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2004.

YAVUZ, Fehmi, "Belediye Kanun Tasarısı", **AÜSBF Dergisi**, Ankara, Yıl 1968, C. 23, S. 1.

YAVUZ, Fehmi, **Mahalli İdarelerimizin Problemleri**, Ankara 1974.

YAYLA, Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaif**, İstanbul 1982.

YILDIRIM, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri I**, Mimoza Yayınları, Konya 2005.

YILDIRIM, Selahattin, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Kent Basımevi, İstanbul 1993.

YILDIRIM, Turan, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, İstanbul 2005.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, "Seçme ve Seçilme Hakları", **İnsan Hakları**, İstanbul 2000.

ZABUNOĞLU, Hamdi Gökçe, **Türk Anayasal Düzeninde Siyasal Hak ve Özgürlüklerin Kapsamı ve Sınırları**, Yetkin Yayınları, Ankara 2013.

İnternet Kaynakları

ALTAN, Cemal, "Genel Seçimler-Yerel Seçimler İlişkisi (1983-2004)", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi (www.e-sosder.com),** Bahar 2005, C. 3, S. 12, ss. 174-190.

AYMAN GÜLER, Birgül, Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine, s. 6. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf> (Erişim Tarihi: 22.09.2014).

KONTACI, Ersoy, **AKP'nin Seçim Oyunu**, <http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/gerrymandering.pdf> (Erişim Tarihi: 25.09.2014).

Federal Yüksek Mahkeme "Baker v. Carr, 369 U.S 186" (1962) Kararı, <http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/369/186> (Erişim Tarihi: 26.09.2014).

Federal Yüksek Mahkeme "Shaw v. Reno, 509 U.S. 630" (1993) Kararı, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/509/630/case.html> (Erişim Tarihi: 26.09.2014).

TOPRAK, Zerrin, Türkiye'de Yerel Yönetimler-Yapılanma-Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri. <http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMA.pdf> (Erişim Tarihi: 13.10.2014).

TOKER, M. Cem, **Finlandiya Yönetim Sistemi**, s. 308. <http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/finlandiya.pdf> (Erişim Tarihi: 25.09.2014).

TOKER, M. Cem, **İsveç Yönetim Sistemi**, s. 317. <http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/isvec.pdf> (Erişim Tarihi: 20.9.2014).

YSK İnternet Sitesi'nden çeşitli kararlar.

Diğer Kaynaklar

Cumhuriyet Gazetesi'nin Bazı Sayıları.

Resmi Gazete'nin Bazı Sayıları.

TBMM Tutanak Dergileri.

AİHM'nin Bazı Kararları.

ÖZET

Türk Anayasa Hukuku Açısından Belediye Seçimleri

Bu çalışma, yerel yönetimler üzerine odaklanmaktadır. Yerel yönetimler demokrasinin temeli olarak bilinir. Demokrasinin temel mekanizması ise, seçimlerdir. Yerel seçimlerin köşe taşları yerel demokrasi, katılım hakkı ve adalettir. İdeal yerel seçim sistemi de bunlara dayanmalıdır.

Belediye, yerel yönetimin en önemli ve en temel görünümünü teşkil eder. Türkiye'de belediye seçimlerinde onda birlik baraj ve D'Hondt metoduyla birlikte nispi temsil sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemin neden ve hangi açılardan demokrasi ve adalet ilkelerine aykırı olduğu, çalışma boyunca incelediğimiz temel sorundur.

Demokrasi, adalet ve katılım hakkı açısından belediyelere en uygun seçim sistemi belediye başkanları için iki turlu olan nispi temsil seçim sistemi olmalıdır. Belediye meclisi seçimlerinde baraj tamamen kaldırılmalıdır. Yerel seçim hukuku bağlamında, belediye meclisi seçimlerinde uygulanan onda birlik baraj adil temsil ilkesine aykırılık teşkil eder. Tezin son bölümünde, Türkiye belediye seçim sistemi, normatif eleştirel perspektifle incelenmiştir.

SUMMARY

Municipal Elections in the Turkish Constitutional Law

This study is based on the local governments. Which are understood as the basis of the democracy. Elections are the key mechanism for any walking democracy. The basic headstones of the local elections are local democracy, participation right and justice. Ideal local election system must rely on these headstones.

Municipality is the most important and basic prospect of local government. Local election system of Turkey is proportional represantation system with D'Hondt method and election thereshold by tenth. We have studied the basic constitutional law question in this dissertation; in which we have discussed why and on what grounds the Turikish municipal election system is contrary to democratic participation and fair represantation.

The election system most suitable for municipalities in terms of democracy, justice and participation right must be proportional representation election system that consists of two ballots for mayors. Within the context of local election law, the one-tenth election threshold applied in municipal assembly elections is contrary to fair represantation principle. We have examined Turkish municipal election system in the last section of the dissertation from normative critical legal perspective.