

## POLİTİKA RAPORU

# TÜRKİYE YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE BİR KARA DELİK: KAYYUM UYGULAMALARI

DENİZ GEDİK

## Sunuş

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruluşunun üzerinden yüzyıllık bir zaman geçti. Aradan geçen yüzyıllık süre zarfında Cumhuriyetin idari, hukuki ve bürokratik düzenlenişinin ortaya çıkardığı temel sorunlar ve bu sorunların sebep olduğu tartışmalar bugün de devam etmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan çok partili siyasal yaşama geçişe kadar olağanüstü idari mekanizmalarla yönetilen süreç; merkez ile çevresel/yerel dinamikler arasındaki sorunları daha da derinleştirmiştir. 1927 ile 1952 yılları arasında “Umumi Müfettişlikler”, 1987 ile 2002 yılları arasında OHAL ve “Süper Valilik”, 2016'dan günümüze kadar ise “kayyum” şeklinde hayata geçirilen yönetimsellik pratikleri merkez ile yerel/çevre arasındaki ilişkiselliğin arka planını anlamak açısından önemlidir.

2016'daki darbe girişiminden sonra Türkiye siyasi ve idari tarihinde sistematik bir uygulama olarak yerini alan kayyum uygulamaları, merkez ile yerel arasındaki yönetimsellik ilişkisinin bugün de devam eden boyutlarını ortaya koyması açısından önem taşımaktadır. Türkiye siyasi ve yerel yönetimler tarihinde kara bir delik olarak da değerlendirilebilecek bu uygulamalar, Türkiye'de seçim nosyonu, demokratikleşme, halk iradesinin tecellisi, otoriterlik ve merkez ile yerel arasındaki ilişkilerin turnusol kâğıdı olarak ifade edilebilir.

1927'den 2002'ye kadar Umumi Müfettişliklerden Süper Valilere kadar süregelen ve Kürt bölgesinin idaresinin temel çerçevesini oluşturan bu yönetimsellik anlayışı, 2016'dan sonra kayyumlar bağlamında yeni bir boyut kazanmıştır. 1979'da Hilvan Belediye Başkanı Nadir Temel ve meclis üyelerinin görevden alınması, 1999 seçimlerinde Diyarbakır, Lice ve Ağrı Diyadin belediyelerini kazanan belediye başkanlarının yerine mazbatalarının başka partilere verilmesi, 2009'daki KCK operasyonlarında belediye başkanlarının görevden alınıp tutuklanması, 2016'daki darbe girişiminden sonra DBP ve 2019 yerel seçimlerinin ardından HDP belediyelerine yönelik merkezden yapılan müdahaleler kayyum uygulamasının içinde şekillendiği süregelen yönetimsellik bağlamının arka planını anlamak açısından önemlidir.

Kayyum uygulamaları yöntemi, işleyişi ve meşrulaştırma dinamikleri açısından büyük oranda Cumhuriyetin merkezîyetçi yönetimsellik anlayışının bir devamı olarak değerlendirilebilir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren merkezîyetçilik anlayışı, Türk ulusal kimlik inşasının ve hâkim tekçilik anlayışının aparatlarından biri olarak işlev görmüş ve görmeye devam etmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında Şark Islahat Planı başta olmak üzere toplum mühendisliği ve istisnai yönetim içinde olağanüstü şartlar yaratarak gerekçelendirilen bu uygulama, büyük oranda Kürt meselesi ve Kürtlerin yerel temsiliyet arayışı ve yerel yönetimlerle ilgili taleplerinin karşısında,

merkezin güç ve yetkisinin sınırlarını ortaya koymaya dayanır. Anayasal ve yasal dayanaklardan yoksun bir şekilde hayata geçirilen bu uygulama, Türkiye'nin siyasal ve yerel yönetimler tarihinde kara bir delik olarak yerini almıştır.

Türkiye siyasal ve yerel yönetimler tarihinde müstesna bir örnek olan kayyum uygulamaları, 2016 sonrasında iktidar partisinin otoriterleşme ve merkezileşme siyasetinin yönetim aparatlarından biri haline getirildi. Kayyum uygulamaları, Türkiye'de merkezileşen ve otoriterleşen rejimin karakterinin bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Yerinden yönetim ilkesi gereği belli bir özerkliğe sahip diğer yapılara da sirayet eden bu uygulama sonucu üniversitelerden meslek örgütlerine birçok yapıya, farklı usullerle kayyum atandı.

31 Mart 2024 Yerel Seçimlerine beş aydan kısa bir süre kalmışken, Kürt kentlerinde temsiliyet krizlerine sebep olan, halkın seçime katılım motivasyonlarını etkileyen, siyasal ve hukuki bir sorun olan kayyum uygulamaları, halkın yerel hizmetlerle ilgili beklenti ve algılarının temellerinden birini oluşturmaktadır. Süreklileşen bu uygulamalar Kürt kentleri açısından yaklaşan yerel seçimlerin en önemli başlıklarından birini oluşturmaktadır. Yerel hizmetlerin aksaması, halk iradesinin gaspının yanı sıra özel teşebbüslerden özgür akademik üretimlere kadar, birçok alana merkezin müdahalesi olarak kendini göstermektedir.

Akademiden siyasete kadar toplumsal kesimlerin dâhil olduğu, 2. yüzyılda Cumhuriyetin yeniden inşa edilmesi bağlamında kayyum ve merkezin yerele anti demokratik müdahalelerinin ortaya çıkardığı sorunlara siyasal ve hukuki bir mercek tutmak bu raporun öncelikli amaçlarından biridir.

Bu politika raporunda kayyum uygulamalarının siyasal bağlamı ele alınmış, söz konusu uygulamaların Türkiye idari örgütlenmesi içindeki yeri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Raporda Türkiye'de artan merkezileşme ve otoriterleşme eğilimlerinden hareketle yerel özerklik ihtiyacı ve bu ihtiyacın karşısında yerel demokrasinin tahribi olarak işlev gören kayyum uygulamalarının idari vesayetinin istilası bağlamında kendilerine biçilen rol ve misyonlarına odaklanılmıştır. Kayyum atamalarının insan hakları bağlamında ortaya çıkardığı sorunlar ve bu uygulamaya hukuki ve hak eksenli bir bakış ortaya koyma iddiasında olan bu rapor, yaklaşan yerel seçimler öncesinde bu uygulamaların arka planına, politik ve hukuki bağlamlarına odaklanmaya çalışmaktadır.

**Spectrum House**

## Giriş

15 Temmuz 2016'daki darbe girişiminin ardından ilan edilen olağanüstü hâl (OHAL) koşullarında, 11 Eylül 2016'da, 28 belediye başkanı görevden uzaklaştırılarak yerlerine merkezi iktidar tarafından görevlendirilen kişiler atandı. Bir OHAL kanun hükmünde kararnamesiyle<sup>1</sup> (KHK) önü açılan kayyum uygulamaları, sistematik olarak Kürt siyasi hareketinin yerel seçimlerle göreve gelen temsilcilerinin idari yönetimden dışlanması sonucunu doğurdu. İlk dalgada Demokratik Bölgeler Partisi'nden (DBP) seçilen belediye eş başkanlarının 96'sı görevden uzaklaştırılarak yerlerine kayyum atandı. Bir başka deyişle, DBP, yerel seçimlerde kazandığı belediyelerin yüzde 93'ünü kaybetti. 31 Mart 2019 seçimleriyle devam eden kayyum atamaları sonucunda, Halkların Demokratik Partisi (HDP) tarafından kazanılan 65 belediyeden sadece 6'sı faaliyetlerini sürdürebildi<sup>2</sup>. Büyükşehir belediyelerinden belde belediyelerine kadar yerel seçimlerin sonuçlarını ortadan kaldıran bu uygulamaya yönelik tartışmalar, Türkiye'nin yerel seçimlere yaklaştığı bu dönemde önemini korumaktadır.

Kayyum atamalarının yerel demokrasi üzerindeki etkisi, yalnızca belediye başkanlarının görevden alınmasıyla sınırlı kalmadı. Belediye eşbaşkanlarının yerine merkezden bir kişinin atanmasının yanı sıra, belediye meclisinin toplanması, atanmış memurun çağrısı şartına bağlandı. Aynı şekilde, belediye encümeninin görevinin de encümenin memur üyeleri tarafından yürütüleceği yönündeki kanun hükmüne yapılan yollamayla, yerel yönetimlerde faaliyet yürütebilen hiçbir seçilmiş kişi/organ kalmadı. Çerçevesi anayasayla çizilen idari yapılanmanın temel esaslarına aykırı olduğu gibi, temel hak ve özgürlükler rejimi ile Türkiye'nin taraf olduğu, bu rejimi güçlendirmeye yönelik uluslararası sözleşmelere de aykırı olan bu uygulamalar bütünü Türkiye'nin yerel yönetimler sisteminde bir kara delik açmıştır. Bu kara deliği yaratan husus, idari istisna rejimi oluşturan kayyum atamalarının seçilmişler hakkında terör soruşturmalarının açılmış olması şartına bağlanmasıdır.

1) 674 sayılı OHAL KHK'si.

2) Bu sayı, seçildikten sonra mazbataları verilmeyen HDP'li belediye eşbaşkanlarını da kapsamaktadır. Seçimlerden önce Yüksek Seçim Kurulu'nun adaylıklarını onaylamasına rağmen, seçimlerden sonra KHK ile ihraç edildiklerinden bahisle aynı Kurul tarafından mazbataları verilmemiştir. Üstüne üstlük, seçim mevzuatına aykırı biçimde ikinci gelen partinin (AKP) adaylarına mazbata verilmiştir.

Merkezi idarenin yerel yönetimlere bu müdahalesi, Türkiye'de yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının hatta bizatihi anayasal düzenin varlığını kabul etmenin güçleştiği bir dönemde, seçilmiş temsilciler hakkında açılan terör soruşturmaları ile mümkün olmuştur. OHAL KHK'si ile getirilen düzenleme, anayasanın yalnızca görevi nedeniyle işlenen suçlarla sınırlandırdığı görevden uzaklaştırma mekanizmasını terör soruşturmalarına da uygulanabilecek şekilde genişletmiş, buna ek olarak görevden uzaklaştırılan kişinin yerine seçim yapılması usulünü ortadan kaldırmıştır. Böylelikle, siyasi faaliyet, açıklama ve toplantıların suç olarak gösterildiği soruşturmalarla seçilmiş siyasetçilerin yerine merkezi idarenin atadığı kişiler görevlendirilmiştir. Yerel düzeyde yasal siyaset alanını yeniden dizayn eden bu uygulama sonucunda, muhalif yerinden yönetim birimleri bir kara deliğin içine çekilmişlerdir.

Bu politika belgesi, kayyum atamalarının Kürt siyasi hareketinin sistematik olarak yasal siyaset sahasından dışlanmasının yerel yönetimlerdeki yansımalarından biri olduğu hipotezi üstüne kuruludur. Bir başka deyişle, kayyum uygulamasının hukuka aykırı niteliği siyasi bir tercihten kaynaklanmakta, siyasi bir amaca hizmet etmektedir ve bu amaca ulaşılması için hukuk araçsallaştırılmaktadır. Bu bağlamda hukuk, siyasetten ayrı, nötr bir normlar düzeni değil; egemen siyaset tarafından, onun amaçlarına göre dizayn edilen ve kullanılan bir yapıdır. Bu hipotez, kayyum atamalarının siyasi bağlamı ve kayyum atamalarını mümkün kılan hukuki süreçlerin oluşturduğu örüntü ile desteklenmektedir. Bu politika belgesi kapsamında, kayyum atamalarının siyasi bağlamına kısaca değinildikten sonra, hukuki veçhesi değerlendirilecektir. Kayyum atamalarının hukuka aykırılıklarının tespit edildiği ve hak temelli bir bakışla değerlendirildiği bu bölümün ardından, yerel seçimler öncesinde konunun muhataplarına çeşitli öneriler sunulacaktır.

## Kayyum atamalarının siyasi bağlamı

2016 yılı, Türkiye siyasi tarihine çalkantılı bir yıl olarak geçmiştir. Kayyum atamalarının siyasi bağlamı, birbiriyle iç içe geçen üç köklü sorun etrafında ele alınmalıdır. Bunlardan

ilki, Türkiye’de yaşayan Kürtlerin tanınma taleplerinin güvenlikçi politikalarla bastırılması neticesinde ortaya çıkan ‘Kürt meselesi’, ikincisi OHAL, üçüncüsü ise otoriterleşme ve vesayet tartışmalarıdır.

1984’ten itibaren silahlı mücadele yolunu seçen PKK ile Türkiye arasında yürütülen çözüm sürecinin 2015’te rafa kalkmasının ardından yükselen çatışma, sokağa çıkma yasaklarının ilanıyla en az yarım milyon sivilin zorla yerinden edildiği<sup>3</sup>, yüzlercesinin hayatını kaybettiği bir yıkıma neden olmuştur<sup>4</sup>. Olağanüstü hâl ilanına gerek duyulmaksızın, OHAL’de bile hukuka aykırı olacak uygulamaların yürürlüğe konduğu bu süreç, normalle istisna arasındaki sınırı belirsizleştirmiştir. Şiddet ikliminin siyasi alanı daralttığı bu ortamda, Kürt siyasi hareketi de siyaseten ve hukuki mekanizmalar kullanılarak kuşatılmıştır. Milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması ve tutuklanmaları, HDP’ye yönelik açılan kapatma davası, DTK, KCK, Kobanê dosyaları gibi siyasetçilerin yargılandığı kitlesel davalarla birlikte kayyum atamaları bu kuşatmanın en çarpıcı örnekleridir. Bu bağlamda kayyum atamaları, yerel demokraside Kürt nüfusun yoğun olarak yaşadığı bölgelerde seçme hakkını etkisizleştirmekle beraber, Kürt siyasetinin demokratik yollarla seçilmiş temsilcilerini de bertaraf etmiştir. 2016 yılından itibaren hayata geçirilen kayyum uygulamaları, merkezi idarenin otoriter yönetim karakterinin bir parçası olmuştur.

Kayyum kurumunun Türkiye hukuk sistemine dahil olduğu OHAL koşullarının sebebi, 15 Temmuz darbe girişimidir. İktidarla gayri resmi ortağı olan Fetullah Gülen cemaatinin arasının açılmasının ardından, hala karanlıkta kalan yönleri olsa da cemaat mensubu askerlerin gerçekleştirdiği bir kalkışma olan

darbe girişimi bastırılmıştır. Hemen ardından ve bu gerekçeyle ilan edilen OHAL ile istisna haline geçilmiş, savunma hakkı, özgürlük ve güvenlik hakkı, örgütlenme özgürlüğü gibi temel hak ve özgürlükler sınırlandırılırken, olağanüstü yöntemlerle kamusal hizmetin örgütlenmesi yeniden dizayn edilmiştir. Kamudan kitlesel ihraçlar bunun en göz önündeki örneği, OHAL uygulamaları, üniversite rektör atamalarından memur atama sürecine radikal değişiklikler öngörmüştür. Bu önlemlerin bir kısmı Gülen cemaatiyle ilişkili yapıları hedef alırken, bir kısmı muhalif kamuoyuna yönelmiştir. Ancak her iki durum bakımından da uygun denetim mekanizmaları olmadığından, bu önlemlerin hukuka uygunluğu vaktinde denetlenememiştir. Yine, OHAL ilanı sebebiyle sınırlı olması gereken olağanüstü önlemler, darbe girişimiyle hiç bağlantısı olmayan durumlara da uygulandığı için temel hak ve özgürlükler orantısız olarak askıya alınmış, hatta ortadan kaldırılmıştır. Yine bazı uygulamalar kanunlaşarak kalıcılaşmış, OHAL süresiyle sınırlı olması gereken istisnai uygulamalar kural haline gelmiştir. Kayyum uygulamaları, bu denetimsiz, OHAL sebebi ve süresini aşan hukuka aykırı uygulamaların en önemli örneklerinden biridir.

Vesayet ve otoriterlik tartışmaları, askeri müdahaleler ve istisnai yönetim biçimleriyle malul Türkiye anayasal tarihinde her zaman kendilerine bir yer bulmuştur. Nitekim Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) askeri vesayetle hesaplaşma söylemini iktidarının ilk sekiz yılında etkili bir biçimde kullanarak, liberal demokrat kamuoyunda kendisine belli bir karşılık bulmuştur. Bunu izleyen süreçte, Gülen cemaatinin de iş birliğiyle yürütülen yargılamalar<sup>5</sup>, askeri vesayet rejimiyle hesaplaşmanın çok uzağında kalmış,

3) Uluslararası Af Örgütü, Aralık 2016’da yayınlamış olduğu, Diyarbakır’ın Sur ilçesine odaklanan raporunda, o dönem itibarıyla en az yarım milyon kişinin zorla yerinden edildiğini, bu sayının Sur’da 24000 civarında olduğunu ortaya koymuştur: <https://www.amnesty.org.tr/icerik/zorla-yerinden-edilenler>

4) TİHV Dokümantasyon Merkezi’nin verilerine göre ve yalnızca 11 Aralık 2015 – 8 Ocak 2016 arasını kapsayan dönemde, en az 863 kişi hayatını kaybetmiş, en az 1 milyon 671 bin kişinin de yaşam ve sağlığa erişim hakkı olumsuz etkilenmiştir: <http://tihv.org.tr/16-agustos-2015-16-agustos-2016-tarihleri-arasinda-sokaga-cikma-yasaklari-ve-yasamini-yitiren-siviller-bilgi-notu/>. Uluslararası Kriz Grubu’nun Silahlı Çatışma Yer ve Olayları Veri Projesi’nden (Armed Conflict Location and Event Data Project “ACLED”) derlediği verilere göre, ilk sokağa çıkma yasağının ilan edildiği 16 Ağustos 2015’ten 2017 yılının sonuna dek, en az 364’ü sivil olmak üzere en az 3540 kişi hayatını kaybetmiştir <https://www.crisisgroup.org/content/turkiyes-pkk-conflict-visual-explainer>

5) Vesayetle hesaplaşma siyarıyla başlatılan yargılama süreçlerinin (Ergenekon, Balyoz ve diğer darbe girişimi davaları) hâkim ve savcılar, ‘Fetullahçı Terör Örgütü’ (FETÖ) soruşturmaları geçirmiş, bazıları ceza almıştır. Özellikle askerlerin ve gazetecilerin yargılandığı Ergenekon, Balyoz ve diğer darbe girişimi davaları, hukuka aykırı deliller başta olmak üzere ağır hukuksuzluklarla maluldür ve bu hukuksuz usuller, davaların vesayetle hesaplaşma amacından sapmasının başlıca göstergelerinden biridir. Yine faili meçhuller, JİTEM gibi, 1990’ların vesayetçi rejiminin Kürtler üzerinde baskı kurmaya yönelik önemli militer ve paramiliter güçlerini yargılama gerekçesiyle başlatılan dava süreçleri cezasızlıkla sonuçlanmıştır. Bu bulgular, amacın gerçek bir hesaplaşma değil, iktidar içi bir güç paylaşımı mücadelesi olduğu kanısını güçlendirmektedir. Bu süreçte yargı içinde etkisini



1990'larda Kürt coğrafyasında güvenlik güçleri ve paramiliter gruplarca işlenen ağır insan hakları ihlalleriyle ilgili dosyalar cezasızlıkla sonuçlanmıştır<sup>6</sup>. Bu süreçte iktidarını sağlamlaştıran AKP, toplantı ve gösteri hakkı, ifade özgürlüğü, grev hakkı ve diğer sendikal haklar, çevre hakkı gibi temel hak ve özgürlükleri baskılayarak ve polis şiddetinin arttırarak bizatihi otoriterleşmenin faili olarak tartışmalara konu olmuştur.

Sokağa çıkma yasaklarıyla şiddetlenen çatışma ortamı ve OHAL ilanı ile orantısız biçimde güçlendirilen yürütme, devam edegelen otoriterleşme tartışmalarını bir üst boyuta taşımıştır. 2017 yılında OHAL koşullarında yapılan bir referandumla 'Türk tipi başkanlık' sistemine geçilerek, yürütmenin yasama karşısında güçlenmesi ve yargıdaki etkinliğinin artması da otoriterliğin konsolidasyonu olarak yorumlanabilir. Teknik bir hukuki kavram olan idari vesayet aşırı ve hukuk dışı bir örneği olarak kayyum atamaları, siyasi olarak da yerel yönetimlerin tüm seçilmiş organlarını merkezi idarenin kontrolüne bırakan bir siyasi vesayet uygulaması ve otoriterleşmenin yerel yönetimler üzerindeki özel bir görünümüdür.

### Kayyum atamalarına hukuki ve hak eksenli bir bakış

Kayyum uygulamasının hukuki zeminini OHAL KHK'siyle Belediye Kanunu'nda yapılan bir değişiklik oluşturmaktadır. 1 Eylül 2016 günlü Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, 674 sayılı OHAL KHK'sinin 38. maddesiyle, 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesine birinci fıkrasından sonra gelmek üzere şu fıkra eklenmiştir<sup>7</sup>:

*"Ancak, belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46ncı maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir.*

*Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de bu fıkra hükümleri uygulanır. Bu fıkra gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir. Bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri 31 inci maddede belirtilen encümen üyeleri tarafından yürütülür."*

Bu OHAL düzenlemesi, TBMM içtüzüğünde belirlenen süre içinde TBMM onayına sunulmamakla usulen hukuka aykırılık barındırmaktadır. Bu süre geçtikten sonra, 6758 sayılı kanun ile 10 Kasım 2016 günü TBMM tarafından aynen kabul edilmiş ve 24 Kasım 2016 günü 29898 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak kanun görünümünü kazanmıştır<sup>8</sup>. Bir başka ifadeyle, yürütmenin yetkilerinin genişlediği ve hak alanının daraldığı olağanüstü hâl koşullarında, olağanüstü hâl süresi ve ilan nedeniyle sınırlı olması gerektiği halde bu koşulları taşımayan, anayasal ilkelere de aykırı köklü bir düzenleme yapılmıştır.

İptali için dava açılmayan OHAL kararnameleleri, kanunlaşmakla Anayasa Mahkemesi önüne taşınabilir hale gelir<sup>9</sup>. Fakat yasalaşan OHAL KHK'lerinin iptali için ana muhalefet partisi CHP tarafından açılan davalarda kayyum uygulamasına cevaz veren hükmün iptali talep edilmemiştir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi önüne soyut norm incelemesi yoluyla gelmeyen düzenlemenin, somut norm denetimi yoluyla incelenmesi talepleri de bilindiği kadarıyla şimdiye dek idare mahkemeleri tarafından kabul edilmemiştir. Böylelikle düzenlemenin Anayasa'ya uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından henüz incelenememiştir. Oysa bu değişiklik ile Anayasa ile düzenlenen yerinden yönetim esasları ve merkezi idareyle yerel yönetim ilişkilerine dair çerçeve ihlal edilerek, yeni ve halk iradesine yer bırakmayan, merkezi

arttıran Gülen cemaati, 15 Temmuz darbe girişiminin ardından iktidarın hedefi haline gelmiş ve yargıdan kitlesel ihraçlar gerçekleşmiştir.

6) Hafıza Merkezi'nin yürüttüğü proje kapsamında, bu davaların bazıları izlenmiş, yine Hafıza Merkezi'nin raporlarıyla bu hukuki süreçlerin akıbeti ortaya konulmuştur: <https://www.failibelli.org/>.

7) Bu alıntı dâhil olmak üzere, bu çalışma kapsamındaki tüm alıntılarda aksi belirtilmedikçe vurgular bana aittir.

8) 6758 sayılı Kanun, md. 34.

9) Anayasal olarak kanunların soyut norm denetimiyle Anayasa Mahkemesi önüne taşınması, ancak ana muhalefet partisinin veya TBMM üye tamsayısının beşte biri (konumuz olan OHAL KHK'si kanunlaştığında 110 olan bu sayı, 2017 anayasa değişikliği sonrası 120'ye çıkmıştır) oranında milletvekilinin başvurusuyla mümkündür.

idarenin kontrolünde bir yerel yönetim biçimi yürürlüğe girmiştir. Düzenleme, Türkiye'nin anayasal ve yasal idari yapısının yanı sıra, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerine ve temel insan haklarına da aykırıdır.

### Türkiye'nin idari örgütlenmesinde kayyumlar

Türkiye'nin idari yapısının çerçevesi, Anayasa'nın idareyi düzenleyen 123. maddesi, merkezi idareyi düzenleyen 126. ve mahalli idareleri düzenleyen 127. maddeleriyle çizilmiştir. Bu maddeler, yerinden yönetim ilkesi, özerk mahalli idareler rejimi ve idarenin bütünlüğü ilkesi üzerine kurulmuştur. Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiyi belirleyen temel ilkelerden biri olarak yerinden yönetim ilkesi, en basit tanımıyla siyasi ve/veya idari yetkilerin bir bölümünün merkezi yönetimin dışındaki otoritelerce kullanılması anlamına gelmektedir. Mahalli idarelere ilişkin hususların kanunla düzenleneceğini hüküm altına alan Anayasa, bu düzenlemelerin de yerinden yönetim ilkesi uyarınca yapılmasını şart koşmaktadır. Merkezi idare ve yerinden yönetimler birbirinden farklı usul ve esaslara göre düzenlenmişse de bir bütündür<sup>10</sup>; idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca birbirleriyle uyumlu bir biçimde, ancak yekdiğerinin alanına kanun dışı müdahale etmeden çalışmalarını yürütür, kamuya hizmet sunarlar.

Öyle ki, tüm kanunlar kamu yararına dayanıyorsa da Anayasa Mahkemesi'ne göre yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda özel bir amaç söz konusudur. Bu da yerinden yönetim ilkesini gerçekleştirmektir<sup>11</sup>. Yerinden yönetim ilkesinin esasını ise halk katılımı oluşturur. Bu değerlendirmeyi yapan Mahkeme, halkın etkinliğinin azaltılmasına neden olan kanunların, amaç unsuru bakımından Anayasa'ya aykırı olduğunu tespit etmiştir. Kayyum düzenlemeleri ise yerinden yönetim ilkesini güçlendirme değil; işlevsizleştirme amacı gütmektedir ve bu nedenle Anayasa ile çizilen yerinden yönetim çerçevesine ve Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki yorumlarına aykırıdır.

### Yerel özerklik ve kayyumlar

Yerinden yönetim esası, özerkliği de beraberinde getirmektedir. Siyasi özerklikten farklı bir kavram olan idari özerkliğin çerçevesi Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarıyla belirgin hale gelmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin "sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisi"<sup>12</sup> olarak tanımladığı idari özerklik, bir kanun ile herhangi bir teşkilat, kurum veya kuruluşa kendi kendine yönetme hakkının tanınması, diğer bir ifadeyle kamu kurum ve kuruluşlarına, üstlendikleri hizmetleri kendilerinin düzenleyebilmesi ve bunların gerektirdiği düzenlemelerin söz konusu kurum ve kuruluşlar tarafından yapılabilmesi anlamına gelmektedir<sup>13</sup>. Yine Anayasa Mahkemesi'ne göre, "(...) bir özerk tüzel kişiliğin yönetiminde ve hizmetlerini görmesinde hükümetin tümüne veya bir veya birkaç kanadına yetki tanınması, özerklik ile bağdaşmaz. Zira özerklik, aslında, yürütmenin etki alanından uzak tutulması öngörülen kamu hizmetleri için söz konusu olan bir yönetim biçimidir. Böyle bir alanda etki yapabilme kapılarının yürütme organına açılması, özerk yönetim biçimi ile bağdaşır bir durum sayılamaz"<sup>14</sup>.

Mahalli idareler bakımından özerkliğin anlamı ise yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın görmeleridir<sup>15</sup>. Bu mahalli idareler için, merkezi idarenin iktidar alanından ayrı, müdahalesinden azade bir hukuki alan anlamına gelmektedir. Mahalli idarelerin özerkliğinin çerçevesi de mevzuat ve içtihadın yanı sıra, Türkiye'nin taraf olduğu, bağlayıcı bir uluslararası sözleşme Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı<sup>16</sup> ("Şart") ile çizilmiştir. Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca bağlayıcı ve yerel yönetimlerle bağlantılı siyasi temel hakları düzenlemesi bakımından insan haklarına ilişkin bir sözleşme olan Şart, temel haklara ilişkin bir uluslararası sözleşme kategorisinde kabul edilmeli ve kanunlarla çatışma halinde

10) Anayasa'nın 123. maddesinin birinci ve 127. maddesinin beşinci fıkrasında belirtildiği gibi.

11) Anayasa Mahkemesi, E. 1988/14, K. 1988/18 sayılı kararı.

12) Anayasa Mahkemesi, E.1987/18, K. 1988/23ve 22.06.1988 günlü kararı.

13) Halil Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri Cilt 1, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 141.

14) Anayasa Mahkemesi, E. 1967/37, K. 1968/46 ve 15.10.1968 günlü kararı, aynı yönde E. 1973/37, K. 1975/22, 11, 12, 13, 14 ve 25 Şubat 1975 günlü kararı.

15) Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1982, s. 54.

16) Şart, 3 Ekim 1992 günlü Resmi Gazete'de yayımlanarak 1 Nisan 1993 itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

uyuşmazlıklar, yargısal makamlar tarafından Şart güvenceleri doğrultusunda çözümlenmelidir<sup>17</sup>.

Şart'ın 3. ve 4. ve 7. maddeleri mahalli idarelerin özerkliğinin anlamını ve sınırlarını ortaya koymaktadır. Buna göre yerel yönetim organları doğrudan ve serbest seçimler yoluyla göreve gelmeli, görevlerini yerine getirebilmeleri için bu organlara gerekli güvenceler sağlanmalıdır. Bu serbestinin amacı, ulusal düzeyde olduğu gibi, temsil görevini yerine getiren organların iradesini üçüncü taraf müdahalelerine karşı korumaktır. Dolayısıyla Şart'ın 3. maddesinde yer alan demokratik seçimlerle göreve gelme ilkesinin somutlaşması için, 7. madde uyarınca, görev süresince ve görevden ayrılırken yapılan müdahalelerin de Türkiye'nin çekince koymamış olduğu ilgili maddelere uygun olması gereklidir.

Nitekim Şart'ın denetim mekanizması ve Avrupa Konseyi danışma organı olan Yerel ve Bölgesel Otoriteler Kongresi ("Kongre"), 2014 yılında Türkiye hakkında verdiği bir kararda<sup>18</sup>, Anayasa Mahkemesi Mustafa Balbay ve diğerleri kararını hatırlatmış ve yerel düzeydeki seçilmişler bakımından da ulusal düzeyde temsilcilere sağlanan güvencelerin uygulanması gerektiğini ifade etmiştir. Buna göre temsil görevinin fiilen yerine getirilmesi, seçilmişlerin hakkı ve görevi olduğu kadar, Anayasa'nın 67. maddesinde düzenlenen serbest seçim hakkının da bir yansımasıdır. Kongre'nin atfı yaptığı kararın ilgili paragrafı şöyledir: "Seçilme hakkı sadece seçimlerde aday olma hakkını değil, aynı zamanda seçildikten sonra milletvekili olarak parlamentoda bulunma hakkını da ihtiva etmektedir. Bu da hiç kuşkusuz, kişinin seçildikten sonra milletvekili sıfatıyla temsil yetkisini fiilen kullanabilmesini gerektirir. Bu bağlamda seçilmiş milletvekilinin yasama faaliyetine katılmasına yönelik müdahale, sadece onun seçilme hakkına değil, aynı zamanda seçmenlerinin serbest iradelerini açıklama hakkına da yönelik bir müdahale teşkil edebilir"<sup>19</sup>. Bu hususun yerine getirilmemesi, Şart'ın "Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya

sınırlanmaz" hükmüne aykırılık teşkil eder.

Kongre özel olarak görevden alınan belediye başkanları ile ilgili hazırladığı raporda<sup>20</sup> kayyum atamalarını "yeniden merkezileştirme" olarak yorumlamıştır. Kayyum uygulamasının Şart'a açık aykırılığı, Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu) Türkiye raporunda<sup>21</sup> da ortaya konulmuştur. Raporun yazıldığı dönemde olağanüstü halin yürürlükte olduğunu akılda tutan Komisyon'un değerlendirmeleri, görevlendirmelerin açıkça hukuka aykırı olduğu yönündedir. Komisyon'a göre, olağanüstü hâl dönemlerinde Şart'ın uygulanmaması veya kısıtlı uygulanması imkânı tanıyan bir hükmü yoktur ve Venedik Komisyonu'na göre, Anayasa'nın 15. maddesi uyarınca milletlerarası anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerden sayılan Şart ihlal edilmiştir. Bu değerlendirmenin, OHAL koşulları sona erdikten sonra evleviyetle geçerli olacağı açıktır.

### **İdari vesayet in istilası olarak kayyumlar**

Yerinden yönetim faaliyetlerinin denetlenmesi yargısal denetimin yanı sıra, istisnai bir denetim biçimi olan ve yalnızca kanunda açıkça düzenlendiğinde ve belirtilen çerçeveye sınırlı olacak şekilde, idari vesayet ile olur. İdari vesayet, hiyerarşik denetimin aksine istisnai bir yetki olduğu ve mahalli idarelerin alanını merkezi idare lehine kısıtladığı için dar yorumlanmalıdır. Oysa kayyum uygulamalarıyla idari vesayet, yerinden yönetim rejimini adeta istila etmiştir. Dar yorumlanmak bir yana kural haline gelen idari vesayet, hukuki ve idari denetimden yoksun bir biçimde uygulanmaktadır.

İçişleri Bakanı'na Anayasa ile verilen görevden alma yetkisi, idari vesayet in özel bir görünümüdür. Bu yetki Anayasa'nın 127. maddesinin 4. fıkrasında sınırları açıkça belirlenerek düzenlenmiştir:

**"Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin**

17) Ayşegül Mengi, Can Umut Çiner, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Niteliği, Beklentiler ve Türkiye", s. 89-109, ed. Aykut Çoban, Yerel Yönetim, Kent ve Ekoloji içinde, Ankara: İmge Kitabevi, 2015, s. 104; Zülfiye Yılmaz, Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı, Oniki Levha Yayıncılık, 2019, s. 429.

18) Résolution 367 (2014) sur la situation de Leyla Güven et d'autres élus locaux en détention en Turquie, 2014, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2177277&Site=COE>.

19) Mustafa Ali Balbay Başvurusu, Başvuru Numarası (B.N.2012/1272), K.T. 04.12.2013 (Para. 111).

20) <https://rm.coe.int/16806fbfod>, para. 43.

21) 1 Eylül 2016 günlü, 674 sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi'nin Türkiye'de Yerel Demokrasi İcrasıyla İlgili Düzenlemelerine İlişkin Görüş, 6-7 Ekim 2017, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)021-e)



**itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir."**

Burada Anayasa, seçimle belirlenen mahalli idare organlarının organlık vasıflarıyla ilgili İçişleri Bakanı'na **istisnai ve sınırlı bir yetki** vermiştir. Bu yetki Anayasa tarafından ve çok spesifik bir durum için verilmiştir. Yani, mahalli idarenin seçilmiş organı olan belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri yalnızca ve yalnızca görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle açılan bir soruşturma veya kovuşturma sebebi ile geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılabilir. İdari vesayet istisnai niteliği karşısında kanun ile bu yetkinin, mahalli idareleri, yerel seçimleri ve seçmen iradesini yok edecek şekilde genişletilmesi mümkün değildir. Bu sınırlama Anayasa ile getirildiği için kanunla dahi genişletilemezken, bir OHAL KHK'siyle genişletilmesi, Türkiye idari örgütlenmesinin OHAL KHK'siyle Anayasa'ya aykırı olarak yeniden şekillendirilmesi anlamına gelecektir.

Anayasa Mahkemesi'nin geçmişte vermiş olduğu kararlar da bu konuda çok nettir. Mahkeme'ye göre, **"Merkezî yönetimin vesayet yetkisini 127. maddenin beşinci fıkrasının sınırladığı durumlar dışına taşımak, yerel yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini yadsıma görünümündeki düzenlemelere geçerlik tanımak düşünülemez. Yönetişel ilişkilerde hiyerarşik bağlantının olur vereceği yetki, seçimi temel edinmiş özerk kuruluşlarda geçerli olamaz. Belediye meclisinin çoğunluğu dışında herhangi bir üyesinin siyasal nedenlerle, hukukla bağdaşmayan amaçlarla başkan olabilmesine yol açan düzenleme, merkezî yönetimin vesayet dışı müdahalesine açık çağrıdır. Bu belirlemeyi merkezî yönetimin siyasal kimlikli organlarına yaptırmak Anayasa'ya aykırıdır. Atamanın geçici ya da sürekli olması sonucu etkilemediği gibi, soruşturma ve kovuşturma açtırmak, bu nedenlerle görevden uzaklaştırmak olanağı her zaman bulunduğundan "geçici" atama, "sürekli" atamaya da dönüşebilir"**<sup>22</sup>.

Bu sınırlamaya ilişkin Şart da yasallık ve orantılılık kriterlerini öngörmüştür. Kongre'nin 20 (1996) sayılı Şart'ın Uygulanmasına Dair Tavsiye Kararı'na göre, seçilmiş yerel temsilciler veya organlar üzerindeki vesayet

denetimi **yasallık ve orantılılık** ilkelerine uygun değilse, görevden almaya kadar gidebilecek ciddi sonuçlara yol açabilecektir. Oysa geçici görevden alma, düşürme ve nihayet kesin olarak görevden alma gibi idari ve hatta cezai sonuçları olabilecek yaptırımların kabul edilebilir olması için bazı koşulların birlikte sağlanması gereklidir. Bunlar; (i) yaptırımların ancak anayasa ve yasama organı tarafından kabul edilmiş ilgili mevzuatın gereği olması; (ii) yerleşik bir pratik haline gelmiş ve tekrarlanan ihlallerin sonucu olarak veyahut da ilgili kişi ya da organların üstlendikleri görevleri yerine getirmesini imkansız kılan uzun süreli durumlarda ve son çözüm olarak uygulanması ve (iii) yaptırımlara neden olabilecek vesayet denetiminin orantılılığını denetlemek üzere etkili yargısal başvuru hakkı gibi güvencelerle donatılmasıdır.

Kayyum uygulaması yukarıda açıklanan sebeplerle ilk kriteri yerine getirmemektedir. Esasen yasallık kriterinin yerine getirilmediği bu kadar açıkken diğer kriterleri tartışmaya dahi gerek yoktur. Yine de uygulamanın ikinci kriteri de taşımadığını belirtmek gerekir. Seçilmiş belediye başkanları görevden alınmadan önce, yasal çerçevede herhangi başka bir mekanizma işletilerek uyarılmamış, kanuni idari vesayet yetkisi çerçevesinde atılabilecek adımlar atılmamıştır. Bu itibarla kayyum atanmasının son çare olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Kayyum atamalarına temel teşkil eden gerekçe ise, süregiden ihlaller veya görevin yerine getirilmesini imkânsız kılan durumlar değil, keyfi terör soruşturmalarıdır. Bu soruşturmalar aşağıda detaylarıyla ele alınacaktır. Ancak burada belirtmek gerekir ki, bu soruşturmaların içeriğine kısa bir bakışta bile seçilmiş yerel temsilcilerin siyasal haklarının ve ifade özgürlüklerinin kullanımından ibaret olan eylemlerinin terörle ilişkilendirildiği görülecektir. Dolayısıyla Tavsiye Karar'daki kriterin sağlandığı iddia edilemez. Son olarak, bugüne dek görevden uzaklaştırılan ve yerlerine kayyum atanan belediye başkanları ile görevlerine devam edemeyen belediye meclis üyeleri tarafından açılan hiçbir davada anayasaya aykırılık iddiası ciddi bulunmamış ve yürütmenin durdurulması veya iptal kararı verilmemiştir. Hukuka aykırılığın bu denli açık ve zararın yıkıcı olduğu böyle bir durumda idare mahkemeleri, hukukun gereğini yerine getirmekten çekinmekte, imtina etmektedir. Bu bakımdan etkili bir yargı yolunun varlığı tartışmalıyken, orantılılık unsurunu layıkıyla

22) Anayasa Mahkemesi, E. 1987/22, K. 1988/19, 13.6.1988 günlü kararı (R.G. Tarih-Sayı:15.07.1988-19873).



değerlendirebilecek bir yargısal denetimin olduğunu ileri sürmek mümkün değildir.

Görevden uzaklaştırma kararlarının denetimiyle ilgili bir diğer sorun da görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarıyla ilgili iki ayda bir bu kararı gözden geçirmesi gereken idarenin, belediye başkanını uzaklaştırarak yerine hiyerarşik astını atayan merci olmasıdır. Bu durum zaten tüm güvenceleri elinden alınan belediye başkanlarının daha denetimsiz bir rejime tabi kılınması anlamına gelmektedir. Halbuki 5393 sayılı Kanun'un 47. maddesi uyarınca, geçici görevden almada bir kamu yararı yoksa bu kararın kaldırılması kanunun emridir. Oysa 674 sayılı OHAL KHK'sinin yürürlüğe girdiği andan itibaren bu usul uyarınca uzaklaştırılan belediye başkanlarının hiçbiri görevlerine iade edilmemiştir<sup>23</sup>. Bu da geçici olması gereken ve düzenli kontrole tabi bir idari tedbirin kalıcı hale geldiğine işaret etmektedir.

### **Yerel demokrasinin tahribatı**

Kayyum uygulamasının Türkiye'nin idari örgütlenmesinde yarattığı tahribata ilişkin vurgulanması gereken son husus, girişte de değinildiği gibi, kayyum atanan belediyelerde seçilmiş hiçbir organın kalmamasıdır. Yerel yönetimlerin organları belediye başkanı, belediye meclisi ve encümenidir. Belediye meclisi, Anayasa ve yasalarla kendisi verilen belediye başkanını denetleme ve karar organı olma görev ve yetkisini haizdir. Bununla birlikte, belediye başkanının görevden uzaklaştırılması halinde görevi vekaleten devralacak kişinin, belediye meclisi üyeleri arasından ve meclis tarafından seçilmesi gerekmektedir. Böylelikle kanun koyucu, yerel yönetimlerin demokratik esasını görevden uzaklaştırma işlemine rağmen korumaya çalışmıştır. OHAL KHK'si ise, bu demokratik esas da ortadan kaldırıp, 'yeni' belediye başkanının İçişleri Bakanlığı, hatta bazı hallerde Valilikler tarafından atanması uygulamasını getirmiştir. Bir başka deyişle,

bir belediye başkanının terör soruşturması gerekçe gösterilerek görevden uzaklaştırılması başlı başına hukuka aykırıyken, yerine belediye meclisi tarafından ve seçilmiş belediye meclisi üyeleri arasından bir seçim yapılması gereği de ortadan kaldırılarak yerel demokrasiye bir darbe daha vurulmuştur.

OHAL KHK'si bununla da sınırlı kalmamıştır. Belediye meclisi, kâğıt üzerinde görevde kalmaya devam ettiği halde, toplanması kayyumun çağrısına bağlanmıştır. Kayyum atanan belediyelerde belediye meclis üyelerinin belediye binasına girişleri bile yasaklanmışken<sup>24</sup>, kayyumun meclisi toplantıya çağırmasını beklemek makul değildir. Seçimle belirlenmiş olması itibarıyla demokratik bir organ olan ve çeşitli siyasi partilerden üyeler barındıran belediye meclisinin, belediye başkanının iş ve işlemlerini denetleme yetkisi ve görevi de bulunmaktadır. Belediye meclisinin toplanamaz hale gelmesi, bu denetim imkânını da ortadan kaldırmaktadır. Ortaya çıkan tabloda, yerel düzeyde vali/kaymakam, hem hiyerarşik olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı, merkezi idarenin yereldeki temsilcisi olarak, hem de atanmış belediye başkanı olarak tüm iş ve işlemleri, herhangi bir demokratik denetim mekanizmasından yoksun olarak yürütmektedir. Bir başka deyişle iktidar, halkın seçtiği belediye başkanını görevden alırken, yerine belediye meclisinde çoğunlukta olan siyasi partinin (ki hemen her durumda bu HDP'dir) belediye meclis üyesinin seçilmesi ihtimalini de ortadan kaldırmıştır.

Yine OHAL KHK'si uyarınca, belediye meclisi adeta feshedilmiş gibi meclisin tüm görevleri encümenin memur üyelerine devredilmektedir. Bu, encümenin de seçilmiş üyelerinin devre dışı bırakıldığı anlamına gelmekte ve encümen de organlık vasfını kaybetmektedir. Böylelikle, Anayasa'ya aykırı bir durum daha ortaya çıkmakta, bir kişi hakkında açılan soruşturma ile başkaca hiçbir şart aranmaksızın tüm seçilmiş yerel yönetim, atanmış bir kişinin inisiyatifine

23) 2019 seçimlerinden sonra, Halkların Eşitlik ve Demokrasi Partisi (HDP'ye kapatma davası açılmasının ardından genel seçimlere Yeşil Sol Parti olarak girilmiş, seçimlerden sonra yapılan kongrede de partinin adı Halkların Eşitlik ve Demokrasi Partisi olarak değiştirilmiştir) elinde kalan 6 belediyeden biri olan Patnos belediye eş başkanları, 12 Haziran 2023 günü ihaleye fesat karıştırma şüphesiyle tutuklanmış, Eylül ayında serbest bırakılmalarını müteakip görevlerine iade edilmişlerdir. Dikkat edilmelidir ki, ihaleye fesat karıştırma, belediye eş başkanlarının görevleriyle ilgili bir suç olduğundan, görevden uzaklaştırma işlemi terör soruşturmalarının aksine, Anayasa'nın cevaz verdiği bir işlemdir. Yine, kayyum atamalarında olduğu gibi, görevden uzaklaştırılan eş başkanların yerine merkezden bir atama yapılmamış, olması gerektiği gibi, belediye meclis üyeleri arasından seçimle yeni belediye başkanı belirlenmiştir. <https://www.rudaw.net/turkish/middleeast/turkey/0707202317> Bu itibarla, basına "Kayyumlarda bir ilk" olarak yansıyan (<https://serbestiyet.com/featured/kayyumlarda-bir-ilk-hedepli-patnos-belediye-esbaskanlari-gorevlerine-iade-edildi-149720/>) göreve iade bu çalışma kapsamında ele alınan kayyum uygulaması kapsamında değerlendirilemez.

24) <https://artigercek.com/guncel/uc-ilcede-meclis-uyelerinin-belediyelere-girislerine-engel-120242h>, <https://sendika.org/2020/07/batman-belediyesi-es-baskani-songul-korkmaz-ve-meclis-uyeleri-gozaltina-alindi-591644>

terk edilmektedir. Yukarıda alıntılandığı gibi, seçilmiş organların organlık vasfını kaybetmesi ancak yargı kararıyla mümkünken, belediyenin tüm organları, bir terör soruşturması gerekçe gösterilerek felce uğratılmaktadır.

Bunun sonucu olarak, yerel kamu hizmetleri sekteye uğramaktadır. Özellikle seçilmiş belediyeler tarafından açılan, çok dilliliği önceleyen kreş ve benzeri eğitim kurumlarının, kadın sığınma evlerinin ve risk altındaki kadın çocuk ve ailelere yönelik diğer hizmetlerin kapatılması önemli bir sorundur. Yerel yönetimlerin maddi kaynakları üzerinde özgürce tasarruf yapma hakkının ihlalini de oluşturan bu durum, 2016'dan bu yana Kürt illerinde kurala dönüşmüştür. Kadın sığınma evlerinin ve kreşlerin kapatılması, Kongre tarafından İstanbul Sözleşmesi'ne aykırılık bağlamında değerlendirilmektedir. Benzer eleştiri, GREVIO (Kadına Yönelik Şiddet ve Ev İçi Şiddete Karşı Eylem Uzmanlar Grubu) raporunun<sup>25</sup> 16. paragrafında da gündeme alınmıştır. GREVIO açıkça şiddetle mücadelenin en uygun aktörler tarafından yürütülmesi gerektiğini ve bu mücadelede yerel yönetimlerin konumunun önemini vurgulamıştır.

Yerel demokrasinin bu denli geniş çaplı tahribatı, seçmen tarafından da gözlemlenmekte ve onaylanmamaktadır. Spectrum House tarafından Ağustos 2023'te Diyarbakır, Mardin, Van, Urfa, Hakkâri, Ağrı, Adıyaman, Batman, Kars, Şırnak, Muş, Bitlis, Erzurum, Bingöl, Siirt, Dersim illerinde 1351 kişi ile yapılmış saha araştırmasının sonuçlarına göre, seçmen %75 oranında kayyum atamalarını yanlış bulmaktadır. Özellikle çocukların anadillerinde eğitime erişimleri ve kültürel faaliyetler gibi alanlarda, seçmen ağırlıklı olarak kayyum atamalarının olumsuz etkisi olduğu görülmektedir.

### Terör soruşturmaları: Bir kara delik

Türkiye'nin idari yapılanmasında ciddi bir erozyona neden olan kayyum uygulamaları, seçilmiş yerel yöneticiler hakkında terör soruşturmalarıyla hayata geçirilmiştir. Terör, politik açıdan yüklü bir kavramdır ve gerek uluslararası hukukta gerekse ulusal hukuk sistemlerinde net bir hukuki tanımını bulmak mümkün değildir. Dolayısıyla kavramın ifade

ettikleri ve kapsamı, neyin terör olduğunu belirleme yetkisini elinde bulunduranın ideolojik eğilimleri ve siyasi tercihleri etrafında şekillenir. Bu hukuki açıdan geniş bir belirsizlik alanı yaratır. Bu belirsizlik, eylemin niteliği, şiddet içerip içermediği, kimi veya neyi hedef aldığı, faili, amacı ve bağlamı gibi temel hususlarda bile mutabakata varılamamakla, o denli geniş bir alana yayılmıştır ki politik olarak araçsallaştırmaya çok açık bir kavram haline gelmiştir.

Türkiye de bu belirsizlikten azade değildir hatta, hukuk devletinin görece yerleşmiş olduğu devletlere kıyasla, siyasi iktidarlar bu belirsizliği siyasi alanı yeniden dizayn etmek için daha sık kullanagelmiştir. Mevcut iktidar da gerek siyasetteki çeşitli kırılma anlarına göre farklı kriterler uygulayarak, gerekse iç siyasette aleyhindeki söylemleri baskılamak, muhalefeti susturmak için terör söylemine ziyadesiyle başvurmaktadır. Terör soruşturma ve kovuşturmalarıyla yasal siyaset alanının sınırları, hukukun zor mekanizmalarıyla konjonktürel olarak yeniden tesis edilmektedir. Kürt siyasetinin, karşı karşıya olduğu politik baskının yanında hukuken de cendereye alınması, terör soruşturmaları vasıtasıyla gerçekleşmiştir. Soruşturmaların içeriklerinin son derece tartışmalı niteliğiyle beraber, bu süreçlerde temel hukuki güvenceler de göz ardı edilmektedir. Özellikle çözüm sürecinin sona erdiği 2015 yılı sonrasında, ceza soruşturmaları Kürt siyasetini baskılamak ve yasal siyaset zeminini şekillendirmek için kullanılmıştır.

“1991'den Bugüne İfade Özgürlüğü: Belirsiz Terör Mevzuatında İfade Özgürlüğünü Aramak” başlıklı araştırma raporu<sup>26</sup>, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'nun 6, 7/2 ve 8. maddelerinin AİHM kararları ve AB uyum süreci yargı paketlerinin etkileriyle lafızlarının değiştiğini, bununla beraber uygulamaların öngörülemez ve belirsiz niteliğini korumayı sürdürdüklerini tespit etmektedir. Rapor, başkaca suçlarla beraber, ifade özgürlüğüyle ilişkili olan terör suçları bakımından, siyasi konjonktürün değişmesiyle bir dönemde suç kabul edilmeyen ifadenin suç teşkil etmeye başlaması gibi kanunilik ilkesini anlamsız hale getiren uygulamalarla malul olduğunu izah etmektedir<sup>27</sup>.

25) <https://rm.coe.int/eng-grevio-report-turquie/16808e5283>

26) Kerem Altıparmak, “1991'den Bugüne İfade Özgürlüğü: Belirsiz Terör Mevzuatında İfade Özgürlüğünü Aramak”, Kapasite Geliştirme Derneği, Ankara, Şubat 2019.

27) A.g.e., s. 1, 2, 89, 90.

Terör soruşturmalarının kullanımına analitik bir biçimde yaklaşmak, kayyum atamalarında terör soruşturmalarının fonksiyonunun anlaşılması bakımından gereklidir. Özellikle kayyum atamalarının siyasi bağlamını oluşturan, 2015 sonrası devletin Kürt meselesine yaklaşımı ve OHAL koşulları ekseninde, terör soruşturmalarının 2015 sonrasındaki görünümü önemlidir. Ancak bu, 2009 yılında başlatılan ve belediye eş başkanlarının da içinde olduğu birçok siyasetçiyi etkileyen KCK davaları, yeni anayasa tartışmalarında görüş vermesi için TBMM'ye davet edilen bir yapıyken bir anda terör örgütlenmesi olduğu iddiasıyla katılımcılarına açılan DTK davaları göz ardı edilerek yapılmamalıdır. Dolayısıyla bu davalara, süreklilikleri ve Kürt siyasi hareketini sıkıştırma işlevi akıldan çıkarılmadan, kayyum meselesi bağlamında gerekli oldukları ölçüde değinilecektir.

Bu bağlamda, yine terör soruşturmalarının birbiriyle bağlantılı iki fonksiyonu ele alınacaktır. Bunlardan ilki, soruşturma (ve kovuşturmayaya hatta sonrasında mahkûmiyete) konu olan eylemlerin yerel demokrasilerde siyasi alanı yeniden biçimlendirmesidir. Başka bir ifadeyle, neyin yasal olup neyin olmadığı ve yasal olmadığı düşünülen eylemlerin terör çerçevesinde tartışıldığı bir yargılama süreci, yargı mercilerince yasal olarak değerlendirilen siyasetin sınırlarını belirlemektedir. Bunlardan ikincisi ise, bu soruşturmalar sonucu seçilmiş kişilerin görevlerine devam edememeleri, siyasetten dışlanmalarıdır. Yine, bu hususun konumuzla sınırlı görünümü, belediye eş başkanlarının yerlerine atanan kayyumlarla, Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı yerlerde yerinden yönetimin, dolayısıyla demokratik temsil imkânının fiilen ilgasıdır<sup>28</sup>. Daha detaylı olarak aşağıda kayyum atamalarının temel hak ve özgürlüklere etkisi bağlamında ele alınacaksa da görevden alma ve takip eden kayyum atama işlemlerinin kaynağının bir mahkûmiyet değil soruşturma olması başlı başına masumiyet karinesini ihlâl eder nitelikte olduğunu not etmek gerekir. Tüm iddianamelerin ve yargılama süreçlerinin incelenmesi bu politika belgesinin kapsamını aşacaktır. Bazı örüntülerin vurgulanması, terör soruşturmalarının istenmeyen seçilmişleri, tüm belediye mekanizmasını da içine alarak yutan işlevini göstermek için gereklidir.

OHAL KHK'siyle kayyum uygulaması yürürlüğe girdikten sonra, DBP'nin birinci parti olduğu idari birimlerin (büyükşehir belediyesi, il, ilçe, belde belediyeleri) neredeyse tamamına kayyum atanmıştır. 2019 yerel seçimleriyle ikinci dalga kayyum atamalarında, İçişleri Bakanlığı ve Valilikler HDP'li belediyelere el koymuştur. Bu görevden alma ve kayyum atamaları işlemlerinin temelinde yer alan soruşturmalar, yerel seçimler için yapılan çalışmalardan, HDP'nin basın açıklamalarına, belediye eş başkanlarının konuşmalarından, 8 Mart eylemleri ve gerillaların taziyelerine katılmaya kadar geniş bir alana yayılmıştır.

Gözaltına alınmadan hemen önce TBMM'de 15 Temmuz darbe girişiminin araştırılması için kurulan komisyonla görüşlerini paylaşan dönemin Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi eş başkanı Gültan Kışanak'ın iddianamesi, yapmış olduğu konuşmalar, DTK faaliyetleri ve yereldeki birçok başka sivil toplum örgütüyle temasları, siyasi eleştiri içeren konuşmalarının da dahil olduğu 41 farklı fiilin bir araya getirilmesiyle oluşmuştur. Bu eylemlerin şiddetle herhangi bir bağı olmadığı gibi, başkaca bir suç kapsamında değerlendirilmeleri de mümkün değilken açılan soruşturma, Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'ne kayyum atanmasının yolunu açmıştır. Yerelde yapılan basın açıklamaları, özellikle sokağa çıkma yasaklarını protesto ve bu süreçte yürütülen askeri operasyonların başta yaşam hakkı olmak üzere temel hak ve özgürlükleri tehdit eden niteliklerine yönelik açıklamalar belediye eş başkanları hakkında açılan soruşturmanın önemli dayanaklarını oluşturmaktadır.

Soruşturmaların bu tür yasal, hatta temel hak ve özgürlükler çerçevesinde korunması gereken eylemleri konu etmesi Türkiye'de ne yenidir ne de yerel yönetimlere mahsustur. Son dönemde, HDP'li siyasetçilerle ilgili verdiği iki kararında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Kavala kararında yaptığı tespiti yineleyerek, sayılan eylemlerin iç hukukta suç teşkil etmek bir yana, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi tarafından korunan hakların icrası şeklinde anlaşılması gerektiğine işaret etmiştir<sup>29</sup>. Bu bulguyu, hükümetin ceza soruşturmalarını çoğulcu muhalefeti boğmak için bir araç olarak kullandığına da kanıt sayan Mahkeme, Türkiye'de siyasilere yönelik ceza soruşturmalarına şüpheyle bakılmasını

28) Bu durum, HDP'nin eş genel başkanları ve grup başkan vekillerinin de dâhil olduğu milletvekillerinin tutuklanması ile beraber düşünüldüğünde, demokratik temsil krizinin Kürtleri hedef alan yapısı daha belirgin hâle gelmektedir.

29) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Kavala/Türkiye, para. 157, Selahattin Demirtaş (No. 2) /Türkiye, para. 339, Yüksekdağ Şenoğlu and Others/Türkiye, para. 545.



gerektiren hukuki tespitlerde bulunmuştur. Bu şüphe, seçilmiş yerel yöneticiler hakkında yürütülen hukuki süreçlerde de korunmalıdır.

### Kayyum atamaları ve insan hakları

Kayyum uygulamalarının yarattığı temel hak ve özgürlük ihlalleri çok boyutludur. Seçilmiş temsilcilerin ve seçmenin haklarıyla birlikte yerel yönetim tüzel kişiliklerinin hakları da çeşitli biçimlerde ihlal edilmiştir. Uluslararası sözleşmeler ve anayasayla korunan hak rejiminde yaratılan hasarın giderilmesine ilişkin ise henüz anlamlı bir hukuki sonuç elde edilememiştir. İhlal edilen haklar, seçilmişler bakımından seçilme ve kamu faaliyetine katılma hakkı, ifade özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğü ile beraber masumiyet karanesidir. Seçmen bakımından ise seçme hakkı ihlal edilmiş, dolaylı olarak ifade özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğü sınırlanmıştır.

Seçim esası, cumhuriyetin de kurucu niteliği olan demokrasinin olmazsa olmaz koşulu, dolayısıyla Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerinin temel direklerinden biridir. Demokrasinin temel koşulu olmanın yanında temel bir siyasi hak olarak seçme, seçilme, siyasi faaliyette bulunma ve kamu hizmetine katılma hakkı, Anayasa'nın 67. maddesinde de güvence altına alınmıştır. Uluslararası düzeyde de, Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin<sup>30</sup> 25. maddesi seçme, seçilme ve kamu yönetimine katılma hakkını düzenlemektedir. Bu hakkın bir görünümü seçim öncesi ve seçim günündeki güvenceleri içerirken, bir görünümü de bir sonraki seçime kadar, mahalli idarelerin seçimle oluşan seçmen iradesine göre hareket etmesini kapsamaktadır. Bu itibarla seçim hakkını seçimlerle sınırlı düşünmek doğru değildir.

Bu yorum, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından da benimsenmiştir. 1996 yılında gerçekleşen 1510. toplantının 57. oturumunda Komiserlik, yol gösterici yorum ilkelerini sıralamıştır<sup>31</sup>. Bu genel yoruma göre, devletlerin koruma altında olan seçme, seçilme ve kamu hizmetine girme haklarından faydalanılması için etkili imkanları yaratma yükümlülüğü bulunmaktadır. Komiserlik, 25. maddenin halk iradesine

dayalı demokratik bir yönetimin özü olduğunu belirterek, bu hakkın kullanımı için getirilen şartların objektif ve makul kriterlere dayanması gerektiğini tespit eder (para. 4).

Komiserlik'e göre, MSHİUS'un 25. maddesinin (b) fıkrasında koruma altına alınan vatandaşların kamu hizmetine katılım hakkı yasama, yürütme veya yerel yönetim organlarında yer almalarıyla, referandum veya diğer seçim süreçlerine katılmalarıyla olur. Bu hak ayrıca, basın, ifade, toplantı ve örgütlenme özgürlüğünün garanti altına alınmasıyla desteklenir (para. 8, 12, 25).

Komiserlik, seçim hakkının bir boyutuna daha işaret etmektedir. Buna göre yurttaşların seçmen veya seçimlerde aday olarak kamu hizmetine katılma haklarının ayrılmaz bir parçası, doğru bir biçimde ve belirli aralıklarla gerçekleştirilen seçimlerdir. Hükümet, seçmenlerin özgür iradesinin sandığa yansımalarını güvence altına almakla yükümlüdür (para. 10). Bu hakkı seçim günüyle sınırlı düşünmek, hakkın koruduğu ilkelerle bağdaşmaz. Özgür iradenin sandığa yansımış olması, kanunla belirlenen görev süresi boyunca, herhangi hukuk dışı müdahaleden azade olarak bu görevi yürütmesiyle tamamlanmalıdır. Kayyum uygulamasının bu ilkelerle bağdaşmadığı açıktır.

Yine kayyum atamalarının gerekçesi olarak gösterilen terör soruşturmalarının temelini, siyasetçilerin eleştirel görüşlerini paylaştıkları, bunun için protesto gösterileri düzenledikleri eylem ve ifadelerin oluşturduğu dikkate alındığında, kayyum uygulamasının ifade özgürlüğüne yönelik ciddi bir müdahale teşkil ettiği açıktır. Bu müdahale, yukarıda detaylarıyla açıklanan sebeplerle demokratik bir toplumun gereklerine uygun olmadığı gibi, orantılı da değildir. Kayyum uygulamaları bağlamında ifade özgürlüğü ihlali yaratan tek unsur terör soruşturmaları değildir. Halkın görüşlerini kendisine uygun bulduğu için tercih ettiği kişinin yönetimden alınması, ifade özgürlüğünün derin bir ihlalini oluşturur.

Yine, bu uygulamanın, seçilmiş kişilerin siyasi parti faaliyetleri nedeniyle açılan terör soruşturmalarına dayanması, ağırlıklı olarak Kürt siyasi hareketinin kazandığı belediyeleri hedef alması hem seçmenin hem seçilmişlerin

30) Türkiye Sözleşme'yi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamıştır. Sözleşme'nin onaylanmasını uygun bulan 4 Haziran 2003 tarih ve 4868 sayılı Kanun, 18 Haziran 2003 tarih ve 25142 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bakanlar Kurulu'nun 7 Temmuz 2003 tarih ve 2003 /5851 sayılı kararıyla Sözleşme'nin onaylanması kararlaştırılmış ve Sözleşme'nin resmi Türkçe çevirisi, 21 Temmuz 2003 sayılı ve 25175 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Türkiye, onay belgelerini 15 Eylül 2003 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği'ne tevdi etmiş ve 49. madde uyarınca, Sözleşme Türkiye bakımından 23 Aralık 2003 tarihinden itibaren hüküm doğurmaya başlamıştır.

31) <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>



örgütlenme özgürlüklerini zedelemektedir. HDP veya DBP tarafından düzenlenen seçim çalışmalarının, protesto gösterilerinin, basın açıklamalarının görevden uzaklaştırma gerekçesi haline gelmesi ifade özgürlüğü ile birlikte, örgütlenme ve toplantı ve gösteri hakkının ihlalidir.

Son olarak, hakkında seçim engeli olmayan, mahkûmiyet kararı bile olmayan bir kimsenin görevden uzaklaştırılması geçici bir idari tedbir niteliğindedir. Bu geçici nitelikte ve sınırlı yorumlanması gereken vesayet yetkisine bağlı olarak yapılan işlemler, Anayasa'nın 15. maddesi kapsamında dahi mutlak surette korunan masumiyet karinesiyle bağdaşmaz. Herhangi bir seçilme engeli olmayan belediye meclis üyelerinin seçilmekten kaynaklı görevlerini yapmalarını engellemek, kolektif bir cezalandırma pratiğine işaret eder<sup>32</sup>.

Bu durum, Venedik Komisyonu'nun raporuna da yansımıştır. Komisyona göre, OHAL KHK'sı hükmü yalnızca hakkında terörle bağlantılı suç işleme iddiası bulunan kişiyi değil, tüm belediye meclisi faaliyetlerini ve böyle bir suçlamadan azade olan tüm meclis üyelerini de etkilemektedir (para. 81). Devamla Komisyon, bu yeni rejimde yerele dair iş ve işlemlerin yerel tarafından seçilmiş kişiler eliyle yürütülmesi için uygulamada pek bir alan kalmadığını ifade ederek Avrupa İnsan Hakları Komiseri'ne atıfla, bunun bir kolektif cezalandırma olduğunu belirtmektedir<sup>33</sup>.

Nitekim, seçmen de kayyum uygulamasını bir hak ihlali olarak görmektedir. Seçmenin %77'si bu uygulamayı seçme ve seçilme hakkına bir müdahale olarak yorumlamaktadır. Yine kayyum uygulamasının ifade özgürlüğü üstünde olumsuz etkisi olduğunu düşünen seçmenin oranı %75,9'tir. Eğitim düzeyiyle doğru orantılı olarak artan bu görüş, lisansüstü eğitim düzeyindeki seçmenler arasında %79,6'ya ulaşmaktadır. Bu oranı yalnızca önceki yerel seçimlerde HDP'ye oy veren<sup>34</sup> seçmen oluşturmamaktadır. CHP'li seçmenin %60'a yakını, İYİ Partili seçmenin %64,3'ü ile geçtiğimiz seçimlerde

oy kullanmadığını ifade eden seçmenin yarısı, kayyum uygulamasının ifade özgürlüğünü olumsuz etkilediği kanısındadır.

Benzer görüntü, kayyum uygulamasının örgütlenme özgürlüğüne müdahale olduğuna ilişkin de ortaya çıkmaktadır. Seçmenin %70,8'i bunu bir müdahale olarak görürken, bu görüşteki seçmenler, tıpkı ifade özgürlüğü ihlali olduğunu düşünen seçmenler gibi çeşitli muhalif partilere yayılmışlardır.

## Sonuç ve Öneriler

- Kayyum uygulamalarıyla seçme ve seçilme hakkıyla beraber, ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve yerel yönetimlerin özerklik hakkı ihlal edilmiştir. Türkiye'nin başta Anayasa olmak üzere hem kendi yasalarını hem de taraf olduğu uluslararası sözleşmeleri ihlâl etmesi ve bunun karşısında bir yaptırımla karşılaşmaması, yerel seçimler arifesinde önemli bir sorundur.
- Kayyum atamaları, işleyiş mekanizmaları ve arka planı itibariyle Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı yerleşim birimlerinin “yeniden merkezileştirilmesine” dayanan bir uygulama olarak hayata geçirilmektedir. Bu uygulama Kürt kentlerindeki halk iradesinin gasp edilmesi ve yerel temsilin ortadan kaldırılmasıyla, otoriterleşen yönetimin, iktidarını Kürtleri yasal siyaset dışına iterek tahkim ettiğini ortaya koymaktadır.
- Kayyum uygulamaları aynı zamanda yerel hizmetlerde aksamalara sebep olan, yerel dinamiklerin ihtiyaçlarını göz ardı eden bir uygulamadır. Bu uygulama yerelin merkez karşısındaki dezavantajlı durumunu daha da derinleştirmektedir. Yerel hizmetlerde demokratik denetimin de kayyum uygulamalarıyla ortadan kaldırıldığı unutulmamalıdır. Bu itibarla, yerel yönetimlerin hesap verebilirliği ve şeffaflığı kısıtlanmış, kaynakların kullanımı üzerindeki denetim icra edilemez hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak çeşitli rant gruplarına fayda sağlandığı, belediyelerin

32) Dr. Zülfiye Yılmaz da bir mülakatta bu yöndeki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir: «674 sayılı KHK'nın getirdiği hükümden, eğer belediye başkanı terör nedeniyle görevden uzaklaştırıldıysa neredeyse otomatik olarak belediye meclisi de işlevsiz kalıyor. 674 sayılı KHK belediye meclisleri yeni atanan kişinin çağrısı olmaksızın toplanamaz diyor. Bu kolektif bir tür cezalandırmaya dönüşüyor ve meclis de işleyemiyor. Meclis de işleyemediği zaman seçimle göreve gelmiş organların hiçbiri görev yapamıyor. Yerel yönetimler Anayasa'nın 123 ve 127. maddesine göre yerinden yönetimin simgesidir. Bu uygulamanın yapıldığı belediyelerde merkezi yönetime geçilmiş oluyor. Yani merkezi yönetimin taşra teşkilatı haline gelmiş oluyorlar.» <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2019/08/21/kayyim-uygulamasi-hukuka-ve-anayasaya-aykiri/>

33) "Memorandum on the human rights implications of the measures taken under the state of emergency in Turkey", Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Nils Muižnieks tarafından hazırlanan rapor - CommDH(2016)35 / 7 Ekim 2016.

34) HDP, anket yapıldığı dönemde Yeşil Sol Parti ile birlikte genel seçimlere girmiş, ardından gerçekleştirdiği kongreyle Halkların Eşitlik ve Demokrasi Partisi (DEM Parti) adını almıştır.

mülkiyetindeki taşınmazların usulsüz olarak satıldığı, devredildiği veya tahsis edildiği yönündeki haberler basına yansımaktadır. Bu gibi uygulamaların gerek idari gerekse yargısal denetlenme imkânı, kayyum uygulamasının bir sonucu olarak ortadan kalkmıştır.

- Kayyum uygulamalarıyla hukuk, iktidarın arzusu uyarınca araçsallaştırılmıştır. Seçilmiş yerel yöneticilerin temel hak ve özgürlüklerinin icrasından ibaret olan siyasi faaliyetlerinin, basın açıklamalarında sarf ettikleri sözlerin, katıldıkları toplantı ve yürüyüşlerin suç kapsamına sokulması başlı başına hukuka aykırıdır. Buna belediyelere kayyum atanması sonucunun bağlanması ise, yerel yönetimlerin keyfi uygulamalarla yeniden merkezileştirilmesi sonucunu doğurmaktadır.
- Bugüne dek neredeyse münhasıran Kürt siyasi hareketinin kazandığı belediyelere atanan kayyumlar, Kürt dilinin kamusal alanda kullanımını da kısıtlamıştır. Kürtçe sanatsal ve kültürel faaliyetlerin yanı sıra, kreşlerde Kürtçe ve çok dilli eğitim, kadın sığınma evlerinde Kürtçe hizmet gibi uygulamalar da kayyum atamaları sonucu ortadan kaldırılmıştır. Böylece yerel azınlıkların, çocukların, kadınların ve dini grupların kamusal alanda aldıkları hizmetler sınırlanmış, bazı hallerde ise tamamen ortadan kaldırılmıştır.
- Sonuç olarak, kayyum atamaları hukuka aykırı olmakla beraber, Kürt siyasetinin yasal siyaset zemininden dışlanması bir adımı olarak toplumsal barışa zarar vermektedir. Yalnızca siyasi temsilcilerin değil, bizatihi Kürt seçmenin de yasal siyaset alanının dışına itilmesinin etkileri, yerel yönetim sorunu olmanın çok ötesinde sonuçlar doğurabilecek ağırlıktadır.
- Bu bağlamda, başta OHAL'le sınırlı olarak öngörülen bu uygulamanın sona ermesi, Türkiye'nin idari teşkilatını Anayasa'da çizilen çerçeveye uygun haline dönmesi, yerel seçimlerin demokratik bir zeminde yapılmasının ön koşuludur.
- Yerel seçimlerin demokratik niteliği, yerinden yönetim organlarının, çerçevesi Anayasa ve uluslararası hukukla çizilen güvencelerine yeniden kavuşmasına bağlıdır. Yerel seçimler kayyum gölgesi olmaksızın yürütülmeli, kayyum politik bir pazarlık malzemesi olmaktan çıkarılmalıdır.
- Bugüne kadar kayyum uygulamasıyla görevden uzaklaştırılan seçilmiş yerel yöneticilerin haklarının iade edilebilmesi için uygun ve etkili hukuki mekanizmalar ihdas edilmelidir.
- Kayyum döneminde yapılan icraatın etkili bir

biçimde denetlenebilmesi için şeffaf, katılımcı ve etkili-denetim mekanizmaları öngörülmesi, geçmişe dönük olarak kayyum uygulamalarının denetlenmesi sağlanmalıdır.

- Ana muhalefet partisinin kayyum uygulamasını soyut norm denetimi yoluyla Anayasa Mahkemesi önüne taşımadığını dikkate alarak, yaratılan hukuki, siyasi toplumsal tahribatın etkilerinin azaltılması için çaba göstermesi de oldukça önemlidir.
- Bu hukuka aykırı uygulamanın tüm muhalif partilerin kazandığı/kazanacağı belediyeleri de etkilemesi yakın bir tehlike olarak karşımızdadır. Bu itibarla, hukuka aykırılığı yukarıda da ortaya konulmuş olan bu uygulamanın hukuk düzeninden kaldırılması için TBMM'de gerekli girişimlerde bulunulması ve yerel seçimler öncesinde bu hukuksuzluğun gündemde tutulması önerilir.
- Halkların Eşitlik ve Demokrasi Partisi'nin (DEM Parti) gerek HDP'nin siyasi parti tüzel kişiliği olarak muhatap kaldığı kapatma davasıyla gerekse seçilmiş temsilcilerine yönelik hukuki ve siyasi operasyonlarla hedef haline gelmesinin yarattığı güçlükleri akılda tutarak, bu saldırılara karşı hukuki yolları etkili bir biçimde işletmesi önemini korumaktadır.
- DEM Parti'nin özellikle yerel seçimler öncesinde, kayyum uygulamasının yarattığı etkiyi Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşme ve şartların yetkili organlarıyla gerek hukuki gerek diplomatik yollarla paylaşması büyük bir ihtiyaç olmaya devam etmektedir.
- DEM Parti'nin, sivil toplum ve insan hakları örgütleriyle beraber, kayyum uygulamalarının halk ve yerel yönetimler üzerindeki etkilerine ilişkin derinlemesine incelemeler yapması, kayyum uygulamalarının insan hakları bilançosunun çıkarılabilmesi açısından önemlidir.