

YEREL SEÇİMLERLE İLGİLİ KANUN DEĞİŞİKLİĞİNE İLİŞKİN ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Prof. Dr. Hikmet Sami TÜRK*

I. GİRİŞ

26 Mart 1989 yerel genel seçimlerinin üzerinden bir ay, yerel yönetimler seçimlerine ilişkin Anayasa değişiklikleri hakkındaki 25 Eylül 1988 halkoylamasının üzerinden altı ay geçti. Yerel genel seçimlerin sonuçları, siyasal boyutlarıyla kamuoyunda tartışılmaya devam ediyor. Biz, burada gerek 25 Eylül 1988 halkoylamasının, gerek 26 Mart 1989 yerel genel seçimlerinin temelinde bulunan, hatta bu seçimlerin tarihini belirleyen Anayasa Mahkemesi kararını hukukî açıdan incelemek istiyoruz.

Hatırlanacağı üzere, 31.3.1988 tarih ve 3420 sayılı Kanun'la¹ —bu Kanun'un adında belirtildiği gibi— 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanunu ve 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un bazı maddeleri değiştirilmiş; Anamuhalefet Partisi (Sosyaldemokrat Halkçı Parti) tarafından açılan iptal davası üzerine sonuncu Kanun'da yapılan değişikliklerden bazıları, Anayasa Mahkemesi'nin 13-14.6.1988 tarih ve E. 1988/14, K. 1988/18 sayılı kararıyla² iptal edilmiştir. Sunacağımız bildiride üç ana başlık altında —başka bir karar söz konusu olmadıkça kısaca «Anayasa Mahkemesi kararı» olarak söz edeceğimiz— bu kararla iptal edilen hükümler, iptal gerekçeleri ve sonuçları üzerinde duracağız.

(*) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

- (1) «298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 2820 Sayılı Siyasî Partiler Kanununun ve 2972 Sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun».
- (2) Kararın metni ve karşı oy yazıları için bk. RG, 14.7.1978, S. 19872, s. 23-60, 61-69. «Sonuç» bölümünde 13.6.1988 günü verildiği belirtilen kararın baş tarafında «Karar günü» olarak «14.6.1988» yazılıdır; krs. RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 23 ve 60.

II. YEREL SEÇİM DÖNEMİ VE SEÇİM GÜNÜ

3420 sayılı Kanun'la 2972 sayılı Kanun'da yerel seçim dönemi ve seçim günü konusunda yapılan değişikliği ve Anayasa Mahkemesi kararını açıklayabilmek ve değerlendirebilmek için önce konu ile doğrudan doğruya ilgili Anayasa hükümlerini hatırlamak yerinde olacaktır.

A — 1982 Anayasası'nın Yerel Seçimlere İlişkin Hükümleri

Anayasa Mahkemesi kararından sonra 6.8.1988 tarih ve 3467 sayılı Kanun'la³ değiştirilmek istenen, ancak bu Kanun'un 25 Eylül 1988 halkoylamasıyla reddi sonucunda olduğu gibi kalan 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin III. fıkrası şöyledir :

«Mahallî idarelerin seçimleri, Anayasa'nın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.»

Görüldüğü gibi, Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasının 1. cümlesi, yerel seçim dönemini «beş yıl» olarak belirlemektedir. 127. madde ile ilgili gerekçelerde bu konuda bir açıklama bulunmamakla birlikte⁴, Anayasa'nın 77. maddesinin I. fıkrasında Türkiye Büyük Millet Meclisi için öngörülen beş yıllık seçim dönemi ile paralellik sağlanmak istendiği anlaşılmaktadır.

1982 Anayasası dönemindeki ilk yerel seçimlerin ne zaman yapılacağı ise, Anayasa'nın geçici 10. maddesinde gösterilmiştir :

«Mahallî idare seçimleri en geç Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk toplantısını izleyen bir yıl içinde yapılır.»

Ayrıca Anayasa'nın geçici 8. maddesi, Anayasa'da konulması veya değiştirilmesi öngörülen diğer kanunların en geç «seçimle gelen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ilk toplantısını izleyen bir yıl sonuna kadar» çıkarılacağını hükme bağlamaktadır.

(3) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Değiştirilmesine ve Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun.

(4) Krş. MGK Tutanak Dergisi 1982, C. 7, S. Sayısı 450 «Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu (D. Meclisi : 1/463; M.G. Konseyi : 1/397)», s. 49 «Madde 135», 84 «Madde 127».

Yalnız üç siyasal partinin katılma hakkına sahip olduğu 6 Kasım 1983 milletvekili genel seçimi sonucunda oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi, ilk toplantısını 24 Kasım 1983 günü⁵ yaptığına göre; yerel seçim mevzuatındaki değişikliklerle ilk yerel genel seçimlerin bu tarihi izleyen bir yıl içinde gerçekleştirilmesi gerekmekteydi.

B — 2972 Sayılı Kanun'a Göre Yerel Seçim Dönemi ve Seçim Günü

Yerel seçimlerle ilgili olarak daha önce dört ayrı yasaya dağılmış bulunan hükümleri tek bir metinde birleştiren ve onlara bazı yeni hükümler ekleyen bir yasa olarak çıkarılan⁶ 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 8. maddesinin I. fıkrasında şu düzenlemeye yer verilmişti :

«Mahallî idareler seçimi beş yılda bir yapılır. Her seçim döneminin beşinci yılındaki Mart ayının otuzuncu günü seçim başlangıç tarihidir. Aynı yıl Haziran ayının ilk Pazar günü oy verme günüdür.»

Görüldüğü gibi, —Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasının 1. cümlesine uygun olarak— 2972 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 1. cümlesi de, yerel seçim dönemini «beş yıl» olarak belirlemiştir. Böylece beş yılda bir yapılması gereken yerel seçimler için 2972 sayılı Kanun'un 8. maddesinde oy verme günü olarak «Haziran ayının ilk Pazar günü» kabul edilmesinin nedeni, bu maddeye ilişkin gerekçede şöyle açıklanmıştır :

(5) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ilk toplantı günü, Anayasa Mahkemesi kararında «7 Aralık 1983» olarak gösterilmiştir (RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 45). Oysa 6 Kasım 1983 milletvekili genel seçimi sonucunda oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi, ilk toplantısını 24 Kasım 1983 günü en yaşlı üye sıfatıyla Konya Milletvekili Fahreddin Özdilek'in başkanlığında yapmış ve bu toplantıda milletvekilleri Anayasa'nın 81. maddesi uyarınca andçemişlerdir (TBMM Tutanak Dergisi 1983-1984, C. 1, s. 2 vd). «7 Aralık 1983» ise, 4-6 Aralık 1983 günleri TBMM Başkanlık Divanının seçilmesinden sonra Cumhurbaşkanı Kenan Evren'in Anayasa'nın 104. maddesine göre yasama yılını açış konuşmasını yaptığı gündür (TBMM Tutanak Dergisi 1983-1984, C. 1, s. 26-30).

Öyle anlaşılıyor ki, Anayasa'nın 104. maddesinin (a) fıkrasında Cumhurbaşkanının «Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını» yapacağını belirtmesi, Anayasa Mahkemesi kararında «7 Aralık 1983» gününün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ilk toplantı günü olarak kabul edilmesine yol açmıştır.

(6) Bu konuda ayrıca bk. Hikmet Sami Türk, «Yerel Seçim Yasası Ne Getiriyor?», Cumhuriyet, 24.1.1984, s. 7.

«Milletvekili seçimlerine uygunluk, ülkenin mevsim şartları ve ulaşım imkânları göz önünde tutularak, oy verme günü olarak Haziran ayının ilk Pazar günü kabul edilmiştir. Seçimlerin beş yılda bir yapılacağı Anayasa hükmüdür.»⁷

Demek ki, bu düzenlemeye göre 1982 Anayasası döneminde ilk yerel genel seçimlerin 1984 Haziran'ının ilk Pazar günü yapılması gerekecekti. Ancak 2972 sayılı Kanun'un geçici 7. maddesinde ilk yerel genel seçimler için oy verme gününü öne alan başka bir hüküm daha vardı :

«Bu Kanunun yürürlüğe girmesini takip eden ilk mahallî idareler seçiminde oy verme günü 25 Mart 1984 tarihidir.

Seçim döneminin başlangıç tarihi Yüksek Seçim Kuruluca, yukarıdaki fıkrada belirtilen oy verme günü esas alınarak tespit ve ilân edilir.» (f. I-II).

Kanun teklifinin TBMM İçişleri Komisyonu'ndan geçen metninde bulunmayan bu hüküm, teklifin Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında verilen bir önerge ile eklenmiştir. İktidar partisi milletvekillerince verilen bu önerge için gösterilen gerekçe şöyle idi :

«Demokratik düzenin eksiksiz ve yaygın bir biçimde işlerlik kazanması için parlamentonun demokratik usullerle teşekkülü ilk ve elzem şarttır; fakat kâfi değildir.

İşlemin tam olması, devlet hayatında seçilmiş kişilerce yürütülen görevlerin de asıl sahiplerine tevdi edilmesi ile mümkündür.

Bu nedenle Mahallî İdareler Seçimi Kanunu Yüce Meclise sevk edilmiştir.

Ancak, Teklifte ve Komisyon metninde oy verme günü Haziran ayının ilk Pazar günü olarak tespit olunmuştur. Halbuki halen belediye başkanlıklarında seçilmiş kişiler değil, tayinle gelmiş başkanlar bulunmaktadır. Belediye meclisleri ise mevcut değildir.

Demokrasiye geçiş döneminde zorunlu bir tedbir olarak yapılmış olan bu işlemin devamı için ortada gerekçe kalma-

(7) TBMM Tutanak Dergisi 1983 - 1984, C. 1, S. Sayısı 2 «Mahallî İdareler Seçimi Kanunu Teklifi ve İçişleri Komisyonu Raporu. (2/1)», s. 3.

diği gibi, durumun daha da devamı çeşitli sakıncalar doğurma ıstidadındadır.

Arz edilen gerekçe ile ve bu defaya mahsus olmak üzere oy verme gününün daha yakın bir tarihe alınmasını içeren yukarıdaki madde metnini Kanun Teklifinin geçici 7. maddesi olarak arz ve teklif ederiz.»⁸

Görüldüğü gibi, ilk yerel genel seçimlerin 25 Mart 1984'te yapılması, 12 Eylül 1980 döneminin olağanüstü koşullarından normal demokratik hayata geçiş yolunda 6 Kasım 1983 milletvekili genel seçimiyle başlayan gelişmeyi ya da —kısaca— demokratikleşme sürecini hızlandıran bir olaydır. Bunda yine Kanun Teklifinin TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi sırasında verilen bir önerge ile eklenen geçici 8. madde ile siyasal partilerin ilk yerel genel seçimlere katılma koşullarını kolaylaştıran iktidar partisinin 25 Mart 1984 tarihini kendisi için daha elverişli sayması ya da —daha sonra da görüleceği üzere— milletvekili genel seçimleri ile yerel genel seçimleri olabildiğince birbirine yaklaştırmaya eğilimi de rol oynamış olabilir. Nitekim 2972 sayılı Kanun'un Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen ilk metni olan 5.1.1984 tarih ve 2971 sayılı Mahalli İdareler Seçimi Kanunu'nun Cumhurbaşkanı'nca «bir daha görüşülmek üzere» geri gönderilmesinden sonra muhalefet milletvekilleri, İçişleri Komisyonu ve Genel Kurul'da verdikleri önergelerle ilk yerel seçimler için oy verme günü olarak sırasıyla «3 Haziran 1984» veya «Mayıs ayının son Pazar» gününü önermişler; ancak bu önergeler reddedilmişti. Muhalefet milletvekillerinin bu tarihler için gösterdikleri gerekçeler de, —2972 sayılı Kanun'un 8. maddesi gerekçesi gibi— «Türkiye'nin iklim koşulları»⁹, başka bir deyişle, «ülkemizin topografik ve iklim şartları» ile ilgiliydi¹⁰.

C — 3420 Sayılı Kanun'la Getirilen Değişiklik

1982 Anayasası döneminin ikinci milletvekili genel seçiminin 1987 Sonbaharında bir yıl öne alınarak 29 Kasım 1987'de yapılmasından

(8) TBMM Tutanak Dergisi 1983 - 1984, C. 1, s. 261.

(9) TBMM Tutanak Dergisi 1983 - 1984, C. 1, S. Sayısı 3 «Mahalli İdareler Seçimi Kanunu ve Anayasa'nın 89. Maddesi Gereğince Cumhurbaşkanı'nca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ve İçişleri Komisyonu Raporu. 1/438, 3/287», s. 6.

(10) TBMM Tutanak Dergisi 1983 - 1984, C. 1, s. 365.

sonra iktidar partisi, yerel genel seçimlerin de öne alınmasını gündeme getirmiştir. Böyle bir erken yerel genel seçimin Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasındaki «beş yılda bir» yapıma hükmü karşısındaki durumu kamuoyunda yoğun tartışmalara yol açmıştır¹¹.

Bu arada 31.3.1988 tarih ve 3420 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile 2972 sayılı Kanun'un 8. maddesinin I. fıkrası değiştirilerek şu düzenleme getirilmiştir :

«Mahallî idareler seçimi beş yılda bir yapılır. Seçimin yapılacağı yılın Haziran ayının otuzuncu günü seçimlerin başlangıç tarihi olup, seçimler aynı yılın Ekim ayı içinde yapılır. Beş yılda bir olmak şartıyla Ekim ayının hangi Pazar gününde seçimin yapılacağına Türkiye Büyük Millet Meclisinde karar verilir.»

Dikkat edilirse, 8. maddenin eski metnine göre değişiklik, 2 ve 3. cümlelerdedir. Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen hükümler de, işte bu cümlelerdir. Yapılan değişiklik için 3420 sayılı Kanun'a ilişkin Teklifin Genel Gerekeçesi'nde şu açıklamaya yer verilmiştir :

«Ülkeyi sürekli bir seçim havası içerisinde tutmamak için milletvekili genel seçimleri ile mahallî idareler seçimlerini tarih olarak yaklaştırmak ve bir tarım ülkesi olan ülkemizde iş, güç itibarı ile en yoğun bir dönem olan Haziran ayı yerine, mahallî idareler seçimleri ve milletvekili genel seçimlerinin Ekim ayı içerisinde yapılmasını temin etmek amacı düşünülmüştür. Böylece, vatandaşın büyük ölçüde seçime iştirakini sağlayarak mahallî idarelerin güçlenmesini temin bakımından teklifin kanunlaşmasının memlekete büyük yararlar getireceği kuşkusuzdur. Kaldı ki çok partili demokratik hayata geçtiğimizden bu yana yapılan genel ve mahallî idare seçimleri daha ziyade sonbahar aylarında yapılmıştır. Bu da genellikle Ekim ayıdır. Türk demokrasisindeki bu genel eğilime uymak ihtiyacı doğmuştur. Haziran ayı belediye hizmetleri bakımından bütçenin henüz tatbikatının tamamlanmadığı bir döneme rastlamaktadır.»¹²

- (11) Tartışmalarla ilgili gazete haberlerine örnek olarak bk. Cumhuriyet, 13.1.1988, s. 9 «Yerel Seçim Kargaşası»; Milliyet, 4.2.1988, s. 8 «Yerel Seçimler 16 Ekim'de»; Hürriyet, 6.2.1989, s. 1, 13 «Erken Yerel Seçim Anayasa'ya Aykırı».
- (12) TBMM Tutanak Dergisi 1988, C. 5, S. Sayısı 28 «Sivas Milletvekili Mükerrerem Taşçıoğlu ve 3 Arkadaşının; 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun, 2820 Sayılı Siyasî Partiler Kanununun ve 2972 Sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun Teklifi ve Anayasa ve İçişleri Komisyonları Raporları», s. 2.

2972 sayılı Kanun'un 8. maddesinin I. fıkrasını değiştiren 3420 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile ilgili gerekçe de şoyledir :

«Hazırlanan bu Kanun Teklifiyle 2972 sayılı Kanun'un 8. maddesi gereğince 30 Mart tarihinde başlayacak seçim döneminin, bir yandan memleketimizin iklim şartları ve özellikle kiş mevsim şartları karşısında Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgemizin ulaşım imkânları yanında bu bölgelerimizde yerleşim sisteminin dağınlıklınlının seçimlere katılma isteğini menfi yönden etkileyeceği, ayrıca memleketimiz insanların iş ve gleri gereği ilkbahar aylarının sıkıntı ve telşi göz önünde bulundurulurken diğer yandan mahalli idareler seçimi ile milletvekili genel seçimlerinin yapılış tarihinin birbirine yaklaştırılması suretiyle iki seçim arasında uyum sağlanması için oy verme günü bu maddenin birinci fıkrasıyla Ekim ayı olarak belirlenmiştir. ...»¹³

 — Anayasa Karşısında 3420 Sayılı Kanun'la Yapılan Değişiklik

2972 sayılı Kanun'un 8. maddesinin I. fıkrası yerine geçmek üzere 3420 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle getirilen düzenlemeyi değerlendirebilmek için konuyu Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasındaki yerel yönetimler seçimlerinin «beş yilda bir» yapılması koşulu ve oy verme gününün Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı ile belirlenmesi açılarından ayrı ayrı incelemek gerekir.

1. Yerel Seçimlerin «Beş Yilda Bir» Yapılması

a) Anayasa'nın 127. Maddesine Göre Yerel Seçim Dönemi

Yerel yönetimler seçimlerinin «kanunun gösterdiği zamanlarda» yapılacağını ngren 1961 Anayasası'nın 116. maddesinin II. fıkrasından farklı olarak, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin III. fıkrası, yerel seçim dönemini «beş yıl» olarak kesin bir biçimde belirlemiştir.

Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin seçim dönemine ilişkin Anayasa'nın 77. maddesinin I. fıkrasına paralel olarak yerel seçimler için de beş yıllık seçim dönemi öngörülmekle birlikte; milletvekili seçimleri ile yerel seçimlere ilişkin Anayasa hükümleri arasındaki paralellik, sadece bu konuda kalmıştır. Gerçekten Anayasa'nın 77. mad-

(13) TBMM Tutanak Dergisi 1988, C. 5, S. Sayısı 28 (yuk. dn. 12), s. 4 «Madde 7».

desinin II ve III. fıkralarında beş yıllık süre dolmadan Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesi, 78. maddesinde savaş nedeniyle Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin geriye bırakılması ve ara seçimleri ile ilgili hükümler yer aldığı halde; 127. maddesinde bu konulara ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. 1961 Anayasası döneminde yerel seçimlerin sık sık ertelenmesine¹⁴ bir tepki olarak, 1982 Anayasası'nın yerel seçimler için beş yıllık kesin bir seçim dönemi öngördüğü anlaşılmaktadır.

b) Seçim Dönemi Hükümlerinin İşlevleri

Temsilî demokrasilerde seçim dönemlerine ilişkin hükümlerin iki temel işlevi vardır :

1° Demokrasi İlkesi

Birincisi, belirli aralarla halkın temsilcilerini yenilemesine, değiştirmesine fırsat vermektir. Buna «demokrasi ilkesi» diyebiliriz. 1982 Anayasası, 2 ve 4. maddelerinde demokratik devlet ilkesini Cumhuriyetin değiştirilemez nitelikleri arasında saydığı gibi; Başlangıç bölümünde Türk ulusunun demokrasiye bağlılığını, 5. maddesinde Devletin «demokrasiyi korumak» amaç ve görevini vurgulamıştır.

O nedenle öngörülen seçim döneminin aşılması, ancak çok istisnai durumlarda söz konusu olabilir. Nitekim Anayasa'nın 78. maddesinin I ve II. fıkraları, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin ancak savaş nedeniyle geriye bırakılmasına olanak tanımıştır. Bu konuda herhangi bir düzenleme getirmeyen veya 78. maddeye yollama yapmayan Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasında tam bir boşluk olmakla birlikte, 2972 sayılı Kanun'un 8. maddesinin II. fıkrasında savaş nedeniyle yerel seçimlerin ertelenmesinin «kanunla» düzenleneceği belirtilmiştir. Ancak bu, Anayasal dayanaktan yoksun bir hükümdür. Kısacası, savaş gibi olağanüstü bir durum olmadıkça seçimin ertelenmesi, böylelikle seçim döneminin uzatılması, demokrasi ilkesine aykırı düşer.

(14) 1961 Anayasası döneminde yerel seçimlerin ertelenmesine ilişkin yasalara örnek olarak bk. 2.3.1972 tarih ve 1569 sayılı «13.7.1967 Gün ve 904, 905 ve 906 Sayılı Kanunlar Uyarınca 4 Haziran 1972 Pazar Günü Yapılacak Mahalli İdare Seçimlerinin Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Kanun»; 26.6.1973 tarih ve 1781 sayılı «2 Mart 1972 Gün ve 1569 Sayılı Kanunla 1973 Yılına Ertelenmiş Bulunan Mahalli İdare Seçimlerinin Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Kanun»; 1.2.1977 tarih ve 2033 sayılı «1977 Yılı Haziran Ayında Yapılacak Olan Mahalli İdare Seçimlerinin 11 Aralık 1977 Tarihinde Yapılması Hakkında Kanun».

Buna karşılık seçim dönemi dolmadan yeni seçime gidilmesi, demokrasi ilkesine aykırı olmamakla birlikte, seçim dönemi hükümlerinin ikinci işleviyle bağdaşmayabilir.

2° Güvence İlkesi

Çünkü seçim dönemi hükümlerinin ikinci işlevi, seçilen temsilcilere görev süresi güvencesi vermektir. Bunu kısaca «güvence ilkesi» olarak adlandırabiliriz. Güvence ilkesi, seçilen temsilcilerin seçim dönemi boyunca sürecek görevlerini güven içinde, görevden alınma endişesi olmaksızın yapmaları anlamına gelir¹⁵. Dolayısıyla bu ilke, yönetimde istikrarı sağlayıcı bir unsur niteliğindedir. Bu yönüyle konu, —Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği gibi— «seçilenler» kadar «seçenler» açısından da önem taşımaktadır¹⁶.

O nedenle seçilen meclislerin kendi iradeleri veya çok istisnai durumlar dışında seçimlerin öne alınması, başka bir deyişle, seçim dönemi dolmadan seçimlerin yenilenmesi söz konusu değildir. Nitekim Anayasa'nın 77. maddesinin II ve III. fıkralarına göre Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin beş yıllık süre dolmadan yenilenmesi, ya Meclis'in kendi kararıyla, ya Anayasa'nın 116. maddesinde belirtilen istisnai koşullarda Cumhurbaşkanının kararıyla olabilir. Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasında ise yerel seçimlerin öne alınması öngörülmüş değildir. Bu bakımdan 2972 sayılı Kanun'un 8. maddesinin II. fıkrasındaki milletvekili genel seçimi ile birleştirme amacıyla yerel seçimlerin öne alınmasının «kanunla» düzenleneceği hükümü de, Anayasal dayanaktan yoksundur. Kısacası, yerel seçimlerin seçim dönemi dolmadan yenilenmesi, güvence ilkesine aykırı düşer.

c) Yerel Seçimler Konusunda 1982 Anayasası'nın Sistemi

Yukardaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, 1982 Anayasası, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinden farklı olarak, yerel seçimlerin ne geriye bırakılmasına, ne öne alınmasına olanak tanımamıştır. Nitekim bu nokta, Anayasa Mahkemesi kararında da belirtilmiştir¹⁷. Gerçekten yerel yönetimler seçimlerinin «kanunun gösterdiği zamanlarda» yapılacağını öngören 1961 Anayasası'nın 116. maddesinin II. fıkrasındaki esnek hüküm yerine 1982 Anayasası'nın 127.

[15] Yüksek Seçim Kurulu'nun 14.7.1987 tarih ve K. 311 sayılı kararında belediye başkanlığı ve belediye meclisi üyeleri seçimi açısından belirttiği gibi, —seçimin veya seçilenin tutanağının iptaline karar verilmedikçe— «seçilenler seçim dönemi sonuna kadar görevlerini sürdürürler» (RG, 23.7.1987, S. 19526, s. 14).

[16] RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 44.

[17] Bk. RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 45.

maddesinin III. fıkrasında kesin bir ifade ile yerel yönetimler seçimlerinin «Beş yılda bir» yapılacağı hükmü konmuştur. Bu hükümle yine 127. maddenin I. fıkrasında birer yerinden yönetim birimi olarak sıralanan il, belediye ve köylerin merkezî idare karşısındaki nispi özerkliklerinin belirli bir ölçüde güvence altına alındığı anlaşılmaktadır.

Anayasa'da yerel yönetimler meclislerine kendi kararlarıyla kendi seçimlerini yenileme yetkisi verecek kadar bir özerklik tanınmakla birlikte, merkezî idareye de bu yolda bir müdahale olanağı tanınmamıştır. Çünkü örneğin Anayasa Mahkemesi kararından sonra 6.8.1988 tarih ve 3467 sayılı Kanun'la gerçekleştirilmek istenen, ancak 25 Eylül 1988 halkoylamasıyla reddedilen Anayasa değişikliğinde öngörüldüğü gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce yerel seçimlerin bir yıla kadar öne alınmasına karar verilmesi, yerel yönetim organları hakkında alınmış genel bir fesih, başka bir deyişle, bu organlara seçilenler hakkında alınmış genel bir azil kararı anlamına gelecekti¹⁸. Bu bakımdan 1982 Anayasası, yerel yönetim organlarını siyasal iktidarların erken seçim kararı alarak bu organlara seçilenlerin görevlerini sona erdirici müdahalelerine karşı korumuştur. Bu, Anayasa koyucunun siyasal iktidarlar karşısında onlara verdiği bir güvencedir. Aynı biçimde, siyasal iktidarlara bu organlara seçilenlerin görev sürelerini uzatma olanağı da tanınmamıştır. Seçim dönemi sürelerine ilişkin hükümlerin ifade ettiği demokrasi ve güvence ilkeleri arasında 1982 Anayasa koyucusunun yaptığı sentez budur. Bu, Anayasa düzeyinde bir sistem tercihidir. Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği gibi, «Yerel yönetimlerin yapılarının özerk niteliği ve işlevlerinin özelliği, Anayasa koyucunun böyle bir düzenleme yaptığı kanısını vermektedir»¹⁹. Bu anlamda 1961 Anayasası'na oranla 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerin nispi özerkliğini daha çok vurguladığı söylenebilir.

ç) 3420 Sayılı Kanun'la Yapılan Değişikliğin Sonuçları

31.3.1989 tarih ve 3420 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle değiştirilen 2972 sayılı Kanun'un 8. maddesinin I. fıkrası, yukardaki açıklamaların ışığında incelendiğinde; yerel yönetimler seçim gününün Ekim ayına alınmasıyla seçim döneminin zorunlu olarak kısaldığı veya uzadığı görülmektedir. Gerçekten konuya soyut norm denetimi açısından bakıldığında; seçim gününün değiştirilen eski 8. maddenin I. fıkrasındaki

(18) Bu konuda ayrıca bk. Hikmet Sami Türk, «Referandumun Asıl Konusu», Cumhuriyet, 24.9.1988, s. 8.

(19) RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 45.

«Haziran ayının ilk Pazar günü»nden Ekim ayının belirsiz bir «Pazar günü»ne kaydırılması, yerel seçimlerin ya yedi ay erken, ya da beş ay geç yapılması sonucunu doğuracaktı. Karşılaştırmanın «Haziran ayı» itibarıyla yapılması, 3420 sayılı Kanun'la değiştirilen eski metinde seçim günü olarak o ayın «ilk Pazar günü»nün öngörülmesi ve bu değişiklik hiç yapılmıyaydı, 1982 Anayasası döneminin ikinci yerel genel seçimlerinin o tarihte, yani 1989 «Haziran ayının ilk Pazar günü» (3.6.1989) yapılacak olması bakımından daha doğru olurdu. Kaldı ki aynı dönemin 25 Mart 1984 günü yapılan ilk yerel genel seçimleriyle iş başına gelenler, 3420 sayılı Kanun'la getirilen değişikliğe kadar yürürlükte kalan eski 8. maddenin I. fıkrası uyarınca 1989 «Haziran ayının ilk Pazar günü» yapılacak yeni yerel genel seçimlere kadar görevde kalmak üzere seçilmişlerdi.

Anayasa Mahkemesi kararında olduğu gibi karşılaştırma, 2972 sayılı Kanun'un geçici 7. maddesi gereğince 25 Mart 1984 tarihine göre yapıldığında ise; ikinci yerel genel seçimler, ya beş ay öne alınmış, ya yedi ay geriye bırakılmış olacaktı. Anayasa Mahkemesi kararında bu durum, «1988 yılı için yaklaşık altı ay erken, 1989 yılı için yine yaklaşık altı ay geç» biçiminde anlatılmıştır²⁰.

Karşılaştırma hangi tarihe göre yapılırsa yapılsın, Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasında öngörülen beş yıllık yerel seçim dönemi, Anayasa Mahkemesi kararının başka bölümlerinde vurgulanan «makul, kabul edilebilir» ölçülerin ötesinde kısalmış veya uzamış olacaktı.

Böylece 2972 sayılı Kanun'un 3420 sayılı Kanun'la değişik yeni 8. maddesinin I. fıkrasında yerel yönetimler seçimlerinin «beş yılda bir» yapılacağı, —Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasına paralel olarak— iki kez belirtilmekle birlikte; yapılan değişiklik, en azından ilk uygulama bakımından bu koşulun çiğnenmesi sonucunu doğuracaktı. Bu anlamda yeni metin, iki kez vurguladığı koşula aykırı bir unsur kendi içinde taşıyordu. Dolayısıyla beş yıllık yerel seçim dönemi koşulunun iki kez belirtilmesi, bu aykırı unsuru örterek Anayasa'ya uygunluk görünümünü vermeğe yönelik «rüşvet-i kelâm» niteliğinde bir yinelemeden başka bir şey değildi.

d) «Beş Yılda Bir» Deyiminin Anlamı

Üstelik «beş yılda bir» deyiminden ne anlaşılması gerektiği konusunda ortaya konan ilginç yorumlar, —3420 sayılı Kanun'a ilişkin Teklifin Genel Gereğesi ile 7. madde gereğesinde belirtilen «milletvekili genel seçimleri ile mahallî idareler seçimlerini tarih olarak

(20) RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 44.

yaklaştırmak» amacı²¹ dikkate alındığında— ileride de «beş yıldı bir» koşuluna uyulup uyulmadığı tartışmalarının eksik olmayacağını göstermekteydi.

Gerçekten aynı konuda TBMM Anavatan Grup Başkanlığının 18.2.1988 tarih ve 11-88/49 sayılı yazısıyla Sivas Milletvekili Mükerrer **Taşçıoğlu** ve üç arkadaşı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan, ancak daha sonra iktidar partisine yapılmak istenen değişiklikteki asıl amacı açığa vurduğu düşünceyiyle gerl çekilen Kanun Teklifinin²² Genel Gerekeçesi'nde yer verilen bir tabloda 1982 Anayasası dönemindeki ilk yerel genel seğıimlerin yapıldığı 25 Mart 1984 tarihini izleyen birer yıllık devrelerle «25 Mart 1988 - 25 Mart 1989» devresini kapsayan «Beşinci yıl»a girilmekte ve bu durumda yürürlükteki Kanun'un «amir hükmü» uyarınca yerel genel seğıimlerin «1988 yılı içerisinde, yani Haziran 1988'de yapılması» gerektiği, ancak milletvekili genel seğıimleri ile yerel genel seğıimleri birbirine yaklaştırabilmek ve seğıimlere katılmanın fazla olmasını sağlayabilmek için yerel seğıimlerin de «harman, iş, güç ve tatil mevsimli içerisinde yer alan Haziran ayı yerine» Ekim ayında yapılmasında «fayda mütalâa» edildiği belirtilmekteydi. Bu arada söz konusu Genel Gerekeşe'de yer alan şu görüş dikkat çekicidir :

«Anayasa'nın 127. maddesinde ifadesini bulan, 'beş yıldı bir' seğıim yapılacağı hükmünü beşinci yılın sonunda veya bitiminden sonra yorumlayarak seğıimlerin 'altı yıldı bir' yapılması fiilî sonucuna gitmenin hukuken Anayasa metninin lâfzına ve ruhuna uygun olmayacağı mütalâa edilmiştir. 'Beş yıldı bir' ifadesinden beşinci yılın içerisinde mahallî seğıimleri yapmak anlamının çıkacağı hem dil bilgisi ve hem de hukuk kuralları bakımından uygun görölmektedir.»

şimdiye kadarki uygulamalara ters düşen, ama bazı Anayasa profesörlerince de desteklendiği anlaşılan bu görüř²³, «beş yıldı bir» koşulunun «beşinci yılın içerisinde» mi, yoksa «beşinci yılın sonunda» mı gerçekteştiği tartışmalarına yol açmıřtır²⁴.

(21) Bk. yuk. II C+dn. 12, 13.

(22) Konu ile ilgili gazete haberlerine örnek olarak bk. Milliyet, 26.2.1988, s. 7 «Yerel Seğıim Teklifi Geri Çekildi»; Cumhuriyet, 26.2.1988, s. 7 «ANAP'ta Yerel Seğıim Yokuğu».

(23) Örneğin bk. Tercüman, 9.2.1988, s. 6 «Prof. Dal : 'Seğıimlerin Yapılmasına Engel Yok'».

(24) Örneğin bk. Lütfi Duran, «Erken Yerel Seğıimler», Cumhuriyet, 29.2.1988, s. 2; Abbas Gökçe, «Mahallî Seğıimler ve Anayasa», Milliyet, 29.2.1988, s. 11; Coşkun Kırca, «Beş Yıldı Bir Ne Demek?», Hürriyet, 29.2.1988, s. 11.

Anayasa Mahkemesi kararında Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasındaki «beş yılda bir» deyiminin beş yıllık sürenin geçmesi, dolması, tamamlanması anlamında kullanıldığını kanıtlamak için Anayasa'nın diğer maddeleriyle son derece yerinde karşılaştırmalar yapılmıştır²⁵. Gerçekten —Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasında yerel yönetimler seçimleri için öngörüldüğü gibi— 77. maddesinin I. fıkrasında Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin «beş yılda bir» yapılacağı belirtildikten sonra, II. fıkrasında «bu süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar» verilebileceğinin hükme bağlanması, «beş yılda bir» deyiimiyle beş yıllık sürenin dolmasının kastedildiğini göstermektedir. Anayasa'nın 78. maddesinin III. fıkrasında Türkiye Büyük Millet Meclisi ara seçimlerinin her seçim döneminde bir defa yapılacağı ve genel seçimden itibaren —bu maddenin gerekçesinde açıklandığı gibi²⁶, «5 yılın ortası olan»— otuz ay geçmedikçe ara seçime gidilemeyeceği hükmünün yer alması, seçim döneminin toplam $30 + 30 = 60$ ay, yani 5 yıl olduğunu; aynı biçimde Anayasa'nın 94. maddesinin III. fıkrasında Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanlık divanı için bir yasama döneminde iki seçim yapılacağı ve ilk seçilenlerin görev süresinin iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresinin üç yıl olacağı hükmüne yer verilmesi, yasama döneminin toplam $2 + 3 = 5$ yıl olduğunu ortaya koymaktadır.

e) Yasa Dilinde «Yıl» Sözcüğünün Anlamı

Aslında bu konuda Türk yasa koyucusunun, hatta başka ülkeler yasa koyucularının «yıl» sözcüğünü tam yıl anlamında kullandıklarını gösteren birçok örnek verilebilir. Nitekim Borçlar Kanunu'nun 76. maddesinin 3. bendi şöyledir :

«Müddet ay ile veya sene, yarı sene ve senenin dörtte biri gibi birden ziyade ayları ihtiva eden bir zaman ile tayin edildiği surette borç, akdin münakit olduğu gün ayın kaçınıcı günü ise son ayın buna tekabül eden günü muaccel olur. Son ayda tekabül eden gün mevcut değil ise borç son ayın son günü ifa olunur.»

Aynı hüküm, kaynak İsviçre Borçlar Kanunu'nun 77. maddesinin 3. bendi ile Avusturya Genel Medenî Kanunu'nun 902. paragrafının II. fıkrası ve Alman Medenî Kanunu'nun 188. paragrafının II. fıkrasında yer almaktadır.

(25) RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 44.

(26) MGK Tutanak Dergisi 1982, C. 7, S. Sayısı 450 (yuk. dn. 4), s. 38 «Madde 86».

Benzeri bir hüküm, İcra ve İflâs Kanunu'nun 19. maddesinin II. fıkrasında bulunmaktadır :

«Ay veya sene olarak tayin olunan müddetler ayın veya senenin kaçınıcı günü işlemeğe başlamış ise biteceği ay veya senenin aynı gününde ve müddetin biteceği ayın sonunda böyle bir gün yoksa ayın son gününde biter.»

Hükmün kaynağı ise, İsviçre İcra ve İflâs Kanunu'nun 31. maddesinin II. fıkrasıdır.

Türk Ceza Kanunu'nun 30. maddesinin I. fıkrası şöyledir :

«Muvakkat cezalar, gün, ay ve sene hesabıyla tatbik olunur. Bir gün 24 saat, bir ay 30 gündür. Sene, resmî takvime göre hesap edilir.»

Dikkat edilirse, son cümlede artık yılı da kapsayan bir ifade kullanılmıştır.

Alman Medenî Kanunu'nun 191. paragrafı ise daha kesindir : Ay veya yıl olarak belirlenen sürelerde ay 30, yıl 365 gün olarak hesaplanır.

Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere, yalnız Türk mevzuatında değil, diğer ülkelerin mevzuatında da «yıl» sözcüğü tamamlanmış yıl anlamında kullanılmaktadır. Öyleyse Anayasa koyucunun da bu sözcüğü aynı anlamda kullanması doğaldır.

Dolayısıyla 2972 sayılı Kanun'un 3420 sayılı Kanun'la değişik 8. maddesinin I. fıkrasında yerel genel seçim günü olarak «Haziran ayının İlk Pazar günü» yerine Ekim ayının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kararlaştırılacak bir Pazar gününün konması, yerel genel seçimlerin zımnî olarak öne alınması veya geri bırakılması anlamına gelmekteydi. İlk uygulama bakımından örneklendirildiğinde bu, eski metne göre 3.6.1989 günü yapılması gereken yerel genel seçimlerin ya Ekim 1988'de, ya da Ekim 1989'da yapılması demektir. Anayasa'nın öngörmediği bir öne alma veya geri bırakma olarak bu düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu ve hangi biçimde uygulanırsa uygulansın Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasındaki beş yıllık seçim dönemi koşulunun çiğneneceği açıktır.

f) Anayasa Mahkemesi Kararının Eleştirisi

O nedenle 2972 sayılı Kanun'un 3420 sayılı Kanun'la değiştirilen 8. maddesinin I. fıkrasının 2 ve 3. cümlelerinin Anayasa Mahkemesi'n-

ce iptali kaçınılmazdı. Yalnız Anayasa Mahkemesi kararı da iki noktada eleştirilebilir :

1° Anayasa'ya Aykırılığın Saptanmasında Geçici Hükümün Esas Alınması

Yukarda değindiğimiz gibi, Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasındaki beş yıllık seçim dönemi kuralına aykırılığın saptanmasında karşılaştırma için 2972 sayılı Kanun'un 3420 sayılı Kanun'la değiştirilen asıl sürekli düzenleme niteliğindeki 8. maddesinin I. fıkrasının eski metninde yazılı «Haziran ayının ilk Pazar günü»nün değil, aynı Kanun'un yalnız bir kez uygulanan istisnai bir hüküm niteliğindeki geçici 7. maddesinde yazılı ilk yerel genel seçim tarihi olan 25 Mart 1984'ün esas alınması, soyut norm denetimi açısından tartışmaya açıktır. Çünkü soyut norm denetimi açısından 3420 sayılı Kanun'la ortaya çıkan Anayasa'ya aykırılığın gösterilebilmesi için, 2972 sayılı Kanun'un değişikliğe uğrayan eski 8. maddesinin I. fıkrasındaki asıl sürekli düzenlemeden yola çıkılması gerekirdi.

Anayasa Mahkemesi kararında bu konuda eski 8. madde kuralının «Anayasa'ya uygunluk denetimine getirilmemiş ve şimdi denetlenen 3420 sayılı Yasa çıkarılıncaya kadar da uygulanmamış» olduğu yolundaki açıklama²⁷, doyurucu değildir. Acaba 2972 sayılı Kanun'un bazı maddelerinin iptali istemiyle açılmış ve Anayasa Mahkemesi'nin hiçbir noktada Anayasa'ya aykırılık görmediği 1.3.1984 tarih ve E. 1984/1, K. 1984/2 sayılı kararıyla²⁸ sonuçlanmış bulunan davada söz konusu 8. maddenin I. fıkrasına yönelik bir iptal istemi olsaydı; Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemeyi iptal eder miydi? Bu, 12 Eylül 1980 döneminin olağanüstü koşullarından bir an önce normal demokratik hayata geçmek amacıyla ve yalnız bir kez uygulanmak üzere, belki biraz da iç politika hesaplarıyla konmuş istisnai nitelikte geçici bir hükümün esas alıp asıl sürekli düzenlemeyi Anayasa'ya aykırı saymak gibi garip bir durum yaratmaz mıydı?

2° Yerel Genel Seçim Gününün Anayasa Mahkemesi Kararıyla Belirlenmesi ve Sonuçları

Anayasa Mahkemesi kararında sadece 2972 sayılı Kanun'un 3420 sayılı Kanun'la değiştirilen 8. maddesinin I. fıkrasının 2 ve 3. cümlelerinin Anayasa'ya aykırılığının saptanmasıyla yetinilmemiş; yerel yönetimler genel seçiminin «ancak 25 Mart 1989'da ya da zorunlu ne-

(27) RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 45.

(28) Kararın metni ve karşı oy yazıları için bk. RG, 1.5.1984, S. 18388, s. 7-33, 33-76.

denlerle bunu izleyen Pazar günü» yapılabileceği de belirtilmiştir²⁹. Bu tutum, çeşitli yönlerden eleştirilebilir :

aa) İptal edilen hükümler, sadece 1982 Anayasası döneminin 1989'da yapılması gereken ikinci yerel genel seçimleri ile ilgili geçici bir düzenleme değil, sürekli genel bir düzenleme niteliğindedir.

bb) İptal edilen hükümler yerine yapılacak yeni düzenlemede Anayasa'ya uygun yeni bir yerel seçim günü belirlemek, ancak yasa koyucunun yetkisi içindedir. Anayasa Mahkemesi, iptalden sonraki ilk yerel seçim gününü belirlemekle «kanun koyucu gibi hareket» etmiştir. Bu, Anayasa'nın 153. maddesinin II. fıkrasına aykırıdır.

cc) Özellikle siyasi partiler arasında anlaşma ve uzlaşmalara açık konularda Anayasa kurallarını çok katı bir biçimde yorumlamaktan kaçınmak gerekir. Bu, yasa koyucunun Anayasa Mahkemesi kararının başka bölümlerinde vurgulanan «makul, kabul edilebilir» ölçüler içinde yeni çözümler üretmesini ya da iptalden önceki duruma dönmelerini engeller.

İlgincidir ki, iptal davasını açan Anamuhalefet Partisi de, dava dilekçesinde 2972 sayılı Kanun'un 8. maddesinin I. fıkrasında 3420 sayılı Kanun'la yapılan değişikliğin Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasına aykırılığını 25.3.1984 günü yapılan yerel seçimlerden sonraki beş yıllık sürenin 25.3.1989 günü dolmasına dayandırmakla birlikte, bu düzenlemeyi ölçülülük ilkesi açısından değerlendirerek şöyle demektedir :

«... ülke koşulları yönünden seçimler için çok elverişsiz olan Mart ayı yerine Haziran ayında, yani bir - iki ay fazla bir süre sonra seçim yapmanın sakıncası yoktur. Seçim tarihini Mart ayı sonundan Haziran başına almakta Anayasa Mahkemesi'nin denetiminde gözettiği ilkelere tam bir uygunluk vardır. Bunun gibi, Mart ayından bir gün önce ya da bir gün sonra seçim yapılamayacağı biçimindeki görüşün de ciddiyeti kalmamaktadır. Seçimin Ekim ayına alınması ise çok farklı ve önemli bir değişikliktir. Bu durumda seçimler uzun bir süre ertelenmekte ya da öne alınmaktadır.»³⁰

Oysa Anayasa Mahkemesi kararında yerel seçim gününün kesin bir biçimde belirlenmesi karşısında yasa koyucu, 7.12.1988 tarih ve

[29] RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 45.

[30] RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 26 vd.

3507 sayılı Kanun'la³¹ getirdiği yeni 8. maddenin I. fıkrasında «Her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü»nü «seçimin başlangıç tarihi» ve «Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü»nü «oy verme günü» olarak kabul etmekten başka çare bulamamıştır. Anayasa Mahkemesi kararındaki eski 8. madde kuralının Anayasaya uygunluk denetiminden geçmediği yolundaki açıklama da, bu maddede asil sürekli düzenleme olarak yine aynı kurala dönmeye, fakat geçici 7. maddeyi değiştirerek veya yeni bir geçici madde ekleyerek ilk yerel genel seçimler için oy verme günü olarak 26 Mart 1989'u belirtmeye olanak vermez nitelikte görülmüş olmalıdır.

Böylece Anayasa Mahkemesi kararı, bundan böyle Türkiye'yi iklim ve coğrafya koşulları açısından en elverişsiz mevsimde yerel genel seçimler yapmak zorunda bırakan sürekli bir düzenlemenin kabulü sonucunu doğurmuştur. Belki bu yıl hafif geçen kış koşullarında yeni düzenlemenin sakıncası fazla hissedilmemiş olabilir. Ama Yüksek Seçim Kurulu'nun 10.4.1984 tarih ve 554 sayılı kararından anlaşılacağı üzere, bundan önceki 25 Mart 1984 yere! genel seçimlerinde mevsim koşulları nedeniyle bazı aksamalar olmuştu. Gerçekten bu kararda belirtildiği gibi, «Mevsim ve yol koşulları gibi zorunlu nedenlerle bazı seçim çevrelerinde, 25 Mart 1984 tarihinde yapılması mukarrer mahallî idareler ve muhtarlıklar seçimleri yapılamamış», o nedenle bu seçimler daha sonra Yüksek Seçim Kurulu'nun anılan kararıyla belirlenen ilkelere ve seçim takvimine göre yapılmıştı³². İleride de benzeri durumlarla karşılaşılabilir.

Türkiye'de iklim ve coğrafya koşulları açısından seçimler için en elverişli aylar, Haziran ve Ekim aylarıdır. Anayasa Mahkemesi kararı ise, 2972 sayılı Kanun'un 3420 sayılı Kanun'la değişik 8. maddesinin I. fıkrasının iptal edilen metninden önceki düzenlemeye dönmeyi engelleyici bir katılıkta kaleme alınmıştır. Aslında 3420 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemenin Anayasa'ya uygunluk denetiminde 8. maddenin I. fıkrasının eski metninden yola çıkılıyorsa, bu sorun hiç doğmayabilirdi. Ya da geçici 7. maddedeki 25 Mart 1984 tarihinden hareket edilmekle birlikte, herhangi bir seçim tarihi belirtmeksizin Anayasa'ya aykırılığın saptanmasıyla yetinilseydi, yine eski düzenlemeye dönebilirdi. Aradaki iki aylık fark, —davacı Anamuhalefet Partisinin dava dilekçesinde ifade edildiği gibi— «makul, kabul edilebilir» ölçülerin dışında değildir. Kaldı ki sürekli bir düzenleme olarak ülke için daha elverişli bir seçim gününün kabulüne olanak tanımak, yapı-

(31) 2972 Sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

(32) Kararın metni ve seçim takvimi için bk. RG, 20.4.1984, S. 18378, s. 7, 9.

lacak seçimlere daha geniş bir katılmaya da olanak vermek demektir. Buysa, demokrasi ilkesine uygundur.

2. Yerel Seçim Gününün Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararıyla Belirlenmesi

a) 3420 Sayılı Kanun'la Yapılan Değişiklik ve Gerekçesi

2972 sayılı Kanun'un 8. maddesinin I. fıkrasının eski metnine göre yerel seçimlerin başlangıç tarihi, her seçim döneminin beşinci yılındaki 30 Mart, oy verme günü ise, «Haziran ayının ilk Pazar günü» olduğu halde; 3420 sayılı Kanun'la değişik metnine göre seçimlerin başlangıç tarihi, seçimin yapılacağı yıldaki 30 Haziran, oy verme günü ise, Ekim ayının Türkiye Büyük Millet Meclisi kararıyla belirlenecek bir «Pazar günü»dür. Dolayısıyla eski düzenlemede iki ayı birkaç gün aşan bir seçim süresinden sonra oy verme günü yasa ile belirtilmiş olduğu halde, 3420 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemeye göre üç ayı ne kadar aşacağı önceden bilinmeyen bir seçim süresinden sonra oy verme günü, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararıyla belirlenecekti. Böylece oy verme günü ile birlikte seçim süresinin uzunluğu da, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararına bağlanmıştır.

Yılın belli bir ayındaki dört veya beş Pazar gününden birinin «kanunla» gösterilmeyip Türkiye Büyük Millet Meclisi kararına bırakılması yadırgatıcıdır. Seçim gününün yasa yerine Meclis kararı ile belirlenmesinin nedeni, 3420 sayılı Kanun'a ilişkin Teklifin 7. maddesi gerekçesinde şöyle açıklanmıştır :

«... Ekim ayının herhangi bir Pazar gününün kanun metni içerisinde belirlenmesinin bu tarihin millî ve dinî bayramlarımızın birine isabet etmesinin meydana getireceği sıkıntılar düşünülerek, seçim gününün Türkiye Büyük Millet Meclisince belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmüştür.»³³

Bu gerekçeyi inandırıcı bulmak olanağı yoktur. Çünkü Türkiye'nin Ekim ayındaki tek ulusal bayramı bellidir : 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı (Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun m. 1). Oy verme gününün Ramazan veya Kurban bayramlarından birine rastlaması ise, 36 - 37 yılda bir gerçekleşebilecek bir olasılıktır. Bu mantıkla gidilecek olursa, milletvekili seçimleri için oy verme gününü «Ekim ayının ikinci Pazar günü» olarak belirleyen 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 6. maddesinin II. fıkrasını da aynı biçimde değiştirmek

(33) TBMM Tutanak Dergisi 1988, C. 5, S. Sayısı 28 (yuk. dn. 12), s. 4 «Madde 7».

gerekirdi. Kaldı ki doğrudan doğruya 3420 sayılı Kanun'un 11. maddesi ile değiştirilen 2972 sayılı Kanun'un 29. maddesinde yerel ara seçimler için «Ekim ayının üçüncü Pazar günü seçim tarihi olarak kabul» edilirken bu tarihin dinî bayramlardan birine rastlaması endişesine yer verilmemiştir.

b) Anayasa Karşısında Yerel Seçim
Gününün Türkiye Büyük Millet Meclisi
Kararıyla Belirlenmesi

Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasında yollama yapılan 67. maddesinin I ve IV. fıkralarında vatandaşların «kanunda gösterilen şartlara uygun olarak» seçme ve seçilme haklarına sahip olacakları ve bu hakların kullanılmasının «kanunla» düzenleneceği belirtilmiştir. 127. maddenin III. fıkrası ile 67. maddenin I ve IV. fıkraları birlikte değerlendirildiğinde bu, yerel seçimlerin «kanunla» belirlenecek ve beşer yıllık aralarla işleyecek otomatik bir takvime göre yapılması demektir. Dolayısıyla «kanunla» düzenlenmesi gereken bir işin —Anayasa Mahkemesi kararında açıklandığı üzere³⁴— adı, oluşum süreci, yöntemi, sonuçları ve denetim olanakları bakımından farklı olan «karar» yoluyla yapılması Anayasa'ya aykırıdır. Gerçekten —yine Anayasa Mahkemesi kararında da işaret edildiği gibi³⁵— Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararıyla yapılacak işleri ayrı ayrı göstermiştir (m. 77, 78, 83, 84, 85, 87, 92, 99, 111, 121, 122)³⁶. Bunlar arasında yerel seçim tarihinin saptanması yoktur.

Üstelik yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin düşmesine ilişkin kararlar bir yana bırakılırsa (AY 85); Meclis kararları, kural olarak Anayasa yargısı kapsamı içinde değildir (krş. AY 148, 150, 151, 152, 153). Nitekim Anayasa Mahkemesi, milletvekili genel seçimlerinin yenilenmesine ilişkin 5 Nisan 1977 tarihli Millet Meclisi kararının iptali istemiyle açılan davayı, konunun görev alanı dışında olduğu gerekçesiyle reddettiği 21.4.1977 tarih ve E. 1977/61, K. 1977/47 sayılı kararında, milletvekili seçimlerinin yenilenmesine ilişkin Meclis kararını «şekli veya maddî bakımdan kanun ya da bu nitelikte bir yasama tasarrufu saymaya yahut bir içtüzük hükmü olarak nitelendirmeye olanak» bulunmadığını belirtmiştir³⁷.

(34) RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 46.

(35) RG, agy.

(36) Bu konuda ayrıca bk. TBMM Tutanak Dergisi 1983-1984, C. 1, S. Sayısı 3 (yük. dn. 9), s. 1 «5 Ocak 1984 Tarih ve 2971 Sayılı Kanunun Geri Gönderilme Gerekçesi».

(37) AYMKD, S. 15, s. 311.

Öyle anlaşılıyor ki, eğer 2972 sayılı Kanun'un 3420 sayılı Kanun'la değişik 8. maddesinin 1. fıkrası, yerel seçimlerin «beş yılda bir» yapılacağı koşulunu iki kez vurgulayan düzenlemesiyle Anayasa'ya uygunluk denetiminden geçirilebilseydi; iktidar partisi, artık herhangi bir yargısal denetime tabi olmaksızın, yerel genel seçimlerin Ekim 1988'de yapılmasına karar verecekti³⁸. Nitekim gerek iktidar partisi yetkililerinin çeşitli açıklamaları³⁹, gerek 3420 sayılı Kanun'a ilişkin ilk, hatta ikinci Teklifin gerekçesi⁴⁰, gerek Anayasa Mahkemesi'nin kararından sonra çıkarılan ve Anayasa'ya ilk yerel genel seçimlerin «13 Kasım 1988 Pazar günü» yapılmasını öngören numarasız bir geçici madde ekleyen, ancak 25 Eylül 1988 halkoylamasıyla reddedilen 6.8.1988 tarih ve 3467 sayılı Kanun, bütün bu çabalardaki asıl amacın yerel seçimleri öne almak olduğunu göstermektedir. 2972 sayılı Kanun'un 3420 sayılı Kanun'la değişik 8. maddesinin 1. fıkrasında seçim gününün «kanunla» belirleyip uygulamayı Yüksek Seçim Kurulu'na bırakmak yerine, bu konuda doğrudan doğruya Meclis kararı öngörülmesinin asıl nedeni budur. Ama bu düzenleme iptal edilmeseydi, «beş yılda bir» deyiminden ne anlaşılması gerektiği yolundaki ilginç yorumlarla ileride de siyasal hayatta tartışma konusu olmaya devam edecekti. Bu bakımdan iptal edilen düzenlemenin ileriye dönük amacının iktidar partisine koşullara göre yerel genel seçimleri— herhangi bir yargısal denetime tabi olmaksızın— dört, beş veya altı yılda bir yapmak, başka bir deyişle, öne almak veya geri bırakmak olanağını vermek olduğu söylenebilir. İktidar partisi böyle bir yetkiyi elinde tutacaktı. Buysa, seçim dönemi hükümlerinin iki temel işlevi niteliğindeki demokrasi ve güvence ilkelerine aykırıdır.

Dolayısıyla beş yıllık yerel seçim dönemi bakımından Anayasa'ya aykırılık durumu, —iktidar partisi yetkililerince iddia veya kabul edildiği gibi— yalnız bir kez değil, birçok kez ortaya çıkabilecekti. Bu, yerel genel seçim gününün Türkiye Büyük Millet Meclisi kararıyla belirlenmesinin sonucudur. O nedenle Anayasa Mahkemesi'nin 2972 sayılı Kanun'un 3420 sayılı Kanun'la değişik 8. maddesinin 1. fıkrasının 2 ve 3. cümlelerini iptal etmesi, bu yönden de Anayasa'ya uygun olduğu kadar, gelecekteki siyasal hayatımızı da gereksiz bir Anayasa'ya aykırılık tartışmasından kurtarmıştır.

(38) Aynı yönde bk. Abbas Gökçe, «Mahallî Seçimler Üzerinde Oynanmak İstenen Oyun», Milliyet, 7.5.1988, s. 11.

(39) Bu konudaki gazete haberlerine örnek olarak bk. Milliyet, 4.2.1988, s. 8 «Yerel Seçimler 14 Ekim'de».

(40) Bk. yuk. II Ç 1 d ve II C+dn. 12, 13.

III. BÜYÜK ŞEHİRLERDE BELEDİYE BAŞKANLARININ BİRLİKTE SEÇİLMESİ

A — Büyükşehirlerde Büyükşehir ve İlçe Belediye Başkanlarının Ortak Oy Pusulası ile Birlikte Seçilmesi

31.3.1988 tarih ve 3420 sayılı Kanun'un 9. maddesi, daha önce 20.6.1987 tarih ve 3394 sayılı Kanun'la⁴¹ 2972 sayılı Kanun'un 18. maddesinin (b) bendine eklenen II. fıkraya yerine 1. cümle olarak önceki metni bir sözcük fazlasıyla yineleyen ve 2. cümle olarak bağımsız adayların belediye başkanlığı seçimine kendilerinin bastırdukları oy pusulaları ile katılacakları hükmünü ekleyen yeni bir fıkra getirmiştir. İptali dava edilen 1. cümle şöyledir :

«Büyükşehir belediyesinde yapılan belediye başkanlığı seçimlerinde siyasî partilerin büyükşehir belediye başkan adayları ile büyükşehir başkanı bağlı ilçe belediye başkan adayları yukarıdaki fıkra esaslarına göre düzenlenecek müşterek oy pusulasında birlikte gösterilir ve birlikte seçilmiş olurlar.»

Bu hükmün gerekçesi, onu ilk getiren 3394 sayılı Kanun'a ilişkin Tasarının Genel Gerekçesi'nde açıklanmıştır :

«Büyükşehir belediyesinde yapılan belediye başkanlığı seçimlerinde büyükşehir başkan adayları ile büyükşehir ilçe belediye başkan adaylarının müşterek oy pusulasında gösterilmesi, bu suretle aynı partiden seçilecek başkanların uyumlu bir şekilde ve koordineli çalışmaları sağlanarak beldelerinin her türlü hizmetlerinin süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi amaçlanmıştır.»⁴².

(41) 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ve 3194 Sayılı İmar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun.

(42) TBMM Tutanak Dergisi 1987, C. 43, S. Sayısı 596 «1580 Sayılı Belediye Kanunu, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 3194 Sayılı İmar Kanunu ve 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Hakkında Kanunun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair Kanun Tasarısı ile 1580 Sayılı Belediye Kanununun 93. Maddesinin Değiştirilmesi ve 27.6.1984 Tarihli, 3030 Sayılı Kanunun 9. Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm; İçişleri Komisyonları Raporları (1/848, 1/863)», s. 1.

Anılan hükme paralel olarak önce yine 3394 sayılı Kanun'la 2972 sayılı Kanun'un 4. maddesi değiştirilmiş ve I. fıkra ile belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan büyükşehirlerde büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir ilçe belediye başkanları seçimi için büyükşehir belediye sınırları içi bir seçim çevresi, II. fıkra ile de belediye meclisleri seçimi için her ilçe ayrı birer seçim çevresi kabul edilmiştir.

2972 sayılı Kanun'un büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediye başkanlarının birlikte seçilmesine ilişkin 3420 sayılı Kanun'la değişik 18. maddesinin (b) bendinin II. fıkrasının 1. cümlesi, Anayasa Mahkemesi'nin —incelemekte olduğumuz— 13.6.1988 tarih ve E. 1988/14, K. 1988/18 sayılı kararıyla; büyükşehir belediye başkanları ve belediye meclisleri seçim çevrelerine ilişkin 3394 sayılı Kanun'la değişik 4. maddesinin I. fıkrası ise, 13.6.1989 tarih ve E. 1987/22, K. 1988/19 sayılı kararıyla⁴³ iptal edilmiştir.

B — Büyükşehirlerde Belediye Başkanlarının Birlikte Seçilmesi Yönteminin Değerlendirilmesi

1. Genel Olarak

Aslında iptal edilen hükümlerle 4. maddenin iptal edilmeyen hükmü karşılaştırıldığında, aynı partiden başkanlar arasında beklenen uyumlu çalışmanın özellikle ilçe belediye başkanları - ilçe belediye meclisleri açısından gerçekleşmeyebileceği ve 2972 sayılı Kanun'da bu konuda 3394 ve 3420 sayılı kanunlarla yapılan değişikliklerin kendi mantığı içinde bile amaca ulaşamayabileceği kolaylıkla anlaşılır. Çünkü büyükşehir seçim çevresinde bir parti listesinden aynı partinin diğer adaylarıyla birlikte seçilen bir ilçe belediye başkanı, üyelerinin çoğunluğu başka bir partiden gelen bir belediye meclisi ile çalışmak zorunda kalabilirdi. Oysa yapılan değişiklikte uyumlu çalışma sadece başkanlar düzeyinde aranmış ve bunun için büyükşehir belediye başkanları ile ilçe belediye başkanlarının hepsinin aynı partiden olması gerekli görülmüştü. Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği gibi bu, «yüzeysel bir yaklaşımdır»⁴⁴. Kaldı ki beş yıllık büyükşehir belediyeleri uygulamaları, bazen aynı partiden belediye başkanları arasında bile uyumlu çalışma ortamının sağlanamadığını göstermektedir⁴⁵. Çağımızın çoğulcu demokrasi anlayışı içinde bu tür arayışların yeri olmamak gerekir.

(43) Kararın metni ve karşı oy yazıları için bk. RG, 15.7.1988, S. 19872, s. 7-25, 26-33.

(44) RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 50.

(45) Bu konudaki gazete haberlerine örnek olarak bk. Milliyet, 11.12.1984, s. 7 «Öz-fatura : 'Başkan Olduğuma Pişmanım'».

2. Anayasa Karşısında Büyükşehirlerde Belediye Başkanlarının Birlikte seçilmesi Yöntemi

a) Büyük Yerleşim Merkezleri İçin Özel Yönetim Biçimleri Getirme Olanğı ve Birlikte Seçilme Yöntemi

Üstelik bu konuda 3394 ve 3420 sayılı kanunlarla getirilen düzenlemeler, çeşitli yönlerden Anayasa'ya aykırıdır. Her şeyden önce Anayasa'nın III. fıkrasında 2. cümle olarak yer alan «Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.» hükmünün bu düzenlemelere Anayasal dayanak sağlamadığını söylemeliyiz. Anayasa'nın 127. maddesine ait gerekçe incelendiğinde, bu hükmün daha çok 27.10.1988 tarih ve 3488 sayılı Kanunla⁴⁶ yürürlükten kaldırılan 4.12.1981 tarih ve 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevrelerindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun⁴⁷ türünden kanunlar için konduğu görülür⁴⁸. Gerçekten bu hüküm, —127. maddenin gerekçesinde açıklandığı üzere— «büyük şehirlerimizin ulaşım, kanalizasyon gibi problemlerini çevredeki belediyelerle birlikte çözmek zorunluğu» karşısında «çevredeki yerleşim yerlerinin anabelediyelere bağlanması uygulaması» nedeniyle konmuştur⁴⁹. Fakat daha sonra çıkarılan 2972 sayılı Kanun, özellikle 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun⁵⁰, Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasının 2. cümlesi hükmünü farklı bir anlayışla yorumlamıştır. Söz konusu Anayasa hükmü, gerekçesinde belirtilen amacı aşan bir genişlikte olduğu için 2972 ve 3030 sayılı Kanun'la ortaya konan büyükşehir modelinin Anayasa'ya uygunluğu tartışma konusu değildir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 3394 sayılı Kanun'la ilgili 13.6.1988 tarih ve

(46) Uygulanma İmkânı Kalmamış Olan Kanunların Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun.

(47) Anayasa Mahkemesi'nin 20.6.1987 tarih ve 3394 sayılı Kanun hakkındaki iptal davasına ilişkin 13.6.1988 tarih ve E. 1987/22, K. 1988/19 sayılı kararında 4.12.1981 tarih ve 2561 sayılı Kanun'un «1982 yılı sonuna kadar yürürlükte» kaldığı yazılıdır (RG, 15.7.1988, S. 19873, s. 21). Gerçek 2561 sayılı Kanun'un 17. maddesinde bu Kanun hükümlerine göre yapılacak bağlanma işlemlerinin «31.12.1982 tarihine kadar» tamamlanması öngörülmüştü. Ancak bu Kanun'un yürürlükten kaldırılması, —yukarıda metinde de işaret edildiği gibi— 27.10.1988 tarih ve 3488 sayılı Kanun'la (yuk. dn. 44) olmuştur.

(48) Bu konuda ayrıca bk. Türk, agm. (yuk. dn. 6), Cumhuriyet, 25.1.1984, s. 7.

(49) MGK Tutanak Dergisi 1982, C. 7, S. Sayısı 450 (yuk. dn. 4), s. 49 «Madde 135».

(50) Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

E. 1987/22, K. 1988/19 sayılı kararında belirtildiği gibi, Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasının 2. cümlesi ile olanak tanınan «özel yönetim biçimleri», «özel seçim yöntemleri» olarak da yorumlanamaz⁵¹.

b) Yerinden Yönetim İlkesi ve Birlikte Seçilme Yöntemi

Öte yandan 2972 ve 3030 sayılı kanunlarla belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan büyük şehirlerde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri olarak yeni yerinden yönetim birimleri yaratılmıştır. Dolayısıyla 3394 ve 3420 sayılı kanunlarla getirilen hükümleri öncelikle Anayasa'nın 127. maddesinin temelindeki yerinden yönetim ilkesi açısından değerlendirmek gerekir. Bu ilke, —Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği gibi— yerinden yönetim birimleri organlarının seçiminden «yalnız o yöre halkının - seçmenin söz sahibi olması»nı gerektirir⁵². O nedenle bir ilçe belediye başkanının seçiminde başka ilçeler seçmenlerine de oy kullandıran bir düzenleme, en başta yerinden yönetim ilkesine aykırıdır.

c) Belediye Başkanlarının Konumu ve Anayasa Mahkemesi Kararı

Bununla birlikte Anayasa'nın 127. maddesinde belediye başkanlarının seçimle gelmesi zorunluğu bulunmadığına da işaret etmeliyiz. Gerçekten yerel yönetimleri «... genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzelkişileri» olarak tanımlayan 1961 Anayasası'nın 116. maddesinin I. fıkrasından sonra 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin I. fıkrası, «...karar organları,... seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri» tanımını vermiştir. Anayasa Mahkemesi kararında yapıldığı gibi, belediye başkanlarını da 127. maddenin I. fıkrası anlamında seçimle gelme zorunluğu içine koyma çabası⁵³, gereksiz bir zorlamadır. Doktrinde de belirtildiği gibi, yerel yönetimlerde seçimle gelme zorunluğu, sadece karar organları, yani köy ihtiyar meclisi, belediye ve il genel meclisleri bakımından söz konusudur⁵⁴ (Köy Kanunu m. 9, 20, 42 - 44; Belediye Kanunu m. 3, 20, 54 - 76; İl Özel İdaresi Kanunu m. 76, 111, 114 - 115, 119 - 135). Yürütme organlarının atama veya seçimle göreve getirilmesi, yasa koyucunun «takdirine

[51] Bk. RG, 15.7.1988, S. 19873, s. 22.

[52] RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 50.

[53] RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 48 vd.

[54] Bk. A. Şeref Gözübüyük, Türkiye'nin İdarî Yapısı, Ankara 1969, s. 110; Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 59, vd; ayrıca Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. II, 3. bası, İstanbul [1966], s. 850.

birakılmıştır»⁵⁵. Nitekim vali, il yönetiminin başında merkezi idarece atanmış yürütme organıdır (II Özel İdaresi Kanunu m. 77/1, İl İdaresi Kanunu m. 4/1, 6, 9 - 11). Belediye başkanının da yürütme organı olduğunda «duraksamaya yer» bulunmadığı, Anayasa Mahkemesi kararında vurgulanmıştır⁵⁶ (Belediye Kanunu m. 3, 88, 98 - 100). Ama bu nokta belirtildikten sonra belediye başkanının Anayasa'nın 127. maddesinin I. fıkrasında karar organları için öngörülen seçilme zorunluğu kapsamında gösterilmesi, açık bir çelişkidir.

Bilindiği gibi, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun «Mansup Reisler» kenar başlıklı 94. maddesinde belirli durumlarda bazı belediye başkanlarının atama yoluyla göreve getirilmesi öngörülmüştür⁵⁷. Ancak yasa koyucu Anayasa'nın 127. maddesinin I. fıkrasında yerel yönetimlerin yürütme organları bakımından tanınan takdir hakkını belediye başkanlarının seçimle göreve gelmesi yönünde kullandığı zaman bunun yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine, yapılan seçimin niteliğine uygun olması gerekir. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinin IV. fıkrasında genel olarak yerel yönetimlerin «seçilmiş organlarının» bu sıfatı kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ile kaybetmeleri konusundaki denetimin «yargı yolu» ile olacağı hükme bağlanırken karar ve yürütme organları arasında bir ayırım yapılmamıştır.

Belediye başkanları, birer kişi - organdır. 3030 sayılı Kanunu'nun 10. maddesinin II. fıkrasında ilçe belediye başkanları, «büyükşehir belediye meclisinin tabii üyeleri» sayılmakla birlikte; bunlar, ayrı bir kurul - organ oluşturmazlar. Dolayısıyla —büyükşehir belediye meclisinde bu yoldan sunî bir çoğunluk elde etmek dışında— ortak oy pusulası ile, başka bir deyişle, liste olarak birlikte seçilmelerini gerektiren hiçbir neden yoktur. Kişi - organ olarak ilçe belediye başkanlarından her birinin kendi ilçesindeki seçmenlerin oylarıyla seçilmesi gerekir. Çok partili siyasal rejimlerde seçme hakkı, parti seçimi kadar kişi seçimi hakkını da içerir⁵⁸. Özellikle yerel seçimlerde partiler kadar adayların kişiliği de önemlidir. Oysa 3420 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemeye göre bir ilçede seçilme şansı olmayan bir aday, mensup olduğu partinin diğer ilçelerdeki oy üstünlüğü ile seçilebilecekti. Bu çelişki, söz konusu ilçede belediye meclisi çoğunluğunun

(55) Gözübüyük, agy.

(56) RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 48. Bu konuda ayrıca bk. AYM, 13.6.1988, E. 1987/22, K. 1988/19 (RG, 15.7.1988, S. 19873, s. 17).

(57) Bu konuda ayrıca bk. Duran, age, s. 164 vd.

(58) Bu konuda ayrıca bk. Hikmet Sami Türk, «Türk Seçim Sisteminde Oy Hakkı», AÜHFĐ 1969, C. XXVI, S. 3-4, s. 83 vd, 106 vd.

başka bir parti tarafından kazanılması durumunda açıkça ortaya çıkar. Bu, ayrı bir yerinden yönetim birimi olarak bir büyükşehir ilçesinin seçmediği bir adayın yasa hükmüyle seçilmiş sayılmasından başka bir anlam taşımaz. O nedenle böyle bir yasa hükmü, yerinden yönetim ilkesine ve yapılan seçimin niteliğine uygun olmadığı gibi; Anayasa'nın 2. maddesinde vurgulanan demokratik devlet ilkesi ile 13. maddesinin II. fıkrası anlamında «demokratik toplum düzeninin gereklerine» de aykırıdır. Ayrıca bu hüküm, Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasında yollama yapılan 67. maddesinin II. fıkrasındaki seçme hakkı ile «serbest oy» ilkesini zedeler niteliktedir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi kararı bu konudaki iptal hükmüyle de doğru ve yerindedir.

IV. YEREL ARA SEÇİMLER

A — 3420 Sayılı Kanun'la Getirilen Düzenleme

3420 sayılı Kanun, yerel genel seçimlerde oy verme gününü Ekim ayının belirsiz bir Pazar gününe aldıktan sonra 11. maddesiyle yerel ara seçimler konusunda da 2972 sayılı Kanun'un yerel seçimlerin yenilenmesini ya da yerel ara seçimler yapılmasını gerektiren durumları sıralayan 29. maddesinin (a - d) bentlerinden sonra gelmek üzere daha önce 3394 sayılı Kanun'la eklenmiş bulunan düzenlemeyi bir kez daha değiştirerek, söz konusu durumlarda «boşalmayı takip eden ilk yılın Ekim ayının üçüncü Pazar günü seçim tarihi olarak kabul» edildiğini, fakat «3030 sayılı Kanuna tabi olan organlarda vuku bulan boşalma hallerinde ara seçim» yapılmayacağını, ayrıca yerel genel seçimlere bir yıl kala ara seçim yapılmayacağını hükme bağlamıştır. Bu madde için gösterilen gerekçe şöyledir :

«Tasarının bu maddesiyle 2972 sayılı Kanun'un değişik 29. maddesinde değişiklik yapılmak suretiyle mahallî idarelerin ara seçimlerinin de genel seçimlere paralel olarak Ekim ayı içerisinde yapılmasını sağlayacak bir düzenleme yapılmıştır. Diğer taraftan maddeye yeni bir fıkra eklenerek, seçilmiş bir belediye başkan veya meclis üyelerinin bir yıl geçmeden yeniden seçimlere katılmalarındaki mahzurların giderilmesi gayesiyle genel mahallî seçimlere bir yıl kala ara mahallî seçimlerin yapılmayacağı öngörülmüştür.»⁵⁹

(59) TBMM Tutanak Dergisi 1988, C. 5, S. Sayısı 28 (yuk. dn. 12), s. 5 «Madde 11».

Yerel ara seçimlerin niçin yılın belli bir gününde toplandığı ise, 3394 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesi ile ilgili önerge için gösterilen gerekçede açıklanmıştır :

«Görüşülmekte olan Kanun Tasarısına Komisyon tarafından eklenen 6. madde ile, 2972 sayılı Kanun'un 29. maddesinde değişiklik yapılarak, muhtelif sebeplerle vaki olacak boşalmalar sebebiyle yapılacak olan seçimlerin, peyderpey ve sık sık seçime gidilmesinin mahzurlarını bertaraf etmek amacıyla, yılın belli gününde yapılması esası getirilmiştir.»⁶⁰

Anayasa Mahkemesi, 2972 sayılı Kanun'un 3420 sayılı Kanun'la değiştirilen hükümlerini iptal ettiği gibi, bunun sonucunda uygulanma olanağı kalmayan diğer hükümlerini de 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesi uyarınca iptal etmiştir.

B — Anayasa Karşısında 3420 Sayılı Kanun'la Yapılan Düzenleme

3420 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemeyi değerlendirebilmek için önce seçimlerin yenilenmesini ya da ara seçimler yapılmasını gerektiren durumları göz önüne almak gerekir. Bu durumlar, 2972 sayılı Kanun'un 29. maddesinde şöyle sıralanmıştır :

- a) Bir seçim çevresinde yapılan seçimin, seçim işleri sebebiyle iptaline karar verilmesi,
- b) Belediye meclisi veya il genel meclisinin yetkili organlarca feshi,
- c) Belediye meclisi veya il genel meclisi üyeliklerinin herhangi bir sebeple boşalması ve meclis üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra, üye tamsayısının yarısından aşağıya düşmesi,
- d) Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması».

Bu durumlarda ya anılan organlardaki boşalmaların doldurulması için seçimin yenilenmesi, başka bir deyişle, ara seçimi yapılması dışında bir olanak bulunmamakta (krş. İl Özel İdaresi Kanunu m. 108, 110); ya da anılan organların görevleri, genel oyla seçilmemiş, atan-

(60) TBMM Tutanak Dergisi 1987, C. 43, s. 190, 191.

miş kişi veya kurullarca yerine getirilmektedir (Belediye Kanunu m. 90, 93).

Anayasa Mahkemesi kararında açıklandığı üzere, yerel ara seçimlerin boşalmayı izleyen ilk yılın Ekim ayının üçüncü Pazar günü yapılması, yerel yönetim organlarındaki boşalmaların «yaklaşık en az 10, en çok 22 ay», hatta yerel genel seçimlere bir yıl kala ara seçim yapılması yasağı ile birlikte 34 ay gibi çok uzun bir süre doldurulmaması sonucunu doğuracaktır⁶¹. Buysa, —Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği gibi— yerel yönetimlerde organların halk tarafından seçilmesine «makul, kabul edilebilir» ölçülerin ötesinde bir sınırlama getirmekteydi⁶². Dolayısıyla bu hükümler, yerinden yönetim ilkesi kadar (AY 123/II, 127/I), demokratik devlet ilkesine, özellikle «demokratik toplum düzeninin gereklerine» aykırı⁶³ (AY 2, 5, 13/II), seçme ve seçilme haklarını zedeler nitelikteydi (AY 67/I-IV). Hele «3030 sayılı Kanuna tabi olan organlarda», yani büyükşehir belediyeleri, hatta büyükşehir ilçe belediyeleri organlarında meydana gelecek boşalma durumlarında hiç ara seçim yapılmaması, söz konusu ilke ve gereklere aykırılığı ya da anılan hakların zedelenmesini çok daha belirgin bir biçimde ortaya çıkarmaktaydı.

Aynı biçimde Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasında Anayasal bir dayanak olmaksızın ve 2972 sayılı Kanun'un 29. maddesinde öngörülen durumlarla Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliklerindeki boşalmalar arasındaki farklar dikkate alınmaksızın, Anayasa'nın 78. maddesinin son fıkrasına paralel bir hüküm olarak, yerel genel seçimlere bir yıl kala yerel ara seçim yapılmayacağına belirtilmesi de, yerel yönetimler bakımından yine «makul, kabul edilebilir» ölçülerin ötesinde bir sınırlama niteliğindedir.

(61) Bk. RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 52, 57.

(62) Bk. RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 57.

(63) 25 Mart 1984 günü «Mevsim ve yot koşulları gibi zorunlu nedenlerle» yapılamayan veya daha sonra «yetkili kurullarca iptal» edilen yerel seçimler için 10.4.1984 tarih ve K. 554 sayılı kararla yeni bir seçim takvimi belirleyen Yüksek Seçim Kurulu'na göre de, «Her iki halde de, —demokratik rejimin gereği olarak yerel idarî kuruluşlar uzun süre yönetimsiz bırakılmayacağı cihetle— seçimlerin en kısa zamanda yapılması veya tekrarlanması yasa gereği olarak zorunlu bulunmaktadır.» (RG, 20.4.1984, S. 18378, s. 7).

Bu nedenlerle 2972 sayılı Kanun'un 29. maddesinde 3420 sayılı Kanun'la değiştirilen hükümlerin Anayasa Mahkemesi'nce iptali de, doğru ve yerindedir.

C — Anayasa Mahkemesi Kararının Eleştirisi

Ancak Anayasa Mahkemesi kararında bu konuda verilen gerekçeler de, yer yer yasama organına hiçbir tercih hakkı bırakmayacak kadar katıdır. Örneğin 3420 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerle «boşalmadan başlayarak yasa ile belirli bir seçim hazırlığı (60 gün) süresinden sonra hemen seçimlere gidilmesi uygulamasından» vazgeçildiği, başka bir deyişle, 1963'den bu yana yerel ara seçimlerin boşalmayı izleyen kısa bir hazırlık döneminden sonra yapılageldiği, şimdi «bu gelenekten geriye» dönülmesinin düşünülemeyeceği yolundaki açıklamalar⁶⁴, yasa koyucuyu tek bir çözümü kabule zorlayıcı niteliktedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin kararından sonra çıkarılan 7.12.1988 tarih ve 3507 sayılı Kanun'un 6. maddesiyle getirilen 29. maddede bu çözüm benimsenmiş ve küçük bazı ifade değişiklikleriyle 29. maddenin ilk metnindeki düzenlemeye dönmüştür.

Oysa «makul, kabul edilebilir» ölçüler içinde kalmak kaydıyla yasa koyucu, yerel ara seçimlerin belirli aralıklarla birlikte yapılması, yerel genel seçimlere çok kısa bir zaman kala yerel ara seçim yapılması gibi başka çözümler, başka seçenekler de arayabilmeli; bunların her biri arasında yarar - sakınca değerlendirmesi yapabilmelidir.

Kaldı ki Anayasa Mahkemesi kararında sözü edilen «gelenek», Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılacağı bir norm değildir. Bu gelenek, özetle yerel ara seçimlerin altmış gün içinde yapılmasını öngören hükümlerin 19.7.1963 tarih ve 306 sayılı Kanun'un⁶⁵ 3. ek maddesi ile 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı Kanun'un⁶⁶ 3. ek maddesinden ibarettir. Böylelikle bir kamu hukuku geleneğinin oluşup oluşmadığı tartışılabilir. Ama bunun yasa koyucuyu Anayasa normu düzeyinde bağlayıcı olduğu söylenemeyeceği gibi; bir yasa hükmünün Anayasa'ya uygunluk denetimi, başka veya önceki yasaların hükümleri ölçü alınarak da yapılamaz.

(64) RG, 14.7.1988, S. 19872, s. 55 vd, 57 vd.

(65) İdareî Umumiyeî Vilâyet Kanununda Değişiklikler Yapılmasına ve İlgili Bazı Kanunların Kaldırılmasına Dair Kanun.

(66) Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

V. SONUÇ

Özetle Anayasa Mahkemesi'nin 13.6.1989 tarih ve E. 1988/14, K. 1988/18 sayılı kararı, iptal hükümleri itibarıyla doğru olmakla birlikte; iptal gerekçelerinde yer yer Anayasa yargısı ile yasama erki arasındaki duyarlı dengeye ve yetki sınırlarına dokunan yönleriyle eleştirilebilir niteliktedir. Bu nokta, özellikle 26 Mart 1989 yerel genel seçimlerinin tarihini belirleyerek Türkiye'yi gelecekteki yerel genel seçimleri de iklim ve coğrafya koşulları açısından yılın en elverişsiz mevsiminde yapmak zorunda bırakan, yerel ara seçimlerin ne zaman yapılacağı konusunda yasa koyucuyu tek çözüm olarak belirli bir düzenlemeyi kabule zorlayan iptal gerekçelerinde belirgindir.

Fakat her durumda Anayasa Mahkemesi kararı, yerel yönetimlerin merkezî idare karşısındaki nispi özerkliğini pekiştiren bir karar olmak özellik ve önemini taşıyacaktır.

B İ B L İ Y O G R A F Y A

- Lütfi DURAN**, «Erken Yerel Seçimler», Cumhuriyet, 29.2.1988, s. 2.
- Lütfi DURAN**, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982.
- Abbas GÖKÇE**, «Mahalli Seçimler ve Anayasa», Milliyet, 29.2.1988, s. 11.
- Abbas GÖKÇE**, «Mahalli Seçimler Üzerinde Oynanmak İstenen Oyun», Milliyet, 7.5.1988, s. 11.
- A. Şeref GÖZÜBÜYÜK**, Türkiye'nin İdari Yapısı, Ankara 1969.
- Coşkun KIRCA**, «Beş Yılda Bir Ne Demek?», Hürriyet, 29.2.1988.
- Sıddık Sami ONAR**, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, 3. bası, İstanbul [1966].
- Hikmet Sami TÜRK**, «Referandumun Asıl Konusu», Cumhuriyet, 24.9.1988, s. 8.
- Hikmet Sami TÜRK**, «Türk Seçim Sisteminde Oy Hakkı», AÜHFD 1969 C. XXVI, S. 3-4, s. 79-114.
- Hikmet Sami TÜRK**, «Yerel Seçim Yasası Ne Getiriyor?», Cumhuriyet, 24.1.1984, s. 7; 25.1.1984, s. 7.

KISALTMALAR

age	: adı geçen eser
agm	: adı geçen makale
agy	: adı geçen yer
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AY	: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
bk.	: bakınız
C.	: Cilt
dn.	: dipnotu
E.	: Esas
K.	: Karar
krş.	: karşılaştırınız
m.	: madde
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
RG	: T.C. Resmî Gazete
S.	: Sayı
s.	: sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
vd	: ve devamı sayfa
vdd	: ve devamı sayfalar
yuk.	: yukarda.