T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİMDALI
DOKTORA TEZİ

BELEDİYE YÖNETİMLERİNDE KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA MECLİSLERİN ETKİNLİĞİ

89360

HAZIRLAYAN
BAYRAM ÖZBEY

DANIŞMAN
PROF. DR. ZERRİN TOPRAK KARAMAN

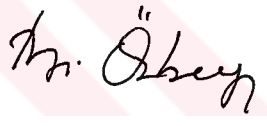
İZMİR-1999

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum, "BELEDİYE YÖNETİMLERİNDE KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA MECLİSLERİN ETKİNLİĞİ", adlı çalışmanın tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yaralandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Bayram ÖZBEY



TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün ...../...../.....tarih ve .....sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliğinin..... maddesine göre.....Anabilim Dalı Doktora öğrencisi .....'in "BELEDİYE YÖNETİMLERİNDE KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA MECLİSLERİN ETKİNLİĞİ", konulu tezi incelenmiş ve aday 23/12/99 tarihinde, saat 10.00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Aday kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarında jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin başarılı olduğuna oy birliği ile karar verildi.

BAŞKAN
Prof.Dr. Bilal Eryılmaz

ÜYE
Prof.Dr. Zerrin Toprak Karaman

ÜYE
Prof.Dr. Mehmet Tosuner

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

YÜKSEK ÖĞRETİM KURUMU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

Tez No : **Konu Kodu :** **Üniv. Kodu :**

***Not:** Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tezin Yazarının :

Soyadı : ÖZBEY **Adı** : BAYRAM

Tezin Türkçe Adı : Belediye Yönetimlerinde Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Meclislerin Etkinliği

Yabancı Dildeki Adı : The Efficieny of Municipial Council in Costtituting of Public Politics in Municipalities

Tezin Yapıldığı Üniversite: Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler
Yıl : 1999

Diğer Kuruluşlar :

Tezin Türü : 1- **Yüksek Lisans** [ ]
2- **Doktora** [X]
3- **Tıpta uzmanlık** [ ]
4- **Sanatta Yeterlilik** [ ]

Dili : Türkçe
Sayfa Sayısı : XIV+340
Referans Sayısı : 302

Tezin Danışmanının

Ünvanı : Prof. Dr. **Adı:** Zerrin **Soyadı :** TOPRAK KARAMAN

Türkçe Anahtar Kelimeler :
1- Belediye Meclisi
2- Kamu Politikası
3- Etkinlik

İngilizce Anahtar Kelimeler :
1- Municipal Council
2- Public Politics
3- Efficiency

Tarih : 17.11.1999

İmza : B. Özbey

ÖZET

Bu çalışmada belediyelerde kamu politikalarının oluşturulmasında meclislerin etkinliği sorunu incelenmektedir. Çağımız koşullarında doğrudan demokrasinin büyük ölçüde uygulanamaz hale gelmesi, halk iradesinin temsilciler aracılığıyla kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle günümüzde demokrasi düşüncesinin yaşama geçirilmesinde meclisler en önemli kurumlardan biri haline gelmiştir. Fakat bu güne kadar yapılan çalışmaların sonucundan, belediye meclislerinin genellikle yerel halkı yeterince temsil etmedikleri, görev, yetki ve işleyiş bakımından önemli bir takım eksikliklerinin olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla meclis, encümen ve başkan olmak üzere üç ayrı organ ve gerekli hizmet birimlerinden oluşan belediye yönetimi içinde, belediye meclislerinin fonksiyonlarının neler olduğu ve ilgili temel yasal düzenlemelerin yapıldığı tarihten bu yana değişen koşullar karşısında nasıl olması gerektiği sorunu üzerinde durulması gereken önemli bir konudur.

Bilindiği gibi belediye meclislerinin oluşumunu, görev ve yetki alanlarını ve çalışma yöntemlerini düzenleyen yasal ve yönetsel kurallar, belediye yönetimi sistemi içinde meclisin etkinliğini belirleyen temel unsurlardan birini oluşturmaktadır. Bu nedenle bu çalışmada, belediyelerde kamu politikalarının oluşturulmasında meclislerin etkinliği konusu, genel olarak belediyelerde kamu politikalarının oluşturulması süreci, meclisin oluşumu ve meclis üyelerinin hukuki statüsü, görev ve yetkileri ve çalışma yöntemi olmak üzere dört açıdan ele alınmaktadır. Etkinlik kavramı ise, sistem içinde meclisin konumuna ve amacına en uygun hizmet etmesi olarak ele alınmaktadır.

Önce her bir konuya ilişkin olarak, ilgili yasal ve yönetsel düzenlemeler anlatılmakta ve ardından farklı anlayış ve yorumlar birlikte değerlendirilerek bunların nasıl anlaşılması ve uygulanması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Daha sonra bu düzenlemelerdeki eksiklik ve yetersizliklerden kaynaklanan sorunlar incelenmekte ve en sonunda konuya ilişkin olarak şuana kadar ileri sürülen farklı çözüm önerileri dikkate alınarak, belediyelerde kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğini arttırıcı öneriler geliştirilmektedir.

ABSTRACT

In this study, the efficiency of the municipal council in constituting of the public politics in municipalities has been studied. In the conditions of this century, the fact that the direct democracy lost its feasibility in large extent has made obligatory that the power of willing and determining of the people should be used through the representatives. Hence, the assemblies have become one of the most important institutions to perform democracy in the life of the people. However, it is understood from the research results till now that the assembly boards do not sufficiently represent the local people and they are deficient on the issues of duty, authorization and working process. Consequently, it must be investigated what the functions of the city council inside the governing body of municipality which consists of three different agency namely, mayor, assembly and committee are and have to be.

It is well known that the legal rules and regulations arranging the formation of the city council, the area of duty and authorization and also working methods are one of the fundamental elements which determine the functions and activity of the assembly. Therefore, in this study , the subject of the functions of the assembly board on constituting of the public politics in municipalities has been studied in four different points of view as follows: (i) the process of constituting of the public politics in municipalities, (ii) the constitution of the assembly and the legal status of the members, (iii) the duties and authorizations of the members, and (iv) the working methods or procedures. Here, the concept of functions refers to the service of the assembly in accordance with its position and objectives.

First of all, the legal regulations and institutions related to each subject have been studied. Secondly, different understanding and comments on these issues have been evaluated and then it has been given a lot of attention to analyze them and how they should be understand and applied . Finally, the problems resulted from the deficiency and insufficiency on the arrangements have been studied and the proposals increasing the functions of the assembly board on constituting of the public politics in municipalities have been developed taking into consideration the various solution proposals offered previously.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÖZET.....II
ABSTRACT.....III
YEMİN METNİ.....IV
TUTANAK.....V
İÇİNDEKİLER.....VI
KISALTMALAR.....XIII

GİRİŞ

KONUNUN AMACI, ÖNEMİ VE KAPSAMI

I- KONUNUN AMACI VE İNCELEME YÖNTEMİ..... 1
II- YÖNETİM SİSTEMİMİZ İÇİNDE BELEDİYELER VE YAPISI..... 3
A- MERKEZİ YÖNETİM TEŞKİLATI.....6
1- Merkezi Yönetimin Başkent Teşkilatı..... 6
2- Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar..... 7
3- Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı..... 7
4- Mahalle ve Bölge Yönetimlerinin Durumu..... 7
a- Mahalle Yönetimi..... 7
b- Bölge Yönetimi..... 8
B- YEREL YÖNETİM TEŞKİLATI.....9
1- İl Özel İdareleri..... 12
2- Köy Yönetimleri..... 13
3- Belediye Yönetimleri..... 13
a- Belediye Yönetiminin Tanımı..... 14
b- Belediye Yönetiminin Önemi..... 19
c- Belediye Yönetiminin Organları..... 21
aa- 1580 Sayılı Kanunun Uygulandığı Belediyelerin Örgütsel Yapısı..... 22
aaa- Belediye Başkanı..... 22
bbb- Belediye Meclisi..... 25

ccc- Belediye Encümeni 27
bb- 3030 Sayılı Kanunun Uygulandığı Belediyelerin Organları 28
aaa- Büyük Şehir Belediye Başkanı 29
bbb- Büyük Şehir Belediye Meclisi 30
ccc- Büyük Şehir Belediye Encümeni 32
III- BELEDİYE MECLİSLERİNİN ETKİNLİĞİNİN ÖNEMİ 33

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI KAVRAMI VE BELEDİYELERDE KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI

I- KAMU POLITİKASI KAVRAMI 39
II- BELEDİYELERDE KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI SÜRECİ 40
A- KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASININ AŞAMALARI 41
1- Genel Siyasal Aşama 43
2- Yönetsel Aşama 44
3- Teknik Politika Aşaması 45
B- KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA ETKİLİ OLAN UNSURLAR 45
1- Siyasal Partiler 47
2- Baskı Grupları 49
3- Kamuoyu 51
4- Bürokrasi ve Teknokrasi 54
5- Siyasal Süreçte Etkili Olan Diğer Unsurlar 57

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE MECLİSLERİNİN ETKİNLİĞİNİN SAĞLANMASINDA MECLİSİN OLUŞUMU VE HUKUKİ STATÜSÜNÜN ETKİSİ

I- MECLİS ÜYESİ ADAYLIĞI VE SEÇİMİ 58

A- MECLİS ÜYELERİNİN SEÇİMİNDE SEÇMEN OLABİLME VE OY KULLANABİLME HAKKI....60
B- MECLİS ÜYELİĞİNE SEÇİLEBİLME KOŞULLARI....61
1- Olumlu Koşullar....61
2- Olumsuz Koşullar....63
C- MECLİS ÜYESİ ADAYLIĞI....65
1- Adaylık Koşulları....65
2- Aday Belirleme Süreci....74
3- Adaylığın Kesinleşmesi....79
D- MECLİS ÜYELERİNİN SEÇİMİ....80
1- Seçim Dönemi ve Ara Seçimler....80
2- Seçim Çevresi ve Seçilecek Üye Sayısı....82
3- Seçim Sistemi ve Kazanan Üyelerin Belirlenmesi....84
E- MECLİSLERİNİN ETKİNLİĞİNİ SAĞLAYACAK YENİ BİR SEÇİM SİSTEMİ ÖNERİSİ....86
1- Seçim Sistemi Kavramı, Türleri ve Seçim Sisteminin Önemi....86
2- Önerilen Seçim Sisteminin Temel Mantığı....90
3- Önerilen Seçim Sisteminin Türü ve Niteliği....94
4- Önerilen Seçim Sisteminin Unsurları....96
a- Dar Bölgeli....96
b- İki Turlu....97
c- Nispî Takviyeli....97
d- Düşük Oranlı ve Alternatif Barajlı....98
5- Önerilen Seçim Sistemin Değerlendirilmesi ve Neden Olabileceği Muhtemel Olumsuzluklar ve Bunların Giderilmesi....99
II- MECLİS ÜYELERİNİN HUKUKİ STATÜSÜ....103
A- GENEL OLARAK....103
B- MECLİS ÜYELİĞİ İLE BAĞDAŞMAYAN GÖREVLER....105
C- BİR MECLİSTE BİRLEŞMEYECEK AKRABALAR....111
D- PARTİ DEĞİŞTİREN MECLİS ÜYESİNİN HUKUKİ DURUMU....114
E- MECLİS ÜYELERİNİN MALİ VE SOSYAL HAKLARI....116
1- Huzur Hakkı....116

a- Mevcut Durum 117
b- Değerlendirme ve Öneriler 120
2- Harcırah Hakkı 123
3- Sosyal Güvenlik Hakkı 124
4- İzin Hakkı 126
III- MECLİS ÜYELİĞİNİN SONA ERMESİ 127
A- MECLİS ÜYELİĞİNİ SONA ERDİREN NEDENLER 127
1- Belediye Meclis Üyesi Seçilebilme Koşullarından Birinin Kaybedilmesi 127
2- Belediye Meclis Üyesinin İstifa Etmiş Sayılması 129
a- Toplantıların Usulüne Göre Duyurulmuş ve İlan Edilmiş Olması 130
b- Birbirini Takip Eden Üç Toplantıya Mazeretsiz Olarak Katılmamış Olmak. 131
c- Belediye Meclisinin, İlgili Meclis Üyesinin İstifa Etmiş Sayılmasına Karar Vermesi 135
3- Belediye Meclisi Üyesinin İstifa Etmesi 137
4- Belediye Meclisinin Feshi 140
a- Belediye Meclisinin Feshi Nedenleri ve Konuya İlişkin Eleştirilerin Değerlendirilmesi ve Öneriler 140
aa- Belediye Meclisinin Kanunen Belli Olan Olağan ve Olağanüstü Toplantılar Dışında Toplantı Yapması 142
bb- Belediye Meclisinin Kanunen Belli Olan Yerden Başka Bir Yerde Toplanması 145
cc- Belediye Meclisinin Kanunen Kendisine Verilen Görevleri Süresi İçinde Yapmaktan Çekinmesi ve Bu Halin Belediye Meclisine Ait İşleri Sekteye veya Gecikmeye Uğratması 148
dd- Belediye Meclisinin Siyasi Konuları Görüşmesi veya Siyasi Temennilerde Bulunması 150
b- Belediye Meclisinin Feshi İstemi ve Bu İstemin Karara Bağlanması 152
B- MECLİS ÜYELİĞİNİN SONA ERMESİNİN SONUÇLARI 155
1- Boşalan Üyeliklerin Doldurulması ve Belediye Meclisi Seçiminin Yenilenmesi 155
2- Meclis Üyeliği Sona Eren Kişilerin Bazı Faaliyetlerinin Belli Bir Süre Kısıtlanması 158

3- Aynı Göreve Bir Daha Seçilememe 159
IV- MECLİS ÜYELERİNİN GEÇİCİ OLARAK GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMASI 160
A- GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMANIN KOŞULLARI 161
1- Belediye Meclis Üyesinin Göreviyle İlgili Bir Suçunun Bulunması 161
2- Yöneltilen Suçlama Nedeniyle Soruşturma Veya Kovuşturma Açılmış Olması 162
B- İLGİLİ DÜZENLEMENİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖNERİLER 163
V- BELEDİYE MECLİSİNİN OLUŞUMU VE HUKUKİ YAPISINA İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ 165

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE MECLİSLERİNİN ETKİNLİĞİNİN SAĞLANMASINDA MECLİSİN GÖREV VE YETKİLERİNİN ETKİSİ

I- MECLİSİN GÖREV VE YETKİLERİ 176
A- GENEL OLARAK KENTSEL KAMU POLİTİKALARIN OLUŞTURULMASI VE GEREKLİ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİN YAPILMASINA İLİŞKİN GÖREV VE YETKİLER 177
1- Bütçe, Kesin Hesap ve Diğer Parasal İşlerin Karara Bağlanması 177
2- Bazı Vergilerin Oranlarının ve Belediye Tarafından Yapılan Hizmetlerin Ücretlerin Belirlenmesi 181
3- Beldenin İsim ve Sınırlarının Belirlenmesi 181
4- Kentsel Gelişimi Yönlendirecek İmar ve Altyapı Hizmetleri İle İlgili Konuları Karara Bağlamak 182
5- Belediye Personelinin Kadro ve Atama İşlemlerinin Karara Bağlanması 184
6- Yönetmelik ve Benzeri Düzenleyici İşlemlerin Yapılması 188
7- Belediye Başkanı ve Meclis Üyeleri Tarafından Görüşülmesi İstenen Konuları Karara Bağlamak 189
8- Belediye Meclisinin Diğer Göre ve Yetkileri 190
B- DENETİM NİTELİĞİNDEKİ GÖREV VE YETKİLER 191
1- Belediye Başkanının Yıllık Çalışma Raporunun Görüşülerek Oylanması 191

a- Çalışma Raporunun Mecliste Görüşülerek Yetersiz Bulunması....192
b- Meclisin Yetersizlik Kararının Danıştay'a Sunulması....196
c- Danıştay'ın Meclisin Yetersizlik Kararını Yerinde Bulması....197
2- Gensoru....200
a- Gensoru Önergesinin Verilmesi....201
b- Gensorunun Gündeme Alınması ve Görüşülmesi....202
c- Meclisin Güvensizlik Kararı ve Belediye Başkanının Düşürülmesi....204
3- Soru....205
4- Hesap ve İşlemleri İncelemek Üzere Özel Komisyon Kurulması....207
C- DANIŞMA NİTELİĞİNDEKİ GÖREV VE YETKİLER....208
II- MECLİSİN GÖREV VE YETKİLERİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ....209

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE MECLİSLERİNİN ETKİNLİĞİNİN SAĞLANMASINDA MECLİSİN TOPLANTI VE ÇALIŞMA YÖNTEMİNİN ETKİSİ

I- GENEL OLARAK BELEDİYE MECLİSLERİNİN ÇALIŞMA YÖNTEMİ....214
II- BELEDİYE MECLİSİ TOPLANTILARI....215
A- MECLİSİN OLAĞAN TOPLANTILARI....216
B- MECLİSİN OLAĞANÜSTÜ TOPLANTILARI....222
III- MECLİSİN TOPLANTI GÜNDEMİNİN HAZIRLANMASI VE İLANI....224
IV- MECLİS TOPLANTILARININ YÖNETİMİ....229
V- MECLİS GÖRÜŞMELERİ....232
A- GÖRÜŞME (TOPLANTI) YETER SAYISI....233
B- GÜNDEMDEKİ MADDELERİN GÖRÜŞÜLMESİ....234
C- KOMİSYONA HAVALE, KOMİSYON İNCELEMESİ VE KOMİSYONLARIN ÖNEMİ....239
D- KOMİSYONA GÖNDERİLMEDEN OYLAMA....247
VI- MECLİSTE OYLAMA VE KARAR ALMA....248
A- OYLAMA USULLERİ....248
B- KARAR YETER SAYISI VE KARARLARIN ALINMASI....249

C- MECLİS KARARLARININ İLANI....252
VII- MECLİS KARARLARI ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ.... 253
A- ONAYA BAĞLI KARARLAR VE VESAYET DENETİMİ....253
B- KESİN KARARLAR VE VESAYET DENETİMİ....258
1- Meclis Kararlarına Karşı Hükümsüzlük Başvurusu 259
2- Meclis Kararlarına Karşı İtiraz Başvurusu 262
C- MECLİS KARARLARI ÜZERİNDE UYGULANAN VESAYET DENETİMİNDEN KAYNAKLANAN SORUNLAR....266
VIII- MECLİSİN TOPLANTI VE ÇALIŞMA YÖNTEMİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ....281
SONUÇ VE ÖNERİLER....295
KAYNAKÇA....319

KISALTMALAR

ABD. : Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e. : Adı Geçen Eser
Ak. : Aynı kaynak
ANAP. : Anavatan Partisi
Any. : Anayasa
AÜBYYO. : Ankara Üniversitesi Basın Yayın Meslek Yüksek Okulu
AÜHF. : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBFD. : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
BBMUT. : Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü
BK. : Belediye Kanunu
Bkz. : Bakınız
BMÇUDY. : Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin
C. : Cilt
CHP. : Cumhuriyet Halk Partisi
CMUK. : Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu
Çev. : Çeviren
DEÜSBE. : Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
DİE. : Devlet İstatistik Enstitüsü
DK. : Danıştay Kanunu
DKD. : Danıştay Kararları Dergisi
DMK. : Devlet Memurları Kanunu
dnt. : Dip notu
DP. : Demokrat Parti
DPT. : Devlet Planlama Teşkilatı
DSP. : Demokratik Sol Parti
DYP. : Doğru yol Partisi
E. : Esas
IULA-EMME. : Uluslararası Yerel yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge teşkilatı
İK. : İmar Kanunu

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

İİK. : İl İdaresi Kanunu

İÖİK. : İl Özel İdareleri Kanunu

İÜHFD. : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi dergisi

İÜSBF. : İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

İYUK. : İdari Yargılama Usulü Kanunu

K. : Kanun

KAV. : Konrad Adenauer Vakfı

KAYA. : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KHK. : Kanun Hükmünde Kararname

KİT. : Kamu İktisadi Teşebbüsü

m. : Madde

MİMMİHSK. :Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu

MHP. : Milliyetçi Hareket Partisi

MSK. : Milletvekili Seçimi Kanunu

RG. : Resmi Gazete

S. : Sayı

s. : Sayfa

SHP. : Sosyal Demokrat Halkçı Parti

SPK. : Siyasi Partiler Kanunu

STHSKK. : Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Kanunu

TBD. : Türk Belediyecilik Derneği

TBMM. : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCK. : Türk Ceza Kanunu

TOBB. : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TKİB. : Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

TODAİE. : Türkiye ve Amme İdaresi Enstitüsü

TÜSİAD. : Türk Sanayicileri ve İş adamları Derneği

vd. : Ve Devamı

Y. : Yıl

YSK. : Yüksek Seçim Kurulu

Yön. : Yönetmelik

GİRİŞ

KONUNUN AMACI, ÖNEMİ VE KAPSAMI

I- KONUNUN AMACI VE İNCELEME YÖNTEMİ

Bu çalışmanın konusu, kısaca belediyelerde kamu politikalarının oluşturulmasında meclislerin etkinliği sorununun incelenmesidir. Çalışmanın amacı ise meclis, encümen ve başkan olmak üzere üç ayrı organ ve gerekli hizmet birimlerinden oluşan belediye yönetimi sistemi içinde, belediye meclislerinin fonksiyonlarının neler olduğunu ve ilgili temel yasal düzenlemelerin yapıldığı tarihten bu yana değişen koşullar karşısında nasıl olması gerektiği gerçeğini ortaya koymaktır. Başka bir deyişle çalışmanın temel amacı, belediyelerde kamu politikalarının oluşturulması süreci çerçevesinde, kent ve kent topluluklarının yerel ortak gereksinme ve istemlerine ilişkin kararların alınmasında belediye meclislerinin etkinliğini arttırıcı kurum ve kuralların saptanmasıdır.

İnsanlık tarihi boyunca geliştirilen en iyi yönetim biçimi şüphesiz demokrasidir[1]. Bu açıdan genel yönetimin olduğu gibi, yerel yönetimlerin de sağlıklı işleyebilmesi, bilimsel ve teknolojik unsurların kullanılmasının yanı sıra, büyük ölçüde bu yönetimlerin organlarının oluşum ve çalışmalarının demokratik ilke ve yöntemlere uygun olmasına bağlıdır. Başka bir deyişle bir yönetim sisteminin sağlıklı işleyebilmesi bilim, teknoloji ve yetişmiş insan gücü gibi unsurlarının kullanılması ile birlikte, aynı zamanda bunların demokratik ilkelere göre yönetilmesine bağlıdır.

Demokrasi en genel anlamıyla halkın, halk tarafından ve halk için yönetimi şeklinde tanımlanmaktadır. Demokrasiyi diğer yönetim biçimlerinden ayıran en temel özelliği, demokratik sistemlerde halk iradesinin en üstün güç ve en yetkili otorite olarak kabul edilmesidir[2]. Çağımız koşullarında doğrudan demokrasinin büyük ölçüde uygulanamaz hale gelmesi, halk iradesinin temsilciler aracılığıyla kullanılmasını zorunlu kılmıştır. Bu nedenle günümüzde demokrasi düşüncesinin yaşama geçirilmesinde temsili kurumlar, yani meclisler en önemli kurumlardan biri haline

---

[1] Alexıs De **TOCQUEVİLLE**, "Amerika'da Demokrasi", (Çev. İhsan Sezal / Fatoş Dilber), Yetkin Yayınları, Ankara-1994, s.18; Toktamış **ATEŞ**, "Demokrasi (Kavram, Tarihi Süreç, İlkeler)", 5. Baskı, Ümit Yayıncılık, Ankara-1994, s.9; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, "Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi", Ankara-1997, s.93,118.

[2] **TOCQUEVİLLE**, s.49.

gelmiştir[3]. Ülkemizde uygulanan yerel yönetim türleri içinde en işlevsel ve çağdaş yerel yönetim anlayışına en uygun olan ve en geniş uygulama olanağı bulan yönetim türü belediyelerdir. Dolayısıyla bugün Türkiye'de yerel demokrasinin yaşama geçirilmesinde, halkın doğrudan seçtiği temsilcilerden oluşan belediye meclisleri en önemli araç ve kurumlardan birini oluşturmaktadır. Bilindiği gibi belediyeler, merkezi yönetimin taşra birimleri gibi yalnızca teknik bir yönetim birimi değil, siyaset yapan önemli siyasal kurumlardır. Yerel siyasetin biçimlendiği yer ve organ ise belediye meclisleridir[4].

Kent hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilip getirilmediğinin belli başlı göstergelerinden biri, kentsel politikaları oluşturmakla görevlendirilen belediye meclislerinin oluşum ve işleyişidir[5]. Çünkü genel olarak belediye yönetimi, yerel düzeydeki mal ve hizmetlerin etkin bir şekilde dağıtımıdır. Kent ölçeğindeki mal ve hizmetlerin etkin bir şekilde dağıtımının göstergelerinden biri ise, bunlara ilişkin temel politika ve kararların alınmasında ne kadar yüksek oranda kişisel menfaatlerden çok, toplumsal menfaatlerin gözetilmekte olduğudur. Dolayısıyla belediye meclislerinin kararlarında ne derece "kamu yararı" ölçütü esas alınıyorsa, bu kurumlar görev ve yetkilerini o ölçüde etkin bir şekilde yerine getiriyorlar demektir.

Bugüne kadar belediye meclislerini konu alan çalışmalara baktığımızda, genellikle belediye meclislerinin yerel halkı yeterince temsil etmedikleri, görev, yetki ve işleyiş bakımından önemli bir takım eksikliklerinin olduğu ve bunların sonucu olarak üzerlerine düşen fonksiyonları etkin bir şekilde yürütemedikleri ortaya konmaktadır[6]. Bu çalışmada ise bu tür saptamalar, yerel yönetimlerde yeniden yapılanma önerileri ve konuya ilişkin olarak hazırlanan yasa taslak ve tasarıları birlikte göz önüne alınarak,

---

[3] Mustafa **ERDOĞAN**, "Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme", Demokrasi Gündemi, Türk Demokrasi Bülteni, S.18, 1994/II, s.64.

[4] Deniz **SAYIN**, "Belediye Meclisleri", TODAİE. Uzmanlık Tezi, Ankara-1994, s.1,2.

[5] Ayfer **EĞİLMEZ**, "Belediyelerde Karar Alma Süreci-Ankara Belediyesi Örneği", TODAİE. Uzmanlık Tezi, Ankara-1991, s.47.

[6] Zerrin **TOPRAK KARAMAN**, "Kent Yönetiminde Güçlü Başkan-Güçlü Meclis Tercihi", Yeni Türkiye, Y.1, S.6, Eylül-Ekim 1995, s.102; Ruşen **KELEŞ**/Can **HAMAMCI**, "Belediye Başkanları ve Meclis Üyeleri Araştırması", Ankara-1994, s.29,30; Oya **ÇİTCİ**, "Yerel Yönetimlerde Temsil – Belediye Örneği", TODAİE. Yayınları No.226, Ankara-1989, s.228vd.; Muharrem **VAROL**, "Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi", Gündoğan Yayınları, Ankara-1989, s.405vd.; **EĞİLMEZ**, s.2,152; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.23,101; Selim **KASKA**, "İstanbul'da Kent Yönetimi: Belediye Meclisinde Karar Alma Süreci", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-1989, s.94,98; Deniz

yerel demokrasinin hayata geçirilmesinde en temel kurumlardan biri olan belediye meclislerini, olması gerektiği şekilde etkin hale getirebilmek için, ne tür yasal ve yönetsel değişikliklerin yapılması gerektiği konusu üzerinde durulacaktır. Yani bu çalışma açısında etkinlik kavramı, belediye yönetimi sistemi içinde meclisin konumuna ve amacına en uygun bir şekilde hizmet etmesi olarak ele alınmaktadır[7].

Belediye meclislerinin oluşumunu, görev ve yetki alanlarını ve çalışma yöntemlerini düzenleyen yasal ve yönetsel kurallar, belediye yönetimi sistemi içinde meclisin etkinliğini belirleyen temel unsurlardan birini oluşturmaktadır. Böyle bir bakış açısıyla ilgili tüm yasal ve yönetsel düzenlemelerin birlikte değerlendirilmesi, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmalarına farklı bir açılım getireceği düşünülmektedir. Bu nedenle bu çalışmada, belediyelerde kamu politikalarının oluşturulmasında meclislerin etkinliği konusu, genel olarak belediyelerde kamu politikalarının oluşturulması süreci, meclisin oluşumu ve meclis üyelerinin hukuki statüsü, görev ve yetkileri ve çalışma yöntemi olmak üzere dört açıdan ele alınmaktadır.

Önce her bir konuya ilişkin olarak, ilgili yasal ve yönetsel düzenlemeler anlatılmakta ve ardından farklı anlayış ve yorumlar birlikte değerlendirilerek bunların nasıl anlaşılması ve uygulanması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Daha sonra bu düzenlemelerdeki eksiklik ve yetersizliklerden kaynaklanan sorunlar incelenmekte ve en sonunda konuya ilişkin olarak şuana kadar ileri sürülen farklı çözüm önerileri dikkate alınarak, belediyelerde kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğini arttırıcı öneriler geliştirilmektedir.

II- YÖNETİM SİSTEMİMİZ İÇİNDE BELEDİYELER VE YAPISI

Bir ülkenin siyasi hakimiyeti altında ve belli sınırları içinde yaşayan halkın, bu siyasi organizasyon ve yönetsel teşkilatınca karşılanması gereken kamusal ihtiyaçları, genel olarak ikiye ayrılmakta ve tüm çağdaş ülkelerde bu ayrımı esas alan bir yönetsel teşkilatlanma oluşturulmaktadır. Bu ihtiyaçlardan birinci kümeyi, devlet ve vatandaş ilişkisinin doğal bir sonucu olarak, ülke sınırları içinde yaşayan tüm insanların genel güvenliğinin, adaletin, ekonomik kalkınmanın ve sosyal güvenliğinin sağlanması gibi

---

SAYIN, "Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.5, Eylül-1994, s.24. Aynı yönde sonuçlar ortay koyan daha bir çok çalışma vardır.

genel ortak ihtiyaçlar oluşturmaktadır. İkinci kümeyi ise, yine devletin egemen olduğu ulusal sınırlar içinde köy, kasaba, kent vb., birbirinden bağımsız yerleşim yerlerinde birlikte yaşayan insan topluluklarının, kendi yörelerine özgü ulaşım, temizlik, su, eğlenme, dinlenme, kültür, çevre koruması gibi yerel nitelikli ortak ihtiyaçları oluşturmaktadır.

Devlet, tüm vatandaşların ulusal ortak ihtiyaçlarını karşılamak için, faaliyet alanı tüm ülkeyi kapsayan bir merkezi yönetim teşkilatı kurmuştur. Belki devlet, her bir yerleşim biriminin kendi içinde önem taşıyan yerel nitelikli hizmetleri de bu teşkilatı aracılığıyla yürütebilir. Fakat yüzlerce yıllık uygulamaların ve deneyimlerin sonucu olarak bu hizmetlerin daha etkin ve rasyonel olarak karşılanabilmesi için, dünyadaki tüm gelişmiş demokratik ülkelerde, karar organları doğrudan yerel halk tarafından seçilen, belli ölçüde özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip, yerel yönetimler adıyla ayrı bir yönetsel teşkilatlanmaya gidilmiştir[8]. Hatta çağımızda kamu hizmetleri o kadar yoğun ve karmaşık hale gelmiş ki, bunların tamamının bir merkezin emir ve komutası altında işleyen bir örgüt tarafından tek elden etkin ve verimli bir şekilde karşılanması teknik olarak mümkün görülmemektedir[9]. Dolayısıyla kamusal hizmetlerin üretilip halka sunulması bakımından yerel yönetimler, bir bütün olan devlet yönetiminin tamamlayıcı bir unsuru olarak en az merkezi yönetim kuruluşları kadar önemli ve vazgeçilmez kurumlar olarak kabul edilmektedir[10].

Bu gibi nedenlerle günümüzde siyasal sistemi ne olursa olsun bütün devletlerde, bu şekilde yönetim sorumluluğu merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere en az

---

[7] Etkinlik, belirlenen amaçları daha az kaynak ve emek harcayarak gerçekleştirmek demektir. Etkinlik amaçlardan bağımsız bir kavram değildir (İlhan **TEKELİ**, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, C.16, S.2, 1983, s.12).

[8] Merkezden yönetim sisteminde, yerel hizmetlere ilişkin kararların yerel ihtiyaçlarla uyumlu olması olasılığı azalır; verimlilik ve etkinlik azalır; toplumsal yarar sağlanamaz; demokratik siyasal anlayış gelişmez; vatandaşların kamu hizmetlerine ilgileri azalır; yerel ve bölgesel farklılıklar gereği gibi dikkate alınamaz. Yerel yönetimlerin başlangıcı insanlık tarihi kadar eskidir. Devlet düşüncesiyle beraber doğmuş ve devletin bir alt birimi olarak kamu hizmetlerini yerine getirmektedir(Nuri **TORTOP**, "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.199,300). Dünyada yaşayan tüm toplumlarda yönetim yetkisi merkezi ve yerel olmak üzere en az iki otorite arasında bölünmüştür(İhsan **KELEŞ**, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi" Hak-İş, Nisan-1994, s.39-40). Kemal **GÖRMEZ**, "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.327,328; Selahattin **YILDIRIM**, "Yerel Yönetim ve Demokrasi, İstanbul-1993, s.33.

[9] Tarihi süreç içinde yerel yönetimlerin doğuşu ve gelişimi için bkz.: Zafer **ÜSKÜL**, "Subsidiyarite İlkesi Üzerinde Düşünce Alıştırması", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.22.

[10] Zerrin **TOPRAK KARAMAN**, "Yerel Yönetimler", 2. Baskı, İzmir-1992, s.46; Bilâl **ERYILMAZ**, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması", Birleşik Yayıncılık, İstanbul-1997, s.25,26; Ruşen **KELEŞ** / Fehmi **YAVUZ**, "Yerel Yönetimler", 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara-1989, s.5,6,24.

iki farklı otorite arasında bölüştürülmektedir[11]. Her iki yönetim biçiminin üstün ve dezavantajlı yönleri olduğundan, birbirinin güçsüz yönlerini tamamlamak ve dengelemek amacıyla birlikte kullanılmaktadırlar. Her ülke kamu hizmetlerini dengeli ve etkin bir şekilde yürütmek amacıyla toplumsal, kültürel ve jeopolitik özelliklerine, gelişme düzeylerine, tarihi özelliklerine göre ve diğer ülkelerin deneyimlerinden de yararlanarak, merkezden yönetim veya yerinden yönetime ağırlık veren ya da ikisi arasında belli bir denge sağlayan kendine özgü bir yönetim sistemi kurup geliştirmektedir[12].

Aynı şekilde, Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetsel yapısı da, Anayasanın Cumhuriyetin temel organlarını düzenleyen üçüncü kısmının, idare alt başlığını taşıyan ikinci bölümünde yer alan hükme göre, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanmaktadır(Any. m. 123/II). Ancak ülkemiz siyasi yerinden yönetim ilkesine göre değil, yönetsel yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen üniter yapıya sahip bir devlettir. Tek bir siyasi otorite(hükümet) ve kanun yapan tek bir ulusal meclis(yasama organı) vardır. Hukuki ve siyasi birlik söz konusudur. Ülkedeki tüm siyasi kararlar başkentte yer alan tek bir otorite(hükümet) tarafından alınmaktadır. Yönetsel sorumluluk ise, esas itibarıyla kuruluş ve görevleri ile bir bütün olan merkezi ve yerel düzeyde olmak üzere iki otorite arasında paylaşılmıştır[13].

Bu çalışmada, ülkemizde yerel nitelikli kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla oluşturulan yerel yönetim türlerinden, belediyeler üzerinde durulmaktadır. Ancak belediye yönetimlerinin sistem içindeki yerinin ve öneminin anlaşılabilmesi için, içinde faaliyet gösterdiği genel yönetim sisteminden kısaca söz etmek gerekir[14].

---

[11] Ruşen **KELEŞ,** "Yerinden Yönetim ve Siyaset", 2. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul-1994, s.412; Halil **NADAROĞLU,** "Mahalli İdareler", 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul-1994, s.14; **ÇİTCİ,** s.27-28; Ali Erkan **EKE,** "Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler", Amme İdare Dergisi, C.18, S.4, Aralık-1985, s.56.

[12] Zerrin **TOPRAK KARAMAN,** "Kent Yönetimi ve Politikası", 3. Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir-1995, s.58; Bilâl **ERYILMAZ,** "Kamu Yönetimi", Üniversite Kitapevi, İzmir-1994, s.58,87; **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.413; A. Şeref **GÖZÜBÜYÜK/**Tekin **AKILLIOĞLU,** "Yönetim Hukuku", 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara-1992, s.35; **NADAROĞLU,** s.21.

[13] Veysel **ATASOY,** "Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi", Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul-1992, s.56

[14] Yerel yönetimleri karşılaştırmak için, her yerel yönetimin bağlamını, yani içinde faaliyet gösterdiği genel yönetim sistemini kavramak önemlidir(T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması", TKİB ve IULA-EMME Ortak Yayını, 2. Baskı, İstanbul-1994, s.2).

A- MERKEZİ YÖNETİM TEŞKİLATI

Merkezden yönetim, genel kamu hizmetlerine ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi otorite(hükümet) ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir. Merkezden yönetimde, hem kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınması ve politikaların belirlenmesi yetkisi, hem de bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif merkezi organların elinde toplanmıştır. Başbakan, bakan ve genel müdür gibi merkezdeki üst düzey yöneticiler tarafından alınan kararlar, hiyerarşik ilişki yoluyla en uzak yerdeki ve en alt düzeydeki yönetsel birimlere kadar ulaştırılarak uygulanmaya konulur. Merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlerin yöneticilerinin, bazı konularda yetki genişliğinden yararlanması dışında çok fazla takdir yetkileri yoktur. Ülkemizde de temel kamu hizmetlerinin bir çoğu başkentten, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarca yürütüldüğünden sistem içinde merkeziyetçi nitelikler daha belirgin durumdadır[15].

Türkiye Cumhuriyeti'nin merkezi yönetim veya genel yönetim teşkilatı, devletin ana yönetsel yapısını oluşturan başbakanlık, bakanlıklar ile bunlara bağlı kuruluşların başkent ve taşra teşkilatı ve merkezdeki yardımcı kuruluşlarından meydana gelmektedir[16]. Bunlar ülkenin genel yönetiminden sorumlu olan ve temel kamu hizmetlerini yürüten kuruluşlardır. Merkezi yönetim teşkilatı başkent teşkilatı, taşra teşkilatı ve başkentteki yardımcı kuruluşlardan oluşmaktadır.

1- Merkezi Yönetimin Başkent Teşkilatı

Merkezi yönetimin başkent teşkilatı, Cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu ve bakanlıklardan oluşur. Merkezi yönetim yapmakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerini bakanlıklar şeklinde örgütlenerek yürütmektedir. Bu açıdan bakanlıklar merkezi yönetimin en önemli yapısını oluşturur. Dolayısıyla bakanlıkların sayısı devletin üstlendiği fonksiyonlarla paralellik arz eder[17]. Başbakan ve bakanlardan oluşan hükümet, siyasi yönü olan, özel yapılı anayasal bir kuruluş olmakla beraber, aynı zamanda devletin bir üst yönetim kuruluşudur. Hükümet kamu yönetiminin başı olarak

---

[15] **GÖZÜBÜYÜK/AKILLIOĞLU,** s.35; Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, "Kamu Yönetimi Araştırması/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu", TODAİE. Yayını, No.247, Ankara-1992, s.55.

[16] **GÖZÜBÜYÜK/AKILLIOĞLU,** s.6, 61; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.87,88.

[17] **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.87.

yönetimin genel politikalarını saptar ve devletin yüksek yönetimini yürütür. Aldığı kararlar ve verdiği emirlerle her zaman genel yönetimi etkiler ve yön verir.

2- Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Hükümet ve bakanlıklara görevlerinde yardımcı olmak üzere kurulan ve merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında yer alan yardımcı kuruluşlar vardır. Bunlar ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmamakla beraber yürütme içinde özerk bir konuma sahip olan kuruluşlardır. Merkezi yönetimin başkentteki yardımcı kuruluşları olarak adlandırılan bu kuruluşlar danışma, denetim ve bazı konularda karar alma gibi çeşitli şekillerde genel yönetsel politikaların oluşturulmasında merkezi yönetime yardımcı olur. Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Denetleme Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Yüksek Askeri Şura bunların başlıcalarıdır.

3- Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı

Merkezi yönetim sorumlu olduğu hizmetleri ülke düzeyinde gerektiği şekilde yürütebilmek için, belli bir hiyerarşik yapı içinde merkezden çevreye doğru genişleyerek ülkenin her tarafına yayılmış olan taşra teşkilatına sahiptir. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre il, ilçe ve bucaklardan oluşur. Anayasaya göre, merkezi yönetimin taşra teşkilatının temel birimi ildir (An. m.126/I) ve bakanlıklar genellikle il esasına göre teşkilatlanmışlardır. Bu bakımdan iller merkezi yönetimin başkent teşkilatının küçültülmüş bir kopyası şeklindedir. Temel taşra birimi il olmakla beraber bölge düzeyinde de taşra birimi kurulabilmektedir. Özellikle Vakıflar Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi bağlı kuruluşlar ve bazı bakanlıklar bölge düzeyinde örgütlenmişlerdir.

4- Mahalle ve Bölge Yönetimlerinin Durumu

a- Mahalle Yönetimi

Mahalle, kent ve kasabalarda belediye sınırları içinde yer alan ve belde hizmetlerinin yürütülmesine yardımcı olan bir yönetim birimidir[18]. 1580 sayılı Belediye Kanununun 8. maddesine göre, "bir belediye sınırı içinde mahallelerin kurulması,

[18] **ERYIMAZ,** Kamu Yönetimi, s.181; **NADAROĞLU,** s.212.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

kaldırılması, birleştirilmesi, isim ve sınırlarının değiştirilmesi belediye meclisi ile mahalli idare kurulunun (ilçe veya il idare kurulu) kararı ve valinin onayı ile icra edilir".

Mahalle yönetimi 1944 yılında çıkarılan 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun ile düzenlenmiştir. Mahalle yönetiminin "muhtar" ve dört üyeden oluşan "ihtiyar heyeti" olmak üzere iki organı vardır. Mahalle yönetiminin bu organları, yerel yönetim kuruluşlarında olduğu gibi, seçimle işbaşına gelmektedir. Mahallede oturan seçmenler il genel meclisi, belediye başkanı ve meclis üyeleri ile birlikte mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerinin seçimi için de oy kullanırlar.

Bu şekilde mahalle yönetimi bir çok yönden yerel yönetim kuruluşlarına benzemekle birlikte, yürürlükteki yasal düzenlemelere göre, bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmemektedir[19]. Anayasanın Mahalli İdareler başlığını taşıyan 127. maddesinde yer almadığı gibi, ilgili yasal düzenlemede mahalle yönetimlerine tüzelkişilikte tanınmamıştır. Ayrıca görev ve yetkileri bakımından merkezi yönetim makamlarıyla ilişkilendirilmiştir. Vali ve kaymakamların mahalle yönetimleri üzerinde hiyerarşik ilişkiyi andıran bir denetim yetkileri vardır.

İlgili kanunla mahalle yönetimine çok sayıda ve çeşitli görevler verilmesine rağmen, günümüzde bunların çok azı yerine getirilebilmektedir. Mahalle yönetimleri, belediyelerle ilişkilendirilerek, daha fonksiyonel hale getirilmeleri gerekir.

b- Bölge Yönetimi

1982 Anayasasının Mahalli İdareler başlığını taşıyan 127. maddesinde, yerel yönetim türleri, il, belediye, ve köy şeklinde tek tek ve ismen sayılarak belirtilmiştir. Hatta 1982 Anayasası'nın hazırlık çalışmaları sırasında bu şekilde yerel yönetim türlerinin anayasada sınırlı sayı ilkesi ile belirlenmesi yerine, bu yetkinin kanun koyucuya bırakılması yönündeki öneri dahi kabul görmemiştir[20]. Dolayısıyla yönetim sistemimizde bölgesel düzeyde bir yerel yönetim birimi söz konusu değildir. Aynı şekilde merkezi yönetim teşkilatı olarak da birden çok ili kapsayan ve bütün bakanlıkların temsil edildiği bir yönetim kademesi de söz konusu değildir. Merkezi yönetimin temel taşra birimi il genel yönetimidir(Any. m. 126/I). 26.6.1983 tarihinde 71

---

[19] Mümtaz **SOYSAL**, "Local Government In Turkey", TODAİE. Yayını, Ankara-1967, s.9; **GÖZÜBÜYÜK/AKILLIOĞLU**, s.116; **NADAROĞLU**, s.211.

sayılı KHK çıkarılarak bu yönde bir girişim başlatılmış ve ülke sekiz bölgeye ayrılarak bölge valiliği kurulması öngörülmüştür. Ancak bu kararname bir yıl kadar yürürlükte kalmasına rağmen uygulamaya konulmadan, 23.7.1984 tarihinde çıkarılan ve 3036 sayılı Kanunla, 1982 Anayasası'nın il yönetimi üzerinde yeni bir mülki yönetim kademesi oluşturulmasına imkan tanımadığı gerekçesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Kısaca ülkemizdeki bölgesel yönetim birimleri, genel yönetimden çok, belli hizmetlere ilişkin olarak ortaya çıkan istisnai bir örgütlenme biçimidir. Genel olarak hizmet yerinden yönetim kuruluşları şeklinde sınıflandırılan, Karayolları Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi bağlı kuruluşlar bölgesel düzeyde örgütlenmişlerdir. 1982 Anayasasının 126. maddesinin üçüncü fıkrasına göre:"kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla ve 1984 tarihli, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkındaki Kanuna göre, Bakanlıkların da bölge teşkilatı kurabilmeleri mümkün olmasına rağmen, bakanlıklar genellikle il esasına göre örgütlenmişlerdir, istisnai olarak bölge düzeyinde örgütlenmişlerdir.

B- YEREL YÖNETİM TEŞKİLATI

Yerel yönetim ve yerinden yönetim kavramları çok yönlü olan ve çoğu zaman birbirine karıştırılan, birbirinin yerine kullanılan iki kavramdır. Bu çalışmada kavram kargaşasına neden olmamak amacıyla, yerinden yönetim kavramı, ilgililerin yönetim sürecinde söz sahibi olduğu yönetim biçimini, yönetim sistemini ve yönetim eylemini anlatmak için; yerel yönetim kavramını ise, yerinden yönetim ilkesine göre kurulan ve işleyen yönetsel kuruluşları ve yönetim birimlerini anlatmak için kullanılacaktır[21].

Yerinden yönetim ilkesi, siyasal yerinden yönetim, yönetsel yerinden yönetim, fonksiyonel yerinden yönetim ve coğrafi yerinden yönetim olmak üzere, değişik anlam

---

[20] **NADAROĞLU**, s.173.

[21] **KELEŞ**, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.16,21-23; DPT, "Mahalli İdareler ve Büyük şehir Yönetimi", VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara-1994, s.35; Selçuk **YALÇINDAĞ**, "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.2, Mart-1995, s.7. ONAR, "yerinden yönetim" terimi, "ademi merkeziyet" teriminin anlamını tam karşılamadığı için, ikincisini kullanmaktadır. "Yerinden yönetim" terimi, sistemin bir kısmını ifade edeceğini ve özellikle yerinden yönetim mahalli ademi merkeziyeti ifade etse de hizmet ademi merkeziyetini kapsamayacağını belirtmektedir(Sıddık Sami **ONAR**, "İdare Hukukunun Umumi Esasları", C.II, 3. Baskı, Hak Kitapevi, İstanbul-1966, s.589, dnt.3).

ve uygulamaları olan bir kavramdır[22]. Siyasi yerinden yönetim, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında eyalet, kanton, cumhuriyet, federe devlet gibi adlarla ayrı bir yönetsel kademe oluşturan ve yönetsel yetkilerin yanı sıra belli ölçüde yasama ve yargılama yetkileri olan yönetim biçimlerini anlatır[23]. Yönetsel yerinden yönetim ise yerel nitelikli kamu hizmetleri ile bazı teknik, ticari ve kültürel nitelikteki hizmetlerin, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında teşkilatlanan kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlarca yürütülmesidir[24]. Bu kamu tüzel kişilikleri ya belli coğrafi bölgelerde yaşayan halkı ya da eğitim, sanayi, ticaret, kültür gibi belli bazı hizmetleri temsil eder. Fakat hiçbir zaman siyasi yerinden yönetim kuruluşlarında olduğu gibi, belli bir bölgede yaşayan topluluğun egemenlik hakkını temsil etmez[25].

Türkiye siyasi ve hukuki birlik içinde yönetsel yerinden yönetim ilkesine göre teşkilatlanmış bir ülkedir. Yönetsel yerinden yönetimde, biri yürütülen "hizmetin", diğeri hizmetlerin yürütüldüğü "coğrafi alanın" esas alınmasına göre iki şekilde uygulanmaktadır[26]. Hizmet yönünden (veya fonksiyonel) yerinden yönetim, niteliği gereği merkezi yönetimin görev alanının dışında tutulan belli bazı hizmetlerin, yine merkezi yönetim teşkilatının dışında örgütlenen teknik ve uzmanlığa sahip kamu kuruluşları tarafından yürütülmesidir[27]. Merkezi yönetimin hiyerarşisine bağlı olmayan bu kuruluşlar, görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesine ilişkin kararları kendi organları tarafından alır ve uygularlar. Bu örgütlenme türünde siyasi ve teknik açıdan bazı özellikler taşıyan hizmetler esas alınarak, bizzat söz konusu hizmetlere özerklik ve tüzel kişilik tanınmaktadır. Ekonomik, sosyal bilimsel, mesleki çok çeşitli hizmet

---

[22] Zerrin **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3.Baskı, İzmir-1996, s.7; **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.73-78; Nuri **TORTOP,** "Mahalli İdareler", 4. Baskı, Ankara-1991, s.11; **ONAR,** s.610-611; **GÖZÜBÜYÜK/AKILLIOĞLU,** s.34,36,37; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.67-71; **YALÇINDAĞ,** Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim , s.5,10.

[23] **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.68,69; **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.16,73; **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.54.

[24] **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.71. Değişik tanımlar için bkz.: Bigül Ayman **GÜLER,** Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım", todaie. Yayınları No.240, Ankara-1992, s.257.

[25] **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.48.

[26] **ONAR,** s.612; **GÖZÜBÜYÜK/AKILLIOĞLU,** s.37.

[27] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3. Baskı, s.7; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.72,75; **YALÇINDAĞ,** Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim, s.6; **GÖZÜBÜYÜK/AKILLIOĞLU,** s.6,37,119; **ONAR,** 612,613; Metin **GÜNDAY,** "İdare Hukuku", Alkım Kitapçılık-Yayıncılık, Ankara-1992, s.19; **ATASOY,** s.59; Jean Marie **BECET,** "Les Institutions Administratives, Economica, İmperimerie, Jouve, Paris-1987, s.36. DURAN, bu kurumları ifade etmek için, hizmet yönünden yerinden yönetim, fonksiyonel yerinden yönetim gibi çeşitli eklemelerle uzatılan ve karışıklığa neden olabilecek kavramları kullanmak yerine "özerk yönetim" kavramının kullanılmasını önermektedir(Lütfi **DUARAN,** "İdare Hukuku", İstanbul-1982, s.54).

alanlarında oluşturulan bu kuruluşların başlıcaları KİT'ler, TRT, Emekli Sandığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, odalar ve barolar gibi kuruluşlardır.

Yer yönünden veya coğrafi yerinden yönetim, belli coğrafi sınırlar içindeki yerel nitelikli hizmetlerin, genel karar organları -kimi durumlarda yürütme organları- yöre halkının seçimiyle oluşan kamu kuruluşlarınca yürütülmesidir. Bu ilkenin sonucu olarak ortaya çıkan ve merkezi yönetim teşkilatının dışında ayrı bir hukuki varlığa sahip olan yönetim birimlerine yerel yönetimler veya mahalli idareler denilmektedir. Merkezi yönetim ve taşra teşkilatı dışında böyle bir örgütlenmeye gidilmesinin temel amacı, köy, kent, kasaba ve il gibi belli bir coğrafi alanda yaşayan halkı en çok ve yakından ilgilendiren yerel nitelikli hizmetlerin, yöre halkının istek ve inisiyatifi doğrultusunda etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu düşünceyi hayata geçirebilmek için, yerel nitelikli hizmetlerin yürütülmesi, anayasa ve yasalarla tanınan yönetsel özerklik çerçevesinde, yöre halkı tarafından seçilen ve onların iradelerini temsil eden organlara verilmiştir[28]. Dolayısıyla yerel yönetimler, organlarının oluşumu ve işleyişiyle yerinden yönetim ilkesine en uygun olan ve halkın halk tarafından yönetilmesine en çok imkan tanıyan yönetim kurumlarıdır. Zira yerel yönetimleri diğer yönetsel örgütlerden ayıran en önemli özelliği, bu yönetim birimlerinin karar ve yürütme organlarının doğrudan halk tarafından belirlenmesidir[29]. Merkezi yönetimin taşra birimlerinde karar verme ve uygulama yetkisi, merkezi yönetime hiyerarşik bağımlılık içinde olan bürokratlar tarafından kullanılmaktadır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında ise mesleki teşekküller dışında temsil niteliği çok sınırlıdır[30].

Ülkemizde yerel yönetimler denince genellikle yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan il özel idareleri, köy yönetimleri ve özellikle de belediye yönetimleri anlaşılmaktadır. Anayasadaki düzenleme[31] ve literatürdeki yaygın kullanımı da bu yöndedir[32]. Bu anlamda Türkiye'de, şehir ve beldelerin yerel ortak hizmetlerini yürüten belediye yönetimi; diğeri kırsal topluluklara hizmet eden köy yönetimi; bir diğeri de il

---

[28] **TODAİE**, KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.1; **YALÇINDAĞ**, Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim, s.6; **ONAR**, s.612; **ERYILMAZ**, Kamu Yönetimi, s.130; **ÇİTCİ**, s.5.

[29] **ÇİTCİ**, s.5.

[30] Özel amaçlı yönetsel birimler olan bu kurumların organları, hizmetin niteliğine göre ya hükümet tarafından ya da yasayla öngörülen başka bir atama yoluyla göreve gelmektedirler. Örneğin TRT genel müdürü ve KİT yöneticileri merkezi yönetimce atanmaktadır.

[31] "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyacını karşılamak üzere..."(Any. m. 127/1).

sınırları içinde birbirinden bağımsız yerleşim yerlerinde yaşayan tüm toplulukların il genelindeki yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayan il özel yönetimleri olmak üzere üç ayrı tür yerel yönetim kuruluşu vardır[33]. Ayrıca 1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanunla büyük şehir niteliğinde olan kentler için, büyük şehir ve ilçe (alt kademe) belediyelerinden oluşan iki kademeli yeni bir belediye yönetimi modeli oluşturulmuştur. Bu yönetim biçimi ayrı bir yerel yönetim türü değil, kentsel yörelere hizmet götüren belediye yönetiminin büyük kentler için öngörülen bir türüdür.

Özel veya kamusal, küçük ya da büyük her kurum genel olarak karar ve yürütme organı olmak üzere en az iki organdan meydana gelmektedir. Bazı kurumlar da ise, ayrıca bunlara ek olarak ve yürütme organına görevlerinde yardımcı olmak üzere oluşturulan yönetim kurulu (veya encümen) denilen bir organ daha yer almaktadır. Şirketlerden dernek ve vakıflara kadar ve merkezi yönetim kuruluşlarından yerel yönetim kuruluşlarına kadar, temel organlar bakımından benzer bir yapılanma söz konusudur. Aynı şekilde yerel yönetim kurumlarımızda, genel karar organı olarak meclis, yönetim kurulu(encümen) ve yürütme organı olmak üzere üç temel organdan oluşan bir yapıya sahiptir. Ancak bu organların kuruluş ve işleyişindeki farklılık, kurumlar arasındaki farklılığı ve kurumların ayırt edici özelliklerini oluşturmaktadır. Yerel yönetim kuruluşlarını diğer yönetsel kuruluşlardan ayıran ve yerel yönetimlere öncelik veren en önemli özelliği, karar ve yürütme organlarının oluşumundaki farklılıktır [34]. Şimdi ülkemizde uygulanmakta olan bu yerel yönetim türlerini ayrı ayrı görelim.

1- İl Özel İdareleri

Merkezi yönetimin taşra teşkilatının ilk ve en önemli kademesini oluşturan il yönetiminin sınırları, aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin görev alanını oluşturur. Bu birlikteliğin bir sonucu olarak, il özel idareleri kurulurken ayrı bir düzenleme gerekmemekte, merkezi yönetimin taşra birimi olan il yönetiminin

---

[32] **DURAN,** s.54; **ONAR,** s.589; **TODAİE,** KAYA/Yerel yönetimler Araştırma grubu Raporu, s.1; **YALÇINDAĞ,** Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim, s.11.

[33] **YALÇINDAĞ,** Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim, s.6,11. NADAROĞLU, Teorik açıdan ülkemizde iki ayrı yerel yönetim türü olduğunu söylemektedir. Köy ve belediye yönetimi doğal insan topluluklarının yerleşim yerlerinde görev yapan yerel yönetim birimleridir. Aradaki fark sadece nüfus kriterine dayanmaktadır(**NADAROĞLU,** s.168, ayrıca bkz.:s.3).

[34] Givonni **SARTORİ,** "Represantational Systems", Inernational Encyclopedia of Social Sciences, Vol.13, 1968, p.469, 472; **NADAROĞLU,** s.17; **YALÇINDAĞ,** Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim, s.11,13.

kurulmasını öngören yasayla, aynı zamanda il özel idareleri de kurulmaktadır. İl düzeyindeki merkezi yönetimin taşra teşkilatını oluşturan birimler, genel yönetim tarafından tüm ülke düzeyinde yürütülmesi üstlenilen hizmetlerin o il sınırları içinde yürütülmesini sağlar; il özel idareleri ise il sınırları içinde yaşayan insanların yerel ortak gereksinimlerini karşılayacak hizmetleri yürütür.

İl özel idarelerinin, ilçeler adına doğrudan halk tarafından seçilen üyelerden oluşan il genel meclisi ve bu meclis tarafından seçilen beş üyeden oluşan il daimi encümeni ve yürütme organı olarak da merkezi yönetimce atanan vali olmak üzere üç organı vardır. İl Özel İdarelerine verilen görevler bu organlar ve teşkilatı tarafından planlanmakta, karara bağlanmakta ve yürütülmektedir.

2- Köy Yönetimleri

Köy tüzel kişiliğinin köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardan oluşan üç organı vardır. Köy derneği, köydeki kadın-erkek bütün seçmenlerin oluşturduğu bir kuruldur. Böylece köylünün doğrudan doğruya yönetime katılmasına olanak tanınmaktadır. İhtiyar meclisi, belediye encümeni gibi seçilmiş ve tabi üyelerden oluşur. Seçilmiş üyeler köyün nüfusuna göre 8 ile 12 arasında değişen sayıda üyeden oluşur. Köy öğretmeni ve imamı ihtiyar meclisinin tabi üyesidir. Köy muhtarı, belediye başkanları gibi beş yıllığına köy derneği tarafından seçilir. Ancak ihtiyar meclisi ve muhtar seçiminde siyasal partiler tarafından aday gösterilemez.

Teorik ve yasal olarak bu şekilde oluşan ve bir yerel yönetim birimi olarak köyün bir takım yerel hizmetlerini yürütmesi amaçlanan köy yönetimleri, uygulamada sadece muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerinden oluşan bir yapılanmaya sahip olmakta ve büyük ölçüde amaçlanan işlevleri yerine getirememektedir. Bu nedenle köy yönetimleri organlarının ve teşkilatının oluşum ve işleyişi açısından, günümüz koşullarına göre yeniden gözden geçirilmesi gereken yönetim birimlerimizden birini oluşturmaktadır.

3- Belediye Yönetimleri

Bu çalışmanın konusunu belediye meclisleri oluşturduğu için, burada belediyelere biraz daha ayrıntılı olarak değinilecektir.

a- Belediye Yönetiminin Tanımı

Belediye, Arapça kökenli bir kelimedir ve şehir, kasaba ve insan topluluğunun yaşadığı yer anlamına gelen "belde" ve "beled" sözcüklerinden türemiştir[35]. Kelime anlamı itibariyle belediye, beldeye veya şehre ilişkin kuruluş veya yönetim birimini anlatan bir sözcüktür. Bu doğrultuda dilimizde, 19.yüzyıldan itibaren şehir yönetim teşkilatını belirtmek üzere yaygın olarak kullanılmaya başlamıştır[36].

Çağdaş yönetim biliminin bir kavramı olarak ise belediye, belli bir yerleşim biriminde[37] birlikte yaşayan insanların yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayan, yasal sınırlar içinde, yerel halk tarafından seçilmiş kişilerden oluşan organlarca yönetilen, belli oranda özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir yerel yönetim birimini anlatmaktadır[38]. Bu anlamda günümüzde bir yerel yönetim teşkilatının ve dolayısıyla belediye yönetimlerinin şu dört temel niteliğe sahip olması gerektiği kabul edilmektedir: (1)- tüzel kişiliğe, (2)- ayrı bir malvarlığına ve bütçeye, (3)- yerel halk tarafından seçilen kişilerden oluşan karar organlarına ve (4)- sınırlı da olsa belli ölçüde bir özerkliğe sahip olmaları bir ön koşul olarak kabul edilmektedir[39].

---

[35] **TOPRAK KARAMAN**, Kent Yönetimi ve Politikası, s.6-9; Ahmet **DOĞAN**, "Büyük Türkçe Sözlük", Ülke Yayınları, 10. Baskı, İstanbul-1994, s.127;Türk Dil Kurumu, "Türkçe Sözlük", 6. Baskı, Ankara-1979, s105. Püsküllü. beldenin şehir ve kasaba anlamına geldiğini belirtmekle beraber, ülkemizde bugün şehirden küçük yerleşim yerlerini belirtmek için kullanıldığını belirtmektedir(Ali **PÜSKÜLLÜ**, "Türkçe Sözlük", Yapı Kredi Yayınları, İstanbul-1995, s.232); Meydan Larouse, s.262.

[36] İlber **ORTAYLI**, "Belediye", İslam Ansiklopedisi, s.398; Mustafa **DÖNMEZ**, "Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri", Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara-1996, s.73; **NADAROĞLU**, s.195. Bugün belediye yönetimi, kent yönetimi yada komün denildiğinde, daha çok belli bir yerel topluluğa kamu hizmetleri sağlayan yönetsel, siyasal ve sosyal bir birim akla gelmektedir. Arapça'da şehir anlamına gelen belde yada belediye, dilimizde sosyal bilimler anlamında kenti değil, bir yerel yönetim birimini anlatmaktadır. Belediye kavramı ilk kez, 1789 tarihli Fransız kurucu meclisinde kullanılmıştır. İngiltere'de de belediye tüzel kişilikleri (municipal corporations) ilk kez 1835'te gerçekleştirilen reformlar sırasında kullanılmıştır (**KELEŞ/YAVUZ**, s.1,2,132). Günümüzde kent yada yerleşimler, artık belediye (municipality, commune...) olarak tanımlanmaktadır. Bu kavram, ortak çıkarları olan insan topluluklarının bir araya geldiği, özerk idari birimler ve düzenli yapılamış, kamu hizmetleri sunan ve kendi kendini yönetebilen yaşam merkezleri anlamını taşır(Avrupa Konseyi, "Avrupa Kentsel Şartı", Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No.10, Ankara-1996, s.6).

[37] Bu yerleşim birimi, genellikle şehir yerleşimleri veya en azından köyden büyük yerleşim yerleridir. Ancak belediye yönetimini örnek aldığımız Fransa'da, Türkiye'deki gibi ayrı bir köy yönetimi yoktur. Köyler de komün denen belediye yönetimi sistemiyle yönetilmektedirler(**NADAROĞLU**, s.194,195).

[38] Bblack's Law Dictionary, Sixth Edition, s1018; Avrupa Konseyi, Avrupa Kentsel Şartı, s.6-10; Sadun **EMERALP**, "Yerel Yönetimlerde Yeni Bir Yapılanmaya Doğru", Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara-1994, s.43; M. **DÖNMEZ**, Mahalli İdarelerin Yapısı, s.73; **NADAROĞLU**, s.3.

[39] **TOPRAK KARAMAN**, Yerel Yönetimler, 3. Baskı, s.53; Selçuk **YALÇINDAĞ**, "Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler", TODAİE. Yayını, No:275, Ankara-1996, s.69 vd.; **NADAROĞLU**, s.17; Orhan **PİRELER** / Nuri **TORTOP** / Ahmet **BAŞSOY**, "Belediyeler ve İdari Vesayet", Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara-1995, s.23.

Günümüzde genel kabul gören düşüncelere göre bu niteliklere sahip olması gereken belediye yönetimi, ülkemizde yürürlükte olan belediye mevzuatına göre şöyle tanımlanmaktadır: Belediye yönetimi teşkilatı kuruluş, görevleri ve organlarıyla esas itibariyle 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu[40] ile düzenlenmiştir ve bu kanunun 1. maddesine göre, "belediye, beldenin ve belde sakinlerinin yerel nitelikteki ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve yerine getirmekle yükümlü bir tüzel kişiliktir". Yine Belediye Kanununa göre, belediye yönetimi teşkilatı, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç temel organ ile beldenin nüfus ve sosyo-ekonomik durumuna göre gereği kadar başkan yardımcısı ve yazı işleri, hukuk işleri, fen işleri gibi daire baş amirleri ile yeteri kadar personelden oluşmaktadır(1580 sayılı BK.m.88). Bu şekilde bir teşkilata sahip olan belediye yönetimi, ülkemizde, son nüfus sayımına göre nüfusu 2000'den fazla olan yerleşim yerleri ile, nüfusuna bakılmaksızın her il ve ilçe merkezinde, 1580 sayılı Belediye Kanununun 7.maddesinde öngörülen prosedüre uygun olarak kurulmaktadır. Kısaca Türkiye'de belediye yönetimi, idari ve mali özerklik gibi konulardaki bazı eksikliklere rağmen, köyden büyük tüm yerleşim yerlerinin her türlü ortak ve medeni ihtiyaçlarını(1580 sayılı BK.m.7), doğrudan doğruya kendi teşkilat ve personeliyle düzenleyip yürüten bir yerel yönetim teşkilatıdır[41].

Ancak bugün ülkemizde belediye yönetimi, sadece 1580 sayılı Kanunla düzenlenmiş değildir. Ayrıca bu kanuna, 1984 yılında büyük şehirlerin yönetimini düzenleyen yeni bir temel yasa[42] daha eklenmiştir. Bu düzenlemeyle, ülkemizde belediyelerle ilgili iki ayrı organik kanun ve dolayısıyla iki ayrı belediye yönetimi türü oluşmuştur. Bunlardan biri, yukarıda sözünü ettiğimiz yeni kanunla büyük şehir statüsüne alınmayan il ve ilçe merkezi belediyeleri ile nüfusu 2000'i aştığı için belediye yönetimi kurulan ve hukuki statüsü ve teşkilatı 1580 sayılı Belediye Kanunu. ile

---

[40] 3.Tertip Düstur, C.11, RG. 14.4.1930, S.1471.

[41] Cumhur **TEZSEZEN / Ömer ÇAĞLI,** "Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemi İçinde Belediyeler", Ankara-1995, s.67; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenaur Vakfı / Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Merkezi, "Belediyelerimize Rehber", Ankara-1994, s.38.

[42] "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirerek Kabulü Hakkında Kanun", Kanun No: 3030, Kabul tarihi: 27.6.1984, Yayın Tarihi: 9.7.1984, RG. S.18453, 5. Tertip Düstur, C.23. Ancak belediyelerle ilgili temel yasa yine 1580 sayılı yasadır. 3030 sayılı yasa sadece büyük şehir sistemiyle ilgili düzenlemelere yer vermektedir(İlhan **TEKELİ,** "Belediyecilik Yazıları(1976-1991)", IULA-EMME. Yayını, İstanbul-1992, s.120. 1580 sayılı Belediye Kanununun, 3030 sayılı Kanuna aykırı olmayan hükümleri büyük şehir ve ilçe(alt kademe) belediyeleri için de uygulanmaktadır.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

düzenlenen klasik belediyeler. Diğeri ise, sadece büyük şehirlerde faaliyet gösteren ve kuruluşu, organları, görev ve yetkileriyle, hukuki statüsü 3030 sayılı Kanunla düzenlenen büyük şehir belediyeleridir. 3030 sayılı Kanunla büyük şehirler için oluşturulan bu yönetim sistemi, yeni bir yerel yönetim biçimi değildir. Zaten Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetim biçimleri ismen sayılmış ve bunların dışında kanunla yeni bir yerel yönetim kurumu oluşturulamaz. 3030 sayılı Kanunla öngörülen büyük şehir yönetimi, belediye yönetiminin büyük şehirlere özgü bir türüdür[43]. 3030 sayılı Kanunun 3.maddesine göre, sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehir, büyük şehirdir ve bu tür büyük yerleşim merkezleri yönetim bakımından diğer şehirlerden farklı bir statüye tabi tutulmuştur.

Bilindiği gibi, 1580 sayılı Belediye Kanunu, nüfusu 2000 olan yerleşim yerleriyle, nüfusu 2.000.000 olan yerleşim yerlerinin yönetimi bakımından herhangi bir ayrım yapmamıştır. Sadece belediye teşkilatının, belediye kurulacak yerin büyüklüğü ve sosyo-ekonomik yapısına göre gerekli birimlerden oluşacağını belirtmektedir. Fakat nüfusu 2000 olan yerleşim yerlerinin sorunları arasında büyük fark vardır. Bu farklı sorunların çözümü için dünyanın bir çok ülkesinde, büyük şehirlerin yönetimi diğer şehirlerin yönetiminden farklı bir statüye tabi tutulmuştur[44]. Bu doğrultuda ülkemizde de 1984 yılında, hızlı şehirleşmenin sonucunda genişleyen ve yoğun nüfusa sahip olan şehirlerin, yerel ortak hizmetlerinin, kent ölçeğinin tamamında daha planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla, 3030 sayılı Kanunla, büyük yerleşim merkezlerine özgü ayrı bir yönetim biçimi getirilmiştir[45]. 3030 sayılı Kanunla belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde, her ilçede ilçelerin adlarını taşıyan birer ilçe belediyelerinin kurulması ve ayrıca bunların üzerinde bir de, ilçe belediyelerinin tek başına yapamayacakları hizmetleri yürütmek ve ilçe belediyelerince yürütülen bazı hizmetler arasında koordinasyon sağlamak amacıyla, yetkileri tüm şehri kapsayan büyük şehir belediyesinin kurulması öngörülmüştür[46]. Oysa 1980'den önceki dönemde, büyük şehir alanı içindeki ilçe, köy ve mahallelerde ayrı ayrı belediye teşkilatı kurulmuş ve her belediye ayrı bir otobüs işletmesi kurmuş ve ayrı politikalar

---

[43] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.2; **YALÇINDAĞ,** Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim, s.6; Halûk A. **KABAALİOĞLU**/Turan **YILDIRIM,** "Türkiye'nin İdari Teşkilatı", Kazancı Yayınları, İstanbul-1995, s.201; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.149.

[44] **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.161.

[45] DPT, "Mahalli İdareler ve Büyük Şehir Yönetimi, s.109;**NADAROĞLU,** s.202.

[46] **GÜNDAY,** s.339.

izlemekteydiler. Bu bağımsız yönetim birimleri arasında, gerekli koordinasyon sağlanacak bir üst teşkilat olmadığından, büyük şehirlerin tüm sosyal yaşamını etkileyen eksikler ve sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunları çözümlemek amacıyla, Milli Güvenlik Konseyi tarafından 4.12.1981 yılında 2561 sayılı, "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun", kabul edilerek, nüfusu 300 bini aşan şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, belediye şubesi ya da mahalle haline dönüştürülerek büyük şehir belediyelerine bağlanmıştır. Dolayısıyla 1984 öncesinde, bir ilin merkez belediyesinin sınırları içinde şayet birden fazla ilçe varsa, bu ilçelerde ayrı ayrı ilçe belediyeleri değil, başında atanmış bir şube müdürü olan, belediye şubeleri bulunmaktaydı[47]. Ancak 1980 sonrasında yapılan bu tür birleştirmeler de, büyük şehirlerin sorunlarının çözümü için yeterli olmadığından, 1984'te, 3030 sayılı Kanunla, büyük şehir sınırları içinde kalan ilçelerde tekrar ayrı bir tüzel kişiliğe sahip, fakat bazı yönlerden büyük şehir ölçeğinde örgütlenen bir üst yönetim birimine bağımlı belediye teşkilatı kurulmuş ve bu belediyeler klasik yerel ortak hizmetlerin yürütülmesi bakımından temel yönetim birimleri haline getirilmiştir. Zira, 3030 sayılı Kanunda büyük şehir belediyelerinin görevleri 6.maddenin "A" bendinde bir liste halinde sayılmış ve bunların dışında tüm kentsel hizmetlerin yürütülmesi bakımından ilçe belediyeleri yetkili ve sorumlu hale getirilmiştir[48]. Bu şekilde yönetim sistemimiz içine giren büyük şehir yönetimi modeli, Fransa'nın 31 Aralık 1982 yılında, 82-1169 sayılı Kanunla Paris, Marsilya ve Lyon şehirleri için uygulamaya koyduğu özel yönetim biçiminden önemli ölçüde etkilenmiştir[49].

3030 sayılı Kanun, 1580 sayılı Belediye Kanununun 7.maddesinde belediye teşkilatının nerelerde ve nasıl kurulacağını belirttiği gibi, büyük şehir belediyelerinin nerelerde ve nasıl kurulacağına ilişkin açık bir hüküm getirmemiş, sadece büyük şehrin bir tanımını yapmıştır. 3030 sayılı Kanuna göre, büyük şehirler, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerdir. Buna göre bir yerde büyük şehir belediye yönetiminin kurulabilmesi için ön koşul olarak belediye sınırları içinde birden fazla

---

[47] **NADAROĞLU**, s.203. Büyük şehir yönetimi sisteminin oluşumu süreci hakkında geniş bilgi için bkz.: **TOPRAK KARAMAN**, Kent Yönetimi ve Politikası, s.260-265.

[48] **DÖNMEZ**, Mahalli İdarelerin Yapısı, s.236.

[49] Bu yasayla Paris 20, Marsilya 16 ve Lyon 9 ilçeye bölünmüştür. Fakat başlangıçta bu ilçelerde, bizdeki gibi ayrı bir belediye teşkilatı kurulması öngörülmemişti. Daha sonra yapılan bir düzenlemeyle ilçelerde de ayrı belediye teşkilatı kurulmuştur(**DÖNMEZ**, Mahalli İdarelerin Yapısı, s.233).

ilçenin bulunması, şayet yoksa, öncelikle merkezi yönetim tarafından en az iki ilçe kurulması gerekmektedir. Dolayısıyla Ankara, İstanbul ve İzmir gibi, 3030 sayılı Kanundaki büyük şehir tanımına esasen uygun olan yerler dışında, büyük şehir yönetiminin kurulması ancak bir kanunla mümkündür. Çünkü uygulamada taşra teşkilatı olarak yeni bir ilçe kurulması, bu konuda çıkarılacak bir kanunla olmaktır. Bu doğrultuda uygulamada Ankara, İstanbul ve İzmir dışında büyük şehir yönetimi kurulurken önce, ayrı bir kanunla, şehir merkezinde birden fazla ilçe kurulmuş ve genellikle aynı kanunla, söz konusu şehirde 3030 sayılı Kanunun uygulanacağı ve mevcut belediyelerin büyük şehir belediyesine dönüştürüldüğü belirtilmiştir[50]. Bununla beraber daha sonraki düzenlemeler ve uygulamalar, 3030 sayılı Kanunun 3. maddesindeki tanımı biraz değiştirmiştir. Yeni ilçeler kurulması, önemli bir mali yük getirdiğinden, birden fazla ilçe olmayan şehirlerde büyük şehir belediyesi kurulurken, ayrıca ilçe kurulması şartı aranmaksızın, ilçe belediyelerinin fonksiyonunu görecek alt kademe belediyelerinin kurulması öngörülmüştür[51]. Dolayısıyla bugün ülkemizde bulunan büyük şehir belediyelerinin ilk yedisinde ilçe belediyeleri, sonradan kurulanlarda ise, ilçe gibi düşünülen alt kademe belediyeleri vardır.

Ülkemizde büyük şehirler için oluşturulan bu düzenlemelerle, kentleşme ve sanayileşme ile birlikte yapıları hızla değişen ve sorunları giderek artan büyük yerleşim birimlerine, özellikle yönetsel örgütlenme açısından yeni bir sistem getirilmiştir. Bu sistem, ilçelerin yerel özerkliğini koruyup, halkın daha etkin bir şekilde yönetime katılmasına olanak sağlarken, büyük şehir genelinde birbiriyle ilişkili çeşitli hizmet birimleri arasında koordinasyon eksikliğini de bir ölçüde gidermiştir. Böylece ekonomik yönden büyük ölçekli birimlerin avantajlarından yararlanılmaya çalışıldığı gibi, ilçe

---

[50] Örneğin, 1986 tarih ve 3306 sayılı Kanun ile Adana'da, 1987 tarih ve 3391 sayılı Kanun ile Bursa'da, 1987 tarih ve 3398 sayılı Kanun ile Gaziantep'te, 1987 tarih ve 3399 sayılı Kanun ile Konya'da, 1988 tarih ve 3508 sayılı Kanun İle Kayseri'de il merkezlerinde birden fazla ilçe kurularak büyük şehir yönetimi kurulmuştur(**DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.234).

[51] 1988 yılında çıkarılan 335 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyük şehir belediyesi sınırları içinde ilçe belediyelerinin yanı sıra,bu belediyelerin hukuki statüsüne sahip yeni belediyeler kurulması yolu açılmıştır. Böyle bir belediyenin kurulabilmesi için büyük şehir belediye meclisinin kararı, il yönetim kurulunun uygun görüşü ve içişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunun karar vermesi gereklidir. Büyük şehir belediyelerinin sınırları dışında bulunan belediyeler, yerel hizmetlerin daha iyi yürütülmesi amacıyla, kanunda öngörülen prosedüre uygun olarak, içişleri Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulunun kararıyla büyük şehir belediyesi kapsamına alınabilir(**KELEŞ / YAVUZ,** s.297). Yine 1993 yılında çıkarılan 1911 sayılı Kanunla ayrıca ilçe kurulmadan yedi kent merkezinde daha 3030 sayılı Kanunun uygulanması öngörülmüştür. Bu doğrultuda çıkarılan 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun'da ayrıca

belediyelerine yer verilmekle de demokratik katılım yönünden daha avantajlı olan küçük ölçekli birimlerden de yararlanılmak istenilmiştir. Bir yerde büyük şehir yönetimi kurulabilmesi için, nüfus, yüz ölçüm gibi somut ölçülere dayanan kriterler geliştirilmeli ve ancak bu genel koşullara uyan yerler büyük şehir kapsamına alınmalıdır. Büyük şehirlerin kurulması yönetsel gereklerin dışında, siyasal amaçlarla kullanılması durumunda sistem konuluş amacından saptırılmış olur[52].

b- Belediye Yönetiminin Önemi

İnsanların topluca oturdukları belli sınırlı yerlerin yönetiminden sorumlu olan belediyeler, yönetim sistemimiz içinde yer alan yerel yönetim kuruluşlarının en önemlileridir. Bu nedenle ülkemizde yerel yönetimler denildiğinde, daha çok belediyeler akla gelmektedir[53]. İl Özel İdareleri, merkez yönetimle iç içe girmiş bir nitelik kazandığından ve Cumhuriyet tarihi boyunca görevlerinin bir çoğu merkezi yönetim kuruluşlarınca üstlenildiğinden, bugün halkın bir çoğu tarafından bir yerel yönetim kuruluşu olduğu dahi bilinmemektedir. Ayrıca İl Özel İdarelerinin en yetkili karar organı olan, İl Genel Meclisinin tüm kararlarının ancak valinin onayı ile yürürlüğe girmesi, gerçekten bu kurumun bir yerel yönetim birimi olma özelliğini önemli ölçüde zedelemektedir. Ayrıca İl Özel İdarelerinin yürütme organının atamayla göreve geliyor olması da, bu kurumun bir yerel yönetim olma özelliğiyle önemli ölçüde çelişmektedir.

Diğer taraftan köy yönetim birimlerine baktığımızda, yasalarla kendilerine verilen görevlerin hemen hemen hiç birini yürütemediğinden, işlevsellikleri tartışılabilir hale gelmişlerdir. Dolayısıyla belediyeler dışındaki yerel yönetim kurumlarımızın yerel hizmetlerin karşılanması ve yerel demokrasinin gelişmesindeki rolleri çok sınırlı kalmıştır[54]. Buna karşılık 1997 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre, nüfusun % 75.5'i[55]

---

ilçe kurulmadan, alt kademe belediyeleri kurularak, buralarda da 3030 sayılı Kanunun uygulanmasına geçilmiştir(**DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.234).

[52] **TOPRAK KARAMAN,** Kent Yönetimi ve Politikası, s.265; Nalan **SEVİM,** "3030 sayılı Kanun ve Yönetmeliğin Eleştirisi", Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Belediyeler Dergisi, Y.8, S.21, s.34,35.

[53] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3.Baskı, s.37.

[54] Belediyeler, İl Özel İdarelerinden farklı olarak, daha özerk bir yönetime sahiptirler. Bunun en somut göstergelerinden biri, belediye meclisi kararlarının bir çoğunun onaya gerek kalmadan, doğrudan doğruya uygulanabilir olmasıdır. Yine belediyeler, il özel idarelerinden farklı olarak, görevlerini yerine getirebilmek için özel kolluk gücüne sahiptirler. Belediye kolluğu denen bu özel kolluk sayesinde belediyeler, emir ve karalarına ilgililerin uymasını doğrudan doğruya sağlayabilme yetkisine sahiptirler(**NADAROĞLU,** s.222; A. Şeref **GÖZÜBÜYÜK,** "Yönetim Hukuku", 9. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara-1996, s.119). Bir İngiliz Uzman olan Hanson, İl Özel İdarelerinin kaldırılmasına

belediye sınırları içinde yaşamakta ve ülkemizde belediyeler giderek gelişme gösteren ve sayısal olarak sürekli artan temel yönetim birimi olarak dikkati çekmektedir[56].

Gerçekten belediyeler, belirli bir yerleşim biriminde birlikte yaşayan insanların doğumundan ölümüne kadar günlük yaşamını derinden etkileyen, evlerde kullanılan suyun sağlanmasına, temel gıda maddelerinin denetimine, çöplerin toplanmasına, sokakların, caddelerin düzenlenmesi, onarılması ve temizliğine, çevrenin korunmasına ve şehir içi ulaşımın sağlanmasına kadar bir çok temel ortak ihtiyaçlarını doğrudan ve dolaylı olarak karşılayan çok önemli bir yönetim birimleridir[57]. Belediyeler bu yönüyle yerel halk ile aynı ailenin üyeleri gibi bütünleşmek durumunda olan kurumlardır[58]. Halkın ihtiyaçları ve öncelikleri, doğrudan doğruya kendileri tarafından seçilerek oluşturulan karar organlarınca belirlenmekte ve yine halk tarafından seçilen belediye başkanınca programlanmakta ve yürütülmektedir. Böylece sistem iyi işletildiği oranda, yerel hizmetler daha hızlı, daha etkin ve daha ucuz bir şekilde karşılanabilmekte ve dolayısıyla kamusal kaynaklar daha verimli ve rasyonel olarak kullanılmaktadır. Zaten belediye yönetimin kuruluşunun temel nedenlerinden biri, hizmetlerin daha ekonomik ve etkin bir şekilde karşılanmasıdır[59]. Ayrıca belediyeler kamusal hizmetlerin en azından yerel nitelikli olanlarını üstlenerek, aynı zamanda, yerel yaşamdan uzak ve iş hacmi çok yoğun olan merkezi yönetimin yükünü hafifletmekte ve asli görevlerini daha etkin bir şekilde yapabilmesine olanak sağlamaktadır[60].

---

ilişkin olarak yaptığı önerisinde, "bu yönetimlerin kaldırılması, Türkiye'de hiçbir şeyin olduğundan daha kötü olmasına yol açmaz" demektedir(**KELEŞ / YAVUZ,** s.67).

[55] Kaynak: DİE., 1997 yılı genel nüfus sayımı kesin sonuçları.

[56] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler. 3.Baskı, s.8; Alaettin **ÖZKİPER,** "Mahalli İdareler Fikri, Doğuşu, Gelişme safhaları ve Öneriler", İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplumun Kalkınması Sempozyumu, DPT., SPD., Ankara-1989, s.62; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.141,149; **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.1; **GÜNDAY,** s.323. Cumhuriyetin ilanından önce 389 olan belediye sayısı, cumhuriyetin hemen başlarında 421 olmuştur(M. **DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.84; **ORTAYLI,** Belediye, s.402). Bugün ise, 1997 tarihi itibariyle belediye sayısı 2826'ya ulaşmıştır (DİE., 1997 yılı genel nüfus sayımı kesin sonuçları). Ayrıca Türkiye'de belediyeleşme süreci ile ilgili geniş bilgi için bkz.: Abdulkadir **TOPAL,** "Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu (İstanbul İçin Bir Model Önerisi)", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon-1999, s.62 vd.

[57] **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY,** s.9; **DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.94; **NADAROĞLU,** s.195.

[58] M. Ulvi **SARAN,** "Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.5, S.4, Temmuz-1996, s.20; Önder **ŞENYAPILI,** "Yerel Yönetim Kararlarına Halkın Katılımı", Mimarlık, Y.15, S.151, 1977/II, s.76.

[59] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler. 3. Baskı, s.46.

[60] **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY,** s.14.

Belediyeler, yerel hizmetlerin karşılanmasındaki başarıları ve ülke refahına katkıları kadar, aynı zamanda yerel ve ulusal demokrasinin sağlıklı işlemesi ve toplumda demokrasi kültürünün gelişmesi ve benimsenmesi bakımından da son derece önemli katkıları olan sosyal ve siyasal kurumlardır. Belediyeler üstlendikleri fonksiyonları dolayısıyla, halk tarafından en çok ilişki kurulan ve bilinen, diğer kurumlara oranla halka daha açık olan ve dolayısıyla halka en yakın olan yönetim birimleridir[61]. Halkın yönetime katılması ve kararları etkileyebilmesi, belediye yönetimi alanında daha yüksek oranda gerçekleşebilmektedir. Böylece hem, belediye meclislerinde yerel ihtiyaçların ve önceliklerin daha gerçekçi bir şekilde belirlenmesi, hem de halkın ve bu kurumlarda görev alanların demokratik deneyim kazanması sağlanmaktadır. Örneğin bir çok belediyede, belediye meclisinde başkanın partisinden olan meclis üyeleri çoğunluğu sağlayamamaktadır. Bu durumda başkan diğer partili üyelerin de desteğine ihtiyacı olmaktadır. Bu da onları daha ılımlı bir yönetime ve daha objektif davranmaya itmektedir[62]. Kısaca belediyelerin, ülkemizde yerinden yönetim ilkesine en uygun işleyen ve demokratik katılıma en fazla olanak tanıyan yerel yönetim türü olduğu söylenebilir[63]. Bu durum sadece ülkemiz için söz konusu olmamakta, Avrupa Topluluğuna üye ülkelerde de yerel yönetimlerin esas çekirdeğini belediyeler oluşturmaktadır[64].

c- Belediye Yönetiminin Organları

Belediyeler kendilerine verilen görevleri, kendilerine özgü organları aracılığıyla karara bağlar ve yürütürler. Genel olarak, yerel yönetimlerin iki temel organı vardır: Biri müzakere ve karar organı, diğeri de yürütme organıdır. Ülkemizde devletin şeklini ve yönetim biçimini belirleyen temel ve genel düzenleme olan Anayasa, yerel yönetimlerin, hangi organlardan oluşacağının belirlenmesini yasa koyucunun yetkisine bırakmıştır. Ancak bu konuda yasa koyucuyu bağlayıcı iki temel ilke getirmiştir (Any. m.127/I,II): Biri yerel yönetimlerin karar organlarının yerel halk tarafından seçilerek

---

[61] Mustafa **TAMER**, "Belediyeler (Yerel Yönetim Sisteminin Mevcut Durumu ve Geleceği) Bir Model Önerisi", Türk İdare Dergisi, S.415, Haziran-1997, s.50; **NADAROĞLU**, s.193; **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY**, s.10.

[62] **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY**, s.13.

[63] **ERYILMAZ**, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, s.11,12; **KELEŞ / YAVUZ**, s.24-31.

[64] Erdal **KARABAŞ**, "Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Yapıları", Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1991, s.171.

oluşturulması, ikincisi de yerel yönetim kuruluşlarının, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenmesidir[65].

Ülkemizde yürürlükte olan yasal düzenlemelere göre, 1580 sayılı Kanuna tabi klasik belediyeler ve 3030 sayılı Kanuna tabi büyük şehir belediyeleri olmak üzere iki tür belediye sistemi vardır. Her iki sistemde de belediye yönetiminin, ana hatlarıyla birbirine benzeyen belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olmak üzere üç ayrı temel yasal organı vardır. Avrupa Birliği ülkelerinde de yerel yönetimler benzer bir şekilde üç organdan oluşan bir yapılanmaya sahiptir[66]. Belediye meclisi, genel karar organı, belediye başkanı yürütme organı, belediye encümeni ise, hem karar hem de yürütme yetkileri olan karma niteliğe sahip bir kurul organdır[67]. Büyük şehir belediyeleri ile klasik belediyelerin yasal organları genel olarak birbirine benzemekle birlikte, bu organların oluşumu ve yetkileri bakımından bazı farklılıklar vardır.

aa- 1580 Sayılı Kanunun Uygulandığı Belediyelerin Örgütsel Yapısı

1580 Sayılı Kanuna göre, belediyelerin organları belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Belediye başkanı kural olarak seçimle, istisnai durumlarda atamayla göreve gelebilir. Belediye meclisi tamamen seçimle göreve gelen kişilerden oluşur. Belediye encümeni ise, hem seçim hem de atamayla göreve gelen iki tür üyelerden oluşur.

aaa- Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organıdır ve belediye teşkilatının en yetkili idari amiridir. Belediye başkanı, belediye emir ve yasaklarını,

---

[65] **TAMER,** Belediyeler, s.48; **ÖZKİPER,** s.82; **KABAALİOĞLU / YILDIRIM,** s,197,

[66] **KARABAŞ,** s.171vd.

[67] Belediye encümeni çoğunlukla karar organı olarak nitelendirilmekle birlikte ("Belediye başkanı yürütme, diğer ikisi karar organıdır" **NADAROĞLU,** s.217; "Belediye encümeni ikinci derecede danışma ve karar organıdır" **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.156; "Encümen belediye yönetiminin karar organından ikincisidir"**GÖZÜBÜYÜK,** Yönetim Hukuku, 9.Baskı, s.120; "Belediye encümeni, belediye yönetiminin karar organlarından ikincisi olmakla beraber, danışma organı niteliği de vardır"**KEŞEŞ / YAVUZ,** s.157), aynı zamanda yürütme organı niteliğinde olduğunu belirten yazarlarda vardır("Belediye encümeni, hem karar ve yürütme organı, hem de danışma organıdır" **DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.132; "Encümen hem karar hem de yürütme organı niteliğindedir"DPT., Mahalli İdareler ve Büyük şehir Yönetimi, s.110; Kubilay **TAŞDEMİR**/Ramazan **ÖZKEPİR,** "Belediye Başkanı ve Meclis Üyelerinin El Kitabı", Adil Yayınevi, Ankara-1998, s.96). Anayasa Mahkemesi de il daimi encümeni ile ilgili olarak verdiği bir kararında, encümenin görüşme, danışma, denetim, karar ve yürütme organı olduğunu, ancak karar organı olma niteliğinin ağırlık kazandığını belirtmektedir(22.3.1988 tarih , 1987/18 esas ve 1988/23 sayılı kararı, RG. 26 Kasım-1988, S.20001); Fikri **GÖKÇEER,** "Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı ve İl Özel İdareleri", İdarecinin Sesi Dergisi, C.4, S.4, 1990, s.27.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU

meclis ve encümen kararlarını yerine getirir ve mahkemelerde ve diğer ilgili yerlerde belediye tüzel kişiliğini temsil eder(1580 sayılı Kanun m.99-100). Belediye başkanı belediyenin en yetkili amiri olarak, belediyede çalışan kamu görevlilerinin atama, yükseltme, disiplin cezası ve işten çıkarma gibi işlemlerini karara bağlar(1580 sayılı kanun m.83/10), belediye mallarını idare eder, gelirlerini ve alacaklarını takip ve tahsil gibi görevleri yürütür. Ancak, belediye başkanı bütün yaptığı işlerden dolayı meclise karşı sorumludur. Başkan her toplantı döneminin başında, bir yıllık çalışma raporunu meclise sunmakla yükümlüdür. Eğer meclis üye tam sayısının 2/3'ü rapor aleyhine oy kullanır ve Danıştay da bu yetersizlik kararını onaylarsa, başkan görevden düşürülmüş olur. (1580 sayılı K.m.76). Ayrıca belediye başkanı, esasen bir yerel yönetim teşkilatı olan belediye yönetiminin yürütme organı ve kanuni temsilcisi olmakla beraber, bazı durumlarda merkezi yönetimin bir memuru gibi, kanunların ve hükümet emirlerinin yüklediği, genel yönetimle ilgili bir takım görevleri de yürütür[68].

Belediye başkanlarının göreve getirilmesiyle ilgili olarak, atama, doğrudan halk tarafından seçme ve meclis tarafından seçme gibi değişik ülkelerde değişik yöntemler uygulanmaktadır ve her yöntemin kendi içinde bir takım avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır[69]. Ülkemizde 1924 Anayasası döneminde, 1963 yılına kadar, belediye başkanlarının, 1580 sayılı Belediye Kanununun 89. maddesi gereğince belediye meclisi tarafından, kendi üyeleri arasından veya dışarıdan seçilmesi yöntemi uygulanmıştır. 19.7.1963'te 307 sayılı Kanun çıkarılarak, 1580 sayılı Kanunun 89.maddesi kaldırılmış ve belediye başkanlarının, doğrudan doğruya belde halkı tarafından çoğunluk esasına göre seçilmesi yöntemi getirilmiştir. Belediye başkanının, bu şekilde doğrudan halk tarafından seçilmesine güçlü başkanlık sistemi denilmektedir[70]. Bugün belediye başkanları ilke olarak, 2972 sayılı, Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanununun 2.maddesine göre, doğrudan doğruya beldedeki seçmenler tarafından, "serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm" esaslarına göre beş yılda bir yapılan yerel seçimlerle göreve gelmektedir. Belediye Başkanlığına seçilebilmek için, 2972 sayılı Kanunun 9.maddesine göre, belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğine sahip olmak gerekir. Bu konu ilgili bölümde geniş bir şekilde

---

[68] **NADAROĞLU,** Mahalli İdareler, s.218.

[69] ABD'de city manager denen kent yöneticileri, belediye meclisi tarafından bilgi, yetenek ve deneyimleri göz önüne alınarak dışarıdan atanmaktadır(**KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.214).

[70] **KELEŞ / YAVUZ,** s.160.

incelenecektir. Belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, onun belediye yönetimindeki gücünü arttırmıştır[71].

Ancak, belediye başkanının doğrudan beldedeki seçmenler tarafından seçilmesi kural ve genel uygulama olmakla beraber, yürürlükte olan yasalarımıza göre, halen belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından atama yoluyla göreve getirilebilmeleri mümkündür. 1580 sayılı Kanunun 94.maddesinin B, C ve D bentlerine göre, "Bakanlar Kurulunun gerek görmesi durumunda" il merkezi belediye başkanları İçişleri Bakanlığınca, il merkezi dışındaki belediye başkanları ise valiler tarafından atanabilir ve görevden alınabilir ya da bu gibi belediyelerde belediye başkanlığı görevi, İçişleri Bakanlığının teklifi ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile vali ve kaymakamların yetkisine verilebilir. Söz konusu madde de, bu yöntemlerin hangi durumlarda kullanılacağına ilişkin açık bir hüküm yer almamakta, sadece Bakanlar Kurulunun gerek görmesi üzerine tespit edilecek bazı belediyelerde uygulanabileceği belirtilmektedir. Doktrinde, atama yönteminin olağanüstü hal ve şartlar için düşünüldüğü ve ancak bu durumlarda kullanılabileceği ileri sürülmektedir[72]. Nitekim uygulama da bu yönde olmuş ve bazı istisnai durumlar dışında 94.madde hemen hemen hiç işletilmemiştir[73]. Bu hükmün, Anayasaya uygun olup olmadığı tartışılmakla beraber, "yerel halk tarafından seçilmiş kişilerce yönetilmek" ve "özerk bir yapıya sahip olmak" gibi, yerel yönetimlerin temel özellikleriyle ve Türkiye'nin onaylamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın öngördüğü temel ilkelerle bağdaşması mümkün değildir[74].

---

[71] **NADAROĞLU,** s.217; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi,s.152; **DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.138.

[72] Recep **YAZICIOĞLU,** "Mahalli İdare Reformu, Kalkınma ve Bürokrasi", İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplumun Kalkınması Sempozyumu, DPT., SPD., Ankara-1989, s.203; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.128.

[73] 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra ülkedeki bütün belediye başkanlıkları vali ve kaymakamlara verilmiş ve bu durum, 1963'te yerel seçimlerin yapılmasına kadar devam etmiştir. Aynı şekilde 12 Eylül 1980'den sonra da, belediyelerin hizmetleri aksatacak derecede politize oldukları ve yer yer anarşik olaylara karıştıkları gerekçesiyle, bütün belediye başkanları görevden alınmış ve yerlerine yenileri atanmıştır. Bu durum da 1984'te yerel seçimlerin yapılmasına kadar devam etmiştir(**TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3. Baskı, s.61; **KELEŞ / YAVUZ,** s.160). Bu iki olağanüstü dönem dışında, belediye başkanlarının atanması yöntemine, 1978 ve 1979 yıllarında Malatya, Ağrı, Hilvan, Fatsa, Labseki, Sarıköy, Tutak ve Cihanbeyli belediyelerinde başvurulmuştur(**DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.138).

[74] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3. Baskı, s.62; **GÜLER,** Yerel Yönetimler, s.257. Kimi hukukçu ve kamu yönetimciler, Anayasanın 127. maddesinin sadece karar organlarının halk tarafından seçilmesini öngördüğünü, bu bakımdan 1580 sayılı BK.'nun 94. maddesinin Anayasaya aykırı bir yönünün bulunmadığını ve kamu düzeni ve kamu yararı için böyle bir kurumun gerekliliğini ileri sürmektedirler. Kimileri de Anayasa, yürütme organı olan belediye başkanının atama ya da seçimle

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

bbb- Belediye Meclisi

Belediye Kanununun 3.faslının 20-76 maddeleri arasında düzenlenen belediye meclisi, belediye tüzel kişiliğinin bir tür parlamentosu ve belediye yönetiminin en yetkili karar organı olan belediye meclisi, doğrudan doğruya belde halkı tarafından, beş yıllık bir süre için seçilen ve beldenin nüfusuna göre en az 9, en fazla 55 üyeden oluşan bir organdır(2972 sayılı K.m.5/b). Örneğin nüfusu 10 binden az olan beldelerde belediye meclisi 9 üyeden, nüfusu 1 milyonu geçen şehirlerde ise 55 üyeden oluşmaktadır. Belediye meclisi üyeleri, her belde bir seçim çevresi kabul edilerek[75], onda birlik barajlı nispi temsil sistemiyle seçilirler. 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11.maddesinde belirtilen sakıncaları taşımayan ve 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye meclis üyeliğine seçilebilir.

Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçilmiş ayrıca bir başkanı yoktur[76]. Ancak, meclis her yıl dönem başı toplantısında kendi üyeleri arasından, gizli oyla iki meclis başkan vekili ile yeteri kadar katip üye seçer. Başkan vekilleri ve katipler meclis bürosunu oluştururlar. Belediye başkanının bulunmadığı toplantılarda, meclis başkanlığını 1. meclis başkan vekili, o da yoksa 2. meclis başkan vekili yürütür[77].

Belediye meclisinin, belediye bütçesinin ve kesin hesabın kabulü; çalışma programlarının hazırlanması ve yönetmeliklerin yapılması; imar planlarının onaylanması; belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanımına ilişkin kararların alınması; belediye adına yapılacak imtiyaz sözleşmelerinin düzenlenmesi; belediye vergi ve resimleriyle ilgili tarifelerin ve belediyenin yerine getirdiği hizmetlerin karşılığı olarak alınacak ücret tarifelerinin belirlenmesi gibi, BK.'nun 70.maddesi başta olmak üzere, diğer maddeleri ve ayrıca çeşitli kanunlarla belirlenen geniş bir görev ve

---

göreve getirilmesi konusunu yasa koyucunun iradesine bırakmış ve ayrıca yerel yönetimlerin, yerinden yönetim anlayışına uygun olarak düzenlenmesini öngördüğünden, 94. maddenin Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürmektedirler(**KELEŞ/YAVUZ,** s.161; **DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.139; **NADAROĞLU,** s.218).

[75] Büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerin belediye meclisi üyelerinin ve belediye başkanlarının seçiminde ise, her ilçe bir seçim çevresi olarak kabul edilir.

[76] Belediye meclisinin, belediye başkanından ayrı olarak seçilen meclis başkanı tarafından yönetildiği ülkeler vardır. Genellikle belediye başkanı veya kent yöneticisinin atanmış teknik bir kişi olması durumunda, meclis içinden seçilen başkan önemli görev ve yetkilerle donatılmaktadır(**KELEŞ / YAVUZ,** s.152).

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON M

sorumluluk alanı vardır[78]. Başka bir deyişle belediye meclisi, köyden büyük yerleşim yerlerinin en yetkili karar ve denetim organı olarak, belediye yönetiminin genel hizmet politikalarını belirlemek, gerekli kararları almak, alınan kararların ve yerel hizmetlerin yürütülmesini takip etmek ve denetlemek görev ve yetkilidir.

Belediye meclisi bu görevlerini, olağan ve olağanüstü olmak üzere yaptığı toplantılarda aldığı kararlarla yürütür. Belediye meclisi, her yıl Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olağan olarak toplanır. Bunun dışında başkan gerekli görürse acil ve önemli durumlarda, yazılı bir davetiye ile meclisi toplantıya çağırabilir. Ayrıca, meclis üyelerinin 1/3'ünün gerekçeli önerisi veya valinin gerekli görmesi durumunda doğrudan doğruya daveti üzerine, belediye meclisi olağanüstü toplantıya çağırılabilir. Meclisin olağan ve olağanüstü toplantılarının gündemi belediye başkanınca belirlenir ve en az bir hafta önceden üyelerin adreslerine gönderilir. Ayrıca yerel gazete ve uygun araçlarla halka duyurulur. Meclis toplantıları kural olarak halka açıktır. Ancak başkan veya üyelerin teklifi üzerine ve meclisin çoğunlukla kabul etmesi durumunda, meclis gizli oturumlar yapabilir.

Meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğuyla karar alır. Oyların eşit olması durumunda, başkanın katıldığı görüş tercih edilmiş olur. Belediye meclisi çalışmalarını yürütürken bazı konularda ayrıntılı araştırma ve incelemeler yapmak üzere, her toplantı süresi için, kendi üyeleri arasından[79], seçtiği kişilerden oluşan komisyonların kurulmasına karar verebilir. Belediye meclisinin kararları kural olarak, kanunda açıkça onaya tabi olduğu belirtilen istisnai durumlar dışında, herhangi bir makamın onayına gerek kalmadan doğrudan doğruya uygulanabilir (icrai nitelikte) kararlardır. Ancak belediye meclisinin bazı kararları, uygulamaya geçilmeden önce Vali, Danıştay veya Bakanlar Kurulu gibi, kararın içeriğine göre öngörülen makamın onayına tabi tutulmuştur. Belediye meclisinin çalışma yöntemi 10 Ağustos 1930'da çıkarılan 9824 sayılı yönetmelikle düzenlenmiştir. Bütün bu konular ayrıntılı bir şekilde ilgili bölümlerde incelenecektir.

---

[77] Belediye başkan vekilliği kurumu, 1987'de, 3394 sayılı Kanunla (RG. 30 Haziran 1987, No:19503) yeniden düzenlenmiş ve başkan vekillerine farklı durumlarda farklı görev ve yetkiler verilmiştir. Bu konuda geniş açıklama için bkz.: **KELEŞ / YAVUZ,** s.152,153.

[78] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3. Baskı, s.57; **DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.123-129; **KELEŞ / YAVUZ,** s.151; **NADAROĞLU,** s.220; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.155.

[79] Başka ülkelerde bu tür komisyonlara meclis dışından da üye seçilebilmektedir(**KELEŞ/YAVUZ,** s.153).

ccc-Belediye Encümeni

Belediye encümeni, hem karar, hem yürütme ve hem de danışma niteliğinde olan bir organdır. Fakat ülkemizdeki uygulamasında belediye encümenlerine verilen görevlere ve yürüttüğü fonksiyonlarına bakıldığında, karar organı olma yönünün daha belirgin bir niteliğini oluşturduğu görülmektedir. Encümen, 1580 sayılı BK.'nun 83.maddesi ile doğrudan doğruya yetkili olduğu görevler yanında, belediye meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda, kanunlarla belediye meclisine verilen görevleri yürütmektedir. Dolayısıyla, belediye meclisi her zaman toplantı halinde olmadığından, encümen, belediye yönetiminin ikinci derecede önemli bir karar organı olmaktadır. Çünkü encümen, belediye meclisinden farklı olarak, düzenli bir şekilde haftanın belli günlerinde toplanan ve sürekli görev yapan bir organdır[80].

Belediye encümeni, 1580 sayılı Belediye Kanununun 77.maddesine göre, belediye başkanının veya görevlendireceği birinin başkanlığında tabi ve seçilmiş üyelerden oluşur. Tabi üyeler, sayıları belediyenin büyüklüğüne ve örgüt yapısına göre değişen yazı işleri müdürü, hesap işleri müdürü, sağlık işleri müdürü, fen işleri müdürü, hukuk işleri müdürü ve personel müdürü gibi belediyenin hizmet birimlerinin baş yöneticilerinden oluşur. Seçimle gelen üyeler ise, belediye meclisinin her dönem başı toplantısında, tabi üyelerin yarısını geçmemek ve ikiden az olmamak üzere kendi üyeleri arasından seçtiği kişilerden oluşur. Yani, seçimle gelen üyelerin görev süresi bir yıldır, fakat görev süresi dolan üyelerin tekrar seçilmelerine herhangi bir engel yoktur. Görüldüğü gibi encümende atamayla gelen üyeler, seçimle gelen üyelere göre çoğunluktadır. Bu durumun, antidemokratik olduğu ve yerel yönetimlerin özerkliğiyle bağdaşmadığı için eleştirenler olduğu gibi, teknik açıdan gerekliliğini savunanlarda vardır[81]. Fakat uygulanmakta olan bu sistemin, belediye yönetiminde belediye başkanlarını, meclisine göre daha etkin bir konuma getirdiğinden şüphe yoktur. Çünkü belediye başkanları, belediyenin hizmet birimlerinin baş yöneticilerinin zaten amiri ve hiyerarşik üstü olduğundan, onları etkileyerek encümenden istediği kararları çıkarması mümkündür[82].

---

[80] **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.96; **DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.132; **NADAROĞLU,** s.221; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.156,157.
[81] **NADAROĞLU,** s.221.
[82] **KABAALİOĞLU / YILDIRIM,** s.199.

Belediye encümeninin başta 1580 sayılı BK.'nun 83.maddesi ve diğer maddeleri olmak üzere, diğer kanunlar ve mevzuatlarla verilen çok çeşitli görevleri vardır. Örneğin, başkan tarafından hazırlanan bütçe taslağının ilk incelemesini yapmak; ulaşım araçlarının ücret tarifelerini belirlemek; kamulaştırma kararı vermek; belediyenin yaptığı düzenlemelere uymayanları cezalandırmak; belediye memurlarının atanması, işten çıkarılması, terfi ve cezalandırılmalarına ilişkin başkanlıktan gelen önerileri incelemek ve karara bağlamak (1580 sayılı K.m.83); ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapıların yıkımına karar vermek (3194 sayılı K.m.32) gibi bir çok önemli konu encümen tarafından karara bağlanmaktadır. Ayrıca encümen bu şekilde doğrudan yetkili olduğu görevler yanında, belediye meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda kanunlarla belediye meclisine verilen görevleri yürütmekle de görevli ve yetkilidir[83]. Belediye encümeni yürüttüğü bütün görevlerinden dolayı meclise karşı sorumludur.

Encümen toplantı zamanlarını kendisi belirlemekle beraber, kendiliğinden herhangi bir konu hakkında görüşme yapamaz. Encümenin gündemini belediye başkanı belirler ve başkan tarafından encümene havale edilen işlerin en geç bir hafta içinde görüşülmesi gerekir. Bu nedenle, kural olarak, encümen haftada en az iki defa toplanır. Encümen toplantı günlerini önceden belirler ve bugünlerde düzenli olarak toplanır, görüşmelere başlanabilmesi için en az üye tam sayısının yarıdan fazlasının hazır bulunması gerekir. Özürsüz olarak üst üste üç defa toplantıya katılmayan üye istifa etmiş sayılır. Fakat bu üyenin belediye meclis üyeliği devam eder. Belediye encümeni toplantıya katılanların çoğunluğuyla karar alır[84]. Belediye encümeni de, belediye meclisi gibi incelemelerini ve işlerini kolaylaştırmak için, kendi üyeleri arasından inceleme ve araştırma komisyonları oluşturabilir.

bb- 3030 Sayılı Kanunun Uygulandığı Belediyelerin Organları

Bilindiği gibi, büyük şehir belediye yönetimi iki kademeli bir yönetim sistemidir. Alt kademede ilçe veya alt kademe belediyeleri, üst kademede ise büyük şehir belediyesi yer almaktadır. Her iki belediye yönetiminin organları, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olmak üzere genel olarak birbirine benzemekle

---

[83] M. Fatih **UĞURLU**, "Belediyelerin Yeniden Yapılanması İle İlgili Çözüm Önerileri", DPT. Yayını, Ankara-1995, s.35; **TOPRAK KARAMAN**, Yerel Yönetimler, 3.Baskı, s.61; **DÖNMEZ**, Mahalli İdarelerin Yapısı, s.134-137; **GÖZÜBÜYÜK**, Yönetim Hukuku, 9.Baskı, s.121; **ERYILMAZ**, Kamu Yönetimi, s.158; **KELEŞ / YAVUZ**, s.158.

[84] **UĞURLU**, s.16.

beraber, organların oluşumu ve işleyişi bakımından ararlarında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Büyük şehir belediyesine bağlı ilçe veya alt kademe belediyelerinin organları, 1580 sayılı Kanunla düzenlenen klasik belediyelerin organlarıyla aynı hukuki statüye tabidir ve yukarıda belirttiğimiz şekilde oluşmaktadır. Görüldüğü gibi büyük şehir belediye sistemi, sadece 3030 sayılı Kanunla düzenlenmiş değildir. Aynı zamanda 1580 sayılı BK.'nun, 3030 sayılı Kanununa aykırı olmayan hükümleri, büyük şehir belediyeleri içinde uygulanabilir temel düzenlemeler olarak geçerliliğini devam ettirmektedir[85]. Büyük şehir belediyelerinin organlarından başkan ve meclis, doğrudan beldedeki seçmenler tarafından seçilerek gelen kişilerden, encümen ise, başkan hariç tamamen atanmış kişilerden oluşmaktadır(3030 sayılı K. m.10,13,14).

aaa- Büyük Şehir Belediye Başkanı

Büyük şehir belediye başkanı, diğer belediyelerde olduğu gibi, büyük şehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından, çoğunluk usulüne göre, beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Büyükşehir belediye başkanı, büyük şehir belediyesinin tüzel kişiliğini temsil eder ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile belediye başkanlarına verilen görevlerin yanı sıra, ayrıca ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesi bakımından eşgüdüm ve koordinasyon sağlanmasından da sorumlu tutulmuştur(3030 sayılı K. m.14).

Büyükşehir ölçeğinin tamamında, belediye hizmetlerinin yürütülmesinde birlik ve beraberliğin sağlanması için büyükşehir belediye başkanına çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. İlk olarak, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir alanının tamamında genel koordinasyonun sağlanması amacıyla ayda en az bir defa, ilçe belediye başkanlarıyla toplantı yaparak konuyu görüşmesi gerekmektedir (Yönetmelik, m.42/6). İkinci olarak, ilçe belediyeleri tarafından yürütülen hizmetlerin etkinliğini sağlamak amacıyla gerekli gördüğü önlemleri alabilir ve bu amaçla gerektiğinde yerinde denetim yapabilir(3030 sayılı K. m.14/n). Ayrıca, 3030 sayılı Kanunun 14.maddesine göre, büyükşehir ve ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararların, görüş bildirmesi için büyük şehir belediye başkanına gönderilmesi zorunludur. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir veya ilçe belediye meclisi kararlarını aynen veya değiştirerek onaylayabileceği gibi, tekrar görüşülmesini de isteyebilir. Başkan meclis tarafından

[85] **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY**, s.24; **ERYILMAZ**, Kamu Yönetimi, s.163; **DÖNMEZ**, Mahalli

karara bağlanan bir konunun tekrar görüşülmesini istemesi durumunda, ilgili meclis, ancak 2/3 çoğunlukla kararında ısrar ederse karar kesinleşebilecektir(Yönetmelik, m.42)[86].

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasasının öngördüğü güçlü yürütme anlayışı, büyük şehir yönetimi sistemine de yansımıştır. Büyükşehir belediye başkanı, tamamı atanmış kişilerden oluşan, encümen aracılığıyla belediye yönetiminde etkili kılınmakla beraber, bu şekilde oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır. Ayrıca, 1580 sayılı Kanun ile düzenlenen gensoru ve yetersizlik kararıyla belediye başkanının düşürülmesi için öngörülen 2/3 çoğunluk şartı, büyük şehir belediye başkanları için 3/4'e(3030 sayılı K. m.14/VI) çıkarılmıştır[87]. Büyük şehir belediye başkanı, büyük şehir belediye meclisi ve encümen kararlarını uygulamak; büyük şehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve düzenli bir şekilde yönetilmesini sağlamak; belediye bütçesini hazırlamak; belediyenin gelir ve alacaklarını izlemek ve tahsil etmek; yetkili organların kararları doğrultusunda belediye adına sözleşmeler ve hukuki tasarruflar yapmak; büyük şehir daire başkanları ile diğer personelini atamak(3030 sayılı K.m.14,17); ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesi için gerekli koordinasyonu sağlamak gibi, belediye başkanı olmanın ve büyük şehir yönetimi sisteminin oluşturulmasının bir gereği olarak yasalarla verilen çeşitli görevleri yürütür. Ayrıca kimi istisnai durumlarda merkezi yönetimin bir memuru gibi, yasalarla verilen genel yönetimle ilgili hizmetleri de yürütür. Başkanın izin, hastalık, görevli olarak şehir dışına çıkması veya görevden uzaklaştırılması gibi herhangi bir nedenle geçici olarak görevinden ayrılması durumunda, başkanlığa, her yıl ilk olağan toplantıda meclis tarafından seçilen başkan vekili vekalet eder[88].

bbb- Büyük Şehir Belediye Meclisi

Büyük şehir belediye yönetiminin en yetkili karar organıdır. Bazı hallerde ilçe belediyelerinin de karar organı niteliğindedir. Diğer belediye meclislerinden farklı olarak, büyük şehir belediye meclisi üyeliği için ayrıca bir seçim yapılmaz. Büyük şehir

---

İdarelerin Yapısı, s.241.

[86] Bu konudaki tartışmalarla ilgili geniş bilgi için bkz.: Zuhal **DÖNMEZ**, "3030 sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde Vesayet", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.6, 1993, s.7 vd.

[87] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3.Baskı, s.108; **GÜNDAY,** s.341; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.166; **DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.245; **KABAALİOĞLU / YILDIRIM,** s.203; **KELEŞ / YAVUZ,** s.282; **GÖZÜBÜYÜK,** Yönetim Hukuku, 9.Baskı, s.127.

[88] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3.Baskı, s.109,110.

belediye meclisi 3030 sayılı Belediye Kanununun 10.maddesi ile, 2972 sayılı K.'nun 6. ve 24. maddelerin belirtilen esaslara göre şöyle oluşur: Büyükşehir belediye meclisi, büyük şehir belediye başkanının başkanlığında, büyük şehir sınırları içindeki ilçe veya alt kademe belediyelerinin başkanları ile her bir ilçe belediye meclisi için seçilen üyelerin beşte birinin toplamı kadar üyeden oluşur. İlçe belediye meclislerinden, büyük şehir belediye meclisine katılacak üyelerin tespiti, üyelerin seçiliş sırasına göre, baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle yapılır. Büyükşehir belediye meclisini oluşturan bu üyelerin, aynı zamanda ilgili ilçe belediye meclisi üyelikleri de devam eder[89].

Büyük şehir belediye meclisi, büyük şehir belediyesinin plan, program ve bütçesini görüşüp karara bağlamak; büyük şehir nazım imar planlarını yapmak; ilçe belediye meclislerince kabul edilen plan, program ve bütçelerini aynen ve değiştirerek kabul etmek; ilçe belediyelerince yürütülen belediye hizmetlerinde büyük şehir geneli içinde birlik, beraberlik ve koordinasyonu sağlayıcı kararlar almak, büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında veya ilçe belediyelerinin kendi arasında ihtilaf çıkması ya da farklı uygulamaların bulunması halinde bu ihtilafları ve farklı uygulamaları ortadan kaldırmak amacıyla yönlendirici ve düzenleyici karar ve tedbirler almak; yurt dışı belediyeleri ile ilişki ve işbirliği kurulmasına ve yurt içinde birlikler kurulmasına karar vermek(Yönetmelik, m.38) gibi çeşitli yasalarla verilen görevleri yürütmekle görevlidir. Ayrıca büyük şehir belediye meclisi, büyük şehir belediye yönetimini ilgilendiren her türlü konuyu ve sorunu tartışıp karara bağlamaya görevli ve yetkilidir[90].

Büyük şehir belediye meclisi, bu görevlerini, diğer belediyelerde olduğu gibi olağan ve olağanüstü olmak üzere yapacağı toplantılarda alacağı kararlarla yürütür. Büyük şehir belediye meclisinin olağan toplantıları Mart, Temmuz ve Kasım aylarında yapılır. Kural olarak bu toplantı süreleri en fazla 15 gündür. Ancak bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı en fazla 30 gün sürebilir. Gündemdeki görüşmelerin bitmemesi durumunda görüşme süreleri, nedeni valiye bildirilerek 15 gün uzatılabilir. Büyük şehir belediye meclisinin ilk olağan ve dönem başı toplantısı Mart ayındaki toplantısıdır.

---

[89] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3.Baskı, s.105; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.163; **GÖZÜBÜYÜK,** Yönetim Hukuku, 9. Baskı, s.126; **DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.241.

[90] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3.Baskı, s.106.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURU
DOKÜMANTASYON MERKE

Belediye başkan vekili ile meclis başkan vekilleri, başkanlık divanı ve diğer seçimler bu toplantıda yapılır. Ancak belediye başkan vekili olarak seçilen üye, ilçe belediyelerinde, belediye meclis üyeliğinden başka bir görev alamaz. Büyük şehir belediye meclisi bu olağan toplantı dönemleri dışında, önemli ve acele işlerin çıkması durumunda, 1580 sayılı Kanunla düzenlenen davet ve ilan prosedürüne uygun olarak olağanüstü toplantı yapabilir. Büyük şehir belediye meclisinin görüşmelere başlayabilmesi için, meclis üye tam sayısının yarıdan bir fazlasının hazır bulunması gerekir. Bu sayının hesabında, belediye başkanı üye tam sayısına dahil edilir. Toplantıya büyük şehir belediye başkanı veya meclis başkan vekillerinden biri başkanlık eder. Kararlar toplantıda hazır bulunan üyelerin çoğunluğuyla alınır. Oyların eşit olması durumunda, başkanın katıldığı görüş tercih edilmiş olur. Büyük şehir belediye meclisi de gerek görülen konularda inceleme ve araştırma yapmak üzere komisyonlar oluşturabilir[91].

ccc- Büyük Şehir Belediye Encümeni

Büyük şehir belediye encümeni, hem karar, hem de yürütme organı niteliğindedir. Diğer belediye encümenlerinden farklı bir yapıya sahiptir. Büyük şehir belediye encümeninde, büyük şehir belediye başkanı hariç, seçilmiş üye yoktur. Encümen üyelerinin tamamı, büyük şehir belediye yönetiminin hizmet birimlerinin üst yöneticilerinden oluşmaktadır. Büyük şehir belediye encümeninin kimlerden oluşacağı, 3030 sayılı Kanunun 13.maddesinde belirtilmiştir. Buna göre büyük şehir belediye encümeni; büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği birinin başkanlığında, genel sekreter, büyük şehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap, yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşmaktadır. Bu oluşumu demokratik yerel yönetim anlayışıyla bağdaştırmak mümkün olmadığı gibi, başkanı da büyük şehir yönetiminde tartışmasız bir konuma getirmiştir. Çünkü meclisin sürekli toplantı halinde olmaması ve encümenin de başkan tarafından atanan memurlardan oluşması, karar ve yürütme gücünün tek elde toplanmasına yol açacak bir sistem oluşturmuştur[92].

Büyük şehir encümeninin görevleriyle ilgili olarak, 3030 sayılı Kanun özel hükümler getirmemiştir. Dolayısıyla büyük şehir belediye encümeni 1580 Sayılı Kanun ve diğer kanunlarla verilen görevleri yürütür ve yetkileri kullanır. Yine 3030 sayılı

---

[91] M. **DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.242,243; **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3.Baskı, s.107.

Kanunun büyük şehir belediye encümeninin toplantı ve çalışma usulü ile ilgili, özel bir düzenleme getirmediğinden, encümen toplantı ve çalışmalarını 1580 sayılı kanunda öngörülen usul ve kurallara göre yürütür.

III- BELEDİYE MECLİSLERİNİN ETKİNLİĞİNİN ÖNEMİ

Yukarıda belirtildiği gibi yerel yönetimlerin ve dolayısıyla belediyelerin en temel özelliklerinden biri ve bu yönetimleri öne çıkaran unsur, bu kurumların yerel nitelikli hizmetleri daha etkin bir şekilde yürütebilme olanağına sahip olmalarıdır[93]. Kamu yönetimi yapısı içerisinde il, ilçe ve bucak şeklinde ülkenin her tarafına yayılan merkezi yönetim teşkilatı yanında, ayrıca yerel yönetim adıyla başka yönetsel kuruluşlar oluşturulmasının temel gerekçesi, değişik yerleşim yerlerine özgü yerel nitelikli hizmetlerin merkezi yönetimce atanan bürokrat ve memurlar yerine, doğrudan doğruya yerel halk tarafından seçilen kişilerce kararlaştırılıp yürütülmesinin yerel ihtiyaçlara ve önceliklere daha uygun olacağı düşüncesine dayanmaktadır[94].

Oysa günümüzde yerel kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülememesi, kamu yönetimi alanındaki temel sorunlardan biri haline gelmiştir. Sosyal sorunların çok yönlü ve çok nedenli olması dolayısıyla elbette bu sorunlar tek bir nedene bağlanamaz ve şüphesiz bunların bir çok nedeni vardır. Ancak bugün yakınılan pek çok sorunun, mevcut yönetim sistemimizin gerektiği gibi işletilememesi ve aşırı merkeziyetçi uygulamalar olmak üzere, iki temel nedenden kaynaklandığı söylenebilir. Ülkemizde hem ulusal hem de yerel düzeyde yönetim sisteminin meclis kanadı, gerektiği şekilde işletilememekte ve kendinden beklenen görev ve fonksiyonları etkin olarak yerine getirememektedir[95]. Meclisin oluşumu ve işleyişindeki eksiklik ve yanlışlıklar ise sistemin tamamını etkilemektedir. Yerel yönetimlere ilişkin sorunların

---

[92] **TOPRAK KARAMAN,** Kent Yönetimi ve Politikası, s.288; DPT. , Mahalli İdareler ve Büyük Şehir Yönetimi, s.110; **DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.244.

[93] Bilâl **ERYILMAZ,** "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.2, Mart-1995, s.90; **ÇİTCİ,** s.1; **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.55, **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.42,54; **NADAROĞLU,** s.30,31.

[94] M. Dilys **HILL,** "Democratic Theory and Local Government", Allen and Unwin, Londan-1974, s.15-99; **KELEŞ,** Yerel Yönetim ve Siyaset, s.38,58.

[95] **NADAROĞLU,** s.202; Cevat **GERAY,** "Belediyelerimizin Yapısal Sorunları", AÜSBFD., C.32, S.1-4, Ankara-1997, s.49.

önemli bir kısmı, sistemin meclis kanadının oluşumu ve işleyişindeki demokratik niteliklerin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır[96].

Yönetim tekniği açısından yerel, hizmetlerin yürütülmesinde etkin bir yönetim biçimi ve aracı olarak görülen yerel yönetimlerin, bu amaca hizmet edebilmeleri için bütün organlarıyla demokratik ilkelere uygun olarak oluşturulmaları ve işletilmeleri zorunludur[97]. Yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri etkin bir şekilde yürütebilmeleri için sadece özerklik, yeterli kaynak ve nitelikli personel gibi unsurlara sahip olmaları yeterli değildir. Bunun için ayrıca bir önkoşul diyebileceğimiz diğer bir unsurun daha olması gerekmektedir. O da yerel ihtiyaçları ve öncelikleri yerel politikalar haline getirecek olan demokratik bir temsil mekanizmasının varlığıdır[98].

Günümüzde nüfus artışı ve yönetim alanlarının genişlemesi gibi nedenlerle, bütün toplum üyelerinin bir araya gelerek belirli bir yönde karar almaları veya kamusal mal ve hizmetlere olan tercihlerini doğrudan doğruya yansıtmaları mümkün olmadığından ve her konuda referanduma da baş vurulamayacağından zorunlu olarak temsili demokrasi uygulanmaktadır. Toplum, ulusal düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de yönetime katılma ve denetleme hakkını, büyük ölçüde temsilcileri aracılığıyla kullanmaktadır[99]. Her ne kadar, temsili demokrasi, toplumun tam olarak iradesini yansıtmadığı gerekçesiyle eleştirilmekte[100] ve düşünceler halkın yönetime katılmasını sağlayacak yeni yöntem arayışlarında yoğunlaşmakta ise de, seçim mekanizması ve temsil sistemi, yine de toplumdaki genel eğilimin saptanmasında ve demokrasinin gerçekleşmesinde bu güne kadar geliştirilen en önemli ve en etkili araç olma özelliğini hala devam ettirmektedir[101]. Özellikle ülkemizde, seçim dışında yönetime katılma yolları biçimsel de olsa henüz kurumsallaşmamış olduğundan, seçim mekanizması ve temsili kurumlar yönetim sistemimizin demokratikleşmesi açısından, gelişmiş demokratik ülkelerde

---

[96] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.3; Cevat **GERAY,** "Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.5, Eylül-1993, s.14; **ERYILMAZ,** Küreselleşen Dünyada, s.91; Firuz Demir **YAŞAMIŞ,** "Belediye Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.2, Mart-19993, s.17.

[97] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.55,59.

[98] **ÇİTCİ,** s.2.

[99] **ÇİTCİ,** s.228; **NADAROĞLU,** s.28,29; **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.54

[100] Coşkun Can **AKTAN,** "Çoğunlukçu Temsili Demokrasi Bir Fazilet Rejimi Değildir", Demokrasi Gündemi, Türk Demokrasi Bülteni, S.18-1994/II, s.69, 70; **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.56; **NADAROĞLU,** s.28-30; **ÇİTCİ,** s.24, 45.

[101] George S. **BLAIR,** "Government at the Grosse Roots", 3rd. Edition, California-1981, p.2-3; **SARTORİ,** s.469; **ÇİTCİ,** s.4, 5, 20.

olduğundan çok daha büyük önem arz etmektedir[102]. Kısaca tüm tartışmalara rağmen günümüz toplumunda demokrasi uygulamaları için "temsil sistemine" alternatif olacak bir yöntem ortaya konamamıştır ve ulusal düzeyde olduğu gibi, yerel düzeyde de demokratik ve etkili yönetimi sağlamanın asgari ve en önemli şartı, seçilmiş organlara sahip olmaktır[103].

Bununla beraber, yerel yönetimlerin organlarının salt yerel halk tarafından seçimle belirleneceğinin öngörülmüş olması ve demokratik kurum ve kurallarının biçimsel olarak varlığı, uygulamada bu kurumların demokratik kurumlar olarak nitelendirilebilmeleri için yeterli olmamaktadır[104]. Yayla, bu gerçeği şöyle dile getirmektedir: "Gönüllerde, düşüncelerde özlem ve tutkuya dönüşen ilkeler, anayasalarda yıldızlaşsalar bile gerçeklere yenik düşmekten kurtulamıyorlar"[105]. Yerel yönetimlerin varlığının (temsili demokrasinin) mantığı ve temel gerekçesi, yerel halkın karar alma sürecine gerçekten sürekli ve eylemli bir şekilde katılması varsayımına dayanmaktadır[106]. Oysa temsili organlar, uygulamada halkın dengeli bir temsilini yansıtmamaktadır[107]. Ülkemizde yerel meclislerde belli toplumsal gruplar egemen durumdadır ve yerel meclislerde yerel halkın çıkarlarından çok, özel çıkarlar temsil edilmektedir[108]. Bu durum, bir çok araştırmacı tarafından bilimsel olarak ortaya konduğu gibi[109], oda ve birlik şeklinde örgütlenen grupların yayın organlarında da

---

[102] Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.112.

[103] **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.43; **NADAROĞLU,** s.29.

[104] **ÇİTCİ,** s.15; **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.49.

[105] Yıldızhan **YAYLA,** "Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve tefrik-i Vezaif", İÜSBF, Yayını No.56, İstanbul-1982, s.174.

[106] **BLAIR,** s.3; **ÇİTCİ,** s.12; **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.56.

[107] 1994 yılında yapılan kapsamlı bir araştırmaya göre, meclis üyelerinin büyük çoğunluğu (% 60.7), bugünkü seçim sistemiyle halkın belediye meclislerinde yeterince temsil edilmediği görüşündedirler. Hatta nüfus arttıkça bu oran daha da artmakta, büyük şehir belediyelerinde bu oran % 81.2'ye kadar çıkmaktadır(**KELEŞ/HAMAMCI,** s.30); Özlem **BAHÇELER,** "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Temsil Geleneği, İzmir Büyük şehir Belediyesi İçin Bir Yaklaşım", Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, DEÜSBE, İzmir-1992. Bu çalışmada da yerel siyasetin esnaflaştığı sonucuna varılmaktadır (s.107); **ÇİTCİ,** s.75.

[108] **NADAROĞLU,** s.29;**ÇİTCİ,** s.15-75;**KELEŞ,**Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.42-56.

[109] Zerrin **TOPRAK KARAMAN,** "Türkiye'de Kentleşme ve Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi", İzmir-1995, s.55; **GERAY,** Belediyelerimizin Yapısal Sorunları, s.50,60; **HILL,** s.140; Mümtaz **SOYSAL,** "Politik Gelişmemizde Mahalli İdarelerin Rolü", Mahalli İdareler ve Ulusal Kalkınma, Ankara-1971, s.66; Metin **KAZANCI,** "Yerel Yönetimler Üzerine Bir Kaç Not", Amme İdaresi Dergisi, C.16, S.4, Ankara-1983, s.50; **SARTORI,** s.472; Tevfik **ÇAVDAR,** "Müesses Nizamin Uç Beyleri:Belediyeler", Bilim ve Sanat, No:81, 1987, s.15, 16; Erol **KÖSE,** "Yerel Yönetimlerde Yeni Örgütlenmelere Doğru", Mimarlık, Y.15, S.151, 1977/II, s.57; Ruşen **KELEŞ,** "Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay", Seha L. Meray'a Armağan, C.2, AÜSBF Yayını, Ankara-1982, s.418,419; Deniz

açıkça dile getirmektedir[110]. Örneğin İzmir Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği, "Birlik Dergisi"nin Haziran 1995 sayısında, 27 mart 1994 yerel seçimlerinde başarılı sonuçlar aldıklarını, ikisi belediye başkanı olmak, üzere 32 esnaf teşkilatı mensubunun belediye veya il genel meclisinde ve komisyonlarında görev almaları müjdeli bir haber olarak duyurulmaktadır[111]. Dolayısıyla uygulamada meclisler toplumun dengeli bir temsilini yansıtmadığından, yerel yönetimler teorisiyle öngörülen amaç büyük ölçüde gerçekleşemediği gibi, yerel yönetim uygulamalarının da teoride öngörüldüğü kadar demokratik olmadığı ortaya çıkmaktadır[112].

Dolayısıyla yönetimin demokratik olmasının asgari koşulu, doğrudan halk tarafından seçilmiş organlara sahip olmak ise de, her temsile dayanan yönetim demokratik değildir[113]. Aynı şekilde yerel yönetimleri de salt seçilmiş organlara sahip olmalarından ötürü demokrasiyle özdeşleştirmek doğru olmamaktadır. Bu nedenle temsil sürecine ilişkin kurum ve kurallardan kaynaklanan bu tür sorunların, bunlar uygulamadan kaynaklanan bazı sorunlardır diye gözardı edilmemesi gerekmektedir[114]. Kuramlarla gerçekler birbirine uymuyorsa, bir şeyler yanlış veya eksik yapılıyor demektir. Örneğin yerel demokrasi düşüncesinin dayandığı temsil anlayışı, bilinçli bir seçmen ve genel çıkarları savunacak bir temsilci idealine dayanmaktadır. Buna göre belirli aralıklarla seçimler yapılacak ve bu seçimlerle doğrudan halk tarafından seçilen temsilciler, yerel halkı temsil edici bir nitelikte olacak ve yerel halka karşı sorumlu olacaktır. Ancak yukarıda belirtildiği gibi, ne yerel temsilciler varsayıldığı ölçüde yerel halkı temsil etmekte ve nede onlara karşı bir sorumluluk taşımaktadırlar.

Aynı şekilde, yönetim sistemiyle iç içe girmiş olan ve yönetim sisteminin işleyişini doğrudan doğruya etkileyen siyasal partiler, gerektiği şekilde işlememekte ve politikacı-yönetici-halk arasıda ne yasal ne de geleneksel olarak sağlıklı ve tutarlı bir ilişki kurulamamıştır. Demokratik toplum düzeninin temel unsurları olarak kabul edilen siyasi

---

GÜRSEL/C. Hakan **ARSLAN,** "Güçlü Yerel Yönetimler Şart mıdır?", Türkiye Günlüğü, S.26, Ocak-Şubat-1994, s.13.

[110] Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, Cumhuriyetin 50. Yılında Esnaf ve Zanaatkarlar, Güneş Matbaası, Ankara-1973.

[111] İzmir Esnaf ve Sanatkarlar Odası Birliği, Birlik, Y.1, S.3, Mayıs-Haziran-1995, s.19.

[112] **GÜLER,** Yerel Yönetimler, s.2; **NADAROĞLU,** s.29.

[113] **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.49; **ÇİTCİ,** s.24.

[114] Demokrasi ile yerel yönetimler arasında yakın bir ilişki olduğu yönündeki görüşler idealleri ifade ederken; aksi yöndeki görüşler uygulamada karşılaşılan sorunlara dayanmaktadır(**ÇİTCİ,** s.13).

partilerin işleyişi hiç de demokratik değildir[115]. Siyasi partilerin demokratik ilkelere göre işlememesi, meclisin kuruluş amaçları doğrultusunda çalışmasını engellemekte ve sistemin bozulmasına neden olmaktadır. Siyasi partilerin yerel örgütleri, genel başkanın kişiliğinde genel merkezle özdeşleşmiş olduğundan yerel temsilcilerin seçiminde yerel topluluktan çok, parti örgütleri etkili olmaktadır[116].

Bu tür kuramla uygulama arasındaki çelişkileri ortadan kaldırmak için, siyasi parti ve meclis gibi kurumları biçimsel olmaktan çıkarıp fonksiyonel hale getirmek gerekir. Bu bağlamda belediyelerde etkinlik ve demokratikliği sağlayabilmek için, öncelikle yerel yönetim ve yerel demokrasi teorileriyle varsayıldığı gibi, kurumun en önemli demokratik unsurunu oluşturan ve beyin fonksiyonunu icra edecek olan yerel meclislerin temsili niteliğinin arttırılması, kesimsel çıkarları engelleyecek güce kavuşturulması ve fonksiyonel hale getirilmesi gerekir. Ülkemizde yerel meclislere ilişkin en büyük çelişki, halka en yakın organlar olmakla birlikte, üyelerinin halktan kopuk olmasıdır[117]. Yerel yönetimlerin kurulmasından itibaren 100 yılı aşkın bir süre geçmesine rağmen hala topluma mal olamamalarının belki de en önemli nedeni, bu kuruluşlar ile ve özellikle meclis üyeleriyle halk arasında demokratik geleneklere uygun ve sağlıklı ilişkilerin kurulamamasıdır. Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini artırıcı düzenlemelerin yapılmasından önce, meclis üyeleri ile yerel halk arasında sağlam ve sağlıklı bir ilişkinin kurulması zorunludur. Bunun için öncelikle, belediye meclis üyelerinin seçiminde uygulanacak seçim sistemi, adayların kişiliklerini ve niteliklerini ön plana çıkaracak şekilde düzenlenmesi gerekir. Ayrıca halkı özendirip karar sürecine sürekli ve eylemli bir şekilde katılımını sağlamak, sonra da katılımı kolaylaştıracak yöntemleri geliştirmek gerekir[118].

---

[115] Süheyl **BATUM,** "Türkiye'de Devlet-Toplum İlişkilerine Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış", Yeni Türkiye, Yıl.1, S.4, 1995, s.20.

[116] **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.55,56; Musa **EKEN,** "Kamu yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", Amme İdaresi Dergisi, C.27, S.2, Haziran-1994, s.53; **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.3, 5; **GERAY,** Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi, s.14.

[117] Yerel yönetimlerle halk arasındaki en yakın ilişki sadece oy verme işlemi ile sınırlı kalmaktadır. Yönetim sürecinde yönetimi belli gruplar etkilemekte ve çıkarları doğrultusunda yönlendirebilmektedirler (**ÇİTCİ,** s.17; **KAZANCI,** s.50).

[118] **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.53,55,56; **HİLL,** s.71; **YAYLA,** Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, s.173; Enis **YETER**/Mustafa **DÖNMEZ,** "Avrupa Konseyi'ne Üye Ülkelerde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Seçilmiş Temsilcilerinin Statüleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım-1995, s.71; **GÜLER,** Yerel Yönetimler, s.6; **ÇİTCİ,** s.9.

İşte bu tür saptamalar doğrultusunda bu çalışmada, belediye meclislerinin halkın en geniş bir şekilde temsilini ve katılımını sağlayacak bir yapı ve işleyişe nasıl kavuşturulabileceği ve meclis üyeleri ile yerel halk arasındaki ilişkinin nasıl sağlam bir statüye oturtulabileceği araştırılıp ortaya konması amaçlanmaktadır. Aynı şekilde, ülkemizin özellikleri dikkate alınarak, yerel meclislerin kuramsal olarak kendilerinden beklenen fonksiyonu en iyi bir şekilde yerine getirebilmelerine olanak sağlayacak ve bunu kolaylaştıracak en rasyonel yöntemler ortaya konmaya çalışılacaktır. Ayrıca "yerel meclisler ile yöre halkı her gün karşı karşıyadır" gibi ülkemizdeki uygulamalarla çelişen saptamalar ve "yerel meclislerin yerel hizmetler üzerinde etkinliğinin artırılmasıyla halkın da meclisler üzerinde denetimi artacaktır"[119] gibi bir çok varsayım ve tasarımların gerçekleşebilirliği ve sistemle entegrasyonunun sağlanabilirliliği irdelenecektir.

[119] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.57.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI KAVRAMI VE BELEDİYELERDE KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI

I- KAMU POLİTİKASI KAVRAMI

Kamu politikası, siyasi yöneticiler tarafından toplumsal sorunların tanımlanması ve bunların çözümü için öngörülen bir takım eylemler ve yöntemler arasında yapılan tercih ve belli bir yönde alınan karardır[1]. Kamu politikası kavramı esas itibarıyla bir karar işlemdir. Belli bir konuda veya alanda görevli ve yetkili kişilerin bir araya gelerek toplumsal bir problemin en kolay bir şekilde nasıl çözüleceğini, bir kamu hizmetinin en kolay ve en iyi bir şekilde nasıl yapılacağını veya bir ilkenin içeriği ve konulmasını karara bağlamalarıdır[2].

Yerel kamu politikası ise, yerel ortak nitelikli kamu hizmetleriyle ilgili temel hedeflerin ve ilkelerin belirlenmesine yönelik karar işlemler olarak tanımlanabilir[3]. Yerel düzeyde çalışma programlarının hazırlanması, yönetsel düzenlemelerin yapılması, alternatif çözüm önerileri arasında tercih yapılması ve sorunları çözecek en uygun yöntemlerin belirlenmesi yerel kamu politikalarını oluşturur. Belli aralıklarla yapılan seçimlerle yönetimde söz sahibi olan kişilerin kent planlaması, çevrenin korunması, yerleşme, konut, gecekondu sorunu gibi görev alanlarına özgü olarak, yürütülmesi gereken kamu hizmetlerine ilişkin yaklaşımları ve tercihleri onların politikalarını oluşturur. Yerel siyasal süreçte bu tür konularda farklı çıkarları savunan değişik görüşler ileri sürülür, bunlar üzerinde görüşmeler yapılır ve sonuçta belli bir noktada uzlaşmaya varılarak karar verilir. Bu şekilde siyasal bir organ olan belediye meclislerinin, görev alanlarına giren konularda verdikleri kararlar, belediyelerin kamu politikalarını oluşturmaktadır.

---

[1] Henry Cambell **BLACK,** "Black's Law Dictionary", Sixth Edition, 1990, s.1231; Doğan **CANMAN,** "Devlet İşlerinde Bilimden Yaralanma", Amme İdaresi Dergisi, C,2, S.2, Haziran-1969, s.331,332; Bilâl **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, Üniversite Kitapevi, İzmir-1994, s.10,39; Namık Kemal **ÖZTÜRK,** "Siyasal Kararların Alınmasında Teknokratların Etkisi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, DEÜ., SBE., İzmir-1994, s.4.

[2] Karar, bir işi en iyi yapmak için yapılan zihinsel faaliyet sonunda varılan sonuçtur. Karar verme, kişisel bir sonuçlandırmadır. Karar alma ise bir çok kişinin bir araya gelerek bir problemin nasıl çözüleceğinin veya bir ilkenin kabulüdür(Metin İlyas **AKSOY,** "İdarede Karar verme Olayı", İdarecinin Sesi Dergisi, C.9, S.51, Mayıs-1995, s.19).

[3] Ersin **KALAYCIOĞLU,** "Çağdaş Siyasal Bilim", Beta Yayınları, İstanbul-1984, s.8.

Ancak burada kullandığımız politika kavramını, günlük hayatta anlaşıldığı gibi dar anlamıyla ve partizanlık kavramı ile karıştırmamak gerekir[4]. Bu çalışmada politika kavramı, devlet işlerini yürütme ve yönetme ve bir amaca varmak için izlenen yöntem anlamında kullanılmaktadır. Örneğin, bir belediye başkanının ulaşım, su ve kanalizasyon gibi bir takım hizmetler bakımından gecekondu bölgelerine öncelik vermesi, söz konusu belediyede bu dönemde siyasal yetki ve otoriteye sahip olan yönetimin benimsediği bir kamu politikası sayılabilir. Fakat, mahalle veya semtler arasında hizmetlerde önceliğin, alınan oy oranlarına göre belirlenmesi, sözünü ettiğimiz anlamda bir politika değil partizanlık olur[5].

II- BELEDİYELERDE KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI SÜRECİ

Kamu politikaları veya siyasal kararlar, belli aşamalardan geçerek oluşurlar. Toplumdan ve sistemin kendisinden gelen istekler, bu aşamalardan geçerek şekillenir ve kararlara dönüşür. Demokratik siyasal sistemlerde kamu politikalarının oluşumu süreci, siyasal kurumların içinde ve dışında yer alan organizasyonların ve bireylerin karşılıklı ilişkilerini gerektiren ve çok sayıda faktörün rol oynadığı oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir[6]. Kamu politikalarının oluşumu sürecine ilişkin olarak kesin bir şablon yoktur. Nerede başlayıp nerede bittiği kesin hatlarla belli değildir. Siyasal siteme gelen taleplerin kararlara dönüştürülmesini, kararların uygulanmasını, hatta kararların sisteme gelmeden önceki ilk doğuş aşamalarını da içerir. Bu bakımdan kamu politikalarının oluşumu sürecinin sınırlarının kesin olarak çizilmesinin olanaksız olduğu söylenmektedir[7].

---

[4] Siyaset Arapça kökenli bir kelime olmasına karşılık, politika batı dillerinde kullanılan bir kelimedir. İngilizce de ise, siyasetle ilgili politics ve policy olmak üzere iki kavram bulunmaktadır. Policy, bir kimsenin, bir grubun veya bir yönetsel kurumun belli bir konudaki anlayışını, izlediği yol ve metodunu yada icraatını ifade etmektedir. Politics ise, siyasal gücü ele geçirmek veya etkinlik sağlamak amacıyla her birinin kendi siyasası (policy), yani kendi hedefleri, çıkarları ve bazen de felsefesi bulunan kişilerin, kurumların veya grupların giriştiği yarış ve eylemlerin tümünü ifade eder. Türkçe'de bu ikisi arasında bir ayrım yapmak için birincisine siyasa, ikincisine de siyaset denmektedir. Ancak, çoğu zaman her iki anlam için de politika kelimesi kullanılmaktadır(Zerrin **TOPRAK KARAMAN,** Kent Yönetimi ve Politikası, 3.Baskı, İzmir-1995, s.218, dnt.2; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.37,38; Ejder **YILMAZ,** Hukuk Sözlüğü, 3.Baskı, Ankara-1985, Politika kelimesi; **BLACK,** s.1157,1158).

[5] Ruşen **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, 2.Baskı Cem yayınevi, İstanbul-1994, s.335,336.

[6] Cemil **OKTAY,** "Siyasal Sistem ve Bürokrasi", 2.Baskı, Der Yayınları, İstanbul-1997, s.16vd.; **ÖZTÜRK,** s.4,5; Aytaç **EKER** / Asuman **ALTAY** / Mustafa **SAKAL,** "Maliye Politikası", Ankara-1994, s.256.

[7] Charles E. **LINDBLOM,** "The Policy-Making Process", Prentice-Hall İnc., New Jersey-1983, s.3. Aynı doğrultuda, İlter Turan, siyasal sürecin başlangıcı ve bitişi belli olan bir olgu olmayıp, aralıksız devam

Ayrıca yerel kamu politikalarının oluşumu sürecini ve bunları etkileyen unsurları, ne yerel yönetim birimlerinin sınırları içine hapsetmek ve ne de kendi başlarına bir amaçmış gibi ele almak mümkündür. Yerel kamu politikalarının oluşumu, merkezi yönetimin yürüttüğü politikalardan ve ulusal siyasal ortamdan geniş ölçüde etkilenmektedir[8]. Örneğin Kamu İktisadi Teşekküllerinin özelleştirilmesi politikalarıyla birlikte, belediyeler tarafından kurulan işletmelerin özelleştirilmesi eğiliminin de güçlenmesinde ve işçi ücretlerinin belirlenmesinde olduğu gibi, belediyelerde uygulanan politikalar ülke genelinde benimsenen politikalardan etkilenmektedir. Bu nedenle kamu politikalarının oluşumuna doğrudan veya dolaylı olarak katılan unsurları ve etkinlik derecelerini doğru bir şekilde analiz edebilmek için kamu politikalarının oluşumu sürecinin belli aşamalara ayırarak incelenmesi gerekir. Ancak burada yerel düzeyde kamu politikalarının oluşturulmasını genel hatlarıyla ve daha çok belediye yönetimleri açısından ele alınacaktır.

A- KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASININ AŞAMALARI

Toplumun tercihlerinin yönetime yansımasını sağlayan siyasal (politik) süreç sistem içinde yer alan, sitemin kurumsal yapısını oluşturan ve mekanizmanın işleyişini yürüten kurumlar ile sitemin kurumsal yapısı dışında yer alıp sitemin işleyişini etkileyen çeşitli unsurlardan ve bunların faaliyetlerinden meydana gelmektedir[9]. Siyasal sistemin değişik aşamalarında yer alan ve sistemin normal işleyişini sağlayan kurumlar, sürecin her bir aşamasında ayrı ayrı incelenecektir. Siyasal iradenin oluşumunu etkileyen unsurlar ise ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

Bütün siyasal kararlar tek bir noktadan alınmamaktadır. Siyasi kararlar (kamu politikaları), belli aşamalardan geçerek oluşmaktadırlar. Kamu politikalarının oluşumu sürecinde etkili olan seçmenler, partiler, politikacılar, bürokratlar ve baskı grupları gibi

---

eden dinamik bir süreç olduğunu belirtmektedir(İlter **TURAN**, "Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış", Dert Yayınları, 3.Baskı, İstanbul-1986, s.15). **ERYILMAZ**, Kamu Yönetimi, s.37,39; Veysel **ATASOY**, "Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi", Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul-1992, s.19.

[8] **KELEŞ**, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.89; **ÖZTÜRK**, s.5.

[9] Siyasal süreç ve aşamalarla ilgili geniş bilgi için bkz.: **TURAN**, s.10vd.; Selim **KASKA**, "İstanbul'da Kent Yönetimi", Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, İstanbul-1989, s.20. Hedeflerin belirlenmesi, önceliklerin tayini, maddi ve manevi değerlerin dağıtımı ve sorunların çözümü için bağlayıcı kararlar alma ve uygulama süreci "politika tayini" olarak tanımlanabilir(Rafet **ÇEVİKBAŞ**, "Kamu Bürokrasisinin Politika Tayini Sürecindeki Rolü", Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.11, S.3-4, 1997, s.120).

çeşitli kurumlar ve unsurlar, bu aşamalarda yaptıkları faaliyetlerle kararları şekillendirmektedirler[10]. Bütün siyasi faaliyetler karar alma sürecini etkilemeye yöneliktir[11]. Siyasal süreç içinde beliren tercih ve kararlar siyasal ve yönetsel organların kararlarıyla somutlaşır. Kamu politikalarının oluşumu süreci genel olarak siyasal ve yönetsel olmak üzere iki aşamaya ayrılmakla birlikte, bu çalışmada sürecin daha iyi anlaşılabilmesi için üç aşama halinde incelenecektir. Demokratik bir siyasal sistemde ve yönetim biçiminde kamu politikalarının oluşumu (politik iradenin oluşumu), üst noktada genel bir formda başlayıp aşağıya doğru belirginleşerek somut kararlara dönüşmektedir[12].

İlk olarak, yerel kamu politikaları, genel olarak ülke düzeyinde yerel yönetimlere ilişkin olarak merkezi yönetim tarafından benimsenen ve yürütülen temel politikalardan büyük ölçüde etkilenmektedir. Kalkınma planlarında ve hükümet programlarında yer alan görüşler ve politikalar ve ilgili yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin oluşturacakları politikaların bir ölçüde genel çerçevesini belirlemektedir. Kent yönetimleri her ne kadar ayrı bir tüzelkişiliğe ve özerkliğe sahip kuruluşlar ise de, kentsel politikaların oluşumunu, ulusal düzeyde benimsenen politikalardan tamamen bağımsız olarak düşünmek mümkün değildir. Her şeyden önce belediyelerin yapısı, işlev alanları ve organlarının çalışma biçimi ile ilgili temel kurallar merkezi yönetim tarafından konulmaktadır. Özellikle ülkemizde merkeziyetçi yönetim anlayışı egemen olduğundan, kent yönetimlerinin yetki ve kaynakları büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla yerel veya kentsel kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesi, öncelikle merkezi yönetim tarafında belirlenen bir çerçeve içinde kalmak zorundadır[13]. Ayrıca yerel yönetimler konusunda faaliyet gösteren uluslararası örgütlerin yaptıkları çalışmalar ve aldıkları kararlar da, belli ölçüde yerel kamu politikaların oluşumunu etkilemektedir.

---

[10] **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.261, 262.

[11] İlter **TURAN,** "Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış", Der Yayınları, İstanbul-1976, s.19; **ÖZTÜRK,** s.5.

[12] Michael P. **BARBER,** "Public Administration", Mc. Donald an Evans, London-1983, s.59-62; **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.261.Ancak bu teorik açıklamalar kamu politikalarının oluşumunu yukarıdan aşağıya doğru, genelden özele bir gelişim gösterdiği şeklinde ele alındığı için eleştirilmektedir (**ÖZTÜRK,** s.7).

[13] Can **HAMAMCI,** "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara-1981, s.43,44.

1- Genel Siyasal Aşama

Belediye meclislerin diğer organlarla birlikte sistemden ve halktan gelen düşünce ve istekleri kurumun genel politikası olarak karara bağlaması aşamasıdır. Bu aşamada farklı görüş ve eğilimler arasında bir uzlaşma sağlanarak veya uzman kişilerin ve çeşitli konularda oluşturulan komisyonların da yardımıyla yapılacak hizmetlere, ekonomik ve yerel şartlara en uygun tercihler yapılarak, yürütmeye ilişkin pratik amaçlar saptanır ve karara bağlanır. Genel olarak yerel yönetimlere ilişkin kamu politikaları bu aşamada şekillenir. Yerel düzeyde kamu politikalarını oluşturmakla kurumsal olarak görevli ve yetkili olan yerel meclislerin faaliyetleri bu aşamada yer alır[14]. Bundan sonraki aşamalar, bu aşamada çıkacak sonucu etkilemeye veya ayrıntılarını belirleyerek, yerine getirmeye yöneliktir. Arz edilecek kamusal mal ve hizmetler, yerel halk tarafından seçilerek oluşan siyasal organlar tarafından belirlenmekte; üretimi ise atama ile göreve gelen kamu görevlileri, yani bürokrasi tarafından yapılmaktadır[15].

Kamu politikalarının oluşturulmasında, meclisin gündeminin belirlenmesinde olduğu gibi, elbette yürütme organı belirleyici bir konuma sahiptir. Ancak diğer taraftan yürütmenin aldığı kararların meclis tarafından görüşülerek kabul edilmesi gerekmektedir. Meclis tarafından kabul edilmeyen kararların uygulanma şansı yoktur. Dolayısıyla meclisler, kamu politikalarının oluşturulmasında siyasal yapı içerisinde en yetkili olan kurumlardır. Fakat meclislerin ve dolayısıyla yerel halkı temsil eden meclis üyelerinin gerektiği oranda etkin olduğu söylenememektedir. Bu boşluk çeşitli baskı ve çıkar grupları ve bürokratik kadrolar tarafından doldurulmaktadır. Bürokratlaşmanın doğurduğu sorunların başında, demokrasinin temel kurumu olarak kabul edilen meclislerin karar süreçlerinden dışlanarak, yerini giderek tekniğe ve işin gereğine önem veren bürokrasi tarafından doldurulmuş olmasıdır. Aşırı bürokratlaşma çağdaş sanayi toplumlarında, demokrasinin gerçekleştirilebilmesi için bir dizi yeni araçların ve yöntemlerin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır[16]. Bu çerçevede bu çalışmada, belediye meclislerine yasalarla verilmiş olan ve sistem içerisinde kuramsal olarak yapmaları gerektiği kabul edilen fonksiyonları en iyi bir şekilde icra edebilmeleri için, gerekli yapısal ve işlevsel ilkeler ve yöntemler ortaya konmaya çalışılacaktır.

---

[14] **KALAYCIOĞLU**, s.405; **ÇEVİKBAŞ**, s.121.
[15] **EKER/ALTAY/SAKAL**, s.271.
[16] **OKTAY**, s.56.

2- Yönetsel Aşama

Bu aşama belirlenen politika ve amaçların yönetim birimlerinin başında bulunan yöneticiler tarafından uygulamaya ilişkin plan ve projelere dönüştürülerek hayata geçirilmesi aşamasıdır. Belirlenen politikaların bir anlam ifade etmesi ve saptanan amaçlara ulaşılabilmesi, planların uygulanabilirliğine ve yöneticilerin desteğine bağlıdır. Siyasi yöneticiler düşüncelerini bürokratlar ve personelleri aracılığıyla uygulamaya koyarlar[17].

Bu ve bundan sonraki aşama, büyük ölçüde buraya kadar geçen aşamalarda şekillenen politikaların hayata geçirilmesi aşamalarını kapsamaktadır[18]. Aslında kamu politikalarının oluşumu süreci siyasetle yönetimin kesiştiği ve iç içe girdiği bir alandır. Siyasal kararlar şeklen siyasi yöneticiler tarafından alınmakla birlikte, siyasi yöneticilerin bazı kararlarını verirken kullandıkları bilimsel veriler, kamu yönetiminin (bürokrasinin) kadrolarında yer alan uzman ve yöneticiler tarafından sunulmaktadır[19]. Siyasetle yönetim arasında sürekli bir ilişki ve etkileşim söz konusudur. Hatta siyasetle yönetim arasında, bu nedenle kesin bir ayrım yapmanın oldukça zor olduğu dahi belirtilmektedir. Siyasi yöneticiler yapılacak hizmetlerle ilgili genel siyasal amaçları ve çerçeveyi belirleyip karara bağlamaktadırlar. Kamu yöneticileri de bu çerçeve içinde aldıkları yönetsel kararlar ve yaptıkları yönetsel işlemlerle belirlenen kamu hizmetlerini yürütmekte ve yerine getirmektedirler. Kamu politikalarının belirlenmesiyle ilgili olarak esas itibarıyla siyasi kadrolar görevli ve yetkilidirler.

Ancak geniş anlamda düşünüldüğünde uygulamaya ilişkin işler ve faaliyetlerde siyasal hayatın bir uzantısı ve devamı niteliğinde olduğundan bu aşama da geniş anlamda kamu politikalarının oluşumu süreci içinde değerlendirilmektedir. Kamu yöneticileri, kamu politikalarının oluşturulması sürecine, yaptıkları işler dolayısıyla çeşitli yollardan katılarak etkin bir konuma gelmişlerdir[20]. Bürokrasi ayrıca siyasal kararların uygulanmasında olduğu kadar, bizzat siyasal kararların alınmasında da önemli derecede yönlendirici bir güce sahiptir. Bürokrasinin bu yönü ileride kamu politikalarının oluşumunu etkileyen unsurlar arasında ayrıca incelenecektir.

---

[17] **ÇEVİKBAŞ,** s.119.

[18] **AKSOY,** kararların verilmesi ile uygulamaya konulması ayrı ayrı safhaları teşkil eder demektedir (s.19).

[19] **ÖZTÜRK,** s.107,108; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.40.

[20] **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.39; **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.263.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURU
DOKÜMANTASYON MERK

3- Teknik Politika Aşaması

Genel olarak yönetsel işlemlerin ve faaliyetlerin yürütülmesi aşamasıdır. Yönetsel politikaların hayata geçirilmesi memurların günlük işlerini yapmaları suretiyle olmaktadır. Üretilmesine karar verilen kamusal mal ve hizmetlerin arzı bürokratik mekanizma içerisinde yer alan görevlilerce yapılmaktadır[21]. Teknik politika, yönetsel kuruluşlarda çalışan görevlilerin meslekleriyle ilgili teknik faaliyetleri sonucu oluşmaktadır. Görevlilerin mesleki ve ahlaki davranışları teknik politikayı şekillendirmektedir. Her bir görevli görev alanıyla ilgili takdir yetkisini kullanarak politikaya yön verir ve teknik politikayı oluşturur[22]. Günümüzde özellikle büyük şehirlerde, yönetimin teknik bilgi ve uzmanlığa giderek daha çok ihtiyaç göstermesi, kamu görevlilerinin takdir yetkisinin daha da genişlemesine neden olmaktadır[23].

B- KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA ETKİLİ OLAN UNSURLAR

Ulusal düzeyde olduğu gibi, yerel düzeyde de halkın kamu politikalarının oluşumuna katılımı, en genel şekliyle seçimler yoluyla ve temsilcileri aracılığıyla olmaktadır. Bireyler, meclisleri oluşturacak kişileri seçmekle, siyasal iradenin oluşumuna katılmış olurlar. Meclislerin her seçim döneminde yeniden belirlenmesiyle, yöre halkının meclisin oluşumuna ilişkin iradesi yenilenmiş olur[24]. Seçimler, demokratik sistemlerde bireylerin politik tercihleri ve kamu politikalarının oluşumunu etkileyebilmek amacıyla en yaygın kullanabildikleri bir yoldur. Seçimler yoluyla, halkı temsil edecek kişilerin ve kamu politikalarına ilişkin genel eğilimin belirlenmesine çalışılır[25]. Kamusal mal ve hizmetlere olan toplumsal talep, toplumu oluşturan bireylerin farklı yöndeki tercihlerinden meydana geldiğinden, bireyler kamu hizmetlerine verdikleri değeri ve bu hizmetlerden istedikleri miktarı siyasal yoldan seçimler aracılığıyla ortaya koymaktadırlar. Siyasal kararları alanlar ile bu kararların uygulandığı kişiler arasındaki iletişim seçimler vasıtasıyla gerçekleşmektedir.

Seçimler belli dönemler halinde yapıldığından bireyler tercihlerini her kamusal mal ve hizmet için ayrı ayrı değil, belli bir dönem için, kamusal faaliyet programı sunan

---

[21] **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.271.
[22] **ÖZTÜRK,** s.7; **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.262.
[23] **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.40.
[24] **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.260.

siyasal partiler arasında bir tercih yapmak suretiyle ortaya koymak zorundadırlar. Ancak toplumun tercihini bir çok nedenle varsayıldığı ölçüde bilinçli bir şekilde kullanamaması veya toplumun bir kısmının kendi tercihinin bir şey değiştirmeyeceği düşüncesiyle seçimlere karşı ilgisiz kalması durumunda olduğu gibi, bu yolla toplumun tam anlamıyla tercihinin yansıtıldığı söylenemez[26]. Ayrıca temsili demokrasinin ve modern toplumsal tercih teorisinin bir sonucu olarak, temsilcilerin belirlenmesi ve kararların alınmasının oy çokluğuyla olması, toplumsal tercihlerin yönetime tam olarak yansımasının diğer bir engelidir[27].

Görüldüğü gibi yerel halkın siyasal iradenin oluşumuna katılımı, seçimler ve temsilcileri aracılığıyla dolaylı bir şekilde olmakta ve sınırlı kalmaktadır. Halkın siyasal sürece doğrudan katılımı çok sınırlıdır. Bireylerin yönetimle olan bire bir ilişkileri ise, çoğu zaman pek etkili olmamaktadır.

Bu nedenlerle, bireyler, düşünce ve görüşlerini yöneticilere kabul ettirebilmek, kamusal hizmetlere ilişkin tercihlerini yansıtabilmek ve dolayısıyla kamu politikalarının oluşumunu etkileyebilmek için, seçimlerin yanı sıra organize olmayı, mesleki ve kültürel amaçlar etrafında birleşmeyi diğer bir yol olarak görmekte kullanmaktadırlar. Bu yolla her eğilim ve organizasyon yönetim mekanizmasını ve siyasal iradeyi etkilemeye ve kontrol etmeye çalışmaktadır. Örneğin siyasal partiler, seçmenler, bürokrasi, medya, işçi ve işveren sendikaları, mesleki organizasyonlar, kültürel ve sosyal dernekler gibi çeşitli baskı ve çıkar grupları kamu politikalarının oluşumunu etkilemeye çalışırlar[28].

Dolayısıyla yerel siyaset (local politics) veya kentsel siyaset (urban politics), sadece resmi kurumların faaliyetleriyle sınırlı değildir. Bunların yanında vatandaşların toplumsal olaylar ve konular karşısındaki tutum ve davranışları, seçim ve kulis çalışmaları, baskı ve çıkar gruplarının siyasal iradeyi ve yönetimi etkilemeye yönelik faaliyetleri de siyaset kavramı içinde yer almaktadır. Yerel siyaset, yerel düzeyde karar alma sürecini etkileyen tüm unsurları kapsamaktadır[29]. Siyasi arenada yer alan bütün bu unsurların kamu politikalarının oluşumu sürecindeki etkileri, bu süreçte nasıl bir

---

[25] **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.270.
[26] a.g.e., s.266,267.
[27] a.g.e., s.270,271.
[28] a.g.e., s.263,265.
[29] **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.38; **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.88.

fonksiyon icra ettiklerinin ve etki derecesinin ne düzeyde olduğunun ortaya konmasıyla saptanabilir. Bu açıdan belediyelerde kamu politikalarının oluşumu sürecin tam anlaşılabilmesi için bu unsurlara ayrı ayrı ve kısaca değinmekte yarar vardır.

1- Siyasal Partiler

Siyasal partiler, temsili demokratik sistemlerde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde oldukça etkin olan unsurlardan biridir. Partiler, genel olarak geniş seçmen kitlelerinin düşünce ve çıkar ayrılıklarına dayanarak ortaya çıkarlar[30]. Farklı çıkarları destekleyen programlar etrafında seçmen desteğini alarak, ulusal ve yerel düzeyde iktidara sahip olmaya çalışırlar. Seçimleri kazanan parti, siyasal süreçte en etkin olan hem karar organında çoğunluğu sağlayarak ve hem de yönetime sahip olarak, kamu politikalarının oluşturulmasında etkili bir konuma sahip olmuş olur[31].

Ayrıca siyasi partiler, seçilmiş politikacılarla halk arasında bir bağ kurarak bunlar arasında karşılıklı bir etkileşim sağlarlar. Yönetimle işi olan vatandaşlar, çoğu zaman işlerini halletmek için siyasi partilerden yardım istemektedirler. Diğer taraftan, çeşitli propaganda ve örgütler aracılığıyla seçmenler parti programları hakkında bilgi edinir. Partiler kendi programlarını sunarak ve diğer programları eleştirerek kamuoyunun siyasal bakımdan biçimlenmesinde etkili olmaktadırlar[32]. Böylece ekonomik ve sosyal farklılıklar birbirine bağlanarak bireylerin belli ortak görüşler ve programlar etrafında birleşmesi ve kamusal hizmetlere ilişkin tercihlerini daha etkin bir şekilde ifade edebilmeleri imkanı sağlanmış olur. Siyasi partiler, bu yönüyle kamu politikalarının oluşumu sürecinde, sürecin basitleşmesine ve istikrar sağlanmasına yardımcı olan bir unsurdur. Ancak her zaman ve her ülkede siyasal partilerin işleyişi, bu şekilde kuramsal olarak öngörüldüğü gibi olmamaktadır. En azından ve özellikle ülkemizde siyasal partilerin günümüzde bulundukları durumlarının buna pek uymadığını belirtmek gerekir[33].

---

[30] **ÖZTÜRK,** s.5, 8; **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.272.
[31] **ÇEVİKBAŞ,** s.120.
[32] Esat **ÇAM,** "Siyaset Bilimine Giriş", Der Yayınları, İstanbul-1990, s.387,390-394; Kemal **GÖRMEZ,** "Türkiye'de Siyasal Yapı ve Siyasal Kültür", Gazi üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Bahar-1999, S.1, s.15.
[33] A. Taner **KIŞLALI,** "Siyaset Bilimi", 5.Baskı, İmge Kitapevi, Ankara-1996, s.244,249.

İlk olarak bizdeki siyasal partiler fonksiyonel değildir. Her siyasal parti toplumda belli bir kesimi, belli bir görüşü temsil etmek amacıyla değil, üst düzey siyasal elitlerin mücadelesi ve çatışması sonucu ortaya çıkmıştır[34].

İkinci olarak Türkiye'deki siyasal partiler, programlar etrafında değil liderler etrafında örgütlenmektedirler. Bu nedenle siyasal partiler seçmenlerin tercihlerinin açıklanmasında önemli sapmalara neden olmakta ve bu durum siyasal istikrarı bozucu bir sonuç doğurmaktadır.

Aynı şekilde seçimlerde genellikle adaylar değil partiler önem kazanmaktadır. Özellikle belediye meclisi üyeliği seçimlerinde şuanda ülkemizde uygulanmakta olan sistemde, adayların kişiliği tamamen önemini yitirmekte ve siyasi partiler ön plana çıkmaktadır. Seçilen adaylar parti disiplininden dolayı, özgürlüklerini önemli ölçüde kaybetmektedirler. Halkın temsilcilerinin ne yapacaklarına parti yönetimleri karar vermektedir. Bu şekilde siyasal süreç ve kurumların iç içe girerek bütünleşmesi ölçüsünde, yerel kamu politikalarının belirlenmesinde, yerel toplulukları oluşturan bireylerin tercihlerinden çok parti teşkilatının çıkarları belirlemektedir[35].

Elbette siyasal partiler sadece seçimlerde seçilip politik gelir elde etmek isteyen kişilerden meydana gelen bir kurum olarak görülemez. Ancak ülkenin her tarafına dağılmış parti teşkilatı içinde yer alan bireylerin, partiye olan bağlılıklarındaki genel amaç, siyasal karar alma sürecinde etkin olma isteğidir[36]. Bunun sonucu olarak, kamusal mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin politikaların belirlenmesinde partililerin önemli etkileri olmaktadır. Partiler ile seçilmeyi amaçlayan bireyler arasında bir tür siyasal mübadele bulunmaktadır. Kendi temsilcilerinin seçilmesi için çaba gösteren parti teşkilatındaki bireyler, karşılığında temsilciler yoluyla kamusal hizmetlerden fayda elde etmeyi beklemektedirler. Bu yönüyle siyasal parti teşkilatları kamu politikalarının oluşumu sürecinde bir baskı grubu gibi faaliyet göstermektedirler[37]. Yerel meclis üyeliği için adayların belirlenmesi ve sıralanması tamamen parti teşkilatlarınca yapılmaktadır. Meclis üyelerinin belirlenmesinde yerel halktan çok parti teşkilatları

---

[34] Suavi **TUNCAY,** "Parti İçi Demokrasi ve Türkiye Uygulaması", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İzmir-1996, s.242 vd.

[35] **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.53,55.

[36] Bülent **DAVER,** "Siyaset Bilimine Giriş", AÜSBF Yayını No:251, Sevinç Matbaası, Ankara-1968, s.208; **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.272.

[37] **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.273.

etkin olmaktadır. Dolayısıyla meclis üyeleri halktan çok parti teşkilatına karşı sorumluluk taşımakta ve halk ile meclis yabancılaşmaktadır.

Seçimlerde yeterli oy alarak yönetime sahip olan parti ve partililer, gelecek seçimlere kadar kamusal mal ve hizmet sunma yetkisini büyük ölçüde ellerine almış olmaktadırlar. Bunlar seçim programlarında yer alan ve vaatlerini de içeren bir faaliyet programı yaparak uygulamaya koyarlar. Böylece yetkili oldukları sınırlar içerisinde oluşturulacak kamu politikalarını önemli ölçüde yönlendirebilirler. Yönetime sahip olan partililer programlarını uygulayarak günlük politikanın ötesinde, yönetim-halk ilişkilerinin belirlenmesi, yörenin ekonomik, sosyal ve kültürel yapısının değişmesinde önemli etkide bulunurlar[38].

Diğer taraftan muhalefette kalan partiler de yönetimin faaliyetlerini yakından izleyerek, onları eleştirerek ve alternatif politikalar sunarak halkın tercihlerini yönlendirmeye ve biçimlendirmeye çalışırlar. Aynı şekilde yönetime yönelttikleri eleştiri ve önerileriyle, kamu politikalarının oluşumunu etkilemeye çalışırlar[39].

2- Baskı Grupları

Ekonomik, sosyal, kültürel çeşitli amaçlar etrafında biraraya gelen bireylerden oluşan ve seçim sürecini, yasama, yürütme, yargı organlarını, kamuoyunu, yerel yönetim organlarını ve çalışmalarını çeşitli yolardan etkileyerek, dolaylı olarak ortak menfaatlerini gerçekleştirmeye çalışan çıkar veya menfaat gruplarına baskı grubu denilmektedir[40].

Siyasal karar alma sürecinde vatandaşlar, kamusal kararların kendi çıkarlarını sağlayacak şekilde alınmasında tek başına etkili olamamaktadırlar. Bu nedenle aynı türden çıkarlara sahip olan kişiler çeşitli adlar altında biraraya gelip teşkilatlanarak yönetime karşı olan istek ve önerilerini daha etkin bir şekilde duyurmaya çalışırlar. Ekonomik ve sosyal gelişmeyle birlikte hem ortak çıkar sahibi olan yeni gruplar çoğalmakta, hem de mevcut olanlar gittikçe ihtisaslaşmaktadırlar[41].Özellikle büyük şehirlerde, yerel siyasal aşamada çok çeşitli ve farklı kesimlerin çıkarları söz konusu

---

[38] **ÖZTÜRK,** s.8.
[39] **ÖZTÜRK,** s.9; **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.275.
[40] **ÖZTÜRK,** s.10; **YILMAZ,** s.101; **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.268.
[41] John J. **HARRIGAN,** "Politics and Policy in States and Communities", 3. Baskı, Hansline Üniversity, 1988, s.108.

olduğundan, buralarda meslek ve sanat odaları ve sendikalar gibi farklı çıkarları savunan örgütlerin etkinliği artmaktadır.

Üyelerinin çıkarlarını korumayı ve artırmayı amaçlayan ve baskı grubu veya sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirilen bu organizasyonlar, siyasal sürecin değişik aşamalarında ve çeşitli yollarla kamu politikalarını, menfaatleri doğrultusunda şekillenmesini etkilemeye çalışırlar. Tabi ki burada sadece maddi, parasal çıkarlar değil, manevi ve ideolojik çıkarlar da söz konusu olabilmektedir[42]. Bu gruplar kamu politikalarının oluşumu sürecinde etkili olan kurum ve kişilere bir takım çıkarlar sağlayarak, maddi veya düşünce olarak destekleyerek, basın yayın organları aracılığı ile destekleme veya faaliyetlerini kötüleme ve seçimlerde karşı tarafı destekleme gibi tehditlerle veya ikna gibi çeşitli yol ve yöntemlerle etkili olmaya çalışırlar[43]. Uygulamada, yönetimde söz sahibi olan kişiler üzerinde etkinlik sağlamak amacıyla kullanılan en yaygın yol parasal destek verme yoludur. Parasal destek, seçim masraflarının karşılanması, karşılaşılan maddi sorunların giderilmesi, yakınlarına yardımda bulunma gibi çeşitli şekillerde yapılmaktadır. Baskı grupları ayrıca çıkarlarına uygun meclis üyelerini destekleyerek, yasal ve yargısal yollara başvurarak, propaganda yoluyla kamuoyunu harekete geçirerek siyasal süreçte etkili olmaya çalışırlar.

Baskı gruplarının siyasal kararlar ve yönetim üzerindeki etkinlik derecesi, siyasal kurumlar, parti sistemi, siyasal kültür, ülkenin ve yörenin gelişmişlik düzeyi gibi bir çok faktöre bağlı olarak değişmektedir. İngiltere, Fransa, ABD gibi demokrasi kültürünün ve geleneğinin yerleşmiş olduğu ülkelerde, baskı grupları siyasal süreçte daha etkin durumdadırlar[44]. Diğer taraftan az gelişmiş ülkelerde baskı gruplarının siyasal kararları kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirebilme imkânları gelişmiş ülkelere göre daha fazla olabilmektedir. Bu tür ülkelerde baskı grupları çoğu zaman siyasal partileri ve adayları maddi yönden destekleyerek onları kendilerine bağlamaktadırlar[45]. Ayrıca teknolojik gelişmeler sonucu artan uzmanlaşma ve bilgi ihtiyacı da baskı gruplarının etkinliğini artırmaktadır. Yönetimin giderek birçok bakımdan teknik nitelik kazanmasına karşılık, siyasal karar alma yetki ve konumuna sahip olan seçilmiş

---

[42] **HARRIGAN,** s.110.
[43] **ÖZTÜRK,** s.11.
[44] **HARRIGAN,** s.109.
[45] Robert **BIANCHI,** "İnterest Group Political Development in Turkey", Princeton Universty Press, Princeton New Jersey, 1981, s.11.

kişilerin, çoğu zaman konunun gerektirdiği uzmanlığa sahip olmamaları, kararlarda baskı gruplarının etkinliğini artırmaktadır[46]. Ülkemizde örgütlenme geleneği yaygınlaşmadığından, hem ulusal hem de yerel düzeyde toplumun çok küçük bir oranını temsil eden baskı grupları siyasal kararların alınmasında oldukça etkin bir konuma sahiptirler. Konuyu yakından inceleyen bir çok araştırmacı bu gerçeği ortaya koymaktadır[47].

Baskı grupları, toplumun belli bir kesiminin tercihlerini daha bilinçli ve etkin bir şekilde ortaya koyarak, çıkarlarını korumaktadırlar[48]. Ancak kendi üyelerinin çıkarlarını maksimize etmeye çalışan bu grupların faaliyetleri, çoğu zaman örgütlenmemiş geniş halk kitlenin aleyhine sonuçlar doğurabilmektedir[49]. Dolayısıyla baskı grupları her zaman ve her yerde çoğunluk isteğinin ortaya çıkmasını sağlayan etkili bir demokratik kurum değildir[50]. Başka bir deyişle baskı gruplarının demokratik süreçte kamusal mal ve hizmetlerin topluma eşit ve etkin bir şekilde sunulmasını kolaylaştırmada pek fazla yararlı oldukları söylenemez. Baskı gruplarının diğer kesimlere eşitlik ve adalet anlayışına aykırı bir şekilde zarar veren ve maksadı aşan faaliyetlerini engelleyici kurum ve kuralların geliştirilmesi, en azından bu kurumların siyasal sistem içinde yer alması kadar gereklidir. Ayrıca toplumda örgütlenme geleneğinin geliştirilmesi, farklı çıkarlara sahip değişik baskı gruplarının sayısının artmasını sağlayarak, bunlar arasında bir rekabetin doğmasına ve dolayısıyla daha rasyonel kararların alınmasına yardımcı olabilir[51].

3- Kamuoyu

Kamuoyu kısaca, belli bir zamanda ve belli bir konu hakkında ilgili gruplarda hakim olan düşünce ve istekler şeklinde tanımlanabilir[52]. Siyasi ve yönetsel nitelikteki her olay genellikle, geniş veya dar, belli bir vatandaş kesimini yakından

---

[46] Nazif **AKÇALI**, "Siyaset Bilimine Giriş", Bilgehan Basımevi, İzmir-1988, s.142.

[47] Zerrin **TOPRAK KARAMAN**, "Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım-1995, s.82.

[48] Kenen **BULUTOĞLU**, "Kamu Ekonomisine Giriş", Filiz Kitapevi, İstanbul-1981, s.105; **ÖZTÜRK**, s.13.

[49] Burhan **KUZU**, "Kamu Yönetiminde Baskı Gruplarının Rolü ve Ülkemizdeki Duruma Kısa Bir Bakış", İÜHFD, C.51, S.1-4, İstanbul-1985, s.65.

[50] **BULUTOĞLU**, s.149; **EKER/ALTAY/SAKAL**, s.269.

[51] **ÖZTÜRK**, s.13.

[52] **YILMAZ**, s.378; **ÖZTÜRK**, s.13; **EKER/ALTAY/SAKAL**, s.263. John J. HARRIGAN ise, kamuoyu kavramını kısaca, insanların siyasi konulardaki görüşü olarak tanımlamıştır(**HARRIGAN**, s.105.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

ilgilendirmektedir. Siyasi karar alıcılar herhangi bir konuda karar alırken, alınan kararların uygulanabilirliği ve tekrar seçilme endişesi gibi nedenlerle ilgili grubun söz konusu konuyla ilgili görüş ve düşüncelerine değer vermek zorundadırlar. Geniş bir kesimin tepkisini alan veya desteklenmeyen bir kararın uygulanma şansı çok zayıftır[53]. Dolayısıyla, özellikle siyasal yöneticiler yapmayı planladıkları işlere ilişkin olarak kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak zorunluluğunu duyarlar[54]. Seçilmiş yöneticiler açısından seçmenlerin tepkisi oldukça önemli olduğu için, onların isteklerine karşı ilgisiz kalamazlar. Bir karar alma durumunda olan seçilmiş yöneticiler, kamuoyu yoklamaları veya başka yollarla halkın genel görüşünü tespit ederek, en azından çoğunluğun isteğine aykırı karar almaya özen gösterirler. Ancak kamuoyu sadece seçilmiş yöneticiler üzerinde etkili olmaz, kamu politikalarının oluşumuna ilişkin her aşamada etkili olabilir. Hatta siyasal kararlar ve yönetsel işlemler üzerinde hukuki denetim yapan yargı organları da, ister istemez toplumun belli olaylar karşısındaki tepkilerine ilgisiz kalamazlar.

Kamu politikalarının oluşumunu etkileyen diğer unsurlarda olduğu gibi, kamuoyunun etkisi de ülkeden ülkeye ve yöreden yöreye farklılık göstermektedir. Demokratik sistemlerde kamuoyunun büyük etkisi vardır. Vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin daha rasyonel ve sağlam olduğu, vatandaşların yönetimle ilgili bilgilere ulaşma imkanının daha kolay ve ucuz olduğu, yönetimde açıklık ilkesinin uygulandığı ülkelerde, kamuoyunun tercihleri daha belirgin ve daha etkili olmaktadır. Aynı şekilde sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmişlik düzeyi de kamuoyunun etkinliğini belirleyen önemli bir faktördür[55]. Sosyo-kültürel bakımdan geri kalmış veya az gelişmiş toplumlarda kamuoyu daha belirsiz ve çok çabuk değişken bir nitelik arz etmektedir. Bu toplumlarda basın-yayın ve siyasal partiler gibi kuruluşlar kamuoyunun oluşumunda önemli bir etkinliğe sahiptirler. Bu bakımdan kamuoyunun politikacılar tarafından oluşturulduğu veya formule edildiği ortamlarda, demokrasi uygulamaları sınırlı kalır. Önemli olan halkın belli bir konuda kendi bilgi kanallarından hareketle belli görüşlere ulaşabilmesi ve ulaşılan bilgileri analiz edebilecek bilimsel ve kültürel birikime sahip olmasıdır. Siyasal partiler ve politikacılar tarafından kolayca yönlendirilebilen

---

[53] **HARRIGAN**, s.107.

[54] **GÖZÜBÜYÜK/AKILLIOĞLU**, s.295; Münci **KAPANİ**, "Politika Bilimine Giriş", AÜHF Yayını no:468, 3. Baskı, Ankara-1983, s.123.

kamuoyu, hem gerçekleri tam olarak yansıtmayacaktır hem de siyasal süreçte pek etkin olamayacaktır[56].

Ülkemiz açısından kamuoyunun etkisini sınırlayan diğer bir unsur, yönetim ile halk arasındaki ilişkinin zayıf olması ve karar konusu olacak olay hakkında önceden halkın ne düşündüğünün belirlenmesi gibi bir uygulamanın gelişmemiş olmasıdır[57]. Herhangi bir konuda halkın ne düşündüğü ancak tepki gösterildikten sonra öğrenilmektedir. Oysa demokrasilerde önemli olan halkın görüşlerine yönetimin her zaman duyarlı olmasıdır. Halktan yönetime doğru bir etkileme sisteminin olması gerekir[58]. Sorunların saptanmasında ve çözüme kavuşturulma aşamalarında halkın katılımı söz konusu değildir[59]. Bununla beraber, kamuoyunun, siyasal kararların alınmasında ve uygulanmasında siyasal partiler, baskı grupları ve bürokrasi gibi siyasal süreçte etkili olan diğer unsurlara göre daha etkin olabileceği de ileri sürülmektedir[60]. Çünkü bu grupların bir çok amaçlarına ancak kamuoyunu harekete geçirerek ulaşmaları mümkün olmaktadır[61]. Dolayısıyla demokratik yönetimin sağlanması açısından, kamuoyunun oluşumu büyük önem arz etmektedir.

Burada kamuoyunun oluşumunda önemli ölçüde etkinliğe sahip olan kitle iletişim araçları ve medya üzerinde de kısaca durmakta yarar vardır. Medya bir taraftan toplumun bilgilendirilmesinde ve halk ile yönetim arasında bağlantı kurulmasında önemli bir aracı fonksiyonu görürken, diğer taraftan da doğrudan doğruya yönetim ve

---

[55] Gençay **ŞAYLAN,** "Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji", TODAİE Yayınları, Ankara-1974, s.41,42.

[56] **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.163, 166.

[57] Örneğin Portekiz'de imar planları hazırlanırken, plan yetkili organlarca onaylanmadan önce, planın hazırlık safhasında halkın gözlemlerini, tenkitlerini ve çözüm önerilerini almak amacıyla kamuoyu yoklaması yaptırılması gerekmektedir(Teoman **ÜNÜSAN,** "Avrupa'da Yerel Yönetimler", İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara-1996, s.146). Benzer bir şekilde İtalya'da yerel yönetimlerle yerel halk arasındaki ilişkilerin yerel yönetimlerin tüzükleriyle düzenlenmesi zorunludur. Bu tüzüklerle halka danışma usulü, halkın önerilerinin kabulü, bireyler veya dernekler tarafından kolektif yararın korunması amacıyla yaptıkları önerilerin değerlendirilmesi yöntemlerinin belirlenmesi gerekmektedir(Aynı kaynak, s.143).

[58] Eğer demokrasi bir anlam taşıyorsa, hükümet veya yerel politikalarla kamuoyu arasında bir ilişki olmalıdır. Ulusal ve yerel karar alıcılar nüfusun büyük çoğunluğu tarafından güçlü bir şekilde benimsenen değerleri ihlal edecek politikaları işletemezler(**HARRIGAN,** s.107).

[59] **ÖZTÜRK,** s.17,110,111.

[60] Ahmet Taner **KIŞLALI,** "Siyaset Bilimi", AÜBYYO Yayınları, Ankara-1987, s.259. Bu konuda ulusal düzeyde yapılan bir çalışma bunu açıkça ortaya koymaktadır. Üst düzey yöneticiler, eskiden kendilerini "halkı yöneten ve yönlendiren"olarak görürlerken şimdi "halka hizmet eden" memur olarak nitelendirmektedirler ve görevlerinde halkın kültür ve değerlerinin önemli yeri olduğunu belirtmektedirler (**ÖZTÜRK,** s.110). Ayni eğilim büyük ölçüde ve siyasiler için de söz konusudur.

[61] **ÖZTÜRK,** s.14.

yöneticiler üzerinde bir baskı grubu olarak etki yapmaya çalışmaktadır. Bazı olaylara diğerlerinden daha çok önem vererek, bazı olayları başlatarak bir takım sorunlar konusunda kampanyalar düzenleyerek, yöneticilerin uygulamalarını ortaya koyarak çeşitli şekillerde gündemi ve kamuoyunu oluşturmaya ve yöneticileri etkilemeye çalışırlar.

4- Bürokrasi ve Teknokrasi

Bürokrasi, siyasal organlar tarafından kararlaştırılan kamusal mal ve hizmetleri üreten ve ortak bir idareye bağlı olarak çalışan çok sayıda kamu görevlisinin meydana getirdiği bir organizasyondur[62]. Bu organizasyon, kurumsal yapı içerisinde meslek memuru olarak veya siyasi yöneticiler tarafından atama yoluyla yer alan ve bürokrat denilen üst düzey kamu görevlileri tarafından işletilir. Bürokratlar genel olarak siyasi yöneticilerin uygulayıcılarıdırlar. Teknokrat ve teknokrasi ise, yönetsel kuruluşlarda çalışan üst düzey teknik ve uzman personele teknokrat; bu teknik ve uzman personelin yaptığı çalışmalara ve siyasal ve yönetsel karar üzerindeki etkilerine teknokrasi denilmektedir[63]. Bu kısımda bürokrasi ve teknokrasinin kamu politikalarının oluşumuna etkisi, farklı noktaları belirtilerek birlikte incelenecektir.

Bürokrasi, aslında kamu politikalarının uygulanmasıyla görevli olan ve sistem içerisinde yönetsel ve teknik politika aşamalarında yer alan resmi bir kurumdur. Ancak bürokrat ve teknokratlar resmi görevlerinin dışında kalan, siyasal kararların alınmasına ilişkin etkileri bakımından kamu politikalarının oluşumunu etkileyen unsurlar arasında da değerlendirilebilmektedirler[64].

Kamu politikalarının oluşumu sürecinde, yasal ve resmi olarak seçilmiş siyasal organlar yetkili ve egemen durumda olmasına rağmen, bunlar tek başına belirleyici niteliğe sahip değildirler[65]. Siyasi yöneticilerin kararlarını verirken kullandıkları bilimsel veriler bürokrat ve teknokratlar tarafından sunulmaktadır. Bürokratlar yönetsel sorunlarla ilgili konularda karar alınmasında siyasilere gerekli bilgi, haber ve malzemeleri sunarak yardımcı olurlar[66]. Yapılacak işlerle ilgili öneriler ve karar tasarıları siyasilerin isteği üzerine veya doğrudan doğruya bürokratlar ve teknokratlar

---

[62] **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.263, 271, 276.
[63] **YILMAZ,** s.713; **ÖZTÜRK,** s.18.
[64] **ÇEVİKBAŞ,** s.120vd.; **ŞAYLAN,** s.32.
[65] **ÖZTÜRK,** s.106; **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.39.

tarafından hazırlanır. İşlerin en verimli bir şekilde nasıl yapılabileceği, teknokratlar tarafından daha iyi bilinebileceği genel olarak kabul edildiğinden, bütün hazırlık çalışmaları onların kontrolünden geçmektedir. Günümüzde bürokrat ve teknokratlar, özellikle hizmetlerin teknik nitelik kazandığı büyük kent yönetimlerinde, hizmetlere ilişkin politikaların belirlenmesinde önemli derecede yönlendirici güce sahip olarak, çoğu zaman siyasilerin vazgeçilmez ortağı konumuna gelmektedirler[67]. Bürokratların önerileri siyasiler tarafından aynen kabul edilmese de, sundukları rakamsal veriler ve tablolar yoluyla onları yönlendirebilmekte ve kararlarını etkileyebilmektedirler.

Kamu politikası, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapma ve karşılaşılan yönetsel sorunları çözecek en uygun yöntemleri belirleme işlevi olduğundan[68] kamu politikası ile ilgili herhangi bir sorun şu elemanlardan meydana gelmektedir: (1)- Yönetsel amaçların ve sorunların saptanması, (2)- Amaçlara ulaşmak, hizmetleri yürütmek ve sorunları çözmek için izlenecek değişik yolların belirlenmesi, (3)- Bu yollardan her birinin toplumsal talepler açısından etkinlik derecesinin saptanması ve (4)- Bunlar arasında en iyi alternatifin tercih edilmesidir. Dolayısıyla böyle bir konuda karar alınması en azından ilke olarak bilimsel bir nitelik arz etmektedir[69]. Bugünkü durumda bilim ve uzmanlık, kamu politikalarına ilişkin sorunların incelenmesinde ve çözümlenmesinde önemli rol oynayacak konuma gelmiştir. Günümüzde kamu hizmetlerinin nitelik ve sayı olarak artması sonucu ortaya çıkan işbölümü ve uzmanlaşma ihtiyacının, teknik eleman kullanımını zorunlu kılması nedeniyle siyasal kararların alınmasında teknokratların etkinliği o kadar artmış ki, kimi zaman bu kararların gerçekte kimler tarafından alındığını tartışılır hale getirmektedir[70].

Bürokrat ve teknokratların siyasal süreçteki etkisi, bir çok unsura bağlı olarak değişmektedir. Siyasilerin teknokratlar kadar uzmanlık bilgisine sahip olmamaları, onlara çok fazla güvenmeleri, çok fazla iş üstlenmeleri, zamanlarının yetersiz olması, uzun süreli kamusal planlar yapılmasının gerekmesi, ilgili yönetim kurumunun sorumlu

---

[66] Firuz Demir **YAŞAMIŞ**, "Belediye Yönetimi", 1.Baskı, Zirve Ofset, Ankara-1996, s.468.
[67] **ÇEVİKBAŞ**, s.119vd.; **KALAYCIOĞLU**, s.416,417; **EKER/ALTAY/SAKAL**, s.263; **ERYILMAZ**, Kamu Yönetimi, s.40; **ÖZTÜRK**, s.107,108.
[68] **ERYILMAZ**, Kamu Yönetimi, s.10.
[69] **CANMAN**, s.331,332.
[70] **ŞAYLAN**, s.32-34; **OKTAY**, s.11,56vd.; **ÖZTÜRK**, s.1.

olduğu kamusal hizmetlerin çok ve hizmet alanının geniş olması[71], halkın yerel siyasete ilgisiz kalması ve siyasal süreçte aktif olarak yer almaması gibi unsurlar, bürokrat ve teknokratların kamu politikalarının oluşumundaki etkinliğini arttırmaktadır[72]. Diğer taraftan siyasilerin doğrudan halk tarafından seçilmiş olmaları, bürokratları atama ve görevden alma yetkisine sahip olmaları, yapılacak işlere karar verme konusunda yasal yetkiye sahip olmaları, siyasal kararların alınmasında yine son sözü söyleme yetkisine sahip olmaları ve harcamalar için gerekli paranın kontrolünün kendilerinde olması gibi unsurlarda siyasal kararların alınmasında bürokrat ve teknokratların etkisini sınırlandırmaktadır[73].

Ayrıca politikacıların nitelik ve prestijleri, teknokratların davranışları ve toplumda yer alan diğer örgütlü grupların güçlü olup olmamaları ve ilgilendikleri konularda ısrarlı olup olmamaları gibi unsurlarda bürokrat ve teknokratların siyasal kararları etkileme potansiyelini değiştirmektedir. Örneğin bürokratlar, teknik bilgiye ve kuvvetli kişiliğe sahip olan siyasiler karşısında aynı etkinliğe sahip olamamaktadırlar[74]. Hatta kimi zaman bazı siyasetçiler siyasi çıkarlarını desteklemeyen bilimsel araştırma ve önerilere hiçbir değer vermemektedirler. Bu nedenle teknokratlar, siyasiler olmasa işlerini daha rahat ve rasyonel yapacaklarını söylemektedirler[75].

Bu konuda ulusal politika sürecine ilişkin yapılan bir araştırma da, teknokratların tamamının kurumlarıyla ilgili politikaların belirlenmesine katıldıkları belirtilmektedir[76]. Uzmanların % 51'i orta derecede, % 23'ü yüksek derecede karar alma sürecine

---

[71] Demokratik bir sistemde bürokrasinin yerini ve etkinliğini belirleyen en önemli faktör kamusal faaliyetlerin genişliğidir. Kamu hizmeti sorumluluğu çok olan yönetim kurumlarında bürokrasi daha büyük bir yere sahiptir (**EKER/ALTAY/SAKAL,** s.271, 276).

[72] **ERYILMAZ,** Kamu Yönetimi, s.40; **EKER/ALTAY/SAKAL,** s.263; **ÖZTÜRK,** s.43,107,108.

[73] **ÖZTÜRK,** s.107-109.

[74] **ÖZTÜRK,** s.42,44,50. Bunu destekleyen bir olaya İzmir Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kesin hesap komisyonu çalışmalarını izlediğim sırada tanık olmuştum. 1995 yılı Haziran ayı toplantılarında İZULAŞ'ın hesapları denetlenmekteydi. İZULAŞ genel müdür yardımcısı belediyenin sahip olduğu akaryakıt istasyonlarının gelirleri konusunda bilgi veriyordu ve İzmir şehirlerarası otobüs terminalinin karşısındaki istasyonun ilk altı aylık gelirinin 600 milyon olduğunu söyledi. Meclis üyelerinden biri, kendisinin muhasebeci mali müşavir olduğunu ve oradan daha kötü konumda akaryakıt istasyonu işleten ve gelirleri ile beş aileyi geçindiren müşterisinin olduğunu ve dolayısıyla bu rakamın çok düşük olduğunu belirtince, sorumlu kişi, istasyonun konumunun giriş çıkış için uygun olmadığından sürücüler tarafından tercih edilmediğini söyledi. Buna karşılık ayni meclis üyesi oranın geçmişini çok iyi bildiğini, daha önce orasının boş arazi olduğunu ve orayı elinde tutan kişinin araba parkı olarak kullandığını ve bundan daha fazla gelir elde ettiğini söyleyince sorumlu kişi cevapsız kaldı ve ardından buranın işletilmesinin neden BP şirketine verildiğinin sorulması üzerine tartışmanın tansiyonu daha da artınca dinleyicilerin dışarı çıkması istendi.

[75] **ÖZTÜRK,** s.107.

[76] a.g.e., s.86.

katıldığını belirtirken, katılmadığını söyleyen olmamıştır. Yani teknokratların faaliyetleri sadece danışmanlık yapmakla sınırlı kalmamaktadır[77]. Küçük belediyeler ve köyler dışında yerel düzeyde de benzer bir etkilenme söz konusu olabilir.

Bürokrasi siyasal kararların oluşumunu etkileyen diğer unsurlardan farklı olarak süreklilik gösteren, önemli bir faktördür. Dolayısıyla siyasal süreçte kuvvetler dengesinin sağlanabilmesi ve halkın temsilcilerinin görevlerini sistem içinde kendilerinden beklenildiği ölçüde, etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için, siyasilerin de bilimsel ve teknolojik gelişmelere paralel olarak kendilerini yetiştirmeleri veya görevin gerektirdiği niteliklere sahip kişilerin seçilmesini kolaylaştıracak düzenlemelerin yapılması şarttır. Ayrıca toplumun belli bir bilgi ve kültürel düzeye gelmesi, yaşadıkları mahalle ve şehirle ilgili sorunlara sahip çıkmaları, öneri ve tepkilerini ısrarlı bir şekilde ortaya koyabilecek biçimde örgütlenmeleri gereklidir. Aksi halde temsili demokrasi düşüncesi şekli olarak kalacak ve tam olarak hayata geçirilemeyecektir.

5- Siyasal Süreçte Etkili Olan Diğer Unsurlar

Belediyelerde kamu politikalarının belirlenmesini etkileyen unsurlar yere ve zamana göre değişiklik gösterebilir ve daha da artırılabilir. Örneğin, vesayet makamları ve yargı organları da konuya ilişkin olarak aldıkları kararlarla siyasal süreçte etkili olabilmektedirler[78]. Ayrıca bütün siyasi faaliyetler, siyasi karar alma sürecini, yani yerel kamu politikalarının oluşumunu etkilemeye yöneliktir.

Genel hatlarıyla bu şekilde tanımlanabilecek olan kamu politikası ve belediyelerde kamu politikalarının oluşumu süreci, sonraki bölümlerde belediye meclislerinin oluşumu, görev ve yetkileri ve çalışma yöntemi açılarından ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

[77] **ÖZTÜRK,** s.41.
[78] **ÇEVİKBAŞ,** s.120,121.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE MECLİSLERİNİN ETKİNLİĞİNİN SAĞLANMASINDA MECLİSİN OLUŞUMU VE HUKUKİ STATÜSÜNÜN ETKİSİ

Konunun esasına girmeden önce, bir noktanın belirtilmesinde yarar vardır. Bu çalışma dolayısıyla yaptığımız araştırmalar sonucunda yerel yönetim yazınında, ilgili yasalardaki bazı düzenlemeler ve eksikliklerin çok fazla abartılı bir şekilde eleştirildiği görülmüştür[1]. Oysa amaç, maalesef çoğunlukla yapıldığı gibi, her şeyi eleştirmek ve karşı çıkmak değil, doğruları destekleyip eksiklik veya hataları saptayarak bu konularda daha olumlu sonuçlar doğuracak alternatif çözümler ortaya koymak olmalıdır.

Bu düşünce doğrultusunda çalışmamızda, yasalarda düzenlenmiş olan bir konu lehinde belirtilen görüşler, bilinenlerin tekrarından ibaret ve anlamsız bir uğraş olarak yorumlanmamalıdır. Çünkü aynı hüküm bir çok yazar tarafından kıyasıya eleştirilebilmektedir. Yasadaki bir düzenlemeyi desteklemek, aynı zamanda olumlu bir görüşün ifadesidir.

Ayrıca bu çalışmanın temel amacı, yerel düzeyde halk iradesini temsil eden seçilmiş meclis üyelerinin, meclise verilen fonksiyonların icrası açısından etkinliklerini engelleyen noktaları saptayarak, özellikle bu konularda alternatif çözümler ortaya koymaktır. Dolayısıyla bu çalışmadaki mevcut yasal düzenlemeleri destekleyen olumlu görüşler pasif bir tasdik olarak değil, belirtilen açıklamalar doğrultusunda değerlendirilmelidir.

I- MECLİS ÜYESİ ADAYLIĞI VE SEÇİMİ

Belediye yönetiminin en yetkili karar organı olan belediye meclisi, beş yılda bir, doğrudan doğruya seçme yeterliliğine sahip hemşehriler tarafından serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre ve onda birlik baraj uygulamalı nispî temsil yöntemince yapılan seçimlerle belirlenen ve beldenin büyüklüğüne göre 9 ile 55 arasında değişen üyelerden oluşmaktadır(2972 sayılı K. m. 2,5).

---

[1] Aynı doğrultuda bkz.: Deniz SAYIN, "Belediye Meclisinin Feshi Nedenlerinden Biri-Kanunen Belli Olan Olağan ve Olağanüstü Toplantılar Dışında Toplanmak ", Belediye Dergisi, C.1.S.6, Aralık-1994.

Uygulanmakta olan 1580 sayılı Belediye Kanununun 1930'da kabulüyle belediye meclisi seçimlerinde tek dereceli seçim sisteminin uygulanması getirilmiş ve 18 yaşını tamamlayan belde sakinlerinin tamamına seçimlere katılma hakkı tanınmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanununun, dönemine göre çok iyi hazırlanmış olduğunun önemli göstergelerinden biri, yerel demokrasi tabanını oldukça geniş tutan bu hükmüdür. Çünkü o dönemde hala milletvekili seçimlerinde iki dereceli seçim sistemi uygulanmaktaydı[2]. 29 Nisan 1946'da 4878 sayılı Kanununla belediye meclisi seçimlerinde bir değişiklik yapılarak, seçimlerin bir günde tamamlanması hükmü getirilmiştir. 27 Temmuz 1963'te belediye meclisi seçimlerinde tekrar bir değişiklik daha yapılarak, çoğunluk sistemi uygulanmasına son verilmiş ve seçimlerin nispî temsil sistemiyle yapılması öngörülmüştür[3]. Böylece siyasi partilerin güçleri oranında belediye meclislerinde temsil edilmeleri olanağı sağlanmıştır. 1984'te bu sisteme bir de 1/10'luk baraj unsuru eklenmek suretiyle, günümüzde belediye meclisi seçimlerinde uygulanmakta olan seçimi sisteminin genel yapısı oluşmuştur[4]. Bu onda birlik barajın anlamı, belediye seçimi yapılan şehir ya da kasabada, bir siyasi partinin ya da bağımsız adayın belediye meclisi üyeliği kazanabilmesi için öncelikle söz konusu seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların en az onda birini almalarının bir ön koşul olmasıdır. Bu orandan az oy alan siyasi parti ya da bağımsız adaylar, barajı aşamadıklarından meclis üyelerinin dağıtımında hesaba katılmazlar[5].

Kısaca bugünkü durumda belediye meclislerinin oluşumu, başta Anayasa ve 1580 sayılı Belediye Kanunu olmak üzere, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler, Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanunu ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun gibi, çok sayıda değişik mevzuatla düzenlenmiş ve oldukça karmaşık bir nitelik kazanmıştır.

---

[2] Hamza **AL**, "Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi", İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, İlke Yayınları, C.2, İstanbul-1996, s.24.

[3] Cumhur **TEZSEZEN** / Ömer **ÇAĞLI**, "Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemi İçinde Belediyeler", Ankara-1995, s.67;İlhan **TEKELİ**, "Belediyecilik Yazıları(1976-1991)", IULA-EMME. Yayını, İstanbul-1992, s.61.

[4] Mustafa **OKSAL**, "Belediye Meclisi", Belediye Dergisi, C.4, S.11, Mayıs 1998, s.24; **AL**, s.43.

[5] Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı / Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Merkezi, "Belediyelerimize Rehber", Ankara-1994, s.38.

A- MECLİS ÜYELERİNİN SEÇİMİNDE SEÇMEN OLABİLME VE OY KULLANABİLME HAKKI

Belediye meclisi üyelerinin seçiminde oy kullanabilme hakkı (veya seçme yeterliliği) mevzuatta şöyle düzenlenmiştir: İlk olarak Anayasanın 127.maddesinin birinci fıkrasında, mahalli idareler tanımlanırken, bu kuruluşların, "karar organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçileceği" belirtilmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan yasal düzenlemelere göre genel olarak, belediye seçimlerinin yapıldığı seçim çevresinde oturan ve 18 yaşını tamamlayan her Türk vatandaşı belediye seçimlerinde oy kullanma hakkına sahiptir[6]. Yine 1580 sayılı Belediye Kanununun 13.maddesi "Hemşehri Hukuku" başlığı altında, belediye sınırları içinde yaşayan halkın haklarını düzenlemektedir. Söz konusu maddeye göre: "Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin belde işlerine reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır".

Ancak bu genel ilkenin, yine yasayla getirilen bazı istinasları vardır. 1961 tarih ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, bu konuyu "oy kullanamayacak olanlar" ve "seçmen olamayanlar" olmak üzere iki başlık altında düzenlemiştir. Söz konusu yasanın 7. maddesine göre, şu kişiler oy kullanamazlar: (1)- Silah altında bulunan erler, onbaşılar ve kıta çavuşları (her ne sebeple olursa olsun, izinli bulunsalar da bu hükme tabiidirler), (2)- Askeri öğrenciler, (3)- Ceza infaz kurumlarında hükümlü olarak bulunanlar(1995 tarih ve 4125 sayılı Kanunun 2.maddesi ile yapılan değişik şekli). 8. maddeye göre ise, (1)- Kısıtlı olanlarla, (2)- Kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar, seçmen olamazlar. Bu sınırlamaların kapsamına giren kişiler, diğer seçimlerde olduğu gibi belediye meclisi seçimlerinde de oy kullanamazlar.

Bu genel kısıtlama nedenlerinin dışında bir diğer kısıtlama, aynı kanunun "oy verme yetkisi"ni düzenleyen 86. maddesiyle getirilmektedir. Buna göre, ancak sandık seçmen listesinde kayıtlı seçmenler oy kullanabilme hakkına sahiptir. Aynı kanunun 94. maddesinin II numaralı bendinde sayılanların dışında, sandık seçmen listesinde kaydı olmayanlar oy kullanamazlar. Keza oy verme gününe kadar, haklarında seçmen olma

[6] 1995 tarih ve 4125 sayılı Kanunun 1. maddesiyle, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanunun değiştirilen 6. maddesi.

yeterliliğini kaybettiklerine dair yetkili mercilerden, resmi belge gelmiş bulunanlar, seçmen kütüğünde kayıtlı olsalar da oy kullanamazlar(298 sayılı K. m. 8/III).

B- MECLİS ÜYELİĞİNE SEÇİLEBİLME KOŞULLARI

Seçmen olabilmek kadar, seçilebilmenin de bir takım koşulları ve engelleri vardır. Hatta seçmen olabilmeyi engelleyen bazı durumlar olduğu halde; seçilebilmek için, daha geniş tutulan kısıtlayıcı durumların kapsamına girmemenin yanı sıra, ayrıca bazı niteliklere de sahip olmak gerekmektedir. Belediye yönetimini düzenleyen 1580 sayılı temel yasanın 24.maddesi, "İntihap Olunmak Şartları", başlığı altında bu konuyu düzenlemekteydi. 1984'te yürürlüğe giren 2972 sayılı Mahalli İdareler, Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetlerinin Seçimi Kanununun 37.maddesiyle, belediye kanunundaki 24.madde yürürlükten kaldırılmış ve 2972 sayılı Kanunun 9.maddesiyle bu konu yeniden düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; "2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11.maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir". 2972 sayılı Kanunun 9.maddesinin ifadesine ve 2839 sayılı Kanunun 11.maddesindeki düzenlemeye göre, belediye meclisi üyeliğine seçilebilmenin koşulları olumlu ve olumsuz koşullar olmak üzere iki gruba ayrılabilir:

1- Olumlu Koşullar

a- Türk Vatandaşı olmak,

b- En az ilkokul mezunu olmak,

c- 25 yaşını tamamlamış olmak ve

d- Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmış olmak veya yapmış sayılmak gerekir.

e- Seçimin başlangıcından önce, en az altı aydan beri o seçim çevresinde oturuyor olmak koşulu ise, 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Kanunun 9.maddesinde ilk düzenlemede yer almaktaydı. Hemşehriliğin ve hemşehri dayanışmasının ve seçme özgürlüğünün bir gereği olan bu koşul, 1988'de 2972 sayılı Kanuna eklenen Ek Geçici 8.madde ile, bu değişiklikten sonra yapılacak ilk mahalli idareler genel seçimlerinde, belediye başkan adayları için aranmayacağı belirtilmiştir. 27.12.1993'te 3950 sayılı Kanunla yapılan değişiklikte ise, bu koşul yasadan tamamen çıkarılmıştır. Beldeyi ve beldenin sorunlarını tanıma ve belde halkının seçeceği kişileri tanıması açısından altı

ayın dahi yeterli olmayacağı gerçeğine rağmen, bu koşulun yasadan çıkarılmış olması seçme özgürlüğü ve yerel demokrasinin gelişimini olumsuz yönde etkileyecektir[7]. Çünkü bu durum her şeyden önce yerel yönetim düşüncesinin mantığına aykırı bir sonuç doğurmaktadır. Eğer yerel yönetim felsefesini uygulamaya koymak istiyorsak bu tür ilkelerin korunması gerekir[8].

Meclis üyeliğine seçilebilmek için aranan diğer koşullar da bir takım eleştirilere uğramaktadır[9]. Örneğin 18 yaşında reşit olan birinin meclis üyesi seçilebilmek için 7 yıl beklemesi gereğinin savunulamayacağı; seçme ve seçilme hakkının Türk vatandaşı olmakla sınırlandırmanın günümüzde fazla bir değerinin kalmadığı; en az ilkokul mezunu olma koşulunun demokrasi, insanlık onuruna yakışmadığı gibi. Bu eleştiriler demokrasi, insanlık onuru, seçilme özgürlüğü gibi kavramlarla ilişkilendirilerek anlatılsa da, genel olarak bunlara katılmak mümkün değildir.

İlk olarak meclis üyesi seçilebilmek için en az 25 yaşını tamamlamış olmak koşulunun, seçilme özgürlüğünü önemli ölçüde kısıtlıyor gibi göstermek yanıltıcı olur. Meclis üyeliği görevinin yürütülmesi açısından, reşit olmanın yanında en az belli bir yaşam ve meslek deneyimine sahip olmanın önemli yararlarının olacağı yadsınamaz[10].

İkinci olarak, seçme ve seçilme hakkının Türk vatandaşı olmakla sınırlandırmanın günümüzde değerini yitirdiği eleştirisi ise, ihtiyatla ele alınmalıdır. Dünyadaki gelişmeleri dikkate alarak belli bir sürenin üstünde Türkiye'de ikamet eden yabancılara sınırlı olarak seçme ve seçilme hakkı tanınabilir.

---

[7] 28 Aralık 1857 tarihli Daire-i Belediyenin Teşkiline ve Memurlarının Vazifelerine Dair Nizamnamenin, Belediye Meclisinin teşkilini düzenleyen birinci faslının dördüncü maddesine göre, belediye meclisini oluşturacak üyelerin en az on yıldan beri İstanbul'da oturuyor olması gerekiyordu(Zerrin **TOPRAK KARAMAN,** "Yerel Yönetimler", 3.Baskı, İzmir-1996, s.56). Benzer bir şekilde Almanya'da da adaylık için ikamet ediyor olma koşulu aranmaktadır(Wulf Schönbohm'un, Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı tarafından düzenlenen, "Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi" konulu toplantıda yaptığı konuşma, s.15). Fakat Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporunda, bu koşul "adayın çevreyi tanımadığı için başarılı olmayacağı varsayımına dayandırıldığından" kabullenilmesi gerçekten güç bir koşul olarak değerlendirilmektedir(s.136). Oysa açıkladığımız nedenlerle bu eleştiriye katılmak mümkün değildir.

[8] Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, "Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi", Ankara-1997, s.65.

[9] **TODAİE,** "Kamu Yönetimi Araştırması/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu", Ankara-1992, s.136,137.

[10] Almanya'da da bu yaş sınırı 24 yaş olarak belirlenmiştir(Wulf Schönbohm'un, Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı tarafından düzenlenen, "Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi" konulu toplantıda yaptığı konuşma, s.15).

Üçüncü olarak, en az ilkokul mezunu olma koşulunun demokrasi ve insanlık onuruyla bağdaşmayacağı eleştirisi ise, bu eleştiriler içinde en abartılı olanıdır. Günümüzde yerel yönetimlerin önemli sorunlarından birinin, seçilmişlerin eğitim gereksiniminin oluşturduğu saptaması ve seçimlerde belli kriterler aranmasının zorunlu olduğu yönündeki öneriler hatırlanırsa ve ayrıca dış dünyada örneğin İngiltere'de demokrasinin gerçekler ve doğrular rejimi olduğu bilincine varıldığından ve dolayısıyla salt politikayla yerel hizmetlerin yürüyemeyeceği çok iyi bilindiğinden, bölgede yaşayan çeşitli alanlarda uzmanlaşmış, fakat geniş halk kitlelerince tanınmadıklarından seçilme şansları olmayan bilim adamı, hukukçu, mühendis, doktor ve ziraatçı gibi çeşitli meslek sahiplerinin bilgi ve deneyimlerinden yararlanmak üzere yerel meclislerde 1/3 oranında yer almalarının sağlandığı[11] bilgisi dikkate alınırsa, bu eleştirinin ne ölçüde yerli ya da yersiz olduğu kolayca anlaşılacaktır.

Görüldüğü gibi bu eleştiriler genellikle gerçekçi olmaktan uzak ve teorik açıklamalara dayanan eleştirilerdir. Dolayısıyla şu anda belediye meclis üyesi seçilebilmek için öngörülen olumlu koşulların, genel olarak meclisin etkinliği açısından önemli bir sorun oluşturmadığı söylenebilir. Seçilebilme yeterliliği açısından her ülkede benzer koşullar aranmaktadır[12]. Fakat bu söylenenler seçilebilme konusuyla ilgili düzenlemelerde hiçbir eksikliğin olmadığı anlamına gelmez, yukarıda belirtildiği gibi elbette seçilebilme konusunun yeniden ele alınması gereken yönleri bulunmaktadır.

2- Olumsuz Koşullar

Olumsuz koşullar, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun değişik 9.maddesinde, 2839 sayılı, Milletvekili Seçimi Kanununun 11.maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şeklinde düzenlenmiştir[13]. Söz konusu kanunun 11.maddesinde bu sakıncalar şöyle sıralanmaktadır:

a- Kısıtlı ve kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak,

---

[11] Remzi **FINDIKLI**, "İngiliz Mahalli İdarelerinin Özellikleri", Mahalli İdareler Dergisi, s.30 , Haziran 1996, s.5.

[12] Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.15.

[13] Olumsuz koşullarla ilgili geniş açıklamalar için bkz.: Fethi **AYTAÇ**, "Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Kanunu", 6.Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara-1998, s.473-491; Osman **MERİÇ**, "Belediye Başkanlarının ve Belediye Meclis Üyelerinin Seçilme Yeterlilikleri ve Konu İle İlgili Yeni Bir Yüksek Seçim Kurulu Kararı", İller ve Belediyeler Dergisi, S.480, Ekim-1985, s.449-453.

b- Taksirli suçlar dışında toplam bir yıl ve daha fazla hapis cezası ile veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezası ile hüküm giymemiş olmak,

c- Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlâk kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biri ile mahkum olmamak[14],

d- Devletin kişiliğine karşı işlenen suçlardan[15] ve bunların işlenmesini açıkça tahrik etmek suçlarından mahkum olmamış olmak,

e- Türk Ceza Kanununun 312.maddesinin 2.fıkrasında yazılı halkı sırf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etme suçlarından mahkum olmamak,

f- Türk Ceza Kanununun 536.maddesinin 1.2. ve 3. fıkralarında yazılı eylemler ile, aynı kanunun 537.maddesinin 1,2,3,4. ve 5. fıkralarında yazılı eylemleri[16] siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkum olmamış olmak.

Olumsuz koşullar arasında saydığımız ve seçilme yeterliliğini kısıtlayan bu suçlardan **c**, **d**, **e**, ve **f** maddelerinde belirtilen suçları işleyenler, sonradan affa uğramış olsalar dahi meclis üyeliği ve belediye başkanlığına aday olamazlar[17].

---

[14] Danıştay 11. Dairesi, 1976/659 esas ve 1979/124 sayılı kararına göre, zina suçu, belediye meclisine üye seçilmeye engel yüz kızartıcı bir suç değildir(İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleriyle İlgili Danıştay Kararları 1978-1995, C.2, Ankara-1997, s.864).

[15] Devletin şahsiyetine karşı cürümler: a- Devletin arzı ulusal şahsiyetine karşı cürümler, b- Devlet kuvvetleri aleyhine cürümler, c- Ecnebi devletlerde bulunan reis ve elçilikleri aleyhine işlenen cürümlerden oluşmaktadır.

[16] Türk Ceza Kanununun 536. ve 537. maddelerindeki bu suçlar, yetkili makamlarca tespit edilen yerlere, izin almaksızın veya alınan bir izne aykırı olarak basılı olan veya olmayan her türlü yazı ve işaretlerin, kağıt, pano, pankart, bant ya da bezlerin asılması, yapıştırılması gibi anarşik, terör ve bölücülük faaliyetleri ile ilgili suçları kapsamaktadır.

[17] Danıştay 11. Dairesi, zina suçunun belediye meclisine üye seçilmeye engel yüz kızartıcı bir suç olmadığına ilişkin 1976/659 esas ve 1979/124 sayılı kararını, 1580 sayılı BK.'nun 24. maddesinin 8. bendinde yer alan "bu bentte sayılanlar affedilmiş olsalar bile seçilemezler" hükmünün 14.4.1970 tarih ve 1252 sayılı Kanunla kaldırıldığı gerekçesine dayandırmıştır(İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleriyle İlgili Danıştay Kararları 1978-1995, C.2, Ankara-1997, s.865). Ancak günümüzde 1580 sayılı BK.'nun 24. maddesi, 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Kanunun 37. maddesiyle tamamen kaldırılarak, seçilebilme koşulları aynı kanunun 9. maddesinin, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanuna yaptığı atıf dolayısıyla, 2839 sayılı Kanunun 11. Maddesine göre belirlenmektedir. Halen yürürlükte olan söz konusu düzenlemede, yeniden "Affa uğramış olsalar bile", hükmüne yer verildiğine göre, yasalardaki öncelik-sonralık ilişkisi dolayısıyla, artık 14.4.1970 tarih ve 1252 sayılı Kanunun Danıştay kararına gerekçe gösterilen hükmünden söz edilemez.

Yukarıda sayılan bulunması gereken niteliklere sahip olan ve olumsuz koşulların kapsamına girmeyen herkes belediye başkanlığına, belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliğine seçilebilme yeterliliğine sahiptir.

Önceden var olan, "halen belediyeye herhangi bir iş taahhüt etmemiş veya taahhüt etmiş bulunanların ortağı ya da kefili olmamak veyahut da bu nedenlerden dolayı borçlanmamış olmak" koşulu, 1983'te yapılan bir değişiklikle yürürlükten kaldırılmıştır[18]. Bu koşulun kaldırılmış olması, seçilme özgürlüğünün genişletilmesi açısından olumlu bir gelişme gibi görünse de, yerel siyasal ahlâkın yozlaşmasına neden olabilecek niteliktedir.

Aynı şekilde, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 9.maddesinin 2.fıkrası, 1580 sayılı Belediye Kanununun 53.maddesine göre feshedilen belediye meclisinin görevden alınan üyelerinin yeniden aynı göreve seçilemeyeceklerini belirterek, seçilme yeterliliği açısından bir olumsuz koşul getirmekteydi. Bu hüküm de 27.12.1993 tarih ve 3948 sayılı Kanunun 1.maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

C- MECLİS ÜYESİ ADAYLIĞI

1- Adaylık Koşulları

Belediye meclis üyesi olarak seçilebilmek için, bir ön koşul olarak, seçilebilme koşullarına sahip olmak gerekli fakat yeterli değildir. Seçilebilmek için, ayrıca belli bir siyasi partiden veya bağımsız olarak mutlaka aday olmak gerekmektedir[19]. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun, "adaylık" başlığını taşıyan 10.maddesinin 1.fıkrasına göre, "Anayasa ve kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, seçilme yeterliliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak il genel meclisi üyeliğine, belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir". Ancak, seçilme yeterliliğine sahip olmakla birlikte, bazı kişilerin aday olmaları, görevleri gereği bir

---

[18] Ziya **ÇOKER**, "Belediye Meclislerinin Vazife ve Selahiyetleri", İlmi ve Kazai İçtihatlar Yayını, Ankara-1963, s.31; Ruşen **KELEŞ**, "Yerinden Yönetim ve Siyaset", Cem yayınevi, 2. Baskı, İstanbul-1994, s.204.

[19] Bu konuda farklı ülkelerde farklı uygulamalar vardır. Örneğin Fransa'da belediye meclis üyeliğine seçilebilmek için aday olmak şart değildir. Adaylığını koymayanlarda, yeterli oy almak koşuluyla seçilebilirler(Teoman **ÜNÜSAN**, "Avrupa'da Yerel Yönetimler", İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara-1996, s.47).

takım sınırlamalara ve şartlara tabi tutulmuştur. Kişilerin görevlerinden kaynaklanan bu özel durumları ve adaylık koşulları şöyle özetlenebilir:

a- Yüksek seçim kurulu ve il seçim kurulu başkan ve üyeleri ile ilçe seçim kurulu başkanları yurdun hiçbir seçim çevresinde adaylıklarını koyamazlar ve aday gösterilemezler. Bu kişilerden, aday olmak isteyenler il ve ilçe seçim kurullarında görev kabul etmemeleri gerekir[20]. Adaylığı tercih etmek isteyenler, bu haklarını il veya ilçe seçim kurullarında görev kabul ettikten sonra kullanamazlar.

b- Subay, astsubay, askeri hakim ve askeri memurlar, ordudan ayrılma isteğinde bulunmadan aday olamaz ve aday gösterilemezler. Ancak bunların ordudan ayrılabilmeleri için öncelikle ordudan ayrılmaya hak kazanmış olmaları gerekir. Ordudan ayrılmaya hak kazanmış olanların, ayrılma talepleri, harp ve seferberlik halleri dışında reddedilemez[21]. Ayrılma istekleri kabul edildikten sonra, aday olamayanlar veya seçilemeyenler, sonradan bu isteklerinden vazgeçemezler ve tekrar orduya dönemezler.

c- Hakimler ve savcılar mesleklerinden çekilmedikçe aday olamaz ve aday gösterilemezler.

d- Devlet ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ile bunlara bağlı daire ve müesseseler, iktisadi devlet teşekkülleri ve bunların kurdukları müesseseler ve ortaklıkları ile kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanların adaylığı konusu ise, günümüzde oldukça karmaşık bir nitelik kazanmıştır.

Bu konu daha önce 1580 sayılı Belediye Kanununun 25. maddesinde, "Meclise âza intihap olunamayan memurlar" başlığı altında düzenlenmekteydi. Söz konusu bu madde 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bundan sonra 1580 sayılı BK.'nun 25. maddesindeki düzenlemenin yerini, 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı yasayla gönderme yapılan 25.5.1961 tarih ve 306 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 17. maddesindeki düzenleme almıştır[22]. Buna göre, "Devlet, katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyelerle bunlara bağlı daire ve müesseseler ve ortaklıklarıyla kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlar görevlerinden istifa etmedikçe, görevli bulundukları seçim

---

[20] **ÇOKER,** Belediye Meclislerinin, s.31; **OKSAL,** Belediye Meclisi, s.25; Ruşen **KELEŞ** / Fehmi **YAVUZ,** "Yerel Yönetimler", 2. Baskı Turhan Kitapevi, Ankara-1989, s.151.

[21] Geniş bilgi için bkz.: **ÇOKER,** Belediye Meclislerinin, s.32.

[22] **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.204; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, 6.Baskı, s.1245,1246.

çevresinden aday olamazlar ve belediye meclisine aday seçilemezler." Ancak şu anda sözü edilen her iki yasa da yürürlükten kaldırılmıştır. 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 18.2.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 37. maddesiyle; 25.5.1961 tarih ve 306 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu da, 10.6.1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 64. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Şu anda yürürlükteki yasal düzenlemelerde, kamu görevlilerinin belediye meclis üyesi adaylığıyla ilgili olarak şu hükümlere rastlanmaktadır: Anayasanın 68. maddesinin 5. ve 6. fıkraları ile 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 7. maddesiyle(12.5.1982 tarih ve 2670 sayılı K. m.2 ile değişik), devlet memurlarının siyasi faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Yerel seçimleri düzenleyen 2972 sayılı Kanunun geçici 13. maddesinde, Hakimler ve Savcılar, Yüksek Yargı Organları Mensupları, Yüksek Öğretim Kurumlarındaki öğretim elemanları Yüksek Öğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, subay ve astsubayların, 30.1.1994'e kadar istifa etmedikçe aday olamayacakları belirtilmektedir. Yine aynı kanunun geçici 9. maddesinde, atamayla gelen belediye başkanlarının (atamayla geldiklerinden kamu görevlisi statüsünde oldukları için), seçimle gelenlerden farklı olarak yerel seçimlerde aday olabilmeleri için görevlerinden ayrılmaları gerektiği belirtilmiştir. Yerel seçimleri düzenleyen 2972 sayılı Kanunun 36. maddesinde, diğer seçim kanunlarına yollamada bulunulmuş ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunun 18. maddesinde, kamu görevlilerinin aday olabilmeleri için görevlerinden ayrılmaları gerektiği açıkça düzenlenmiştir. 26.4.1961 tarih ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanununa, 15.3.1990 tarih ve 3617 sayılı Kanunla eklenen ek 7. maddede, "Subay ve Astsubaylar hariç olmak üzere; milletvekili ve mahalli idareler genel ve ara seçimlerinde aday veya aday adayı olan Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, adaylığı veya seçimi kaybetmeleri halinde, Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının ilanını takip eden bir ay içinde müracaat

etmeleri kaydıyla eski görevlerine veya kazanılmış hak aylık derecelerindeki başka bir göreve dönebilirler", hükmü yer almaktadır[23].

Tüm bu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, Devlet ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ile bunlara bağlı daire ve müesseseler, iktisadi devlet teşekkülleri ve bunların kurdukları müesseseler ve ortaklıkları ile kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanların görevlerinden istifa etmedikçe aday olamayacakları ve aday gösterilemeyecekleri anlaşılmaktadır[24]. Belediye kanunu ve seçim kanunlarında, kamu görevlilerinin belediye meclisi üyeliğine aday olabilmeleri için, görevlerinden ayrılmalarını öngören açık bir hüküm olmamakla birlikte[25], sürekli olarak aday olmak için görevlerinden ayrılan kamu görevlilerinin eski görevlerine geri dönmelerini sağlayan düzenlemelere başvurulması, kamu görevlilerinin yerel seçimlerde aday olabilmeleri için, görevlerinden ayrılmaları gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Kamu görevlilerinin bağımsız olarak yerel meclis üyeliklerine aday olmalarına yasal olarak bir engel olmasa dahi, parti adaylığı dışında seçilebilmek çok sınırlı olduğundan, yürürlükteki düzenlemelerle kamu görevlilerinin belediye meclis üyesi adayı olabilmeleri büyük ölçüde kısıtlanmış olmaktadır.

Ancak kamu görevlileri, görevlerinden istifa ederek aday olup ta seçilemezlerse, Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının ilanından itibaren bir ay içinde, istedikleri takdirde eski görevlerine ya da kazanılmış haklarıyla eş değerde bir göreve geri dönebilmeleri mümkündür. 2972 sayılı yasanın geçici 10.maddesiyle düzenlenen bu durum, 15.3.1990 tarih ve 3617 sayılı Kanunla, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanununa eklenen Ek Madde 7 ile sürekli hale dönüştürülmüştür. Ayrıca, Danıştay 26.10.1992 tarih, 313 esas ve 339 sayılı kararında,

---

[23] Aday olmak için görevlerinden ayrılan kamu görevlilerinin eski görevlerine veya kazanılmış hak aylık derecelerindeki başka bir göreve dönebilmelerine ilişkin düzenleme sadece sözü edilen bu maddeden ibaret değildir. Yerel seçimleri düzenleyen 2972 sayılı Kanunun (12.5.1994 tarih ve 3989 sayılı Kanunla eklenen) ek 3. maddesinde, geçici 10. ve 13. maddelerinde, aynı kanuna 12.5.94 tarih ve 3989 sayılı Kanunla ve 20.3.1997 tarih ve 4231 sayılı Kanunla eklenen geçici maddelerinde benzer düzenlemeler yer almaktadır.

[24] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3. Baskı, s.56; **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.204; Mustafa **DÖNMEZ,** "Belediye Yönetimi", Belediye Dergisi Yayını No:3, Ankara-1999, s.100; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, 6.Baskı, s.1246,1297. Ancak bir yoruma göre kamu görevlilerinin, siyasi parti adaylığı dışında bağımsız olarak aday olması ve seçilmesi mümkündür(Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.100). Danıştay'ın 1963 tarih ve 1491/1616 sayılı kararına göre, bir iktisadi devlet teşekkülünde geçici işçi olarak çalışmak, belediye meclis üyeliğine seçilmeye engel teşkil etmez.

[25] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, 6.Baskı, s.492.

bu durumda idarenin takdir yetkisinin olmadığını ve atama işleminin yapılmasının zorunlu olduğunu hükme bağlamıştır[26].

Kamusal görevlerin yürütülmesinde tarafsızlığın sağlanması ve gerek hizmetleri yürüten personel, gerekse hizmet sunulan toplumun bireyleri arasında siyasi düşünceleri nedeniyle herhangi bir ayrım yapılmasının önlenmesi, sosyal barışın ve asayişin korunması ve benzeri neden ve gerekçelerle, her kademedeki kamu görevlilerinin siyasi partilere üye olmaları ve seçimlerde aday olmaları gibi aktif siyasi faaliyetlerde bulunmalarına bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Ancak günümüzde kamu görevlilerin, özellikle belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliğine aday olabilmeleri için istifa etmelerinin zorunlu olması, yoğun bir şekilde eleştiri konusu olmaktadır[27].

Gerçekten bu koşul nedeniyle, toplumun bilgi ve deneyimli geniş bir kesiminin yerel meclislerde görev almaları dolaylı olarak engellenmektedir[28]. Çünkü gerek belediye meclisi üyeliği, gerekse il genel meclisi üyeliği, milletvekilliği gibi sürekli yürütülen bir görev olmadığından, yerel meclis üyelerine geçimlerini sağlayabilecek düzeyde bir ücret ödenmediği gibi, sosyal güvenlik hakları da yoktur. Dolayısıyla maaşı dışında herhangi bir geliri olmayan bir kamu görevlisinin, salt belediye meclis üyesi adayı olmak için görevinden istifa etmesi, normal koşullarda düşünülebilecek bir davranış değildir. Böylece kamu görevlilerinin aday olabilmeleri için istifa koşulunun olması, seçilme hakkına sahip geniş bir kesimin, bu hakkının dolaylı olarak elinden alınması sonucunu doğurmaktadır. Diğer bir açıdan kamu görevlilerinin adaylığına ilişkin öngörülen yasal sınırlamalar, toplumda bağımsız çalışan belli bir kesime temsil önceliği tanınması sonucunu doğurmaktadır[29].

---

[26] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, 6.Baskı, s.1297,1298; Kubilay **TAŞDEMİR** / Ramazan **ÖZKEPİR,** "Belediye Başkanı ve Meclis Üyelerinin El Kitabı", Adil Yayınevi, Ankara-1998, s.38.

[27] Örneğin, tüm kentlilere seçilme hakkının tanınmaması ülkemizin büyük bir ayıbıdır. Bir devlet memuru neden belediye meclisi veya il genel meclisi üyesi olmasın? (Enis **YETER,** "Mahalli İdare Reformu Üzerine Düşünceler", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.349). Memurların yerel seçimlere katılabilmesi için istifa etmelerinin zorunlu olması, çoğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışıyla bağdaşmaz (Ahmet **BAŞSOY** / Enis **YETER,** "Belediye Başkanları ve Yerel Yönetimlerin Seçimle Göreve Gelen Diğer Görevlilerinin Özlük, Mali ve Sosyal Hakları", Ankara-1996, s.162). Yerel yönetimlerin organlarını oluşturan kişiler, yerel yönetimleri bilmiyor. Çünkü bilenler yasaklandığı için seçilemiyor(Bilâl **ERYILMAZ**'ın konuşması, bkz.: Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Tasarılarının Tartışılması", Ankara-1996, s.62).

[28] **BAŞSOY / YETER,** s.162.

[29] Oya **ÇİTCİ,** "Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği", TODAİE,Yayını No:226, Ankara-1989, 231.

Bu durum ise, yerel demokrasinin gelişmesi ve yerel yönetimlerin sağlıklı işleyebilmesi açısından bir takım olumsuzluklara neden olmaktadır. Örneğin, öğretmen, doktor, mühendis, öğretim üyesi gibi, kamu görevlisi olarak az çok devlet yönetimi bilgi ve deneyimine sahip kişilerin seçilmelerinin engellenmesi, yerel meclislerde daha çok rant paylaşmak isteyen fırıncı, kasap, halci, taşeron gibi esnaf ve serbest meslek sahiplerinin etkin olmalarına yol açmaktadır[30]. Özellikle belediye meclislerinin küçük esnaf ve serbest meslek sahiplerinin denetimi altına girdiği, 1980 öncesinde yapılan çalışmalarda ortaya konduğu gibi[31], son yıllarda yapılan çalışmalarda durumun değişmediğini göstermektedir[32].

Yerel yönetimlerin karar mekanizmalarında çoğunluğu oluşturan bu kişilerin, toplumsal yapı içindeki konumları çok önemlidir. Meclis üyelerinin meslek ve görevlerine ilişkin özellikleri, alacakları kararların yönünü ve içeriğini önemli ölçüde etkilemektedir[33]. Örneğin belediye meclislerinde çoğunluğa sahip olan esnaf ve sanat sahipleri, farklı partilerden olmalarına rağmen, menfaatleri gerektirdiği takdir de, geniş halk kitlelerinin aleyhine olabilecek bir şekilde birleştikleri gözlenmiştir[34]. Ayrıca bu seçilme engelleri, seçim sisteminden kaynaklanan sorunlarla birleşince, halkın kendi kendini yönetmesi anlamında yerel demokrasinin hayata geçirilmesi, büyük ölçüde bir söylemden ibaret kalmaktadır. Günümüzde yerel halk ile yönetim arasındaki iletişim kopukluğunu gidermek amacıyla, bazı belediyeler tarafından "halk meclisi", "kent kurultayı", "yerel demokrasi platformu" ve "halk günleri" gibi bir takım yöntemlerin kullanılması, aynı zamanda yerel meclislerin kent halkını yeterince temsil etmediğinin bir göstergesidir[35]. Bu durum, yönetimin işleyişini olumsuz yönde etkilediği gibi, çoğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışla da çelişmektedir. Yine bu seçilme engelleri,

---

[30] **TEKELİ**, Belediyecilik Yazıları, s.185.

[31] Metin **KAZANCI,** "1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar", Belediyecilik Araştırma Projesi (Editör: Ergun Türkan), 3.Kitap, Ankara-1982, s.267.

[32] **ÇİTCİ,** s.299; Muharrem **VAROL,** "Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi", Gündoğan Yayınları, Ankara-1989, s.406; İlhan **TEKELİ**, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, C.16, S.2, 1983, s.9; Özlem **BAHÇELER**, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Temsil Geleneği, İzmir Büyük şehir Belediyesi İçin Bir Yaklaşım", Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, DEÜSBE, İzmir-1992, s.102; Ruşen **KELEŞ** / Can **HAMAMCI**, "Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri Araştırması", Ankara-1994. Bu çalışmada yerel düzeyde memur ve işçilerin en az, serbest meslek sahiplerinin ise en yüksek düzeyde temsil edildiği belirtilmektedir s.18 vd.

[33] Tevfik **ÇAVDAR,** "1913 İdare-i Vilâyet Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikler", Amme İdaresi Dergisi, C.16, S.4, s.4.

[34] **KAZANCI,** 1973 Sonrası Belediyeler ve, s.267.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

meclisin kalitesini de olumsuz yönde etkilemektedir[36]. Sistemin iyi yürümemesinde yasalardaki eksiklikler, kadar yasaların verdiği yetkileri kullanan ve onları uygulayan meclis üyelerinin ve onların oluşturduğu komisyonların etkisinin olmadığı söylenebilir mi?[37].

Sonuç olarak, yasa koyucunun öngördüğü bazı yararlar için kamu görevlilerinin adaylığı konusunda koyduğu kısıtlamalar, öngörülmeyen bir takım olumsuzluklara neden olduğu artık görülmektedir. Dolayısıyla, kamu görevlilerinin aday olmaları için istifa şartının kaldırılmasıyla belirtilen bütün sorunların tamamen ortadan kalkacağı söylenemezse de, bu konudaki fayda ve sakıncalar tekrar göz önüne alınarak, yeni bir dengenin kurulması gerekmektedir.

Ancak yasaktan kaçarken aşırılığa gidilmemesi gerekir. Bazı yazalar kamu görevlilerinin dernek, sendika, siyasi parti ve çeşitli mesleki kuruluşlara üye olmaları gibi, her türlü siyasi faaliyette bulunabilmelerini ve bundan korkulmaması gerektiğini, ayrıca oy kullanan bir kamu görevlisinin siyasi görüşü olmaz demenin pek gerçekçi olmayacağını belirterek, aşırılığa neden olabilecek öneriler de bulunmaktadırlar[38]. Elbette, bir kamu görevlisinin siyasi görüşünün olmayacağını söylemenin gerçekçi olmayacağı şüphesizdir. Fakat kamu görevlilerinin her fırsatta siyasi görüşünü ön plana çıkaracak şekilde politize edilmesinin ve her platformda bunu açıklamalarına izin verilmesinin ve teşvik edilmesinin, yürüttükleri görevler açısından, yarardan çok zarar getireceği de aynı derecede şüphesizdir[39]. Kamu kurumlarını ve kamu görevlilerini politize etmenin olumsuz sonuçları yakın tarihimizde açıkça görülmüştür. "1970'lerde belediyeler, toplum nazarında militan yetiştiren kuruluşlar olarak görüldüğünden, toplumun bir kısmının belediyelere olan borçlarını ödemekten kaçınmaları sonucu, belediyelerin vergi gelirlerinde azalmalar olmuştur"[40]. Bu durum 12 Eylül 1980

---

[35] Bülent **TANIK**, "Yönetime Katılma İsteksizliğini Anlamak ve Aşmak", ADA Kentliyim, Y.2, S.7, 1996/III, s.5.

[36] Ruşen **KELEŞ**, "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.70; Celâl **DOĞAN**, "Yerel Yönetimlerde Yapılması Gereken Model Değişikliğine İlişkin Görüşlerimiz", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.307.

[37] Aysel **BAYRAKTAR**, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu", Ankara-1994, s.222, 227. Aynı doğrultuda bkz.: Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Tasarılarının Tartışılması, s.62.

[38] Şinasi **KUŞ**, "Türk İdari Sisteminde ve Kamu Personel Rejiminde Yapılması Gereken Yapısal Değişiklikler Üzerine Birkaç Söz", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.245.

[39] **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY**, s.12.

[40] **AL**, s.38.

sonrasında askeri yönetim tarafından açıkça ortaya konmuştur. Belediyelerin büyük çoğunluğunun hizmetleri aksatacak ölçüde politize oldukları, yer yer anarşik olaylara karıştıkları ve anarşistleri korudukları gerekçesiyle organları feshedilmiştir. Nadaroğlu'da, "bu iddiaları bütünüyle reddetmek ne yazık ki mümkün değildir"[41] diyerek bu olumsuzluğu doğrulamaktadır. Belediyelerde olduğu gibi, diğer kurumlarda da, görevliler aşırı politize edildiği takdirde benzer sorunların yaşanması kaçınılmaz olacaktır.

Bu nedenlerle kamu görevlilerinin siyasi faaliyette bulunma yasağı kural olarak devam etmeli ve ancak yapılabilecek siyasi faaliyetler il genel meclisi üyeliği ve belediye meclisi üyeliği gibi örnekleme yöntemiyle belirtilmelidir. Bu doğrultuda güvenlik güçleri mensupları ve hakim ve savcılar gibi, görevleri gereği siyasetten uzak kalmaları zorunlu olanlarla ilgili olarak, yine yerel meclis üyeliğine aday olabilmek için görevlerinden çekilme zorunluluğu devam etmelidir. Bunların dışında kamu kurumlarında memur ve işçi olarak çalışan kişiler, yerel meclis üyeliği için istifa etmeden aday olabilme ve seçildikleri takdirde, temsille ilgili görevlerini yürütürken asıl işlerinden izinli kabul edilmelidirler[42].

Aynı şekilde özel kurumlarda her ne sıfatla olursa olsun çalışanlar için de, yasal olarak benzer bir çözüm getirilmelidir. Bu sorun, tüm meslek ve iş kollarında çalışanları

---

[41] Hlil **NADAROĞLU,** "Mahalli İdareler", Beta Basın Yayın, 5. Baskı, Ekim-1994, s.200. Hüsamettin Cindoruk'un şu sözleri de kurumları aşırı politize etmenin istenmeyen sonuçlar doğurabileceğini ortaya koymaktadır. 1995 yılı Ekim aylarında seçim kanunu tartışması yapılırken, seçim kanunlarının iktidardaki partilerce hep kendilerine avantaj sağlayacak şekilde çıkarıldığını söylemesi üzerine, o sırada meclis başkanı olan H.Cindoruk'a hiç adil bir seçim yasası yapılmamış mıdır şeklinde bir soru yöneltildi. Cindoruk'un bu soruya verdiği yanıt, kurumları aşırı politize etmenin ne demokrasinin gelişimi ve ne de toplumsal sorunların çözümü açısından, pek fazla yararı olmayacağını göstermesi bakımından ilginç bir örnektir. Cindoruk'a göre ülkemizde iki adil seçim yasası yapılmıştır. Bunlardan biri 1960 ihtilâlinden sonra, diğeri de 1980 ihtilâlinden sonra askeri yönetimlerce yapılan seçim yasalarıdır. Dolayısıyla her sosyal ve siyasal konuda olması gerektiği gibi (Mustafa **GÖNÜL,** "Anayasa Yargısı Açısından Yerel Demokrasi", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.56), kamu görevlilerinin siyaset yapma yasağının kaldırılması konusunda da öneriler geliştirilirken, bu tür yaşanmış gerçekler göz ardı edilmemelidir.

[42] **BAŞSOY / YETER,** Mali ve Sosyal Haklar, s.162; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Tasarılarının Tartışılması, s.109; Bilâl **ERYILMAZ,** "Yerel Yönetimler ve Seçimler", Hak-İş Dergisi, S.28, Nisan-1994, s.29; Şevki **GÖĞÜSGER,** "Yönetimde Yeniden Yapılanma", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.232; **DOĞAN,** s.307; T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı/ IULA-EMME, "Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi", Kent Basımevi, 2.Baskı, İstanbul-1994, s.29; **TEKELİ,** Belediyecilik Yazıları, s.89; SHP, "Yönetimin Yeniden Yapılanması ve Yerel Demokrasi," SHP Yayını, Ankara-1995, s.21; M. Fatih **UĞURLU,** "Belediyelerin Yeniden Yapılanması İle İlgili Çözüm Önerileri", DPT. Yayını, Ankara-1995, s.109; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, s.14,84.

tatmin edecek bir çözüme kavuşturulmadığı sürece, yerel meclislerde çeşitli meslek kategorilerinin dengeli bir temsilinin sağlanması mümkün değildir[43].

Avrupa Konseyi üyesi dokuz ülkede, yerel temsilcilerin seçimle geldikleri görevlerini yürütebilmeleri için, belli bir süre işlerinden izinli sayılmalarına yasal olarak olanak tanınmıştır. Buna "politik izin hakkı" denilmektedir[44]. Seçilmişlerin kullanabilecekleri politik izin hakları, genellikle resmi toplantı süreleriyle sınırlıdır. Örneğin rapor yazımına ilişkin çalışmalar politik izin hakkının kapsamına dahil edilmemiştir[45]. Politik izin hakkından Avrupa Konseyi üyesi dört ülkede sadece kamu çalışanları yararlanabilmektedir. Yasal düzenlemelerin olmadığı ülkelerde ise sorun, işveren ile çalışan meclis üyesi arasında doğrudan halledilmektedir. Bazı ülkelerde işveren ile çalışan siyasi temsilci arasında bu tür anlaşmalar yapılmaktadır.

Özellikle kentlerin büyüklüğüne paralele olarak sorunların ve görevlerin artması, yerel meclis üyelerinin zamanlarının önemli bir kısmını bu görevlerine ayırmalarını zorunlu kılmaktadır. Bu ve benzeri nedenlerle yerel meclis üyelerinin ve tuttukları işlerin, temsilcilik görevleriyle bağdaştırılabilirliliği, Avrupa'da olduğu gibi ülkemiz için de dikkate alınması ve çözülmesi gereken önemli bir sorundur. Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde, son yıllarda dikkati çekecek ölçüde, mesleki nedenlerle meclis üyeliği görevinden istifalar olmuştur[46]. Yerel meclis toplantılarının ve çalışmalarının gittikçe daha sıklıkla yapılması ihtiyacı karşısında, her meslek grubundan olabilecek meclis üyelerine, eşit şartlarda toplantıya katılma olanağının tanınması, yerel demokrasi açısından yaşamsal bir önem taşımaktadır. Pek çok meslek katagorisi için, meslek güvencesindeki eksiklik, seçimlik görevlere talip olmaya ve yürütmeye engel olmaktadır.

Kısaca, gerek kamu ve gerekse özel sektörde çalışan kişiler görevlerinden ayrılmadan belediye meclisi üyeliği için aday olabilmelidirler ve bunların seçilmeleri durumunda, meclis çalışmalarına katılmalarını kolaylaştıracak yasal ve diğer

---

[43] Enis **YERER** / Mustafa **DÖNMEZ**, "Avrupa Konseyi'ne Üye Ülkelerde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Seçilmiş Temsilcilerinin Statüleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım-1995, s.65,67.

[44] a.g.e., s.65.

[45] Ancak, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden birinde, yerel seçilmiş temsilcilerin görevlerini yürütebilmeleri için, "işlerinden makul bir süre ayrılabilecekleri" kabul edilerek, politik izin hakkının kapsamı seçilmişlerin lehine olarak daha geniş tutulmuştur(a.g.e., s.66).

[46] a.g.e., s.65.

düzenlemelerin yapılması gerekir. Ayrıca bu tür düzenlemeler yapılırken seçilmiş temsilci işverenlerinin çıkarları da göz ardı edilmemesi gerekir. Bu düzenlemeler yapılmadan, yerel meclislerde çeşitli toplumsal grupların ve meslek katagorilerinin dengeli bir temsilinin sağlanması güçtür[47].

e- Milletvekilleri, belediye başkanları, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile muhtarlar, mahalli idareler seçimlerinde adaylıklarını koyabilmek veya aday gösterilebilmek için görevlerinden istifa etmek zorunda değildirler (2972 sayılı Kanunun, 28.12.1993 tarih ve 3959 sayılı Kanunun 12.maddesiyle değiştirilen 17.maddesi). Bunlar bulundukları yerde adaylıklarını koyabilir ve seçilebilirler.

Bu şekilde seçilme yeterliliğine sahip olanlar ve görevleri gereği aday olmak için görevlerinden ayrılmaları gerekip de, süresi içinde bu tercihini kullanan herkes, bağımsız olarak veya belli bir siyasi partiden belediye meclis üyeliğine aday olabilir ya da aday gösterilebilirler. Ancak bir kişi, aynı zamanda birden fazla siyasi partiden veya aynı partiden, aynı seçim için birden fazla seçim çevresinden aday olamaz. Yine bağımsız adaylarda, aynı seçim için birden fazla seçim çevresinden aday olamazlar.

Ayrıca siyasi partiler, seçilme yeterliliği ve adaylık için kanunen aranan bu koşullar dışında, anayasa ve kanunlarda belirtilen ilkelere aykırı olmamak kaydıyla, parti tüzüklerine koyacakları hükümlerle, adaylık için daha başka ek koşullar öngörebilirler(2820 sayılı K. m.40/I).

2- Aday Belirleme Süreci

Seçme ve seçilebilme özgürlüğünün geniş tutulması kadar, adayların belirlenmesi, yani aday olabilme şartlarını taşıyan ve aday olmak isteyen kişiler arasından, aday listelerinde yer alacakların belirlenmesi süreci ve yöntemi, demokrasinin hayata geçirilmesi bakımından son derece önemli bir konudur.

İlk olarak, seçilme yeterliliğine sahip olan ve 2972 sayılı, Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanununun adaylık için aradığı koşulları ve nitelikleri taşıyan herkes, seçime katılacağı seçim çevresinden bağımsız olarak aday olabilir. Söz konusu kanunun 13.maddesine göre il genel meclisi üyeliği, belediye meclisi üyeliği ve belediye başkanlığı için, seçime katılacakları seçim

[47] **YETER / DÖNMEZ,** s.67.

çevresinin bulunduğu ilçe seçim kurulu başkanlığına, kanunen aranan koşul ve nitelikleri taşıdıklarını belirten bir dilekçe ile başvurabilirler. Bağımsız adaylar, Yüksek Seçim kurulunca tespit edilen ön seçim tarihine kadar adaylık için başvuruda bulunabilirler. Ancak bağımsız adaylık için başvuranlar, en yüksek derecedeki Devlet Memurunun brüt aylığı kadar parayı ilgili mal sandığına yatırarak makbuzu dilekçelerine eklemeleri gerekmektedir. Bu da daha işin başında, kanunen aranan şartlar dışında, seçilebilmek için önemli bir mali şartın varlığını ve gerekliliğini ortaya koymaktadır.

İkinci olarak, belli bir siyasi partinin listesinden aday olmaktır. Günümüz Türkiye'sinin siyasal ve hukuki yapısı içinde, bağımsız olarak seçilebilmenin ve meclis ve komisyonlarda bir etkinlik gösterebilmenin hemen hemen olanaksız veya çok zor olduğu dikkate alındığında, demokrasinin önemli can damarlarından birinin, siyasi partilerin aday belirlemesi noktasında ve aşamasında attığı görülecektir. Gerçekten siyasi partilerin, aday listelerini adaylık için başvuranlar arasından, hangi kriterlere göre ve nasıl bir yöntemle belirleyecekleri konusu, demokrasinin son derece önemli bir sorunudur.

Ülkemizde yürürlükteki yasal düzenlemelere göre, bu sorunun çözümü, şu anda siyasi partilerin kendi tercihine bırakılmıştır. Yerel seçimleri düzenleyen 2972 sayılı kanunun 10. maddesinin ikinci fıkrasında, mahalli idare seçimlerinde aday tespitinin, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 37. maddesindeki hükümlere göre yapılacağı belirtilmektedir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasında ise, "siyasi partiler, adaylık için müracaat eden ve adaylığı uygun bulunanlar arasından, adayların tespitini; serbest, eşit, gizli oy ve açık tasnif esasları çerçevesinde, tüzüklerinde belirleyecekleri usul ve esaslardan herhangi biri veya bir kaçı ile yapılabilirler", hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla bu iki hüküm birlikte değerlendirildiğinde, herhangi bir ön seçim yapmadan, parti yetkili organlarınca aday belirlemesi yapılabilecektir. Seçimlere katılacak siyasi partiler sadece hangi seçim çevrelerinde, hangi usul ve esaslarla aday belirleyeceklerini Yüksek Seçim Kuruluna bildirmeleri yeterlidir (2972 sayılı K.m.10/e). Görüldüğü gibi, 2820 ve 2839 sayılı yasalar başlangıçta aday tespitinde ön

seçim yöntemini zorunlu öngörmüşken, daha sonra yapılan değişikliklerle bu zorunluluk kaldırılarak partilerin tercihine bırakılmıştır[48].

Şu anda uygulamada, belediye meclis üyeliği adaylarının belirlenmesi, genel olarak yerel parti teşkilatlarının üst yönetimleri tarafından yapılmaktadır. Her ne kadar, bağımsız aday olma ve bireysel siyaset yapma yolu açık olsa da, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde bu uğraşın bugün büyük ölçüde siyasi partiler aracılığıyla yapılması zorunlu hale gelmiştir[49]. Temsili demokrasilerde, seçimlerin kendisi kadar önemli olan aday belirleme işleminin, bu şekilde kapalı kapılar ardında parti kurmaylarınca yapılması, demokratik olması bir yana, sistemi yozlaştırarak işleyişini bozmaktadır[50]. Çünkü seçim işlemi siyasal partilerin daimi memurları tarafından yapılmakta ve seçmenler, kendileri adına seçilen bu kişilere oy vermeye mecbur bırakılmaktadır. Bu durum da seçmenlerin seçme özgürlüğünün belirlenen adayları onaylamak veya reddetmekten öteye geçtiği söylenemez. Parti yöneticileri, seçimin anahtarlarını ellerine geçirmişlerdir[51]. Uygulamada karşılaşılan bu tür sorunlar, ülkemizde "siyasi partilerin, oligarşik iktidar eğilimleri için kamuflaj fonksiyonu gördüğü yönündeki eleştirileri[52] haklı çıkaracak boyutlara ulaşmıştır.

Demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez unsurları olarak görülen siyasi partilerin, kendilerinden beklenen bu işlevi yerine getirebilmeleri için, öncelikle siyasal partilerin iç işleyişinin demokratik ilkelere uygun olması gerekir. Demokrasinin temel ilkelerinden biri, siyasal kararların bir tartışma ve oylama sonucu alınmasının zorunlu olmasıdır. Dolayısıyla bir siyasal karar olan aday belirleme işleminin, demokrasi idealine uygun olarak ön seçim ve benzeri yöntemlerle yapılması zorunlu olmalıdır[53].

---

[48] Süheyl **BATUM,** "Türkiye'de Devlet-Toplum İlişkilerine Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış", Yeni Türkiye, S.4, Mayıs-Haziran 1995, s.20. 1965 tarih ve 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, parti içi oligarşiyi önlemek gerekçesiyle aday tespitinin, her seçim çevresinde seçmen kütüğüne kayıtlı partililerce seçilmesini öngörmekteydi(Mustafa **DÖNMEZ,** "Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci", TODAİE. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Erzurum 1996, s.36).

[49] **DÖNMEZ,** Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci, s.14.

[50] **BATUM,** Türkiye'de Devlet-Toplum İlişkisi, s.20; **DÖNMEZ,** Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci, s.35.

[51] Jean - Marie **COTTERET** / Claude **EMERI,** "Seçim Sistemleri", (Çev. Ahmet Kotil), İletişim Yayınları, İstanbul, 1991, s.76; **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.56.

[52] Bu konudaki tartışmalarla ilgili geniş bilgi için bkz. **DÖNMEZ,** Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci, s.14; Selahattin **YILDIRIM,** "Yerel Yönetim ve Demokrasi", İstanbul-1993, s.19-27.

[53] **BATUM,** s.23; Şükriye **HİÇDÖNMEZ,** "Demokrasilerde Temsil, Seçimler ve Tercihli Oy Sistemi", TODAİE., Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara 1996,s.23; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.59. Aday tespitinde, ön seçim, aday yoklaması ve merkez yoklaması olmak üzere belli başlı üç yöntem kullanılmaktadır. (1)- Ön Seçim:

Yürüttüğü hizmet ve işlevler büyük ölçüde kendi üyelerinin menfaatleriyle sınırlı olan dernek, kooperatif ve meslek odaları gibi çeşitli demokratik kitle örgütlerin yönetim ve denetim kurullarının belirlenmesi, üyelerinin katılımıyla yapılan bir seçimle olmaktadır. Siyasi partiler de siyasi amaçlarla kurulan bir organizasyondur ve partilerin yaptığı işler ve aldığı kararlar diğer benzer kurumlardan farklı olarak sadece o partiye üye olanlarla sınırlı değil, daha geniş bir toplumsal kesimi etkilemektedir. Bu yönüyle de, partilerin yönetim kadrolarının ve partiyi ve partiye oy verenleri temsilen görev yapacak olanların belirlenmesi sadece delegelerin katılımıyla değil, daha geniş bir katılımla olması gerekir.

Bununla beraber aday tespitinin, kendini partili sayan herkesin katılımıyla veya o seçim çevresindeki bütün seçmenlerin katılacağı daha geniş bir ön seçimle yapılması yönündeki görüşlere[54] katılmak mümkün değildir. Çünkü bu tür düşüncelerin sonuçları, örgütlenme anlayışıyla çelişeceğinden, parti olgusunun inkârına neden olabilecek bir açılıma sahiptir[55]. Ön seçimin herkese açık olması durumunda, bir partinin aday tespiti seçimlerine, o partinin muhalifi olan kişiler katılarak sonucu saptırabilirler. Bu tür girişimleri önlemek için en tutarlı yol, aday tespitine ilişkin ön seçimlerin, ancak o partiye kayıtlı olan -sadece delegelerin değil- tüm üyelerin katılımıyla yapılmasıdır[56]. Belediye meclislerinin, bu şekilde belirlenecek adaylar arasından seçilenlerden oluşması, belediye politikalarının belirlenmesinde geniş toplumsal kesimlerin yararının daha fazla gözetilmesi olasılığını arttıracaktır[57].

Fakat bu durumda da siyasi parti üye kayıtlarının sağlıklı bir şekilde tutulup tutulamaması gibi, başka bir önemli sorunla karşı karşıya kalınmaktadır. Günümüzde hiçbir partide üye kayıtlarının sağlıklı bir şekilde tutulduğu söylenemez. Çünkü siyasi partilerde üye kayıtları, genellikle parti teşkilatlarının yönetimlerinde görev alan belli

---

Adayların, her seçim çevresinde, partiye kayıtlı üyelerin katılımıyla yapılan seçimlerle belirlenmesidir. (2)- Aday Yoklaması: Adayların partiye kayıtlı bütün üyelerin katılımıyla değil, aday yoklaması seçmeni denilen, daha dar bir partili grubun katılımıyla yapılan seçimlerle belirlenmesidir. Bu yöntemde de adaylar yine seçim kurallarına göre yapılan bir seçimle belirlenmektedir. (3)- Merkez Yoklaması: Bu yöntemde adaylar, parti tüzüğünde belirtileceği şekilde, partilerin "merkez karar ve yürütme kurulu" veya "parti meclisi" tarafından belirlenir(**DÖNMEZ,** Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci, s.42-45).

[54] **HİÇDÖNMEZ,** s.13.

[55] **DÖNMEZ,** Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci, s.36.

[56] Önder **ŞENYAPILI,** "Yerel Yönetim Kararlarına Halkın Katılımı", Mimarlık, Y.15, S.151, 1977/II, s.77; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.28.

[57] **ŞENYAPILI,** s.77.

bir elit kesimin yetkisine bırakılmıştır. Vatandaşlar doğrudan doğruya kendi hür iradeleriyle bir partiye üye olamamaktadır. Ya Ahmet'in veya Mehmet'in delegesi olarak kaydolmakta ya da istediği halde üye olarak kaydolamamaktadır[58].

İşte bu sorunların önlenmesi ve sağlıklı bir önseçim yapılabilmesi için, öncelikle Siyasi Partiler Yasasında, siyasi parti üye kayıtlarının sağlıklı bir şekilde tutulmasını sağlayacak değişikliklerin yapılması gerekir. Bu konuda değişik öneriler vardır. Örneğin, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı tarafında düzenlenen, "Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi" konulu toplantıda, siyasi parti üye kayıtlarının partiler tarafından yapılması yerine, nüfus müdürlükleri nezdinde kurulacak siyasi sicil bürolarınca yapılması önerilmektedir[59]. Diğer bir öneride aday listesindeki sıralamanın tercihli oy yöntemi yoluyla seçmenler tarafında yapılması öngörülmektedir[60]. İlk öneriye göre, vatandaş hangi siyasi partiye üye olacak ise, nüfus ve ikametiyle ilgili bilgileri içeren belgelerle birlikte siyasi sicil bürosuna başvuracaktır. Siyasi sicil bürosunda başvuru sahibi tarafında verilen bilgilerin doğru olduğu ve başka bir siyasi partiye kaydı olamadığı saptandığı takdirde istediği siyasi partiye üye olarak kaydedilebilecektir. Bu durum siyasi sicil bürosu tarafından üye olunan siyasi parti ve seçim kurulu gibi ilgili yerlere gönderilecektir. Siyasi partiler bu şekilde yapılacak üye kayıtlarına, ancak haklı gerekçelerle itiraz edebileceklerdir[61]. Siyasi parti üye kayıtlarının bu şekilde sağlıklı bir biçimde tutulması durumunda, belediye meclis üyesi adaylarının önseçimle belirlenmesi, yerel demokrasinin gelişmesinde önemli bir adım oluşturacaktır.

Ayrıca ve özellikle yerel düzeyde bağımsız aday olup seçilebilme ve parti dışı siyaset yapma olanağı genişletilmelidir. Örneğin ABD.'de bazı kentlerde belediye meclis üyelerinin seçimi tamamen partilerden bağımsız olarak yapılmaktadır[62]. Yerel yönetimlerin çok fazla politize olması, anlamsız siyasal çekişmelere ve alınan kararlarda kamu yararı düşüncesinden daha çok, siyasi kayırmacılığın ön plana çıkmasına neden

---

[58] Türk Belediyecilik Derneği /Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.29.
[59] a.g.e., s.29.
[60] a.g.e., s.39,40.
[61] a.g.e., s.30.
[62] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması", Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Ortak Yayını, 2. Baskı, İstanbul-1994, s.13.

olmaktadır[63]. Yine siyasi partiler tarafından yapılacak aday tespitiyle ilgili ön seçimlere, ancak partiye kayıtlı üyeler katılabileceğinden ve dolayısıyla çeşitli nedenlerle siyasi partilere üye olmaktan çekinen toplumun büyük bir kesimi aday tespit sürecinin dışında kalmış olacaktır. Sonuçta ön seçimin zorunlu olması durumunda bile, adaylar sınırlı bir seçmen kitlesi tarafından belirlenmiş olacaktır. Bağımsız aday olma ve seçilebilme yolunun kolaylaştırılması, aday belirlemesi sürecindeki bu sınırlı demokrasiyi genişletmiş olacaktır.

Uygulanmakta olan sistemde siyasi partiler, aday belirleme sürecinde sahip oldukları bu geniş yetkiyle birlikte, ayrıca kontenjan aday gösterme olanağına da sahiptirler. Dolayısıyla parti teşkilatları, belediye meclisi üye sayısı 9 ve 11 olan beldelerde bir, 15 olan beldelerde iki, 25 ve 31 olan beldelerde üç, 37 olan beldelerde dört, 45 olan beldelerde beş ve 55 olan beldelerde altı adet kontenjan adayı gösterebilirler. Kontenjan adaylarını siyasi partiler merkez yoklamasıyla tespit ederler(2972 sayılı K.m.10/c). Ancak siyasi partilerin merkez karar ve yürütme kurulları bu yetkiyi, il ve ilçe yönetim kurumlarına verebilirler. Siyasi partiler kontenjan adaylarını, aday sıralamasına dahil etmeyerek, aday listesine ayrıca kontenjan aday olarak yazarlar. Siyasi partiler aday listelerini, her seçim çevresi için tespit edilen üye sayısı kadar, asıl ve yedek üye olmak üzere oluştururlar. Siyasi partiler adaylarından, en yüksek devlet memurunun brüt aylığını geçmeyecek şekilde, parti genel merkezinin yetkili organlarınca belirlenecek miktarda başvuru harcı alabilirler.

3- Adaylığın Kesinleşmesi

Siyasi partilerin ilçe idare kurulları, bu şekilde belirlenen aday listelerini, ön seçim gününden itibaren en geç 10. günü takip eden gün, saat 17^{00}'ye kadar seçime katılacakları ilçe seçim kurullarına, alındı belgesi karşılığında vermeleri gerekir. İlçe seçim kurulu, eksik aday göstermiş olan siyasi partilere eksikliğin tamamlanması için

---

[63] Özhan, benzer gerekçelerle, özellikle küçük belediyelerde, partilerin aday göstermemesini, bunun yerine bağımsız adaylık yönteminin uygulanmasını önermektedir(Hasan **ÖZHAN,** "Belediye Başkanlarımız", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.478). Fransa'da belediye meclisi seçimlerinde siyasal parti listeleri yoktur. Partiler aday belirlememektedir. Kişiler kendileri liste düzenlemekte ve istedikleri kişileri listelerine almaktadırlar. Böylece yerel düzeyde politik görünüm oluşturulmamaya çalışılmaktadır(Orhan **PİRLER** / Nuri **TORTOP** / Ahmet **BAŞSOY,** Belediyeler ve İdari Vesayet", Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, Ankara-1995, s.12). Partili üyeler, çoğu zaman dar parti bağı içinde sıkışıp katlanmaktadırlar(Toplu Konut İdaresi Başkanlığı/IULA-EMME, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s29). Parti teşkilatları, genellikle parti çıkarlarını

beş günlük bir süre verir. İlgili siyasi parti teşkilatı süresi içinde bu eksikliği tamamlayamazsa, o seçim çevresinden eksik listeyle seçime katılmış olur.

İlçe seçim kurulları, böylece oluşan geçici aday listelerini mahallinde alışılmış usullerle ilan eder ve ayrıca adayların adaylık şartlarında eksiklik veya aykırılık olup olmadığını incelemeye alır. İlandan itibaren iki gün içinde aday listelerine itiraz edilebilir ve bu itirazlar il seçim kurulunca, 2972 sayılı Kanunun 14.maddesine göre kesin olarak karara bağlanır. Diğer taraftan, ilçe seçim kurulu adaylar üzerinde yürüttüğü inceleme sonucunda adaylık şartlarında eksiklik ya da aykırılık görürse, durumu ilan tarihinden itibaren iki gün içinde ilgili adaya ve partisinin ilçe başkanına bildirir. Bu bildirime yapılacak itirazlar yine il seçim kurulunca kesin olarak karara bağlanır. Bu durumda itirazı reddedilen bağımsız aday seçime katılma hakkını kaybeder. İtirazı reddedilen aday, bir siyasi parti listesinden ise, ilgili siyasi parti durumun bildirilmesinden itibaren beş gün içinde bu eksikliği giderebilir. Bu şekilde adaylık kesinleştikten sonra, ilçe seçim kurulları, bütün adayları oy verme gününden önceki, 20 gün ilan eder ve adayların ilanından sonra, adaylıktan istifa, seçim sonuna kadar dikkate alınmaz. Ancak, bu gibiler seçilirse, istifası hüküm ifade eder ve yerine kendisinden sonraki aday seçilmiş olur(2972 sayılı K.m.16).

D- MECLİS ÜYELERİNİN SEÇİMİ

Yerel demokrasinin önceliklerinden ve önemli niteliklerinden biri, yerel yönetim kuruluşlarının, yerel halkın serbest iradeleriyle seçilen organlar tarafından yönetilmesidir. Bu organların oluşumuna vatandaşların gerçek iradelerinin yansıması ise, ancak güvenli, tarafsız, adil ve dürüst bir ortam içinde ve belirli aralıklarla yapılacak seçimlerle mümkün olabilir[64].

1- Seçim Dönemi ve Ara Seçimler

Mevzuat hiyerarşisi ya da sıralamasında en üst norm olan, 1982 Anayasasının 127.maddesine göre, mahalli idare seçimleri Anayasanın 67.maddesindeki esaslara uygun olarak beş yılda bir yapılır. Bu doğrultuda yapılan 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanununun

---

vurgulamaktadırlar(İlter TURAN, Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, Der Yayınları, 3.Baskı, İstanbul-1986, s.116).

8.maddesi de, mahalli idare seçimlerinin beş yılda bir yapılacağını ve her seçim döneminin beşinci yılının Ocak ayının ilk günü seçimin başlangıç tarihi olduğunu belirtmiştir. Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü de oy verme günüdür. Böylece meclisin süresini ve bitimini düzenleyen, 1580 sayılı BK.'nun 20. ve 31.maddeleri, 2972 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmış ve yerine bu kanundaki ilkeler geçmiştir[65].

Ancak, bir seçim çevresinde yapılan seçimin, seçim işlemleri nedeniyle iptal edilmesi veya beş yıllık seçim dönemi dolmadan meclisin yetkili organlarca feshedilmesi ya da meclisin, yedek üyelerin de getirilmesinden sonra, üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi durumunda, bu beldelerde 2972 sayılı K.'nun 29.maddesinde belirtilen prosedüre uygun olarak, beş yılın dolması beklenmeden ara seçim yapılabilir. Bu gibi hallerde mülki amirler, durumu 30 gün içinde ilçe seçim kuruluna bildirirler ve ilçe seçim kuruluda söz konusu belediye için yeniden seçim yapılmasına karar vererek, durumu alışılmış usullerle ilan eder. Bu ilandan itibaren 60. günü takip eden ilk Pazar günü oy verme günüdür. Bu şekilde seçim dönemi dolmadan ara seçimlerle seçilen meclislerin ve üyelerin grev süresi beş yıl değil, mevcut seçim döneminin sonuna kadardır. Fakat mahalli idareler genel seçimlerine bir yıldan az bir süre kalmışsa ara seçim yapılmaz. Aynı şekilde, milletvekili genel ve ara seçimlerinden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler genel ve araseçimleri, milletvekili genel ve ara seçimleriyle birlikte yapılır[66]. Mahalli idareler ve dolayısıyla belediye meclisi seçimlerinin normal beş yıllık süresi sonunda yapılmasını engelleyen diğer bir istisnai durum ise, savaş halidir. 2972 sayılı K.'nun 8.maddesinin son fıkrasına göre, mahalli idareler seçimleri savaş hali nedeniyle ve kanunla bir yıla kadar ertelenebilir. Bu istisnai durumlar dışında yerel seçimlerin ertelenmesi veya öne alınması söz konusu olamaz[67].

Yeni kurulan belediyelerde ise, başkanlık ve meclis üyeliği seçimleri ilk genel mahalli idare seçimleriyle birlikte yapılır (2972 sayılı K. m.8/20.3.1997 tarih ve 4231

---

[64] Şevki **PAZARCI,** "Belediye Meclislerinin Görevleri ve Yetkileri", Seçkin Yayınevi, Ankara-1995, s.24.

[65] Bu düzenlemeler yapılmadan önce belediye meclisi seçimleri, 1580 sayılı BK.'nun 20. maddesine göre dört yılda bir yapılmaktaydı. Söz konusu madde, "Belediye meclisleri, intihap devreleri dört sene olmak üzere, intihap hakkına haiz hemşehriler tarafından doğrudan doğruya intihap olunur" hükmünü taşıyordu(**TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.33).

[66]

sayılı Kanunla eklenen 3.fıkra). Bu düzenlemeden önce, yeni kurulan belediyelerde başkanlık ve meclis üyeliği seçimlerinin ne zaman yapılacağı konusunda boşluk vardı ve bu boşluk Yüksek Seçim Kurulunun kararıyla doldurulmuştu. Yüksek Seçim Kurulunun söz konusu kararına göre, yeni kurulan belediyelerde başkanlık ve meclis üyeliği seçimleri, her yılın Haziran ayının ilk Pazar günü yapılması öngörülmüştü[68]. Aslında yasal boşluğun bu şekilde, Yüksek Seçim Kurulunun kararı doğrultusunda doldurulması, amaçlar ve ilgili mevzuattaki hükümler arasında paralellik sağlanması açısından daha uygun olacaktır. Çünkü 1580 sayılı BK.'nun 12. maddesinde, bir beldede belediye kurulmasına ilişkin kararın, bu kararın kesinleşmesini takip eden mali yılın başından itibaren uygulanacağı belirtilmektedir. Oysa mevcut düzenleme bu hükmün uygulanabilirliğini ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca mevcut düzenlemeye göre, seçimlerin yapılmasından kısa bir süre sonra kurulacak belediyelerde, belediye başkanlığı ve meclis üyeliği seçimlerinin yapılması ve dolayısıyla belediye yönetiminin teşekkül etmesi için 4-5 yıl gibi uzun bir süre beklenilmesi gerekecektir. Dolayısıyla yeni kurulan belediyelere ilişkin seçimlerin yapılması için, yerel genel seçimlerin beklenmesi yerine, kuruluş işlemlerinin tamamlanmasından sonra yapılacak ilk yerel ara seçimlerle birlikte yapılmasında yarar vardır[69].

2- Seçim Çevresi ve Seçilecek Üye Sayısı

Belediye meclis üyelerinin seçiminde her belde bir seçim çevresidir. Büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerin meclis üyelerinin seçiminde ise, her ilçe bir seçim çevresidir(2972 sayılı K.m.3,4).

Belediye meclis üyelerinin sayısı beldenin büyüklüğüne, yani nüfusuna göre değişmektedir. Fakat meclis üye sayısındaki artış, nüfus artışıyla orantılı bir şekilde değil, kanunda gösterildiği şekilde artmaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanununun 21.maddesi "meclis azasının adedi" başlığı altında bu konuyu düzenlemekteydi. Ancak 1984'te çıkarılan 2972 sayılı K.'nun 37.maddesiyle belediye kanunundaki bu hüküm kaldırılarak, beşinci maddenin "b" bendiyle belediye meclis üyelerinin sayısı şöyle düzenlenmiştir: Belediye meclis üyeleri için son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre,

---

[67] İsmail **KEREMOĞLU**, "Mahalli İdareler Seçimleri", İller ve Belediyeler, S.308, Haziran-1971, s.250; Sabri **YAŞAYAN**, " Mahalli İdareler Seçimleri", İller Belediyeler, S.571, Mayıs-1993, s.212.

[68] **YAŞAYAN**, s.214.

[69] Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi s.112,119.

nüfusu, 10.000'e kadar olan beldelerde 9

" 10.001'den 20.000'e kadar olan beldelerde 11

" 20.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde 15

" 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde 25

" 100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde 31

" 250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde 37

" 500.001'den 1.000.000'a kadar olan beldelerde 45

" 1.000.000'dan fazla olan beldelerde 55 asıl ve aynı sayıda yedek üyelik hesaplanır. Ancak, Danıştay'ın 1977 tarih ve 499/2529 sayılı kararına göre, meclis üye tam sayısına belediye başkanı da dahil olduğundan, üye tam sayı hesaplanırken bu rakamlara bir eklenecektir[70]. İl seçim kurulları kendisine bağlı olan seçim çevrelerinde seçilecek asıl ve yedek üye sayısını bu esaslara göre tespit ederek ilgili ilçe seçim kurullarına bildirir. İlçe seçim kurulları da durumu alışılmış usullerle ilan eder. Büyük şehir belediyelerinin meclis üye sayıları ise, büyük şehir sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için, yukarıdaki şekilde tespit edilen meclis üye sayılarının beşte birinin toplamından oluşur.

Daha önceki sistemde ise belediye meclis üyelerinin sayısı, en az 12 üyeden oluşmakta ve 9000-9999 arası nüfuslu beldelerde 20, 45000-49999 arası nüfuslu beldelerde 30, 90.000-99.999 arası nüfuslu beldelerde 35, 100.000'den yukarı nüfuslu beldelerde ise her fazla 25.000 nüfusta, 35'e bir eklenerek bulunmaktaydı[71]. Örneğin 250.000 nüfuslu bir şehrin belediye meclisi 42 üyeden oluşmaktaydı.

Görüldüğü gibi önceki sistemde meclis üye sayısı, nüfus artışıyla orantılı bir şekilde artmaktaydı. Şuanda ise nüfusu 1.000.000'dan yukarı olan beldelerde meclisin 55 üyeden oluşacağı belirtilmiş ve durulmuştur. Özellikle büyük şehirlerde bu sayı yetersiz kalmaktadır[72]. İleride seçim sistemine ilişkin öneride belirtildiği gibi, mahallelerin objektif kıstaslara dayanan standart bir yapıya kavuşturulması ve belediye meclisi seçimlerinin bu şekilde oluşturulan mahalle esasına göre yapılması durumunda, belde nüfusu ile meclis üye sayısı arasında daha tutarlı bir orantı sağlanabilir. Batı

---

[70] **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.25.

[71] **ÇOKER,** Belediye Meclislerinin, s.30.

[72] Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.45.

Avrupa'da her bir seçilmiş meclis üyesi başına düşen nüfus sayısı ortalama 1350 kişidir. Bu sayı Fransa'da 110, İsveç'te 350 ve en uçtaki İngiltere'de ise 1800 kişidir[73].

3- Seçim Sistemi ve Kazanan Üyelerin Belirlenmesi

Anayasanın 127.maddesinde, mahalli idareler seçimlerinin, yine Anayasanın 67.maddesindeki esaslara göre yapılacağı belirtilmiştir. 67.maddede ise, seçimlerin serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetim ve denetimi altında yapılacağı öngörülmektedir. Mahalli idareler seçimlerinde ne tür bir seçim sisteminin uygulanacağının belirlenmesi, yasa koyucuya bırakılmıştır. 2972 sayılı, Mahalli İdareler ile Mahalle muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanununun 2.maddesinin 2.fıkrasına göre, "İl genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi, belediye başkanlığı seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanır".

İl genel meclisi, belediye meclisi ve belediye başkanlığı seçimlerinde, en üstünde "Siyasi Partiler ve Bağımsız Adaylar" ifadesi yazılı birleşik oy pusulaları kullanılır. Yüksek Seçim Kurulu, kura ile partilerin sırasını belirler ve bu sıraya göre siyasi partileri yerleştirir. Ardından bağımsız adaylar varsa, onları da siyasi parti sütunlarından sonra ayrılan "Bağımsız Adaylar" sütununa alt alta yazarak birleşik oy pusulaları hazırlanır. Ayrıca, her siyasi partinin aday listesi aldıkları sıraya göre ve asıl üye adayları yukarıda, yedekleri, bir çizgi ile ayrılmış olarak altta olmak üzere bastırılır. Rahatça okunacak büyüklükte bastırılan bu listeler her sandık başında uygun bir yere partilerin kura sırasına göre asılır.

2972 sayılı Kanunun 8. ve 29.maddesine göre belirlenen genel ve ara seçim tarihlerinde, yine aynı kanunun 2.maddesinin 1.fıkrasına göre, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy esaslarına göre seçimler yapılır ve 23 vd. maddelerine göre, açık sayım ve döküm esasları doğrultusunda kazanan üyeler belirlenir.

Siyasi partilerin kazandıkları üye sayısı ve bağımsız adayların kazanıp kazanamadığı, 2972 sayılı Kanunun 23.maddesine göre şöyle belirlenmektedir: Belediye meclis üyesi seçimleri %10'luk baraj uygulamalı nispî temsil sistemine göre yapıldığından, öncelikle bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların toplamının

---

[73] Mıchael **HERBERT**, bkz.: Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, "Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler", Ankara-1995, s.69.

yüzde onuna karşılık gelen rakam, ayrı ayrı her partinin ve bağımsız adayın, o seçim çevresinde kazandığı oy sayısından çıkarılır. Bu çıkarmadan sonra geriye oyu kalmayan siyasi parti ya da bağımsız adaylar, barajı aşamadıkları için, meclis üyelerinin dağıtımında hesaba katılmazlar. İkinci olarak, bu çıkarma işleminden sonra geriye oyu kalan siyasi partiler ve bağımsız adaylar alt alta ve karşılarına da aldıkları oylar yazılır. Bu sayılar önce bire, sonra ikiye, sonra üçe....şeklinde devam edilerek, o seçim çevresinin çıkaracağı asıl üye sayısına ulaşıncaya kadar bölünür. Meclis üyelikleri, siyasi parti ayrımı yapılmaksızın, payların büyüklük sırasına göre dağıtılır[74]. Son kalan üyelik için birbirine eşit rakamlar çıkarsa bu üyeliği kazanacak aday, ad çekmek suretiyle belirlenir(2972 sayılı K.m.23/a). Yedek üyelerin belirlenmesi de aynı yöntemle asıl üyeliğe seçilenlerden sonra gelen isimden itibaren sıra ile belirlenir. Parti aday listesindeki adaylardan kimlerin kazandığının belirlenmesi, partilerin ilçe seçim kuruluna verdikleri aday listesindeki sıraya göre yapılır(2972 sayılı K.m.23/b). Görüldüğü gibi, meclis üyeliğini kazanıp kazanamama da, parti teşkilatlarınca belirlenen aday listelerinde ön sıralarda yer alıp almamak büyük oranda belirleyici olmaktadır.

Ancak, 2972 sayılı Kanunun 10.maddesine, 1988'de eklenen "c" bendine göre, bir seçim çevresinde siyası partiler kontenjan adayı göstermişlerse, meclis üyelerinin dağıtımın da yukarıdaki ikinci aşamada, önce kontenjan sayısı çıkarılır, daha sonra bölme işlemi yapılır. Yani kontenjan adayı gösterilen bir seçim çevresinde geçerli oyların çoğunu alan siyasi partinin kontenjan adayları belediye meclis üyeliğini kazanmış olur(2972 sayılı K.m.23/a, 1988'de eklenen 1.fikra).

Bu şekilde seçildikleri saptanan belediye meclis üyelerine ilişkin tutanakların bir örnekleri, ilçe seçim kurullarınca derhal, alışılmış usullerle ilan edilir ve bir örneği de bir hafta süreyle seçim kurulunun kapısında asılır[75]. Seçim sonuçlarına itiraz edilmesi durumunda il seçim kurulu bu itirazları inceler. İtiraz oyların sayım ve dökümüne paylaşımına ilişkin ise, bu işlemler tekrarlanır ve önceki tutanaklar iptal edilerek, yeni

[74] Bu sisteme D.Hondt yöntemi denilmektedir(Bilgi, "Dünyada ve Türkiye'de Seçim Sistemleri", TBMM Enformasyon Merkezi Dergisi, S.8, Aralık-1994, s.14.

[75] Tutanağa geçirilecek konular 2972 sayılı K.'nun 21. maddesinde ayrıntılı olarak sayılmıştır.

sonuçlara göre kazanan üyelere tutanakları verilir[76]. Eğer itiraz, bir seçim çevresinde yapılan seçimin, seçim işlemlerine ilişkin ise ve il seçim kurulunda bu itirazı haklı görürse, o seçim çevresinde seçimi iptal eder. İptal kararının, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Kanununun 130. maddesine göre, Yüksek Seçim Kurulunca kesin karara bağlanması durumunda, o seçim çevresinde seçimler yenilenir[77].

Bu şekilde belirlenen meclis üyeliklerinde boşalma olduğunda, belediye başkanı beş gün içinde meclise katılacak yedek üyenin adını ilgili ilçe seçim kurulundan sonar ve üç gün içinde adı bildirilen üyeyi davet eder. Bu şekilde gelen üyeler kalan süreyi tamamlarlar. Boşalan üyelik hangi ilçe ve siyasi partiden ise, davet edilecek üye de aynı ilçe ve siyasi partiden olması gerekir. Ancak bir siyasi parti listesinden seçildikten sonra başka bir partiye geçen ya da bağımsız kalanlardan boşalan üyelik, seçildiği partinin yedek üyelerinden doldurulur. Bir partiden boşalan asıl üyelik için, o partiden davet edilecek yedek üye kalmamış veya boşalan asıl üyelik bağımsız adaya ait ise, bu durumda parti ayrımı yapılmaksızın, oy bölüşümünde en fazla oya sahip olan yedek üye çağrılır(2972 sayılı K.m.28).

E- MECLİSLERİNİN ETKİNLİĞİNİ SAĞLAYACAK YENİ BİR SEÇİM SİSTEMİ ÖNERİSİ

1- Seçim Sistemi Kavramı, Türleri ve Seçim Sisteminin Önemi

Günümüzde temsili demokrasi tüm toplumlarda ve kültürlerde temel bir değer olarak kabul edilmekte ve temsil olgusunun, seçim yöntemiyle gerçekleştirilmesi genel bir uygulama halini almıştır[78]. Halkın, toplumsal iradeyi temsil edecek siyasal ve yönetsel organların oluşumuna oylarıyla katılmalarının aracı olan seçimler, temsili demokrasinin en temel elemanı ve en önemli unsurudur[79]. Seçimler, günümüzde genel

---

[76] Birleşik oy pusulalarının hangilerinin geçerli hangilerinin geçersiz sayılacağı 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu hükümlerine göre belirlenir.

[77] Yüksek seçim kurulu bu şekilde ilçe seçim kurulları tarafından oluşturulan ve gönderilen sonuçlara göre, yerel seçimlerin genel sonuçlarını ilan eder.

[78] George S. **BLAIR,** "Government at the Grosse Roots", 3rd. Edition, California-1981, p.2-3; Givonni **SARTORİ,** "Represantational Systems", International Encyclopedia of Social Sciences, Vol. 13, 1968, s.469; **ÇİTCİ,** s.4, 5, 20.

[79] Dieter **NOHLEN,** "Seçim Sistemleri", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996, s.20; **COTTERET / EMERI,** s.7; Vakur **VERSAN,** "Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat", 10.Baskı, Der Yayınları, İstanbul-1990, s.46. Demokrasi temelde iki ayak üzerinde

ve yerel düzeyde yönetim yetkisinin kaynağı ve meşruiyetinin temelini oluşturmaktadır. Nitekim, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 21. Maddesinin 3. fıkrasında, "halkın iradesi yönetim yetkisinin temelidir" denilmektedir. Benzer bir şekilde, Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartında, "demokratik yönetim, düzenli aralıklarla yapılan serbest ve adil seçimlerle açıklanan halk iradesine dayanır" ifadesi yer almaktadır[80].

Ancak seçimlerin anayasa ve yasalarda belirtilen temel ilkelere uygun olarak yapılması güvence altına alınamamışsa veya seçim sonuçları üzerinde oynanabiliyorsa, seçim mekanizması kendisinden beklenen bu önemli işlevi büyük ölçüde karşılayamayacaktır. Hele seçimleri kimin kazanacağı bir takım sosyal güç odakları tarafından belirleniyor ve temsilcilerin kararlarında sermaye ve ahlak dışı uygulamalar etkili olabiliyorsa, seçimler daha da önemsiz bir hale gelebilecektir[81]. Cotteret ve Emeri bu düşünceleri, "Seçimin olmadığı yerde özgürlük yoktur ve seçim ancak özgür ve samimi olduğu sürece anlamlıdır" demek suretiyle bir şekilde özetlemektedir[82].

Bu düşünceler çerçevesinde yerel yönetimlerin giderek önem kazandığı ve yerel yönetimlere yeni görev ve işlevler yüklenmesine yönelik önerilerin yoğunlaştığı günümüzde, öncelikle bu yönetimlerin genel karar organı olan meclislerinin oluşumunda uygulanan seçim sistemi konusunun tartışılarak, en ideal sistemin oluşturulması, yerel yönetimlerin sağlıklı işleyebilmesi ve yerel demokrasinin gelişmesi açısından son derece önemli bir sorundur. Çünkü kent yönetiminde demokratik yönetim anlayışının hayata geçirilebilmesi, büyük ölçüde kent içinde yaşayan farklı kesimlerin belediye meclislerinde güçleri oranında temsil edilmelerine bağlıdır. Kent halkının taleplerini ve tercihlerini ifadelendiren siyasi partilerin belediye meclisindeki temsil oranlarının belirlenmesinde ise, uygulanan seçim sistemi son derece belirleyici bir

---

durmaktadır, biri siyasal katılma ve bunun tipik şekli olan serbest seçimler, diğeri de insan haklarıdır(Mustafa **ERDOĞAN**, "Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme", Demokrasi Gündemi, Türk Demokrasi Bülteni, S.18,1994/II, s.64).

[80] H. Sami **TÜRK**, "Demokratik Rejimlerde Seçim Kanunları ve Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Kanunu Önerisi", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, Istanbul-1996, s.7. Benzer değerlendirmeler için bkz.: Seyfettin **GÜRSEL**, "Türkiye'de Siyaset ve İki Turlu Seçim Sistemi", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996, s.67; Erol **TUNCER**, "Seçim Sistemi Uygulamalarında Türkiye Örneği", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996, s.113; Bilgi, s.42.

[81] **NOHLEN**, s.21; **COTTERET / EMERI**, s.12,40.

[82] **COTTERET / EMERI**, s.9,39.

fonksiyona sahiptir[83]. Ayrıca yapılan bazı araştırmalarda, belediye meclislerinin oluşum ve işleyişi itibariyle demokratik niteliklerden uzak olduğu, bu gibi nedenlerle yerel yönetimler ülkemizde yerel demokrasinin beşiği olma fonksiyonunu yürütemediği ve dolayısıyla bu konunun, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında sorgulanması gereken en önemli noktalardan birini oluşturduğu belirtilmektedir[84]. Tüm bu saptamalar ve ihtiyaçlar dikkate alındığında seçim ve seçim sistemi konusu, aslında kamu yönetimi ve yönetim hukuku dışında siyaset biliminin alanına giren bir konu olmasına rağmen, belediye meclislerinin oluşumu açısından burada irdelenmesinde yarar görülmektedir.

İlk olarak, kavram kargaşasına neden olmamak için "seçim" ve "seçim sistemi" kavramlarını kısaca şöyle tanımlanabilir: Seçim, halkın yöneticilerini ve arzu ettikleri politikacıları belirlemelerinin temel aracıdır. Seçim sistemi ise, seçim sonuçlarının parlamento ve diğer meclislere yansıma biçimini ve oranını belirlemek için kullanılan yöntemdir[85]. Başka bir deyişle, dar anlamıyla seçim sistemi, seçime katılan partilerin ve bağımsız adayların aldıkları oy oranlarına göre parlamento veya yerel meclislerde kazandıkları sandalye sayılarının belirlenmesidir. İkinci olarak, seçim sistemi kısaca yukarıdaki gibi tanımlanmakla beraber, geniş anlamda da ele alınan bir kavramdır. Geniş anlamda seçim sistemi ise, seçme ve seçilme hakkı, seçim organizasyonu ve dar anlamı da dahil olmak üzere seçim süreci kapsamına giren tüm unsurları içermektedir[86]. Ancak biz burada seçim sitemini, daha çok temsilcilerin belirlenmesinde kullanılan teknik bir yöntem olarak dar anlamıyla ele alacağız. Bu yönüyle seçim sistemleri, genel olarak çoğunluk sistemi, nispî temsil sistemi ve karma sistemler olmak üzere üç gurupta toplanmaktadır[87].

---

[83] Selim **KASKA,** "İstanbul'da Kent Yönetimi: Belediye Meclisinde Karar Alma Süreci", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-1989, s.19,92.

[84] Deniz **SAYIN,** "Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.3, S.5, Eylül 1994, s.24; Ayfer **EĞİLMEZ,** "Belediyelerde Karar Alma Süreci (Ankara Belediyesi Örneği)", TODAİE. Uzmanlık Tezi, Ankara-1991, s.152 vd. Aynı yönde diğer bir saptama: "Seçim sistemimiz, yerel yönetimlerin başına en iyilerin getirilmesine imkan vermeliyken, bugünkü sistemde maalesef bu mümkün olmamaktadır. Özellikle belediye meclislerimizin yetersizliği artık gün ışığına çıkmış bulunmaktadır(Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemleri, Servet Yiğit'in konuşması, s.10).

[85] Henry Campbell **BLACK,** "Black's Law Dictionary", Sixth Edition, 1990, s.517 vd.; Hikmet **ÇETİN,** "Açılış Konuşması", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfi, İstanbul-1996, s.5.; **GÜRSEL,** Türkiye'de Siyaset ve İki Turlu Seçim Sistemi, s.67.

[86] **NOHLEN,** s.19; **TÜRK,** s.9.

[87] Yavuz **ATAR,** "Karma Türk Seçim Sistemi ve Bazı Öneriler", Prof. Dr. Halil Cin'e Selçuk Üniversitesi 10. Hizmet Yılı Armağanı(17.11.1984-17.11.1994), Konya-1995, s.129; **COTTERET /**

Seçim sistemi türleri, seçim bölgelerinin belirlenmesi, adaylık şekli, oylama şekli ve oyların hesaplanması gibi teknik öğelerin farklı şekillerde kombine edilmesinden doğmaktadır[88]. Çoğunluk sisteminin temel mantığı, belli seçim bölgelerinde oyların, basit, mutlak ya da belli bir oranda çoğunluğunu alan partili veya bağımsız adayların seçimi kazanmasıdır. Dolayısıyla çoğunluk sistemleri genellikle, bir parti ya da partiler ittifakının mecliste çoğunluğu elde etmesine olanak tanımaktadır. Bu nedenle çoğunluk sistemleri, oyların belli bir oranda çoğunluğunu alan partilerin mecliste de çoğunluğa sahip olmaları düşüncesi ve amacının gerçekleştirilmesinin bir aracı olarak görülür. Çoğunluk sisteminin tek adlı, listeli ve iki turlu gibi değişik türleri ve uygulamaları vardır. Çoğunluk sistemlerinin temsilde eşitsizliklere neden olması, nispî temsil sistemini gündeme getirmiştir. Örneğin, blok listelerin kullanıldığı çoğunluk sisteminin uygulandığı 1954 seçimlerinde, Demokrat Parti % 58 oyla sandalyelerin % 93'üne sahip olmuştur[89].

Nispî temsil sisteminin mantığı ise, nüfus içinde var olan sosyal güçlerin ve siyasal grupların mümkün olduğu kadar aynı oranda meclislerde temsil edilmesini sağlamaktır. Bu sistemin üç temel özelliği vardır: Birincisi, seçim bölgelerinin birden fazla temsilci çıkaracak şekilde düzenlenmesi. Seçim bölgelerinin 8-9'dan az temsilci çıkacak şekilde oluşturulması durumunda bu sistemin, kendinden beklenen amacı gerçekleştiremeyeceği düşünülür. İkincisi, partilerin adaylarını listeler halinde sunması. Üçüncüsü, seçimlerin tek turlu olarak yapılmasıdır. Nispî temsil sisteminin hiçbir türünde iki turlu seçim sistemi gerekmemektedir[90].

Her toplum ve ülke için tek tip ideal bir seçim sisteminin olmaması ve seçim sistemlerinden, siyasi istikrar ve temsilde adalet gibi farklı ve birbiriyle çelişebilen işlevleri yerine getirmesinin beklenmesi, karma seçim sistemlerini gündeme getirmiştir[91]. Karma seçim sistemleri, çoğunluk ve nispî temsil sisteminin değişik türevleridir. Bunların bazıları çoğunluk sistemine, bazıları da nispî temsil sistemine

---

EMERI, s.48 vd.; **NOHLEN,** s.35; Bilgi, s.3 vd.; Ramazan **ŞAHİN,** "İngiltere'de Parlamento Seçimleri ve Seçim Sistemi", Türk İdare Dergisi, S.405, Aralık 1994, s.134.

[88] Arend **LİJPHART,** "Çağdaş Demokrasiler", (Çev. Ergun Özbudun / Ersin Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, 1986, s.100; **NOHLEN,** s.25.

[89] **COTTERET / EMERI,** s.55. İngiltere'de de uygulanmakta olan çoğunluk sistemi, bugün bir çok yönden önemli eleştiriler almaktadır(**ŞAHİN,** s.141).

[90] Luis Lopez **GUERRA,** "İspanya'da Demokrasi ve Seçim Sistemi", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996, s.103; Bilgi, s.8.

[91] **TÜRK,** s.10; Bilgi, s.20; **COTTERET / EMERI,** s.77.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURUMU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

yakındır. Bugün her ülke demokrasi geleneğine, toplumsal ve siyasal yapısına ve ihtiyaçlarına göre en uygun seçim sistemini oluşturmaya çalışmaktadır. Hatta seçim sistemi dinamik bir olgu olduğundan, aynı ülkede zaman içinde değişen koşullar ve ortaya çıkan farklı ihtiyaçlar yeni seçim modeli arayışlarına yol açmaktadır. Artık somut seçim sistemleri düzeyinde karma sistemler ağırlık kazanmıştır. Seçim sitemlerinin sınıflandırılmasında çoğunluk ve nispî diye bir ayırım yapılması yerine, sadece hangisine daha yakın olduğuna göre yorumlanmaktadır[92].

2- Önerilen Seçim Sisteminin Temel Mantığı

Sadece nispî temsil sisteminde üçyüze yakın oy hesaplama yöntemi ve türü olduğu dikkate alındığında, bu kadar geniş bir çeşitlilik içerisinde, yerel meclisler için en uygun olan seçim sisteminin oluşturulmasında, ne denli özen gösterilmesi gerektiği açıkça görülmektedir. Bu çerçevede, yerel demokrasinin gelişmesi ve yerel yönetimlerin daha iyi işleyebilmesi için, yerel meclislere ilişkin olarak bu çalışmada önerilen seçim sistemi öncelikle şu saptama ve düşüncelere dayanmaktadır.

a- Yerel ve ulusal düzeyde temsili demokrasinin uygulanmasında ideal ve tek tip bir seçim sistemi yoktur. Demokrasinin en iyi yönetim şekli değil, en az kötü olan yönetim şekli olarak tanımlanmasında olduğu gibi, seçim sistemleri de öyledir. Yani en iyi seçim sistemi değil, belki en az kötü olan seçim sistemi oluşturulabilir.[93] Her ülke sosyo-kültürel yapısına, siyasal geleneklerine ve önlemek istedikleri sorunların çeşitliliğine göre kendine en uygun seçim sistemini kurması gerekir. Ancak bu durum, ülkemizde yerel meclisler için oluşturacağımız seçim sisteminin diğer ülkelerin seçim sistemlerinden mutlaka bir farklılık taşımasını da gerektirmez. Diğer ülkelerin benzer sorunları çözmek ve benzer sonuçlara ulaşmak için yaptıkları uygulama ve deneyimlerinden pekala yararlanılabilir[94].

b- İlk basamaktaki saptama doğrultusunda şehirlerimizin sosyo-kültürel ve siyasal yapısına ve yerel meclislerin seçiminde halen uygulanmakta olan seçim sistemine baktığımızda, bir takım sorunların yaşandığı görülmektedir. Örneğin, belediye meclisi seçimlerinde her kasaba ve şehir (büyük şehirlerde her ilçe) bir seçim çevresi olarak

---

[92] **NOHLEN,** s.22.

[93] Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.118.

kabul edildiğinden ve partiler adaylarını listeler halinde sunduğundan, hemşehrilerle meclis üyeleri arasında, ne seçim ne de çalışma sürecinde yeterli bir bağ ve ilişki kurulamamaktadır[95]. Dolayısıyla meclis üyelerinin seçim ve çalışmalarında en etkin faktör yerel parti teşkilatları ve bazı çıkar grupları olmaktadır[96].

Mevcut sistemde yerel meclis üyeleri sonuç itibariyle halk tarafından seçilmemekte, aksine parti örgütlerince seçilen adaylar halkın onayına sunulmaktadır[97]. Doğal olarak bu tür ilişkiler içinde oluşan meclislerin kararlarında, yerel halkın ihtiyacı ve önceliklerinden çok, parti teşkilâtlarının çıkarları yönlendirici olmaktadır. Bu şekilde oluşan belediye meclislerinin üzerinde, partilerin il ve ilçe teşkilatlarının etkisi kurumsallaşmıştır[98]. Çünkü parti teşkilatlarında söz sahibi olanların, genellikle siyaset yapma güdüleri halkın beklentilerinin aksine yönünde olmaktadır. Partililerin bir kısmının aktif siyaset yapmasının temel amacı, belediyenin rant dağıtımından pay almaktır. Yapılan bir anket çalışmasında, siyaset idealleri gerçekleştirme amacı olmaktan çok, kişisel statü ve rant edinmek için yapılmaktadır, katılır mısınız sorusuna % 69 katılırız yanıtını vermiştir[99]. Diğer taraftan şuanda meclis üyesi adayları belde halkının tamamen bilgisi dışında, yerel parti teşkilatlarınca listeler halinde belirlendiğinden, belki kentin bir bölümünden birden fazla meclis üyesi seçilebilirken bazı mahalle ve semtlerden hiç temsilci seçilemeyebilmektedir. Bu durum belediye meclislerinde bazı mahalle ve semtlerin aşırı temsil edilmesine, bazılarının ise hiç temsil edilmemesine neden olmaktadır.

Ayrıca nispî temsil sisteminin, % 10 barajlı, D'Hondt türünün uygulanmakta olması, çok sesli ve çok partili toplumsal ve siyasal yapımıza pek uygun düşmemektedir[100]. Örneğin, 27 Mart 1994 yerel seçim sonuçlarına göre, Trabzon Belediye Meclisinde, biri tek üye ile olmak üzere sadece üç siyasi parti temsil

---

[94] **NOHLEN,** s.37; **TÜRK,** s.11; Seyfettin **GÜRSEL,** "Dar Bölge Seçim Sistemi", Türkiye Günlüğü, S.23, Yaz 1993, s.47.

[95] Tevfik **ÇAVDAR,** "Müesses Nizamın Uç Beyleri: Belediyeler", Bilim ve Sanat, S.81, Eylül-1987, s.14; Önder **ŞENYAPILI,** s.75.

[96] **DÖNMEZ,** Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci, s.4,34; **YILDIRIM,** Yerel Yönetim ve Demokrasi, s.23: **BATUM,** s.20; **GÖĞÜSGER,** s.231; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.10.

[97] Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.23,101.

[98] **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.56; **TEKELİ,** Belediyecilik Yazıları, s.61.

[99] **DÖNMEZ,** Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci, s.94; **TEKELİ,** Belediyecilik Yazıları, s.64.

[100] Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.26,43,58.

edilebilmektedir. % 10 oy alan CHP, % 4.97 oy alan DSP ve % 9.12 oy alan MHP ve diğer partiler Trabzon Belediye Meclisine temsilci sokamamışlardır. 18 Nisan 1999 seçimlerinde de durum pek değişmemiştir. Sadece dört parti Trabzon Belediye Meclisinde temsil edilebilme olanağına sahip olabilmiştir. % 6.55 oy alan CHP, % 5.27 oy alan DYP ve diğer partiler mecliste temsil edilmemektedirler[101]. Yapılan çalışmalar bu durumun sadece Trabzon'a özgü olmadığını, diğer kentlerde de durumun hemen hemen aynı olduğunu göstermektedir.[102] Esasen nispî temsil sistemi, farklı görüşlerin eşit bir şekilde meclislerde temsil edilmesini sağlayacak bir yöntem olarak görülürken, ülkemizdeki uygulaması büyük partilerin gerçek güçlerinin üstünde temsil edilmesi ve azınlıkta kalan görüşlerin hiç temsil edilmemesi sonucunu doğurmaktadır. Hatta bu nedenle uygulanan seçim sisteminin büyük partilerin aşırı temsiline yol açtığı için, nispî olarak dahi değerlendirilemeyeceği belirtilmektedir[103].

Yine belediye meclisleri ile ilgili son yıllarda yapılan bir araştırmanın sonuçları, mevcut sistemin, belediye meclislerinde halkın yeterince temsil edilmesine olanak tanımadığını ortaya koymaktadır[104]. Bu araştırmada kendilerine soru yöneltilen yerel siyasetçilerin % 60.7'si, mevcut seçim sistemiyle yerel karar organlarında, halkın yeterince temsil edilmediğine inandıklarını belirtmişlerdir. Bu oran ortalama bir orandır, belediye büyüklüğü arttıkça bu oranda artmaktadır[105]. Aynı şekilde İzmir ile ilgili olarak yapılan bir çalışmada, İzmir Büyükşehir Belediye Meclisinde inşaat, imalat ticaret büro vb. serbest meslek sahipleri % 64 oranında yer aldıkları saptanmıştır. Bunlara esnaflarda eklendiğinde bu oran % 75'e çıkmaktadır[106].

Sonuç olarak uygulamadaki haliyle belediye meclis üyelerinin kimleri ve hangi menfaatleri temsil ettikleri açık değildir. Genel olarak temsil edilen menfaatler ya kişisel menfaatler ya parti veya partililerin menfaatleri ya da meslek ve çıkar gruplarının

---

[101] Bu bilgiler Trabzon Valiliği Mahalli İdareler Müdürlüğünden alınmıştır.

[102] Diğer benzer örnekler için bkz.: 1977-1980 döneminde toplam 133 üyeden oluşan İstanbul Belediye Meclisinde, 90 üye ile CHP, 42 üye ile AP ve 1 üye ile MSP olmak üzere sadece üç parti temsil edilebilmektedir. Aynı şekilde 1984-1989 döneminde de aynı mecliste, 81 üye ile ANAP, 26 üye ile SODEP ve 1 üye ile HP olmak üzere yine sadece üç parti temsil edilebilmektedir(**KASKA**, s.94,98); Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.43.

[103] Bilgi, s.15.

[104] Bugün belde halkı ile belediye meclisleri arasında gerekli ilişkinin kurulamamış olması sonucu, belediye meclisleri çoğunluğa sahip üyelerin sayısal üstünlüğü ile rant dağıtan biçimsel karar mercileri haline gelmiştir(**ÇAVDAR,** Müesses Nizamın Uç Beyleri: Belediyeler, s.15).

[105] **KELES / HAMAMCI,** s.29,30; Aynı yönde bkz.: Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.104,106; **KASKA,** s.104 vd.

[106] **BAHÇELER,** s.102.

menfaatleri olmaktadır. Dolayısıyla belediye meclislerinin şu andaki oluşumu belli kişi ve grupların lehine, fakat geniş halk kitlelerinin aleyhine rant oluşturulmasını kolaylaştırıcı bir sonuç doğurmaktadır. Bu nedenlerle belediye yönetiminin sağlıklı işleyebilmesi ve yerel demokrasinin gelişmesi için, meclis üyelerinin halka karşı sorumluluk bilincini geliştirecek bir sistemle seçilmeleri zorunludur.[107]

c- Bu sorunlar karşısında oluşturulacak seçim sistemi, çok sesli ve çok renkli sosyal ve siyasal yapının, eşitlik ilkesini çok fazla zedelemeden mecliste temsil edilmesini sağlayacak bir kombinasyona sahip olmalıdır[108]. Ulusal düzeyde parlamenter sistem uygulandığından, yönetimde istikrarın sağlanması düşüncesiyle, temsilde adalet ilkesinden büyük ölçüde ödün verilmektedir. Elbette temsili demokrasilerde, seçimlerin en temel işlevlerinden biri, şüphesiz toplumdaki çeşitli görüşleri siyasal kararlar alacak ve faaliyette bulunabilecek şekilde bir araya getirmektir. Başka bir deyişle, siyasi sistemde istikrarlı bir çoğunluğun oluşumunu sağlayarak, siyasi iradeyi teşekkül ettirmektir[109]. Ancak yerel düzeyde yürütme organı, ayrıca halk tarafından doğrudan seçildiği için, yönetimde istikrarın sağlanması, ulusal düzeyde olduğu kadar, meclisin oluşumuna bağlı değildir. Dolayısıyla yerel düzeyde temsilde adaletten ödün verilmesini gerektirecek çok önemli bir neden olmadığından, oluşturulacak seçim sistemi, çok yüksek olmayacak belli bir oranın üstündeki farklı görüşlerin temsiline olanak tanımalıdır. Örneğin, % 2 veya % 3'ün üzerinde oy alan bir siyasal parti yada bağımsız aday mecliste temsil edilebilmelidir.

Ayrıca, ideal seçim sistemi, yerel halk ile temsilciler arasındaki yabancılaşmayı kaldırarak, hem seçim hem de çalışma sürecinde, halk ile aday ve seçilen temsilciler arasında tutarlı bir ilişkinin kurulmasına yardımcı olmalıdır.

d- Yukarıda saptanan sorunlar ve belirlenen amaçlar doğrultusunda, oluşturulacak seçim sisteminin aynı anda birden çok işlevi yerine getirmesi gerektiğinden, sistemin biraz karmaşık olması kaçınılmaz olacaktır.

---

[107] Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemleri, s.28,64.

[108] Seyfettin **GÜRSEL**, "Seçim Sistemi Tartışması ve İki Turlu Sistem", TÜSİAD Yayını, İstanbul-1996, s.18.

[109] **COTTERET / EMERI**, s.26; **NOHLEN**, s.39.

3- Önerilen Seçim Sisteminin Türü ve Niteliği

Bu temel ilkeler doğrultusunda, şimdiye kadar geliştirilen seçim sistemleri dikkate alındığında, yerel meclisler için en uygun seçim sisteminin oluşturulmasında belli başlı iki seçenek ortaya çıkmaktadır:

Birinci seçenek, yerel düzeyde farklı görüş ve düşüncelerin aynı oranda temsilini sağlamak amacıyla, nispî temsil sisteminin esas alınarak, bunun tercihli oy[110] ve adayların daha demokratik yöntemlerle belirlenmesini ve parti örgütlerinin daha demokratik işlemesini sağlayacak değişik unsurlarla takviye edilmesidir[111]. Fakat bu durumda yerel düzeyde temsilde adalet sağlansa da, nispî temsil sisteminin niteliği gereği geniş seçim bölgesi uygulamasını gerektirmesi dolayısıyla, seçmenlerle temsilciler arasında amaçlanan ilişki yeterli ölçüde kurulamayacaktır. Sonuçta günümüzde yerel demokrasinin en temel sorunlarından biri çözümsüz kalacaktır.

Ayrıca bu sisteminin kabulü, geniş kapsamlı bir düzenleme gerektirdiğinden, ülkemizin günümüzdeki siyasal ve toplumsal koşullarında kısa dönemde bunun gerçekleşme olasılığı çok zayıftır. Çünkü parti içi demokrasinin gelişimini sağlayacak ve aday belirleme yöntemlerine daha demokratik nitelik kazandıracak yasal düzenlemeler bir şekilde yapılsa dahi, bu gibi değerlerin toplumda yerleşmesi zamanla ve deneyimlerle olacaktır. Salt yasal düzenlemelerle bir anda olacak bir iş değildir.

İkinci seçenek ise, dar bölgeli çoğunluk sisteminin esas alınarak, bu sistemin nispî unsurlarla amaçlara uygun bir kombinasyonunun sağlanmasıdır. Ülkemizde yerel demokrasi düzeyinde karşılaşılan sorunlar ve ulaşılmak istenen amaçlar açısından ikinci ihtimalin daha uygun sonuçlar verebilecek niteliklere sahip olduğu söylenebilir[112]. Örneğin, belediye meclisi seçimlerinde, büyük şehirlerde her ilçenin, büyük şehirler dışında her şehir ve kasabanın, bir seçim çevresi olarak kabul edilmesi, adayların partilerce listeler halinde sunulması ve seçmenlerin listelerde bir değişiklik yapma yetkilerinin olmaması dolayısıyla halkla temsilciler arasında herhangi bir ilişki kurulamamaktadır. Böylece adayların kişilikleri ve nitelikleri en aza indirgenmekte,

---

[110] Tercihli oy, nispî temsil sisteminde, parti aday listelerindeki sıralamayı değiştirmek şeklinde olabileceği gibi, çoğunluk sisteminin bir türü olarak seçmen bir oy kullandıktan sonra, ikinci, üçüncü vs. tercihlerini belirlemesi şeklinde de olabilir(**HİÇDÖNMEZ,** s.1; **COTTERET / EMERI,** s.51); Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.22.

[111] **NOHLEN,** s.47-49.

[112] **GÜRSEL,** Dar Bölge Seçim Sistemi, s.48.

buna karşılık parti teşkilatlarının üst yönetimleri belirleyici olmaktadır. Adayların kişiliklerinin ve niteliklerinin gerekli ölçüde ön plana çıkmasına ve temsilcilerin seçmenlerce yönlendirilebilmesine en geniş olanak sağlayacak seçim sistemi, dar bölgeli çoğunluk sistemidir. Ancak dar bölgeli çoğunluk sisteminin, tek turlu ve tek başına uygulanması, tamamen büyük partilerin yararına ve azınlıkta kalan görüşlerin tamamen dışlanmasına neden olabileceğinden, ülkemizin çok sesli sosyal ve siyasal yapısına hiçte uygun olmayacak sonuçlar doğurabilir[113]. Dolayısıyla yukarıda belirtilen amaçlar açısından en uygun seçim sistemi, meclisin % 70-80'ninin iki turlu ve dar bölgeli çoğunluk sistemiyle, kalan %30-20'sinin de nispî temsil sistemiyle belirlenmesidir[114]. GÜRSEL, bu sistemi, parlâmento seçimleri için yaptığı seçim sistemiyle ilgili çalışmasında, "Nispi Takviyeli İki Turlu Dar Bölgeli Seçim Sistemi" olarak isimlendirmektedir[115].

Ayrıca bu sistem, belediye meclisi üyelerinin, mahalle esasına göre seçilmesi yönündeki önerilerin[116] hayata geçirilmesi açısından da en uygun alternatifi oluşturacaktır. Bu doğrultuda Trabzon örneğini dikkate aldığımızda, Trabzon'un son nüfus sayımı sonuçlarına göre 185400 nüfusu ve 36 mahallesi vardır. İşyeri olarak kullanılanlar hariç, mahallelerdeki ortalama konut sayısı 1570 civarındadır. En az konut olan mahalle 392 konutla Kurtuluş mahallesi, en fazla konut olan mahalle ise 4200 konutla Fatih mahallesidir[117]. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan mahallelerin boyutunu düzenleyen tasarıda mahallelerin en az 400, en fazla 2000 haneden oluşması

---

[113] **COTTERET / EMERI,** s.51.

[114] **GÜRSEL,** Türkiye'de Siyaset ve İki Turlu Seçim Sitemi, s.70.

[115] **GÜRSEL,** Seçim Sistemi Tartışması ve, s.18.

[116] Belediye meclisi üyeliği seçimlerinde, seçim çevresinin mahalle kabul edilmesi yönünde yoğun bir görüş birliği vardır. Başta KAYA Projesi Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu olmak üzere(s.136), aynı yönde diğer görüşler için bkz.: Mustafa **TAMER,** "Mahalle Muhtarlığı ve Belediye Meclisi Üyeliği", İller ve Belediyeler, S.581, Mart-1994, s.136; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.59,83,83,113; Mete **YILDIZ,** "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.5; S.4, Temmuz-1996, s.14; Metin **ERİŞ,** "Aykırı Bir Görüş", Yeni Türkiye, S.4, Y.1995, s.85; **ERYILMAZ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.14; İsmet **SEZGİN,** "Türkiye'de Kentlerin Yönetim Sorunları ve Belediye Reformu", Yeni Türkiye, Y.1995, S.4, s.407; Selçuk **YALÇINDAĞ,** "Yerel Yönetimler ve Seçimler", Hak-İş, Nisan-1994, s.26; Firuz Demir **YAŞAMIŞ,** "Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri", Yeni Türkiye, Y.1995, S.4, s.441; DYP, "Yerel Yönetimler Reformu", DYP. Yayını, Ankara-1994, s.18; Fatih **UĞURLU**; "Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri", DPT. Yayını, Ankara-1995, s.109.

[117] Bu bilgiler Trabzon Belediyesi Emlak Müdürlüğünden alınan ve 1996 yılı itibariyle ulaşılan rakamlara dayanmaktadır. Türkiye'de genel olarak mahallelerin boyutuyla ilgili geniş bilgi için şu çalışmaya bakılabilir: Ertuğrul **TAYLAN,** "Mahalle Muhtarlığı İle İlgili Sayısal Veriler Üzerine Notlar", Türk İdare Dergisi, S.397, Aralık 1992.

öngörülmektedir. Yalçındağ, konuya ilişkin bir çalışmasında, esas itibariyle tasarıdaki bu öngörüye katılmakla beraber, ancak çok katlı konutların bulunduğu mahallelerde tavan rakamın bir kat yükseltilmesini (yani 4000 olmasını) önermektedir[118]. Görüldüğü gibi, Trabzon şehir merkezinde hem mahallelerin büyüklüğü hem de mahalle sayısı ile belediye meclisi üye sayısı arasında, önerdiğimiz seçim sistemi açısından, bazı önemli sayılamayacak sapmalar dışında, genel olarak bir uyum olduğu söylenebilir. Aynı şekilde diğer kent ve kasabalarda da belediye meclis üye sayısı ile mahalle sayısı arasında kolayca bir uyum sağlanabilir.

4- Önerilen Seçim Sisteminin Unsurları

Önerilen bu seçim sistemi, kombinasyon içinde yer alan öğeleri açısından kısaca şöyle analiz edilebilir:

a- Dar Bölgeli

Seçim bölgeleri şehir veya kasabanın büyüklüğüne göre, o şehirden seçilecek meclis üyesi sayısının %70 veya %80'nine karşılık gelecek sayı kadar tek adayın seçileceği bölgelerden oluşacaktır. Seçim bölgeleri nüfus ölçütüne göre eşit şekilde oluşturulacak ve her nüfus sayımından sonra tekrar düzenlenecektir. Bu sistemde her parti, her bölgeden tek adayla seçime katılacağından seçim sürecinde parti teşkilatları belirgin rol oynamaya devam etse de ve yine seçmenler oylarını genellikle bir partinin adayına verse de, onlarca adayın yer alacağı bir listeye değil, belli bir adaya vereceklerinden adayın kişiliği, siyasal birikimi ve dürüstlüğü büyük önem kazanacaktır. Çünkü aday tek olunca, rekabet, partileri en iyi adayı bulmaya zorlayacaktır.

Dolayısıyla dar bölgeli ve tek adaylı oylama, aday tespitini de etkileyecektir[119]. Böylece dar seçim bölgesi uygulaması, daha işin başında seçmenlerle aday ve temsilciler arasında tanınma, güven ve sorumluluk açısından yakın bir ilişkinin kurulmasını sağlayacaktır. Aynı zamanda bu durumda, toplumda hem dayanışma ve hemşehrilik bilinci gelişecek, hem de temsilciler üzerindeki parti teşkilatlarının aşırı egemenliği törpüleneceğinden temsilcilerin halkla yakınlaşması sağlanmış olacaktır. Halka, daha etkin bir şekilde kendini ifade etme ve daha geniş bir şekilde tercihini

[118] Selçuk **YALÇINDAĞ**, "Yerel Demokrasinin Örgütlenmesi ve Yerinden Yönetimin Geliştirilmesi Açısından Muhtarlık Kurumu", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.7, S.3, Temmuz 1998, s.53.

yansıtma olanağı tanıyan her yöntem, demokratik gelişmenin yaygınlaşmasına önemli bir katkı sağlamış olacaktır [120].

b- İki Turlu

Yukarıdaki gibi oluşan seçim bölgelerinde ilk turda oyların yarısından fazlasını alan adaylar kazanmış olacaktır. İlk turda hiçbir adayın salt çoğunluğu alamadığı bölgelerde ise bir hafta sonra, o bölgede oyların en az % 15'ini alan adayların katılımıyla ikinci tur oylama yapılacak ve bu turda en fazla oy alan aday seçilmiş olacaktır[121]. İkinci tur seçimlere katılma barajını tek partinin aşması ya da hiçbir partinin aşamaması durumunda, en fazla oy alan ilk üç parti ikinci tur seçimlere katılabilmelidir[122].

Sistemin iki turlu olması dolayısıyla, seçmenler oylarını zayii olacağı endişesine kapılmadan, kendilerine en yakın gördükleri parti ve adaya vereceklerdir. Böylece partilerin şehir genelinde gerçek oy oranları belli olacak ve meclisin kalan %30 veya 20'si bu oranlara göre partiler arasında nispî yöntemle dağıtılacaktır. İki turlu olmanın diğer önemli bir avantajı, genel olarak çoğunluk sisteminin küçük partileri dışlayıcı ve büyük partilerin aşırı temsiline neden olacağı yönündeki eleştiriyi zayıflatmasıdır. Çünkü ikinci turda birtakım anlaşma ve ittifaklarla küçük partilerde bazı bölgeler de temsilci çıkarma olanağına kavuşacaklardır[123].

c- Nispî Takviyeli

İki turlu seçim sisteminin neden olabileceği adaletsizlikleri önlemek için, geri kalan sandalyeler yukarıda belirttiğimiz şekilde, meclis seçimlerinin yapıldığı şehir veya kasabanın tamamında geçerli oyların, asgari % 2 veya % 3'ünü alan partiler arasında nispî yöntemle paylaştırılacaktır[124].

---

[119] **GÜRSEL,** Türkiye'de Siyaset ve İki Turlu Seçim Sistemi, s.72.
[120] **NOHLEN,** s.1; **COTTERET / EMERI,** s.54; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.83; **GÜRSEL,** Dar Bölge Seçim Sistemi, s.48.
[121] Guy **CARCASSONNE,** "Fransa'da İki Turlu Sistemin Eleştirel Bir Değerlendirmesi: Başkanlık, Parlamento ve Belediye Seçimleri", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996, s.62.
[122] **GÜRSEL,** Seçim Sistemi Tartışması, s.34.
[123] **GUERRA,** s.104; **GÜRSEL,** Seçim Sistemi Tartışması ve, s.11; **NOHLEN,** s.30; **COTTERET / EMERI,** s.28
[124] **GÜRSEL,** Seçim Sistemi Tartışması ve, s19.

İlk turda belli bölgelerde önemli miktarda oy alan bir partinin, ikinci turda hiçbir adayının kazanamaması söz konusu olabilir. Böyle bir durumda, bu partiye oy veren seçmenler haksızlığa uğradıkları duygusuna kapılabilirler[125]. Oysa seçimlerin önemli bir işlevi de meşruluktur. Başka bir deyişle, seçim sisteminin ve sonuçlarının genel olarak toplum tarafından kabul görmesi ve dolayısıyla yönetimin demokratik olduğunun toplumun büyük bir kesimi tarafından onaylanmasıdır[126]. İşte iki turlu çoğunluk sisteminin bu gibi durumlarda neden olabileceği temsilde adaletsizlikleri önlemek için, temsilcilerin bir bölümü nispî yöntemle partilerin aldıkları oy oranlarına göre paylaştırılacaktır. Ayrıca halk tarafından yeterince tanınmayan, fakat parti örgütlerinin seçilmesini istediği uzman kişiler ve belli toplumsal kesimlerin temsilcileri de bu yöntemle seçilebilme şansına sahip olacaklardır[127].

d- Düşük Oranlı ve Alternatif Barajlı

Seçim sonuçlarına göre kazanan ve kazanamayanların belirlenmesinde, önem taşıyan diğer bir unsur baraj sistemidir. Seçim sistemlerine baraj unsurunun eklenmesi, daha önceleri sadece bir kaç ülkede uygulanırken, son zamanlarda yapılan referandumlarla bir çok ülke seçim sistemlerine değişik oranlarda barajlar eklemiştir[128]. Seçim sistemlerine baraj unsurunun eklenmesinin temel mantığı, parti sistemini daha konsantre hale getirmek ve toplumunun siyasal kararlar alamayacak şekilde atomik gruplara bölünmesini önlemektir. Günümüzde doğrudan demokrasinin uygulanmasının olanaksızlığı nedeniyle, ortaya çıkan temsili demokrasinin bir aracı olan seçim sistemlerinin en temel işlevlerinden biri, toplumları kollektif kararlar alacak ve toplum adına faaliyette bulunabilecek şekilde bir araya getirmektir[129].

Bu amaçla sistemimizde iki tür baraj vardır. Genel baraj, bir siyasi parti ya da bağımsız adayın seçim sonuçlarına göre dağıtılacak temsilciliklerin bölüşümüne katılabilmesi için, kent genelinde kullanılan geçerli oyların asgari bir oranını alması zorunluluğudur. Bu yerel seçimler için % 2 veya % 3 olabilir, fakat hiçbir zaman % 5'i geçmemelidir. Aksi halde temsilde adaletsizlik büyüyecektir. Ayrıca bu genel baraj, % 5 gibi yüksek tutulursa bir alternatif barajda söz konusu olmalıdır. Örneğin bir parti kentin

---

[125] **CARCASSONNE,** s.66.
[126] Tülay **ÖZÜERMAN,** "27 Mart Seçimleri, Demokrasi ve Seçim Sistemi, Demokrasi Gündemi, Türk Demokrasi Vakfı, S.18, 1994 / II, s.54; **NOHLEN,** s.40.
[127] **GÜRSEL,** Seçim Sistemi Tartışması, s.20; **NOHLEN,** s.28.
[128] **NOHLEN,** s.31-32.

büyüklüğüne göre, nüfusu 50.000'e kadar olan yerlerde bir, nüfusu 50.000-100.000 arası olan yerlerde iki ve nüfusu 1.000.000'dan fazla olan yerlerde en az üç bölgede (mahallede) seçimi kazanırsa, kent genelindeki oy oranı % 5'i aşmasa dahi barajı aşmış sayılmalıdır[130].

İkinci baraj ise, ikinci tur seçimlere katılabilme barajıdır. Klasik iki turlu seçimlerin, en fazla oy alan iki partinin ikinci tur seçimlere katılması kuralı, ülkemizin toplumsal ve siyasal koşullarında olumsuz sonuçlar doğurabilir. Örneğin, daha birinci tur seçimlerde seçmenlerin bir kısmı kendine yakın hissettiği partinin, en fazla oy alan iki parti arasına giremeyeceğini düşünerek "yararlı oy" kullanmak zorunda kalabilirler. İkinci olarak birbirine yakın partilerin oy bölünmesi nedeniyle hiç biri en fazla oy alan iki parti arasına giremeyebilir veya birinci turda en fazla oy alan parti adayı, ikinci turda oyların iki parti arasında yoğunlaşması dolayısıyla seçilemeyebilir. Bu gibi durumlarda, azımsanamıyacak bir seçmen kitlesi sistemin adil olmadığı kanaatine kapılabilir[131]. Bu gibi nedenlerden dolayı, en fazla oy alan iki aday değil de, birinci turda % 10 ile % 15 arasında belirlenecek bir oranda oy alan parti ya da bağımsız adayların ikinci tur seçimlere katılması daha yararlı olacaktır. Fransa'da bu oran belediye meclisi seçimleri için % 10, parlamento seçimleri için % 12.5 olarak kabul edilmiştir[132]. Türkiye'de seçimlere katılım oranı genelde yüksek olduğundan ikinci tur seçimlere katılma barajı % 15 olabilir. Ayrıca bu barajın ikinci tur seçimleri anlamsızlaştıracak ölçüde düşük olmaması da gerekir.

5- Önerilen Seçim Sistemin Değerlendirilmesi ve Neden Olabileceği Muhtemel Olumsuzluklar ve Bunların Giderilmesi

Önerilen bu karma seçim sistemin uygulanması çok küçük partilerin ve aşırı bölünmüş grupların meclis dışında kalması haricinde önemli bir olumsuz sonuç doğurmayacaktır. Buna karşılık yerel demokrasinin önemli sorunlarını çözebilecek niteliklere sahip olması dolayısıyla yerel demokrasinin sağlıklı işlemesi ve gelişmesi

---

[129] **COTTERET / EMERI**, s.26; **NOHLEN**, s.39.
[130] **NOHLEN**, s.26-27. Fransa'da belediye meclisi seçimlerinde genel baraj, % 5 olarak uygulanmaktadır (**CARCASSONNE**, s.62).
[131] **GÜRSEL**, Seçim Sistemi Tartışması, s.27-28.
[132] **CARCASSONNE**, s.59-62.

için uygun bir araç oluşturabilir. Bu sistemde hem seçmenlere, hem de seçildikten sonra temsilcilere hem daha fazla özgürlük hem daha fazla etkinlik tanımaktadır[133].

Yürürlükteki düzenlemelere göre belediye meclis üyeleri nispî sistemle seçildiğinden, % 10 barajı aşan partiler güçleri oranında mecliste yer alırlar. Ancak mevcut sistemde, belediye meclis üyesi adayları, parti örgütlerince listeler halinde seçilip, halkın onayına sunulduğundan halkın seçme özgürlüğü büyük ölçüde parti tercihinden ibaret kalmaktadır[134].

Oysa dar bölgeli seçim siteminde, adayların parti örgütlerinin aracılığına baş vurmaksızın seçmenlere ulaşması kolay olabileceği gibi, partiler de adaylarını, şu andaki gibi aynı serbestlikle seçemeyeceklerdir[135]. Dolayısıyla vatandaşlar politika tellallarının ve siyaset simsarlığını profesyonel meslek edinmiş olan dar parti örgütlerinin oyuncağı olmaktan kurtularak, dilediği parti yanında, dilediği adayı da seçebileceğinden seçme hakkını daha özgürce kullanma olanağına sahip olacaktır[136]. Dar bölgeli seçim sisteminde, seçmenler oylarının sonucunu rahatlıkla görebileceklerinden, kararlarını daha rahat vereceklerdir. Çünkü bu sistemde, nispî sistemde olduğu gibi, kazanıp kazanmama durumu çeşitli hesaplama yöntemleriyle değil, doğrudan seçmenler tarafından belirlenmiş olacaktır[137]. Nispi sistemler genellikle siyasal partilerin bölünmesine yol açmaktadır. Siyasal partilerin aşırı bölündüğü ülkemizde, seçim sisteminin, bölünmüşlüğü daha da arttırıcı ve siyasal partilerin çoğalmasını özendirici nitelikte olmaması gerekir[138]. Ayrıca sistemde ikinci turun olması, muhtemel birleşme düşüncesini gündemde tutacağından, toplumun olumsuz etkilenmemesi için partiler arası rekabeti, yıkıcı olmaktan uzaklaştırıp daha ılımlı, uzlaşmacı ve seviyeli olmasını sağlayacaktır[139].

Önerilen seçim sisteminin neden olabileceği muhtemel olumsuzluklar ve bunların çözümüne yönelik düşünceler şöyle sıralanabilir:

---

[133] **COTTERET / EMERI,** s.128; **CARCASSONNE,** s.62; Gianfranco **PASQUİNO,** "Seçim Sistemlerinde Reform: Birinci İtalyan Cumhuriyetinden İkinci İtalyan Cumhuriyetine", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996, s.88.
[134] **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.56; **TEKELİ,** Belediyecilik Yazıları, s.61; **ÇİTCİ,** s.230.
[135] **TURAN,** Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, 3.Baskı, s.116.
[136] **GÖGÜSGER,** s.231-232.
[137] **NOHLEN,** s.29-30.
[138] **TUNCER,** s.117.
[139] **COTTERET / EMERI,** s.102; **GÜRSEL,** Seçim Sistemi Tartışması ve, s.58.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

a- Dar bölgeli iki turlu çoğunluk sistemi, adayların ve temsilcilerin sosyal, siyasal ve teknik başarısını ve ahlakını ön plana çıkaracağı için, temsilcilerin partilerinden bağımsız hareket etmelerine ve dolayısıyla parti disiplinin zayıflamasına neden olabilir. Şüphesiz disiplinsiz hiçbir teşkilatlanma olmayacağından, demokratik olmak şartıyla ve özellikle parlamenter sistemlerde[140], parti disiplini gerekmektedir. Ancak bugün problem parti disiplinsizliği değil, parti disiplini kurumunun halkın yararına işlemekten çok, parti teşkilatlarını denetimlerinde tutan küçük bir elit kesimin menfaatlerinin korunması yönünde işletildiğinden temel siyasal problemlerden biri haline gelmiş olmasıdır. Siyasi partilerde lider otoritesinin hakim olması ve bunun parti disiplini adı altında, tartışılmaz konuma getirilmesi, kişilikleri törpüleyerek, temsilcilerin özgürlüklerini kısıtlayan bir yapının oluşmasına neden olmaktadır[141]. Ülkemizde yaşanan sorunlar açısından, öncelikle bu durumun devan ettirilmesi değil, giderilmesi gerekmektedir. Sistemin temsilcilere sağladığı özgürlüğün, bu kişiler tarafından kötüye kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi ve denetimi ise, halka bırakılmalıdır[142].

Ayrıca, özellikle yerel düzeyde ve yerel meclislerin işleyişi açısından parti disiplininin gerekliliği tartışılabilir. Örneğin, ABD'de başkanlık sisteminin başarıyla uygulanabilmesinin en önemli unsurunun, bu ülkedeki parti sistemine bağlı olduğu belirtilmektedir[143]. ABD'de "no party system" de denilen disiplinsiz serbest parti sisteminin olması, ABD'nin siyasal sisteminin en belirgin özelliğidir. Bu ülkede siyasi partilerin serbest partiler olması dolayısıyla, temsilcilerin parti grup kararıyla bağlı olmaması, siyasette bir uzlaşma ortamının oluşmasını sağlamıştır[144]. Başkan kendi partisinden olan üyelerin dahi her zaman kendisini desteklemeyeceğini bildiğinden, tasarıları hazırlarken geniş bir kesimin desteğini alabilecek şekilde hazırlar[145]. Görüldüğü gibi, disiplinsiz parti sisteminin olması durumunda, sistem toplum yararına daha uygun işlemektedir. En azından çoğunluğun görüşünün, iktidar partisinin dahi görüşünün önüne geçebilmesi mümkün olabilmektedir. Diğer taraftan kuvvetli bir parti disiplininin varlığı durumunda, karar organ-yürütme organı ayrımı ve dolayısıyla

---

[140] Erdoğan **TEZİÇ**, "Sorun Siyasi Rejim Yapılanması Mı?", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.11; **COTTERET / EMERI**, s.77.
[141] **ERİŞ**, s.83; **GÜRSEL**, Seçim Sistemi Tartışması ve, s.35.
[142] Nihal **İNCEOĞLU**, "Türkiye'de Siyasal Partilerin Seçim Sistemi İle İlgili Yaklaşımları Üzerine Bir Değerlendirme", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul 1996, s.84.
[143] **BATUM**, s.15.
[144] **TEZİÇ**, s.11.
[145] **TURAN**, Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, 3.Baskı, s.115.

denge-fren sistemi büyük ölçüde anlamını yitireceğinden[146], meclis yürütme üzerindeki denetim görevini gereği gibi yerine getiremeyecektir.

Bütün bunlara rağmen parti sisteminin zayıflaması ve partilerin fonksiyonsuz bir hale gelmesi, siyasal ve yönetsel sistemde şu anda öngörülemeyen bazı önemli olumsuzluklara neden olabilir. Çünkü uygulanmakta olan siyasal ve yönetsel sistem açısından, partiler ve parti sistemi son derece önemli fonksiyon ve konuma sahiptirler. Parti sisteminde böyle bir olumsuzluk ortaya çıktığı veya bu yönde belirtiler görüldüğü takdirde yeniden gerekli düzenlemeler yapılabilir. Sosyal bilimlerde, pozitif bilimlerdeki gibi, değişmez ve kesin çözümler ortaya koymak çok güç ve hatta bir çok bakımdan olanaksız olduğu söylenebilir. Bir dönem veya bir yerde olumlu sonuçlar veren bir düzenleme, başka bir dönem veya başka bir yerde olumsuz sonuçlar doğurabilir. Dolayısıyla bu öneriler değişmez gerçekler değildir. Siyasal, yönetsel ve toplumsal koşullar gerektirdiği takdirde, yeniden sistemde kısmi veya köklü değişiklikler yapılabilir.

b- Dar bölgeli iki turlu çoğunluk sisteminin neden olabileceği olumsuzluklardan bir diğeri, ilk turda önemli oranda oy alan bir partinin ikinci turda elenmesi olasılığıdır. Bu oran arttıkça, bu partilerin seçmenlerinin, seçim sisteminin özellikle kendilerini dışlamak için düzenlendiğini ileri sürerek meşruiyet tartışmasını gündeme getirmeleridir[147]. Ancak, ikinci tur seçimlere katılma barajının ikiden fazla partinin katılımını sağlayacak şekilde düşük tutulması ve temsilciliklerin bir kısmının nispî sistemle dağıtılması gibi, bu durumu önleyici teknik önlemler sisteme eklendiğinden önemli bir sorun olmayacaktır.

c- Diğer bir durum, temsilcilerin dar bölgelerden seçilmesi durumunda zamanlarının çoğunu iş takibi ile geçireceklerinden, temsilciliğin iş takipçiliğine dönüşebileceği olasılığıdır[148]. Bireysel düzeyde iş takipçiliği elbette onaylanacak bir şey değil, fakat genel olarak temsilcinin seçildiği mahallenin işlerini takip etmesi de temel görevlerinden biridir. Bu durumun çok fazla eleştiri konusu olmaması gerekir. Yerel demokrasinin beşiği olarak bilinen İngiltere de bile durum genel olarak aynıdır. Örneğin İngiltere'nin Birmingham şehir meclisinin çalışmalarına ilişkin bir değerlendirme

---

[146] **BATUM,** s.15-16.
[147] **CARCASSONNE,** s.66.
[148] **GÜRSEL,** Seçim Sistemi Tartışması ve, s.32.

yazısında, "şehir meclisi üyelerinin doğal olarak zamanlarının büyük bir bölümünü seçmenlerini ilgilendiren konular üzerinde çalışarak geçirdikleri" belirtilmektedir[149].

Ayrıca yerel meclis üyelerinin geniş bölgeden seçilmesi durumunda da aynı sonuçla karşılaşılmaktadır. Hata temsilcilerin geniş bölgeden seçilmesi durumunda daha çok partililerin iş takipçiliği yapılmaktadır. Temsilcilerin dar bölgeden seçilmesi durumunda bari, meclis üyeleri üzerindeki parti teşkilatlarının baskısı azalacağından, belki bu görevin bir ölçüde daha rasyonel ve objektif olarak yapılması mümkün olabilecektir.

d- Yerel meclis üyelerinin dar bölgeden seçilmesinin doğuracağı belki de en büyük olumsuzluk, yönetimin bize oy veren mahalleler ve bize oy vermeyen mahalleler şeklinde bir ayrım yapması olasılığıdır. Bu da temsilcilerin mahallelerinin sorunlarıyla daha fazla ilgilenerek ve bu tür olumsuzlukları daha etkin bir şekilde kamuoyunun gündemine getirmeleri sayesinde aşılabilir.

II- MECLİS ÜYELERİNİN HUKUKİ STATÜSÜ

A- GENEL OLARAK

1580 Sayılı Kanun belediye meclis üyeliğine seçilebilmeyi bir hak olduğu kadar, seçildikten sonra gerekli hizmetin yürütülmesini de bir görev olarak kabul etmiş ve seçilen meclis üyelerinden herhangi bir sağlık nedeni veya beldeden ayrılmasını gerektiren zorunlu bir mazereti olmadan, üyeliğin gereğini yerine getirmeyenlerin, meclis kararıyla bir dönem seçilme hakkından mahrum bırakılabileceğini öngörmektedir. 1580 sayılı BK.'nun 28.maddesine göre, "Belediye meclis azalığına intihap edilip de, sıhhi esbap veya beldeden müferakata mecburiyet gibi bir mazereti olmaksızın son dört sene zarfında bir senelik meclis azalığını ifadan imtina edenler, meclis kararıyla dört sene için aza intihap olunmak hakkından mahrum olurlar". Burada dört seneden amaç, bir dönem olması gerekir. Çünkü 1982 Anayasasının 127.maddesindeki düzenlemeden önce yerel seçimler dört yılda bir yapılmaktaydı. Artık günümüzde seçim dönemi beş yıla çıkarıldığı için bu yaptırımın sürecinin beş yıl olarak kabul edilmesi gerekir. Meclisin bu yönde alacağı kararı kabul etmeyen üye, kararın

---

[149] Muhammed **AFZAL,** "İnsan Hakları ve Demokratikleşme: Birmingham Şehir Meclisinden Bir Bakış", Kentsel Haklar Karşılaştırmalı Bir Çerçevede Türkiye, Derleyen: Mete Tuncay, Dünya Yerel Yönetimler Akademisi Yayını, İstanbul-1994, s.58.

kendisine tebliğinden itibaren bir ay içinde mahalli asliye mahkemesine itiraz edebilir. Bu ifadenin de artık asliye değil, idare mahkemesi olarak değiştirilmesi gerekir.

Bu yaptırım, seçme ve seçilme özgürlüğünü kısıtladığı şeklinde eleştirilmektedir. Oysa bir kişinin aday olup meclis üyeliğine seçildikten sonra geçerli bir özrü olmadan ve görevinden ayrılmak istediğini bir istifa dilekçesiyle dahi meclise bildirmeden (1580 sayılı BK. m.30), görevin gereklerini yerine getirmemesi durumunda, bu kişinin meclis kararıyla bir dönem aynı göreve seçilmesinin yasaklanması, meclis çalışmalarında disiplinin sağlanması açısından gerekli olabilir. Önemli görevler ve sorumluluklar yüklenen belediye meclisinin ciddiyetinin ve saygınlığının devam ettirilebilmesi için, öncelikle bu organın üyelerinin sorumsuz davranışlarının yaptırımsız kalmaması gerekir. Söz konusu yaptırımın uygulanması meclis kararına bağlı olduğu için uygulanma şansı azalmaktadır[150]. Dolayısıyla bu yaptırımın uygulanması meclis kararına bırakılmamalı; bilakis yaptırımın uygulanmaması, özrün meclis tarafından kabul edilmesine bağlı olmalıdır. Ayrıca verilen görevi yapmayan meclis üyesi, genel hükümlere göre görevi ihmal suçundan yargılanabilmelidir[151]. Bununla beraber bir görevi yapmak istemeyen birine, bunu bir takım yaptırımlarla zorla mükemmel bir şekilde yaptırılamayacağı da düşünülerek, bu gibi durumlarda uygulanacak yaptırımların ölçülü olması gerekir. Bu açıdan yasada öngörülen yaptırımın yerinde bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Meclis üyeleri dar anlamda kamu görevlisi kapsamına girmemekle beraber, bazı kanunların uygulanması bakımından geniş anlamda kamu görevlileri kapsamına dahil edilmektedirler[152]. 1580 sayılı BK.'nun 102.maddesinde meclis üyeleri, Memurun

---

[150] Bu madde uygulanma imkânı bulamadığından zımnen yürürlükten kalkmıştır (**PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.29).

[151] T. Tamer **AKALIN,** "Belediye Meclisi Üyelerinin Görevleriyle İlgili Cezai Sorumlulukları", Türk İdare Dergisi, S.391, Haz-1991, s.64.

[152] Dar anlamda kamu görevlisi, Anayasanın 128. maddesinde belirtildiği gibi kamu kurum ve kuruluşlarının genel idari esaslara göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişileri kapsar. Yani devletin siyasal yapısını oluşturan organlardaki görevlilerle, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanlar dışında kalan kamu görevlileri dar anlamda kamu görevlilerini oluşturur. Geniş anlamda kamu görevlileri ise, kamu kesiminde bir görev yapan ve hukuksal durumları birbirinden farklı olan tüm görevlileri kapsar. Bu bakımdan cumhurbaşkanından, kamuya ait bir fabrikada çalışan işçiye kadar herkes kamu görevlisi sayılır(A. Şeref **GÖZÜBÜYÜK,** "Yönetim Hukuku", 9.Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara-1996, .s.162; Metin **GÜNDAY,** "İdare Hukuku", İmaj Yayıncılık, Ankara-1996, s.371).

Muhakematı Kanununun kapsamına giren görevliler arasında sayılmamıştır[153]. Buna karşılık meclis üyeleri belediye başkanı ile birlikte bir suç işlemeleri durumunda, başkan ile birlikte Memurun Muhakematı Kanununa tabi tutulmakta ve dolayısıyla kamu görevlisi gibi işleme tabi tutulmaktadırlar[154]. Bu ayrıma son verilerek, bir belediye meclis üyesi göreviyle ilgili bir suçlamayla karşı karşıya kalması durumunda, hakkında soruşturma açılması ve işten el çektirilmesi bakımından belediye başkanıyla aynı hukuki statüye tabi tutulmalıdır[155].

Yine 19.4.1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun 2. maddesinde mal bildiriminde bulunması gereken kişiler sayılırken, "a" bendin de, "her türlü seçimle iş başına gelen kamu görevlileri" ifadesi yer almakta ve bu ifadenin kapsamına belediye meclis üyeleri de dahil edilmektedir. Çünkü bu madde de muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç, tüm seçilmişlerin bu maddenin kapsamına girdiği belirtilmiştir. Bu kanunun 6/c ve 8/n maddelerine göre, belediye meclis üyelerinin, seçimlerin kesinleşmesinden itibaren iki ay içinde belediye başkanlığına mal bildiriminde bulunması gerekmektedir. Kısaca mevzuatta, meclis üyelerinin hukuki statüsü açısından, kamu görevlisi olduklarını gösteren genel bir düzenleme olmamakla beraber, bu gibi bazı özel düzenlemelerde geniş anlamda kamu görevlisi kavramı içinde mütâlaa edildiği görülmektedir[156].

B- MECLİS ÜYELİĞİ İLE BAĞDAŞMAYAN GÖREVLER

Meclis üyeliğiyle bağdaşmayan bazı görevler daha işin başında, adaylık aşamasında karşımıza çıkmakta ve yukarıda sözünü ettiğimiz bu görevlerden yasal süre içinde ve usulüne göre ayrılınmadığı takdirde meclis üyeliği için aday olunamamaktır. Fakat burada anlatılacak olan görevler, adaylığa ve seçilmeye engel olmamakta, ancak seçildikten sonra meclis üyeliği ile birlikte yürütülemeyecek olan ve genellikle seçimle gelinen bazı görevleri kapsamaktadır.

1580 sayılı BK.'nun 26.maddesinin birinci fıkrasına göre, milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği ve köy muhtarlığı, belediye meclis üyeliği bir şahıs üzerinde birleşmez.

---

[153] Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 25.4.1966 tarih ve 260/118 sayılı kararında, belediye meclis üyelerinin Memurun Muhakematı Kanununa tabi olmadıklarını belirtmiştir (Tamer **AKALIN,** Meclis Üyelerinin Cezai Sorumlulukları, s.65).

[154] Cemal **BAĞ,** "Herkese Her Belediyeciye Rehber Elkitabı", İstikbal Matbaası, İzmir-1991, s.152,158.

[155] İçişleri Bakanlığı, "Belediyeler", İç Düzen Araştırması, No.5, Ankara-1972, s.195.

[156] **BAŞSOY / YETER,** s.129.

Bu görevlerde bulunan bir kişi belediye meclis üyeliğine seçildiği takdirde, seçim sonucunun kendisine tebliğinden itibaren 15 gün içinde tercih hakkını kullanmazsa belediye meclis üyeliğini reddetmiş sayılır.

İkinci fıkra da ise, aksi durum, yani bir kişi belediye meclis üyesi iken milletvekilliği veya il genel meclisi üyeliğine seçilmesi durumu düzenlenmektedir. Fakat 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda 1995 yılında yapılan değişiklikle, Belediye Kanunundaki bu fıkra, milletvekilliği açısından uygulanamaz hale getirmiştir. Çünkü 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun, 1995'te değiştirilen 18.maddesine göre, bir belediye meclis üyesi milletvekili genel ve ara seçimlerin başlangıcından bir ay önce, seçimin yenilenmesine karar verilmesi halinde yenileme kararının ilanından itibaren yedi gün içinde görevden ayrılma isteğinde bulunmadıkça, milletvekili seçimlerinde aday olamaz.

Belediye meclisi üyesinin, il genel meclisi üyeliğine aday olmasına ise, bir engel yoktur Ancak seçilmesi durumunda hangi görevi yürüteceği konusunda, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanunu ile 1580 sayılı BK. ve 3360 sayılı İÖİK.'nundaki düzenlemeler arasında bir çelişki söz konusudur[157]. Kanaatimce belediye meclisi üyesi iken, il genel meclisi üyeliğine seçilen birinin hangi göreve devam edeceği, özel ve genel kanun ilişkisi dolayısıyla İÖİK'na göre belirlenmesi gerekir. İÖİ.K.'nun 106.maddesinin 3. fıkrasına göre, belediye meclisi üyesi, il genel meclisi üyeliğine seçildiğinde, seçim sonucunun kendisine tebliğinden itibaren 3 gün içinde tercih hakkını kullanmazsa, il genel meclisi üyeliğini kabul etmiş sayılır.

Ayrıca İÖİ Kanunundaki bu düzenleme, işin mantığına ve mevcut diğer düzenlemelerle paralellik sağlanması açısından daha uygun olacaktır. Çünkü eğer bir kişi belediye meclis üyesi iken, il genel meclisi üyeliğine aday oluyorsa, normal koşullarda bu kişinin belediye meclis üyeliğinden ayrılmak amacında olduğu sonucuna varılır. Eğer bu durumda, 2972 sayılı Kanunun 17.maddesi uygulanacak olursa, ilgili

[157] 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclisi üyesi iken, il genel meclisi üyeliğine seçilen kişinin seçim sonucunun bildirilmesinden itibaren 15 gün içinde tercih hakkını kullanmazsa belediye meclisi üyeliğinden istifa etmiş sayılır demektedir(m.26). İl Özel İdareleri Kanununun 106. maddesinde ise, bu durumda ilgili üç gün içinde tercih hakkını kullanmazsa il genel meclisi üyeliğini kabul etmiş sayılır demektedir. Bu iki düzenleme arasında paralellik vardır. Fakat, yerel seçimleri düzenleyen, 2972 sayılı K.'nunun 17. maddesinde ise, seçilinen yeni görevi reddetmiş sayılacağı belirtilmektedir. İlk iki düzenleme ile bu son düzenleme arasında bir çelişki vardır.

seçildiği yeni görevi reddetmiş sayılacağı için adeta cezalandırılması söz konusu olacaktır. Çünkü bu durumda ilgili, Belediye kanununa göre, belediye meclis üyeliğinden de istifa etmiş sayıldığından, seçimle kazandığı her iki görevi de kaybetmiş olacaktır(1580 sayılı BK. m.26/II).

1580 sayılı Belediye Kanununun 26.maddesinde belediye meclis üyeliğiyle birleşmeyecek görevler arasında köy muhtarlığından bahsetmekte, fakat mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyeti üyelerinden söz etmemektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclis üyeliğiyle birleşmeyecek görevleri tek tek sayıp, köy muhtarlığından açıkça söz etmekle beraber, mahalle muhtarlığını belirtmemesi, mahalle muhtarlarını bu yasak kapsamının dışında tutulduğu şeklinde yorumlanabilir. Ancak 2972 sayılı Kanunun konuya ilişkin 17.maddesi de yine mahalle muhtarlarıyla ilgili açık bir yasak içermemekte, fakat açıkça muhtarlık ile milletvekilliği, belediye başkanlığı, il genel meclisi üyeliği ve belediye meclisi üyeliğinin bir şahıs üzerinde birleşmeyeceği belirtilmektedir. Yerel seçimlerle ilgili bu düzenlemenin, mahalle muhtarlarını da kapsadığından şüphe yoktur. Çünkü bir köy muhtarının belediye meclisi üyeliğine aday olması ve seçilmesi pek karşılaşılacak ve yasa koyucu tarafından düşünülecek bir durum değildir. Dolayısıyla yürürlükteki mevzuata göre, mahalle muhtarlığı ile belediye meclis üyeliğinin bir şahıs üzerinde birleşmesi yasal olarak mümkün değildir[158].

Oysa kent yönetiminde mahalle biriminin yüklenmesi gereken fonksiyonlar dikkate alındığında, mahalle muhtarı veya ihtiyar heyeti üyesinin, belediye meclisi üyeliğine seçilmesi durumunda, bu iki görevi birlikte yürütmesinde herhangi bir sakınca olmaması gerekir[159]. Hatta bugün bu birlikteliğin gerekliliği yoğun bir şekilde savunulmaktadır[160]. Ulusal, bölgesel ve yerel politikacılar arasındaki "sınırların" açık ve

---

[158] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3. Baskı, s.57; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.496,497; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.27. Karşı yönde bir görüş için bkz.: **TAMER,** Mahalle Muhtarlığı ve Belediye Meclisi Üyeliği, s.136.

[159] Aynı doğrultuda görüşler için bkz.: **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.52; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.39. Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesinin 6. maddesine göre, "seçimle gelinen yerel görevlerin yerine getirilmesiyle bağdaşmaz sayılan görevler ve faaliyetler ancak yasayla belirlenmelidir"(Alan **DUBEN,** "İnsan Hakları ve Demokratikleşme: Yerel Yönetimlerin ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü", WALD, Dünya Yerel Yönetimler ve Demokrasi Akademisi, İstanbul-1994, s.95,96).

[160] Cevat **GERAY,** "Kent Yönetimi İçin Yeni Yaklaşımlar ve Komşuluk(Mahalle) Biriminin Önemi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım-1995, s.34 vd.; Abdullah **ASLANER,** "Mahalle Muhtarlığı ve Kuruluşu", Türk İdare Dergisi, S.400, Eylül-1993, s.209; Mustafa **DÖNMEZ,** "Mahalle Yönetiminin(Muhtarlığının) Kuruluşu, Organları ve İşlevi Üzerine Bir İnceleme", İller ve Belediyeler

kesin bir şekilde belirlendiği ülkelerde bile, bütün yönetim kademeleri arasında yeni bir tutumun oluşmaya başladığı belirtilmektedir. Bu yeni yaklaşıma göre, her ülkede toplumsal ve ekonomik ilerleme, değişik yönetim kademeleri arasında sıkı bir işbirliği gerektirmektedir[161]. Dolayısıyla değişik yönetim kademeleri arasında karşılıklı alışveriş ve işbirliğini arttıracak yöntemlerin geliştirilmesinde yarar vardır. Bu nedenlerle, en azından mahalle muhtarlığı ile belediye meclis üyeliği, bir şahıs üzerinde birleşmeyecek görevler olmaktan çıkarılması gerekir.

Belediye Kanununda, belediye meclis üyeliğiyle birleşmeyecek görevler olarak, yine seçimle gelinen bazı görevler sayılmaktadır. Ancak belediye meclis üyeliğiyle birleşmeyecek görevler ve sıfatlar, sadece 1580 sayılı BK.'nun 26.maddesiyle sayılanlarla sınırlı değildir. Değişik meslekleri ve kurumları düzenleyen kanunlarda da, benzer bazı yasaklar ve kısıtlamalar vardır. Örneğin, 18.1.1972 tarih ve 1512 sayılı Noterlik kanununun 50.maddesinin birinci fıkrasına göre, noterlik mesleği belediye meclis üyeliği ile birleşmez. 9.3.1963 tarih ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu, avukatların belediye meclislerinde görev almalarını yasaklamamış, ancak 11. ve 12.maddeleriyle bazı kısıtlamalar getirmiştir. Söz konusu maddelere göre, belediye meclis üyeliğine seçilmiş bir avukat, meclis üyesi olduğu belediye aleyhindeki davaları ve işleri takip edemez. Ayrıca bu yasak, meclis üyesi olan avukatın ortaklarını ve yanında çalıştırdığı avukatları da kapsar[162].

Ancak belediye meclis üyeliğiyle birleşmeyecek görevler konusunda asıl önem arz eden noktalardan biri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları denilen[163], Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret Borsaları ve Birliği, Barolar, Tabipler Odası, Eczacılar Odası, Ziraat Odaları, Esnaf Odaları, Mimar ve Mühendis Odaları gibi kurumların, başkan ve yönetim kurulu üyelerinin belediye meclis üyeliğine seçildiklerinde, bu iki görevi birlikte yürütüp yürütemeyecekleri sorunudur[164]. Gerçekten kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başkan ve yönetim kurulu üyelerinin, belediye meclis üyeliğine aday olmaları için istifa edip etmemeleri gerektiğinin dahi tartışıldığı

Dergisi, Aralık-1996, s.632; **NADAROĞLU**, s.212; **KELEŞ**, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.227; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.59.

[161] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı/IULA-EMME, Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları, s.30.

[162] **PAZARCI**, Belediye Meclislerinin, s.27.

[163] Bunlar bir kamu kurumu olmamakla birlikte, kanunla kurulan ve kamu kurumu niteliğinde kabul edilen kuruluşlardır (**GÖZÜBÜYÜK**, 9.Baskı, s.151; **GÜNDAY**, s.367).

bir durumda[165], bu iki görevin birlikte yürütülüp yürütülemeyeceği önemli bir sorun olduğu görülmektedir.

İlk aşamada bu kuruluşlar, bir kamu kurumu gibi tüm topluma yönelik belli bir veya birkaç kamu hizmetini değil, daha çok belli meslek gruplarına özgü ve özel yararlara yönelik hizmetleri organize etmekte ve yürütmektedirler. Bu özellikleri nedenle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları daha çok derneklere benzemektedirler. Ancak, bu özel yarar odaklarının kamu yararına aykırı bir biçimde gelişmesini ve faaliyette bulunmalarını önlemek için, bu kuruluşlara derneklerden farklı olarak kamu tüzel kişiliği verilmiş ve bazı kamu görev ve yetkileriyle donatılmıştır[166]. Meslek kuruluşlarına bu amaçla tanınan kamusal yetki ve görevler, sadece kendi üyeleri için bağlayıcı ve geçerli olup, üçüncü kişileri kapsamamaktadır. Dolayısıyla söz konusu meslek kuruluşları, hem sendika ve dernek gibi tamamen özel hukuk hükümlerine tabi olan kuruluşlardan, hem de tüm faaliyetleri kamu hizmeti görmekten ibaret bulunan kamu kurumlarından ayrılmaktadırlar. Bu nedenle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başkan ve yönetim kurulu üyelerinin, genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevleri yürüten kamu görevlileri gibi değerlendirilmemeleri gerekir[167]. Ayrıca belediye yasası ve seçim yasalarıyla da bu kişilerin belediye meclis üyeliğine aday olmaları için, görevlerinden ayrılma koşulu aranmadığına göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başkan ve yönetim kurulu üyelerinin yasal olarak aday olmaları için bir engel yoktur ve görevlerinden istifa etmeden aday olabilirler[168]. Uygulamalarda bunu göstermektedir.

---

[164] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.497.

[165] Zerrin **TOPRAK KARAMAN,** "Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği ve 1580 Sayılı Belediye Kanununun 26. Maddesinin Düşündürdükleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Kasım-1995,s.81,82; **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.52; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.498; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR**, s.39;

[166] **GÜNDAY,** s.368; **VERSAN,** s.266.

[167] "Memur" ve "diğer kamu görevlileri", kavramlarının tanımları ve kapsamları için bkz.: **GÜNDAY,** s.370vd.; **GÖZÜBÜYÜK,** 9.Baskı, s.161vd.

[168] Bu konuda Fethi Aytaç, farklı bir yorum getirmektedir: Yazara göre, Anayasanın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını düzenleyen 135. maddesinde, 23.7.1995 tarih ve 4121 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, bu kuruluşların siyasetle uğraşma ve siyasi partilerle bağlantı kurma yasağı kaldırıldığından, artık bu kuruluşlarının yönetim kurulu başkan ve üyelerinin belediye başkanlığına veya belediye meclis üyeliğine aday olabilmeleri için görevlerinden istifa etmeleri gerekmemektedir (**AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.498). Diğer bir görüşe göre ise, bu kişiler genel ve yerel seçimlerde aday olabilmeleri için, istifa yoluyla görevlerinden ayrılmak zorundadırlar(**TAŞDEMİR/ÖZKEPİR**, s.39). Aynı yönde görüşler için, bkz.: **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.52; **TOPRAK KARAMAN,** 1580 Sayılı BK.'nun 26. m.'inin Düşündürdükleri, s.82.

Fakat kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, yönetim kurulu başkan ve üyelerinin yaptıkları görevlerin nitelikleri dikkate alındığında, söz konusu görevlerin aynı kişi üzerinde birleşmesi, her iki görevin gerekleri açısından pek mantıklı gelmemektedir. Üyelerinin hak ve çıkarlarını gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerde bulunan ve bu yönde bir baskı grubu olarak siyasal organları etkileyecek girişimlerde bulunabilecek olan[169] bu kurumların yöneticileri, yerel karar organlarında aynı anda görev aldıklarında, ne ölçüde belde halkının menfaatlerini koruyabileceklerdir. Bu durumda, söz konusu kişinin, yönetim kurulu üyeliği mi, yoksa belediye meclis üyeliği mi, hangi kimliği ön plana çıkaracaktır? Zira bu tür örgütlü gruplar yerel meclislerde zaten en yüksek oranda temsil edilmektedirler[170]. Dolayısıyla bu tür kişilerin yerel meclislere seçildiği takdirde, 2972 sayılı Kanunun 17.maddesindeki düzenlemeye benzer bir şekilde, 15 gün içinde önceki görevlerinden ayrılmazlarsa, sonradan seçildikleri görevi reddetmiş sayılmaları kabul edilmelidir. Kanunlarla yasaklanmasa da, yasal karar alıcıların, işin gereği olarak herhangi bir çıkar veya baskı grubunda görev almaması gerekir. Aksi halde, böyle bir görev birliği, her iki taraftaki işlevselliği azaltacak ve görevin gereği gibi yerine getirilmesine engel olabilecektir[171].

Ayrıca Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'nın 18 Ekim 1983 tarihinde kabul ettiği, "Yerel ve Bölgesel Seçilmiş Temsilcilerin Statüsü ve Çalışma Koşulları Belgesi" esas alınarak ülkemiz için hazırlanan "Yerel seçilmiş Görevlilerin Hak ve Ödevleri Bildirgesi"taslağına göre, yerel seçilmiş görevlilerin hiçbir özel çıkar gözetmemesi, görev ve sorumluluklarıyla çatışan hiçbir girişimde bulunmaması ve kamu ya da özel hiçbir kurumun çıkarını temsil etmemesi

---

[169] Günday, bu tür kuruluşların bir baskı grubu gibi hareket etmeleri ve siyaset yapmalarını asli görevleri olarak görmekte ve amaçlarına aykırı olmamak kaydıyla her türlü faaliyette bulunabileceklerini belirtmektedir (**GÜNDAY,** s.369); Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel yönetim Organlarının Seçim sistemi, s.64,65.

[170] **KELEŞ / HAMAMCI,** s.18.

[171] Karaman, böyle bir görevde bulunmayı birden fazla kamu görevinin bir şahıs üzerinde toplanması sonucunu doğurduğu için, adaylık engeli olarak görmekte ve bu kişilerin aday olabilmeleri için istifa etmeleri gerektiğini belirtmektedir(**TOPRAK KARAMAN,** BK.'nun 26. m.'sinin Düşündürdükleri, s.82). Fakat yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, bu kurumlar bir kamu görevi yürütmekten daha çok birtakım özel mesleki işleri düzenleyip yürüttüklerinden, bunların yöneticilerini, yürürlükteki mevzuata göre, yerel seçimlerde aday olabilmek için istifa etmek zorunda olan görevliler kapsamına almak mümkün değildir. Bununla beraber kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başkan ve yönetim kurulu üyelerinin, belediye meclis üyeliğine seçilmeleri durumunda bu iki görevi birlikte yürütmelerini de onaylamak mümkün değildir.

önerilmektedir[172]. Görüldüğü gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetim kurulu başkan ve üyelerinin, aynı anda yerel meclis üyeliğini birlikte yürütmesi, Avrupa'da yılların deneyimi sonucu ulaşılan ve yerel demokrasinin gelişimi için önerilen bu ilkelerle de tamamen çatışmaktadır.

Dolayısıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başkan ve üyeleri, belediye meclis üyeliğine seçilmeleri durumunda, 1580 Sayılı BK.'nun 26. Maddesinin 1. fikrasındaki düzenlemede olduğu gibi, seçim sonuçlarının kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde önceki görevlerinden çekilmedikleri takdirde, belediye meclis üyeliğini reddetmiş sayılmalıdırlar. Ya da bu durum Sendikalar Kanunundaki gibi düzenlenebilir. 5.5.1983 tarih ve 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 37. maddesinin 3. fikrasına(26.6.1997 tarih ve 4227 sayılı Kanunla yeniden düzenlene) göre, "mahalli idareler ve milletvekili seçimlerinde aday olan sendika ve konfederasyon yöneticilerinin sendika ve konfederasyon organlarındaki görevleri, adaylık süresince askıda kalır. Seçilmeleri halinde görevleri son bulur". Aynı şekilde, bir anda iki görevi birlikte yürütemeyecek olanların, bunlardan birini yürütürken bir diğerine aday olması ve seçilmesi durumu da benzer bir biçimde düzenlenebilir[173].

Bunların dışında belediye meclis üyelerinin ticari faaliyette bulunmalarına, ticaret ve sanayi odası gibi kuruluşların meclis ve meslek komitelerine üye olarak seçilmelerine bir engel yoktur[174]. Ancak devlet İhale Kanununun 6.maddesine göre, belediye ihalelerine katılamayacaklarından belediye ile ticari ilişkide bulunamazlar. Örneğin pazarlık usulüyle de olsa belediyeye herhangi bir mal satamaz[175].

C- BİR MECLİSTE BİRLEŞMEYECEK AKRABALAR

Bir seçim çevresinde akraba olanların aynı meclis üyeliği için aday olmalarını engelleyen bir durum söz konusu değildir. Ancak belli derecedeki yakın akrabaların aynı anda belediye meclisi üyeliğine seçilmeleri durumunda, bunların birbirlerinin etkisi altında kalarak kararlarında objektif olamayacakları ve belediye meclislerinin bir aile birliğine dönüşebileceği düşüncesiyle, kanun koyucu bu konuda bir sınırlama

---

[172] TC. Başbakanlık, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.219.
[173] Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.64.
[174] Danıştay 8. Dairesinin 26.1.1993 tarih ve 3306/ 456 sayılı kararına göre, belediye meclis üyeliği ile ticaret borsası meclis üyeliği bir kişide birleşebilir(**PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.27).
[175] **BAĞ,** s.154.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

getirmiştir[176]. 1580 sayılı BK'nun 27.maddesine göre, "ana, baba, büyük ana, büyük baba, evlat, torun ve kardeş, karı, koca ve bu derecedeki sıhri hısımlar bir mecliste birleşemezler"[177].

Kanunda yasağın kapsamına hangi akrabaların girdiği tek tek sayılarak belirtilmiştir. Birbirinin soyundan gelenler kadar, sonradan evlenmeyle kurulan ve ikinci dereceye kadar olan akrabalar da bir mecliste birlikte çalışamayacaklardır. Örneği kayın birader ve enişte bir mecliste birlikte bulunamayacaktır. Evlilik ilişkisinin seçimlerden önce veya sonra kurulması sonucu değiştirmez (1580 sayılı BK.m.27/III). Hatta Türk Medeni Kanununun 18. maddesi gereğince evliliğin sona ermesiyle, sıhri hısımlık kalkmayacağından bu yasağında devam etmesi gerekir. Yine burada sözü edilmesi gereken bir başka akrabalık ilişkisi evlatlığın durumudur. Kanundaki düzenlemenin mantığına baktığımızda evlatlığında bir mecliste birleşmeyecek akrabalardan kabul edilmesi gerekir[178]. Ayrıca bu yasak asıl üyeler gibi yedek üyeleri de kapsamaktadır[179]. Diğer taraftan yasak sadece kanunda belirtilen dereceye kadar olan akrabalarla sınırlıdır. Bunların dışındaki akrabaların, örneğin bacanakların, dayı ve teyze çocuklarının bir mecliste aynı dönemde üye olarak çalışmalarına bir engel yoktur[180].

Bir mecliste birleşmesi yasaklanan akrabaların aynı anda seçilmeleri durumunda kimin meclis üyeliğinin devam edeceğine ve kimin meclis üyeliğinin düşeceğine, 1580 sayılı Kanununun 2.maddesinin 2.fıkrasına göre, belediye meclisi karar verecektir[181]. Bir belediye meclisine kanunda belirtilen akrabalar aynı anda seçilmişlerse, en fazla oy

---

[176] Ahmet **ÖZKAN,** "Mahalli İdareleri İlgilendiren Çeşitli Mevzuatta Hısımlık İlişkileri ve Doğurduğu Sonuçlar", Yerel Yönetim ve Denetim, C.2, S.3, Nisan-1997, s.13.

[177] Maddenin ilk yazılışı, "birinci derecede usul ve füru, birinci derecede civar ve bu derecedeki sıhri hısımlar bir mecliste birleşmez" şeklinde idi. Daha sonra karışıklıklara ve yanlış anlamalara engel olmak için 26.1.1944'te 4520 sayılı Kanunla bir değişiklik yapılarak, bir mecliste birleşmeyecek olan akrabalar tek tek sayılmıştır.

[178] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.106.

[179] Yüksek Seçim Kurulunun 5.1.1951 tarih ve 213 sayılı kararı.

[180] **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.40.

[181] Bu konuda kanunda belediye meclisinin karar vermeye yetkili olduğu açıkça belirtilmemekle birlikte, meclis üyeliğinin sona erme koşullarını düzenleyen 30. maddenin mantığından ve Danıştay kararlarından belediye meclisinin yetkili olduğu sonucuna varılabilir. Danıştay 9. Dairesi, 11.2.1964 tarih ve 4/19 sayılı kararında, iki ayrı siyasi partiden meclis üyeliğine seçilen kardeşlerden hangisinin üyeliğinin devam edeceğine belediye meclisinin karar vereceğini hükme bağlamıştır. Bu karar daha sonra 16.3.1964 tarih ve 46/67 sayılı Danıştay Genel Kurulu kararıyla onanmıştır.

alanın[182], oyları eşit ise evli olanın, evli olanlardan da çocuğu çok olanın meclis üyeliği devam eder. Çocuk sayısının da eşit olması durumunda, kimin meclis üyeliğinin devam edeceği kura ile belirlenir[183]. Bunun üzerine boşalan meclis üyeliği, seçim kurulundan alınacak bilgiye göre, üyeliği sona eren kişinin seçildiği partinin yedek listesindeki birinci sırada olan üye tarafından doldurulur. Belediye meclisi 27.maddeye göre gerekli işlemleri başlatmaması durumunda, yetkili idari makamlar, meclisi görevini yapmaya çağırabileceği gibi, ilgililer tarafından da idari yargı yoluna başvurulabilir.

Belediye meclis üyeliği için öngörülen 27.maddede belirtilen akrabaların birlikte bulunamayacağı yasağı, Danıştay Genel Kurulu kararına göre belediye encümeni içinde geçerlidir. Danıştay, iki kardeş belediye encümeninde birleşemeyeceğinden, tabi üye olan kardeşin memur olmasından ötürü yerine başkasının getirilmesinin mümkün olmaması nedeniyle seçilmiş üyenin çekilmesine karar vermiştir[184].

Bu konuda karşılaşılabilecek diğer bir durum ise, belediye başkanı ile meclis üyeleri arasında 27.maddede belirtilen derecede bir akrabalık ilişkisinin bulunmasıdır. Belediye başkanı meclisin doğal üyesi olduğuna[185] göre, başkanla meclis üyeleri arasında olacak böyle bir akrabalık ilişkisinin 27.maddenin kapsamına girdiğinden şüphe yoktur. Belediye başkanı doğrudan halk tarafından ve özellikle başkanlık görevi için seçildiğinden ve kanunda belirtilen istisnai durumlar dışında meclis kararıyla görevine son verilemeyeceğinden, meclisin 27.maddeye dayanarak belediye başkanın görevine son vermesi mümkün değildir. Dolayısıyla bu durum da başkanla akrabalığı

---

[182] Danıştay 8. Dairesinin 1990/1437 esas ve 1991/1161 sayılı kararının azınlık oyunda, 1580 sayılı BK.'nun 1947 yılında değiştirilen 27. maddesi, çoğunluk sisteminden esinlenerek en çok oy alan kişinin belediye meclisinde üyelik yapmasını öngörmüştür. Halbuki günümüzde yerel seçimleri düzenleyen 2972 sayılı Kanunun 18,19 ve 23. maddelerine göre, oy pusulalarında belediye meclis üyelerinin adlarının yazılmayacağı ve belediye meclisi üyeliği seçiminde seçmenin oyunu tercih ettiği siyasi partiye kullanması nedeniyle adayların birinin diğerinden fazla oy alması söz konusu olamayacağı belirtilmektedir(İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleriyle İlgili Danıştay Kararları, s.856,857).

[183] Danıştay 8. Dairesinin 1990/1437 esas ve 1991/1161 sayılı kararında, yerel seçimlerde aynı siyasi partinin listesinden seçilen üye ile kontenjandan seçilen üye arasında akrabalık bağının bulunması durumunda her ikisinin eşit oy aldıklarının kabulü ile kontenjandan seçilenin üyeliğinin düşürüleceğine karar vermiştir(İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleriyle İlgili Danıştay Kararları, s.855 vd.).

[184] Danıştay 3. Dairesinin 1967 tarih ve 232/231 sayılı bu yöndeki istişari kararı, Genel Kurulun 15.6.1967 tarih ve 211/211 sayılı kararıyla onanmıştır. Bu konuda geniş bilgi için ayrıca bkz.: Celâl **GÜVENÇ**, "Belediye Meclisleri İle Belediye Encümenlerinin Oluşum ve Çalışmaları Açısından Farklılıkları ve Benzerlikleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.1, Ocak-1994, s.72 vd.

[185] Ahmet Sezai **AYDIN**, "Belediye Meclislerinde Birleşemeyecek Üyeler", İller ve Belediyeler Dergisi, S.339, Ocak-1974, s.4.

olan meclis üyesinin üyeliği sona erecek ve yeri, bu üyenin partisinin yedek listesinde birinci sırada bulunan üye tarafından doldurulacaktır[186].

Belirli derecedeki akrabaların bir mecliste bulunmalarına ilişkin bu yasağın, halk seçmişse sonucuna katlansın veya halkın tercihine saygı gösterilsin gibi gerekçelerle kaldırılmasını savunanlar olmaktadır[187]. Fakat bu yasağın, yerel demokrasiye sağlayacağı yarar, halkın tercihinin sınırlandırılması dolayısıyla, seçme ve seçilme özgürlüğüne vereceği zarardan çok daha fazladır. Başka bir deyişle bu yasağın olmaması, olmasından daha fazla zararlı sonuçlara yol açabilir[188]. Örneğin yakın akrabalar bir araya gelerek veya birbirinin etkisinde kalarak, meclisteki görüşmelerde ve alınan kararlarda kamu yararından çok kişisel çıkarlar belirleyici olabilir. Bu nedenle akrabalarla ilgili yasağın kaldırılmasında değil, devamında yarar vardır.

Ayrıca temsil sisteminin daha geniş bir çevreye yayılması yönündeki düşünceler dikkate alındığında, belli derecedeki akrabaların aynı dönemde bir mecliste birlikte görev yapmalarının yasaklanması, yerel demokrasinin aleyhine olmaktan çok, lehine katkı sağlayacağı sonucuna varılabilir.

D- PARTİ DEĞİŞTİREN MECLİS ÜYESİNİN HUKUKİ DURUMU

Yürürlükteki yasal düzenlemelere göre, bir meclis üyesinin seçildiği partiden istifa edip başka bir partiye geçmesi, meclis üyeliği statüsünde herhangi bir değişiklik yapmamaktadır. Mevzuatımızda böyle bir durumda üyelik sıfatının sona ermesine ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Belediye meclis üyeliğinin hangi hallerde sona ereceği 1580 sayılı Belediye Kanununun 30. ve 53.maddelerinde düzenlenmiştir. Yasada belirtilen bu durumlar dışında meclis üyeliğinin sona ermesine karar verilemez.

Ancak bu durumda şöyle bir sorunla karşılaşılabilir. Seçilmiş olduğu siyasi partiden başka bir partiye geçen belediye meclis üyesi eğer meclis üyeliğinden istifa ederse, boşalan meclis üyeliği hangi siyasi partinin yedek üyeleri tarafından doldurulacaktır? Bu sorun 2972 sayılı Kanunun 28.maddesinin son fıkrasında şöyle çözümlenmiştir: "Bir siyasi parti listesinden, meclis asıl üyeliğine seçildikten sonra, başka bir siyasi partiye geçen veya bağımsız kalanlardan asıl üyelik açıldığı takdirde, bu

---

[186] **AYDIN,** Belediye Meclislerinde Birleşemeyecek Üyeler, s.5; **ÖZKAN,** s.14. 24.9.1970 tarih ve 621-70.317-5/24974 sayılı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü genelgesi de bu yöndedir.

[187] **AYDIN,** Belediye Meclislerinde Birleşemeyecek Üyeler, s.6.

üyelerin meclis üyeliğine seçildikleri sırada mensup oldukları partinin yedek üyesi, asıl üyeliğe çağrılır[189].

Partisinden istifa eden meclis üyesinin, üyelik sıfatının bundan etkilenmemesi, meclis üyelerinin parti örgütlerinin baskısından uzak ve daha özgür bir şekilde görevlerini yapmaları açısından olumlu ve yerinde bir düşünce olduğu söylenebilir. Çünkü şu anda zaten parti örgütleri, adayların belirlenmesi ve sıralanması ve parti grup kararı gibi yöntemlerle, hem meclis üyelerinin seçilmesinde belirleyici olmakta hem de meclis çalışmalarında üyeler üzerinde özgürlüklerini kısıtlayıcı bir baskı oluşturabilmektedirler. Parti örgütlerinin meclis üyeleri üzerinde sahip oldukları bu olanaklara ek olarak, bir de seçildiği partiden istifa etmenin üyeliğin sona erme nedeni olarak kabul edilmesi, bu baskıyı daha da arttıracaktır.

Ayrıca belediye meclis üyeleri ile ilgili bu durum, partisinden istifa eden milletvekilinin durumunu düzenleyen Anayasanın 84. maddesinde, 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle de paralellik arz etmektedir. Konuya ilişkin bir değerlendirmede: Anayasanın 80. maddesine göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil bütün Milleti temsil ederler". Yani milletvekilleri, kendilerini seçenlerin istek ve iradeleriyle bağlı birer delege değil, kendi serbest iradesiyle tüm milletin menfaatinin neyi gerektirdiğini takdir edebilecek bağımsız birer temsilcidirler. Milletin temsili ilkesine göre, partisinden istifa eden bir milletvekilinin, bu sıfatının istifa olayından etkilenmemesi gerekir. Dolayısıyla yapılan değişikliğin yerinde olduğu belirtilmektedir[190].

Belediye meclis üyeleri için de benzer değerlendirmeler yapılabileceğinden, şu andaki yasal durumun uygun bir terci olduğu söylenebilir. Kaldı ki, meclis üyelerinin seçildiği partiden istifa etmelerinin yasaklanmasıyla, kişilerin düşüncelerine ve bir takım karar ve eylemlerine engel olunamayacaktır. Meclis üyelerinin bu olanağı ahlâk veya yasa dışı amaçlarla kullanmalarını önlemek için ise, daha başka yöntemlerin düşünülmesinde yarar vardır.

---

[188] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.503.

[189] Celâl **GÜVENÇ,** "Sorular-Cevaplar", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.6, S.2, Nisan-1997, s.115.

[190] Ergun **ÖZBUDUN,** "Türk Anayasa Hukuku", 4.Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara-1995, s.247,253. Yazar, partisinden istifa edip başka bir partiye giren milletvekilinin, milletvekilliğinin düşmesi ile ilgili hüküm, siyasi ahlakı korumak amacıyla getirilmekle beraber, pratikte bu hükmün uygulama kabiliyetinin olmadığını ve eğer uygulansaydı ciddi sıkıntılar doğuracak mahiyette olduğunu belirtmektedir(Aynı kaynak, s.253).

Bununla beraber, bu konuda oldukça haklı gerekçelere dayanan farklı görüşlerde bulunmaktadır. Örneğin Zafer Gören'e göre, temsili demokrasinin doğası gereği seçmen ile temsilci arasında bir güven ilişkisi bulunduğu yadsınamaz. Benzer bir ilişki milletvekili ile bağlı olduğu siyasal parti arasında da bulunmaktadır. Bağlı bulunulan siyasal parti, milletvekilinden belli bir yönde oy verme ve siyasal dayanışma beklemektedir. Modern demokrasilerde kamusal iradenin oluşumu ve ifadelendirilmesi siyasal partiler aracılığıyla olduğundan, bu ilişki önem taşımaktadır. Bu nedenle Anayasanın 84. maddesinde değişiklikten önce yer alan düzenlemenin bu ilişkiyi meşrulaştırdığı belirtilmektedir[191].

Fakat şu anda gerek ulusal ve gerekse yerel düzeyde, temsilcilerin parti teşkilatının görüşü doğrultusunda oy vermesi ve parti dayanışması, parti grup kararı yöntemiyle zaten büyük ölçüde sağlanmaktadır. Günümüzde siyasal alanda yaşanan asıl sorunlardan biri, parti içi dayanışmanın eksikliğinden çok, halkın seçtiği temsilcilerin özgürlüklerinin parti örgütleri tarafından aşırı derecede kısıtlanmış olmasıdır. Dolayısıyla konumuz açısından da, temsilcilerin daha özgür bir şekilde çalışmalarına katkıda bulunacak yöntem ve önerilerin daha uygun tercihi oluşturacağı söylenebilir.

E- MECLİS ÜYELERİNİN MALİ VE SOSYAL HAKLARI

Kent ya da belediye meclisi üyelerine, görevlerini gerektiği gibi yürütebilmeleri için, huzur hakkı, izin hakkı, harcırah hakkı gibi bir takım haklar tanınmıştır[192]. Şüphesiz bunlardan meclis üyeleri açısından en çok önem arz edeni Belediye Kanununun 156.maddesiyle düzenlenen huzur hakkıdır.

1- Huzur Hakkı

Huzur hakkının konusu, meclis üyelerine yaptıkları çalışmaların karşılığı olarak veya belli bir süre kendi özel işlerinden uzak kalmaları dolayısıyla uğrayacakları

---

[191] Zafer **GÖREN,** "Anayasa Hukukuna Giriş", Barış Yayınları, İzmir-1997, s.208. Bu doğrultuda yer alan diğer bir görüşe göre, bir siyasi parti listesinden belediye meclis üyeliğine seçilmiş bulunan bir kimsenin sonradan parti değiştirmesi, partilerin belediye meclisinde seçim sırasında seçmenlerden aldıkları oy oranında temsil edilmeleri ilkesini zedelemektedir(**AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.526,527).

[192] **BAŞSOY / YETER,** s.76 vd.; Abdullah **YILDIRIM,** "Belediye Meclisi ve Komisyon Üyelerine Yapılan Huzur Hakkı Ödemeleri", Belediye Dergisi, C.4, S.3, Eylül-1997, s18 vd.; Orhan **PİRLER,** "Belediye Meclislerinin Kuruluşu, Görevleri ve Yetkileri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.5, Eylül-1993, s.53; T. C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.106,107.

muhtemel maddi kayıpları karşılamak üzere ödenen bir tür ücret ya da ödenektir[193]. Günümüzde bu görev çok sınırlı olarak herhangi bir karşılık almadan, gönüllü ve fahri olarak yürütülmektedir. Bir çok ülkede görev ödeneği, kazanç kaybı ödeneği ve huzur hakkı ödeneği gibi değişik adlar altında meclis üyelerine bir takım ödemeler yapılmaktadır.

a- Mevcut Durum

Huzur hakkı veya toplantıya katılma ödeneği denilen bu hak, mevzuatımızda 1580 sayılı BK.'nun 156.maddesinde şöyle düzenlenmiştir: "Nüfusu 70 binden yukarı belediyelerde lüzumu görüldüğü takdirde meclis azasına huzur hakkı verilebilir. Bu huzur hakkının miktarını tayin eden meclis kararları İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşir". Bu yasa hazırlanırken, huzur hakkını düzenleyen bu madde hükümet tasarısında yer almamışken, sonradan tasarıyı inceleyen komisyon tarafından eklenmiş ve meclis tarafından da aynen kabul edilmiştir[194]. 1877 tarihli Vilâyat Belediye Kanununa göre, belediye meclis üyeliği fahri, ücretsiz yapılan bir görev idi. Madde metninden ve düzenleniş sürecinden anlaşıldığına göre, önceki düzenlemelerin ve uygulamaların etkisiyle, 1930 yılında yapılan mevcut düzenlemede ilke olarak meclis üyeliğinin fahri olarak yürütülen bir görev olarak kabul edildiği söylenebilir. Çünkü 1935 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 70 bini aşan Adana (76.473), Ankara (122.720), Bursa (72,187), İstanbul (741,148) ve İzmir (170.959) olmak üzere sadece beş il merkezi bulunmaktaydı ve 1580 sayılı BK.'nun 156.maddesinin sağladığı haktan çok küçük bir azınlık yararlanabilmekteydi. Günümüzde de bu sonucun çok fazla değiştiği söylenemez. Mevcut belediyelerin çoğunluğu (%94'ü), 70 bin nüfus sınırının altında olduğundan, huzur hakkından belediye meclis üyelerinin büyük çoğunluğu yararlanamamaktadır[195].

Yürürlükteki yasal düzenleme ve uygulamalara göre huzur hakkı miktarı ve ödenme koşulları şöyledir: İlk koşul, yukarıda belirttiğimiz gibi, son nüfus sayımı sonuçlarına göre beldenin nüfusunun en az 70 bin olması gerekir.

İkinci koşul, huzur hakkının belirlenmesi ve ödenmesine ilişkin olarak belediye meclisince karar alınmasıdır. Belediye meclisleri ödenecek huzur hakkı miktarını

---

[193] **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.145.
[194] **BAŞSOY / YETER,** s.77.
[195] a.g.e., s.82.

belirlerken beldenin mali durumunu ve diğer koşullarını dikkate almakta iseler de, nüfusu birbirine yakın olan belediyeler arasında büyük farklılıkların ve yüksek rakamların karara bağlanması üzerine, İçişleri Bakanlığı ülke genelinde nispi bir dengeleme sağlamak için nüfus esasına göre bir üst sınır belirlemeye başlamıştır. Örneğin İçişleri Bakanlığı Mahalli idareler Genel Müdürlüğünün 16.7.1999 tarih ve B050MAH0060000 521.99/57928 sayılı yazısıyla bu miktarlar şöyle belirlenmiştir: Nüfusu 70.000-250.000 arasında olan belediyelerin meclis üyeleri 5.000.000TL.; nüfusu 250.000'den yukarı olanlar, 8.000.000 TL; büyük şehir ve büyük şehir ilçe ve alt kademe(nüfusu 70.000'den yukarı olan) belediye meclis üyeleri ise, 15.000.000TL. huzur hakkı alabileceklerdir. Belediye meclisleri, bu şekilde İçişleri Bakanlığı tarafından her yıl belirlenen üst sınırı aşmayacak şekilde meclis üyelerine ödenecek huzur hakkı miktarını belirlemektedirler. Böylece birbirine nüfus bakımından yakın olan belediyeler arasında çok farklı huzur hakkı belirlenmesi önlenmiştir[196]. Ayrıca huzur hakkının belirlenmesiyle ilgili meclis kararının kesinleşmesi prosedüründe de bir değişiklik olmuştur. Yasaya göre huzur hakkıyla ilgili meclis kararı İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşecektir. Oysa. 3.1.1994 tarihinde bakanlığın yaptığı yetki devriyle, bu onay yetkisi, günümüzde valiler tarafından kullanılmaktadır. Dolayısıyla ilgili meclis kararının, 1580 sayılı BK.'nun 71.maddesi gereğince mahalli mülki idari amirinin onayına sunulması yeterlidir[197].

Üçüncü koşul ise, belediye meclisi toplantısının yapılmış ve üyelerin fiilen toplantıya katılmış olması gerekir. Toplantıya katılma ödeneği de denilen bu hak adından da anlaşıldığı gibi, ancak fiilen katılınan toplantılar ve üyeler için doğan bir haktır. Yargısal ve yönetsel uygulamalar da bu yönde gelişmiştir. Sayıştay Temyiz Kurulunun 21.5.1991 tarih ve 22494 sayılı kararında, huzur hakkının ancak toplantıya katılmanın karşılığı olarak ödenen bir ücret olduğu ve ödemeye esas olan listenin meclis yoklama listesi ve karar defteri kayıtlarıyla karşılaştırılması gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla bu mantık doğrultusunda, toplantıya katılmayan üyenin önceden veya sonradan mazeret bildirilmiş olması da huzur hakkı ödenmesini gerektirmeyecektir[198]. Huzur hakkı olağan ve olağanüstü yapılan toplantılara göre gün hesabı ile belirlenerek ödenir.

---

[196] Türk Belediyecilik Derneği / Konrat Adenaur Vakfı, Belediyelerimize Rehber, s.49.
[197] **YILDIRIM**, Huzur Hakkı, s.19.

Ayrıca 1580 sayılı BK.'nun 62. ve 63.maddelerine göre, belediye meclisince gündemdeki konuları incelemek veya belediyenin hesaplarını denetlemek üzere oluşturulan komisyonlarda görev alan meclis üyelerine de, komisyon çalışmalarına katıldıkları günler için huzur hakkı ödenir. Çünkü bu şekilde oluşturulan komisyonların yaptığı çalışmalar, meclis çalışmalarının bir ön hazırlığı ve ona ait olması dolayısıyla meclis çalışmalarının bir parçası ve devamı niteliğindedir[199]. 1580 sayılı BK.'nun 62.maddesine göre, meclis gündemindeki konuları incelemek üzere oluşturulan komisyonlar, çalışmalarını toplantı dönemi sona ermeden tamamlayarak sonucu meclise sunmaları gerekir.

Belediye meclisi çalışma sürelerini 1580 sayılı BK.'nun 54. ve 62.maddelerine göre kendisi tespit ederse de, bu şekilde oluşturulacak komisyonların çalışma süreleri meclisin çalışma süresini geçmemesi gerekmektedir. Danıştay 2.Dairesinin 28.9.1993 tarih ve 2439 sayılı kararına göre, komisyonların çalışma süreleri meclisin olağan ve olağanüstü çalışma süreleriyle sınırlıdır ve bu süreler dışında yapılacak komisyon toplantıları için huzur hakkı ödenmez. Oluşturulan komisyonlar, bu şekilde toplantı dönemleri içinde ve meclisin toplanmadığı günlerde toplanır ve çalışma yaparsa. toplantıya fiilen katılan komisyon üyelerine huzur hakkı ödenir. Ancak aynı günde hem meclis hem de komisyon toplantısı yapılırsa bu toplantılara katılan üyelere iki ayrı ödeme değil, tek ödeme yapılır. Her ne şekilde olursa olsun bir günde birden fazla huzur hakkı alınamaz[200].

Meclis komisyonlarının çalışma sürelerine ilişkin kısıtlamayla, komisyon çalışmalarının gereksiz yere uzatılması gibi, amaç dışı kullanılması engellenmek istenmiş olabilir. Ancak günümüzde kentsel hizmetlerin bir çoğu teknik bir nitelik taşıdığından, işin mahiyeti daha uzun bir inceleme ve araştırma gerektirebilir. Dolayısıyla bu şekilde yasal ve kesin bir sınırlama yerine, komisyonların çalışma sürelerinin meclis kararıyla makûl ölçülerde uzatılması ve bunun amaç dışı kullanılması durumunda hem mali hem de cezai sorumluluğun söz konusu olması gibi bir sınırlama ve denetim mekanizmasının kurulması daha uygun olacaktır[201].

---

[198] **BAŞSOY / YETER,** s.102; **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.53; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.165.
[199] Danıştay 3. Dairesi 29.12.1971 tarih ve 665/685 sayılı kararı. Mevcut yasada bu alandaki boşluk, böylece yargı kararıyla doldurulmuştur.
[200] **YILDIRIM,** Huzur Hakkı, s.20; **BAŞSOY / YETER,** s.78,79.
[201] **BAŞSOY / YETER,** s.79.

b- Değerlendirme ve Öneriler

Belediye meclis üyelerine sağlanan en önemli mali haklardan birini oluşturan huzur hakkı konusunun, 70 bin nüfus sınırının kaldırılması ve miktarının belirlenmesi gibi açılardan yeniden ele alınması gerekmektedir. Bazıları meclis üyeliği görevini hiçbir ücret almadan yapmayı kabul edebilir. Fakat bu davranışı bütün meclis üyelerinden bekleyemeyiz. Günümüz şartlarında bu görevin fahri olarak yürütülmesi düşüncesini gerçekçi olarak kabul etmek mümkün değildir[202]. Birinden kamusal bir görevin gerektiği gibi yapılması isteniyorsa, bunun mutlaka tatmin edici bir karşılığının verilmesi gerekir[203]. Aksi halde ücret yetersizliği nedeniyle, kamu kuruluşlarından özel teşebbüslere nitelikli elemanların kayması gibi, meclis üyeliği içinde nitelikli kişiler aday olmayacaktır. O zaman ya emekliler veya kendi işini bir şekilde halletmiş kişiler ya da mesleği gereği belediye meclislerinin kararlarından yakından etkilenen kişiler aday olacaktır. Dolayısıyla belediye meclisleri günümüzde olduğu gibi belli çıkar gruplarının etkisi altında kalmaya devam edecek ve toplumcu belediye anlayışı gerçekleşemeyecektir. Belediyeleri demokratik yerinden yönetim kurumu haline getirecek olan ve belediyenin en önemli karar organı olan belediye meclisi, teorilerin ve varsayımların tam aksine, verilen grevleri ve denetimi gerektiği gibi yapamayacaktır.

Şehir yönetiminin parlamentosu görevini üstlenmiş bulunan belediye meclisi üyelerinin yaptıkları hizmetlerin onurlu olduğu kuşkusuzdur ve zamanlarının belli bir bölümünü bu işe ayırmak suretiyle kendi işlerinden özveride bulunmaları yanında, bir takım giderlere katlanmak zorunda kalacakları da bir gerçektir. Bu nedenlerle tüm belediyelerde beldenin büyüklüğüne, belediyenin gelir durumuna, adalet, hakkaniyet ve işin gereklerine göre belirlenen huzur hakkı meclis üyelerine verilmelidir.

---

[202] Bu durumun gerçekçi olmadığı daha 1972 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanıp yayınlanan İç Düzen Projelerinde ortaya konmuştur. Bu çalışmada yapılan bir saptamaya göre, nüfusu 70.000'in altında olan belediyelerde huzur hakkı ödenmediği için, meclislerin ve oluşturulan komisyonların toplanması ve çalışması önemli bir sorun olmaktadır(İçişleri Bakanlığı, "Belediyeler", İç Düzen Araştırması, No:5, 1972, s.196).

[203] Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın, konuya ilişkin görüşüne göre, "...topluma hizmet eden seçilmiş temsilcilerin, tüm sosyal ve mesleki kategorilerin, aşırı mali fedakârlıklar yapmaya mecbur kalmaksızın, seçimlik görevlere eşit olarak gelmelerini sağlamak için, iş yüklerine göre ödüllendirilmeleri esas olmalıdır"(**YETER / DÖNMEZ,** s.69). Ayrıca yine aynı yerde, yerel ve bölgesel seçilmiş temsilcilere, yapılacak ödemelerin, sağlıklı bir yerel yönetim sisteminin işleyişi için en uzman kişileri adaylığa teşvik edecek nitelikte olması gerektiği belirtilmektedir (**YETER / DÖNMEZ,** s.70); **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY,** s.99-102,234. Yine Fransız Danıştay'ı 1950'lerde, "Her hizmet bir ücret gerektirir" ilkesini geliştirmiştir (Mustafa **DÖNMEZ,** "Mahalli

Belediye meclis üyelerine yapılacak huzur hakkı ödemelerinin iyileştirilmesine ilişkin yapılabilecek ilk iş, belli bir ücret yerine, fiilen toplantıya katılma karşılığı ödeme yapılması ilkesi korunmalıdır. Meclis üyeliğinin part-time yapılan bir iş veya profesyonel (kendi başına bir meslek) olarak kabul edilip edilmemesi tartışılan önemli sorunlardan biridir[204]. Her iki yöntemin de yararlı ve sakıncalı yönleri vardır.

Part-time çalışmada maaş yerini gündelik ya da toplantıya katılma ödeneği aldığından, temsilci kendisini gelir getirici faaliyetlere vermekte ve temsilciliği önemsememektedir. Temsilciliğin kendi başına bir meslek olarak kabul edilmemesi durumunda, örneğin yılda iki veya üç ay çalışan bir mecliste üyeler bu süre içinde asıl işinden ayrı kalacağından, bir ölçüde aday olma şartı daraltılmış olacak ve belediye meclis üyeliği daha az çekici bir görev olmaya devam edecektir. Ayrıca yılın büyük çoğunluğunu başka işlerle uğraşarak geçiren temsilci, özel çıkarları temsile daha yatkın olabileceği gibi, meclis üyeliğinin gerektirdiği deneyim ve birikimin kazanılması da zorlaşacak ve daha uzun zaman alacaktır.

Temsilciliğin bir meslek olarak kabul edilmesi durumunda ise; bu sakıncalar bir ölçüde kalkmakla birlikte, başka sakıncaların ortaya çıkması söz konusu olabilmektedir. Şüphesiz seçildikten sonra birkaç yıl bu görevi yapan kişiler, görevin gerektirdiği deneyim ve uzmanlığı kazanacak ve daha verimli ve başarılı çalışmalar yapabileceklerdir. Fakat bu durumda da kişinin asıl mesleğinden uzun bir süre ayrı kalması dolayısıyla ve diğer nedenlerle meclis üyeliğinden diğer mesleklere yatay geçişin zorlaşması nedeniyle bazı olumsuz sonuçlarla karşılaşılabilmektedir. Örneğin, bu koşullarda seçimi kaybetmenin işsiz kalma anlamına geleceğinden, meclis üyeleri seçimi kaybetmemek için meşru siyasal mücadelelerin dışına çıkabilecekleri gibi, keseyi doldurma gibi bir yola da başvurmaya daha yatkın olabilirler.

Bu gibi nedenlerle ve belediye meclis üyeliği görevinin gerekleri de dikkate alınarak, bu hizmetin parlamenterlik gibi sürekli yapılan profesyonel bir meslek olarak kabul edilmesi yerine, uygulamadaki gibi yılın belli dönemlerinde yapılan bir görev olarak devam etmesi daha uygundur. Dolayısıyla belediye meclis üyelerine yapılan ödemelerin maaş olarak değil, kazanç kaybı ödeneği veya toplantıya katılma ödeneği

---

İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri", Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara-1996, s.147).

[204] **TURAN,** Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, 3.Baskı, s.185.

gibi, fiilen çalışmalara katılmış olma ölçüsü esas alınarak yapılmalıdır. Batılı ülkelerde de durum aynıdır. Genel olarak yönetimin büyüklüğüne bağlı olarak, tam gün veya yarım gün görev yapan yürütme organı üyeleri ile yürütme organı üyesi olmayan temsilcilerin durumu arasında kesin bir ayrım vardır[205]. Seçilmiş yerel temsilcilerden en az günlük mesaisinin % 40'tan fazlasını hizmette kullananlar için maaş karşılığı olarak ödeme yapılmaktadır. Bunun dışında, çalışma sürelerini esas alan ve beldenin büyüklüğü ve gelir durumu gibi kriterlere göre belirlenen bir ücret ödenmektedir[206].

Buraya kadar ortaya koyduğumuz genel saptamalar doğrultusunda, ilk olarak, belediye meclis üyelerine huzur hakkı ödenebilmesine ilişkin,1580 sayılı BK.'nun 156.maddesindeki, beldenin nüfusunun 70 binden yukarı olması koşulu kaldırılmalıdır. Elbette, nüfusu kalabalık olan yerlerin belediye meclisi üyeleri, nüfusu daha az olan yerlerin belediye meclisi üyelerine göre, mesailerinin daha fazlasını bu görev için ayırmaları gerekebilir. Ancak beldenin nüfusunun az olması, buralarda belediye meclisi üyeliği görevinin karşılıksız yapılması gereken bir hizmet olması sonucunu doğurmamalıdır. Kendi özel işlerinden özveride bulunarak bu hizmeti gören bütün üyelere huzur hakkı verilmelidir. Bu konuda yapılan bir anket çalışmasında, anketi cevaplandıran belediye başkanlarının % 81'i, 70 bin nüfus sınırlamasının kaldırılarak tüm belediyelerde meclis üyelerine huzur hakkı verilmesi yönünde görüş bildirmişlerdir[207]. Mevcut durumda belediyelerin çoğunluğu 70 bin sınırının altında olduğundan, şu anda bu haktan azınlıkta kalan bir grup yararlanabilmektedir. Böylece aynı görev ve sorumluluklara sahip kişiler arasında bir ayrıcalık ortaya çıkmaktadır. Ayrıca günümüzde bu hizmetin karşılıksız olarak gerektiği düzeyde karşılanmasını beklemek gerçeklerle de bağdaşmaz, olsa olsa aşırı bir iyimserlik olur. Dolayısıyla huzur hakkı ödenmesine ilişkin 1580 sayılı BK.'nun 156.maddesindeki, beldenin nüfusunun 70 binden fazla olması koşulu kaldırılarak, bu eşitsizliğin giderilmesi gerekir[208]. İçişleri Bakanlı tarafından hazırlanan son tasarının 20. maddesinin 4. fıkrasında yer alan öneri bu açıdan olumlu bir düşüncedir[209].

---

[205] **YETER / DÖNMEZ,** s.65,67.

[206] Başsoy ve Yeter tarafından yapılan çalışmanın 7. bölümünde, Batı ülkelerindeki bu durum genel olarak ve ayrı ayrı ülkeler halinde ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir(**BAŞSOY / YETER,** s.162-185).

[207] **BAŞSOY / YETER,** s.81.

[208] **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.165; **BAŞSOY/YETER,** s.82;**PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.144.

[209] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, "Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı", İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara-1998, s.17.

İkinci olarak, belediye meclis üyelerine ödenecek huzur hakkı (veya diğer adıyla toplantıya katılma ödeneği), yukarıda anlatılan nedenlerden dolayı başlı başına bir geçim kaynağı olacak ölçüde olmamalı, fakat gerçekçi olmalıdır. Meclis üyesinin, meclis çalışmaları dolayısıyla yapacağı muhtemel giderleri ve belli bir süre şahsi işinden ayrı kalması dolayısıyla muhtemel kazanç kaybını karşılayacak düzeyde olmalıdır[210]. Batılı ülkelerde yerel meclis üyelerine yapılan ödemeler, yerel yönetim biriminin büyüklüğüne göre ya ülke genelinde saptanan bir ölçüye göre ya da üst düzey yöneticilerin maaşlarıyla orantılı olarak yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı veya parlamenterlerin maaşının ölçü alındığı ülkelerde vardır. Fakat her halükârda yerel yönetim biriminin nüfusu bu ödeneğin belirlenmesinde göz önünde tutulmaktadır[211]. Ülkemizde de belediyeler, nüfus ve diğer özelliklere göre devlet memurlarına benzer bir şekilde derecelendirilerek, gerçeklere ve yerel özelliklere uygun bir huzur hakkı miktarı belirlenebilir. Kanunla belirlenecek bu kriterler çerçevesinde bu konuda son karar mercii elbette belediye meclisi olmalıdır[212]. Bir çok ülkede, toplantıya katılma ödeneğinin üst sınırı kanunla veya vesayet makamlarınca belirlenmekte, son kararı ise beldenin bütçe olanakları ve diğer koşullarına göre, bu üst sınırı aşmayacak şekilde yerel meclis vermektedir[213].

2- Harcırah Hakkı

Harcırah, kısaca yol giderleri anlamına gelmektedir. Harcırah hakkıyla, kamu görevlilerinin kurs, konferans, seminer, teftiş, denetim, sportif faaliyetlere katılmak gibi çeşitli nedenlerle sürekli görev yaptıkları yerlerden başka yerlere gidiş, dönüş masrafları ve oradaki zorunlu giderlerinin karşılanması amaçlanmaktadır. Kimlere hangi şartlarla harcırah verileceği ve harcırahın kapsamı 6245 sayılı Harcırah Kanunuyla düzenlenmiştir. Belediye meclis üyelerine harcırah verilmesiyle ilgili açık bir hüküm olmamakla birlikte, 6245 sayılı Harcırah Kanununun 8.maddesine göre memur ve hizmetli olmadıkları halde geçici bir görevle görevlendirilenlere de yol masrafı ve

---

[210] **YETER / DÖNMEZ,** s.72.

[211] a.g.e, s.163.

[212] Huzur hakkı nasıl belirlenmelidir şeklindeki bir anket sorusuna, anketi cevaplandıran belediye başkanlarının % 46'lık çoğunluğu meclis tarafından serbestçe belirlenmesini önerirken, % 24'lük bir bölümü her yıl bütçe kanunu ile belirlenecek en yüksek rakamı geçmeyecek şekilde meclis tarafından belirlenmesini önermiştir. % 31'lik bir bölümü de belediyelerin il, ilçe ve kasaba olmalarına veya nüfus gruplarına göre belirlenecek bir gösterge rakam esas alınarak memur maaş katsayısıyla çarpılmak suretiyle belirlenmesini önermiştir(**BAŞSOY / YETER,** s.81).

[213] **BAŞSOY / YETER,** s.164.

gündelik verilebileceğinden, belediye işleri ile ilgili bir görev dolayısıyla belediye sınırları dışına çıkan meclis üyelerine de bu maddeye göre harcırah verilmesi gerekir. Belediye meclisi üyelerine verilecek harcırah miktarı, 4.derecedeki bir memura ödenecek harcırah miktarını geçmeyecek şekilde, meclis tarafından belirlenir. Belediye başkanının resen harcırah takdir etme yetkisi yoktur. 4.derecedeki memurlara ödenecek harcırah miktarı üst sınırdır. Ancak İçişleri Bakanlığının önerisi ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü üzerine, meclis üyelerine daha yüksek derecedeki memurlara denen yevmiye verilebilir[214].

Meclis üyelerinin geçici görevle görevlendirilmeleri durumunda otobüs, minibüs, tren gibi alışılmış vasıtalarla yolculuk yapmaları asıldır. Ancak belediye başkanının uygun görmesi durumunda uçakla da yolculuk yapabilirler. Toplantıya katılma ödeneğinde olduğu gibi, harcırah miktarı gerçekçi olmalı, ulaşım, konaklama ve yeme-içme vs. harcamaları karşılayacak düzeyde olmalıdır[215].

3- Sosyal Güvenlik Hakkı

Sosyal güvenlik kısaca, tehlike ve yoksulluğa karşı kişinin geleceğinin güvence altına alınmasıdır. Ancak sosyal güvenlik, sosyal yardımdan farklı bir kurumdur. Sosyal yardım, yoksul kimselerin yiyecek, giyecek, tedavi ve ilaç gibi ihtiyaçlarının ücretsiz olarak karşılanmasıdır. Sosyal güvenlik ise, herhangi bir nedenle geçici veya devamlı çalışamaz duruma gelen insanlara hayatlarını insan onuruna yakışır bir şekilde devam ettirmelerini sağlayacak bir gelirin sağlanmasıdır. Bu açıdan sosyal güvenlik, uluslararası belgelerde ve çağdaş anayasalarda temel bir hak olarak kabul edilmektedir[216]. 1982 Anayasasının 60.maddesi, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatları kurar" hükmünü taşımaktadır. Ülkemizde devlet tarafından oluşturulan sosyal güvenlik kuruluşlarının başında Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR gibi kuruluşlar gelmektedir. Bunların yanında ticari amaçla kurulan sigorta şirketleri ve bazı kuruluşların yardım sandıkları sosyal güvenlik kurumları arasında sayılabilir.

---

[214] **BAŞSOY / YETER,** s.130.

[215] TC. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.107; **YETER / DÖNMEZ,** s.68,69.

[216] **BAŞSOY / YETER,** s.281.

Ülkemizde belediye meclis üyeleri, yürüttükleri hizmetin sürekli olmaması nedeniyle Emekli Sandığıyla ilişkilendirilmemişlerdir. Başka bir deyişle meclis üyelerine sadece meclis üyesi olmaları nedeniyle sosyal güvenlik hakkı tanınmamıştır. Aynı şekilde meclis üyeleri sadece bu sıfatları dolayısıyla, yürürlükteki mevzuata göre herhangi bir sosyal güvenlik kurumunun tedavi giderlerinden de yararlanamamaktadır. Ancak, belediye meclis üyeleri, genelde esnaf ve ticaret erbabı olduklarından, büyük çoğunluğu bu işleri dolayısıyla SSK veya BAĞ-KUR tarafından sosyal güvence altına alınmış kişilerdir.

Avrupa'da ise, dört Batı Avrupa ülkesinde prim ödemek koşuluyla seçilmiş temsilcilere sağlık sigortası hakkı tanınırken, üç ülkede tüm vatandaşlar zorunlu sağlık sigortası yaptırmaktadır[217]. Görüldüğü gibi, bu durum ülkelerin ekonomik durumlarıyla da ilgili bir konudur. Ülkemizde belediye meclis üyelerinin sağlık giderlerinin belediye bütçesinden karşılanıp karşılanmamasıyla ilgili bir anket sorusunu cevaplandıran belediye başkanlarının %51'i belli ölçüde belediye bütçesinden karşılanmasını önermektedir. Bu oran büyük şehir ilçe belediyelerinde %87'lere kadar çıkmaktadır[218]. Dolayısıyla herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tâbi olmamak koşuluyla, meclis üyelerinin devlet memurları gibi tedavi giderlerinden yararlanmalarında fayda vardır.

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan son tasarının 20. maddesinin 5. fıkrasında, her hangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayan meclis üyelerinin devlet memurları gibi tedavi ve cenaze giderlerinden yaralanabilecekleri belirtilmektedir. Yine bu tasarının 27. maddesinde, sosyal güvenlik kuruluşlarından aylık bağlanmamış olan belediye meclis üyelerinin, istedikleri takdirde emekli sandığıyla ilişkilendirilebilecekleri önerilmektedir[219]. Bu öneriler meclis üyeliğinin toplumda gerekli ilgi görmesinin ve meclis üyelerinin görevlerini daha etkin bir şekilde yürütebilmelerinin sağlanması açılarından olumlu düşüncelerdir. Ancak tedavi giderlerinden yararlanma hakkın, meclis üyelerinin bakmakla yükümlü oldukları aile üyelerini kapsayacak şekilde genişletilmesi daha yararlı olacaktır.

---

[217] **BAŞSOY / YETER,** s.265.
[218] a.g.e., s.112.
[219] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, s.17,21.

4- İzin Hakkı

Çalışanların beden ve ruh sağlığının korunması, dinlenme ve eğlence gibi doğal ihtiyaçlarının karşılanması için, bunlara belli koşullar altında işlerinden ayrılma imkânı tanınmıştır. Günümüzde bu şekilde izinli sayılma çalışanlar için bir sosyal hak olarak kabul edilmektedir. Ancak belediye meclis üyelerinin bir yılda toplam olağan çalışma süresi 60 gün olduğundan ve bu sürede üç aya bölündüğünden, bunlara özel işlerini görmek ve dinlenmek için ayrıca bir izne ihtiyaçları yoktur. Fakat, meclis üyelerinin toplantılara devam etmeleri zorunlu olduğundan, birbirini takip eden üç toplantıya mazeretsiz olarak katılmayan üye, meclis kararıyla meclis üyeliğinden düşürülebilir. İşte belediye meclis üyeleri için bu durumda izin hakkı söz konusu olabilir. Her ne kadar 1580 sayılı Belediye Kanununda meclis üyeleri için izin sistemi öngörülmemiş ise de, uygulamada toplantıya katılmayan üyenin mazeret dilekçesi izin dilekçesi gibi işlem görmektedir[220]. Başka bir deyişle toplantıya katılamayacak olan üyenin salt dilekçe vermiş olması hali mazeret olarak kabul edilir hale gelmiştir. Uygulamada toplantıya katılamayacak üye başkanlığa bir dilekçe göndermekte ve başkan bu dilekçeyi meclise arz ederek geçilmektedir. Yapılacak yeni bir düzenlemeyle bu teamül (veya fiili durum) yasal hale getirilebilir.

Meclis üyelerine hastalık ya da özürleri nedeniyle bir toplantı dönemini aşmamak üzere, meclis tarafından izin verilebilmelidir[221]. Hastalık ya da özrün devamı halinde izin, bir toplantı süresi kadar uzatılabilmelidir. Ancak bu sürenin sonunda da hastalık ya da özürleri devam eden ve bu nedenle toplantılara katılamayan üyelerin istifa etmiş sayılmasına meclis tarafından karar verilebilmelidir[222].

Sonuç olarak, meclis üyelerinin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmelerini sağlayabilmek için öncelikle demokrasinin ön gerekleri olarak nitelendirilen seçme ve seçilme özgürlüğü önündeki çeşitli kısıtlamaların kaldırılması ve seçim sisteminin amaçlar doğrultusunda yeniden düzenlenmesi gerekli, fakat yeterli değildir. Ayrıca seçilmişlerin sosyal ekonomik hakları ve çalışma koşulları, uygun statü

---

[220] Danıştay 1.Dairesinin 11.2.1994 tarih ve 37/16 sayılı kararının karşı oy yazısı (**TAŞDEMİR / ÖZKEPİR**, s.67).

[221] İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, İç Düzen Araştırması, s.196.

[222] Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.107.

ve toplumsal refah olanaklarının da yukarıda belirttiğimiz ölçüler doğrultusunda geliştirilmesi gereklidir[223].

III- MECLİS ÜYELİĞİNİN SONA ERMESİ

A- MECLİS ÜYELİĞİNİ SONA ERDİREN NEDENLER

Belediye meclis üyeliği istifa, birbirini takip eden üç toplantıya özürsüz olarak katılmama nedeniyle istifa etmiş sayılma, üye olma koşullarından birinin kaybedilmesi ve meclisin yargı kararıyla feshedilmesi hallerinde son bulur. Ayrıca 1580 sayılı BK.'nun 27. maddesine göre, bir mecliste birleşmesi yasaklanan akrabalardan birinin üyeliğinin bu maddedeki prosedüre göre düşürülmesi ve yine aynı kanunun 26.maddesine göre milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği ve köy muhtarlığı görevlerinden birini yürütürken belediye meclisi üyeliğine seçilen bir kişinin, seçim sonuçlarının kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde tercih hakkını kullanmaması nedeniyle belediye meclis üyeliğini reddetmiş sayılması durumlarında[224] da, ilgili kişinin meclis üyeliği sona ermiş olur. Bu son iki durumda yine seçilme koşullarına sahip ve seçimleri kazanarak meclis üyeliği sıfatını hak etmiş bir kişinin bu sıfatını ve yetkisini kaybetmesi söz konusudur[225]. Bu durumlar yukarıda ilgili kısımlarda incelendiğinden burada sadece meclis üyeliğini sona erdiren nedenlerden biri olarak belirtilmekle yetinilmektedir. Belediye meclis üyeliğini sona erdiren diğer nedenleri ayrıntılarıyla şöyle sıralayabiliriz.

1- Belediye Meclis Üyesi Seçilebilme Koşullarından Birinin Kaybedilmesi

Belediye meclis üyeliği seçilebilmek için aranan koşullar, yerel seçimleri düzenleyen 2972 sayılı Kanunun 9. maddesinin yaptığı yollamayla, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesine göre belirlenmektedir. Bunlar ayrıntılı

---

[223] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.29; **YETER / DÖNMEZ,** s.71.

[224] Bir belediye meclis üyesinin milletvekili aday adayı olması, belediye meclis üyeliğinin sona ermesini gerektirmez (Danıştay, 8. Dairesi, 13.10.1988 tarih ve 627/683 sayılı karar. Bkz.: **DAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.43).

[225] Aydın **ÖZAKIN,** "Belediye Meclisinde Boşalan Üyeliklerin Doldurulması", İller ve Belediyeler Dergisi, S.317, Mart-1972, s.122. Yüksek Seçim Kurulunun 15.6.1972 tarih ve 126 sayılı kararına göre, "...kanunda gösterilen derecedeki akrabaların bir mecliste birleşmeleri mümkün değil ise de bunların, mevzuatın aradığı seçilme yeterliliğine sahip olmaları durumunda aday olarak seçimlere katılmaları yasaklanmadığından , seçilmeleri mümkündür. Ancak bunlardan hangilerinin mecliste kalacağına ve hangilerinin üyelik sıfatının düşeceğine belediye meclisi tarafından karar verilir(**DAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.43).

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

bir şekilde yukarıda sayılmıştır. İşte belediye meclis üyeliğine seçilip, tutanağı kesinleşen bir meclis üyesinin, sonradan meclis üyesi olabilmek için bulunması gereken niteliklerden birini kaybetmesi veya olmaması gereken koşullardan birini taşıması halinde, bu sıfatı meclis kararıyla sona erdirilebilir(1580 sayılı BK. m. 30). Örneğin seçildikten sonra Türk vatandaşlığını kaybeden, medeni hakları kullanma ehliyeti kısıtlanan, kamu hizmetlerinden yasaklanan veya kanunda gösterilen suçlardan biriyle mahkum olan belediye meclis üyesinin bu sıfatı belediye meclisi kararıyla sona erer[226].

Bir belediye meclis üyesinin üyelik sıfatının meclis kararıyla düşürülebilmesi için, öncelikle seçilebilme yeterliliğinin kaybedildiğinin, yani 2839 sayılı Kanunun 11.maddesinde belirtilen sakıncaların varlığının saptanması gerekir. Bir meclis üyesi ile ilgili olarak, söz konusu madde de belirtilen bir engel ortaya çıkmadan, meclis tarafından üyeliğin düşürülmesine karar verilemez[227]. Örneğin bir meclis üyesinin, meclis görüşmeleri sırasında diğer üyelere hakaret etmesi veya meclisin intizamını ve huzurunu bozması durumunda, meclis tarafından söz konusu kişinin üyeliğinin düşürülmesine karar verilemez. Bu durumda yapılacak iş, Belediye Meclisinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 15.maddesinde öngörüldüğü üzere, gerekli disiplin önlemlerini almak ve uygulamaktan ibarettir[228].

Belediye meclis üyeliği seçilme yeterliliğinin kaybedilmesiyle kendiliğinden sona ermemekte, ayrıca belediye meclisinin bu yönde bir karar alması gerekmektedir[229]. 1580 sayılı Belediye Kanununun 30.maddesi, üyelik sıfatının herhangi bir nedenle sona ermesine meclis karar verir diyerek, meclis kararının üyeliğin devam edip etmemesi açısından kurucu nitelikte bir işlem olduğunu göstermektedir. Buna paralel olarak uygulamada da belediye meclisinin bu konuda karar verme yetkisinin, seçilme yeterliliğinin kaybedildiğinin saptanması halinde sadece üyeliğe son vermekten ibaret

---

[226] **AKALIN,** s.65.

[227] Danıştay 1. Dairesinin 10.3.1986 tarih ve 61/64 sayılı kararına göre, "Belediye meclisince 1580 sayılı Yasanın 30. maddesi uyarınca bir meclis üyesinin üyelikten düşürülebilmesi için, meclis üyeliğine seçildikten sonra seçilebilme yeterliliğini yitirmiş olduğunun, başka bir deyişle 2839 sayılı Yasanın 11. maddesinde öngörülen sakıncaları taşıdığının saptanmış olması gerekirken böyle bir durumun varlığı saptanmadan verilen karar yasaya aykırı olacaktır"(İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, "Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları 1978-1995", C.2, Ankara-1997, s.812).

[228] **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.31,32.

[229] Yüksek Seçim Kurulu, seçilip tutanağı kesinleşen bir meclis üyesi ile ilgili olarak, sonradan seçilmeye engel bir durumun ortaya çıkması halinde, söz konusu üyenin bu sıfatının devam edip etmeyeceğinin incelenip karara bağlanması, seçim kurullarının görev ve yetkisinde olmadığına karar vermiştir(Yüksek Seçim Kurulu, 26.1.1968 tarih ve 337 sayılı kararı).

tek yönlü bir karar olmayıp, taktire bağlı bir yetki gibi geliştiği görülmektedir[230]. Elbette meclis kararının, salt tespit niteliğinde ve formaliteden ibaret olduğu savunulamaz. Bir organın veya makamın karar yetkisinin olduğu her durumda, takdir yetkisinin de olması doğaldır[231]. Fakat belediye meclis üyeliğinin sona ermesini, meclisin kararına bağlayan bu hüküm, maddede sayılan tüm sona erme nedenlerini kapsayacak şekilde, genel bir ifade olarak yasada yer almaktadır.

Oysa meclis üyeliğinin sona erme nedenlerinden bazıları niteliği gereği, meclis tarafından karara bağlanması yöntemiyle bağdaşmamaktadır[232]. Örneğin seçilmeye engel bir suçtan dolayı hüküm giyme ve kısıtlanma gibi durumlarda, söz konusu kişinin meclis üyeliğinin devam etmesinin tamamen meclisin takdirinde olması düşünülemez. Ayrıca belediye meclisinin belli bir yönde karar almasını zorunlu kılmak da, meclisin konumuyla tutarlı ve mantıklı bir çözüm olamaz. Kaldı ki, bir an için meclisin. koşulların gerçekleşmesi durumunda üyeliğin sona ermesi yönünde karar almaya mecbur olduğu kabul edilse bile, bunun gerçekleşmesini sağlayacak hiçbir yaptırım yoktur. Meclisin feshi nedenleri 53.maddede tek tek sayılarak belirtilmiştir. Meclisin bu tutumunu 53.maddenin kapsamına sokma olanağı yoktur. Dolayısıyla, Anayasanın 84.maddesinin 2.fıkrasında millet meclisi üyeliğinin düşmesi için öngörüldüğü gibi. kısıtlanma ve seçilmeye engel bir suçtan dolayı hüküm giyme gibi hallerde, belediye meclis üyeliği de, meclis kararına gerek olmadan, ilgili yargı kararının kesinleşmesiyle kendiliğinden sona ermeli ve başkan tarafından durum meclise bildirilmekle yetinilmelidir[233]. Ancak üye olabilme şartlarını sonradan kaybedenlerin üyeliklerinin düşürülmesine karar verme yetkisinin, belediye meclisi yerine idari yargıya verilmesi gerektiği yönünde görüşler de vardır[234].

2- Belediye Meclis Üyesinin İstifa Etmiş Sayılması

1580 sayılı Belediye Kanununun 69.maddesine göre, birbirini izleyen üç toplantı gününde özürsüz olarak toplantılarda hazır bulunmayan meclis üyesi, meclis kararıyla

---

[230] Fethi **AYTAÇ,** "Açıklamalı Belediye Kanunu", 5.Baskı, Ankara-1991,s.429.
[231] Ergun **ÖZBUDUN,** "Türk Anayasa Hukuku", 3.Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara-1993, s.255.
[232] a.g.e., s.253.
[233] TC. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi,107; **ÖZBUDUN,** s.253.
[234] **PİLER,** Belediye Meclislerinin, s.70. Diğer bir farklı görüş mevcut durumun olduğu gibi devam etmesi yönündedir(İçişleri Bakanlığı, Belediye, İç Düzen Araştırması, s.195).

istifa etmiş sayılabilecektir. Söz konusu maddeye göre meclis üyeliğinin sona ermesi için üç ayrı koşulun birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.

a- Toplantıların Usulüne Göre Duyurulmuş ve İlan Edilmiş Olması

1580 sayılı Belediye Kanununun 59.maddesi gereğince hazırlanan Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 35. maddesine göre, her oturumun sonunda gelecek toplantının hangi gün ve saat kaçta yapılacağı başkan tarafından üyelere bildirilmesi gerekir. Ayrıca 1580 sayılı Belediye Kanununun 55.maddesine göre, olağan ve olağanüstü toplantıların gündeminin belediye başkanı tarafından en az bir hafta önce tüm belediye meclis üyelerinin beldedeki adreslerine gönderilmesi ve yerel gazeteler ve uygun araçlarla ilan edilmesi gerekir. Yasada en az bir hafta olarak belirtilen bu bildirim ve ilan süresi, acele hallerde üç güne indirilebilir. Danıştay, gündemin yerel gazete veya uygun vasıtalarla ilan edilmemesini, meclis toplantılarının aleniliğinin ihlali, açıkça kanuna aykırılık ve keyfilik olarak nitelendirerek, bu toplantıda alınan meclis kararının iptaline hükmetmiştir[235]. Ancak, 69.madde gereğince bir meclis üyesinin istifa etmiş sayılmasına karar verilebilmesi açısından, 55.maddenin bu kadar katı yorumlanmaması gerekir. Yani, birbirini takip eden üç toplantıya özürsüz olarak katılmaması nedeniyle bir belediye meclis üyesinin istifa etmiş sayılmasına karar verilebilmesi için, toplantı gündeminin söz konusu üyenin adresine gönderilmiş olması yeterli olmalıdır. Burada gündemin üyelere bildirilmesine rağmen, ayrıca yerel gazete ve sair vasıtalarla mutlaka ilan edilmesini aramak, 69.maddenin konuluş amacına ters düşer[236]. Çünkü 69.maddenin temel amacı, belediye meclisi toplantılarına üyelerin katılımını sağlamak ve gününden ve gündeminden haberdar olduğu halde özürsüz olarak birbirini takip eden üç toplantıya katılmayan meclis üyesini bir şekilde cezalandırmaktadır.

55.maddenin, belediye meclisi toplantı gündeminin meclis üyelerine bildirilmesine rağmen, ayrıca ilan edilmesini öngörülmesindeki amaç ise, meclis toplantılarının aleniliğini sağlamak ve daha çok üçüncü kişilerin (halkın) çıkarlarını korumaktır. Toplantı günü ve gündemi ayrıca yerel gazete ve sair vasıtalarla ilan edilmeden, üyelere yazılı bildirilmesi sonucu yapılan meclis toplantılarında alınan kararlar, yargı yoluyla

---

[235] Danıştay 14.11.1975 tarih ve 2780/963 sayılı kararı. Bu yöndeki diğer kararlar için bkz.: **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.42 vd.; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.51,69; **PİLER,** Belediye Meclislerinin, s.69.

iptal edilmedikçe geçerli olması gerekir. Uygulamada bu şekildedir. Dolayısıyla birbirini takip eden üç toplantıya katılmayan meclis üyesinin, katılmadığı toplantılardan bir veya birden fazlasının, gündemi üyelerin adreslerine gönderilmiş fakat ayrıca yerel gazete ve sair vasıtalarla ilan edilmemiş bir toplantı olması durumunda, söz konusu üye hakkında, 69.maddeye göre istifa etmiş sayılmasına karar verilemiyeceğini kabul etmek kanunun lafzına ve ruhuna aykırı olur.

Uygulamada olağanüstü toplantılarda ve olağan toplantı dönemlerinin başında bildirim ve ilan yapılmakta, olağan toplantı dönemi içinde ise, bir oturum kapatılırken bundan sonraki oturumun hangi gün ve hangi saatte yapılacağı üyelere sözlü olarak bildirilmekle yetinilmektedir. Olağan toplantı döneminde her oturum için ayrı ayrı gündemin üyelerin adresine gönderilmesi ve gazeteyle ilanı söz konusu olmaktadır.

Ancak bu durumda toplantının belirtilen saatte yapılması gerekir. Toplantının, yapılacağı belirtilen saate göre, normal kabul edilebilecek 10-15 dakikalık bir bekleme süresinden daha geç bir saatte yapılması, ilan prosedürüne uyulmadığı için usulsüz bir toplantı sayılmasına neden olabilir. Nitekim Danıştay bir kararında, saat 16 da yapılacağı duyurulan toplantının, diğer üyelerin geç gelmesi nedeniyle bir saat gecikmeyle saat 17'de başlaması durumunda, zamanında belediyeye gelip toplantı yapılmadığı için geri dönen üyenin durumunun, söz konusu toplantıya katılmadığı şeklinde yorumlanamayacağına karar vermiştir[237].

Ayrıca meclis tarafından görüşülecek işlerin (15 veya 30 günlük) olağan süreleri içinde bitmemesi nedeniyle, Belediye Kanununun 54.maddesine uygun olarak, gün itibariyle toplantı süresinin uzatılması durumunda, yapılacak toplantının gününün ve gündeminin üyelerin adreslerine gönderilmesi ve ilan edilmesi gerekir[238].

b- Birbirini Takip Eden Üç Toplantıya Mazeretsiz Olarak Katılmamış Olmak

69.maddenin uygulanabilmesi için ilgili meclis üyesinin, yukarıdaki gibi usulüne göre bildirilmiş ve ilan edilmiş ve birbirini takip eden üç toplantıya katılmamış olması gerekir. Birbirini takip eden üç toplantının hepsinin olağan veya olağanüstü toplantı olması zorunlu değildir. Toplantıların birbirini izlemesi gerekli ve yeterlidir. Örneğin

---

[236] **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.52.
[237] Danıştay 3.Dairesi 21.4.1965 tarih ve 111/98 sayılı kararı(**PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.74).
[238] Danıştay 3. Dairesi 28.1.1970 tarih ve 7/16 sayılı kararı. Bkz.: **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.75.

bir meclis üyesinin, birbirini takip eden iki toplantıya katılmayıp, üçüncü toplantıya katılması ve dördüncü toplantıya yine katılmaması durumunda, 69.maddenin öngördüğü koşul gerçekleşmemiş olacağından, ilgili üyenin istifa etmiş sayılmasına karar verilemeyecektir[239].

Ayrıca, bir günde ayrı ayrı üç oturum yapılması, birbirini takip eden üç ayrı toplantı olarak yorumlanamaz. Çünkü kanunda "üç içtima günü" diyerek, gün olarak belirtilmektedir. Fakat ilan edilen gün ve saatte toplantı yeter sayısı sağlanamadığı için görüşmelere geçilememesi durumunda, söz konusu toplantının yapılmadığı anlamına gelmez[240]. Birbirini takip eden üç toplantının hesabında, toplantı yeter sayısı sağlanamadığı için görüşmelere geçilemeyen toplantılar da sayılır. Ancak, bir üye toplantıya katıldığı halde görüşmeler sırasında başkanla aralarında tartışma çıkması sonucu toplantıyı terk etmesi üzerine, önceki yoklamanın iptal edilerek, yeniden yoklama yapılması ve bu toplantıya söz konusu üyenin katılmadığından bahisle 69.maddenin uygulanmak istenmesi, maddenin amacına aykırı olur[241]. Yine bir meclis üyesinin birbirini takip eden üç toplantıya katılmaması nedeniyle, üçüncü toplantı sırasında istifa etmiş sayılmasına karar verilmesi kanuna aykırıdır[242]. Özürsüz olarak birbirini takip eden üç toplantıya katılmayan meclis üyesi hakkında, üçüncü toplantıyı izleyen dördüncü toplantıda istifa etmiş sayılmasına karar verilebilir[243].

Yine meclis üyesinin istifa etmiş sayılmasına karar verilebilmesi için, toplantılara katılmamasının mazeretsiz olması ya da mazeretini bildirmemiş olması gerekir. Mazeretin ne olduğu konusunda kanunda bir açıklık yoktur. Danıştay kararlarına göre kaza, hastalık ve tutukluluk gibi, üyelerin hukuki ve fiili olarak toplantıya katılmalarını engelleyen nedenler geçerli bir mazeret olarak kabul edilmektedir[244]. Uygulamada, "şehir dışında olacağımdan toplantıya katılamayacağım" gibi mazeretler ve hatta salt

---

[239] **GÜVENÇ,** Belediye Meclisi ve Encümenlerinin, s.73

[240] **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.70.

[241] **GÜVENÇ,** Belediye Meclisi ve Encümenlerinin, s.73.

[242] Danıştay 3. Dairesinin 1967 tarih ve 322/323 sayılı kararı(**PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.69).

[243] Danıştay 8. Dairesinin 20.10.1986 tarih ve 27/447 sayılı kararı. 8. Daire daha sonra da aynı doğrultuda kararlar vermiştir. Bkz.: **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.69; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.76; Selahattin **HATİPOĞLU,** "Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri", Türk İdare Dergisi, S.397, Aralık-1992, s.69.

[244] Bu yöndeki Danıştay kararları için bkz.: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları, s.852 vd.; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.68; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.74.

dilekçe vermiş olmak dahi geçerli bir mazeret olarak kabul edilebilmektedir[245]. Dolayısıyla mazeretin geçerliliği konusunda böyle bir teamül oluştuğundan, seçilmiş bir kişinin istifa etmiş sayılması gibi çok önemli hukuki sonuç doğuracak bir karar alınırken, 69.maddede öngörülen mazeretin geniş bir şekilde yorumlanması gerekir.

Geçerli bir özrü olan ve bunu belgeleyerek meclise bildiren üyenin istifa etmiş sayılmasına karar verilemez[246]. Ancak meclis, toplantılara katılmayan üyenin bu durumunun bir özre dayanıp dayanmadığını araştırmak zorunda değildir. Mazereti olan üye, bunu kendisinin meclise bildirmesi gerekir[247]. Mazeretin kabul edilip edilmemesi ise belediye meclisinin takdirine bağlıdır[248]. Yine ilgilinin mazeretini hangi süre içinde meclise bildirmesi gerektiği konusunda kanunda bir açıklık yoktur. Bunu her somut olaya göre ayrı ayrı yorumlamak gerekir. Örneğin 69.maddeyi, mazeret dilekçesinin gününde verilmesi gerektiği şeklinde yorumlayarak, sonradan mazeret beyan edilmesini kabul etmemek mümkün değildir. Fakat üyenin mazeretini bildirmesine engel zorunlu bir neden yoksa, makul bir süre içinde mazeretini bildirmesi gerekir. Örneğin Danıştay bir kararında mazereti olduğu halde bunu üç günü geçmeden meclise bildirmeyen üyenin istifa etmiş kabul edilmesinde kanuna aykırılık olmadığına hükmetmiştir[249]. Aynı kararın devamında, mazereti olan üyenin mazeretini beyan ederek hakkındaki kararın kaldırılmasını meclisten istemesine ve meclisin de mazeretin kabulü halinde istifa etmiş sayılma kararını kaldırmasına kanuni bir engel olmadığı belirtmiştir. Ancak birinci ve ikinci toplantılarda mazeret dilekçesi verilir ve bu dilekçeler toplantı günlerinin başında okunur ve bu konuda herhangi bir itiraz olmaz ve görüşme de açılmazsa, daha sonraki toplantıda önceki toplantılarda belirtilen mazeretin kabul edilmemesine karar verilmesi kanunun amacına ve hakkaniyete uygun olduğu söylenemez. Her ne kadar bu durum mazeret dilekçesinin gününde görüşülüp karara

---

[245] Danıştay 8. Dairesinin 4.11.1986 tarih ve 346/475 sayılı kararı(**PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.76).

[246] Danıştay 8. Dairesinin 4.11.1986 tarih ve 346/475 sayılı kararında, "...davacının aldığı 20 günlük raporla hastalık özrü bulunduğunu, ancak bu özrü zamanında belediye meclisine bildirdiğini belgelerle ortaya koyamadığından istifa etmiş sayılmasına ilişkin kararı onamıştır(**PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.76).

[247] **GÜVENÇ,** Belediye Meclisi ve Encümenlerinin, s.74.

[248] **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.69.

[249] Danıştay, 14.1.1957 tarih ve 328/335 sayılı kararı. Pazarcı tarafından aktarılan bu kararda, her ne kadar mazeretin "üç gün" geçmeden bildirilmesi gerekir deniyorsa da, Taşdemir/özkepir, mazeretin "üç toplantı günü" geçmeden bildirilmesi gerektiğinden söz etmektedirler(**TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.66). 69. maddenin mantığına göre, bu süreyi gün yerine toplantı günü olarak yorumlamak daha uygun olacaktır.

bağlanması gibi, kanunda olmayan yeni bir koşul getiriyor şeklinde görülse de, mazeret dilekçesinin okunduğu gün karara bağlanmasında büyük yarar vardır. Çünkü ilgili üye önceki mazeretleri kabul edilmediği takdirde, sonraki toplantılara katılarak 69.maddenin yaptırımından kurtulabilecektir[250].

Devamsızlık nedeniyle meclis üyesinin istifa etmiş sayılması konusunda üzerinde durulması gereken diğer önemli bir nokta, yasada sadece birbirini takip eden üç toplantıya katılmama halinin düzenlenip, devamsızlığın belli aralıklarla sürmesi durumunda herhangi bir yaptırımın öngörülmemiş olmasıdır. Örneğin, mevcut düzenlemeye göre birbirini takip eden iki toplantıya katılmayıp üçüncü toplantıya katılan, fakat sonraki dördüncü toplantıya katılmayan veya bu şekilde iki ya da birer toplantı arayla toplantılara katılmayan üye hakkında bir şey yapılamayacaktır[251]. Oysa bu hükmün konulmasındaki amaç, meclis üyelerinin özürsüz olarak toplantılara katılmamak suretiyle meclis çalışmalarını aksatmalarını önlemektir. Belli aralıklarla katılmama durumu da, en az kanunda öngörülen durum kadar meclis çalışmalarını aksatabilir. Dolayısıyla bir toplantı döneminde toplam beş gün veya bir çalışma yılında toplam on gün meclis toplantılarına katılmama durumlarında da benzer bir yaptırım uygulanabilmelidir[252]. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, kesintisiz olarak on gün göreve gelmeyen memurun istifa etmiş sayılmasının kabul edilmesine ek olarak, ayrıca bir yılda özürsüz olarak toplan yirmi gün göreve gelmeyen memurun, devlet memurluğundan çıkarılması kabul edilmiştir[253]. Aksi halde, yasadaki boşluklardan yararlanarak, bir takım siyasi düşüncelerle meclis çalışmalarını geciktiren veya engellemeye çalışan üyeler hakkında herhangi bir işlem yapmak mümkün olamayacaktır[254].

---

[250] **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.67,68; **GÜVENÇ,** Belediye Meclisi ve Encümenlerinin, s.74.

[251] **GÜVENÇ,** Belediye Meclisi ve Encümenlerinin, s.73. Bu durumda en fazla görevi ihmalden dava açıla bilir(**AKALIN,** s.64) veya ayrıca 1580 sayılı BK.'nun 28. maddesi uygulanabilir.

[252] T. C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, bu kaynak ta bir yılda toplam 15 gün toplantılara katılmamanın benzer yaptırıma bağlanması öngörülmüştür(s.107). 1982 Anayasası hazırlanırken, Danışma Meclisince hazırlanan metinde, bir yılda toplan 45 gün gelmeyen milletvekilinin, milletvekilliğinin düşürülebileceği yer almışken, daha sonra bu süre "meclis çalışmalarını aksatacak nitelikte" görüldüğünden, "bir ayda toplan beş birleşime katılmayan" şeklinde değiştirilmiştir(Anayasanın 84.maddesinin gerekçesi: Bkz. Atilla **ÖZER,** "Gerekçeli ve 1961 Anayasası İle Mukayeseli 1982 Anayasası, Ankara-1996, s.340).

[253] **GÜNDAY,** s.405; **GÖZÜBÜYÜK,** 9.Baskı, s.217.

[254] **ÖZAKIN,** s.122; Ahmet Sezai **AYDIN,** "Belediye Meclisi Toplantıları Konusunda Kısa Bir Araştırma", İller ve Belediyeler Dergisi, S.294, Nisan-1970, s.150.

c- Belediye Meclisinin, İlgili Meclis Üyesinin İstifa Etmiş Sayılmasına Karar Vermesi

Birbirini takip eden üç toplantıya katılmayan meclis üyesinin bu sıfatı kendiliğinden sona ermemektedir. Bu koşulların gerçekleşmesi durumunda, ayrıca belediye meclisince ilgili üyenin istifa etmiş sayılması yönünde karar alınması gerekmektedir. Yasada açıkça belediye meclisi kararından söz edildiğinden, üyelik sıfatının kaldırılması yetkisi belediye meclisine ait olup, belediye başkanlığınca bu konuda kendiliğinden işlem yapılması mümkün değildir[255]. Belediye meclisi, istifa etmiş sayılmaya ilişkin kararını, 1580 sayılı Belediye Kanununun 59.maddesine göre, toplantıya katılan üyelerin çoğunluğuyla alır. Oyların eşitliği halinde başkanın katıldığı taraf tercih edilir[256].

İstifa etmiş sayılmaya ilişkin görüşme ve karar, katılınmayan üçüncü toplantıda değil, bunu izleyen dördüncü toplantıda ve toplantıya katılmamanın bir özre dayanıp dayanmadığı incelendikten sonra verilmesi gerekir[257]. Ancak özrün incelenmesi gereği, istifa etmiş sayılma kararı verilmesi için ayrıca savunma alınması gerektiği anlamına gelmez[258]. Toplantılara katılmayan üyenin, bu fiili geçerli bir özre dayanıyorsa bunu kendisinin meclise bildirmesi gerekir. Meclise herhangi bir özür beyanında bulunulmadığı takdirde ve 69. maddenin aradığı diğer koşulların gerçekleşmesi durumunda, meclis başka bir inceleme ve görüşmeye gerek olmadan, ilgili üyenin istifa etmiş sayılmasına karar verebilir.

1580 sayılı BK.'nun 30. maddesinin ifadesine göre, belediye meclisinin kendi üyeleri hakkında istifa etmiş sayılmaya ilişkin karar verme yetkisi takdire bağlı bir yetkidir. Meclis istifa etmiş sayılması yönünde karar vermediği sürece, ilgilinin meclis üyeliği sıfatı ve buna ilişkin hak ve yetkileri devam eder. Çünkü bu hüküm üyelerin meclis toplantılarına katılmalarını ve dolayısıyla meclisin disiplinini sağlamaya yönelik

---

[255] **GÜVENÇ,** Belediye Meclisi ve Encümenlerinin, s.74. Bir meclis üyesinin üyelik sıfatının sona ermesi, ancak meclis kararıyla olur(Danıştay 11. Dairesinin 18.11.1976 tarih ve 7522/4028 sayılı kararı. Bkz.: **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.70).

[256] Meclise belediye başkanı yerine başkan vekilinin başkanlık etmesi durumunda, oylarda eşitlik sağlanırsa, başkanın hak ve yetkilerini kullanan başkan vekilinin katıldığı taraf tercih edilmiş olur(Danıştay 1. Dairesinin 19.4.1985 tarih ve 92/98 sayılı kararı. Bkz.: **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.57.

[257] Danıştay 8. Dairesinin 2.7.1987 tarih ve 362/303 sayılı kararı. Bkz.: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları 1978-1995, s.809 vd.

[258] **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.73.

bir hüküm olduğundan, bunu uygulayıp uygulamama yetkisinin meclisin takdirinde olması doğaldır.

Ancak bu hüküm, siyasi bir kişiliğe sahip olan meclis üyesinin, bu sıfatının düşürülmesine ilişkin karar verme yetkisinin, yine siyasi bir organ olan belediye meclisinin tamamen takdirine bırakılması eşyanın tabiatına aykırı olduğu ve bu durumun Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasında öngörülen, "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur" ilkesinin açık ifadesine aykırı olmasa da, mantığına ve ruhuna uygun olduğu söylenemez şeklinde eleştirilmektedir.

Elbette bu eleştirilerin tamamen haksız olduğu iddia edilemez. Fakat bir kentin yönetimi bakımından en önemli kararları alma ve yönetimi denetleme gibi yetkiler verdiğimiz belediye meclislerine, siyasi bir organ oldukları için her zaman taraflı davranabilecekleri endişesiyle güvenmemek de çok tutarlı değildir. Çünkü yargı yetkisini kullananlarda sonuçta bir insandır ve onların da hiçbir siyasi görüşü olmayacağı varsayımı gerçekçi olmayacağına göre, hakimlere güvenildiği gibi halkın oylarıyla oluşan belediye meclislerine bir yerde güvenilmesi gerekir. Kaldı ki, ülke genelinde en yetkili karar organı olan millet meclisi üyeliğinin düşürülmesi de, Anayasanın 84.maddesine göre, meclisin kararıyla olmaktadır. Ayrıca üyeliğin düşürülmesine ilişkin meclis kararının haksız ve taraflı olduğunu iddia eden meclis üyesi, söz konusu karara karşı 73.maddeye göre itiraz edebileceği gibi, idari yargıda iptali için dava açması da mümkündür[259].

Diğer bir taraftan meclis toplantılarına arka arkaya üç defa katılmayan bir meclis üyesinin, siyasi düşüncelerle özrü kabul edilmeyerek üyeliğinin düşürülmesi yönünde karar verilmesi olasılığı, mevcut sistem içinde kullanılacak değişik yöntemlerle en aza indirilebilir. İlk olarak, meclis üyesi 73. maddeye göre karara itiraz etmesi durumunda valinin; idari yargıda kararın iptali davası açması durumunda ise, mahkemenin daha

[259] Özbudun, benzer bir şekilde milletvekilliğinin düşürülmesi için şöyle bir eleştiri getirmektedir: "...üyeliğin düşmesine karar verme yetkisi, meclisteki çoğunluğun (iktidar partisi ya da partilerinin) subjektif takdirine bağlıdır. Bu kararlar yargı yoluna intikal ettirilerek keyfi ve yanlı uygulamalar önlenebilirse de; meclis, üyeliğin düşmesine karar vermediği takdirde, ortada yargıya intikal edecek bir konu da olmayacaktır" (**ÖZBUDUN**, s.255). Fakat bu tür olumsuzluklarla yerel düzeyde daha az karşılaşılır. Çünkü milletvekilliğinde yedek üyelik olmadığından, milletvekili düşürülen partinin bir üyesi eksilecek ve bu şekilde meclisteki dengeler değişebilecektir. Oysa yerel düzeyde yedek üyelik söz konusu olduğundan ve hangi partinin üyesi düşürülürse, yerine aynı partinin yedek üyesi geleceğinden, bu durumdan meclisteki dengeler büyük ölçüde etkilenmeyecektir.

duyarlı davranması öngörülerek, söz konusu kararın uygulanmasını uyuşmazlığın çözümlenmesine kadar ertelemeleri sağlanabilir. İkinci olarak, Anayasanın 84.maddesinin 4. fıkrasında milletvekilliğinin düşürülmesine paralel bir değişiklik yapılarak, meclis üyeliğinin düşürülmesi gibi önemli bir kararın basit çoğunluk yerine salt çoğunlukla alınması sağlanabilir.

3- Belediye Meclisi Üyesinin İstifa Etmesi

Belediye meclis üyeliğinin sona ermesini gerektiren diğer bir durum, üyenin kendi isteğiyle görevinden ayrılmasıdır. Elbette belediye meclis üyeleri kendi özgür iradeleriyle bu görevlerinden çekilebilmelidirler. Fakat yasa istifa talebinin kendiliğinden, başka bir işleme gerek kalmadan doğrudan doğruya üyeliğin sona ermesi sonucunu doğurmasına olanak tanımamıştır. 1580 sayılı Belediye Kanununun 30. maddesine göre istifanın hüküm ifade edebilmesi için, bunun meclis tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. İstifa dilekçesi veren meclis üyesinin bu sıfatı, meclisin istifanın kabulü yönünde karar vermesine kadar devam eder. Yargı kararları doğrultusunda, uygulama da belediye meclisinin kendi üyelerinin istifa dilekçeleri konusunda karar verme yetkisinin takdire bağlı bir yetki olduğu kabul edilmektedir[260]. Dolayısıyla mevcut düzenleme ve yargı kararlarına göre, belediye meclisi istifanın kabul edilmesi yönünde karar verebileceği gibi, kabul edilmemesi yönünde de karar verebilecektir. Belediye meclisi, istifa dilekçesi veren meclis üyesi hakkında üyeliğin düşmesi yönünde karar vermediği takdirde, söz konusu meclis üyesinin üyeliği hukuken devam ediyor olacağı için, yedek üye çağrılamayacak ve toplantı ve karar yeter sayısı mevcut duruma göre belirlenecektir[261]. Ayrıca meclis üyeliğinden istifa etme talebinde bulunan kişi, meclis bu yönde karar alana kadar bu isteğinden vazgeçebilir. Meclis istifa konusunda karar vermeden ilgili üye istifasını geri alırsa, bu durumda artık ortada bir istifa talebi olmayacağından, görüşme yapılması ve karar verilmesi mümkün değildir[262].

Ancak istifanın sonuç doğurmasının meclisin kararına bağlanması, mutlaka geçerli bir gerekçeye dayanması gerekmeyen ve özgür iradeyle kullanıldığı takdirde amaçlanan

---

[260] Danıştay 3. Dairesinin 28.9.1966 tarih ve 1335/380 sayılı kararına göre, istifanın hüküm ifade etmesi, meclisin bunu kabul etmesine ve istifanın kabul edilmesi de meclisin takdirine bağlıdır. Dolayısıyla 30. madde gereğince belediye meclisinin, istifa eden meclis üyesinin istifasını kabul etmemesinde kanuna aykırılık yoktur(**TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.44).

[261] **BAĞ,** s.155; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.32.

sonucun gerçekleşmesini sağlaması gereken, "istifa etme" anlayışının mantığıyla bağdaştığını söylemek mümkün değildir. Aynı şekilde meclisin, istifayı kabul etmeme gibi bir yetkisinin olduğunu söylemek de pek mantıklı olmaz [263]. Seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi nedenlerinden bazıları ve özürsüz olarak toplantılara katılmama durumu, az çok takdire bağlı unsurlar içermektedir. Fakat kişi özgür iradesiyle meclis üyeliğinden istifa etmek istiyorsa, burada takdire bağlı bir durumdan söz edilemez.

İstifanın, bu düşünce yapısına uygun olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda düzenlendiğini görmekteyiz. Söz konusu kanunun 20.maddesine göre, istifa memur için bir hak olarak görülmüş ve memurun tek taraflı iradesiyle sonuç doğuracağı kabul edilmiştir. Bir devlet memuru bağlı olduğu kuruma istifa dilekçesi vererek, hizmetlerin aksamaması için öngörülen bazı sınırlamalara uymak koşuluyla, yönetimin kabulüne gerek kalmadan kendi isteğiyle görevinden ayrılabilmektedir[264].

Dolayısıyla yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda ve 657 sayılı DMK.'nun 20. maddesine paralel olarak, belediye meclis üyeleri istifa etmek istedikleri takdirde, verecekleri istifa dilekçelerinin, başkan tarafından meclisin bilgisine sunulmasıyla, üyelik sıfatları tek taraflı olarak sona ermelidir. Meclis üyelerinin duygusal ve ani kararlarla meclis üyeliğinden istifa etmelerini önlemek için ise, istifa dilekçelerinin mecliste okunmasına kadar bu taleplerinden vazgeçebilecekleri kabul edilmesi yeterlidir.

Görüldüğü gibi, seçilme yeterliliğini kaybetme, devamsızlık nedeniyle istifa etmiş sayılma ve istifa etme olmak üzere, buraya kadar anlatılan her üç sona erme durumunda da, mevcut düzenlemeye göre üyelik sıfatı meclis kararıyla sona ermektedir. İlgili meclis üyesi ve belediye başkanı, meclisin üyeliğin düşürülme kararına karşı, 1580 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesinde öngörülen prosedüre uygun olarak, kararın ilanı tarihinden itibaren 10 gün içinde itiraz edebilirler[265]. İtiraz, il merkezi dışındaki

---

[262] Danıştay 8. Dairesi 23.2.1988 tarih ve 125/376 sayılı kararı. Bkz.: **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.43.

[263] **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.69. Özbudun, milletvekilinin istifasının TBMM Genel Kurulunca karara bağlanmasını öngören Anayasanın 84. maddesinin 1. fıkrasını, benzer gerekçelerle eleştirmektedir(**ÖZBUDUN,** s.253).

[264] **GÜNDAY,** s.410; **GÖZÜBÜYÜK,** Yönetim Hukuku, 9.Baskı, s.215.

[265] Danıştay 6. Dairesi, 1992/3074 esas ve 1993/4118 sayılı kararında, 6.1.1982 tarih ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesiyle, İl İdare Kurullarının yetkilerinin kalmadığı nedeniyle dava konusu işlemi iptal eden İdare Mahkemesi kararının bozulmasına hükmetmiştir. Söz konusu Danıştay dairesi kararının gerekçesinde, 1580 sayılı BK.'nun 73. maddesi gereğince yapılan itiraz üzerine İl İdare

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

belediyelerde valiliğe yapılır ve valiliğe yapılan bu itiraz, söz konusu belediyenin bağlı olduğu kaymakamlığın görüşü alınarak, il idare kurulunca, 15 gün içinde karara bağlanır. İl merkezi belediyelerinde ise, itiraz İçişleri Bakanlığına yapılır ve bu itirazda valiliğin görüşü alınarak, Danıştay tarafından bir ay içinde karara bağlanır. Vali, yapılan itirazların karara bağlanmasına kadar, üyeliğin düşmesine ilişkin bu kararın uygulanmasını erteleyebilir. İtiraz yanında, ayrıca ilgili meclis üyesi ve belediye başkanı, meclisin bu yöndeki kararına karşı idari yargıda iptal davası açabilirler[266]. Ayrıca itiraz sonunda verilecek kararlara karşı da yargı yoluna başvurulabilir[267].

Kısaca, belediye meclisinin feshi dışında, diğer sona erme nedenlerinin tamamının meclisin kararına bağlanması, bazı sona erme nedenlerinin niteliğiyle çelişmektedir. Dolayısıyla belediye meclis üyeliğinin sona ermesi meclis kararıyla olur şeklinde genel bir hüküm yerine, sona erme nedenlerinin niteliğine göre bir çözüm tarzının benimsenmesi daha uygun olacaktır. Örneğin ölüm, istifa, kısıtlanma ve seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkum olma gibi hallerde, kesinleşen mahkumiyet kararının veya istifa dilekçesinin meclise sunulmasıyla, meclis üyeliği, meclisin bu yönde karar vermesine bağlı olmadan kendiliğinden sona ermelidir. Özürsüz olarak meclis toplantılarına devam etmeme gibi, niteliği gereği takdire bağlı unsurlar taşıyan sona erme hallerinde ise meclis üyeliğinin, meclisin bu yönde alacağı bir kararla sona ermesi uygundur.

Burada şöyle bir çözüm de kabul edilebilir: Mevcut durumda meclis üyeliği ölüm, istifa, istifa etmiş sayılma ve seçilme yeterliliğini kaybetme nedeniyle boşaldığında, belediye başkanı gelecek yedek üyenin adını ilçe seçim kurulundan sormakta, seçim kurulu da meclise katılacak yedek üyenin adını tespit ederek belediye başkanlığına bildirmektedir. Dolayısıyla seçim kurullarının meclis üyeliğinde boşalma olup olmadığı konusunda herhangi bir takdir yetkisi yoktur, başkanlıktan bu yönde bir talep gelirse ancak o zaman yedek üye tespit etmektedirler. Bunun yerine, ölüm dışındaki diğer sone

---

Kurulunca verilecek kararın niteliğinin idari nitelikte bir karar olduğu ve yasalarda işlemlere karşı bir idari itiraz yeri gösterilmiş ise, dava açılmadan bu yola başvurulabileceğinin açık olduğunu belirtmiştir(İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları, s.577-579).

[266] **HATİPOĞLU,** s.68; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.83.

[267] İtiraz üzerine verilen İl İdare Kurulu ve Danıştay'ın kararlarına karşı nasıl yargı yoluna başvurulacağı konusunda geniş bilgi için bkz.: Zühal **DÖNMEZ,** "1580 Sayılı Kanunun 73. ve 74. Maddeleri Üzerine Kısa Bir İnceleme", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.3, S.3, Mayıs-1994, s.31; Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu, 29.1.1976 tarih ve 7/3 sayılı kararı. Bkz.: **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.84.

erme nedenlerinden birinin ortaya çıkması durumunda, belediye başkanı durumu seçim kuruluna bildirir, bunun üzerine seçim kurulu da bir seçim mahkemesi olarak olayı inceleyip, üyeliğin sona erdiğine karar verdiği takdirde, meclise katılacak yedek üyenin adını belediye başkanlığına bildirebilir[268]. Bu durumda, meclis üyeliği seçim kurulunun kararıyla, fakat sonra erme nedeninin ortaya çıktığı tarihten itibaren sona ermiş olur. Ayrıca seçim kurulu gerek görürse, ihtiyati tedbir olarak nihai karara kadar, üyeliğinin sona ermesine ilişkin talepte bulunulan üyenin toplantılara katılmamasına ve yerine yedek üyenin katılmasına karar verebilmelidir. Bu takdirde meclis, siyasi bir kararla üyeliğin sona ermesine karar verebileceği yönündeki endişeler de önlenmiş olacaktır.

4- Belediye Meclisinin Feshi

Belediye meclisinin feshi, belediye meclis üyeliğinin sona erme nedeni olarak buraya kadar anlatılan nedenlerden bazı farklı özellikleri ve sonuçları olan bir konudur. Buraya kadar anlatılan sona erme nedenlerinde, bireysel olarak meclis üyelerinden biri veya birkaçı hakkında belirtilen nedenlerden biri gerçekleşmekte ve buna bağlı olarak sadece söz konusu üye ya da üyelerin bu sıfatı sona ermektedir. Boşalan bu üyelikler ise, yedek üyeler tarafında doldurularak meclis varlığını devam ettirmektedir. Oysa belediye meclisinin feshi durumunda belediye meclisi tamamen dağıtılarak, yeniden belediye meclisi seçimleri yapılmaktadır. Dolayısıyla belediye meclisinin feshi, meclis üyeliğinin sona erme sonucunu doğurmakla birlikte, ondan öte belediye meclisinin sona ermesine neden olan bir durum olduğu bilinmelidir.

a- Belediye Meclisinin Feshi Nedenleri ve Konuya İlişkin Eleştirilerin Değerlendirilmesi ve Öneriler

Belediye meclisinin feshi, Anayasanın 127.maddesinin 4. fıkrasında yer alan, "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur" ilkesine uygun olarak, 1580 sayılı Belediye Kanununun Meclisin Feshi başlığını taşıyan 53.maddesinde düzenlenmiştir. Birinci fıkrada fesih nedenleri, ikinci ve üçüncü fıkralarda fesih prosedürü, dördüncü fıkrada ise, meclisin feshini gerektiren fiil ve işlemlere katılan belediye başkanının durumu belirtilmiştir. Zamanla değişikliğe

[268] İçişleri Bakanlığı, Belediye, İç Düzen Araştırması, s.195.

uğrayan, söz konusu 53.maddenin son şekline göre[269], "Belediye meclisi; (1)- Kanunen belli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa, (2)- Kanunen belli olan yerden başka bir yerde toplanırsa, (3)- Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratırsa, (4)- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararıyla feshолunur"[270].

Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesine uygun olarak, belediye meclisi ancak kanunda sayılan bu dört nedenden biriyle feshedilebilir. Yasada belirtilen fesih nedenlerinin kapsamına girmeyen, yasalara aykırılık ya da usulsüzlükler, meclisin feshi dışında başka disiplin veya cezai yaptırımların uygulanmasını gerektirebilir. Yasada tahdidi olarak sayılan bu hallerin dışında meclisin feshi mümkün değildir[271]. Örneğin Danıştay bir kararında, "Belediye başkanı görevde iken belediye meclisi başkan vekilinin meclisi olağanüstü toplantıya çağırmasını meclisin feshi sonucunu doğurmayacağına" hükmetmiştir[272]. Diğer bir örnek, olağanüstü toplantılarda gündemde olmayan bir konunun görüşülüp karara bağlanması yasaya aykırı olmakla beraber, bu nedenle meclisin feshi yoluna gidilmesi mümkün değildir. Bu gibi durumlarda yapılacak işlem, yasaya aykırı veya usulsüz olarak alınan karar vesayet makamının onayına tabi kararlardan ise onanmaması; onaya tabi olmayan kesin kararlardan ise, aynı yasanın 73. ve 74. maddelerine göre iptal edilmesinden ibarettir.

Yöntem olarak, fesih nedenleri için yoruma açık genel bir ölçüt koymak yerine, bu şekilde yasada tek tek sayılması objektifliği sağlayarak meclis için bir güvence

---

[269] 1580 sayılı BK.'nun meclisin feshini düzenleyen 53. maddesinin geçirdiği değişiklikler için bkz.: Süleyman **ARSLAN,** "Belediye Meclisinin Feshi", İller ve Belediyeler Dergisi, S.311, Eylül-1971, s.387.

[270] 2575 sayılı Danıştay Kanununun, 22.3.1990 tarih ve 3619 sayılı Kanunun 4.maddesiyle değiştirilen 24/2 maddesi ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa, 5.4.1990 tarih ve 3622 sayılı kanunun 26.maddesiyle eklenen Ek Madde 2. Belediye meclisinin feshi konusunda görevli yargı yeri ile ilgili gelişmeler ve tartışmalar için bkz.: Selçuk **HONDU,** "Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri", Türk İdare Dergisi, S.387, Haziran-1990, s.143vd.; **TAŞDEMİR/ ÖZKEPİR,** s.48-49. 1990'da Danıştay Kanununda yapılan değişiklikle il ve ilçe belediyesi ayrımına son verilerek, tüm belediye meclislerinin feshinin Danıştay tarafından inceleneceği kabul edilmiştir.

[271] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.110; **HATİPOĞLU,** s.62; Şerif **ERAYMAN,** "Belediye Meclisinin Feshi", İller ve Belediyeler Dergisi, S.596.

[272] Danıştay 8. Dairesinin 5.3.1992 tarih ve 14/406 sayılı kararı(Danıştay Dergisi, S.86. s.408). Meclis başkan vekili ve katiplerinin toplantı tutanaklarını yasanın öngördüğü biçimde düzenlememeleri meclisin feshini gerektirmez(Danıştay 8. Dairesi 9.11.1986 tarih ve 581/541 sayılı kararı. Bkz.: **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.49.

oluşturmaktadır[273]. Bununla beraber günümüzde meclisin feshine ilişkin 53. maddedeki düzenleme ve özellikle üçüncü bent dışındaki fesih nedenleri, gereksiz ve antidemokratik oldukları yönünde önemli eleştiriler almaktadır. Meclisin feshine ilişkin bu düzenleme bir suçun cezalandırılmasından çok, meclis toplantılarının bir düzen ve disiplin içinde yürütülmesini (kısaca devlet düzeninin korunmasını) sağlamak amacıyla yapılmış düzenlemedir[274]. Bu şekilde öngörülen fesih nedenlerine yönetilen eleştirileri toptan reddetmek veya desteklemek yerine, her fesih nedeninin ayrı ayrı incelenip değerlendirilmesi daha uygun olacaktır.

aa- Belediye Meclisinin Kanunen Belli Olan Olağan ve Olağanüstü Toplantılar Dışında Toplantı Yapması

Belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantılarının neler olduğu, 1580 sayılı Belediye Kanununun 54. maddesinde açık bir biçimde düzenlenmiştir. Söz konusu 54. maddeye göre, belediye meclisinin olağan toplantıları Şubat, Haziran ve Ekim aylarının başında olmak üzere yılda üç defa yapılır. Bütçe görüşmelerinin yapıldığı Ekim ayı toplantısı en fazla 30 gün, Şubat ve Haziran ayı toplantıları ise en fazla 15 gün sürelidir. Eğer bu süreler içinde gündemdeki konulara ilişkin görüşmeler tamamlanamazsa, toplantı süresi vali tarafından, en fazla 15 gün uzatılabilir ve uzatma nedenleri İçişleri Bakanlığına bildirilir. Ayrıca belediye meclisi, olağan toplantılar dışında, önemli ve acele görüşülmesi gereken bir konu ortaya çıkması durumunda, yasadaki prosedüre uygun olarak olağanüstü toplantı da yapabilir. Olağanüstü toplantılar, belediye başkanının yazılı daveti veya meclis üyelerinin üçte birinin(1/3) gerekçeli önerisi ya da valinin doğrudan doğruya çağrısı üzerine yapılır ve bu toplantılarda çağrıyı gerektiren işlerden başka bir iş görüşülemez[275].

Belediye meclisinin yapacağı olağan ve olağanüstü toplantılar yasada bu şekilde açıkça belirlenmiştir. İşte belediye meclisinin, bu prosedüre aykırı olarak bir toplantı yapması durumunda feshedilebilecektir. Örneğin olağan toplantı süresi dolduğu halde, usulüne uygun olarak süre uzatılmadan toplantılara devam edildiğinin veya Ekim

---

[273] **ARSLAN,** Belediye Meclisinin Feshi ,s.387.

[274] 53.maddeyle düzenlenen fesih nedenleri konusu suç teşkil etmeyen durumları kapsamaktadır(**SAYIN,** Belediye Meclisinin Feshi Nedenlerinden Biri, s.8).

[275] Meclisin olağanüstü toplantılar da gündemde olmayan konuları görüşüp karara bağlaması meclisin feshini gerektirmez. Ancak bu kararlar kesin kararlardan ise iptal edilebilir. Onaya tabi kararlardan ise vesayet makamınca onaylanmayacağından uygulanamaz (**ERAYMAN,** İller ve Belediyeler Dergisi, S.596).

ayında yapılması gereken olağan toplantının Kasım ayında yapıldığının ya da olağanüstü toplantılarda çağrı prosedürüne uyulmadığının saptanması durumunda, meclis dağıtılacak ve söz konusu belediye meclisi yedek üyelerin getirilmesiyle değil, yapılacak yeni bir seçimle belirlenecektir[276].

Bu hükmün konuluş amacı, doğrudan doğruya halk tarafından seçilen ve belediyenin en yetkili karar organı olan belediye meclisinin, ciddi çalışmasını sağlamak ve istediği zaman istediği şekilde toplanarak saygınlığını kaybetmesini önlemektir[277]. Ayrıca meclis görüşmelerinin açıklığının ve toplantılara halk katılımının sağlanabilmesi için de, meclis toplantılarının önceden belirlenmiş kurallara göre yapılması bir zorunluluktur. Fakat meclis çalışmalarını yürütürken uyulması gereken bir usul ve iç tüzük hükmü niteliğinde olan bu kuralın ihlaline meclisin feshi sonucunun bağlanması oldukça ağır bir yaptırımdır[278]. Elbette, konunun ciddiyetinin meclis üyeleri tarafından gerekli ölçüde anlaşılmasını sağlayarak, meclis çalışmalarında düzen ve disiplinin sağlanması gibi önemli amaçların gerçekleştirilmesi için konulan kurallara aykırılığın cezasının da ağır olması gerekir. Başka bir deyişle bir kuralın konulmasıyla, onunla korunmak istenen menfaatin değeri ne derece önemli ise, bu kurala aykırılığın cezasının da o derece ağır olması doğaldır. Bu doğrultuda 53. maddenin 1. bendiyle, kamu yararının korunması gibi, son derece önemli bir menfaatin korunması amaçlandığından hiç şüphe yoktur. Ancak uygulamadaki örneklere ve bazı yargı kararlarına bakıldığında, söz konusu hükmün konuluş amacını aşacak şekilde yorumlara açık bir kural olduğu görülmektedir. Örneğin Ekim ayının başında yapılması gereken olağan toplantının, Ekim ayının 15'inde yapılması[279] veya toplantı gündeminin hazırlanıp üyelere tebliğ ve ilan edilmeden toplantının yapılması[280] gibi durumlarda, doğrudan halk tarafından seçilen meclisin dağıtılması, toplum vicdanını rahatlatmaktan çok, rahatsız edecek bir sonuç doğuracak niteliktedir.

Dolayısıyla bu kadar basit gerekçelerle meclisin dağıtılmasına olanak tanımayacak bir çözüm bulmak gerekir. Danıştay'ın, son yıllarda verdiği kararlarından zorlama

---

[276] **SAYIN,** Belediye Meclisinin Feshi Nedenlerinden Biri, s.11; **ARSLAN,** Belediye Meclisinin Feshi, s.388; **HATİPOĞLU,** s.63; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.48.
[277] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.109.
[278] **TODAİE,** Kaya/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.137.
[279] Danıştay 11. Dairesi 3.9.1975 tarih ve 327/5035 sayılı kararı. Bkz.: **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.110.
[280] **ARSLAN,** Belediye Meclisinin Feshi ,s.388.

yorumlarla bu yönde bir içtihat oluşturmaya çalıştığı görülmektedir. Örneğin Danıştay 8.Dairesinin 11.7.1990 tarih ve 810/822 sayılı kararında, 54. maddenin olağan toplantının her ayın başında başlayacağını öngörmesine ve 53/1 maddenin bu kurala uyulmadan yapılacak bir toplantının fesih nedeni oluşturması için başka bir koşul aramayan açık hükümlerine rağmen, meclisin Şubat ayı olağan toplantısına 22 Şubatta başlamasını, "toplantının geç olmasının işin durmasına neden olmadığı" şeklinde, söz konusu bentte olmayan yeni bir koşul getirerek meclisin feshi talebini reddetmiştir[281]. Böyle zorlama yorumlar yerine, 3. bentteki düzenlemeye benzer bir şekilde ve Danıştay'ın bu kararında benimsediği (toplantının geç başlamasının işin durmasına neden olmadığı) gibi, 1. bentte de benzer bir değişiklik yapmak gerekir. Aksi halde bu kadar geniş yorumlanabilecek bir hüküm, istenmeyen bir şekilde de yorumlanması mümkündür. Nitekim Danıştay 11. Dairesi 3.9.1975 tarih ve 327/5035 sayılı kararında, Ekim ayı olağan toplantısına ayın başında değil de 15'inde başlayan belediye meclisinin feshine karar vermiştir.

Belediye meclisinin toplantı tarih ve sürelerini ne ölçüde serbestlikle belirlemesi gerektiği konusuna ileride belediye meclisinin çalışmaları kısmında ayrıca değinilecektir. Burada şu kadarını belirtelim ki, belediye meclisi nerede ve ne zaman toplanacağına kendisi karar vermelidir şeklinde, bu konuda meclisin tamamen serbest olması gerektiği yönündeki görüşlere[282], yukarıda açıklanan gerekçelerle katılmak mümkün değildir. Bu kadar sınırları belli olmayan bir serbestlik yerine, en azından meclis toplantılarının bir düzen ve disiplin içinde yapılmasını sağlamak amacıyla öngörülen bu tür kuralların ihlal edildiğinin saptanması durumunda, söz konusu toplantılarda alınan kararlar iptal edilebilmelidir. Şuanda bu sonuç 1580 sayılı BK.'nun 74. maddesiyle sağlanabilir.

Ayrıca 53. maddenin 1. bendinde fesih nedeni olarak sayılan durumun tamamen yasadan çıkarılması yerine, amaç dışı kullanılmasını önleyecek şekilde kapsamını daraltarak devam ettirilmesinde yarar vardır. Örneğin söz konusu bent, "belediye meclisinin yürürlükteki yasalara göre meşru kabul edilemeyecek bir amaçla, kanunen belli toplantılar dışında toplanırsa feshedilir" şeklinde değiştirilebilir. Belediye meclisi

---

[281] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, "Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları, s.832 vd. Diğer benzer kararlar için bkz.: **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR**, s.48,49.

[282] **TODAİE**, Kaya/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.137.

üyelerinin sırf huzur hakkı ödeneği almak amacıyla toplantıları uzattıklarının veya toplantı yaptıklarının saptanması durumunda meclis feshedilebilmelidir. Meclis üyeleri bazı yanlışlıkları yaptıkları zaman görevlerinin sona ereceğini bilmeli ve bu ciddiyetle işlerine sarılmalıdırlar. Dördüncü bende ilişkin bir eleştiride, "ürkütücü nitelikte olan" bu hüküm kaldırılmalıdır şeklinde bir görüş ileri sürülmektedir[283]. Eğer bu kurallar gerçekten yasa dışı davranışlara karşı caydırıcılık fonksiyonu görüyorlarsa, o zaman konuluş amaçlarını bir bakımdan gerçekleştiriyorlar demektir ve dolayısıyla kaldırılmamaları gerekir. Çünkü yasaların konuluşunun temel amaçlarından biri cezalandırmaktan öte, cezayı gerektiren eylemleri yapmaktan caydırmaktır. Aynı şekilde demokrasinin vazgeçilmez değerlerinden biri, kurallar düzeni olmasıdır. Kural olmayan yerde demokrasinin varlığını devam ettirmesi mümkün değildir. Demokrasi ancak belli bir hukuk düzeni ve disiplini içinde devam edebilmektedir[284]. Sonuç olarak, 53.maddenin 1.bendi açısından yapılması gereken, uygulamada yanlış yorumlandığı için tamamen kaldırmak değil, bu deneyimlerden yararlanarak daha gerçekçi bir şekilde düzenleyip devam ettirmektir[285].

bb- Belediye Meclisinin Kanunen Belli Olan Yerden Başka Bir Yerde Toplanması

1580 sayılı Belediye Kanunu, Meclisin yasal toplantılarının neler olduğunu açıkça düzenlenmesine rağmen, nerede toplanacağını belirtmemiştir. Belediye meclisinin yasal toplantı yerinin neresi olduğu yargı kararlarıyla belirlenmiştir. Danıştay'ın bir kararında, "Her ne kadar kanunla tayin edilmiş olmasa da belediye meclisinin fiili ve mutad olarak taayyün etmiş bir toplantı yeri vardır. Bu bir gerçektir... Ayrıca belediye meclisinin, çalışmalarının düzenli bir şekilde yürütülebilmesi ve toplantıların aleniyetinin sağlanması açısından, belli bir çalışma yerine sahip olmaları zorunludur. Bu nedenlerle 53. maddenin 2. bent hükmünü ihmal etmek yerine, meclis üyelerinin belli bir yerde toplanmaya mecbur oldukları şeklinde anlamak kanun koyucunun maksadına ve idari uygulama ile ihtiyaçlara daha uygun düşer" denilmektedir[286]. Buna göre belediye

---

[283] Fethi **AYTAÇ,** "Mahalli İdareler ve Siyaset(Mahalli İdareler Ne Ölçüde Siyaset Yapabilirler?)", İdarecinin Sesi Dergisi, C.4, S.1, Ocak-1990, s.26.

[284] Cem **EROĞLU,** "Demokrasi ve Ulus Kavramları, Öznel Değerlendirmeler", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C.XVI, S.148, Ekim-1992.

[285] **AYTAÇ,** Mahalli İdareler ve Siyaset, s.26.

[286] Danıştay Genel Kurulunca 32.3.1947 tarih ve 40/54 sayılı kararı ile uygun görülen, Danıştay 1. Dairesinin 12.3.1947 tarih ve 40/54 sayılı kararı. Bkz.: **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.35.

meclisinin kanunen belli olan toplantı yeri, normal olarak belediye binasında meclis toplantıları için özel olarak ayrılan ve sürekli olarak toplantıların yapıldığı salondur[287]. İşte belediye meclisi, herhangi bir zorunluluk olmadan meclis toplantı salonu dışında başka bir yerde toplanırsa Danıştay kararıyla feshedilir[288].

Bu hüküm de, 1. bentteki hükme benzer bir şekilde, meclis toplantılarının tarafsız, düzenli ve ciddiyet içinde yapılmasını sağlamak amacıyla konulmuş bir usul ve disiplin kuralı niteliğindedir. Elbette yasalara aykırı herhangi bir amaç gözetilmeden, salt bir usul kuralının ihlali halinde meclisin dağıtılması ağır bir yaptırımdır. Fakat bu hükümle de hafife alınamayacak derecede önemli bir toplumsal menfaatin korunmasının amaçlandığını kabul etmek gerekir. Dolayısıyla hem meclis toplantılarının halka açık olmasını kabul etmek, hem de meclisin istediği yerde toplanmasını savunmak birbiriyle bağdaşmaz. Bu gibi nedenlerle, 1. bent için yapılan açıklamalar doğrultusunda bu hükmün de tamamen kaldırılması yerine, bir takım yeni unsurlar eklenerek devamında yarar vardır.

Öncelikle "kanunen belli olan toplantı yeri" kavramının, yasaya konulacak bir hükümle açıklığa kavuşturulması gerekir. Çünkü şu anda yasada meclisin toplantı yerini belirten bir hüküm olmadığından bu durum, kanunen belli bir toplantı yerinin olmadığı ve 53. maddenin 2. bendine dayanarak meclisin feshedilemiyeceği şeklinde yorumlara neden olmaktadır. Nitekim Danıştay bir kararında, "... Gerçi belediye meclisinin fiilen belli olan bir toplantı yeri varsa da, bunu kanunen tayin edilmiş bir toplantı yeri olarak sayamayız ve dolayısıyla kanunla belirtilen bir sebep olmadan, 53. maddenin 2. bendindeki fesih yaptırımının uygulanmasını kabul etmek hukuk mantığıyla

---

[287] **ARSLAN,** Belediye Meclisinin Feshi ,s.389; **HATİPOĞLU,** s.63; **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.110; **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.70.

[288] Belediye meclisinin feshini gerektiren toplantılar, gündemli ve davetli olarak yapılan resmi toplantılardır. Yoksa meclis üyelerinin bir tören dolayısıyla veya başka bir nedenle, bir meclis üyesinin işyerinde ya da başka bir yerde bir araya gelerek, kentin sorunlarını tartışmalarında herhangi bir sakınca olmaması gerekir. Yeter ki bu tartışmalar sonunda varılacak görüş birliği resmi bir karar olarak tutanağa geçirilerek imzalanmamış olsun (**PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.70). Aynı şekilde meclis toplantısının, normal toplantı salonu dışında başka bir yerde yapılması, ortaya çıkan zorunlu bir nedenden kaynaklanması durumunda yine meclisin feshi yoluna gidilmemesi gerekir. Örneğin meclis toplantı salonunda biçki ve nakış kursu sergisinin açılması dolayısıyla, meclis toplantılarının geçici bir süre için Fen İşleri Müdürlüğü salonunda yapılması meclisin feshini gerektirmez. Böyle bir zorunluluğun ortaya çıkması durumunda, meclis toplantılarının güvenlik ve siyasi tarafsızlığına gölge düşürmemek koşuluyla başka bir yerde toplantı yapılabilir(Danıştay 11. Dairesi 26.3.1976 tarih ve 2340/837 sayılı kararı. Bkz.: **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.111).

bağdaşmaz" demiştir[289]. Dolayısıyla yasal toplantı yerinin, yoruma meydan vermeyecek şekilde yasaya eklenecek bir hükümle belirlenmesi halinde bu tür farklı yorumlar ve karışıklıklar önlenmiş olacaktır[290].

İkinci olarak bu bend hükmünün, meclis çalışmalarını kısıtlayacak şekilde amaç dışı yorumlanmasını önleyecek ve aynı zamanda meclisin dağıtılmasını gerektirecek önemde olmayan, yasaya aykırılıkları da yaptırımsız bırakmayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekir. Örneğin belediye meclisi, ancak yasal olarak meşru sayılamayacak bir amaçla kanunen belli olan toplantı yeri dışında toplanırsa feshedilebilmelidir. Yasal olarak kabul edilemeyecek herhangi bir amaca dayanmadan, meclisin sürekli toplandığı salondan başka bir yerde toplanması durumunda meclisin feshi yerine, alınan kararların iptal edilmesi daha uygun olacaktır. Böylece hangi hallerde 74. maddeye göre meclis kararının hükümsüz bırakılacağı ve hangi hallerde 53. maddeye göre meclisin feshedileceği açıklık kazanmış olacaktır.

Danıştay, bir kararında, "Büyükçekmece Belediye Meclisinin, Kumburgaz Grup Köyleri Elektrik Birliğine cereyan verilmesi ile ilgili toplantıda, açıklama yapacak olan resmi kuruluş yetkililerinin katılmasını sağlamak amacıyla, vesayet makamının bilgisi altında Bucak Müdürlüğü odasında yaptığı olağanüstü toplantının, mutat toplantı yeri dışında yapılmış bir toplantı olarak kabulü mümkün olmadığına karar vermiştir"[291]. Aslında genel kabule göre, söz konusu meclis toplantısı mutat toplantı yeri dışında yapıldığından, kanunen belli olan toplantı yeri dışında toplanılmıştır. Görüşülecek konuda yetkililerin meclise bilgi verecek olması sonucu değiştirmez. Bilakis açıklama yapacak olanların meclisin toplandığı yere gelmeleri gerekir. Ancak buna rağmen yasal toplantı yeri dışında toplanılması yasaya aykırı bir amaçla yapılmadığından, meclisin feshedilmesi için yeterli bir neden olarak kabul edilmemesi gerekir. Fakat yine de bir usule aykırılık söz konusu olduğundan, bu durumda hiçbir şey olmamış gibi davranmak yerine, en azından bu toplantıda alınan kararların iptal edilebilirliğinin kabul edilmesi gerekir.

53. maddenin 2. bendinde meclisin feshi için, kanunen belli olan yerden başka yerde toplanması dışında başka bir koşul aranmamakla beraber, Danıştay bu nedene

[289] **SAYIN**, Belediye Meclisinin Feshi Nedenlerinden Biri, s.10.
[290] İçişleri Bakanlığı, Belediye, İç Düzen Araştırması, s.193.

dayanan fesih taleplerini, "bu toplantı mahsus ve gayrımeşru bir maksada ve siyasi bir gayeye dayanmadığı ve Devletin emniyetini ihlal eder bir mahiyet arz etmediği" gibi gerekçelerle reddetmiştir[292]. Bu kararın sonucuna katılmamak mümkün değil, fakat gerekçesi zorlama bir yoruma dayanmaktadır. Sayın'ın belirttiği gibi, kötü kurallar, iyi niyetle ancak keyfi olarak uygulanıyor; kötü niyetle uygulandığında ne derece olumsuz sonuçların doğabileceği göz önüne alınarak[293], bu gibi kıstaslar yasayla öngörülmelidir. Sonuç olarak 1. ve 2. bentlerdeki ihlaller ancak yasalara aykırı bir amaçla işlendiği takdirde meclisin feshine, aksi halde usulsüzlük nedeniyle kararların iptaline hükmedilmelidir. Bu konuda yargı makamlarına alternatif bir karar verme olanağı tanınmalıdır.

cc- Belediye Meclisinin Kanunen Kendisine Verilen Görevleri Süresi İçinde Yapmaktan Çekinmesi ve Bu Halin Belediye Meclisine Ait İşleri Sekteye veya Gecikmeye Uğratması

Belediye meclisinin feshini düzenleyen 53. maddenin tamamen kaldırılması dışında, fesih nedeni olarak doğrudan doğruya eleştirilmeyen tek hükümdür. Hatta KAYA Projesi, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporunda diğer fesih nedenlerinin kaldırılması önerilirken, 3. bentte yer alan bu hükmün devam etmesi gerektiği, belirtilmektedir[294]. Elbette halk tarafından belirli görevleri yapmak için seçilen bir organın, verilen görevleri yapmayarak kurumu ve dolayısıyla toplumu zarara uğratması durumunda, feshedilmesinden daha doğal bir çözüm olamaz[295]. Ülke genelinde en yetkili organ olan, egemenliği temsil eden ve yasaları yapan parlamentonun bile Cumhurbaşkanınca feshedilebildiğine göre(Any. m. 77/II,104/II), görevini yapmayan bir belediye meclisi de gerektiğinde pekala yargı kararıyla feshedilebilmelidir.

Ayrıca 3. bendin fesih nedeni olarak doğrudan doğruya eleştiri konusu olmamasında, 1. ve 2. bentlerde usule ilişkin hükümler yer alırken, bu bentte "meclisin görevini aksatarak zarar vermesi" gibi esasa ilişkin bir konunun fesih nedeni olarak

---

[291] Danıştay 11. Dairesinin 1971 tarih ve 3155 sayılı kararı. Bkz.: **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.36.

[292] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, "Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları, s.786 vd.; **ARSLAN,** Belediye Meclisinin Feshi ,s.389.

[293] **SAYIN,** Belediye Meclisinin Feshi Nedenlerinden Biri, s.15.

[294] **TODAİE,** Kaya/Yerel Yönetim Araştırma Grubu Raporu, s.137.

[295] **ARSLAN,** Belediye Meclisinin Feshi ,s.390; **TODAİE,** Kaya/Yerel Yönetim Araştırma Grubu Raporu, s.137.

düzenlemesinin de etkisi vardır. Bu hükmün ihlal edilmesi durumunda belediye tüzel kişiliğinin ve hemşehrilerin çıkarları çok büyük zarar görebilir. Başka bir deyişle bu bent hükmüyle korunması amaçlanan çıkarlarla, ihlal edilmesi durumunda uygulanacak yaptırım arasında bir orantısızlığın olduğu söylenemez. Çünkü meclisin görevini yapmaması, zaten kendisinin bizzat varlığını inkar etmesi demektir.

Yine 3. bentte, diğerlerinden farklı olarak fesih konusu değişik unsurlarla tanımlanarak sınırlandırılmıştır. Söz konusu 3. bende göre, belediye meclisinin feshedilebilmesi için, dört ayrı koşulun birlikte gerçekleştiğinin saptanması gerekmektedir. Bu koşullar şöyle sıralanabilir[296]: (1)- Kanunen verilmiş bir görev olmalıdır. Bu görevlerin mutlaka 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile verilmiş olması gerekmez. Başka bir kanun ve mevzuatta verilen görev de bu bent anlamında kanunî bir görevdir. (2)- Görevin belli bir süre içinde tamamlanması öngörülmüş olmalıdır. Bu süre kanun, tüzük veya yönetmelikle belirlenmiş olabileceği gibi, işin niteliği gereği açıklık ve kesinlik kazanmış bir süre de olabilir[297]. Örneğin belediye bütçesinin Ekim ayı olağan toplantısında kabul edilerek karara bağlanması gerekir. (3)- Belediye meclisinin görevini yapmaktan çekindiği saptanmalıdır. Örneğin meclis üyelerinin usulüne göre bildirilmiş ve ilân edilmiş olağan ve olağanüstü toplantılara katılmayarak meclisi fiilen çalışamaz duruma düşürmeleri veya toplantılara katılıp ta meclisin kanunen görüşüp karara bağlaması gereken işleri, normal ve ek toplantı süreleri içinde tamamlamaları durumunda meclisin görevini yapmaktan çekindiği söylenebilir[298]. Ancak buradaki görevi yapmaktan çekinmenin kasıtlı olarak yapılmış olması gerekir. Çünkü 3. bentte bu koşul, "görevin süresi içinde yapılmamış olması" şeklinde değil, "görevin süresi içinde yapmaktan çekinilmesi" şeklinde ifade edilmiştir. Dolayısıyla

---

[296] İhsan **OLGUN**, "Belediye Meclisinin Feshi İçin Danıştay'ın Aradığı Hukuki Ölçütler",Türk İdare Dergisi, S.319, s.29, 30; **ARSLAN**, Belediye Meclisinin Feshi ,s.389; **HONDU**, Belediye Meclislerinin Feshi, s.111 vd.; **HATİPOĞLU**, s.65 vd.; **BAĞ**, s.150,151.

[297] **ARSLAN**, Belediye Meclisinin Feshi ,s.389. Ancak Hondu, görevin belli bir sürede tamlanması koşulunu, "bunun kanunen öngörülmesi halinde görevin bu sürede yapılması gerekir" diyerek, alternatif bir koşul olarak yorumlamaktadır(**HONDU**, Belediye Meclislerinin Feshi, s.111). Dolayısıyla bu süre konusunda çok katı davranılmaması gerekir. Nitekim Danıştay 8. Dairesi 1986 tarih ve 438/462 sayılı kararında, "...bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresinin en fazla 30 gün olduğu belirtilmiş ise de, kısa bir gecikmeyle görüşülüp karara bağlanarak sorunun çözüldüğü anlaşıldığından meclisin görevine son verilmesine gerek olmadığına..." hükmetmiştir(İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları, s.721 vd.). Diğer benzer bir karar, "Olağan toplantının ayın başı yerine, ayın 22'sinde başlaması, işin durmasına neden olmadığından belediye meclisinin feshi isteminin reddine..."(Danıştay 8. Dairesi 11.7.1990 tarih ve 810/822 sayılı kararı. Bkz.: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları, s.832,833).

bilinçli ve kasıtlı olarak görevin yapılmamış olması aranmaktadır[299]. (4)- Belediye meclisinin görevini yapmaktan çekinmesi meclise ait işlerin durmasına veya gecikmesine neden olmalıdır. Örneğin, belediye meclisinin hiçbir gerekçe göstermeden bütçeyi tamamen reddetmesi durumunda, kentsel hizmetler için ödenek sağlanamayacağından hizmetler aksayacaktır. 3. bette fesih nedeni olarak yer alan bu cümlenin son kısmının, "belediye meclisinin işlerinin aksaması ve gecikmesi" kadar, "belediye veya belde hizmetlerinin aksaması ve gecikmesini" kapsayacak şekilde yorumlamak gerekir[300].

Görüldüğü gibi, 3. bentte fesih nedeni "meclisin görevini yapmaması" şeklinde tek bir unsurla anlatılmamış, meclisin feshi nedeni olarak kabul edilecek olay değişik unsurlarla tanımlanarak somutlaştırılmıştır. Ancak yinede "görevin belli bir sürede yapılması" gibi koşullar açısından, esnek davranılması ve her fırsatta meclisin feshi yoluna gidilmesine olanak tanınmaması gerekir.

dd- Belediye Meclisinin Siyasi Konuları Görüşmesi veya Siyasi Temennilerde Bulunması

Belediye meclisinin siyasi konuları görüşmesi ve siyasi temennilerde bulunması, bir yerel yönetim kuruluşu olarak yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü olan belediye yönetiminin en yüksek karar organının, bir takım günlük ve kısır siyasi çekişmelerle esas görevlerini aksatmalarını önlemek amacıyla[301], 53. maddenin 4. bendinde açık bir şekilde yasaklamıştır. Belediye meclisinin toplantı dönemleri ve günleri sayılı ve sınırlı olduğu dikkate alındığında, bu sayılı günlerde bir de yerel

---

[298] **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.71.

[299] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.112; **ARSLAN,** Belediye Meclisinin Feshi ,s.390. Danıştay 11. Dairesinin 1979 tarih ve 1733/3659 sayılı kararı. Bkz.: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları, s.733 vd. Aynı yönde diğer bir karar: Danıştay 11. Dairesi27.3.1979 tarih ve 4399/859 sayılı kararı.

[300] **ERAYMAN,** İller ve Belediyeler Dergisi, S.596; Ercüment **AKIŞ,** "Belediye Meclisinin Bütçeyi Tümüyle Reddetme Yetkisi Var mıdır?", Belediye Dergisi, C.5, S.3, Eylül 1998, s.38. "Kesin hesabı inceleyip karara bağlamayarak, yerine getirmekle yükümlü olduğu görevi yapmayan belediye meclisinin feshine", Danıştay 11. Dairesi 1979 tarih ve 914/3538 sayılı kararı(İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları, s.736vd.).

[301] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.115; **HATİPOĞLU,** s.67. Bu hükmün konuluş amaçlarından bir diğeri Aytaç, tarafından şöyle dile getirilmektedir: "Kanaatimizce, Atatürk İnkılabı Kanunlarının henüz çok yeni olduğu, saltanat ve halifeliğin kaldırılması üzerinden pek az zaman geçtiği bir sırada yürürlüğe konulan Belediye Kanununun meclisin feshine ilişkin hükümleri ile belediye yönetimlerinin cumhuriyetin hedef, ilke ve kurallarına karşı cephe almaları ve olumsuz bir davranışta bulunmaları önlenmek istenmiştir(**AYTAÇ,** Mahalli İdareler ve Siyaset, s.24).

hizmetler ve ihtiyaçlar dışında genel siyasi konuların tartışılması durumunda, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin bundan zarar görme olasılığı olabilir.

Ancak 4. bentte yer alan bu fesih nedeni, genel olarak anlamsız ve antidemokratik olduğu ve yasak kapsamına giren "siyasi mesele" ve "siyasi temenni" konusunun yeterince açıklıkla tanımlanmadığı gerekçeleriyle yoğun bir eleştiri almaktadır. Bu yönüyle fesih nedenleri arasında varlığı en fazla tartışılan ve eleştirilen bir konudur. Bu eleştirileri, siyaset yasağına ilişkin hükmün tamamen kaldırılması ve bu hükmün yasada düzenleniş şekline yönelik eleştiriler olmak üzere iki grupta toplanmaktadır.

İlk olarak, belediye meclisinin siyasi konuları tartışması ve siyasi temennilerde bulunmasının, bir fesih nedeni olmaktan tamamen çıkarılması yönündeki görüşler, şu temel gerekçelere dayandırılmaktadır: 53. maddenin 4. bent hükmü günümüzde anlamını yitirmiş ve antidemokratik bir hükümdür, dolayısıyla tamamen kaldırılmalıdır[302]. Bağımsız seçilmek mümkün olmakla beraber, belediye meclis üyelerinin hemen hemen tamamı belli siyasi partiler tarafından gösterilen adaylar arasından seçildiklerinden, siyasi nitelikli bu kişilerin bazı siyasi konuları görüşmeleri, temenni ve eleştirilerde bulunmaları tabiidir[303]. Her meclis üyesi, kendi partisinin tüzük ve programları çerçevesinde ve seçmenlerinin beklentileri doğrultusunda bu göreve talip olduğundan, siyasi konularda görüşlerini açıklamaları yükümlülüklerinin bir gereğidir. Siyasi bir kimliğe sahip olan ve genellikle belli bir siyasi partiye bağlı olarak faaliyet gösteren belediye meclis üyelerinin siyasi çalışmaları, zaten başta Anayasa olmak üzere 2820 sayılı Siyasi Partiler yasası ve diğer bazı yasalarda yer alan hükümlerle sınırlanmıştır. Anayasaya göre meclis üyeleri Türk milletinin bağımsızlığı ve bütünlüğü, ülkenin bölünmezliği ve Atatürk ilkelerinin aleyhinde görüş ve temennilerde bulunamazlar. Yine 2820 sayılı SPK.'nun 78. maddesinde siyasi partilerin amaç ve faaliyetleri belirlenmiş, 79-83.maddeler arasında Milli Devlet niteliğinin korunmasıyla ilgili sınırlamalar yer almış ve 84-88.maddeler arasında Atatürk İlke ve İnkılâplarının ve laik devlet niteliğinin korunmasıyla ilgili sınırlamalar yer almaktadır. Dolayısıyla meclis üyeleri siyasi faaliyetleri diğer mevzuatla belli ölçüde sınırlanmıştır. Siyasi partilerin demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez unsurları olarak görüldüğü ve partilerin belediye meclislerinde grup kurmalarının kabul edildiği bir ortamda, belediye

[302] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetim Araştırma Grubu Raporu, s.137.
[303] **AYTAÇ,** Mahalli İdareler ve Siyaset, s.26.

meclislerinin siyasi konuları görüşmesi ve siyasi temennilerde bulunması fesih nedeni olmaktan çıkarılmalıdır[304].

Belediye meclisinin siyasi konuları tartışması ve siyasi temennilerde bulunmasının fesih nedeni olmasına yöneltilen diğer bir eleştiri ise, yasağın yasada düzenleniş şekline yöneliktir. Gerçekten "siyasi meseleleri görüşmek ve siyasi temennilerde bulunmak" ifadeleri, kapsamı açıkça belirlenebilecek bir anlatım değildir. Bunlar çok farklı şekilde yorumlara ve hukuk dışı takdirlere açık kavramlardır[305]. Uygulamada yargı kararlarına konu olan olayların çeşitliliği de bunu göstermektedir. Her iki yönden ileri sürülen eleştirilerde haklılık payı bulunmaktadır.

Dolayısıyla varlık nedeni yerel hizmetleri ve ihtiyaçları planlamak ve karara bağlamak olan belediye meclislerinin bu amaçlarını en iyi bir şekilde gerçekleştirebilmeleri için, görevleri dışındaki genel siyasal tartışmalardan uzak tutulup tutulmamaları önemli bir sorun oluşturmaktadır. 1580 sayılı BK.'nun 53. maddesinin 4. bendinde yer alan bu düzenlemenin, meclislerde kısır siyasal tartışmalarla zaman kaybının önlenmesi ve meclis toplantılarında daha uzlaşmacı bir tartışma ortamının sağlanması açılarından, açıklayıcı ve sınırlayıcı bir takım unsurlar eklenerek devam ettirilmesinde yarar olabilir[306]. Örneğin, 4. bent hükmü, "belediye meclisinin yerel hizmetleri doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendirmeyen siyasi konuları tartışması ve bu konuda öneri ve eleştirilerde bulunması dolayısıyla görevlerini aksatması" şeklinde düzenlenebilir[307]. Fakat bu konuda kesin bir görüş ve öneri ortaya koyabilmek için konuya özel daha ayrıntılı inceleme ve araştırmaların yapılması gerekir.

b- Belediye Meclisinin Feshi İstemi ve Bu İstemin Karara Bağlanması

Yürürlükte olan yasal düzenlemelere göre, bir belediye meclisi hakkında 1580 sayılı Belediye Kanununun 53.maddesinde sayılan fesih nedenlerinden birinin

---

[304] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3.Baskı, s.60. Bu konuda yapılan eleştirilerden bir diğerin de, siyasi faaliyetler dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere ikiye ayrılmakta ve dar anlamdaki siyasi faaliyetlerin, yani partizanca davranışların yasaklanabileceğini, fakat bununda nesnel ölçütlerini belirlemek çok güç olacağından bu konu fesih nedeni olmaktan çıkarılmalıdır denilmektedir(**KELEŞ / YAVUZ,** s.156).

[305] **KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3.Baskı, s.59; **KELEŞ / YAVUZ,** s.155; **ERAYMAN,** Belediye Meclisinin Feshi, İller ve Belediyeler Dergisi, S.596; **AYTAÇ,** Mahalli İdareler ve Siyaset, s.25; **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.115; **HATİPOĞLU,** s.67; **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.71; İçişleri Bakanlığı, Belediye, İç Düzen Araştırması, s.194.

[306] **ARSLAN,** Belediye Meclisinin Feshi ,s.390; İçişleri Bakanlığı, Belediye, İç Düzen Araştırması, s.195.

[307] İçişleri Bakanlığı, Belediye, İç Düzen Araştırması, s.195.

gerçekleştiğinin saptanması durumunda, İçişleri Bakanlığı Danıştay'dan bu meclisin feshini talep edebilir. Belediye meclislerinin çalışmaları sürekli İçişleri Bakanlığının denetimindedir. Bakanlık bu denetim yetkisini valiler aracılığıyla kullanır. İçişleri Bakanlığı bu denetim yetkisine dayanarak Danıştay'dan meclisin feshini isteyebilir[308]. Bakanlığın bu yetkisi bir takdir yetkisi değil, bağlı yetki olması gerekir. Yani, İçişleri bakanlığı, bakanlığa herhangi bir belediye meclisinin feshiyle ilgili bir olay intikal ettiğinde, yasada belirtilen fesih nedenlerinden birinin olup olmadığını araştırırken yasanın lafsıyla bağlı kalarak, en kısa sürede olayı Danıştay'a bildirmesi gerekir[309]. Belediye meclisinin feshi yetkisi daha önce bakanlar kuruluna verilmiş iken, 19.7.1963'te, 307 sayılı Kanunla bu yetki Bakanlar Kurulundan alınarak Danıştay'a verilmiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel demokrasinin gelişimi açısından olumlu bir gelişmedir.

1982'de 2576 sayılı Kanun ile ilk derece İdare Mahkemelerinin kurulması ve 2576 Sayılı Danıştay Kanununun yürürlüğe konulmasıyla, Danıştay'ın sadece il merkezi belediye meclislerinin feshine ilişkin talepleri inceleyeceği, il merkezi dışındaki belediye meclislerinin feshine ilk derece İdare Mahkemelerince bakılacağı kabul edilmiştir. Ancak 1990'da, 3619 sayılı Kanun ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı işleri düzenleyen Danıştay K.'nun 24/II maddesi değiştirilerek il ve ilçe belediyesi ayrımına son verilerek tüm belediye meclislerinin feshine ilişkin taleplerin Danıştay tarafından inceleneceği kabul edilmiştir[310]. Dosyanın Danıştay'a gelmesi üzerine Danıştay 8.Dairesi, feshi istenen belediye meclisi, meclis başkan vekilinin 15 gün içinde savunmasını ister. Bu süre içinde cevap verilsin veya verilmesin süre dolduğunda dosya tamamlanmış olur ve fesih talebi duruşma yapılmadan dosya üzerinde karara bağlanır(2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa, 1990'da, 3622 sayılı Kanun ile eklenen Ek. Madde 2).

Danıştay 8. Dairesi incelemesini yaparken karar vermek için gerekli bilgi ve belgelerde eksiklik görürse bir ara kararla bunların tamamlanmasını isteyebilir.

---

[308] **ARSLAN,** Belediye Meclisinin Feshi, s.391; **ERAYMAN,** Belediye Meclisinin Feshi, İller ve Belediyeler Dergisi, S.596.

[309] **SAYIN,** Belediye Meclisinin Feshi Nedenlerinden Biri, s.14. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan belediyelerle ilgili bir projede, meclisin feshini isteme yetkisinin valilere ait olması gerektiği önerilmektedir. Valiler doğrudan doğruya ya da başvuru üzerine bu yetkiyi kullanabilmesi gerektiği belirtilmektedir(İçişleri Bakanlığı, Belediye, İç Düzen Araştırması, s.195).

[310] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.145.

Yasalarda fesih talebinin belli bir süre içinde karara bağlanmasına ilişkin bir hüküm yoktur. Fakat Danıştay Başkanlar Kurulu ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun ilke kararlarına göre, fesih konusu Danıştay'da diğer davalardan önce görülmesi gereken işlerden olduğu kabul edilmektedir[311]. Danıştay 8. Dairesinin meclisin feshi konusunda vereceği kararlara karşı, 15 gün içinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. Karara kimlerin itiraz edeceği belirtilmemiştir. Yasada bu karar meclisin feshi yönünde ise, belediye meclis başkan vekili ve meclis üyelerinin tek tek veya topluca yapacakları itirazlar; fesih talebinin reddi yönünde ise İçişleri Bakanlığı ve ilgili valilik tarafından yapılacak itirazların kabul edilmesi gerekir[312]. İdari Dava Daireleri Kurulu bu tür itirazları 1 ay içinde karara bağlamak zorundadır. Kurulun kararı kesindir ve bu karara karşı başka bir makama başvurma olanağı yoktur. Karar meclisin feshi yönünde olması durumunda, kararın bu şekilde kesinleşmesinden sonra, söz konusu belediye meclisine yeniden seçim yapılması için işlemlere başlanır.

Görüldüğü gibi meclisin feshi konusunda verilecek bir karar son derece önemli sonuçlar doğurmaktadır. Halk tarafından seçilen kişiler, meclisin feshini gerektiren işleme katılıp katılmadıklarına bakılmaksızın bu görev ve sıfatlarını kaybetmektedirler. Özellikle küçük kasaba ve ilçelerde meclis üyelerinin bu şekilde yargı kararıyla görevden alınmaları, onların toplumdaki saygınlığını önemli ölçüde zedeleyecektir. Ayrıca o beldede yeniden seçim yapılacağı için, hem seçim işlemlerini yöneten yargı mensupları meşgul edilmiş olacak, hem de seçim harcamaları dolayısıyla devlet bütçesine önemli bir külfet yüklenmiş olacaktır[313]. Dolayısıyla olur olma her fırsatta meclisin feshi yoluna başvurulmaması gerekir. Bunu sağlamak için 1580 sayılı BK.'nun 53. maddesine, "fesih nedenleri hiçbir halde, gereksiz yere meclis çalışmalarını kısıtlayacak şekilde yorumlanamaz" gibi genel bir sınırlayıcı hüküm eklenebilir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı meclisin feshi istemiyle birlikte, gerek görürse aynı zamanda fesih konusunda karar verilene kadar meclis toplantılarının ertelenmesini isteyebilir (1580 sayılı BK.m.53/III)[314]. Danıştay, meclis toplantılarının ertelenmesi talebini en geç 2 ay

[311] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.147.

[312] **ERAYMAN,** Belediye Meclisinin Feshi, İller ve Belediyeler Dergisi, S.596; **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.148.

[313] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.149.

[314] Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Evrensel Bildirgesinde, Anayasanın veya Ulusal hukukun, yerel yönetimlerin karar organlarının askıya alınmasına ya da varlığına son verilmesine ve yetkililerin geçici veya sürekli olarak görevden alınmasına olanak tanıyabileceği belirtmektedir. Fakat aynı zamanda bu işlemlerin yasada belirlenecek usullere göre ve kısa sürede sonuçlandırılması da öngörülmüştür

içinde karara bağlar. Danıştay'ın kararı meclis toplantılarının ertelenmesi yönünde olursa, bu süre içinde meclisin görevleri tabi üyelerden oluşan belediye encümeni tarafından yürütülür.

Sonuç olarak, yürürlükteki yasal düzenlemelere göre, belediye meclisi üyeliği seçilebilme koşullarından birinin kaybedilmesi, özürsüz olarak üst üste üç defa meclis toplantılarına katılmama ve istifa etme hallerinde belediye meclisinin kararıyla; meclisin feshini gerektiren bir durumun varlığı halinde ise yargı kararıyla sona erer. Ayrıca meclis üyeliğinin tamamen sona ermesini gerektirmemekle beraber, geçici olarak bu sıfatın ve yetkilerin kullanılmasını engelleyen bir durum vardır. 1580 sayılı Belediye Kanununun 93. maddesinin 3. fıkrasına göre, bir meclis üyesi hakkında göreviyle ilgili bir suç nedeniyle soruşturma veya kovuşturma açılması durumunda, bu üye İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırılabilir. Bu konu görevden uzaklaştırma yetkisini kullanacak olan makam ve sonuçları bakımından büyük önem arz ettiğinden, meclis üyeliğinin sona erme sonuçlarından sonra ayrıca ele alınacaktır.

B- MECLİS ÜYELİĞİNİN SONA ERMESİNİN SONUÇLARI

1- Boşalan Üyeliklerin Doldurulması ve Belediye Meclisi Seçiminin Yenilenmesi

Yasa koyucu belediye meclisi üyeliklerinde, meclisin yargı kararıyla feshi dışında çeşitli nedenlerle boşalma olması durumunda, boşalan sandalyelerin doldurulması bakımından, parlamentoda boşalan sandalyelerin doldurulmasından farklı bir yöntem benimsemiştir. Halkın, her seçim dönemi başında, meclisin oluşumuna ilişkin olarak seçimlerle yansıttıkları iradelerini dönem sonuna kadar koruyarak mecliste görev yapabilecek bir çoğunluğun devam etmesini sağlamak ve sık sık yapılacak yerel seçimler nedeniyle gereksiz harcamaları önlemek gibi düşüncelerle belediye meclisleri için yedek üyelik kurumu getirilmiştir[315].

18.1.1984'te, 2972 sayılı Kanunun 28. maddesiyle son şeklini alan bu düzenlemeye göre, "...Herhangi bir sebeple, belediye meclisi üyeliklerinde boşalma

---

(Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği IULA,Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, 23-26 Eylül-1985, m.7/1).

olduğu takdirde, belediye başkanı beş gün içerisinde meclise katılacak yedek üyenin adını yetkili seçim kurulundan sorar ve üç gün içerisinde adı bildirilen üyeyi davet eder. Bu suretle davet edilen üye, kalan süreyi tamamlar. Boşalan üyelik hangi ilçe veya siyasi partiye ait ise, davet edilecek yedek üyede, aynı ilçe veya siyasi partiden olur. Bir partiden boşalan üyelik için, o partiden davet edilecek yedek üye kalmamış ise veya boşalan asıl üyelik bir bağımsız üyeye ait ise, parti ayrımı yapılmaksızın oy bölümünde sırası önde gelen yedek üye asıl üyeliğe davet edilir...". Böylece meclise çağrılacak yedek üyenin saptanması işleminin, yargı yetkisine sahip kişilerden oluşan seçim kurullarına bırakılması olumlu bir gelişmedir. Çünkü 1580 sayılı BK.'nun 45. maddesiyle yapılan önceki düzenlemede yedek üyeleri davet yetkisi sırasıyla olmak üzere belediye başkanına ait idi. Bu değişiklikle meclise çağrılacak yedek üyelerin belirlenmesi bir şekilde yargı güvencesi altına alınmıştır[316]. Ancak seçim kurulları meclis üyeliğinde boşalma olup olmadığını takdire yetkili değildirler. Sadece belediye başkanlığından bu yönde bir talepte bulunulması durumunda, seçim kurulları harekete geçerek, meclise katılacak yedek üyenin adını belirleyip belediye başkanlığına bildirirler.

Ayrıca söz konusu maddede, hangi boşalma hallerinde yedek üye çağrılabileceği tek tek belirtilmeyip, "herhangi bir sebeple belediye meclis üyeliğinde boşalma olursa" şeklinde genel bir tanımlama yapılmıştır. Dolayısıyla yedek üyelik kurumu, sadece 30. maddede belirtilen sona erme halleriyle sınırlı olarak değil, aksine bir hüküm olmayan benzer boşalma hallerinde de uygulanabilir. Örneğin, 1580 sayılı BK.'nun 26 ve 27. maddelerine göre boşalan üyeliklerin de, yedek üyelerle doldurulması gerekir.

Ancak meclis üye sayısı, bu gibi boşalmalar nedeniyle yedek üyelerinde getirilmesinden sonra, üye tam sayısının yarısına düşmesi ve 53.maddeye göre meclisin feshedilmesi hallerinde, belediye meclisi için yeniden seçim yapılması gerekir (1580 sayılı BK.m.90, 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı K. ile değişik). Görüldüğü gibi, Danıştay'ın fesih kararıyla meclisin dağıtılması; istifa, istifa etmiş sayılma ve seçilme yeterliliğini kaybetme gibi bir boşalma nedeni olarak kabul edilmediğinden, kalan süreyi tamamlamak üzere yedek üyeler çağrılmayıp, doğrudan ilgili belediye meclisi

---

[315] **ÇOKER,** Belediye Meclislerinin, s.35; **ÖZAKIN,** s.119; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.33; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.527.

[316] **ÖZAKIN,** s.120.

seçiminin yenilenmesi yoluna gidilmektedir. Aynı şekilde feshi istenen belediye meclisinin toplantılarının, Danıştay tarafından fesih konusunun kesin karara bağlanmasına kadar ertelenmesi durumunda dahi yedek üyelerin çağrılması kabul edilmemiştir[317].

Bu durumlarda, meclisin feshedilmesi halinde fesih kararın kesinleşmesinden; boşalmalar nedeniyle meclis üye sayısı üye tam sayısının yarısına düşmesi halinde ise, boşalma tarihinden itibaren 30 gün içinde mülki amir durumu ilgili seçim kuruluna bildirir. Bunun üzerine ilgili seçim kurulu söz konusu belediye meclisi için yeniden seçim yapılmasına karar verir ve durumu alışılmış usullerle ilan eder. Bu ilandan itibaren 60. günü takip eden Pazar günü seçim yapılır. Bu şekilde seçilen meclis üyeleri, o dönemden kalan süreyi tamamlar. Fakat yerel yönetimler genel seçimlerine 1 yıldan az bir süre kalmışsa ara seçim yapılmaz (1580 sayılı BK.m.90, 7.12.1988 tarih ve 3507 sayılı K. ile değişik). Süreklilik gösteren belediye hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi için, bu gibi hukuki veya fiili engeller dolayısıyla meclisin toplanıp görüşme yapamayacağı durumlarda, seçim yapılana kadar meclisin görevlerini tabi üyelerden oluşan belediye encümeni yürütür[318].

Bu düzenlemeler yerel demokrasi ve siyasi hak ve özgürlükler bakımından bir takın çelişen çözümler öngörmemektedir. İlk olarak, belediye encümeni hiçbir zaman meclisin yerine geçerek karar almamalıdır. Özellikle tamamen atanmış üyelerden oluşan belediye encümenin bu şekilde uzun bir süre meclisin yerine geçerek kararlar alması, Anayasanın yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçimle gelen üyelerden oluşması ilkesiyle çelişmektedir. Belediye meclislerinin toplantı ve çalışma yöntemleri, meclise verilen görevlerin sürekli ve düzenli olarak yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlenmesi gerekir.

İkinci olarak, belediye meclisinin feshi halinde, meclisin feshine neden olan olayla ilgisi olsun veya olmasın asıl ve yedek tüm meclis üyelerinin, üyeliklerinin düşürülmesi, cezaların şahsiliği ilkesiyle çelişmektedir. Ayrıca yedek üyelerle meclisin feshini gerektirecek herhangi bir tutum ve davranışta bulunmayan asıl üyelerin, meclisin

---

[317] Bu durum "suçların şahsiliği" ilkesine aykırı olduğu için eleştirilmektedir. Hem 53. maddeye göre meclis toplantılarının ertelenmesi, hem de meclisin dağıtılması durumunda yedek üyelerden yararlanılması ve ancak yedek üyelerinde getirilmesinden sonra meclis üye sayısı, üye tamsayısının yarısına düşmesi halinde seçim yapılması önerilmektedir(**ÖZAKIN,** s.121).

[318] **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.119; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.45,124.

feshiyle birlikte üyeliklerine son verilmesinin haklı ve mantıklı bir açıklamasının olduğu söylenemez[319]. Dolayısıyla meclisin feshini gerektiren bir durumun ortaya çıkması halinde, sadece tutum ve davranışlarıyla meclisin feshine neden olan üyelerin bu sıfatı sona ermelidir. Yedek üyelerle meclisin feshine neden olan olayla bir ilgisi olmayan asıl üyelerin üyelik sıfatları meclisin feshinden etkilenmemelidir.

2- Meclis Üyeliği Sona Eren Kişilerin Bazı Faaliyetlerinin Belli Bir Süre Kısıtlanması

Belediye meclis üyeliği yapan kişiler, yukarıda belirtilen nedenlerden herhangi biriyle ya da bir sonraki dönem seçilememe dolayısıyla görevlerinden ayrıldıkları takdirde, görevlerinden ayrıldıkları tarihten itibaren 1 yıl geçmeden mensubu oldukları belediyede görev almaları ve belediyeye karşı bir takım işleri yürütmeleri yasaklanmıştır[320]. 1580 sayılı BK.'nun 29. maddesiyle eski belediye meclisleri için öngörülen bu kısıtlamalar şöyle sıralanabilir:

a- Belediye meclis üyeleri görevlerinden ayrıldıkları tarihten itibaren 3 yıl[321] geçmedikçe, şahsen veya ortaklık olarak mensubu oldukları belediyeye ait bir işin veya hizmetin yapılmasını üstlenemezler.

b- Mensubu olduğu belediyenin bütçesinden maaşlı veya ücretli bir göreve tayin edilemezler. Belediye meclis üyeliğinden ayrılan kişiler bu süre içinde[322], görev yaptıkları belediyede geçici işçi olarak da çalışamazlar. Bu yasağa aykırı olarak çalışanlar işten çıkarırlar[323]. Bu düzenlemeyle belediye meclis üyeliği yapmış kişilerin bu nüfuzlarını kullanarak belediye teşkilatı içinde bir görev almaları engellenmek istenmektedir.

---

[319] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.553.

[320] Bu konuda değişik açıklamalar için bkz.: **AYTAÇ,** s.510-520.

[321] 1580 sayılı BK.'nun 29. maddesinde bu süre 1 yıl olarak belirtilmekle birlikte, 2.10.1981 tarih ve 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanunun 2. maddesiyle bu süre 3 yılı çıkarılmıştır.

[322] 1580 sayılı BK.'nun 29. maddesi ve 2.10.1981 tarih ve 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanunun 2. maddesi birlikte değerlendirildiğinde, sözü edilen bu yasağında 3 yıl süre ile sınırlı olması gerekir.

[323] **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.42; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.30; **ÇOKER,** Belediye Meclislerinin, s.39.

c- Aynı şekilde belediye meclis üyeliğinden ayrılan bir avukat, 2 yıl[324] geçmeden mensup oldukları belediye aleyhine tek başına veya müştereken dava alamaz. Ayrıca aynı maddenin ikinci cümlesinde, herhangi bir süre belirtilmeden, meclis üyeliği yapmış bir avukatın, bu görevi esnasında üzerinde durduğu ve oy kullandığı konularla ilgili davaları kabul edemeyeceği belirtilmektedir[325].

Yasak kapsamına giren bu işlerin, meclis üyeliği görevinin fiilen devam ettiği sırada işlenmesi durumunda ise, meclis üyeliği kalkmaz, yalnız aykırı hareketin veya faaliyetin durdurulması gerekir. Bu düzenlemelerle meclis üyelerinin kamu tercihlerini kendi çıkarları doğrultusunda oluşturmalarının engellenmesi amaçlandığından, yerel demokrasinin sağlıklı bir biçimde işlemesi için devamlarında yarar vardır.

3- Aynı Göreve Bir Daha Seçilememe

Yerel seçimleri düzenleyen 18.1.1084 tarih ve 2972 sayılı K.'nun 9/II. maddesinin ilk şeklinde, 1580 sayılı BK.'nun 53. maddesine göre yargı kararıyla feshedilen belediye meclisi üyelerinin tekrar aynı göreve seçilmeleri yasaklanmıştı. Daha sonra 27.12.1993 tarihinde, 3848 sayılı Kanunun 1.maddesiyle, bu yasağı düzenleyen 2. fıkra yürürlükten kaldırılmıştır.

Gerçekten meclisin feshini gerektiren işlemlerle hiçbir ilgisi olmayan ve hatta feshi gerektirecek olayın gelişmesini oy ve düşünceleriyle önlemeye çalışan üyeler açısından bu yaptırımın varlığını açıklamak mümkün değildir. Çünkü aynı göreve bir daha seçilememek, siyasi bir cezadır ve değişiklikten önceki düzenleme, suçsuz kişileri de aynı cezaya mahkum ettiğinden kabul edilebilir bir düzenleme değildi. Fakat bu hükmün düzenlenmesi gerekirken, tamamen kaldırılması da aynı derecede yanlıştır. Zira suçsuz bir kişiyi cezalandırmak ne kadar büyük bir yanlışlık ise, suçlu bir kişiyi cezalandırmamakta o kadar yanlıştır. Çünkü suçluyu cezalandırmamak toplumu cezalandırmaktır. Dolayısıyla bu hüküm, meclisin feshini gerektiren olay veya işlemin meydana gelmesine, bilinçli ve kasıtlı olarak katıldıkları kesin olarak saptanan belediye meclis üyelerinin, belli bir dönem tekrar aynı göreve seçilmelerini engelleyecek şekilde düzenlenmesi gerekir.

---

[324] 1580 sayılı BK.'nun 29. maddesinde bu süre 1 yıl olarak belirtilmekle birlikte, 19.3.1969 tarih ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 14. maddesiyle (22.1.1986 tarih ve 3256 sayılı Kanunla değişik) bu süre 2 yıla çıkarılmıştır.

[325] Bu konuda Pazarcı'nın farklı bir yorumu vardır. **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.27,28.

Örneğin fesih nedenlerinden meclisin görevini yapmamasını ele alalım (1580 sayılı BK.m.53/3). Bu hizmeti yürütmek için aday olup ve seçildikten sonra görevin gereklerini yerine getirmeyen kişiler, hem hizmetlerin aksaması ve yeniden seçimler ve harcamalar dolayısıyla toplumun zarara uğramasına neden olmuş olacaklar, hem de topluma büyük bir saygısızlık etmiş olacaklardır. Bu şekilde keyfi davranışlarla topluma maddi ve manevi zarar veren kişilerin ömür boyu olmasa da, en azından bir sonraki dönem seçimlere katılmalarının yasaklanması mutlaka gereklidir. Bu yaptırımın temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasıyla hiçbir ilgisi yoktur. Çünkü bu ceza masum bir vatandaş için değil, sorumsuzca topluma zarar verici davranışta bulunan ve topluma saygısızlık eden kişiler için önerilmektedir. Kamu yararı bunu gerektirir. Benzer yaptırımlar Fransa gibi bazı Avrupa ülkelerinde de uygulanmaktadır[326].

Ayrıca belli bir dönem seçilme yasağı, sadece meclisin feshine neden olucu davranışlarda bulunan meclis üyeleri için değil, aynı zamanda 1580 sayılı BK.'nun 69. maddesine göre, özürsüz olarak toplantılara devam etmeme nedeniyle istifa etmiş sayılmasına karar verilen meclis üyeleri içinde uygulanması gerekir. Çünkü bu durumda da kendi isteğiyle bu göreve seçilen kişiler, kabul edilebilir bir özrü olmadan görevlerini aksatmaları söz konusudur. Meclisin saygınlığını ve işin ciddiyetini korumak için bu tür davranışların yaptırımsız kalmaması gerekir.

IV- MECLİS ÜYELERİNİN GEÇİCİ OLARAK GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMASI

Anayasanın 127. maddesi doğrultusunda hazırlanan, 1580 sayılı Belediye Kanununun 93. maddesinin (20.6.1987 tarih ve 3394 sayılı Kanun ile değişik) 3. fıkrasına göre, belediye meclis üyeleri hakkında görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar, söz konusu üye ya da üyeleri görevden uzaklaştırabilir. Görevden uzaklaştırma işlemi daha çok belediye başkanları ve köy muhtarları hakkında uygulanmakta ise de, yasada açıkça belirtildiği gibi belediye meclisi üyeleri içinde uygulanabilir[327]. Bu düzenlemeyle öngörülen görevden uzaklaştırma geçicidir.

---

[326] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı/IULA-EMME, "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması", TKİB ve IULA-EMME Ortak Yayını, 2. Baskı, İstanbul-1994, s.17.

[327] "Seçilmiş organların üyeleri" ifadesinden, belediye meclis üyeleri ve belediye encümeninin seçilmiş üyeleri kastedilmektedir(Selçuk **HONDU**, "Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURU
DOKÜMANTASYON MERKE

Görevden uzaklaştırma ile göreve son verme ve meclis üyeliğinin sona ermesi birbirinden farklıdır. Görevden uzaklaştırmayla, belediye meclis üyesinin, kendisine isnat edilen göreviyle ilgili bir suç hakkında kesin karar verilene kadar, geçici olarak görevinden uzak kalması anlatılmakta ve amaçlanmaktadır[328]. Dolayısıyla bir meclis üyesi hakkında, İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırma işlemi yapılabilmesi için, öncelikle iki koşulun varlığı gerekmektedir. Biri belediye meclisi üyesinin göreviyle ilgili bir suçun varlığı, diğeri bu suç nedeniyle soruşturma veya kovuşturma açılmış olmasıdır. Belediye meclis üyesinin görevden uzaklaştırılmasını gerektirebilecek bu koşullar şöyle açıklanabilir:

A- GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMANIN KOŞULLARI

1- Belediye Meclis Üyesinin Göreviyle İlgili Bir Suçunun Bulunması

Görevle ilgili bir suçun bulunmasından amaç, belediye kanunu ve diğer kanunlarla belediye meclisine verilmiş bir görevle ilgili olarak, meclis üyesinin bur suç işlediğine ilişkin ciddi ve inandırıcı bilgi ve belgelerin bulunmasıdır. Yoksa bir fiilin suç teşkil edip etmediği ve suçun işlenip işlenmediğine karar verme yetkisi savcılık ve ceza mahkemelerinin görevine girmektedir[329]. Bu iddianın, halk tarafından seçilmiş bir belediye meclis üyesine ilişkin olması sonucu değiştirmez. Fakat seçilmiş bir belediye meclis üyesi hakkında göreviyle ilgili bir suç işlediğine dair soruşturma veya kovuşturma açılmasını gerektirecek ciddiyette kuvvetli ve yeterli delille desteklenen bir iddianın bulunması durumunda, Anayasa ve yasayla İçişleri Bakanına söz konusu meclis üyesini kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilme yetkisi tanınmıştır. İçişleri Bakanına bu yetkinin tanınması, kamu yönetimi teşkilatının başı olarak yönetimi denetleme yetkisinin bir gereğidir. Amaç ise, kent yönetiminin en yetkili karar organı olan belediye meclis üyeleri hakkında, görevleri ile ilgili bir suç işledikleri iddiasıyla soruşturma veya kovuşturma açılması durumunda, bu kişilerin suça ilişkin delilleri yok ederek veya tanıklık yapabilecek kişileri etkileyerek gerçek durumun ortaya çıkmasını engellemelerini ve/veya suç işlemeye devam etmelerini önlemektir[330]. Ayrıca bu sayede, bu tür iddialara ilişkin soruşturma ve kovuşturmaların selametle yürütülmesi

---

Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun yargı Denetimi", Türk İdare Tarihi, S.395, Haziran 1992, S.395, Haziran-1992, s.23).

[328] **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY**, s.93.

[329] **HONDU**, Belediyelerde Seçilmişlerin Görevden Uzaklaştırılması, s.25.

sağlanacağından, önemli grev ve fonksiyonlar üstlenen meclislere, toplumun güveninin sarsılmaması ve bu organların saygınlığının devam etmesi sağlanmış olacaktır. Çünkü seçilmiş organların her türlü şüpheden ve dedikodudan uzak bir şekilde çalışmalarını sağlayabilmek için, suçlamalara ilişkin iddiaların bütün gerçekliğiyle ortaya çıkarılarak, varsa suçluların cezalandırılması gerekir. Kısaca ilk koşul olarak, İçişleri Bakanı bir belediye meclis üyesi hakkında görevden uzaklaştırma kararı vermeden önce, söz konusu üyenin göreviyle ilgili bir suç işleyip işlemediği konusunda inandırıcı ve yeterli bilgi ve belge olup olmadığını araştırması gerekir[331].

2- Yöneltilen Suçlama Nedeniyle Soruşturma Veya Kovuşturma Açılmış Olması

Görevden uzaklaştırma kararı verilebilmesi için ikinci koşul olarak, yöneltilen suçlama nedeniyle ilgili meclis üyesi hakkında soruşturma veya kovuşturma açılmış olması gerekir. Soruşturma disiplin hukukuna göre idare tarafından; kovuşturma ise Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre savcılık tarafından açılır[332]. 1580 sayılı Belediye Kanununun 93. maddesinin 3. fıkrasına göre, görevden uzaklaştırma kararı verilebilmesi için, ilgili üye hakkında soruşturma veya kovuşturma açılmış olması bir ön koşuldur.

Bu iki koşulun varlığı halinde İçişleri bakanı iddiaları ciddi bulur ve delilleri inandırıcı ve yeterli görürse, ilgili meclis üyesi hakkında hemen ya da soruşturma veya kovuşturmanın devamı sırasında görevden uzaklaştırma kararı verebilir. Verebilir, çünkü her soruşturma veya kovuşturma görevden uzaklaştırmayı gerektirmeyebilir. Bu konuda İçişleri Bakanının geniş bir takdir yetkisi vardır. Ancak, suçun işlendiğine dair kuvvetli deliller varsa ve üyenin görevine devam etmesi soruşturmanın sağlıklı bir şekilde yürütülmesi açısından sakıncalı olacaksa, işte o zaman görevden uzaklaştırma kararı verilebilir[333]. Fakat her ne kadar İçişleri Bakanının geniş bir takdir yetkisi varsa da, gerekli bilgi ve belgeler toplanıp, ilgili hakkında yapılacak işlem belirlendikten

---

[330] **HONDU,** Belediyelerde Seçilmişlerin Görevden Uzaklaştırılması, s.22,23.

[331] İsmet **CANTÜRK,** "Belediyelerin Seçilmiş Organlarının Görevden Uzaklaştırılması ve Olumsuz Uygulamalar", İller ve Belediyeler Dergisi, S.546, s.196'dan Aktaran: **HONDU,** Belediyelerde Seçilmişlerin Görevden Uzaklaştırılması, s.25. Danıştay 8. Dairesi 1994 tarih ve 1647/701 sayılı kararı(İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları, s.756-758).

[332] **HONDU,** Belediyelerde Seçilmişlerin Görevden Uzaklaştırılması, s.25.

[333] a.g.e., s.28.

sonra, artık görevden uzaklaştırma kararı verilememesi gerekir. Eğer iddialarla ilgili yeni bilgi ve belgeler ortaya çıkmamış ise, tahkikatın sonuna yaklaşıldığı bir zamanda görevden uzaklaştırma kararı verilmesi, 93/III. maddenin amacına uygun düşmez[334].

Görevden uzaklaştırma kararı vermeye yetkili makam, yasada açıkça İçişleri Bakanı olarak belirtildiğinden, vali ya da kaymakam tarafından, bir meclis üyesinin geçici olarak görevden uzaklaştırılması mümkün değildir. İl ve ilçe belediyesi ayrımı olmadan, bütün belediyelerin meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılması ancak İçişleri Bakanının kararıyla olabilir. Danıştay 1. Dairesi, 1986 tarih ve 361/380 sayılı kararında bu konudaki değişik tartışmalara açıklık getirerek, görevden uzaklaştırma yetkisinin ancak İçişleri Bakanı tarafından kullanılabileceğine karar vermiştir[335].

Görevden uzaklaştırmaya yetkili makam bu şekilde açıkça belirlenmekle beraber, görevden uzaklaştırmanın ne zaman başlayıp, ne kadar süreceği ve ne zaman sona ereceği konusunda 1580 sayılı BK.'nunda bir açıklık yoktur. Sadece "kesin hükme kadar" İçişleri Bakanı görevden uzaklaştırabilir denilmektedir. Kesin hükümden amaç ise, ceza mahkemelerince verilen beraat veya mahkumiyet kararının kesinleşmesidir. Yoksa disiplin soruşturması sonunda duruma göre görevden uzaklaştırma kararı kalkabileceği gibi, görevden uzaklaştırmanın devam etmesi de gerekebilir[336].

B- İLGİLİ DÜZENLEMENİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖNERİLER

Disiplin soruşturmasının kasıtlı olarak uzatılması veya yargılamanın zorunlu olarak uzaması hallerinde, belli bir süre görev yapmak üzere seçilen meclis üyeleri uzun süre görevlerinden ayrı tutulmuş olacaklardır. Bu durumun, yerel halkın iradesine ve demokrasi düşüncesine bir aykırılık ve saygısızlık oluşturduğu açıktır. Dolayısıyla görevden uzaklaştırma işlemi iddialarla ilgili gerçeklerin aydınlatılması için geçici bir tedbir olarak düşünüldüğünden, bu tedbire ancak gerektiği zaman ve gerektiği süre kadar başvurulması gerekir[337]. Oysa uygulamada, görevden uzaklaştırmanın, gerekli koşullar oluşmadan daha çok siyasi ve sübjektif nedenlerle kullanıldığı görülmektedir. Ayrıca görevden uzaklaştırma yetkisinin İçişleri Bakanlığında olması, bürokratik

---

[334] **HONDU,** Belediyelerde Seçilmişlerin Görevden Uzaklaştırılması, s.26. Ayrıca "kesin hüküm" ifadesi, disiplin soruşturmasına ilişkin olmayıp, ceza soruşturması için olduğu açıktır(s.27).

[335] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları, s.725-728.

[336] **HONDU,** Belediyelerde Seçilmişlerin Görevden Uzaklaştırılması, s.27.

[337] a.g.e., s.28.

yazışmaları arttırdığından, işlemler tamamlanıp ilgilinin görevden uzaklaştırılması sağlanana kadar, aradan 1-2 ay geçtiğinden, görevden uzaklaştırma amacı açısından anlamını yitirebilmektedir[338].

İşte bu gibi nedenlerle, görevden uzaklaştırmaya ilişkin mevcut düzenleme bir takım eleştiriler almaktadır. Fakat hiç kimse geçici olarak görevden uzaklaştırma kurumunun varlığına karşı çıkmamaktadır. Hatta konuya ilişkin bir anket çalışmasında, bu maddenin siyasi ve sübjektif amaçlarla kullanılmasına en fazla maruz kalan grubu oluşturan belediye başkanlarının dahi % 63'ü mevcut düzenlemenin yerinde olduğunu ve devam etmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu orana akademisyen ve mülki amirlerin oranı da katıldığında, mevcut durumun devamından yara olanların oranı % 66.7'ye çıkmaktadır[339]. Kısaca belediye meclis üyeleri hakkında görevleriyle ilgili bir soruşturma veya kovuşturma açılması durumunda, sınırlı da olsa tahkikatın selameti açısından geçici olarak görevden uzaklaştırılmaları gerekebilir.

Bu durumda yapılması gereken şey, 93 / III. maddenin amaç dışı kullanılmasını önleyecek şekilde ve ayrıntılı olarak yeniden düzenlemektedir. Elbette kamu tüzel kişiliğine ve belli ölçü de özerkliğe sahip belediye yönetiminin, en yetkili karar organı olan belediye meclisi üyelerinin görevden uzaklaştırılması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi bir kamu görevlisinin görevden uzaklaştırılmasından daha önemli bir sorundur. Çünkü belediye meclis üyeleri atamayla değil, yerel halkın oylarıyla seçilerek bu göreve gelmektedirler. Dolayısıyla meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılmasında daha hassas ve titiz davranılması gerekir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 139. ve devamı maddelerinde, görevden uzaklaştırılan memur hakkında 10 gün içinde soruşturmaya başlanacağı, disiplin soruşturması nedeniyle görevden uzaklaştırmanın en fazla üç ay süreceği ve kovuşturma halinde her iki ayda bir inceleme yapılıp, durumunun devamına veya kaldırılmasına karar verilebileceği gibi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Aynı şekilde belediye meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılmalarının da belli sürelerle sınırlandırılması gerekir. Örneğin 657 sayılı DMK'nundaki gibi idari soruşturma nedeniyle en fazla 2 ay

---

[338] **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY,** s.94.

[339] **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY,** s.95,233. Bu ankete 25 il belediye başkanı, 30 ilçe belediye başkanı, 60 vali, 71 kaymakam ve 3 akademisyen katılmıştır. Yöneltilen soru ise, soruşturma sırasında görev başında kalması sakıncalı olan hallerde bu yetkiyi kim kullanmalıdır? a- Mevcut hüküm

görevden uzaklaştırma verilebilmesi ve durum yargıya intikal ettiğinde ise, aynı şekilde her iki ayda bir görevden uzaklaştırmanın gerekip gerekmediği gözden geçirilerek durumun devam edip etmemesine karar verilmesi uygun olabilir. Aksi halde geçici olması gereken görevden uzaklaştırma işlemi, yargının çok ağır işlemesi nedeniyle sürekliye dönüşebilir. Dolayısıyla meclis üyesi, seçildiği dönemin büyük bir kısmını hatta tamamını, gereksiz yere görevinden uzakta geçirmek zorunda bırakılabilir.

Ayrıca belediye meclisindeki siyasi dengelerin etkilenmemesi için, meclis üyeliğinin tamamen sona ermesi koşulu aranmadan görevden uzaklaştırılan üye veya üyelerin yerine, 2972 sayılı K'nun 28. maddesinde öngörülen prosedüre uygun olarak kendi partilerinden yedek üyelerin toplantılara katılmasının kabul edilmesi[340], geçici görevden uzaklaştırma önleminin amaç dışı kullanılmasına ihtiyaç bırakmayacaktır.

Görevden uzaklaştırma kurumuna yukarıdaki öneriler doğrultusunda güvence sağlayacak yeni unsurlar eklendikten sonra, ilçe ve kasaba belediye meclisi üyeleri hakkında görevden uzaklaştırma kararı verme yetkisinin valilere bırakılması önemli bir sakınca oluşturmayacağı gibi, gereksiz ve zaman alıcı bürokratik yazışmaları da ortadan kaldırmış olur[341].

V- BELEDİYE MECLİSİNİN OLUŞUMU VE HUKUKİ YAPISINA İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Seçilme yeterliliği ve adaylık koşulları ile ilgili düzenlemeler, uygulanan seçim sistemi, seçilmişlere tanınan hak ve yetkiler ve sahip olunan hukuki statü, şüphesiz bunların etkinliğini ve performansını belirleyen önemli unsurlardır.

Günümüzde belediye meclislerinin seçimi(oluşumu) ile ilgili düzenlemeler, başta Anayasa ve 1580 sayılı Belediye Kanunu olmak üzere, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi kanunu, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler, Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanunu ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi

---

yerindedir. b- Büyük şehir ve il belediyeleri için içişleri Bakanı, diğer belediyeler için valiler kullanmalıdır.

[340] Özakın, yedek üyelerin katılması için asıl üye hakkındaki kararın kesinleşmesi ve meclis üyeliğinin sona ermesinin gerektiğini belirtmektedir(**ÖZAKIN**, s.122). Aksine uzun süreli hastalık ve tutukluluk gibi durumlarda, meclisteki siyasi dengelerin halkın iradesi dışında değişmesini önlemek için, yedek üyelerden yaralanılması daha uygun olur.

[341] Bu konuda değişik öneriler için bkz.: **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY**, s.94-96,232,233.

Hakkındaki Kanun gibi, çok sayıda değişik mevzuata yayılmış ve oldukça karmaşık bir nitelik kazanmıştır[342]. Bu durum uygulamada bir çok tartışma ve ikilemlere neden olmaktadır. Yerel seçimlerle ilgili tüm düzenlemelerin sistematik bir şekilde tek bit yasada toplanması, hem uygulayıcılar hem de vatandaşlar açısında çok daha uygun olacaktır.

Yerel demokrasinin hayata geçirilmesi bakımından seçilebilme koşullarının seçilebilme özgürlüğünü kısıtlamaması kadar, seçilme yeterliliğine sahip olan ve aday olmak isteyenler arasından, aday listelerinde yer alacakların belirlenme süreci ve yöntemi de son derece önemli bir konudur. Yürürlükteki düzenlemelerde öngörülen seçme ve seçilebilme koşulları, yerel demokrasinin gelişimi ve belediye meclislerinin etkinliği açısından önemli bir kısıtlama getirdiği söylenemez. Ancak adaylık koşullarını ve aday belirleme yöntemlerini düzenleyen kurallar, bu açıdan önemli bazı sakınca ve sorunlara neden olmaktadır. Örneğin kamu görevlilerinin adaylığına ilişkin kısıtlamalar ve aday listelerinde yer alacak isimlerin parti örgütleri tarafından belirlenmesi yöntemi, adayların niteliğini ve yerel halkın seçme özgürlüğünü önemli ölçüde olumsuz yönde etkilemektedir.

Dolayısıyla tarafsızlığın sağlanması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde siyasi düşüncelerle ayrım yapılmaması gibi bir takım haklı gerekçelerle kamu görevlilerinin adaylığını kısıtlayan düzenlemelerin, yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Gerek kamu ve gerekse özel sektörde çalışan kişiler görevlerinden ayrılmadan belediye meclisi üyeliği için aday olabilmelidirler ve bunların seçilmeleri durumunda, meclis çalışmalarına katılmalarını kolaylaştıracak yasal ve diğer düzenlemelerin yapılması gerekir. Bu şekilde adaylık konusu tüm meslek ve iş kollarında çalışanları tatmin edecek bir biçimde düzenlenmeden, yerel meclislerde çeşitli toplumsal grupların ve meslek kategorilerinin dengeli bir temsilinin sağlanması mümkün değildir[343].

Adaylık konusunda seçilmişlerin niteliği ve meclisin etkinliği bakımından sorun olan diğer bir durum, uygulanmakta olan aday belirleme yöntemidir. Ülkemizde yürürlükteki yasal düzenlemelere göre, şu anda belediye meclis üyesi adaylarının belirlenmesi, genel olarak yerel parti teşkilatlarının üst yönetimlerinin tercihine bırakılmıştır. Temsili demokrasilerde, seçimlerin kendisi kadar önemli olan aday

[342] **AYTAÇ**, Belediye Kanunu, s.1226.

belirleme işleminin, bu şekilde kapalı kapılar ardında parti kurmaylarınca yapılması, demokratik olması bir yana, sistemi yozlaştırarak işleyişini bozmaktadır[344]. Çünkü bu durum da halkın seçme özgürlüğü siyasi parti teşkilatları tarafından belirlenen adayları onaylamak veya reddetmekten öteye geçmediği gibi, meclis üyeliğini kazanıp kazanmamak da parti teşkilatlarınca belirlenen aday listelerinde ön sıralarda yer alıp almamakla özdeşleşmektedir[345].

Dolayısıyla aday belirleme yönteminin, demokrasi idealine uygun olarak ön seçim ve benzeri yöntemlerle yapılmasının zorunlu hale getirilmesi gerekir. Ancak aday tespitine ilişkin önseçimlerin günümüzdeki sorunları çözebilmesi için, öncelikle ilgili bölümde açıklandığı üzere siyasi parti üye kayıtlarının sağlıklı bir şekilde tutulmasını sağlayacak değişikliklerin yapılması ve ayrıca önseçimlerin sadece delegelerin değil. partiye kayıtlı tüm üyelerin katılımıyla yapılması gerekir[346]. Belediye meclislerinin, bu şekilde belirlenecek adaylar arasından seçilenlerden oluşması, belediye politikalarının belirlenmesinde geniş toplumsal kesimlerin yararının daha fazla gözetilmesi olasılığını arttıracaktır. Ayrıca ve özellikle yerel düzeyde bağımsız aday olup seçilebilme ve parti dışı siyaset yapma olanağı genişletilmelidir.

Yerel demokrasinin önceliklerinden ve önemli niteliklerinden biri, yerel yönetim kuruluşlarının, yerel halkın serbest iradeleriyle seçilen organlar tarafından yönetilmesidir. Bu organların oluşumuna vatandaşların iradelerinin yansıması ise, güvenli, tarafsız, adil ve dürüst bir ortam içinde ve belirli aralıklarla yapılan seçimlerle olmaktadır. Bu açıdan belediye meclisi seçimleriyle ilgili şuandaki düzenlemelere baktığımızda, belediye meclisi seçimlerinde, her beldenin(büyük şehirlerde her ilçenin) bir seçim çevresi olduğu ve onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sisteminin uygulanacağı belirtilmektedir(2972 sayılı K.m.3,4). Şu anda uygulanmakta olan bu sistem ise, günümüzde yerel demokrasinin gelişimi ve belediye meclislerin etkinliği açısından bir takım temsil sorunlarına neden olmaktadır.

Oysa belediye yönetiminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi ve yerel demokrasinin gelişmesi için, yerel halk ile temsilciler arasındaki yabancılaşmayı kaldırarak, hem

---

[343] **YETER / DÖNMEZ,** s.65,67.
[344] **BATUM,** s.20; **DÖNMEZ,** Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci, s.35.
[345] **COTTERET / EMERI,** s.76; **DÖNMEZ,** Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci, s.14;
[346] **ŞENYAPILI,** s.77; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.28; **DÖNMEZ,** Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci, s.36.

seçim hem de çalışma sürecinde, halk ile aday ve seçilen temsilciler arasında tutarlı bir ilişkinin kurulmasına yardımcı olacak ve meclis üyelerinin halka karşı sorumluluk bilincini geliştirecek bir sistemle seçilmeleri gerekir[347]. Yine oluşturulacak seçim sisteminin, kentlerimizin çok sesli ve çok renkli sosyal ve siyasal yapısına uygun olarak, eşitlik ilkesini çok fazla zedelemeden mecliste temsil edilmesini sağlayacak bir kombinasyona sahip olmalıdır. Belediye yönetiminde yürütme organı, ayrıca halk tarafından doğrudan seçildiği için, yönetimde istikrarın sağlanması, ulusal düzeyde olduğu kadar, meclisin oluşumuna bağlı değildir. Dolayısıyla yerel düzeyde temsilde adaletten ödün verilmesini gerektirecek çok önemli bir neden olmadığından, oluşturulacak seçim sistemi, çok yüksek olmayacak %2 veya %3'lük bir oranın üstündeki farklı görüşlerin temsiline olanak tanımalıdır.

Bu temel düşünceler ve belediye meclisi üyelerinin, mahalle esasına göre seçilmesi yönünde yoğunlaşan öneriler[348] dikkate alındığında, belediye meclisi seçimlerinde uygulanacak seçim sisteminin mahalleyi esas alan dar bölgeli ve düşük barajlı unsurları içeren bir kombinasyona sahip olması gerekmektedir. Yerel siyasal düzeydeki bu tür ihtiyaçlar ve şimdiye kadar geliştirilen seçim sistemi türleri göz önüne alınıp, değişik alternatifler değerlendirildiğinde, belediye meclisi seçimleri için en uygun seçeneğin dar bölgeli, iki turlu, nispi takviyeli ve düşük oranda barajlı karma bir seçim sisteminin oluşturacağı sonucuna varılmaktadır[349]. Ancak dar bölgeli çoğunluk sisteminin, tek turlu ve tek başına uygulanması, tamamen büyük partilerin yararına ve azınlıkta kalan görüşlerin tamamen dışlanmasına neden olabileceğinden, ülkemizin çok sesli sosyal ve siyasal yapısına hiçte uygun olmayacak sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle iki turlu seçim sisteminin neden olabileceği adaletsizlikleri önlemek için, temsilcilerin bir bölümü nispî yöntemle partilerin aldıkları oy oranlarına göre paylaştırılması gerekir. Dolayısıyla

---

[347] Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.28,64.

[348] Belediye meclisi üyeliği seçimlerinde, seçim çevresinin mahalle kabul edilmesi yönünde yoğun bir görüş birliği vardır. Başta KAYA Projesi Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu olmak üzere(s.136), aynı yönde diğer görüşler için bkz.: **TAMER,** Mahalle Muhtarlığı ve Belediye Meclisi Üyeliği, s.136; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemleri, s.59,83,83,113; **YILDIZ,** s.14; **ERİŞ,** s.85; **ERYILMAZ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.14; **SEZGİN,** s.407; **YALÇINDAĞ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.26; **YAŞAMIŞ,** Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimler s.441; DYP, Yerel Yönetimler Reformu, s.18; **UĞURLU,** s.109.

[349] GÜRSEL, bu sistemi, parlâmento seçimleri için yaptığı seçim sistemiyle ilgili çalışmasında, "Nispi Takviyeli İki Turlu Dar Bölgeli Seçim Sistemi" olarak isimlendirmektedir(**GÜRSEL,** Seçim Sistemi Tartışması ve, s.18).

yukarıdaki amaçlar açısından, meclisin %70 veya %80'ninin iki turlu ve dar bölgeli çoğunluk sistemiyle, kalan %30 veya %20'sinin ise nispî temsil sistemiyle seçilmesi en uygun çözüm olacaktır[350].

Bu açıdan İçişleri Bakanlı tarafından hazırlanan son tasarıda meclisin oluşumuyla ilgili olarak yer alan önerilerin yeniden gözden geçirilmesi gerekir[351]. İlk olarak meclise katılacak mahalle muhtarlarının belirlenmesinin nüfus büyüklüğü kriterine bağlanması demokrasi düşüncesiyle çelişir bir nitelik taşımaktadır. Örneğin nüfusu büyük olan bir mahalle mecliste temsil edilirken, nüfusu az olan fakat bir araya geldiklerinde büyük bir nüfusa sahip olacak mahallelerin mecliste temsil edilmemesi bir çelişkidir. Bu şekilde eşitsizliklere neden olacak belirsiz bir nüfus ölçütü yerine, mahallelerin ortalama bir nüfus büyüklüğüne göre oluşturularak, tamamına belediye meclisinde temsil edilme olanağı tanıyacak bir sistem daha demokratik olacaktır. İkinci olarak tasarının 20. maddesinin 3. fıkrasında yer alan fahri üyelik kurumu, genel olarak yerel meclislerde teknik nitelikteki yerel hizmetlerin tartışılmasından çok, sadece politik tartışmaları arttıracağından meclisin etkinliği açısından pek işlevsel olacağı söylenemez.

Yürürlükteki düzenlemelere göre, belediye meclis üyelerinin sayısı beldenin büyüklüğüne, yani nüfusuna göre değişmektedir. Fakat meclis üye sayısındaki artış, nüfus artışıyla orantılı bir şekilde değil, 2972 sayılı K.'nun 5. maddesinin "b" bendinde gösterildiği şekilde artmaktadır. Söz konusu düzenlemede nüfusu 1.000.000'dan yukarı olan beldelerde meclisin 55 üyeden oluşacağı belirtilmiş ve durulmuştur. Özellikle büyük şehirlerde bu sayı yetersiz kalmaktadır. Yukarıda seçim sistemine ilişkin öneriler konusunda belirtildiği gibi, mahallelerin objektif kıstaslara dayanan standart bir yapıya kavuşturulması ve belediye meclisi seçimlerinin bu şekilde oluşturulan mahalle esasına göre yapılması durumunda, belde nüfusu ile meclis üye sayısı arasında daha tutarlı bir orantı sağlanabilir.

Meclis üyelerinin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmelerini sağlayabilmek için, öncelikle demokrasinin ön gerekleri olarak nitelendirilen seçme ve seçilme özgürlüğü önündeki çeşitli kısıtlamaların kaldırılması ve seçim sisteminin amaçlar doğrultusunda yukarıdaki gibi yeniden düzenlenmesi gerekli, fakat yeterli değildir. Ayrıca seçilmişlerin sosyal ve ekonomik hakları ve çalışma koşulları, uygun

[350] **COTTERET / EMERI,** s.51; **GÜRSEL,** Türkiye'de Siyaset ve İki Turlu Seçim Sitemi, s.70.

statü ve toplumsal refah olanaklarının da geliştirilmesi gereklidir[352]. 1580 sayılı BK.'nun 156.maddesine göre, nüfusu 70 binden yukarı belediyelerde meclis üyelerine meclis kararıyla huzur hakkı verilebileceği belirtilmektedir. Fakat şuanda belediyelerin % 94 gibi büyük bir çoğunluğu, 70 bin nüfus sınırının altında olduğundan, çok sınırlı sayıda belediye meclis üyesi bu haktan yararlana bilmektedir[353]. Ayrıca meclis üyeleri salt bu görevleri nedeniyle, herhangi bir sosyal güvenlik hakkından yararlanamamaktadırlar. Oysa meclis üyelerine tanınan mali ve sosyal haklar, bunların niteliğini ve performansını önemli ölçüde etkilemektedir.

Günümüz koşullarında bu görevin fahri olarak yürütülmesi düşüncesini gerçekçi olarak kabul etmek mümkün değildir. Hatta ülkemizde bu durumun, 70 bin nüfus sınırının altındaki belediyelerde meclislerin ve oluşturulan komisyonların toplanma ve çalışmaları açısında önemli bir sorun olduğu saptanmıştır[354]. Dolayısıyla belediye meclis üyelerine sağlanan en önemli mali haklardan birini oluşturan huzur hakkı konusunun, 70 bin nüfus sınırının kaldırılması ve miktarının belirlenmesi gibi açılardan yeniden ele alınması gerekmektedir. Ayrıca herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tâbi olmayan meclis üyelerinin, görev süresince devlet memurları gibi tedavi giderlerinden yararlandırılmalarında fayda vardır[355].

1580 sayılı BK.'nun 26.maddesi ile 2972 sayılı K.'nun 17. maddesinde milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği ve köy muhtarlığı gibi görevlerin belediye meclis üyeliği ile birlikte yürütülemeyeceği düzenlenmektedir. Gerçekten bir kişinin birden fazla seçimlik görevi birlikte üstlenmesi, hem yerel demokrasinin geniş bir tabana yayılması hem de bu görevlerin yeterli özen ve verimlilikle yürütülmesi açılarından pek uygun olmayabilir. Ancak konunun yasalardaki düzenleniş biçimi bir takım tartışma ve olumsuzluklara yol açmaktadır[356]. Örneğin tartışmasına ilgili bölümde değinildiği üzere şuanda yürürlükteki mevzuata göre, mahalle muhtarlığı ile belediye meclis üyeliğinin

---

[351] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı", s.16.

[352] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.29; **YETER / DÖNMEZ,** s.71.

[353] **BAŞSOY / YETER,** s.82.

[354] İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, İç Düzen Araştırması, s.196.

[355] Avrupa'da ise, dört Batı Avrupa ülkesinde prim ödemek koşuluyla seçilmiş temsilcilere sağlık sigortası hakkı tanınırken, üç ülkede tüm vatandaşlar zorunlu sağlık sigortası yaptırmaktadır(**BAŞSOY / YETER,** s.265).

[356] **TOPRAK KARAMAN,** Yerel Yönetimler, 3. Baskı, s.57; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, (1998), s.496; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.27; Karşı yönde bir görüş için bkz.: **TAMER,** Mahalle Muhtarlığı ve Belediye Meclisi Üyeliği, s.136.

bir şahıs üzerinde birleşmesi yasal olarak mümkün değildir. Oysa kent yönetiminde mahalle biriminin yüklenmesi gereken fonksiyonlar dikkate alındığında, mahalle muhtarı veya ihtiyar heyeti üyesinin, belediye meclisi üyeliğine seçilmesi durumunda, bu iki görevi birlikte yürütmesinde herhangi bir sakınca olmaması gerekir. Hatta bugün bu birlikteliğin gerekliliği yoğun bir şekilde savunulmaktadır[357]. Dolayısıyla en azından mahalle muhtarlığı ile belediye meclis üyeliği, bir şahıs üzerinde birleşmeyecek görevler olmaktan çıkarılması gerekir[358].

Belediye meclis üyeliğiyle birleşmeyecek görevler konusunda önem arz eden diğer bir konu ise, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları denilen, Ticaret ve Sanayi Odaları gibi kurumların, yönetim kurulu başkan ve üyelerinin belediye meclis üyeliğine seçildiklerinde, bu iki görevi birlikte yürütüp yürütemeyecekleri sorunudur. Tartışmalara ilgili bölümde değinildiği üzere, şuanda bu kurumların yönetim kurulu başkan ve üyelerinin görevlerinden istifa etmeden belediye meclis üyeliğine aday olmalarına ve seçilmelerine yasal olarak herhangi bir engel yoktur[359]. Dolayısıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başkan ve üyeleri, belediye meclis üyeliğine seçilmeleri durumunda, 1580 sayılı BK.'nun 26. maddesinin 1. fıkrasındaki düzenlemede olduğu gibi, seçim sonuçlarının kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde önceki görevlerinden çekilmedikleri takdirde, belediye meclis üyeliğini reddetmiş sayılmalıdırlar. Ya da bu durum Sendikalar Kanunundaki gibi düzenlenebilir. 5.5.1983 tarih ve 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 37. maddesine göre, yerel veya genel seçimlerde aday olan sendika ve konfederasyon yöneticilerinin sendika ve konfederasyon organlarındaki görevleri, adaylık süresince askıda kalır, seçilirlerse düşer, seçilemezlerse devam eder.

Belediye meclis üyeliği istifa, birbirini takip eden üç toplantıya özürsüz olarak katılmama nedeniyle istifa etmiş sayılma, üye olma koşullarından birinin kaybedilmesi ve meclisin yargı kararıyla feshedilmesi hallerinde sona ermektedir. Meclisin feshi dışındaki sona erme nedenlerini düzenleyen 30. maddede, sadece birbirini takip eden üç toplantıya katılmama halini düzenlenip, devamsızlığın belli aralıklarla sürmesi

---

[357] **GERAY,** Kent Yönetimi İçin Mahalle Biriminin Önemi, s.34 vd.; **ASLANER,** s.209; **DÖNMEZ,** Mahalle Yönetiminins.632; **NADAROĞLU,** s.212; **KELEŞ,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.227; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.59.

[358] **DUBEN,** s.95,96; **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.52; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.39.

durumunda herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir. Bu durumda birbirini takip eden iki toplantıya katılmayıp üçüncü toplantıya katılan, fakat sonraki dördüncü toplantıya katılmayan veya bu şekilde iki ya da birer toplantı arayla toplantılara katılmayan üye hakkında bir şey yapılamayacaktır[360]. Oysa bu hükmün konulmasındaki amaç, meclis üyelerinin özürsüz olarak toplantılara katılmamak suretiyle meclis çalışmalarını aksatmalarını önlemektir. Belli aralıklarla katılmama durumu da, en az kanunda öngörülen durum kadar meclis çalışmalarını aksatabilir. Dolayısıyla bir toplantı döneminde toplam beş gün veya bir çalışma yılında toplam on gün meclis toplantılarına katılmama durumlarında da benzer bir yaptırım uygulanabilmelidir[361].

Belediye meclisi üyeliğinin sona ermesine neden olan durumlardan bir diğer ise, belediye meclisinin feshidir. 1580 sayılı BK.'nun 53.maddesine göre, belediye meclisi; (1)- Kanunen belli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa, (2)- Kanunen belli olan yerden başka bir yerde toplanırsa, (3)- Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratırsa, (4)- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararıyla fesholunur. Bu şekilde meclis toplantılarının bir düzen ve disiplin içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla yasada tek tek sayılan bu tür ihlallere daha ağır sonuçlar bağlanmıştır[362]. Bununla beraber günümüzde meclisin feshine ilişkin 53. maddedeki düzenleme ve özellikle üçüncü bent dışındaki fesih nedenleri, gereksiz ve antidemokratik oldukları yönünde önemli eleştiriler almaktadır. Bu eleştirilerin bir kısmına katılmak mümkün değil ise de, bir çoğunda da haklılık payı vardır. Özellikle üçüncü bent dışındaki fesih nedenleri tamamlayıcı unsurlarla açıkça tanımlanmadığından amaç dışı yorumlara neden olmak tadır[363].

Fakat bu hükümlerle, yerel meclislerin yerel hizmetleri ilgilendirmeyen günlük kısır siyasi tartışmalara girmeden ve görevlerini aksatmadan bir düzen ve disiplin içinde

---

[359] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, (1998), s.498vd.; **GÜNDAY,** s.368; **TAŞDEMİR /ÖZKEPİR,** s.39; **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.52.

[360] **GÜVENÇ,** Belediye Meclisi ve Encümenlerinin, s.73. Bu durumda en fazla görevi ihmalden dava açıla bilir(**AKALIN,** s.64) veya ayrıca 1580 sayılı BK.'nun 28. maddesi uygulanabilir.

[361] **AYDIN,** Belediye Meclisi Toplantıları s.150; **ÖZAKIN,** s.122.

[362] 53.maddeyle düzenlenen fesih nedenleri konusu suç teşkil etmeyen durumları kapsamaktadır(**SAYIN,** Belediye Meclisinin Feshi Nedenlerinden Biris.8).

[363] Danıştay 11. Dairesi 3.9.1975 tarih ve 327/5035 sayılı kararı. Bkz.: **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.110; **ARSLAN,** Belediye Meclisinin Feshi, s.388.

yürütmeleri ve meclis görüşmelerinin açıklığının sağlanması gibi son derece önemli toplumsal çıkarların korunması amaçlanmaktadır[364]. Örneğin hem meclis toplantılarının halka açık olmasını kabul etmek, hem de meclisin istediği yerde toplanmasını savunmak birbiriyle bağdaşmaz. Dolayısıyla yapılması gereken, uygulamada yanlış yorumlandığı için 53. maddenin tamamen kaldırması değil, bu deneyimlerden yararlanarak söz konusu maddenin meclis çalışmalarını kısıtlayacak şekilde amaç dışı yorumlanmasını önleyecek ve aynı zamanda meclisin dağıtılmasını gerektiren yasaya aykırılıkları da yaptırımsız bırakmayacak biçimde düzenlenerek devam ettirilmesidir. Bu açıdan her bir fesih nedeni ile ilgili olarak yapılması gereken düzenlemelerin ayrıntısı ve gerekçesi yukarıda ilgili başlıklar altında anlatıldığı üzere, maddede geçen "yasal toplantı yeri", "siyasi mesele" ve "siyasi temenni" kavramları açıkça tanımlanarak bu düzenleme devam ettirilebilir[365].

Ayrıca belediye meclisinin feshi halinde, meclisin feshine neden olan olayla ilgisi olsun veya olmasın asıl ve yedek tüm meclis üyelerinin, üyeliklerinin düşürülmesi, cezaların şahsiliği ilkesiyle çelişmektedir. Ayrıca yedek üyelerle meclisin feshini gerektirecek herhangi bir tutum ve davranışta bulunmayan asıl üyelerin, meclisin feshiyle birlikte üyeliklerine son verilmesinin haklı ve mantıklı bir açıklamasının olduğu söylenemez[366]. Dolayısıyla meclisin feshini gerektiren bir durumun ortaya çıkması halinde, sadece tutum ve davranışlarıyla meclisin feshine neden olan üyelerin bu sıfatı sona ermelidir. Yedek üyelerle meclisin feshine neden olan olayla bir ilgisi olmayan asıl üyelerin üyelik sıfatları meclisin feshinden etkilenmemelidir.

Daha önceki düzenlemede 53. maddeye göre yargı kararıyla feshedilen belediye meclisi üyelerinin tekrar aynı göreve seçilmeleri yasaklanmıştı. 27.12.1993 tarihinde, 3848 sayılı Kanunun 1.maddesiyle, bu yasağı düzenleyen 2. fıkra yürürlükten kaldırılmıştır. Meclisin feshini gerektiren işlemlerle hiçbir ilgisi olmayan ve hatta feshi gerektirecek olayın gelişmesini oy ve düşünceleriyle önlemeye çalışan üyeler açısından bu yaptırımın varlığını açıklamak mümkün değildir. Fakat bu hükmün düzenlenmesi gerekirken, tamamen kaldırılması da aynı derecede yanlıştır. Dolayısıyla bu hüküm,

---

[364] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.109; **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.137.

[365] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.115; **HATİPOĞLU,** s.67; **AYTAÇ,** Mahalli İdareler ve Siyaset, s.24,26; **ARSLAN,** Belediye Meclisinin Feshi ,s.390; İçişleri Bakanlığı, Belediye, İç Düzen Araştırması, s.193,195.

meclisin feshini gerektiren olay veya işlemin meydana gelmesine, bilinçli ve kasıtlı olarak katıldıkları kesin olarak saptanan belediye meclis üyelerinin, ömür boyu olmasa da en azından belli bir dönem tekrar aynı göreve seçilmelerini engelleyecek şekilde düzenlenmesi gerekir.

Burada değinilmesi gereken diğer bir durum, belediye meclis üyeliğinin tamamen sona ermesini gerektirmemekle beraber, geçici olarak bu sıfatın ve yetkilerin kullanılmasını engelleyen düzenlemedir. 1580 sayılı Belediye Kanununun 93. maddesinin (20.6.1987 tarih ve 3394 sayılı Kanun ile değişik) 3. fıkrasına göre, belediye meclis üyeleri hakkında görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar, söz konusu üye ya da üyeleri görevden uzaklaştırabilme yetkisine sahiptir[367].

Haklarında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiası bulunan meclis üyelerinin, suça ilişkin delilleri yok ederek veya tanıklık yapabilecek kişileri etkileyerek gerçek durumun ortaya çıkmasını engellemelerini ve/veya suç işlemeye devam etmelerini önlemek gibi son derece haklı gerekçelerle öngörülen bu düzenleme[368], bazı yönleriyle bir takım sorunlara neden olmaktadır. Bu konuda İçişleri Bakanına oldukça geniş bir takdir yetkisi tanınması, uygulamada bu yetkinin gerekli koşullar oluşmadan, daha çok siyasi ve sübjektif nedenlerle kullanılmasına yol açmaktadır. Disiplin soruşturmasının kasıtlı olarak uzatılması veya yargılamanın zorunlu olarak uzaması hallerinde, belli bir süre görev yapmak üzere seçilen meclis üyeleri bu yolla uzun süre görevlerinden ayrı tutulabilmekte ve dolayısıyla geçici bir tedbir olarak görülen görevden uzaklaştırma sürekliye dönüşebilmektedir. Diğer taraftan görevden uzaklaştırma yetkisinin tüm belediye meclis üyeleri için İçişleri Bakanlığında olması, bürokratik yazışmaları arttırdığından, işlemler tamamlanıp ilgilinin görevden uzaklaştırılması sağlanana kadar, aradan 1-2 ay geçtiğinden, görevden uzaklaştırma amacı açısından anlamını yitirebilmektedir[369].

Bu gibi nedenlerle, görevden uzaklaştırmaya ilişkin mevcut düzenlemenin bazı yönleriyle yeniden ele alınması gerekmektedir. Belediye meclis üyeleri hakkında

---

[366] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.553.

[367] "Seçilmiş organların üyeleri" ifadesinden, belediye meclis üyeleri ve belediye encümeninin seçilmiş üyeleri kastedilmektedir(**HONDU,** Belediyelerde Seçilmişlerin Görevden Uzaklaştırılması, s.23).

[368] **HONDU,** Belediyelerde Seçilmişlerin Görevden Uzaklaştırılması, s.22,23.

[369] **PİRLER / TORTOP / BAŞSOY,** s.94.

görevleriyle ilgili bir suç işledikleri iddiasıyla soruşturma veya kovuşturma açılması durumunda, sınırlı da olsa tahkikatın selameti açısından geçici olarak görevden uzaklaştırılmaları gerekebilir. Dolayısıyla bu durumda yapılması gereken şey, 93 / III. maddenin amaç dışı kullanılmasını önleyecek şekilde ve ayrıntılı olarak yeniden düzenlenmesidir. Örneğin 657 sayılı DMK'nun 139. ve devamı maddelerindeki gibi idari soruşturma nedeniyle en fazla 2 ay görevden uzaklaştırma verilebilmesi ve durum yargıya intikal ettiğinde ise, aynı şekilde her iki ayda bir görevden uzaklaştırmanın gerekip gerekmediği gözden geçirilerek durumun devam edip etmemesine karar verilmesi uygun olabilir. Ayrıca görevden uzaklaştırma kurumuna yukarıdaki öneriler doğrultusunda güvence sağlayacak yeni unsurlar eklendikten sonra, ilçe ve kasaba belediye meclisi üyeleri hakkında görevden uzaklaştırma kararı verme yetkisinin valilere bırakılması önemli bir sakınca oluşturmayacağı gibi, gereksiz ve zaman alıcı bürokratik yazışmaları da ortadan kaldırmış olur.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE MECLİSLERİNİN ETKİNLİĞİNİN SAĞLANMASINDA MECLİSİN GÖREV VE YETKİLERİNİN ETKİSİ

I- MECLİSİN GÖREV VE YETKİLERİ

Belediye meclislerine başta 1580 sayılı BK.'nun 70. maddesi ve diğer maddeleri olmak üzere, Belediye Kanunu dışında birçok kanun, tüzük ve yönetmeliklerle görev ve yetkiler verilmiştir. Ancak burada belediye yasası ve diğer yasalarla belediye meclislerine verilen görevler, ayrıntılı ve sistematik olarak incelenmemektedir[1]. Sadece, belediyelere verilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi açısından, belediye teşkilatının organları arasında nasıl bir görev bölüşümünün bulunduğu ve bu bağlamda belediye meclislerinin genel olarak ne tür görev ve yetkilerle donatıldığı saptanması amaçlanmaktadır. Ardından bu saptamaya bağlı olarak, tamamen yerel halk tarafından seçilen üyelerden oluşan ve dolayısıyla yerel demokrasinin hayata geçirilmesinin en önemli aracı kurumu olan belediye meclislerinin görevlerini düzenleyen mevzuatta, kentsel kamu politikalarının oluşturulmasında meclislerin etkinliğini kısıtlayan unsurların olup olmadığı irdelenmektedir. Son olarak da, yine belediye meclisinin görevleri açısından, yerel kamu politikalarının oluşturulmasında belediye meclislerinin etkinliğini arttırıcı öneriler geliştirilmektedir.

Belediye meclisinin görevlerini, nitelikleri açısından genel başlıklar halinde gruplandırarak, meclisin görev ve yetki alanı konusunda genel bir fikir verecek belli başlıcalarını ve bunlara ilişkin değerlendirmelerimizi şöyle sıralaya biliriz.

---

[1] Belediye meclislerinin görevlerinin değişik şekillerde sistematik olarak incelenmesi ile ilgili olarak geniş bilgi için bkz.: Şevki **PAZARCI,** "Belediye Meclislerinin Görevleri ve Yetkileri", Seçkin Yayınevi, Ankara-1995; Mustafa **OKSAL,** "Belediye Meclisi (II)", Belediye Dergisi, C.4, S.12, Haziran-1998, s.7-10; Orhan **PİRLER,** "Belediye Meclislerinin Kuruluşu, Görevleri ve Yetkileri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2; S.5, Eylül-1993, s.59-65; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı / Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Merkezi, "Belediyelerimize rehber", Ankara-1994, s.39-45; Ziya **ÇOKER,** "Belediye Meclislerinin Vazife ve Selahiyetleri", İlmi ve Kazai İçtihatlar yayını, Ankara-1963, s.47 vd.; Mustafa **DÖNMEZ,** "Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri", Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara-1996, s.123-129.

A- GENEL OLARAK KENTSEL KAMU POLİTİKALARIN OLUŞTURULMASI VE GEREKLİ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİN YAPILMASINA İLİŞKİN GÖREV VE YETKİLER

1- Bütçe, Kesin Hesap ve Diğer Parasal İşlerin Karara Bağlanması

Bütçe genel anlamıyla, kamu veya özel her hangi bir kurumun gelecekte belirli bir dönem içinde, toplanacak gelirlerin ve yapılacak harcamaların tahminini gösteren bir gelir ve gider cetveldir[2]. Belediye bütçesi ise, 1580 sayılı BK.'nun 119. maddesi ve 1.8.1990 tarihli Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğünün 4. maddesiyle şöyle tanımlanmıştır: Bütçe, belediyelerin gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren meclis kararıdır.

Belediye bütçesinin nasıl hazırlanacağı, 1580 sayılı BK.'nun 119. maddesi ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğünde ayrıntılı bir şekilde anlatılmaktadır. Fakat kısaca, belediye bütçesi belediye başkanının gösterdiği ilke ve hedefler doğrultusunda, belediyenin her bir hizmet birimlerimi tarafından hazırlanmakta, belediye encümenince incelenmekte ve belediye meclisi tarafından karara bağlanmaktadır.

Bütçe tasarısının belediye meclisinde görüşülerek karara bağlanması ise şöyle olmaktadır: Belediye başkanı, belediyenin hizmet birimleri tarafından hazırlanıp[3], belediye encümeninde incelenerek tasarı haline gelen belediye bütçesini, en geç 1 Ekim tarihine kadar (büyük şehir belediyelerinde ise, 1 Kasım kadar) belediye meclisine havale eder(Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü, m.11). Çünkü bütçe görüşmeleri Ekim ayı olağan toplantısında yapılacağından, bütçe tasarısının en geç Ekim ayının başında meclise verilmesi zorunludur. Bu şekilde meclise gelen bütçe tasarısı, önce bütçe komisyonunda görüşülür[4]. Bütçe komisyonu gelir ve gider cetvellerini madde madde görüşür ve her maddeye ilişkin gelir tahminleri ile ödenek tekliflerini ayrı ayrı görüşüp, aynen veya değiştirerek kabul eder. Gerekli görülen

---

[2] Türk Hukuk Kurumu, "Türk Hukuk Lûgatı", Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü Yayını, 3. Baskı, Ankara-1991, s.45.

[3] Belediye bütçesinin hazırlanması esas itibariye belediye başkanına bırakılmıştır. Belediye hesap işleri müdürü ile belediyenin diğer daire amirlerinin yetkisi, bütçenin hazırlanmasında başkana yardımcı olmaktan ibarettir(**PAZATCI,** Belediye Meclislerinin, s.135).

[4] Belediye meclisi bütçe komisyonu, Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Belediye Kanununun 59. Maddesine Dayanılarak Düzenlenen Yönetmeliğin 31. maddesine göre, belediye meclis üyeleri arasından seçilen en az üç en fazla dokuz üyeden oluşmaktadır.

hallerde ödeneklerde arttırma yada azaltma yapılabileceği gibi, tamamen de çıkarılabilir. Bütçe komisyonu üye tamsayısının çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğuyla karar alır. Komisyon inceleme sonunda yapılan değişiklik ve gerekçelerini gösteren bir rapor hazırlayarak, bütçe tasarısını bu rapor ve diğer ekleriyle birlikte meclis başkanlığına verir. Belediye meclisi bütçe kararnamesini madde madde, bütçe gelir ve gider cetvellerini ise bölüm bölüm görüşerek, aynen veya gerekli görülen değişiklikleri yaparak kabul eder(Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü, m.12). Bütçenin tümü üzerinde ayrıca oylama yapılmaz.

Görüldüğü gibi, gerek 1580 sayılı BK.'nunda ve gerekse Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğünde belediye meclisine, büyük ölçüde başkanın gösterdiği ilke ve hedefler doğrultusunda hazırlanan bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisi tanındığı halde, bütçeyi tamamen reddetme yetkisi tanınmamıştır[5]. Bir yerde belediyenin bir yıllık çalışma programı niteliğinde olan belediye bütçesinin meclis tarafından görüşülerek ve gerekli görülen değişiklikler yapılarak kabul edilmesi meclise tanınan önemli bir yetkidir[6]. Bütçeyi tümüyle reddetme yetkisinin meclise tanınmamasının, meclisin yetkilerine önemli bir kısıtlama getirdiğini söylemek çok fazla gerçekçi olmaz. Çünkü belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri için, kanunla yetkili kılındıkları gelirleri toplayabilmeleri ve hizmetlerin gerektirdiği yerlere harcama yapabilmeleri bütçe ile sağlanmaktadır. Bütçenin reddedilerek süresi içinde karara bağlanmaması, planlanan ve programlanan hizmetlerin durmasına ve gecikmesine neden olacaktır. Kaldı ki belediye meclisine, başkanın ve çalışmalarının yetersiz görülmesi halinde 1580 sayılı BK.'nun 61 ve 76. maddeleri ile başkanı düşürebilme olanağı tanınmıştır. Ayrıca meclise tanınan bütçede değişiklik yapma yetkisi de küçümsenmeyecek bir yetkidir.

Belediye bütçesinin yapılması bakımından, meclisin yetkisine getirilen diğer bir kısıtlama, vesayet makamının bütçeyi onama yetkisidir. 1580 sayılı BK.'nun 123. maddesi gereğince, meclis tarafından kabul edilen bütçenin kesinleşerek yürürlüğe

---

[5] Belediye meclisinin bütçeyi tamamen reddetme yetkisinin yasal olarak mümkün olmadığı gibi, fiilen de mümkün olmadığına ilişkin tartışmalar için bkz.:Ercüment **AKIŞ**, "Belediye Meclisinin Bütçeyi Tümüyle Reddetme Yetkisi Var Mıdır?", Belediye Dergisi, C.5, S.3, Eylül-1998, s.35-38; **PAZARCI**, Belediye Meclislerinin, s.137. Yargı kararları da aynı yöndedir. Bkz.: Danıştay 11. Dairesi 3.8.1976 tarih, 1976/1503 esas ve 1976/3673 sayılı kararında, belediye meclisinin belediye bütçesini hiçbir değişiklik yapmadan tümüyle reddetmesini, meclisi görevini yapmaması olarak yorumlamıştır. Aynı yönde diğer bir karar: Danıştay 11. Dairesinin 11.3. 1980 tarih, 1979/3910 esas ve 1980/790 sayılı kararı.

girebilmesi için, en büyük mülki amirin onayına sunulması gerekmektedir. İlçelerde kaymakamlar, illerde ise valiler kendilerine gönderilen belediye bütçesini bir hafta içinde inceleyerek, aynen veya değiştirerek onaylayabileceklerdir. Bir hafta içinde incelenip onaylanmayan bütçe, doğrudan doğruya onaylanmış sayılır ve kesinleşir[7]. Mülki amirlerin bütçede yapacağı değişiklikler 1580 sayılı BK.'nun 123. Maddesinde tek tek sayılmıştır. Mülki amirlerin bu maddede sayılanlar dışında değişiklik yapmaları mümkün değildir(1580 sayılı BK. m.124). Ayrıca belediye meclisleri, mülki amirin bütçe üzerinde yapacağı değişikliklere karşı Danıştay'a itiraz edebilirler(Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü, m.14). Bununla beraber, meclis tarafından karara bağlanan belediye bütçesinin merkezi yönetim makamlarınca onanması, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin önemli örneklerinden biridir. Dolayısıyla mülki amirler bütçe üzerinde değişiklik yetkilerini kullanırken, açıkça yasalara aykırılıklarla sınırlı kalmalıdırlar. Başka bir deyişle, seçilmiş kişilerden oluşan meclislerin takdir yetkileri, merkezi yönetim tarafından atana bir mülki amirin takdiriyle sınırlandırılmamalıdır.

Belediye bütçesinin yapılmasında olduğu gibi, değiştirilmesi, bölümler arasında aktarma yapılması[8] ve ek ödenek verilmesi yine belediye meclisinin kararıyla yapılır ve mülki amirin onayı ile kesinleşir[9]. Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğünün 18. maddesine göre, belediye bütçesinde yapılacak her türlü değişiklik, bütçenin yapılmasındaki usule tabidir.

Kesin hesap ise, bir yıllık bütçe uygulamasını ve sonuçlarını gösteren hesap cetvelidir. 1580 sayılı BK.'nun 86. maddesi gereğince, belediyelerin kesin hesap cetvelleri ait olduğu mali yılın sona ermesinden itibaren altı ay içinde encümenin kararıyla belediye başkanı tarafından incelenmek ve onaylanmak üzere meclise verilmesi gerekir. Bütçenin meclis tarafından görüşülüp karara bağlanmasında olduğu gibi, bütçenin uygulanmasının denetimi de yine meclis tarafından, yıl sonunda çıkarılan bu hesap cetvellerinin görüşülerek, kabulü yoluyla yapılmaktadır. Belediye meclisi,

---

[6] Muzaffer **AKALIN,** "Belediye Meclislerinin Denetim Kurulu Yetkileri", İller ve Belediyeler Dergisi, S.299, Eylül-1970, s.387; **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.59.

[7] Ancak 1580 sayılı BK.'nun 94/E maddesi gereğince, başında atanmış belediye başkanı bulunan belediyelerin meclis tarafından kabul edilen bütçeleri, ilçe belediyelerinde valinin, il merkezi belediyelerinde ise İçişleri Bakanının tasdiki ile kesinleşir.

[8] Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğünün 18. maddesine göre programdan programa veya alt programdan alt programa aktarma yapılması meclisin kararı ve mülki amirin onayı ile, alt program içi aktarmalar ise belediye encümeninin kararıyla olur.

[9] Sözü edilen tüzüğün 16,18,24,35, ve 36. maddelerinde bu konuda ayrıntılı açıklamalar yer almaktadır.

Haziran ayı olağan toplantısında (büyük şehir belediyelerinde Temmuz ayı olağan toplantısında), belediyenin kesin hesabını, belediyeye bağlı katma bütçeli kuruluşların, döner sermaye ve fon hesaplarının kesin hesaplarıyla birlikte inceleyerek karara bağlar(Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü, m.76)[10]. Ancak ne yazık ki, bütün bu denetimlerin, belge üzerinde yapılması dolayısıyla "minareyi çalan kılıfını hazırlar" atasözünün hatırlattığı nedenler ve belediye meclislerinin oluşum ve çalışma koşullarından kaynaklanan nedenlerle bir çok yönden yetersiz kaldığı unutulmamalıdır.

Bütçe ve kesin hesapta olduğu gibi, belediyelerin borç alıp borç vermeleri[11], yılı içinde ödenmek koşuluyla avans alınması[12], belediyeye ait taşınmazların kiraya verilmesi[13], belediyenin kullanımı için kira sözleşmesi yapılması, imtiyaz sözleşmeleri, bir hizmetin yap-işlet- devret yapılmasına karar verilmesi, belediyeye ait taşınmaz malların yeşil alan, oto park gibi bir hizmete tahsisi veya tahsis şeklini değiştirilmesi[14], karşılıklı bağışların kabulü[15] ve belediye başkanı veya başkan vekillerine ödenecek ödenek miktarını tespit etmek[16] gibi belediyelerin yapacağı tüm önemli parasal işler, ilgili yasa ve maddelerde belirtilen koşullara uygun olarak, belediye meclisinin kararıyla

---

[10] Sayıştay Genel Kurulu, 4.11.1991 tarih ve 4708/1 sayılı kararıyla, belediyelerin tanzim satış mağazaları kurmak amacıyla oluşturdukları fonlara ilişkin hesaplarında, belediye hesapları için öngörülen usul çerçevesinde Sayıştay denetimine tabi olduğuna hükmetmiş ve konuya ilişkin daha önceki 20.12.1984 tarih ve 4464 sayılı kararını kaldırmıştır.

[11] Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğünün 25. maddesine göre, belediyelerin özel bir kanuna veya meclis kararına dayanmadan, kısa süreli dahi olsa hiçbir borçlanma yapamıyacakları belirtilmektedir. Ayrıca 1580 sayılı BK.'nun 72. maddesine göre, belediye meclisinin 25 yıldan fazla süreli borç alıp verme kararları, İl İdare Kurulunun görüşü üzerine, valinin uygun görüşü ve Danıştay'ın kararıyla kesinlik kazanmaktadır.

[12] Avans, ilerideki bir alacağına sayılmak üzere önceden verilen paradır. Belediyeler avans alabilecekleri gibi verebilirlerde(**PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.81; Kubilay **TAŞDEMİ**/Ramazan **ÖZKEPİR,** "Belediye Başkanı ve Meclis Üyelerinin El Kitabı", Adil Yayınevi, Ankara-1998, s.73,158).

[13] Belediye taşınmazlarının kiraya verilmesi konusunda, 1580 sayılı BK.'nun 70. maddesinin 10. bendine göre, üç yıldan fazla süreli veya yıllık kira bedeli 10.000 liradan fazla olan kira sözleşmelerinin meclis tarafından karara bağlanacağı belirtilmiştir. 8.9.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ise, belediyeleri de bu kanun kapsamına almış ve 13/5. maddesiyle belediyelerde bu işlerin encümen tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Bazı yazarlar Devlet İhale Kanunu, 1580 sayılı BK.'nun 70. maddesinin 10. Bendini kaldırdığını belirtmektedirler(**TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.74). Oysa üç yıldan fazla süreli liraya verme işlerinde, belediyelerin kendi özel kanunları gereğince(2886 sayılı Devlet İhale Kanunu m.64/II), önce belediye meclisinden karar alınması ve daha sonra encümenin kira ihalesinin yapması gerekir(**PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.61; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.91).

[14] Örneğin kirada buluna bir taşınmazın nikah salonu veya okuma salonu haline getirilmesi, taşınmaz malların satılması, bir hizmet binasının kira getirir iş hanı haline getirilmesi gibi işler belediye meclisi tarafından karara bağlanır.

[15] Karşılıksız bağışlar doğrudan belediye başkanı tarafından kabul edilebilir.

[16] 18.10.1954 tarih ve 209/291 sayılı Danıştay Genel Kurulu kararıyla, bu konuda belediye meclisinin yetkili olduğu kabul edilmiş ve sonraki gelişmeler de bu yönde olmuştur(**DÖNMEZ,** Mahalli İdarelerin Yapısı, s.147 vd.).

yapılır. Ancak meclisin bu işlere ilişkin kararlarının bir çoğu vesayet makamlarının onayı ile kesinlik kazanmaktadır.

2- Bazı Vergilerin Oranlarının ve Belediye Tarafından Yapılan Hizmetlerin Ücretlerin Belirlenmesi

Kanunla konulan belediye vergilerinin, yine kanunla(bazı hallerde Bakanlar Kurulunca) belirlenen alt ve üst sınırları arasında kalmak koşuluyla, oranlarının, tarifelerinin ve taksitlerinin belirlenmesi belediye meclisi tarafından karara bağlanır(1580 sayılı BK.'nun m. 70/7,112; 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu m.96). Yine aynı şekilde, 1580 sayılı BK.'nun70. maddesinin 8. fıkrasına göre, belediye tarafından görülen hizmetlerin karşılığı olarak alınacak ücretlerin miktarları meclis kararıyla belirlenir[17]. Örneğin kamuya açık dinlence ve eğlence yeri açma ruhsatı ücretleri, terminal ve otopark işletme ücretleri[18], tehlikeli ve patlayıcı maddelerin depolama ve saklama ücretleri, baca temizleme ücretleri, kanalizasyon ve su tesislerine bağlanma ücretleri, belediyeye ait tiyatro, otel, hayvanat bahçesi ve benzeri yerlerden yararlanma ücretleri belediye meclisi kararıyla belirlenir ve 1580 sayılı BK.'nun 71. maddesi gereğince, mahalli en büyük mülki amirin onayı ile kesinleşir[19]. Görüldüğü gibi, belediye tarafından yürütülen hizmetlerin karşılığı olarak alınacak ücretlerin belirlenmesi bakımından, kamu hizmeti niteliği ağır basan hizmetler ile ticari niteliği ağır basan hizmetler arasında bir ayrım yapılmamıştır[20].

3- Beldenin İsim ve Sınırlarının Belirlenmesi

Belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları, kural olarak beldenin sınırları içinde geçerledir. Ancak belediyelerin sınırları dışında kalmakla beraber, belediyeye komşu

---

[17] Atıl **ÜZELGÜN** / Vahap **DİYARBAKIRLI,** "Belediyelerin Encümen veya Meclis Kararı İle Şehir İçi Ulaşımlarla İlgili Olarak Düzenledikleri Ücret Tarifelerinde veya Diğer Tarifelerde Öğrenci, Öğretmen, Belediye Görevlileri, Yargı Görevlileri Gibi Belli Kesim veya Meslek Mensuplarına Belli Oranda İndirim Yapma veya Ücretsiz Kart Düzenleme Yetkisinin Olup Olmadığı", İçişleri Bakanlığı İnceleme Araştırma Raporları, 1988-1989 Kış Dönemi, Ankara-1990, s.128.

[18] Danıştay 9. Dairesinin 20.10 1982 tarih, 1981/3241 esas ve 1982/4455 sayılı kararına göre, Belediye tarafından yapılan otobüs garajı ile getirilen hizmet sonucu garaja giriş çıkış yapan şehirler arası firma otobüslerinden ücret alınmasına ilişkin tarife kararında kanuna aykırılık yoktur(**PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.87).

[19] Danıştay 1. Dairesi 14.2.1989 tarih, 1989/178 esas ve 1989/185 sayılı kararına göre, ücret tarifesine ilişkin belediye meclisi kararının valilik tarafından değiştirilerek onanması mümkün değildir(**PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.88).

[20] **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.83-85.

olan ve bu nedenle "mücavir alan"[21] olarak kabul edilen yerlerde de belediyelere birtakım kontrol ve sorumluluklar tanınmıştır. Belediyelerin bu görev ve yetki alanlarına ilişkin sınırların belirlenmesi ve gerektiğinde değiştirilmesi, belediye meclisi tarafından görüşülerek karara bağlanmaktadır(1580 sayılı BK.m.4,5; 3194 sayılı İmar K. m.45). Belediye meclisinin sınırların belirlenmesine ilişkin kararları, beldenin nüfusu 80 binden az ise İl İdare Kurulunun, 80 binden fazla ise İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşmektedir(1580 sayılı BK.m.6). Sınırların belirlenmesi bakımında, Bakanlığa belediye meclisinin yetkilerini sınırlandıran oldukça geniş yetkiler tanınmıştır(3194 sayılı İK.m.45).

Aynı şekilde beldelerin birleştirilmesi, bir kısmının ayrılarak ayrı bir belde haline getirilmesi veya bir beldenin bir kısmının komşu beldenin sınırları içine alınması yine belediye meclisinin kararıyla olmaktadır(1580 sayılı BK.m.7). 1580 sayılı BK.'nun 8. maddesine göre, belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması,sınırlarının ve isimlerinin değiştirilmesi bakımından da belediye meclisi karar mercii olarak kabul edilmiştir.

Beldenin sınırlarının belirlenmesinde olduğu gibi, isminin değiştirilmesinde de belediye meclisinin kararını gerektirmektedir(1580 sayılı BK.m.9). Bir beldenin isminin değiştirilmesini gerektiren haklı nedenlerin bulunması durumunda, belediye meclisi kararıyla istenilen değişiklik yapılabilir. Ancak bu bakımdan belediye meclisi tek başına yetkili kılınmamıştır. Ayrıca İl İdare Kurulunun kararı, Danıştay'ın görüşü ve Bakanlar Kurulunun onayı aranmıştır.

4- Kentsel Gelişimi Yönlendirecek İmar ve Altyapı Hizmetleri İle İlgili Konuları Karara Bağlamak

Kent ve kasabanın gelişiminin kontrol altına alınması ve yönlendirilmesini sağlayacak ve gelecekteki şeklini belirleyecek planların, imar programlarının, kanalizasyon, su, havagazı ve aydınlatma gibi hizmetlerin yapılmasıyla ilgili konular, Belediye Kanunu ve İmar Kanununda öngörülen koşullara uygun olarak, belediye meclisi tarafından görüşülerek karara bağlanır(1580 sayılı BK.m.70/9). 3194 sayılı İmar Kanununa göre, belediye tarafından yapılan veya yaptırılan imar planlarının

[21] Mücavir alan, 3194 sayılı İmar Kanununun tanımlar başlığını taşıyan 5. maddesine göre, imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğunda olan yerlerdir.

onaylanması ve bunlarda değişiklik yapılması(m.8/b); imar planının yürürlüğe girmesinden sonra hazırlanacak 5 yıllık imar programlarının onaylanması(m.10/I); nüfusu 10.000'i aşmayan belediyelerde imar planı yapılmasının zorunlu hale getirilmesi(m.7/b) belediye meclisinin kararıyla olur[22].

3194 sayılı İmar Kanununda, söz konusu kanunun 8 ve 9. maddelerine göre kesinleşen imar planlarının uygulanmasını sağlamak üzere yapılan 5 yıllık imar programlarının kesinleşmesinin, belediye meclisinin kararıyla olacağı açıkça belirtilmiştir. Dolayısıyla imar programlarının yapılması bakımından belediye meclisleri oldukça geniş bir yetkiye sahiptir[23]. Fakat aynı serbestinin, imar planlarının yapılması bakımında olduğunu söylemek zordur. İmar Kanunun 8. maddesinde yine imar planlarının belediye meclisinin onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmekle beraber, İmar Kanunun 9. maddesiyle Bayındırlık ve İskan Bakanlığına, belediyeler tarafından yapılan veya yaptırılan imar planları üzerinde, yasada belirtilen koşullara uygun olarak, sadece ilgili belediyeye bilgi vermek suretiyle, değişiklik yapma ve resen onama gibi oldukça geniş yetkiler tanındığı görülmektedir.

Aynı şekilde kentleşmenin yönlendirilmesiyle ilgili olarak, belediye meclisleri ihtiyaç olduğu ve gerek görüldüğü takdirde, belediye konutları yapılmasını ve bu konutların belde de oturanlara satılması ve ya kiraya verilmesini belediyenin zorunlu görevleri arasına alınmasına karar verebilir(1580 sayılı BK.'nun Ek m.2,3). 20.7.1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Kanununun 8. maddesi gereğince, gecekondu önlenme ve ıslah ve tasfiye bölgelerinin belirlenmesi, belediye meclisinin kararı ve İmar ve İskan Bakanlığının onayı ile olmaktadır.

1580 sayılı BK.'nun 70. maddesinin 3. fıkrasına göre, kentin sokak ve meydanlarının plan ve programlara uygun olarak düzenlenmesi, isim ve numaralandırılması; buraların döşenmesi, ağaçlandırılması, süslenmesi ve aydınlatılması; duracak dinlenecek yerlerin yapılması ve iyi durumda bulundurulması ve kentin lağım ve çukurlarının yapım ve onarımıyla ilgili çalışma programları belediye meclisi tarafından görüşülerek karara bağlanır.

---

[22] Son nüfus sayımına göre, nüfusu 10.000 'i geçen yerlerde imar planı yapılması zorunludur(3194 sayılı İmar Kanunu m.7/b).

[23] Eski kanuna göre, imar planının onaylanmasından sonra, belediyeler 4 yıllık imar programları hazırlayıp onay için bakanlığa göndermeleri gerekmekteydi (6782 sayılı Eski İmar Kanunu m.30).

5- Belediye Personelinin Kadro ve Atama İşlemlerinin Karara Bağlanması

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 33. maddesi ve 13.12.1983 tarih ve 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 5. maddesi gereğince, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerde memur kadrolarının kurulması, kaldırılması ve bu kadrolarda yapılacak değişikliklerin, gerekçeli olarak hazırlanacak belediye meclis kararına dayanması gerektiği belirtilmektedir. Memur kadroları gibi, bu kurumlarda sürekli işçi kadrolarının kurulması için de belediye meclisinin gerekçeli kararı gerekmektedir(657 sayılı DMK.m.4; 190 sayılı KHK.m.11/c). Belediyelerde memur ve sürekli işçi kadrolarının kurulması için, belediye meclisi kararı gerekmekle beraber, bu konuda belediye meclisleri tam yetkili kılınmamıştır. Belediyelerde memur kadrolarının kurulması için meclis kararına ek olarak, ayrıca bu istemin İçişleri Bakanlığı tarafından uygun görülmesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi Başkanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulunun karar vermesi gerekmektedir. Sürekli işçi kadrolarının kurulması için de, aynı şekilde meclis kararına ek olarak Devlet Personel Dairesi Başkanlığının görüşü ve İçişleri Bakanlığının vizesi gerekmektedir.

Belediyelerin kendi kadrolarını oluşturabilmeleri açısından, bu şekilde uzun bir prosedürün öngörülmesi ve bu yetkinin büyük ölçüde merkezi yönetimin takdirine bırakılması, yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi ile bağdaşmadığı açıktır[24]. Bu durumda, geçmiş uygulamalara baktığımız zaman, hemen merkezi yönetimin bu yetkilerinin tamamen kaldırılarak, belediyelerin kendi kadrolarını kendi organlarınca serbestçe karara bağlamaları yönündeki önerilerin de, ülkemizin gerçekleriyle bağdaşmayacağı aynı derecede açıktır[25]. Dolayısıyla öncelikle yerel karar mekanizmalarına, oluşum ve işleyiş açısından daha demokratik nitelikler kazandırmak gerekir. Bu gelişmelere bağlı olarak daha sonra vesayet yetkileri yeniden gözden geçirilerek, bu yetkiler üzerinde gerekli kısıtlama ve değişiklikler yapılmalıdır.

---

[24] Orhan **PİRLER**/Erol Zihni **GÜRSOY**/Ahmet **BAŞSOY**, "Belediyelerde Teşkilatlanma-Kadro İhdası Personel İstihdamı ve Eğitimi", Türk Belediyecilik Derneği/Konrad adenauer Vakfı yayını, Ankara-1999, s.73.

[25] Belediyeler işçi ve memuruyla politize olmuş bir teşkilat haline gelmiştir. Yeni seçilen başkanın hizmetleri engellenmektedir. Bu defa yeni başkan yeni elamanlar almakta ve böylece iş yapmayan gereksiz personelle belediyeler dolmuştur(H. Okan **MERZECİ**, "Belediyelerde Personel Problemi", Yeni Türkiye, S.4, Yıl.1995, s.415). Aynı yönde değerlendirmeler için bkz.: Nuri **TORTOP**, Güneydoğu ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, 26-27 Ekim Diyarbakır-1994, s.102.

Belediyelerde kadroların oluşturulmasında olduğu gibi, belediye personelinin atanması bakımından da belediye meclisinin kararı gerekmektedir. 1580 sayılı BK.'nun 96. Maddesinin, B bendinin, 2. fıkrasına göre, belediye personelinin atanması bakımından, yasada belirtilen istisnalar dışında[26] belediye başkanı yetkilidir. Hatta 1983 ve 1985 yıllarında yapılan düzenlemelerle belediye başkanlarının atama yetkisi daha da genişletilmiştir[27].

Ancak belediye başkanı belediye personelinin atanmasına ilişkin bu yetkilerini tek başına kullanamamakta, atama işleminin tamamlanabilmesi için, yasada belirtilen istisnalar dışında[28], tüm atama işlemlerinin meclisin onayına sunulması gerekmektedir. Belediye meclisinin onayı sadece dışarıdan yapılan ilk atamalar için değil, başka kurumlardan naklen yapılan atamalar için de zorunludur[29]. Buna karşılık belediye memurlarının asaletlerinin tasdikiyle, bunların kurum içinde görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi işlemlerinin meclisin onayına sunulması gerekmez. Bu tür işlemler doğrudan doğruya belediye başkanının yetki ve takdirine olan işlemlerdir. Belediyelerde yapılacak memur atamalarının meclisin onayına sunulmaması veya atamanın meclis tarafından onaylanmaması durumunda, memurun görevine son verilmesi gerekmektedir[30]. Aksi halde belediye başkanının cezai ve mali sorumluluğu söz konusu

---

[26] Örneğin, 1580 sayılı BK.'nun 94. maddesinin B ve C fıkralarına göre, başkanları İçişleri Bakanlığı veya vali tarafından atanan belediyelerin memurları yine ilgili vali ve kaymakamlar tarafında atanır ve görevden alınır.

[27] 13.12.1983 tarih ve 181 sayılı KHK. ile belediyelerin sağlık personelinin atanmasına ilişkin Sağlık Bakanlığının yetkisi kaldırılmış. Yine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığının, belediyelerde ziraat mühendisi, veteriner hekim, hayvan sağlık memuru ve teknik personelin atanmasına ilişkin yetkilerine 6.3.1985 tarih ve 3161 sayılı yasayla son verilmiştir(**PAZARCI,** Belediye Meclislerinin s.125).

[28] Atanma işlemlerinin meclisin onayına sunulması gerekmeyen belediye personeli şunlarla sınırlıdır: 1)- 3030 sayılı Kanun kapsamına giren büyük şehir belediyelerinin memurları, 2)- 1580 sayılı BK.'nun 107. maddesi gereğince doğrudan doğruya belediye başkanın emri altında olan belediye zabıta memurları ile itfaiye ve ölçü ve ayar memurları, 3)- Belediye meclisi üyeleri arasından seçilerek görevlendirilen belediye başkan yardımcıları, 4)- 1580 sayılı BK.'nun 94. maddesi gereğince, atanmış belediye başkanlığının uygulandığı belediyelerde vali ve kaymakamlar tarafında atanan tüm belediye memurları(T. Tamer **AKALIN / Ali BİLİR,** "Belediyelerde Memur Atamalarının Meclisin İlk Toplantısında Onaylanması Meselesi", İnceleme Araştırma Raporları 1985-1986 Kış Dönemi, Ankara-1986, s.111; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin s.126).

[29] Danıştay 1. Dairesinin 14.4.1991 tarih, 1191/16 esas ve sayılı kararına göre, 657 sayılı DMK.'na tabi kurum ve kuruluşlardan belediye başkanı tarafından yapılan naklen atamalar, belediye açısından ilk atama niteliğindedir ve dolayısıyla bu tür atamalarında 1580 sayılı BK.'nun 96. Maddesinin (B) bendi gereğince belediye meclisinin onayına sunulması gerekir. Yücel **AKIN,** "Belediyelerde Aday Memurlar İle Diğer Kurumlardan Naklen Gelen Memurların Atama Onaylarının Belediye Meclisinin Tasdikine Sunulması", Yerel Yönetim ve Denetim, C.2, S.10, Kasım-1997, s.25; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin s.125.

[30] **AKIN,** s.26. Ancak meclisin ilk toplantısında onaya sunulmayan ve asaletin tasdiki için gerekli süre geçtikten veya asaleti tasdik edildikten sonra, kısaca hukuken sakat olan idari işlem istikrar kazandıktan

olabileceği gibi, ayrıca 1580 sayılı BK.'nun 61 ve 76. maddeleri gereğince siyasi sorumluluğu da söz konusu olabilir.

Belediye meclisi, onayına sunulan atama işlemlerini sadece yasa, tüzük ve yönetmeliklere uygunluk açısından incelemekle yetkilidir. Başka bir neden ve gerekçeye dayanarak atama işleminin onaylanmamasına karar veremez. Danıştay 1. Dairesi 21.6.1984 tarih, 1984/148 esas ve 1984/141 sayılı kararına göre, belediye meclisinin memur atamalarının inceleme yetkisi, atamaların yasa, tüzük ve yönetmeliklere uygun olup olmamasıyla sınırlı olduğundan, onaylanmama yönündeki kararların bir gerekçeye dayanması ve bu gerekçenin kararda belirtilmesi gerekmektedir[31]. Belediye meclisinin yasalarda belirtilmeyen kriter ve gerekçelere dayanmayan onamama kararlarına karşı, belediye başkanı ve ilgililer 1580 sayılı BK.'nun 73. maddesine göre, itiraz edebilecekleri gibi, 2575 sayılı Danıştay Kanunu. 2576 sayılı İdare Mahkemeleriyle ilgili Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun ilgili maddelerine göre idari yargıda iptal davası da açabilirler.

Belediye başkanı tarafından belediyeye atanan memurların, atama işlemlerinin tamamlanabilmesi için, belediye meclisi tarafından onaylanması zorunluluğu, belediyelerde başkanların yasalara aykırı ve partizanca kadrolaşmalarının önlenmesi amacına dayanmaktadır. Fakat yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ile ilgili çalışmaların sorunlara ilişkin bölümlerine baktığımızda, belediyelerde siyasal güdülerle gereğinden fazla ve niteliksiz personel istihdam edildiği saptamalarının yer aldığı görülmektedir[32]. Dolayısıyla meclisin bu görevini gerektiği gibi yerine getiremediği

---

sonra, atama işleminin meclisin onayına sunularak, meclis tarafından atamanın onaylanmadığı gerekçesiyle memurun görevine son verilememesi gerekir. Danıştay'ın benzer usulsüz atama işlemleri ile ilgili kararları da bu yöndedir(**AKALIN / BİLİR,** s.112).

[31] Bu yöndeki diğer kararlar için bkz.: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, "Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları 1978-1995", C.2, Ankara-1997, s.782; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.129-131; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin s.129132; **AKALIN / BİLİR,** s.104,105; **AKIN,** s.23.

[32] Selçuk **YALÇINDAĞ,** "Yerel Yönetimler / Sorunlar ve Çözümler", TÜSİAD Yayını, İstanbul-1995, s.37; **MERZECİ,** s.415. Belediye başkanları geliri personel giderini karşılayamayacak şekilde personel alma yetkisine sahiptir(**TORTOP,** Güneydoğu ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, s.102). Ruşen **KELEŞ** / Can **HAMAMCI,** "Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri", Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Merkezi, Ankara-1994, s.45; Metin **HEPER** / A. Ümit **BERKMAN,** "Türkiye'de Kamu Yönetimi Araştırma ve Eğitiminde Kavramsal Kuram ve Yönetim Sorunları", Amme İdaresi Dergisi, C.12, S.2, Haziran-1979, s.16; Kenan **SÜRGİT,** "Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevleri", Amme İdaresi Dergisi, C.14, S.1, Mart-1981, s.6; Canan **ARIKBAY,** "Yerel Yönetimlerde Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri ve Karşılanma Kaynakları", Milli Prodüktivite Merkezi Yayını: 511, Ankara-1993, s.10; İlhan **TEKELİ,** "Belediyecilik Yazıları(1976-1991)", IULA-EMME. Yayını, İstanbul-1992, s.187.

anlaşılmaktadır. Bu amacın gerçekleşebilmesi için ilk olarak, adaylık koşulları ve aday belirleme sürecinden başlayarak seçim sistemine kadar, süreçte yer alan bütün unsurların bu göreve bilgili, yetenekli ve deneyimli kişilerin seçilmesini sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekir. Bu konulara ilişkin öneriler yukarıda ilgili bölümlerde ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır.

İkinci olarak, atamaların yasalara uygun olup olmadığını denetleyecek olan meclis üyelerinin öncelikle bu yasa ve tüzükleri bilmeleri gerekir. Bu ve benzeri ihtiyaçlar meclis üyelerinin eğitim sorununu gündeme getirmektedir. Belediye meclis üyelerinin eğitim sorunu genel olarak iki şekilde çözümlenebilir. Birinci seçenek, meclis üyeliğine seçilebilme koşulu olarak, belediyecilik eğitimi almış olmak veya ilkokul mezunu olmaktan daha yüksek eğitim görmüş olmak gibi bir koşul öngörülebilir. Ancak bu durumda, seçilebilme özgürlüğü önemli ölçüde kısıtlanmış olacaktır. Hele bunu belediyecilik eğitimi almış olmak gibi, daha spesifik bir konuyla sınırlandırmak, toplumun büyük bir kesimine yerel meclis üyeliğine seçilebilme yolunun kapatılması demek olacaktır.

Bugünkü durumda dahi, yerel meclislerin toplumu yeterince temsil etmediği yönündeki eleştiriler ve temsil tabanının genişletilmesi yönündeki öneriler dikkate alındığında, belediyecilik eğitimi almış olmanın seçilebilme koşulu olarak kabul edilmesinin gerçekçi olmayacağı anlaşılmaktadır. Çünkü belki birçok yerde siyasi partiler tarafından gösterilmesi gereken aday sayısı kadar, bu koşula sahip istekli bulunamıyacaktır. Ayrıca belediye hizmetlerinin giderek teknik nitelik kazandığı günümüzde, belediye hizmetleri için sadece kamu yönetimi anlamında belediyecilik eğitimi almış olmak da yeterli olmayacağı acıktır. Bazı hizmetler mimarlık bilgisini, bazıları şehircilik bilgisini, bazıları mühendislik bilgisini, bazıları muhasebe bilgisini kısaca her hizmet türü ayrı bir uzmanlık gerektirmektedir.

Bu nedenlerle belediyecilik eğitimi almanın seçilebilme koşulu olarak kabul edilmesi, yerel demokrasimiz açısından sağlıklı bir çözüm olmayacaktır. Fakat siyasi parti teşkilatlarının bu niteliklere sahip kişileri aday göstermeleri özendirilmelidir. İkinci seçenek ise, seçimlerden sonra meclis üyelerinin görevleriyle ilgili genel olarak bilgilenmelerini sağlayacak şekilde bir kurs veya seminerden geçirilmeleridir. Elbette bu seçenek düzenli bir belediyecilik eğitimi almış olmaya göre yetersiz olacaktır. Fakat

birinci seçeneğe göre ülkemiz koşullarıyla tutarlılığı ve uygulanabilirliliği daha yüksek olan bir öneridir. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın, Yerel ve Bölgesel Seçilmiş Temsilcilerin Statü ve Çalışma Şartlarına İlişkin Tavsiye Kararları da bu yöndedir[33]. Meclis üyeleri, belediye yönetimi ve belediye hizmetleri konusunda bir kurs veya seminerden geçirildikten sonra, bu konular da deneyin kazanmaları kendilerinin özverisine, partilerinin çalışmalarına ve zamana bırakılmalıdır. genel olarak bilgilendirici kitap ve yayınlar hazırlanmalıdır. Ancak bunun için kitap ve büroşür gibi her türlü yayınlar hazırlanarak gerekli ortam oluşturulmalıdır.

Üçüncü olarak meclis üyelerine, memur alımı için yapılan sınavdan atanan memurun eğitim ve kişisel durumuna kadar, her türlü bilgiye kolaylıkla ulaşılabilme olanağı sağlanmalı ve ayrıca inceleme süreci her türlü usulsüzlüğü ortaya çıkaracak şekilde açık hale getirilmelidir. Ayrıca meclisin atama işlemlerini inceleme yetkisinin kapsamı, yerindelik denetimine varmayacak şekilde genişletilebilir.

6- Yönetmelik ve Benzeri Düzenleyici İşlemlerin Yapılması

Belediyeler görevlerini yürütebilmek için görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla yönetmelik çıkarabilirler. Bu tür düzenleyici işlemlerin yapılması belediye meclisinin görev ve yetkisine girmektedir. Örneğin belediyelerin yapacağı en önemli hizmetlerden biri, 1580 sayılı BK.'nun 19/2. maddesi gereğince, beldenin ve belde halkının düzen, sağlık ve

---

[33] Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansının 18 Ekim 1983 tarih ve 18. dönem toplantısında alınan 142 sayılı kararında bu konuda şu tavsiyelerde bulunulmaktadır: a- Yerel veya bölgesel yönetimle ilgili görevleri olan yeni meclis üyelerini bilgilendirmek için programlar düzenlemek ve elkitapları hazırlamak, b- Yeni veya mevcut mevzuat, denetim araçları, mali hususlar vb. hakkında yerel meclis üyelerini bilgilendirmek amacıyla yazılı doküman hazırlamak; seminerler veya kurslar düzenlemek, c- Tüm meclis üyelerinin yerel veya bölgesel politika üretimi ve yönetimiyle ilgili yeterli dokümantasyon hizmetlerine girmelerini temin etmek, d- Seçilmiş temsilciler ile belediye veya bölge memurları için ortak bilgilendirme seminerleri düzenleme olanağını araştırmak(Enis **YETER** / Mustafa **DÖNMEZ,** "Avrupa Konseyi'ne Üye Ülkelerde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Seçilmiş Temsilcilerinin Statüleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım-1995, s.73). Ancak, ülkemizde belediye başkanları ve meclis üyeleri ile ilgili olarak yapılan bir çalışmada, başkan ve meclis üyelerinin eğitimi konusunda elde edilen veriler karşı görüşü destekler niteliktedir. Adaylık için eğitim koşulu aranmalımıdır? Sorusuna anketi cevaplandıran yerel siyasetçilerin toplam % 65.07'si evet, % 32.8'i hayır yanıtını vermiştir(**KELEŞ / HAMAMCI,** s.47). Fakat bu soruya evet diyenler, büyük olasılıkla bunun uygulanabilirliliğini düşünmeden ve bir kısmı kendileri bu koşula sahip olduğundan, bir kısmı da eğitimin her zaman iyi bir şey olduğu güdüsüyle yanıtlamış olabilirler. Anketi cevaplandıranların % 94.6 gibi büyük bir çoğunluğunun, yerel siyasetçilerin belediyecilik eğitimimden geçirilmesi yönünde görüş bildirmiş olmaları bu düşünceyi doğrulamaktadır. Cevat **GERAY,** "Belediye

esenliğini sağlamaktır. Bu hizmetlerin yürütülmesine ilişkin ilkeler ve yöntemler meclis tarafından karara bağlanacak bir yönetmelikle belirlenir. Yine belediye tarafından kurulacak hallerin düzen ve işleyişi belediye meclisi tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir. 1580 sayılı BK.'nun 71. maddesi gereğince, zabıta yönetmeliğinin tamamlanması mahallin en büyük mülki amirin onayı ile olur. Sağlı zabıta yönetmeliğinin tamamlanabilmesi ise, hem Sağlık Bakanlığının hem de İçişleri Bakanlığının onayı ile olur. Yönetmelik gibi sürekli uygulanacak ve kural işlemlere ülke genelinde bir standart getirilmesi ve uzmanlar tarafından gözden geçirilmesi açısında merkezi yönetim makamlarının bu onama yetkisi, yerinde kullanılmak koşuluyla gerekli olabilir.

7- Belediye Başkanı ve Meclis Üyeleri Tarafından Görüşülmesi İstenen Konuları Karara Bağlamak

Belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 1580 sayılı BK.'nun 70. maddesinde meclisin görev ve yetkileri tek tek sayılmış ve en son bendiyle de bir genel yetki kuralı konulmuştur. Söz konusu bende göre, belediye meclisi belediyelerin görev ve yetkisi dahilinde olmak koşuluyla, belediye başkanı tarafından meclise getirilen veya meclis üyelerinden biri yada birkaçı tarafından önerilen sair konuları görüşüp karara bağlamaya yetkilidir.

Ancak belediye meclisinin bu şekilde görüşüp karara bağlayacağı işler, belediye başkanı veya belediye encümeninin görev ve yetki alanına giren işlerden olmaması gerekir[34]. Danıştay 9. Dairesinin 14.9.1964 tarih ve 181/175 sayılı kararına göre, belediye meclisinin görev ve yetkileri 1580 sayılı BK.'nun 70. maddesinde sayılmış olduğundan ve bunlar arasında belediye başkanını yasal yetkilerini kısıtlayabileceğine dair bir hüküm bulunmadığından, belediye meclisinin başkanın yasal yetkilerini kısıtlayacak şekilde karar alması mümkün değildir[35]. Aksi halde, 1580 sayılı BK.'nun 74. maddesine göre, belediye meclisinin yasal olarak görev ve yetki alanına girmeyen konularda alacağı kararlar iptal edilebilir. İl merkezi dışında bir belediye meclisinin,

---

Başkanları ve Meclis Üyelerinin Eğitim Gereksinimleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.4, Temmuz-1994, s.3.

[34] Ahmet **KARA,** "Belediye Meclis ve Encümenleri", Mahalli İdareler Dergisi, Temmuz-1996,s.18; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.97; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.75.

[35] Fakat Danıştay 10. Dairesi 31.1.1991 tarih ve 2199/231 sayılı kararında, belediye encümeni kararıyla açıkça yasaya aykırı bir şekilde yapılan arsa satışına ilişkin ihale işleminin belediye meclisi tarafından geri alınabileceğine belirtmiştir.

görev ve yetki alanına girmeyen bir konuda alacağı kararlar, valinin istemi üzerine İl İdare Kurulu tarafından; il merkezi belediye meclislerinin görev ve yetki alanına girmeyen konularda alacağı kararlar ise, İçişleri Bakanlığının istemi üzerine Danıştay tarafından incelenerek onanır veya iptal edilir.

8- Belediye Meclisinin Diğer Göre ve Yetkileri

Elbette belediye meclislerinin görev ve yetkileri buraya kadar sayılanlarla sınırlı değildir. 1580 sayılı BK.'nun 70. maddesinin dışında diğer maddelerle ve ayrıca başka yasalarla da belediye meclislerine birçok görev ve yetki verilmiştir. Bunların bazıları kısaca şöyle sıralanabilir: Başta meclis başkan vekilliği, divan katipliği, meclis ihtisas komisyonu üyelerinin belirlenmesi(1580/62) ve belediye encümenin seçilmiş üyelerinin belirlenmesi(1580/77) olmak üzere, mahalli idareler birliği meclisine katılacak üyelerin seçilmesi(1580/140), iller bankası genel kuruluna sırası geldiğinde katılmak üzere bir üyenin seçilmesi(4759 sayılı K. m.12), kadastro ve tapu tahrir komisyonuna iki üyenin seçilmesi(2163 sayılı K. m.10), satış komisyonuna belediye adına katılacak üyenin seçilmesi(6183 sayılı K. m.90) ve muhtaç çiftçilere ödünç tohumluk verilmesi konusundaki ihtiyaç komisyonuna katılacak üyenin seçilmesi(5254 sayılı K.m.2) belediye meclisi tarafından yapılır. Ayrıca başkanla encümen arasında çıkacak uyuşmazlıkların çözümlenmesi ve meclis üyelerinin istifa etmiş sayılması gibi konular da belediye meclisi tarafından karara bağlanır[36].

Belediye meclisi gündemine gelen konuların karara bağlanmasında meclis alt komisyonları son derece etkin bir konuma sahip olduklarından, komisyon üyelerinin belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Çünkü meclis gündemine getirilen esasa ilişkin bir çok konunun meclis aşamasında görüşülmesi ve karara bağlanması, genellikle incelenmek üzere ilgili komisyona havalesine ve komisyondan geldiği şekliyle kabulüne biçiminde işlemektedir. Dolayısıyla meclis komisyonlarının iktidar ve muhalefetin ne oranda temsil edileceği ve komisyonların oluşumu, meclis kararlarının niteliği ve karar mekanizmasının demokratik bir şekilde işlemesi açısından, gözden uzak kalan, fakat önemli ölçüde etkinliğe sahip olan bir konuma sahiptir. Belediyelerde kamu politikalarının oluşturulması bakımından bu derece etkin bir fonksiyona sahip olan

---

[36] Ahmet Sezai **AYDIN**, "Belediye Başkanı İle Meclis ve Encümen Arasında Çıkacak Anlaşmazlıklar ve Bunların Çözüm Yolları", İlle ve Belediyeler Dergisi, Y.27, S.311, Eylül-1971, s.397-401.

meclis ihtisas komisyonlarının oluşum ve işleyişi ile ilgili tartışma ve önerilere, ileride belediye meclisinin toplantı ve çalışma yöntemi konusunda ayrıca değinilmiştir.

B- DENETİM NİTELİĞİNDEKİ GÖREV VE YETKİLER

Belediye meclisi, belediye hizmetlerinin yürütülmesi ve belediye faaliyetlerine ilişkin denetimlerini bunların görüşülüp karara bağlanması esnasında dolaylı olarak yapabileceği gibi, ayrıca 1580 sayılı BK.'nun 61, 64 ve 76. maddelerinde özellikle bu amaç için düzenlenen yöntemlerle de doğrudan doğruya yapabilir. Belediye meclisi, belediyenin yürütme organı üzerinde doğrudan doğruya kullanacağı denetim yetkisini soru, gensoru ve belediye başkanının yıllık çalışma raporunun görüşerek oylanması olmak üzere üç şekilde yerine getirebilir. Gensoru ve başkanın yıllık çalışma raporunun yetersiz görülmesi, meclis üyelerinden ayrıca doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelen belediye başkanının düşürülmesine kadar giden bir yol açması dolayısıyla, yürütme üzerinde meclise tanınan son derece önemli ve etkili denetim yetkilerdir.

1- Belediye Başkanının Yıllık Çalışma Raporunun Görüşülerek Oylanması

1580 sayılı BK.'nun, 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı kanunla değişik 76. maddesine göre, "Belediye başkanı belediye meclisinin her toplantı dönemi başında meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair senelik bir çalışma raporu verir. Meclis rapordaki izahatı meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile yeterli görmezse, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahalli en büyük mülkiye amirine gönderilir. Vali bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli mütalaasıyla bir ay zarfında karar verilmek üzere Danıştay'a sunar. Danıştay'ca yetersizlik kararı verildiği takdirde belediye başkanı düşer".

Madde metninden anlaşılacağı gibi bu düzenlemeyle, bir bakıma belediye başkanının yıllık çalışmaları hakkında meclis önünde hesap vermesi öngörülmektedir[37]. Belediye başkanı belediye hizmetlerini, meclis tarafından belirlenen politikalar ve alınan kararlar doğrultusunda yürütmesi gerektiğinden, bunun denetiminin sağlanması

[37] Selçuk **HONDU**, "Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçlar ve Yargılama Usulleri", Türk İdare Dergisi, S.387, Haziran-1990, s.119.

için her yıl çalışmalarıyla ilgili meclise bir rapor sunması zorunluluğu getirilmiştir. Bu şekilde meclis üyeleri başkan tarafında sunulan yıllık çalışma raporunu gözden geçirerek hem denetim görevlerini daha etkin bir biçimde yürütebilme, hem de belediyenin genel durumu hakkında bilgi edinerek, bir sonraki dönemde yapılması düşünülen hizmetlere ve dolayısıyla verecekleri kararlara ilişkin stratejilerini belirleme olanağına kavuşurlar[38].

Ancak, değişik siyasi partilere mensup üyelerden oluşan belediye meclislerinde, bu yola çoğu zaman maddenin konuluş amacı dışında, siyasi ve duygusal nedenlerle belediye başkanını yıpratmak ve çalışmalarını aksatmak amacıyla sıkça başvurulduğu görülmektedir. Konuya ilişkin yargı karalarındaki çeşitlilik, bu durumu açıkça ortaya koymaktadır[39]. Danıştay bu maddenin konuluş amacı dışında, siyasi düşüncelerle kullanılmasını önlemek için, değişik kararlarıyla bu konuda bir takım kıstaslar ve koşullar geliştirmiştir. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

a- Çalışma Raporunun Mecliste Görüşülerek Yetersiz Bulunması

Belediye başkanının yıllık çalışma raporunu, meclisin hangi toplantısında sunması ve görüşülmesi gerektiği konusunda ilgili yasa maddesinde yeterli açıklık yoktur. 1580 sayılı BK.'nun 76. maddesinde sadece, "her toplantı dönemi başında" denilmektedir. Uygulama ve yargı kararlarına göre, Haziran ayı toplantısı dönem başı toplantısı olarak kabul edilmekte[40] ve belediye başkanının çalışma raporuna ilişkin görüşmeler bu toplantıda yapılmaktadır. Çalışma raporunun sunulacağı toplantının belirlenmesi, bunun dışında başkandan çalışma raporu istenememesi ve rapor verilmediği gerekçesiyle başkanın düşürülmesine karar verilememesi açısından önem arz etmektedir[41].

Bu doğrultuda belediye başkanı, geçmiş bir yıla içinde yapılan veya devam eden hizmetlere ilişkin çalışmalarını içeren bir raporu, Haziran ayı olağan toplantısında

---

[38] **HONDU,** "Belediye Meclislerinin Feshi, s.120.

[39] Selahattin **HATİPOĞLU,** "Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri", Türk İdare Dergisi, S.397, Aralık-1992, s.70-72; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.109-114; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.87-95; Selçuk **HONDU,** "Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri ve Belediye Meclislerinin Feshi Konularında Bir İnceleme", Danıştay Dergisi, S.66-67, Y.17, 1987, s.18vd.

[40] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, 4.Baskı, s.560; **HONDU,** Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri, s.18; **HATİPOĞLU,** s.70.

[41] Danıştay 11. Dairesinin 1975 tarih ve 387/ 3788 sayılı kararına göre, "Haziran ayı olağan toplantısında okunması gereken çalışma raporunun, Şubat ayı olağan toplantısında okunması ve kapsamın yeterli görülmemesi nedeniyle, meclisin başkan hakkında yetersizlik kararı vermesinde isabet yoktur."

meclise sunar. 1580 sayılı BK.'nun 76. maddesinin 1. fıkrasına göre, belediye başkanının çalışma raporunun genel olarak meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline ilişkin konuları içermesi gerekmektedir. Fakat çalışma raporu ayrıca, belediye başkanının belediyenin hem yürütme organı hem de temsilcisi olarak, 1580 sayılı BK.'nun 98,99,100. maddelerinde sayılan görevlerinden yapıp yapamadıklarını, yapamamış ise nedenlerini ve yapılması gereken hizmetlerle ilgili açıklamaları da içermesi gerekir[42]. Kısaca başkanın çalışma raporu, geçmiş bir yıllık uygulama sonunda belediyenin yürütmesi gereken tüm hizmetlerle ilgili genel durumu ortaya koyması gerekir[43]. Ayrıca raporda yer alan konuların ayrıntılı, tutarlı ve belgeye dayalı bir şekilde açıklanıp açıklanmaması, raporun yeterliliği konusunda belirleyici olacağından büyük önem taşır. Örneğin meclis bir önceki yılda gerekli ödenek ayrılarak park, bahçe, yeşil alan ve belli yolların açılması konusunda bir karar almış ise, raporda bu kararın gereğinin yerine getirilip getirilemediği ve kararın gereği yerine getirilememiş ise nedenlerinin açıkça ve belgeye dayalı bir şekilde ortaya konması gerekir. Aynı şekilde belediyenin mali durumu, 1580 sayılı BK.'nun 110 ve devamı maddelerinde ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğünde gelir ve giderler ve bunların toplanma ve harcanma usulleri ve tutulması gereken kayıtlarla ilgili öngörülen ilkelere göre belirlenerek ayrıntılı bir şekilde yer alması gerekir.

Belediye başkanı yukarıdaki şekilde hazırladığı yıllık çalışma raporunu Haziran ayı olağan toplantısında mecliste okur ve gerekli açıklamaları yapar. Ancak, hemen şunu belirtelim ki, belediye başkanının yıllık çalışma raporunun görüşülerek oylanacağı meclis toplantısının belediye başkanı yerine, belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilen[44] meclis başkan vekillerinden biri tarafından yönetilmesi gerekmektedir(1580 sayılı BK. m. 60). Çünkü bu toplantıda belediye başkanının bir yıllık çalışmaları değerlendirilerek, başarı yada başarısızlığı konusunda bir karar verileceğinden, başkan taraf durumundadır. Görüşmelerde tarafsızlığın sağlanması ve denetim görevinin sağlıklı biçimde yapılabilmesi için, söz konusu toplantının belediye

---

[42] **HONDU**, "Belediye Meclislerinin Feshi, s.119.

[43] Akalın, belediyenin denetim yetkisinin belediyenin bütün işlerini kapsayacağını belirtmektedir (Muzaffer **AKALIN**, s.385).

[44] 1580 sayılı BK.'nun 54. Maddesinin 2. Fıkrasına göre, belediye meclisi kendi üyeleri arasından iki başkan vekili seçer. Başkan bulunmadığı zaman birinci başkan vekili, bu da bulunmazsa ikinci başkan vekili toplantıları yönetir ve alınan kararların ilanı ve ilgili makamlara ulaştırılması işlemlerini yürütür.

başkanı yerine meclis başkan vekili tarafından yönetilmesi öngörülmüştür. Aksi halde çalışma raporunun yetersizliğine ilişkin meclis kararının, bizzat belediye başkanının, başkanlık yaptığı toplantıda alınması durumunda, başkanın düşürülmesi istemi yasal prosedüre aykırı olacağından reddedilecektir[45].

Meclis üyeleri, başkanın sunduğu çalışma raporunu ve yaptığı açıklamaları yeterli görmez veya açıklanmasını istedikleri başka konular olursa, bunlara ilişkin başkana soru yöneltebilirler. Belediye başkanı kendisine yöneltilen bu soru ve eleştirileri tutarlı, inandırıcı kanıt ve belgelere dayalı olarak cevaplandırması gerekir. Bu şekilde çalışma raporu üzerinde görüşmeler ve tartışmalar tamamlandıktan sonra, çalışma raporunun kabul edilip edilmemesi, yani başkanın çalışmalarının yeterli olup olmadığı oylanır. Oylama sonucunda meclis üye tam sayısının 2/3'ü başkanın çalışmalarının yetersiz olduğu yönünde oy kullanırlarsa, belediye başkanının düşürülmesi süreci başlamış olur. Başka bir deyişle belediye meclisinin, başkanın çalışma raporunun yetersizliğine ilişkin kararı, başkanının düşürülmesi sonucunu doğuracak ilk ve en önemli adımı oluşturur. Çünkü belediye meclisinin bu yönde bir kararı olmadan, çalışma raporunun yetersizliği nedeniyle başkanın düşürülmesi mümkün değildir[46].

Meclis üye tam sayısının ve dolayısıyla belediye başkanının çalışma raporunun yetersizliği için gerekli karar yeter sayısının hesaplanmasında, belediye başkanı da bu sayıya dahildir. Ayrıca çoğunluk hesabında kesirli sayı çıkması durumunda, kesirli sayı tam sayıya dönüştürülerek hesap yapılır. Örneğin, meclis için 31 üyenin seçildiği bir belediyede meclis üye tam sayısı, belediye başkanı ile birlikte 32 olacaktır. Bu meclisin başkanın çalışmalarının yetersizliği yönünde karar alabilmesi için, karar yeter sayısı 21 değil, 22 olacaktır[47].

Görüldüğü gibi belediye başkanın çalışmalarının yeterli görülmemesi nedeniyle, düşürülebilmesi için, 2/3 gibi nitelikli bir çoğunluk gerekmektedir. Büyük şehir belediye başkanlarının çalışma raporlarının yetersiz görülebilmesi için ise, bu oran daha

---

[45] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.120.

[46] **HATİPOĞLU,** s.70; **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.121. Danıştay 11. Dairesi 19.9.1979 tarih ve 1733/3659 sayılı kararında, belediye başkanının yıllık çalışma raporunun yetersizliği nedeniyle düşürülmesi hususunda gereğinin takdiri isteğiyle Danıştay'a başvurulabilmesi için meclisin başkanın anılan rapordaki açıklamalarının yeterli görülmediğine dair bir karar alınması zorunlu olduğundan, ... Olayda belediye meclisince verilmiş yetersizlik kararı bulunmadığından ... bu hususa ilişkin isteğin incelenmesinin mümkün olmadığına hükmetmiştir (Danıştay Dergisi, S.38-39, s.345).

[47] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.122; **HATİPOĞLU,** s.71.

da arttırılarak 3/4'e çıkarılmıştır(3030 sayılı K. m.14/VI). Bu düşünce başkanın çalışmaları gerçekten yetersiz ise, normalde başkanın siyasi muhalifi dışında kalan diğer üyelerinde yetersizlik yönünde oy kullanacakları mantığına dayanmaktadır. Dolayısıyla doğrudan halk tarafından ve özellikle bu görev için seçilen belediye başkanlarının, çalışmalarının yetersizliği dışında çeşitli siyasi hesaplar ve duygusal nedenlerle düşürülmelerinin önlenmesi açısından böyle bir çoğunluğun aranması yerindedir. Bu durumu merkezi düzeyde uygulanan parlamenter sistemde, gensoruyla hükümetin düşürülmesi için salt çoğunluğun yeterli olması(1982 Any. m.99,111) durumuyla kıyaslanmaması gerekir. Çünkü parlamenter sistemde hükümet meclis içinden çıkmaktadır.

Oysa belediye yönetimi sistemimiz daha çok başkanlık sistemine benzemekte ve dolayısıyla başkan meclisten ayrı olarak, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Ayrıca şuanda belediye başkanlığı seçimlerinde uygulanan seçim sistemine göre, belediye başkanları genellikle % 25 ile % 35 arasında değişen oy oranlarıyla seçildiklerinde, meclis üyelerinin yaklaşık % 70'i başkanla aynı görüşte değildir. Bu durumda meclis üyelerinin büyük çoğunluğunun salt siyasi nedenlerle, başkanın karşı tarafında yer alması olasılığı yüksektir. Ancak belediye meclis üyeleri yukarıda önerdiğimiz seçim sistemine göre seçilmesi ve ayrıca belediye başkanlığı seçimlerinde iki turlu seçim sistemi uygulanarak, başkanların % 45 ve daha yukarı bir çoğunlukla seçilmelerinin sağlanması durumunda, belediye başkanlarının düşürülebilmeleri için yasada öngörülen karar yeter sayısı oranları düşürülebilir. Yoksa parlamentoda çeşitli pazarlıklarla milletvekili transferlerinin yaşandığı bir ortamda, belediye meclislerinin doğrudan seçilmiş belediye başkanlarını düşürebilmeleri için, mevcut yasal düzenlemelerdeki bu oranların çok yüksek görmemesi gerekir.

Belediye meclisi, başkanın yıllık çalışma raporunu görüşerek yetersiz bulunması durumunda başkanın düşürülme sürecini başlatabilmekle birlikte, meclis salt kendi kararıyla bu sonuca ulaşamamaktadır. Bu konu hakkında son kararın verilebilmesi için dosyanın Danıştay'a gönderilmesi gerekmektedir. Bu durum meclisin etkinliğini azaltıyor gibi görünse de, esasen son sözü söyleme yetkisinin yargı makamlarında

olması dolayısıyla, yerel yönetimlerde istikrarın sağlanmasına yardımcı olmakta ve yerel demokrasinin kısır siyasi çekişmelerle yozlaşmasını önlemektedir[48].

b- Meclisin Yetersizlik Kararının Danıştay'a Sunulması

Belediye başkanı yıllık çalışma raporu hazırlayarak meclisin olağan toplantı dönemi başında meclise sunmaz[49] veya sunulan rapor meclis üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu tarafından yeterli görülmezse, bu karar ve görüşme tutanakları meclis başkan vekili tarafından bir dosya haline getirilerek, Danıştay'a sunulmak üzer mahalli en büyük mülki amire gönderilir. Dosyanın gönderileceği mülki amir, ilçe ve ilçeye bağlı belediyeler bakımından kaymakam, il ve ile bağlı belediyeler bakımında ise validir[50]. Ayrıca meclis başkan vekilinin dosyayı doğrudan doğruya Danıştay'a gönderme yetkisi olmadığı gibi, meclis üyelerinin de Danıştay'dan böyle bir istemde bulunma yetkileri yoktur[51].

1580 sayılı BK.'nun 76. maddesine göre, kaymakam ve valinin, kendilerine gönderilen belediye başkanının çalışma raporunun yetersizliği nedeniyle düşürülmesine ilişkin dosyayı, inceleyerek başkanın düşürülmesi gerekip gerekmediği yönündeki görüşlerini gerekçeli olarak dosyaya eklemeleri gerekmektedir. Mülki amirler, idari vesayet makamı oldukları için belediye başkanlarının çalışmalarını yakından izleyen ve yerel özellikleri bilen kişiler olarak, başkanın çalışmalarının nasıl olduğu ve görevinde başarılı olup olmadığı konusunda bir bakıma kendi raporlarını hazırlayarak dosyaya eklerler. Yargılamaya yardımcı olması açısından böyle bir zorunluluk öngörülmüştür. Aksi halde daha sonra, yargılama safhasında bir ara kararla bu eksikliğin tamamlanması istenmektedir[52].

Vali bu şekilde hazırlanan dosyayı, nihai karar verilmek üzere Danıştay'a gönderir. Bu durumda ilk olarak, söz konusu dosyanın Danıştay'a ulaştırılması vali

---

[48] Muzaffer **AKALIN**, s.387.

[49] Hiç rapor hazırlamayan ve meclisin olağan toplantı döneni başında raporunu meclise sunmayan belediye başkanı için öncelikle düşürme nedeni ortaya çıkmıştır(Danıştay 11. Dairesinin 16.7.1974 tarih ve 3334/1876 sayılı kararı). **HONDU**, Belediye Meclislerinin Feshi, s.125; **PİRLER**, Belediye Meclislerinin, s.58; **PAZARCI**, Belediye Meclislerinin, s.112; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR**, s.95; **HATİPOĞLU**, s.72.

[50] **HONDU**, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi, s.20.

[51] Danıştay 8. Dairesi 11.9.1992 tarih ve 2608/1622 sayılı kararında, 1580 sayılı BK.'nun 76. maddesinde belediye başkanının çalışma raporunun yetersiz görülmesi durumunda yapılacak işlemler belirtilmiştir. ... Buna göre meclis üyeleri tarafından başkanın düşürülmesi istenemeyeceğinden, davacıların istemlerinin incelenmeden reddine hükmetmiştir(**TAŞDEMİR / ÖZKEPİR**, s.89).

[52] **HONDU**, Belediye Meclislerinin Feshi, s.126.

aracılığıyla olur. Dosyanın ilçe ve ilçeye bağlı belediyelere ilişkin olması durumunda dahi, kaymakam gerekçeli görüşünü ekleyerek dosyayı Danıştay'a değil valiliğe gönderir[53]. Dosya valilik tarafından Danıştay'a ulaştırılır. İkinci olarak, il ve ilçe ayrımı olmadan tüm belediyelerde başkanın düşürülmesine ilişkin istemler Danıştay tarafından incelenir[54]. Üçüncü olarak, mülki idare amirlerinin, belediye başkanının düşürülmesi istemiyle Danıştay'a sunulmak üzere, kendilerine gönderilen dosyaları, Danıştay'a gönderip göndermeme gibi bir takdir yetkilerinin olmaması gerekir. Mülki idare makamlarının görüşleri başkanın düşürülmemesi yönünde olsa dahi, bu konudaki son kararı Danıştay vereceğinden, dosyayı mutlaka Danıştay'a göndermeleri gerekir[55].

c- Danıştay'ın Meclisin Yetersizlik Kararını Yerinde Bulması

Belediye başkanının çalışma raporunun yetersiz bulunması nedeniyle, düşürülmesi isteminin Danıştay'a ulaşması üzerine Danıştay, belediye başkanından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun Ek 2. maddesine göre, 15 gün içinde savunmasını vermesini ister. Bu süre içinde cevap verilsin veya verilmesin dosya karar vermek için tamamlanmış sayılır ve karar dosya üzerinden verilir. 1580 sayılı BK.'nun 76. maddesinde 30 günlük karar verme süresi bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Ancak Danıştay inceleme esnasında, karar vermek için dosyada yeterli bilgi ve belge olmadığı sonucuna varırsa, bir ara kararla bu eksikliğin giderilmesini isteyebilir.

Danıştay, belediye başkanının yıllık çalıma raporunun yetersiz bulunması nedeniyle, düşürülmesine ilişkin istemleri incelerken öncelikle belediye meclisinin bu yönde bir kararının olup olmadığı ve kararın yeterli çoğunlukla alınıp alınmadığı noktalarını incelemektedir[56]. Belediye meclisinin başkanın çalışma raporunun yetersizliği yönünde, yeterli çoğunlukla alınmış kararının varlığı saptandıktan sonra, esas hakkındaki incelemeye geçilmektedir.

İstemin esastan incelenmesinde ise başlıca şu noktalar üzerinde durulmaktadır: Belediye başkanının çalışma raporunda yaptığı açıklamaların, meclis üyelerince

---

[53] **HONDU**, Belediye Meclislerinin Feshi, s.142.

[54] Daha önce ilçe ve kasaba belediye başkanlarının düşürülmesi istemlerinin, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da mı , yoksa İdare Mahkemelerinde mi görüleceği tartışma konusu iken, 22.3.1990 tarih ve 3619 sayılı Kanunun 4. maddesiyle, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24. maddesinin 2. fıkrasında yapılan değişiklikle il ve ilçe belediyesi ayrımı kaldırılarak, tüm belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine hakkındaki istemlerin Danıştay tarafından incelenerek karara bağlanacağı belirtilmiştir.

[55] **HONDU**, Belediye Meclislerinin Feshi, s.143.

yöneltilen eleştiri ve iddiaların, eleştiri ve sorulara karşı başkanın verdiği yanıtların ve sonuçta alınan meclis kararının inandırıcı, tutarlı ve belgeye dayalı olup olmadığı incelenmektedir. Çünkü yukarıda belirtildiği gibi, belediye başkanının düşürülebilmesi için, salt mecliste aritmetik çoğunluğun sağlanması yeterli değildir. Danıştay 6. Dairesinin bir kararında belirtildiği üzere, 1580 sayılı BK.'nun 76. maddesinde her ne kadar meclis, yıllık çalışma raporundaki açıklamaları 2/3 çoğunlukla yeterli görmezse, başkanın çalışmalarının yetersizliği nedeniyle düşürülebileceği hükmünü taşımakta ise de, bu yetkinin mutlak kabulüne olanak yoktur...Ayrıca yetersizlik kararına gerekçe gösterilen iddiaların belgelendirilmesi gerekmektedir[57]. Danıştay'ın sonraki yıllarda aldığı kararlar ve yerleşik içtihadı da bu yöndedir.

Geçekten doğrudan doğruya halk tarafından ve özellikle bu görev için seçilen belediye başkanlarının, farklı partilerin mensuplarından oluşan meclis üyeleri tarafından sırf kişisel kin ve siyasi mücadele amacıyla görevlerine son verilemesine olanak tanınmaması gerekir. Çünkü, 1580 sayılı BK.'nun 76. maddesine göre belediye başkanının düşürülebilmesi, meclisteki aritmetik çoğunluktan öte, çalışmaların yetersiz olması esasına bağlanmıştır[58]. Dolayısıyla çalışmaların yetersizliği yönündeki meclis kararının, öncelikle meclis tarafından karara bağlanan ve bütçede ödenek ayrılan hizmetlerin yapılmadığı, başkanın kişisel yararlar sağladığı ve halkın yararına olmayan işlemler yaptığı gibi belgelerle desteklenen ciddi ve somut iddialara dayanması gerekmektedir[59]. Örneğin meclis, daha önce alınan meclis kararlarını uygulamayarak hizmetlerin aksamasına neden olduğu ve belediyeyi zarara uğrattığı gerekçesiyle başkanın çalışma raporunun yetersizliğine karar vermiş ve başkan da yetersizlik kararında belirtilen hususların aksini geçerli kanıt ve belgelerle ispat edememiş ise

---

[56] **HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.121.

[57] Danıştay 6. Dairesi 30.9.1953 tarih, 1953/1029 esas ve 1953/1799 sayılı kararı(**PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.110,111).

[58] Danıştay 8. Dairesi 17.10.1990 tarih ve 1138/1135 sayılı kararında bu maddenin amacının, değişik yasa ve yönetmeliklerle verilen görevleri yerine getirmede yetersiz olan belediye başkanlarının seçimlere kadar görev başında kalmalarını önlemek olduğu belirtilmektedir(**TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.91). "Yetersizlik kararının Danıştay'ın tasdikine bağlı tutulması kararın hissi veya politik etkilerden uzak, ciddi ve gerçek nedenlere dayanmasını sağlamak içindir. Seçimle kazanılmış hak ve yetkilerin ortadan kaldırılmasında yasanın böyle bir güvence sağlaması tabiîdir"(Muzaffer **AKALIN,** s.387).

[59] **HATİPOĞLU,** s.71; **HONDU,** Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri, s.19. 1580 sayılı BK.'nun 76. Maddesi gereğince belediye başkanının çalışma raporunun yetersiz bulunarak düşürülebilmesi için meclisçe alınan kararların uygulanmayarak hizmeti aksattığı, kişisel yararlar sağladığı, halkın yararına olmayan işlemler yaptığı gibi ciddi belirtilerin olması gerekir(Danıştay 8. Dairesinin 17.10. 1990 tarih ve 1135/1138 sayılı kararı).

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ

düşürülebilecektir[60]. Aynı şekilde özürsüz olarak görevine gelmediği sabit olan veya hiç rapor hazırlamayan ve meclisin olağan toplantı dönemi başında raporunu meclise sunmayan belediye başkanı çalışmalarının yetersizliği nedeniyle düşürülebilecektir.

Aksi halde meclisin, başkanın çalışma raporunun yetersizliğine ilişkin kararının soyut, delilsiz veya rapor haricinde ileri sürülen iddialara dayanması durumunda, yetersizlik kararı yerinde bulunmayarak, belediye başkanının düşürülme istemi reddedilecektir. Ayrıca başkanın çalışmalarının yetersizliğine ilişkin iddialar belediyenin mali olanakları, belediyenin hizmetin gerektirdiği nitelikte kalifiye personele sahip olup olmadığı ve önceki meclis toplantılarında başkana yapıcı ve yönlendirici önerilerde bulunulup bulunulmadığı hususları dikkate alınarak değerlendirilir. Bu doğrultuda Danıştay değişik kararlarında, çalışma raporunun yetersizliğine ilişkin meclis kararlarının bir kısmı bütçeye konmayan hizmetlerin ve iptal edilen imar programında öngörülen çalışmaların yapılmamasına ilişkin eleştirilere dayandığı, bir kısmı da rapor haricinde başkanın kişiliğine yönelik soyut, tutarsız, delilsiz ve benzeri iddialara dayandığı için, meclisin çalışmaların yetersizliği yönündeki kararlarını yerinde bulmayarak, belediye başkanının düşürülmesi istemlerinin reddedilmesi sonucuna varmıştır[61].

Kısaca başkanın çalışma raporunun yetersizliği yönünde meclis tarafında yeterli çoğunlukla alınmış bir karar olsa dahi, eğer bu karar somut, tutarlı ve belgeye dayalı iddialara dayanmıyorsa yerinde görülmeyerek, başkanın düşürülmesi istemi reddedilecektir. Buna karşılık yetersizlik kararında ileri sürülen iddiaların aksi başkan tarafından yeterli kanıt ve belgelerle ispatlanamazsa çalışmaları yetersiz kabul edilerek düşürülmesine karar verilecektir.

Belediye başkanının düşürülmesi istemi hakkında Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı, bu kararın ilgili makamlara bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna

---

[60] Danıştay 11. Dairesinin 24.9.1975 tarih ve 1876/5085 sayılı kararı(**HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.124). Aynı yönde diğer bir karar bkz.: Danıştay 8. Dairesinin 10.12.1992 tarih ve 2613/3426 sayılı kararı.

[61] Belediye başkanının çalışmalarının yetersiz olduğuna ilişkin savların, genellikle başkanın kişiliğine yönelik soyut nitelikte olması ve somut belgelere dayanmadığının anlaşılması nedeniyle belediye başkanın düşürülme isteminin reddedilmesi gerekir(Danıştay 8. Dairesinin 13.5.1987 tarih ve 262/136 sayılı kararı). Görevini gereği gibi yerine getirmediği, kötüye kullandığı veya kamu yararı gözetmediğine ilişkin hiçbir ciddi kanıt bulunmayan belediye başkanının düşürülmesi yerinde değildir(Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 11.1.1990 tarih ve 768/1 sayılı kararı).

itiraz edilebilir. İtiraz 30 gün içinde sonuçlandırılır ve bu karar kesindir(2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanun Ek m.2/II). Bunun üzerine Yüksek Seçim Kurulu o beldede yeniden belediye başkanlığı seçimi için çalışmalara başlar[62].

Ancak Danıştay'ın belediye başkanının düşürülmesi istemi hakkındaki kararına karşı kimlerin itiraz edebileceği konusunda yasada bir açıklık yoktur. Fakat karar başkanın düşürülmesi yönünde ise belediye başkanının, düşürülme isteminin reddi yönünde ise ilgili valiliğin itiraz yetkisinin olduğunun kabul edilmesi gerekir[63]. Ayrıca her ne kadar, bu davada belediye meclisi taraf olarak kabul edilmediğinden[64], başkanın düşürülmesi istemi Danıştay'a uyuşmazlığın tarafı olan meclis yerine vali tarafından ulaştırılmakta ise de, bunun üzerine verilecek karara karşı meclis başkan vekilinin veya meclis üyelerinin itiraz yetkisinin olduğunu kabul etmek gerekir. Çünkü meclis başkanın çalışma raporunu görüşerek yetersizliğine karar vermiş ise ve yasayla bunun üzerine verilecek yargı kararlarına karşı itiraz edilebileceği düzenlendiğine göre, meclisin yetersiz gördüğü başkanı yeterli gören yargı kararına itiraz edebilmesi en doğal hakkı ve yetkisi olmalıdır. Başka bir deyişle meclise başkanı düşürebilme yetkisi tanınmışsa, bu yetkisini düşürülme sürecinin sonuna kadar kullanabilmelidir. 1580 sayılı BK.'nun 76. maddesinde başkanın düşürülmesi isteminin Danıştay'a ulaştırılması yetkisinin mülki amire tanınması, daha çok mülki amirin vesayet makamı olarak dosyaya konuyla ilgili görüşünü eklemesinin yargıya yardımcı olacağı düşüncesine dayanmaktadır. Bu düzenlemeden söz konusu uyuşmazlık bakımından meclisin tamamen dışlanmak istendiği sonucunun çıkarılması çok zordur. Ancak ne yazık ki, Danıştay kararlarında meclis üyelerinin, başkanın düşürülmesi istemini reddeden Danıştay kararlarına karşı itiraz ehliyetlerinin olmadığı sonucuna varmıştır[65].

2- Gensoru

Belediye meclisine, başkanın çalışmalarını ve hizmetlerin alınan kararlar ve belirlenen politikalar doğrultusunda yürütülüp yürütülmediğini etkin bir şekilde denetleme olanağı sağlayan diğer bir yöntem gensoru kurumudur. Gensoru kavram olarak bir tür sorudur. Ancak normal soru önergesinde farkı, sonuçta başkanın

---

[62] **HONDU**, Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri ve, s.28.
[63] **HONDU**, Belediye Meclislerinin Feshi, s.148.
[64] a.g.e., s.145.

düşürülmesine yol açabilecek bir soru olmasıdır[66]. Başka bir deyişle gensoru, belediye başkanına yöneltilen ve başkan tarafında verilen cevabın yetersiz olması durumunda, başkanın düşürülmesi istenebilen bir tür sorudur.

1580 sayılı BK.'nun, 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı Kanunla değişik 61. maddesinde, belediye yönetiminin en üst karar organı olan meclisin, belediyenin yürütme ve temsil organı olan belediye başkanı üzerinde sahip olduğu denetim aracı olan bir kurum olarak ise şöyle düzenlenmiştir: "Belediye meclisi üyelerinin her biri belediye işleri ile ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Gensoru önergesi münderecatı meclis üye tam sayısının çoğunluğunca varit görüldüğü takdirde gündeme alınır ve üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanları veya memur edecekleri kişiler gensoruya meclis önünde cevap verirler. Cevap meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunca yeter görülmediği takdirde 76. madde uyarınca işlem yapılır".

a- Gensoru Önergesinin Verilmesi

1580 sayılı BK.'nun 61. maddesinde yer alan düzenlemeye göre, belediyeyi ilgilendiren işlerde yolsuzluk yapıldığı veya hizmetlerin gerektiği gibi yürütülmediği hakkında ciddi kuşkuları olan meclis üyeleri, tek başına veya grup olarak, belediye işleriyle ilgili her konuda meclis başkanlığına bir önerge vererek gensoruda bulunabilirler. Belediye başkanının çalışma raporunun mecliste görüşülmesinin aksine, yasada gensorunun verileceği toplantı ile ilgili bir açıklık olmadığından, yılda üç dönem halinde yapılan meclis toplantılarından herhangi birinde gensoru önergesi verilebilir[67]. Aynı şekilde, çalışma dönemi bakımından olduğu gibi, gensoruda konu bakımından da bir sınırlama yoktur. Belediye başkanının çalışma raporunun görüşülmesiyle yapılan denetim mekanizmasında, rapor haricinde ileri sürülen bir iddiaya dayanarak başkanın çalışmalarının yetersizliğine karar verilemeyeceği halde, belediyeyi ilgilendiren her konuda gensoru önergesi verilebilir. Hangi konularda gensoru önergesi verilebileceği

---

[65] Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu, 6.12.1991 tarih ve 504/273 sayılı kararında, "... belediye başkanının düşürülmesi isteminin reddeden Danıştay 8. Daire kararına karşı, belediye meclis üyelerinin itiraz yetkisi bulunmadığından itirazın ehliyet yönünden reddine" hükmetmiştir.

[66] Ejder **YILMAZ**, "Hukuk Sözlüğün", 3.Baskı, Ankara-1985, s.252.

[67] **HONDU**, Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri, s.21; **DÖNMEZ**, Mahalli İdarelerin Yapısı, s.171. Ayrıca Muzaffer Akalın, olağanüstü toplantı yapılması için yasanın aradığı koşullara uyulduğu ve çağrı gündemine yer verildiği takdirde, gensoru önergesi verilebileceğini belirtmektedir(Muzaffer **AKALIN**, s.386).

hakkında yasada, "belediye işleri ile ilgili herhangi bir husus hakkında" şeklinde bir çok genel bir ifade kullanılmaktadır. Dolayısıyla belediyenin ve belediye başkanının yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlere, belediyenin faaliyetlerine, genel ve mali durumuna ilişkin her konuda gensoru önergesi verilebilir[68].

Bu açıdan belediye meclisinin belediyenin yürütme organı üzerinde gensoru aracılığıyla yapacağı denetim olanağı, belli bir dönemle sınırlanmadığından 76. maddede düzenlenen ve bir önce anlatılan denetim mekanizmasına göre, daha kapsamlı ve işin niteliğine daha uygundur[69]. Bu nedenle belediyelerde gensoru aracılığı ile denetim yöntemi, çalışma raporu üzerine yetersizlik kararı alınmasına göre, daha çok uygulama olanağı bulmaktadır[70].

Ancak bu denetim mekanizmasının amacına uygun olarak işleyebilmesi için, gensoru önergesinin kişisel hırs veya menfaat çekişmesi nedeniyle sırf belediye başkanını yıpratmak ve onu kötü duruma düşürmek amacıyla, gerçek dışı ve soyut iddialardan ibaret olmaması gerekir. Meclis 2/3 çoğunlukla belediye başkanı hakkında güvensizlik kararı alış olsa dahi, gensoru yoluyla başkanın düşürülebilmesi için, gensoru önergesinde ileri sürülen iddiaların belge ve bilgilerle desteklenen somut olaylara dayanması gerekir. Aksi halde, Danıştay meclisin güvensizlik kararını yerinde bulmayarak, başkanın düşürülmesi istemini reddedecektir[71].

b- Gensorunun Gündeme Alınması ve Görüşülmesi

Meclis üyeleri tarafından verilen gensoru önergesinin mecliste görüşülebilmesi için, öncelikle bu önergenin gündeme alınarak görüşülmesinin, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerekir. Ayrıca gensoru görüşmeleri ile ilgili meclis toplantılarının, başkanın çalışma raporunun görüşülmesinde olduğu gibi, belediye başkanı dışında, meclis başkan vekillerinden biri tarafından yönetilmesi gerekir[72].

Gensoru önergesinin içeriği meclis üye tam sayısının yarıdan bir fazlası tarafından görüşülmeye değer görüldüğü takdirde, gündeme alınır ve gündeme alınma kararından

---

[68] **HATİPOĞLU**, s.72; **HONDU**, Belediye Meclislerinin Feshi, s.127; **AKALIN**, Belediye Meclislerinin, s.385.
[69] **HONDU**, Belediye Meclislerinin Feshi, s.128.
[70] **PAZARCI**, Belediye Meclislerinin, s.59.
[71] **HATİPOĞLU**, s.73.
[72] **KARA**, Belediye Meclis ve Encümenleri, s.19.

itibaren üç tam gün geçtikten sonra gensoru önergesinin esası hakkındaki görüşmelere başlanabilir[73]. Yasa koyucu bu süreyle başkana, kendisine yöneltilen eleştiri ve iddialar hakkında gerekli bilgi ve belgeleri toplayarak , gerçekçi bir şekilde savunma yapmasına olanak sağlamak ve dolayısıyla başkanın gerçekten ihmal veya suistimalinin olup olmadığının ortaya çıkarılmasını amaçlanmıştır[74]. Böylece ortaya atılan gerçek dışı iddia ve eleştirilerden meclis üyeleri etkilenerek, ani ve duygusal hareketler sonucunda ve salt sayısal çoğunlukla başkanın düşürülmesinin önüne geçilmek istenmiştir.

Ayrıca gensoru ile ilgili maddede gensorunun üç tam gün geçtikten sonra görüşüleceği belirtilmekle beraber, gensoru görüşmelerinin en fazla ne kadar ertelenebileceği konusunda bir açıklık yoktur. Hükümet hakkında verilecek gensoruyu düzenleyen Anayasanı 99. maddesinde, gensoru hakkındaki görüşmelerin en fazla yedi gün ertelenebileceği belirtilmektedir. Aynı şekilde belediye meclislerinde de gensoru görüşmelerinin, makul bir süreyi aşmamak koşuluyla üç günden daha sonraki bir tarihe bırakılması yasaya aykırı olmaması gerekir.

Gensorunun gündeme alınmasına karar verilmesinden üç gün geçtikten sonra, gensoru önergesinin esasına ilişkin görüşmelere geçilir. Gensoru önergesi ile cevaplandırılması istenen konular, bizzat belediye başkanı veya görevlendireceği kişiler tarafından meclis üyelerinin huzurunda cevaplandırılır. Başkanın veya görevlendirdiği kişilerin açıklamaları, sırf yöneltilen eleştiri yanıtlamış olmak amacıyla ileri sürülen kişisel ve genel siyasi tartışmalardan ibaret olmaması gerekir. Başkanın güvensizlik nedeniyle düşürülebilmesi büyük ölçüde, ileri sürülen iddiaların aksini bilgi ve belgeye dayalı bir şekilde ispat edip edememesine bağlıdır. Başka bir deyişle, başkanın güvensizlik nedeniyle düşürülebilmesi için, meclisçe 2/3 çoğunlukla güvensizlik kararı verilmiş alması zorunlu olmakla beraber, tek başına yeterli değildir. Ayrıca önergede ileri sürülen eleştirilerin bilgi ve belgelerle desteklenen ciddi ve somut iddialara dayanması ve başkanında bu iddiaların aksini aynı gerçeklikte ispat edememiş olması gerekir. Konuya ilişkin yargı kararlarında da bu ölçünün esas alındığı görülmektedir[75].

---

[73] Danıştay 11. Dairesi 29.3.1976 tarih 1975/2756 esas ve 1976/1213 sayılı kararında, gensoru önergesinin gündeme alınmasından itibaren üç tam gün geçmeden, gündeme alındığı gün görüşülerek başkan hakkında güvensizlik kararı verilmesini yasaya aykırı bularak başkanın düşürülmesi istemini reddetmiştir (**HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.128).

[74] Muzaffer **AKALIN,** s.385.

[75] Bkz.: **HATİPOĞLU,** s.73,74; **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.60-62; **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR,** s.59-61.

Örneğin Danıştay bir kararında, meclis üyelerince verilmiş olan gensoru önergesinde ileri sürülen hususların soyut görüşleri yansıttığı, somut belge ve kanıtlara dayanmadığı ve ayrıca başkanın gensoruya verdiği cevap ve savunma dilekçesindeki açıklamalarıyla ileri sürülen eleştiri ve iddiaların aksini somut bilgi ve belgelere dayalı olarak ispatlamış olduğu için, başkanın düşürülmesinin gerek olmadığı sonucuna varmıştır[76].

c- Meclisin Güvensizlik Kararı ve Belediye Başkanının Düşürülmesi

Gensorunu yukarıdaki şekilde mecliste görüşülüp tartışılması sonunda, önergede yöneltilen sorulara verilen yanıtların ve yapılan açıklamaların yeterli ve inandırıcı olup olmadığı meclis üyelerinin oyuna sunulur. Yapılan oylama sonunda açıklamaların yeterli olmadığı yönünde oy kullananların sayısı, meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun altında kalırsa, gensoru reddedilmiş olur. Şayet meclis üye tam ayısının 2/3 çoğunluğu verilen cevapların yetersiz olduğu yönünde oy kullanırsa, meclis tarafından başkan hakkında güvensizlik kararı verilmiş olur. 3030 sayılı Kanuna tabi büyük şehir belediye başkanları hakkında güvensizlik kararı, ancak 3/4 çoğunlukla alınabilir(3030 sayılı K. m.14/VII). Ayrıca bu karar yeter sayılarının hesaplanmasında, tam sayıya belediye başkanı da dahil edilir ve kesirli sayılar tam sayıya çevrilir. Örneğin meclis için 9 üyenin seçildiği bir belediyede, meclis üye tam sayısı başkanla beraber 10 olacaktır. Bu meclisin belediye başkanı hakkında güvensizlik kararı verebilmesi için karar yeter sayısı olan 2/3 çoğunluk, 10 x 2/3 = 6.2 olacağından 7 olacaktır[77].

Belediye meclisi öngörülen çoğunlukla güvensizlik kararı almasıyla, başkanın düşürülme süreci başlar ve sürecin bundan sonraki aşamaları, başkanın çalışma raporunun yetersizliği nedeniyle düşürülmesindeki gibi işler. Ayrıntısı yukarıda açıklandığı üzere, gensoru görüşmelerine ilişkin tutanaklar bir dosya halinde meclis başkan vekili tarafından mülki amire gönderilir. Mülki amir dosyayı, güvensizlik kararının yerinde olup olmadığına ilişkin kendi gerekçeli görüşünü ekleyerek, nihai karar verilmek üzere Danıştay'a gönderir. Danıştay başkanın savunmasını alarak bir ay içinde kararını verir.

---

[76] Danıştay 11. Dairesinin 17.7.1979 tarih, 1979/702 esas ve 1979/3573 sayılı kararı(**HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.130).

[77] Aynı doğrultuda bir Danıştay kararı için bkz.: Danıştay 11. Dairesinin 1.6.1979 tarih ve 3188/88 sayılı kararı(**HONDU,** Belediye Meclislerinin Feshi, s.129).

Danıştay incelemelerinde gensorunun yeterli çoğunlukla gündeme alınıp alınmadığını, görüşmelerin üç tam gün geçtikten sonra yapılıp yapılmadığını, gensorunun ve buna verilen cevapların belediye işlerine ilişkin ciddi, bilgi ve belgeye dayalı olup olmadığını, güvensizlik kararının yeterli çoğunlukla alınıp alınmadığını, kısaca güvensizlik kararını ve buna dayanan başkanın düşürülmesi istemini usul ve esas yönünden değerlendirerek, meclis kararının ve istemin yasalara uygun olduğu sonucuna varırsa başkanın düşürülmesine, aksi halde istemin reddine karar verir. Bu karara karşı, tebliğ tarihinden itibaren15 gün içinde, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz en geç bir ay içinde sonuçlandırılır ve itiraz üzerine verilen karar kesindir(2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanun Ek m.2/II).

3- Soru

Gensoru kadar etkin olmamakla beraber, belediye meclisinin belediyenin yürütme organı üzerinde sahip olduğu denetim yetki ve araçlarından bir diğeridir. 1580 sayılı BK.'nun 64. maddesine göre, "Belediye reisi belediyeye ait işlerden meclise lazım gelen izahatı ve sorulan suallerin cevaplarını vermeğe mecburdur. Reis bu suallerin cevaplarını vermeğe encümen aza ve daire başkanlarını da memur edebilir. Verilen izahlar ve cevaplar kafi görülmediği takdirde meclis re'sen encümen azasından sual sorabilir".

Bu maddede belediye başkanı tarafından meclise karşı yerine getirilmesi gereken iki ayrı yükümlülük düzenlenmektedir. Biri belediye başkanının kendisine herhangi bir soru yöneltilmeden belediye işleri ile ilgili gerekli açıklamaları meclise yapmak zorunda olmasıdır. Diğeri ise, meclis üyeleri tarafından belediye işleri ile ilgili belli konularda başkana soru yönelterek açıklama istemeleri durumunda, başkanın sorulan soruları ve istenen açıklamaları yapmak mecburiyetinde olmasıdır.

Aslında meclis üyelerinin başkana soru sormaları ve başkanın bunları yanıtlaması normal bir meclis çalışması işlevidir. Meclis toplantı ve çalışmaları sırasında meclis üyeleri, her zaman başkana soru sorabilirler ve başkanda yöneltilen bu soruları tek tek veya aynı konuya ilişkin olanları birleştirerek yanıtlayabilir. Ancak söz konusu 64. maddede meclisin yürütme organı üzerinde bir denetim aracı olarak düzenlenen soru, meclis üyeleri tarafından meclis başkanlığına verilecek bir yazılı soru önergesiyle, belediye başkanından belediye işleri ile ilgili belli konularda bilgi vermesi ve açıklama

yapması amacıyla yöneltilen sorular olması gerekir[78]. Böylece belediye meclis üyeleri tarafından belediye işleri ile ilgili önemsenen belli bir konuda başkana yazılı bir şekilde soru yöneltilerek, bilgi vermesi ve açıklama yapmasının istenmesi durumunda, başkanın bunları ciddiye almayarak geçiştirmesi önlenmek istenmiştir. Her ne kadar yöneltilen soruya hiçbir cevap verilmemesi veya verilen cevabın yeterli bulunmaması durumunda başkan hakkında ilgili maddede bir yaptırım öngörülmemekle birlikte, cevabı tatmin edici bulmayan meclis üyesi her zaman aynı konuda bir gensoru önergesi vererek başkanın sorumluluğunu gündeme getirebilir[79]. Bunun dışında soruya verilen açıklamaların yeterli görülmemesi durumunda mecliste herhangi bir oylama yapılmaz. Sadece belediye başkanı tarafında verilen cevaplar yeterli görülmezse, meclis üyeleri doğrudan doğruya belediye encümeni üyelerinden sorularının yanıtlanmasını ve gerekli açıklamaların yapılmasını isteyebilirler. Bu nedenle soru, diğer denetim araçlarına göre etkinliği daha sınırlı olan bir denetim aracıdır[80].

Belediye meclis üyeleri hangi konularda soru sorabilecekleri konusunda yasada açık bir sınırlama yoktur. Dolayısıyla gensoruda olduğu gibi, belediye işleri ile ilgili her konuda soru sorulabilir. Ancak başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan soruları veya tek amacı görüş alış verişinden ibaret olan soruları ya da daha önce gensoru önergesi verilmiş konulara ilişkin soruları bu madde kapsamına göre, başkanın cevaplamak zorunda olduğunu kabul etmek, bu denetim aracının yozlaştırılmasına neden olabilir. Bu nedenle sorulacak soruların, belediye başkanın veya belediye yönetiminin birim amirlerinin bilgisine başvurmayı zorunlu kılan, belli önemli işlere ilişkin olması gerekir.

Ayrıca meclis üyelerinin yerli yersiz her zaman başkana soru sarmaları ve hesaba çekmeleri uygun olmayabilir[81]. Bu konu belediye kanunu veya meclisin çalışma usulünü düzenleyen yönetmeliğe konulacak bir hükümle daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmelidir. Meclisin denetim görevini, genel olarak olağan toplantı dönemleri içinde yerine getirmesi en uygun yöntemdir. Fakat önemli bir konuda başkana soru

---

[78] Nitekim Türkiye Büyük Millet Meclisinin hükümeti denetleme araçlarında soru ile ilgili açıklamalarda, ister yazılı ve isterse sözlü cevap verilmesi istensin, sorunun her halde meclis başkanlığına verilecek yazılı bir önerge ile verilebileceği belirtilmektedir(Ergun **ÖZBUDUN,** "Türk Anayasa Hukuku". Yetkin Yayınları, Ankara-1986, s.266).

[79] Muzaffer **AKALIN,** s.387.

[80] **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.66.

[81] **KARA,** s.19.

sorup bilgi almak için, 4 ay beklenmesini de onaylamak mümkün değildir. 1580 sayılı BK.'nun 54. maddesinin 2. fıkrasında, öngörülen olağanüstü toplantı koşullarına uygun olarak, meclis üyelerinin 1/3'ü bir araya gelerek belli konularda başkana soru yönetmeleri ve açıklama yapmasını istemeleri mümkün olmalıdır. Hatta meclis üyeleri, olağan ve olağanüstü toplantılar dışında da belediye başkanına yazılı olarak soru sorabilmeli ve başkan en geç bir ay içinde sorulan bu soruları yanıtlamak zorunda olmalıdır[82]. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlan son tasarıda bu doğrultuda bir öneri yer almaktadır[83].

Belediye başkanı yukarıda belirtilen koşullara uygun olarak yöneltilen soruları sözlü veya yazılı olarak bizzat kendisi cevaplandırabileceği gibi, encümen üyelerinden birini veya belediyenin birim amirlerinden birini cevap vermek üzere görevlendirebilir. Ancak soru sonunda sadece sorulan sorulara yazılı veya sözlü olarak cevap verilir ve istenen açıklamalar yapılır. Soru yöneltilen konularda herhangi bir tartışma ve oylama yapılarak başkanın sorumluluğu yoluna gidilemez. Büyük şehir belediyelerinde de durum aynıdır[84].

4- Hesap ve İşlemleri İncelemek Üzere Özel Komisyon Kurulması

Belediye meclisi, belediyenin gelir ve giderlerini ve bunların toplanması ve harcanmasına ilişkin denetimini genel olarak belediyenin bütçe ve kesin hesabını görüşerek kabul edilmesi yoluyla yapabileceği gibi, ayrıca özellikle belediyenin hesap ve işlemlerini denetlemek üzere bir araştırma komisyonu kurulmasına karar vererek bu komisyon ararcılığıyla doğrudan doğruya hesap ve işlemler üzerinde denetim yapma olanağına da sahiptir. 1580 sayılı BK.'nun 63. maddesine göre, belediye meclisi gerek gördüğü takdirde, belediyenin hesap ve işlemlerini incelemek üzere kendi üyeleri arasında birkaç kişiyi görevlendirebilir. Ayrıca meclis, denetim için gerek gördüğü takdirde, meclis dışındaki uzman kişilerden de yaralanabilir[85].

Söz konusu maddede inceleme ve araştırma amaçlı oluşturulacak bu komisyonun, kaç kişiden oluşacağı konusunda bir açıklık yoktur. Ancak 1580 sayılı BK.'nun 62.

---

[82] Orhan **PİRLER,** Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Taslağının Tartışılması", Ankara-1996, s.151.

[83] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, s.17.

[84] **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.59.

[85] Bu maddenin uygulanmasıyla ilgili bazı tartışmalar için bkz.: Fethi **AYTAÇ,** "Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Kanunu", 6.Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara-1998, s.617-620.

maddesine göre oluşturulacak komisyonların, en az üç, en fazla yedi üyeden oluşacağını belirten, Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 31. maddesine göre, belediyenin hesap ve işlemlerini incelemek amacıyla oluşturulacak bu komisyonunda yedi kişiden fazla olmaması gerekir. Çünkü bu amaçla oluşturulacak komisyon üyelerine de çalışmalara katıldıkları günler için huzur hakkı verilmesi gerektiğinden[86], üye sayısının belli bir kritere göre mutlaka sınırlandırılması gerekir. Bu amaçla kullanılabilecek en uygun kriter ise, Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 31. maddesinde öngörülen ölçülerdir.

Bu şekilde oluşturulacak araştırma komisyonu, organlar arası ilişkilerde gözetilmesi gereken esaslara aykırı olmayacak ve hizmetlerin normal akışını aksatmayacak bir biçimde belediyenin her türlü hesap ve işlemleri üzerinde inceleme yapabilir[87]. Komisyon bu şekilde yaptığı inceleme sonunda hazırladığı raporunu belediye başkanının da görüşünü alarak, en geç bir sonraki meclis toplantısının başında meclise sunar. Denetim raporunun meclise sunulmasında önce, yürütmenin sorumlusu olarak belediye başkanının mütalâasının alınması zorunludur.

Konuya ilişkin 63. maddede, belediye meclisinin bu rapor üzerine görüşme yaparak doğrudan doğruya başkanın sorumluluğuna yol açacak herhangi bir yaptırım uygulanmasına karar vermesi öngörülmemektedir. Fakat meclis üyeleri rapor hakkındaki başkanın açıklamalarını yeterli görmezlerse pekala gensoru mekanizmasını harekete geçirebilirler. Ayrıca belediye başkanının idari veya cezai sorumluluğunu gerektirecek yolsuzluk veya usulsüzlük yapıldı sonucuna varılırsa, idari vesayet makamlarının ve adli makamların harekete geçirilmesi sağlanabilir[88].

C- DANIŞMA NİTELİĞİNDEKİ GÖREV VE YETKİLER

Belediye meclisi belediye hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve bunların gerektiği şekilde uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi gibi esas görevlerinin yanı sıra, ayrıca yasa ve tüzüklerde belirtilen konularda veya mülki idare amirinin isteği üzerine ya da belde ile ilgili konularda doğrudan doğruya görüş ve kanaat bildirmek şeklinde kararlar da alabilir.

---

[86] **TAŞDEMİR / ÖZKEPİR**, s.62.

[87] **PAZARCI,** Belediye Meclislerinin, s.64; Muzaffer **AKALIN,** s.385; Firuz Demir **YAŞAMIŞ,** "Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri", Yeni Türkiye, S.4, Y.1995, s.236.

Konuyu düzenleyen 1580 sayılı BK.'nun 75. maddesine göre, belediye meclisinin görüş belirtme niteliğinde karar alması üç ayrı şekilde söz konusu olabilecektir: Birincisi, yasa ve tüzük gereğince belediye meclisinin görüş belirtmesinin istendiği konularda, belediye meclisi bu yönde görüşme yaparak karar alması zorunludur. İkinci olarak belediye meclisi, mülki amirin belli bir konuda meclisin görüşünü sorması durumunda, belirtilen süre içinde konuyu tartışarak ortaya çıkan görüşü ilgili makama bildirmek zorundadır. Örneğin 1580 sayılı BK.'nun 6. maddesi gereğince, beldeler arasındaki sınır anlaşmazlıklarının çözümlenmesinde belediye meclisi, mülki amirin talebi üzerine 30 gün içinde konuya ilişkin meclisin görüşünü belirtir bir karar alarak ilgili makam bildirilmesi gerekir. Üçüncü olarak ise, belediye meclisinin yasal zorunluluk ve mülki makamların herhangi bir talebi olamadan doğrudan doğruya, beldenin yararına olan konularda belli yöndeki görüş ve temennilerini ortaya koyarak, mülki amirin aracılığıyla ilgili makamlara iletebilirler.

Görüldüğü gibi son durumda, belediye meclislerine sadece sorulduğu zaman konuşabilen pasif bir kurum olmanın ötesinde, beldenin çıkarları doğrultusunda her zaman konuşabilen ve merkezi yönetim makamlarına ve diğer kurumlara görüş ve önerilerde bulunabilen aktif bir kurum olabilmenin yolu açılmıştır.

II- MECLİSİN GÖREV VE YETKİLERİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Belediye meclisinin buraya kadar anlatılan görev ve yetkileri, belediye yönetiminin diğer iki organının görev ve yetkileri dikkate alınarak değerlendirildiğinde şöyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır:

Belediye başkanı genel olarak belediyenin gelir ve alacaklarının izlemek ve tahsil etmek, gider belgelerini ve harcama emirlerini imzalamak, belediyenin mallarını yönetmek, belediyenin ita amiri olarak belediyenin yapacağı alım satım ve ihale için gerekli evrakı hazırlatmak ve ihaleleri yapmak, meclisin ilk toplantısında onayına sunulmak üzere belediye personelini atamak, meclis ve encümene başkanlık etmek, gündemlerini hazırlamak, oturumlarını yönetmek ve alınan kararları uygulamak, bu kararlar ve yasalar doğrultusunda belediye hizmetlerini yürütmek ve belediyeyi temsil etmek gibi görev ve yetkilere sahiptir. Belediye başkanına bir taraftan bu kadar geniş

[88] Muzaffer **AKALIN**, s.387; **AYTAÇ**, Belediye Kanunu, 4. Baskı, s.617.

görev ve yetkiler tanınırken, diğer taraftan bu yetkiler belediye meclisine tanınan denetim olanaklarıyla kontrol altına alınmak istenmiştir. Meclis üyeleri, 1580 sayılı BK.'nun 63 ve 64. maddeleri gereğince başkanın bütün çalışmalarını inceleyip, onu belediye işleriyle ilgili her konuda sorguya çekebilecekleri gibi, ayrıca aynı yasanın 61 ve 76. maddeleri gereğice başkanın çalışmalarını yetersiz bulmaları durumunda düşürmeleri de mümkündür.

Belediye encümeninin görev ve yetkileri ise genel olarak bütçe taslağını incelemek, kesin hesap hakkında meclise görüş bildirmek, bütçede aynı bölüm içindeki maddeler arasında aktarmalar yapmak, ruhsatsız yapıların yıkımına karar vermek, belediye emir ve yasaklarına uymayanlara ceza vermek gibi ayrıntıya ve uygulamaya ilişkin konularla ilgili olmakla beraber, aynı zamanda belediyenin aylık gelir ve gider gösteren hesap cetvellerini incelemek ve uygun bulunursa onaylamak, umulmadık veya önceden tespiti mümkün olmayan harcamalara ait ödeneğin nerelere ve nasıl harcanacağına karar vermek, belediye muhasiplerinin işe başlayış ve ayrılış tarihleri arasındaki muhasebe devir cetvellerini inceleyip onaylamak, belediye tarafından yapılacak kamulaştırmalarda kamu yararı bulunduğuna karar vermek, belediye tarafından yapılacak ihale işlerini yürütmek, bazı düzenleyici ve yasaklayıcı işlemler yapmak, belediye meclisi toplantı halinde olmadığı zamanlarda ve meclisin dönem sonundan önce boşalması durumunda meclis adına karar almak gibi bir çok önemli konularda doğrudan doğruya karar alma ve uygulama yetkisine sahiptir(1580 sayılı BK. m.83,90). Belediye encümeni, bu kadar geniş görev ve yetkiye sahip olması nedeniyle hem karar hem de yürütme organı olarak nitelendirilmektedir. Bu şekilde oldukça geniş görev ve yetkilere sahip olan belediye encümeni, bu görevlerini büyük ölçüde belediye başkanının etki ve kontrolü altında yürütmektedir. Belediye meclisi encümen üzerindeki denetimini belediye başkanı üzerinden yapmaktadır. Belediye meclisi başkanın çalışmalarını yetersiz bulması veya yetkilerini kötüye kullandığı sonucuna varması durumunda başkanı düşürebildiği halde, encümen üyelerinin görevlerine son verme gibi bir yetkisi yoktur.

Ancak bütün bunlara rağmen belediyenin en yetkili karar organı olarak belediye meclisinin sahip olduğu görev ve yetkiler, belediyelerin yürütmekle sorumlu olduğu hizmetler ve bu hizmetlerin yürütülmesine ilişkin karar ve uygulama yetkilerinin belediyenin organları arasındaki bölüşüm göz önüne alınarak değerlendirildiğinde,

sistem içinde meclise tanınan ve meclisten beklenen fonksiyon ve amaçların gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak kapsama sahip olduğu söylenebilir. Belediye meclisi, belediye yönetiminin yürütmekle yükümlü olduğu hizmetlere ilişkin genel politikaların ve programların oluşturulması ve uygulanmasının denetlenmesi açısından gerekli yetkilerle donatılmıştır[89]. Meclisin görev alanına ilişkin düzenlemelerin, kent yönetiminde kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğini zayıflatıcı veya kısıtlayıcı önemli bir etki yaptığı söylenemez. Bu açıdan asıl sorun, meclis üyelerinin belediye yönetiminin ve organlarının işleyişi ve kendilerinin görev ve yetkileri konusunda yeterli bilgiye sahip olmamaları[90], görevlerini gerekli ciddiyetle yapabilmeleri için yeterli zaman ayıramamaları, meclisin toplantı ve çalışma sürelerinin sınırlı olması, yönetsel işlerin yeterli açıklıkla yürütülmemesi ve karar mekanizmasının işleyişinde bazı antidemokratik yöntemlerin uygulanması[91] gibi çeşitli nedenlerle verilen görev ve yetkilerin etkin bir şekilde yürütülememesinden kaynaklanmaktadır[92].

Örneğin 278 belediye üzerinde yapılan bir çalışmada[93], iki yıl içinde bu belediyelerin hiçbirinde, belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilmediği gibi, belediye başkanını yıllık çalışma raporunun yetersizliği yönünde de bir karar alınmadığı saptanmıştır. Yine aynı çalışmada belediye hesaplarının teftişi için meclis üyelerinin bir yada bir kaçının görevlendirilmesine ilişkin meclis kararının alınıp alınmadığı sorusuna, sadece İç Anadolu Bölgesinden nüfusu 5000'in altında bir belediyede böyle bir karar alındığı belirtilmiştir. Bu saptamalar, bir açıdan yasal olarak meclise tanınan denetim olanaklarının, meclis üyeleri tarafından gerektiği etkinlikte kullanılamadığını göstermektedir.

---

[89] Birmingham şehir meclisi üyelerinin yaptıkları işlerle ilgili bir açıklamada, şehir meclisi üyelerinin yaptıkları işlerin çoğu, belli bir hizmet yada işlevi denetlemek üzere kurulan komisyonlarda görev almak olduğu belirtilmektedir(Muhammed **AFZAL**, "İnsan Hakları ve Demokratikleşme: Birmingham Şehir Meclisinden Bir Bakış", Kentsel Haklar Karşılaştırmalı Bir Çerçevede Türkiye, Derleyen: Mete Tuncay, Dünya Yerel Yönetimler Akademisi Yayını, İstanbul-1994, s.58).

[90] Meclis üyeleri görevlerini, sorumluluklarını ve meclisin nasıl çalıştığını bilmiyorlar. İçtüzük dikkate alınmıyor. İçlerinden kıdemli bir üye çıkıyor "arkadaşlar bu böyle olacak" diyor ve onun üzerine işlem yapılıyor(Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, "Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi", Ankara-1997, s.107).

[91] Örneğin yukarıda değinildiği gibi, meclis kararlarının alınmasında son derece etkin bir fonksiyona sahip olan meclis komisyonlarının, genellikle tamamen mecliste çoğunluğa sahip partili üyeler tarafından doldurulması, karar mekanizmasının demokratik niteliğini önemli ölçüde zedelemektedir.

[92] Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.106; Deniz **SAYIN**, "Belediye Meclisleri", TODAİE Uzmanlık Tezi, Ankara-1994, s.130.

[93] **SAYIN**, Belediye Meclisleri, s.85,87.

Bununla beraber belediye encümenin çalışmaları üzerinde meclisin etkinliğini arttırıcı birtakım düzenlemelerin yapılmasında fayda vardır. İlk olarak, encümen yaptığı işlerle ilgili olarak, meclisin her dönem başı toplantılarında meclise bilgi vermesi zorunluluğu getirilebilir. Her ne kadar 1580 sayılı BK.'nun 64. maddesinde, belediye başkanının belediye işleri ile ilgili meclise bilgi vermesi ve meclis üyelerinin encümen üyelerine soru sorabileceği düzenlenmekte ise de, encümenin yürüttüğü işler üzerinde etkili bir denetimin sağlanabilmesi için, doğrudan doğruya encümenin çalışmaları hakkında periyodik olarak meclise bilgi vermesi yükümlülüğünün getirilmesi yararlı olacaktır. İkinci olarak, encümende atanmış seçilmiş üyelerin durumu geniş bir tartışma konusu olmakla beraber[94], birçok konuda doğrudan doğruya karar alma ve uygulama yetkisine sahip olan belediye encümeninde atanmış üyelerin seçilmiş üyelerle dengelenmesinde fayda vardır.

Ayrıca zorunlu nedenler dışında encümenin meclisin yerine karar alması ve meclisin görevlerini yürütmesine olanak tanınmamalıdır. Örneğin 53. maddenin 3. fıkrasına göre meclis toplantılarının ertelenmesi ve 90. maddenin 1. fıkrasına göre mecliste çoğunluğun kalmaması durumlarında, meclisin görevlerini tabi üyelerden oluşan belediye encümeni yürütmektedir. Bu düzenleme sağlıklı bir çözüm öngörmemektedir. Belediye encümeni hiçbir zaman meclisin yerine geçerek karar almamalıdır. Belediye meclislerinin toplantı ve çalışma yöntemleri, meclise verilen görevlerin sürekli ve düzenli olarak yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlenmesi gerekir.

Belediye meclisinin görev ve yetki alanı çağdaş, demokratik ve güçlü bir belediye oluşumuna olanak sağlayacak şekilde yeniden gözden geçirilmelidir. Belediye örgütünün her organı kendi konumuna uygun ve üzerine düşen fonksiyonları en iyi yapacak bir şekilde düzenlenmelidir. Bu doğrultuda kentsel hizmetlere ilişkin temel kararların tamamı, belediye meclisi ve komisyonları tarafından alınmalıdır[95]. Belediye

---

[94] Adem **YAZIR,** "Çağdaş Yönetim Modellerinde Belediye Organlarının Oluşumu(Belediye Encümeni)", Belediye Dergisi, C.1, S.10, Nisan-1995; **TEKELİ,** Belediyecilik Yazıları, s.187; T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, "Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi", Kent Basımevi, 2.Baskı, İstanbul-1994, s.43; Mehmet **KEÇECİLER,** "Katılımcı Demokrasi ve Yerel Yönetimler", Yeni Türkiye, S.4, Y. 1995, s.292; **YAŞAMIŞ,** Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri s.441; Ahmet **ÖZER,** Güneydoğu ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, Diyarbakır-1994, s.93.

[95] İçişleri Bakanlığı, "Belediyeler", İç Düzen Araştırması, No:5, Ankara-1972, s.197; Recep **YAZICIOĞLU,** "Hantal Merkeziyetçi Yapı Değişmelidir", Yeni Zemin, Şubat-1994, s.35.

yönetimine bağlı teknik birim ve servisler, plan proje ve fizibilite hazırlamalı, bunlar önce komisyonda daha sonra mecliste görüşülerek karara bağlanmalıdır. Böylece uzmanlarla seçilmiş meclis üyeleri ortak bir noktada buluşmalıdırlar. Plan proje ve fizibiliteyi bürokrat, teknisyen hazırlamalı, karar ve öncelikleri halkın seçtiği temsilciler belirlemelidir[96].

Belediye meclisinin toplantı süreleriyle ilgili kısıtlamalar kaldırıldığı takdirde, meclis encümen arasındaki görev bölüşümü yeniden düzenlenerek, encümenin yürütmeden çok karar işlem niteliğinde olan birtakım yetkileri belediye meclisine bırakılabilir. Örneğin belediyenin gelir ve giderlerini gösteren hesap cetvellerinin incelenip onaylanması, şehir içi ulaşım araçlarına ait ücret tarifelerinin belirlemesi, belediye muhasiplerinin işe başlayış ve ayrılış tarihleri arasındaki muhasebe devir cetvellerini incelenip onaylanması ve bunlar gibi imarla ilgili ve düzenleyici ve yasaklayıcı işlemlerin yapılmasıyla ilgili önemli görevler belediye meclisine bırakılabilir. Her iki organa da hizmet gereklerine ve yapılarına uygun görev ve yetkiler verilmeli, karar ve yetki alanları net olarak belirlenerek, görev ve yetki karmaşası önlenmelidir. Hizmetlerin yürütülmesi ve ayrıntıya ilişkin olanların dışında genel nitelikteki tüm kararlar belediye meclisi tarafında alınmalıdır.

[96] Recep **YAZICIOĞLU,** "Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma", Yeni Türkiye, S.4, Y.1995, s.44.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE MECLİSLERİNİN ETKİNLİĞİNİN SAĞLANMASINDA MECLİSİN TOPLANTI VE ÇALIŞMA YÖNTEMİNİN ETKİSİ

I- GENEL OLARAK BELEDİYE MECLİSLERİNİN ÇALIŞMA YÖNTEMİ

Yasal çerçeve ve meclis çalışmalarına ilişkin gözlemlerimize göre, belediye meclislerinin çalışma yöntemi (karar alma veya politika oluşturma süreci) genel olarak şöyle özetlenebilir:

Belediye meclisi, kendisine yasalarla verilen görevleri, yine yasada belirtilen dönemlerde yaptığı olağan ve olağanüstü toplantılarda yürüttüğü çalışmalarıyla yerine getirmektedir. Belediye meclisinde görüşülerek karara bağlanacak konular yasalarla belirlenmiştir. Bu çerçevede belediyelerin kendi birimlerinden veya mahalle muhtarları yada bireylerden gelen başvurular, belediyenin ilgili birimlerinde incelenerek, meclis tarafından karara bağlanması gereken talepler meclise sunulmak üzere hazırlanır ve başkanın imzasıyla meclise sunulur. Kararlar dairesi başkanlığı, meclisi ilgilendiren ve usulüne uygun olan talepleri meclis gündemine alır. Belediye başkanın önerileri doğrultusunda, Kararlar Dairesi Başkanlığınca hazırlanan gündem bir üst yazı ile meclis üyelerine bildirilerek meclis toplantıya çağrılır(1580 sayılı BK., m.55,56).

Meclis genel kurulunda gündem maddeleri tezkere biçiminde okunarak görüşmeye açılır(Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmelik, m.10). Üyeler sözlü olarak görüşlerini açıklar, ardından görüşmelere son verilip verilmemesi oylanır ve çoğunlukla görüşmeler yeterli bulunursa görüşmeler tamamlanarak, esasa ilişkin oylamaya geçilir. Gündemde yer alan tüm maddeler bu şekilde yapılan görüşme ve oylama sonunda kabul veya reddedilir. Mecliste görüşülerek kabul edilen kararlar başkan ve katipler tarafından imzalanarak, onayı gerekenler onay için valiliğe(1580 sayılı BK., m.56), kesin kararlar ise uygulanmak üzere belediyenin ilgili müdürlüğüne gönderilir (1580 sayılı BK., m.50,67; Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmelik, m. 17).

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Bazı durumlarda görüşülen konunun 1580 sayılı BK'nun 62. maddesine göre oluşturulan meclis uzmanlık komisyonlarında incelenmesi istenebilir. Komisyonlarda kararlar çoğunlukla alınır, azınlıkta kalanlar ise görüşlerini tutanağa yazdırabilirler. Komisyon kararları, komisyon başkanı ve üyeleri tarafından imzalanarak meclise gönderilir. Komisyon raporu mecliste okunarak görüşmeye açılır. Aynen veya değiştirilerek kabul edilen kararlar yukarıdaki gibi işleme tabi tutulur[1]. Belediye meclislerinde gündemdeki konuların karara bağlanması, çoğu zaman ilgili komisyon tarafından hazırlanan komisyon raporu doğrultusunda olmaktadır. Dolayısıyla belediye meclislerinde karar alma sürecinde, meclis uzmanlık komisyonları son derece önemli bir konuma ve etkinliğe sahip olmaktadırlar.

Bu bölümde, genel olarak bu şekilde işleyen belediye meclislerinde karar alma (veya politika oluşturma) sürecinin aşamaları ve bu konuyu düzenleyen mevzuat hükümleri meclisin etkinliği açısından incelenecektir.

II- BELEDİYE MECLİSİ TOPLANTILARI

Belediye meclislerinin iki tür toplantısı vardır; bunlardan biri olağan toplantılar, diğeri ise olağanüstü toplantılardır. Olağan toplantılar, Şubat, Haziran ve Ekim ayı başlarında olmak üzere yılda üç defa yapılır(1580 sayılı BK. m.54/I). Büyük şehir belediyelerinde ise olağan toplantılar, Mart, Temmuz ve Kasım ayları başlarında yapılır(3030 sayılı K. m.12). Ayrıca belediye meclisi önemli ve acele işlerin çıkması durumunda, olağan toplantı dönemlerini beklemeden, yasada belirtilen prosedüre uygun olarak olağanüstü toplantılar da yapabilir(1580 sayılı BK. m.54/II).

Meclisin bir yıllık toplanma sürelerine "toplantı dönemi", bir günlük toplanma sürelerine "birleşim" ve bir günde değişik aralıklarla yapılan toplantıların her birine ise "oturum" denir(Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmelik, m.28).

Meclis üyeleri olağan ve olağanüstü toplantılara, gündem hazırlanarak davet edilir. Gündem hazırlanır, toplantılardan bir hafta önce (acele durumlarda ise üç gün önce), meclis üyelerinin beldedeki adreslerine gönderilerek toplantılara davet edilirler. 1580 sayılı BK'nun 55. maddesi gereğince, gündem ayrıca ilan edilir[2].

---

[1] Firuz Demir **YAŞAMIŞ**, "Belediye Yönetimi", 1.Baskı, Zirve Ofset, Ankara-1996, s.467vd.,470.

[2] Gündemin mahalli gazeteler ya da uygun vasıtalarla ilan edilmemesi, meclis toplantılarının aleniyetini ihlal edeceği için, bu prosedüre uyulmadan yapılacak bir toplantı yasaya aykırı olacaktır(Danıştay

Belediye meclislerinin tatil günlerinde toplanarak çalışma yapıp yapamayacakları konusunda, ne 1580 sayılı BK.'nunda ve nede meclisin çalışma usulünü düzenleyen yönetmelikte bir hüküm yoktur. Oturum ücreti almak gibi, bu yetkinin kötüye kullanılmaması koşuluyla, belediye meclisleri çalışma günlerini serbestçe belirleyebilmeleri gerekir[3]. Örneğin Fransa'da belediye meclisi toplantıları genellikle hafta tatillerinde veya akşamları yapılmaktadır[4].

A- MECLİSİN OLAĞAN TOPLANTILARI

Belediye meclislerinin normal çalışmalarını sürdürdüğü olağan toplantılarının ne zaman yapılacağı ve ne kadar süreceği, 1580 sayılı BK.'nun (29.4.1946 tarih ve 4878 sayılı Kanunla değişik) 54. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, belediye meclislerinin olağan toplantıları Şubat, Haziran ve Ekim aylarının başlarında olmak üzere yılda üç dönem halinde yapılır. Bütçe görüşmelerinin yapıldığı Ekim ayı toplantısı en fazla 30, diğer Şubat ve Haziran ayı toplantıları ise en fazla 15'er gün içinde tamamlanması gerekmektedir.

Eğer bu süreler içinde görüşmeler tamamlanamazsa, ilgili belediye bağlı olduğu valiliğe başvurarak toplantı süresinin uzatılmasını isteyebilir. Vali bu isteğe bağlı olarak, olağan toplantı sürelerini en fazla 15 gün daha uzatılabilir. Valilere tanınan bu yetki, toplantı sırasında veya sonunda kullanılabilir[5]. Vali, olağan toplantı sürelerinin uzatılmasına ilişkin durumu ve bunun nedenleri İçişleri Bakanlığına bildirir. Fakat bu bildirim, sürenini uzatılması için Bakanlığın onayının alınması anlamına gelmez, sadece vali tarafında durumun Bakanlığa bildirilmesinden ibarettir.

Olağan toplantıların ne zaman yapılacağını düzenleyen, 1580 sayılı BK.'nun 54. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "...Ekim, Şubat ve Haziran ayları başlarında..." ifadesi, meclisin mutlaka belirtilen ayların ilk gününde toplanmasının zorunlu olup

---

Hukuk Genel Kurulunun 14.11.1957 tarih ve 2780/963 sayılı kararı). Ayrıca bu konuda daha geniş bilgi için, meclis üyeliğinin sona erme nedenlerinden "meclis üyesinin istifa etmiş sayılması" başlığı altındaki açıklamalara bakılabilir.

[3] Fethi **AYTAÇ**, "Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Kanunu", 6.Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara-1998, s.599.

[4] Teoman **ÜNÜSAN**, "Avrupa'da Yerel Yönetimler", İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara-1996, s.54.

[5] Ahmet Sezai **AYDIN**, "Belediye Meclis Toplantıları İle İlgili Süreler", İller ve Belediyeler Dergisi, S.325, Kasım-1972, s.709. Aynı yazar diğer bir çalışmasında, süre uzatımı talebinin süre ihtiyacının olduğu anlaşılır anlaşılmaza ve olağan toplantı süresi dolmadan yapılması gerektiğini, aksi halde olağan toplantı süresi dolduktan sonra yapılacak süre uzatımı talebinin kabul edilemeyeceğini belirtmektedir("Belediye Meclisi Toplantıları Konusunda Kısa Bir Araştırma", İller ve Belediyeler Dergisi, S.294, Nisan-1970, s.148).

olmadığı konusunda tartışmalara yol açmıştır[6]. Bu hükmü, meclisin mutlaka belirtilen ayların ilk gününde toplanmasını zorunlu kıldığı şeklinde anlamak yerine, bu aylarının ilk haftası içinde uygun bir günde toplantılara başlamaları gerektirdiği şeklinde kabul etmek ve uygulamak, pratik hayat ve yaşam koşulları açısından daha uygun olacaktır[7]. Hatta zorunlu nedenler dolayısıyla, ayın ilk haftası geçtikten daha sonraki bir günde dahi meclisin toplantılarına başlanması mümkündür. Bu gibi durumların meclisin feshini gerektiren bir neden olarak görülmemesi gerekir[8].

Görüldüğü gibi olağan toplantılar yönünden belediye meclisleri büyük küçük ayrımı yapılmadan tamamı aynı statüye tabi tutulmuş ve olağan toplantıların zaman ve süresi yasayla belirlenerek sınırlandırılmıştır. Ayrıca yılda üç dönem halinde yapılan 30 ve 15'er günlük toplantı süreleri içinde görüşmelerin tamamlanamaması durumunda, toplantı süresinin uzatılabilmesi valinin onayına bağlanmıştır. Bu düzenleme meclis çalışmaları açısından bir çok sıkıntı doğurmaktadır.

İlk olarak, toplantı süreleri bakımından belde veya ilçe belediyeleri ile il veya büyük şehir belediyeleri arasında hiçbir ayrım yapılmaması toplumsal gerçeklerle bağdaşmamaktadır. Çünkü bir kasaba veya ilçe belediyesi ile bir il veya büyük şehir belediyesinin sorunları, işleri ve görüşeceği konular bir birinden kıyaslanamayacak derecede farklıdır. Küçük belediyelerde işlerin ve problemlerin ve üye sayısının daha az olması nedeniyle meclislerde görüşülecek konuların karara bağlanması için daha kısa süre yeterli olabilir[9]. Fakat belde nüfusu arttıkça hem meclisin görüşeceği işler sayı ve tür olarak artmakta, hem de nüfus artışına bağlı olarak meclis üye sayısı da arttığından, büyük kent belediye meclislerinde görüşme ve tartışmalara katılan kişi sayısı

---

[6] Bu konudaki tartışmalar için bkz.: **AYTAÇ**, Belediye Kanunu, s.557,558.

[7] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, konuya ilişkin 2.10.1959 tarih ve 621-305-154/5255 sayılı yazısında şöyle demektedir: "... bu kelimeden birinci, günün kastedildiğini istihraca imkan bulunmayacağı, nitekim hafta tatili ve resmi tatillere tesadüf eden günlerde esasen içtima yapılamayacağı, binnetice mezkur ibareden zikri geçen ayların ilk haftasını anlamanın ve mahalli şart ve icaplara göre belediye meclislerinin onun münasip görülecek herhangi bir gününde toplantı icrasının daha uygun olacağı mütalâa edilmektedir." Aynı yönde bkz.: Deniz **SAYIN**, "Belediye Meclisi Toplantıları", Yerel Gündem, Y.1, S.5, Mayıs-1999, s.43, **AYTAÇ**, Belediye Kanunu, s.558.

[8] Danıştay 8. Dairesi 11.7.1990 tarih, 1990/810 esas ve 1990/822 sayılı kararında, meclisin zorunlu nedenlerle ayın ilk haftası içinde yapması gereken toplantısını, daha sonraki günlerde yapılmasının bir fesih nedeni oluşturmayacağına hükmetmiştir(Danıştay Dergisi, S.81, s.258). İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün, 26.4.1993 tarih ve 0740001/2563 sayılı genelgesine göre, "Ayın ilk haftası dini bayram günlerine rastlarsa toplantı bayram sonrasında başlayabilir."

[9] Bu konuda yapılan bir anket çalışmasından elde edilen sonuçlara göre, ilçe ve kasaba belediye meclisi toplantıları kısa sürmekte, genellikle bir birleşimde toplantılar sonuçlanmaktadır. Nüfus büyüklüğü

artmaktadır. Dolayısıyla büyük belediye meclislerinde, küçük belediyelere oranla daha uzun toplantı sürelerine ihtiyaç olmaktadır[10]. Bu durum toplantı süreleri konusunda, en azından belediye büyüklüklerine göre farklı bir düzenlemenin yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır.

İkinci olarak, yukarıdaki saptama da dikkate alındığında mevcut yasal düzenlemeyle, özellikle büyük belediyelerde meclislerin çalışmaları hem süre hem de zaman yönünden oldukça kısıtlanmış olduğu görülmektedir. Zaman yönünden kısıtlanmıştır, çünkü meclis toplantıları yılın üç ayına sıkıştırılmıştır. Süre yönünden kısıtlanmıştır, çünkü meclisin yapacağı olağan toplantılar 15 ve 30 günlük sürelerle sınırlandırılmış, bu süreler dışında toplantı yapılması fesih nedeni olarak kabul edilmektedir[11]. Eğer bu süreler içinde görüşmeler tamamlanamazsa, meclis ancak olağanüstü toplantılarla çalışmalarına devam edebilecektir[12]. Olağanüstü toplantı yapılabilmesi ise, önemli ve acele görüşülmesi gereken işlerle sınırlı olduğundan, mevcut hükümler belediye meclislerinin gerektiği şekilde çalışmasını büyük ölçüde kısıtlamaktadır.

Ayrıca bir sonraki başlık altında değinileceği gibi, bir çok belediye meclisinde çalışmalar için olağan toplantı sürelerinin yetmemesi nedeniyle, yıl içinde başvurulan olağanüstü toplantıların olağan toplantı haline geldiği dikkate alındığında, belediye meclislerinin çalışma sürelerine ilişkin mevcut düzenlemelerin rasyonel olamadığı daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır[13]. Meclis toplantılarının bu şekilde yasayla süre ve zaman olarak sınırlandırılması, meclisin konumuyla bağdaşmamaktadır. Doğrudan halk tarafından seçilen ve belediye yönetiminin en yüksek karar organı olan meclisin,

---

arttıkça toplantı süresi de uzamaktadır(Deniz **SAYIN,** "Belediye Meclisleri", TODAİE. Uzmanlık Tezi, Ankara-1994, s.98).

[10] Ahmet Sezai **AYDIN,** "Belediye Meclis Toplantıları İle İlgili Süreler", İller ve Belediyeler Dergisi, S.325, Kasım-1972, s.710; **SAYIN,** Belediye Meclisleri, s.96-98.

[11] Ahmet Sezai **AYDIN,** "Belediye Meclisi Toplantıları Konusunda Kısa Bir Araştırma", İller ve Belediyeler Dergisi, S.294, Nisan-1970, s.150.

[12] Bu konuda İçişleri Bakanlığınca yaklaşık 27 yıl önce yaptırılan bir araştırmada ortaya çıkan sonuca göre, belediyelerin çoğunda özellikle büyük belediyelerde olağan toplantı süreleri içinde çalışmaların tamamlanamadığı ve uzatma yoluna gidildiği saptanmıştır(İçişleri Bakanlığı, "Belediyeler", İç Düzen Araştırması, No:5, Ankara-1972, s.190).

[13] Ayfer **EĞİLMEZ,** "Belediyelerde Karar Alma Süreci (Ankara Belediyesi Örneği)", TODAİE. Uzmanlık Tezi, Ankara-1991, s.65vd. Ankara ile ilgili bir çalışmada, Ankara belediye meclisinde 1968-1973 döneminde yapılan 362 toplantının 256'sı, yani %71'inin olağanüstü toplantı olduğu ve bu dönemde alına 3212 kararın 2105'i, yani %66'sının olağanüstü toplantılarda alındığı belirtilmektedir. (**SAYIN,** Belediye Meclisleri, s.89). Bu çalışmada incelenen sonraki dönemlerde de aynı durumun yaşandığı belirtilmektedir(s.96).

çalışmalarının zaman ve süresini belirleme konusunda daha geniş bir takdir yetkisinin olması gerekir[14].

Üçüncü olarak, bu düzenlemeler anlamsız kısıtlamalara neden olduğu için, uygulamada çoğu zaman gözardı edilmekte ve sonuçta yasal olarak geçerliliği tartışılabilecek kararlar ve meclisin feshini gerektirecek çelişkili durumlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin yürürlükteki yasal düzenlemeye göre, olağan toplantı süreleri içinde görüşmelerin tamamlanamaması durumunda, toplantı süresinin uzatılması ancak valinin bu yönde vereceği kararla mümkün olmaktadır. Fakat uygulamada sürenin yetmeyeceğinin anlaşılması durumunda meclis tarafından sürenin uzatılması kararlaştırılmakta ve bu karar belediye başkanı tarafından mülkiye amirine duyurulmaktadır. Mülki amir durumu valiye iletmekte, valilik uzatma talebini uygun görmesi durumunda, görüşünü bir taraftan belediyeye diğer taraftan İçişleri Bakanlığına bildirmektedir. Bu arada, süre uzatılması isteğinde bulunulan belediye meclisinde, mülki amirin cevabı beklenmeden toplantılara devam edilmekte ve çoğu zaman valinin toplantının uzatılmasını uygun gördüğüne ilişkin yazı belediyeye gelene kadar uzatmalar bitmiş olmaktadır[15]. Bu durumda valinin uzatma istemini reddetmesi halinde, bu arada alınan kararların hukuki durumu önemli bir sorun oluşturacaktır.

1930'larda belediye meclislerinin çalışma sürelerini serbestçe uzatmaları sakıncalı görüldüğünden, meclis çalışmalarını belli bir denetim altına almak amacıyla böyle bir düzenleme yapılmış olabilir. Elbette sistemin istikrarı ve toplum menfaatlerinin korunması, belediye meclislerinin çalışmalarını önceden belirlenen usul ve kurallar içinde yürütmesini gerektirir. Hiçbir ülkede yerel organların çalışması tamamen başıboş bırakılmamıştır. Ancak yukarıdaki saptamalar ve uygulamalar, ülkemizdeki mevcut sistemin yararlı olmadığını ve daha gerçekçi yeni düzenlemelerin yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır[16].

Belediye meclislerinin kentsel politikaların oluşturulması ve yönetim mekanizmasının denetlenmesine ilişkin görevlerini daha etkin bir şekilde yürütebilmeleri ve çalışmalarını daha rahat bir şekilde sürdürebilmeleri için, kısıtlayıcı

---

[14] **TODAİE**, Kamu Yönetimi Araştırması/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu , Ankara-1992, s.139.
[15] İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, İç Düzen Araştırması, s.189.
[16] a.g.e., s.190.

nitelikteki bu hükümlerin değiştirilmesi gerekmektedir. Bu amaçla belediye meclislerinin olağan toplantı süreleriyle ilgili olarak şu değişiklikler yapılabilir:

Belediye meclisi toplantılarının yılın üç ayına sıkıştırılması yerine, tüm sene içine yayılması ihtiyaçlara daha uygun olacaktır. Bu nedenle belediye meclisi, seçim sonuçlarının kesinleştiği günü takip eden ilk Pazartesi günü en yaşlı üyenin başkanlığında ve bundan sonra her yıl Eylül ayının ilk günü kendiliğinden toplanarak, ayda en az bir kez toplanmak üzere yıllık çalışma programını yapması öngörülebilir[17]. Bunun dışında, belediye bütçesinin belli bir süre içinde karara bağlanarak uygulamaya konulması önem arz ettiğinden, bu düzenlemeye mali yılın başlangıcından en az bir ay önce bütçe görüşmelerine başlanılmasını sağlayacak bir hükmün eklenmesi yeterli olmalıdır[18]. Eğer şu anda olduğu gibi olağan toplantı sürelerinin belli bir gün sayısıyla sınırlandırılması söz konusu olursa, bu durumda meclis öngörülen sürede çalışmalarını tamamlayamaması halinde, valinin onayına gerek olmadan, sadece mülki amire bilgi vermek suretiyle ve alacağı bir kararla toplantılara devam edebilmelidir[19]. Böylece meclislere hem denetim görevini daha etkin bir şekilde yürütmesi, hem de belediye işlerinin karara bağlanmasında daha etkin rol alması sağlanmış olacaktır[20].

Belediye meclislerinin olağan toplantı sürelerinin belli gün sayısıyla sınırlandırılması ve bunun uzatılması için vali ve İçişleri Bakanlığının devreye sokulması gereksiz ve yerel yönetimlerin özerkliğiyle bağdaşmayan bir düzenlemedir. Bu düzenlemeyle amaç, merkezi yönetimi bilgilendirmek ve hiçbir ihtiyaç olmadan sadece huzur hakkı almak gibi yasa dışı amaçlarla toplantıların uzatılmasını önlemek

---

[17] **AYDIN,** Belediye Meclisi Toplantıları s.150. Bu konuda, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı/IULA-EMME, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, Kent Basımevi, 2.Baskı, İstanbul-1994, s.108'de, "belediye meclisi, her yıl Eylül ayının ilk günü kendiliğinden toplanır, ayda en az bir kez toplanmak üzere çalışma programı yapar ve yıllık tatil süresi iki ayı geçmez" denilmektedir. Burada belediye meclisi için en fazla iki ay tatil öngörülürken; R.YAZICIOĞLU, "dünyanın hiçbir ülkesinde 12 ay çalışma yoktur, Fransa'da 4 ay, ABD'de eyalet meclisleri 3 ay çalışır diyerek 10 aylık bir çalışma süresini gereksiz bulmaktadır(Recep **YAZICIOĞLU,** "Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma", Yeni Türkiye, S.4, Y.1995, s.44). Bununla beraber ABD.'de haftada bir kez toplanan ve Macaristan gibi yılda en az 6 kez olmak üzere istediği kadar toplantı yapma serbestliğine sahip olan kent meclislerinin olduğunu hatırlatmakta yarar vardır. Bkz.: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması", TKİB ve IULA-EMME Ortak Yayını, 2. Baskı, İstanbul-1994, s.18,72.

[18] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu , Ankara-1992, s.139.

[19] İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, İç Düzen Araştırması, s.190.

[20] **AYDIN,** Belediye Meclisi Toplantıları s.150.

ise, ilgili kısımlarda açıklandığı üzere bu sorunlara daha demokratik çözümler bulunabilir[21]. Örneğin 53. maddenin 1. bendine göre meclis feshedilebilir.

Süre uzatımıyla ilgili olarak belediyelerin nüfus büyüklüğüne göre bir sınırlama getirilmesine gerek görülürse, bu konuda şöyle bir çözüm düşünülebilir: Ayda en az bir defa toplanacak olan belediye meclislerinin olağan toplantı süreleri, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde 10, nüfusu 50.000-200.000 arası olanlarda 15 ve büyük şehirlerde ise 20 gün olarak kabul edilebilir. Bu takdirde bir belediyede öngörülen bu olağan toplantı süreleri içinde görüşmelerin tamamlanamaması halinde, ilgili belediye meclisi durumu mülki amire bildirerek çalışmalarına devam edebilmelidir.

Bu konuda 221 belediye üzerinde yapılan bir çalışmada, 1992 yılında belediye meclisinin yaptığı olağan toplantıların ne zaman başlayıp, kaç gün sürdüğünü belirtmeleri istenmiştir. Bu soruya 221 belediyeden 115'i yanıt vermiş, bunların 7'si büyük şehir ilçe, 12'si il merkezi, 30'u ilçe belediyesidir. Soruyu yanıtlayan 8 büyük şehir ilçe belediyesinde her toplantı döneminde ortalama 8 birleşim (bir yılda 24 birleşim)olduğu görülmüştür. Şubat toplantısı en kısa süren toplantılardır, ortalama 3 birleşim sürmektedir. En uzun süren toplantı ise bütçenin görüşüldüğü Ekim ayı toplantısıdır. Haziran ayı toplantıları da ortalama 10 birleşim süren uzun toplantılardandır. Soruyu yanıtlayan 12 il merkezi belediyesinde ise bir yılda ortalama 9 birleşim yapılmış, Şubat(2), Ekim(6) ve Haziran toplantıları da Ekim ayı toplantıları kadar uzun sürmüştür. Soruyu yanıtlayan 30 ilçe belediyesinde ise genellikle dönem toplantıları birer birleşimle tamamlanmıştır. Kısaca bu çalışmadan elde edilen sonuçlara göre, olağan toplantılar en uzun büyük şehir ilçe belediyelerinde sürmekte, il merkezi belediyelerinde süre biraz kısalmakta ve ilçe ve kasaba belediyelerinde ise her toplantı döneminde bir birleşime kadar süre kısalmaktadır[22].

Şuandaki düzenlemeye göre, belediye meclislerinin olağan toplantı süreleri, valinin 15'er günlük uzatmalarıyla birlikte bir yılda toplam 105 gün etmektedir[23]. Yukarıdaki anket sonuçları 115 belediyenin hiçbirinde 105 güne kadar toplantıların uzamadığını gösterdiğine göre, olağan toplantılar açısından asıl sorun toplantı sürelerinin yetersiz olması değil, yılda üç döneme sıkıştırılmış olmasının olduğu

[21] **TODAİE**, KAYA /Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu , s.139.
[22] **SAYIN,** Belediye Meclisleri, s.96-98.
[23] **AYDIN,** Belediye Meclis Toplantıları İle İlgili Süreler, s.710.

söylenebilir. Dolayısıyla yukarıdaki öneriler bu açıdan da uygun bir çözüm oluşturacaktır.

B- MECLİSİN OLAĞANÜSTÜ TOPLANTILARI

Olağan toplantılarda olduğu gibi, olağanüstü toplantılarında ne zaman ve nasıl yapılacağı, 1580 sayılı BK.'nun (29.4.1946 tarih ve 4878 sayılı Kanunla değişik) 54. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, belediye meclisi tarafından görüşülerek karara bağlanması gereken önemli ve acele işlerin çıkması durumunda, meclis olağan toplantı gününü beklemeden olağanüstü toplantı yaparak, söz konusu durumu görüşerek karara bağlayabilir. 1580 sayılı BK.'nun 54. maddesinin 2. fıkrasına göre, meclis üyelerinin üçte birinin(1/3'nün) gerekçeli teklifi veya belediye başkanının yazılı çağrısı ya da valinin doğrudan doğruya çağrısı üzerine belediye meclisi her zaman olağanüstü toplantı yapılabilir.

Meclis üyelerinin üçte birlik yeterli çoğunlukla ve gerekçeli olarak olağanüstü toplantı yapılması önerisinde bulunmaları durumunda, belediye başkanının meclisi toplantıya çağırıp çağırmama gibi bir takdir yetkisinin olmaması gerekir. Meclis üyeleri tarafından bu şekilde yasal prosedüre uygun olarak, olağanüstü toplantı yapılması önerisinde bulunulması durumunda, belediye başkanının bu isteğe bağlı olarak meclisi toplantıya çağırması zorunludur[24]. Yasal prosedüre uygun olarak yapılan olağanüstü toplantı isteminin belediye başkanı tarafından yerine getirilmemesi, meclisin güvenini yitirmesine ve dolayısıyla başkanlıktan düşürülmesine yol açabileceği gibi[25], ayrıca cezai sorumluluğunu da gerektirebilir. Danıştay 2.Dairesi, 1988/237 esas ve 1988/2931 sayılı kararında, meclis üyeleri tarafından yasal prosedüre uygun olarak yapılan olağanüstü toplantı çağrısına rağmen, meclisi toplantıya çağırmayarak görevini kötüye kullandığına ve dolayısıyla TCK.'nun 240. maddesine göre lüzumu muhakemesine oyçokluğuyla hükmetmiştir[26].

---

[24] Orhan **PİRLER**, "Belediye Meclislerinin kuruluşu, Görevleri ve Yetkileri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.5, Eylül-1993, s.54.

[25] Örneğin, Danıştay 11. Dairesi, 19.9.1978 tarih ve 870/4378 sayılı kararında, 15 üyeden oluşan bir belediye meclisinde 8 üye tarafından yapılan olağanüstü toplantı isteminin gereğini yerine getirmeyen belediye başkanının, yasalara aykırı davranarak, meclisin güvenini kaybetmesi nedeniyle, 1580/61,76 maddeleri uyarınca, belediye başkanlığından düşürülmesine hükmetmiştir.

[26] Danıştay Dergisi, S.72-73, s.58.

Ancak olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren konulardan başka bir iş görüşülerek karara bağlanamaz. Olağanüstü toplantılarda gerek meclis üyeleri ve gerekse belediye başkanı, olağan toplantılarda olduğu gibi görüşülmesini istedikleri bir konunun gündeme alınması önerisinde bulunmaları ve bu konunun sonradan gündeme alınması söz konusu olamaz. Aksi halde olağanüstü toplantı gündeminde olmayan konularda alınan kararların iptali söz konusu olabilir[27]. Fakat yasada yer alan, "... çağrıyı gerektiren konudan başka bir iş görüşülemez." ifadesi, bir olağanüstü toplantıda sadece tek bir konunun görüşülebileceği ve her konu için ayrı ayrı olağanüstü toplantı yapılması anlamına gelmez. Yasadaki "bir iş" ifadesi, sayısal anlamda bir olarak(1) değil, herhangi bir iş yada işler olarak anlaşılması gerekir. Dolayısıyla bir olağanüstü toplantı gündeminde birden fazla konu yer alabilir ve görüşmeler tamamlanıncaya kadar toplantılara devam edilebilir[28].

Belediye meclislerinin çalışmalarında asıl olan, bir önceki başlık altında anlatıldığı şekilde yapılacak olan olağan toplantılardır. Çünkü olağanüstü toplantılar adından da anlaşılacağı gibi, ancak önemli ve acele görüşülmesi gereken işlerin çıkması durumunda başvurulabilecek istisnai bir yoldur[29]. Fakat olağan toplantı sürelerinin yılın üç ayına sıkıştırılması nedeniyle uygulamada bu yola sıkça başvurulduğu ve dolayısıyla olağanüstü toplantıların olağan toplantı haline geldiği görülmektedir[30]. Ayrıca yapılan olağanüstü toplantı gündemlerinin bir çoğunun olağanüstü toplantıyı gerektirecek nitelikte olmaması, olağanüstü toplantılara daha çok olağan toplantı süreleriyle ilgi kısıtlamalar nedeniyle başvurulduğunu göstermektedir[31].

Bununla beraber, hem belde halkının yararlarının korunması hem de belediye meclisinin çalışmalarının disiplin altına alınması açısından, belediye meclislerinin olağanüstü toplantı yapmasını düzenleyen mevcut hükümlerin bazı değişikliklerle

---

[27] **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.56. Danıştay 3.Dairesi, 23.5.1967 tarih, 1967/723 esas ve 1967/228 sayılı kararında, "1580 sayılı BK.'nun, 29.4.1946 tarih ve 4878 sayılı Kanunla değişik 54.maddesinin 2.fıkrsına göre, olağanüstü toplantıyı gerektiren ve bu toplantının gündeminde yazılı bulunan konular dışındaki işlerin müzakere edilip karara bağlanması mümkün olmadığından", toplantı gündeminde bulunmayan bir konunda alınan kararın iptaline hükmetmiştir.

[28] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.563.

[29] Danıştay'ın 1973/403 esas ve 1973/383 sayılı kararı(Danıştay Dergisi, S.14-15, s.142,143); **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.560.

[30] **EĞİLMEZ,** Belediyelerde Karar Alma Süreci, s.65; **SAYIN,** Belediye Meclisleri, s.96.

[31] **SAYIN,** Belediye Meclisleri, s.101,102.

devam etmesinde, yarar vardır[32]. Belediye meclisi gerektiğinde belediye başkanın, meclis üyelerinin 1/3'nün ve mülki amirin isteği üzerine her zaman toplanabilmelidir. Ancak belediye meclisleri çalışmalarını genel olarak yukarıda önerildiği şekilde yapılması gereken olağan toplantılarla yürütmesi gerektiğinden, şuanda olduğu gibi olağanüstü toplantı yapılması, olağan toplantı gününü beklemeyecek önemli ve acele görüşülmesi gereken işlerle sınırlandırılmasında yarar vardır.

Fakat yürürlükteki düzenlemede belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi, mülki amirlerinden sadece valiye tanındığından, bu durum uygulamada söz konusu yetkinin kullanılabilirliği zorlaştırmaktadır. Çünkü oldukça geniş bir coğrafyaya ve çok sayıda belediyeye sahip olan illerimizde valilerin her belediye ile tek tek ilgilenmesi güç ve zaman alıcı olmaktadır[33]. Bunun yerine merkez ilçe belediyeleri için valiye, diğer belediyeler için ise kaymakamlara, gerektiğinde belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırma yetkisinin tanınması, bu düzenlemeyi daha işlevsel hale getirecektir[34].

III- MECLİSİN TOPLANTI GÜNDEMİNİN HAZIRLANMASI VE İLANI

Belediye meclisi toplantılarının gündemi ile ilgili 1580 sayılı BK.'nun 55. maddesinde, gündemin kim tarafından düzenleneceği konusunda bir açıklık yoktur. Söz konusu maddede sadece, "Adi ve fevkalâde içtimaların ruznamesi belediye reisi tarafından en az bir hafta evvel umum belediye âzasının beldedeki adreslerine gönderilir ve mahallî gazeteler ve sair münasip vasıtalarla ilân edilir. Müstacel hallerde bu müddet üç güne indirilebilir", denilmektedir. Ancak 1580 sayılı BK.'nun 57. maddesinin 1. fıkrası ve Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 10. maddesi[35] hükümleri bu maddeyle birlikte değerlendirildiğinde, genel olarak belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantı gündemlerinin, belediye başkanı tarafından düzenleneceği sonucuna varılmaktadır[36].

---

[32] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.108; İçişleri Bakanlığı, İç Düzen Araştırması, Belediyeler, No:5, Ankara-1972, s.188.

[33] İki yıl içinde, 278 belediyenin sadece 2'sinde valinin istemi üzerine olağanüstü toplantı yapılmış olması(**SAYIN**, Belediye Meclisleri, s.91), bu yetkinin vali tarafından kullanılmadığını veya kullanılamadığını gösterebilir.

[34] İçişleri Bakanlığı, İç Düzen Araştırması, Belediyeler, No:5, Ankara-1972, s.189.

[35] Söz konusu madde de, "Gündem başkan tarafından yapılır ve gündeme giren maddeler belirli günde sırasıyla okunur ve görüşülür" denilmektedir.

[36] **AYDIN**, Belediye Meclis Toplantıları s.147.

Genel olarak başkanın gündemi düzenleme yetkisi vardır diyoruz, çünkü 1580 sayılı BK.'nun 57. maddesinin 2. fıkrasına göre, meclis üyeleri de gündeme görüşülmesini istedikleri maddeleri ekletebilecekleri gibi, ayrıca 1580 sayılı BK.'nun 54. maddesinin 2. fıkrasına göre, hazırladıkları bir gündemle meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilirler. Yine vali tarafından belediye meclisinin olağanüstü toplantıya çağrılması durumunda da, valinin görüşülüp karara bağlanmasını istediği konular, bu toplantının gündemini oluşturacaktır[37]. Dolayısıyla belediye meclisi tarafından görüşülerek karara bağlanacak konular kural olarak, belediye başkanı tarafından belirlenmekle beraber, meclis üyeleri tarafından da gündeme madde eklenebilir.

Yasal olarak bu şekilde düzenlenmesi öngörülen belediye meclisi gündeminin hazırlanması, uygulamada şöyle yapılmaktadır: Herhangi bir konunun belediye meclisinin gündemine getirilmesi, genellikle ilgili müdürlüğün bir teklif yazısıyla olmaktadır. Bu teklifler ya hemşehrilerin çeşitli konulara ilişkin istemlerinden kaynaklanmakta ya da doğrudan doğruya belediye içi süreçlerde oluşmaktadır. Bu şekilde müdürlüğe gelen talepler, ilgili müdürlük tarafından incelenerek, uygun olanlar öneri haline getirilmektedir. Karalar dairesi başkanlığı veya müdürlüğü, meclisi ilgilendiren ve usulüne uygun olan bu talepleri ve belediye başkanının önerilerini dikkate alarak, belediye meclisinin gündemini hazırlar. Hazırlanan gündem belediye başkanının imzasıyla meclise sunulur[38].

Belediye başkanı, bu şekilde emir ve önerileri doğrultusunda hazırlanarak meclis üyelerine bildirilen ve ilan edilen gündemde, daha sonra tek taraflı olarak değişiklik yapamaz[39]. Bundan sonraki aşamada görüşülmesini istediği bir konu ortaya çıkarsa, bu konunun gündeme alınması, ancak söz konusu önerinin 1580 sayılı BK.'nun 57. maddesinin 2. fıkrasına göre, belediye meclisi tarafından kabul edilmesi halinde mümkün olabilir. Başka bir deyişle, 55. maddeye göre hazırlanan ve ilan edilen gündemde olmayan bir konunun mecliste görüşülebilmesi için, öncelikle bu konunun 57. maddeye göre gündeme alınması gerekir.

---

[37] Kubilay **TAŞDEMİR**/Ramazan **ÖZKEPİR,** "Belediye Başkanı ve Meclis Üyelerinin El Kitabı, Belediye mevzuatı", Adil Yayınevi, Ankara-1998, s.51; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.564.

[38] Selim **KASKA,** "İstanbul'da Kent Yönetimi", Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, İstanbul-1989, s.86.

[39] Danıştay 11. Dairesinin 1972/3052 esas ve 1973/1194 sayılı kararı. Aynı yönde bkz.: **TAŞDEMİR/ ÖZKEPİR,** s.53.

Gündemin hazırlanmasıyla ilgili diğer bir durum, Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 29. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, bir olağan toplantı dönemi içinde alınmış bir karara aykırı yeni öneriler, yasal bir gerekçe ve zorunluluk olmadıkça aynı olağan toplantı dönemi içinde gündeme alınmaz ve görüşülmez. Bu tür öneriler ancak bir sonraki toplantı döneminde gündeme alınarak görüşülebilir[40].

Gündemle ilgili düzenlemelerden ve uygulamalardan anlaşıldığı gibi, belediye meclislerinin gündeminin hazırlanmasında meclis üyelerinden çok belediye başkanı ve belediye bürokrasisi etkili olmaktadır[41]. Her ne kadar, 1580 sayılı BK.'nun 57. maddesinin 2. fıkrasına göre, meclis üyelerinden her biri, belediye yönetiminin görev alanı içinde kalmak koşuluyla, görüşülmesini istediği her konunun gündeme alınmasını isteyebilir ise de, bu tür önerilerin gündeme alınarak görüşülebilmesi, ancak söz konusu önerinin gündeme alınmasının meclis tarafından kabul edilmesine bağlıdır. Dolayısıyla siyasi bir organ olan belediye meclisinde belediye başkanına muhalif olan ve azınlıkta kalan üyelerin önerilerinin gündeme alınması çoğu zaman mümkün olmayacaktır. Bu sistemin doğal bir sonucu olarak, 277 belediye üzerinde yapılan bir araştırmada,1992 ve 1993 yıllarında bu belediyelerin sadece 68'inde, yani %25'inde meclis üyeleri tarafından gündemle ilgili öneride bulunulup ta gündeme alınma söz konusu olmuştur[42].

Bu şekilde belediye meclisi gündeminin esas olarak belediye başkanı tarafından hazırlanması, meclisin başkan tarafından yönlendirilmesine ve dolayısıyla yerel kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğinin zayıflamasına neden olmaktadır[43]. Bu durumun ortaya çıkmasında, meclisin gündemini hazırlamak ve toplantıları yönetmek üzere kendi üyeleri arasından seçtiği belediye başkanından ayrı bir meclis başkanının ve bu işleri takip edecek bürosunun olmaması ve meclise yılın üç döneminde toplanan, geçici nitelikte bir organ konumunun tanınmasının önemli etkisi olmaktadır.

---

[40] Celâl **GÜVENÇ,** "Belediye Meclisleri İle Belediye Encümenlerinin Oluşum ve Çalışmaları Açısından Farklılıkları ve Benzerlikleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.1, Ocak-1994, s.77.

[41] Karar alma sürecinde başkanın yeri, özellikle iki kademeli modelin uygulandığı büyük şehir modelinde önem kazanmıştır(Selim **KASKA,** "İstanbul'da Kent Yönetimi", Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, İstanbul-1989, s.89).

[42] **SAYIN,** Belediye Meclisleri, s.96.

[43] İlter **TURAN,** "Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış", Der Yayınları, 3. Baskı, İstanbul-1986, s.205; **SAYIN,** Belediye Meclisleri, s.96.

Meclis üyelerinin bu bölümün baş tarafında önerildiği şekilde yerel halka yaklaştıracak bir seçim sistemiyle seçilmeleri ve olağan toplantıların bir önceki başlık altındaki öneriler doğrultusunda yılın bütün aylarına yayılacak şekilde düzenlenmesi halinde, meclisin diğer çalışmalarında olduğu gibi gündemin hazırlanmasında da şuandaki duruma göre meclis üyelerinin etkinliği çok daha fazla olacaktır. Ayrıca belediye meclisinin, gündemini hazırlamak, toplantı ve çalışmalarını yönetmek üzere, TBMM'de olduğu gibi(1982 Anayasası m.94/IV) aynı çoğunluk ve yöntemle kendi başkanını kendisinin seçmesi durumunda, meclis üyelerinin belediye yönetimi sistemi içinde kendilerine yüklenen konuma işleve uygun bir etkinliğe sahip olmaları sağlanmış olur. Belediye meclisinin gündemi, bu şekilde meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği meclis başkanı ve bürosunca hazırlanması, meclisin konumuna ve demokratik geleneklere daha uygun olacaktır. Yine milletvekillerinin her birinin kanun teklifinde bulunması gibi[44], belediye meclis üyelerinin de her birinin gündemle ilgili öneride bulunması ve bu önerinin meclisin kabulüne gerek kalmadan gündeme alınması yönteminin kabul edilmesi, karar organı üyelerinin karar alma sürecinde daha etkin rol almalarını sağlayacaktır. Bunlara ek olarak yerel kamu politikalarının belirlenmesi sürecine yerel halkın doğrudan katılımını sağlamak için, gündemin belirlenmesinde belediye başkanı ve meclis üyelerinin yanı sıra, belli koşullar altında yerel halka ve mahalle muhtarlarına da gündemle ilgili önerilerde bulunma hakkının tanınmasında yarar vardır[45].

Yerel kamu politikalarının oluşturulması ve sorumlulukların paylaşılmasında, belediye bürokrasisinde görev yapan uzmanlarla seçilmiş meclis üyelerinin ortak bir noktada buluşmalarını sağlamak için, her iki tür görevlilerin bu süreçte yer alması gereklidir[46]. Belediye meclisi gündeminin belediye başkanı yerine, meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği meclis başkanı tarafından hazırlanması durumunda, gündemin hazırlanmasında belediye yönetiminde görev yapan uzmanların ve üst düzey yöneticilerin etkinliği değişmeyecektir. Bunlar daha önce olduğu gibi, aynı şekilde gündemle ilgili her türlü önerilerini belediye başkanı aracılığıyla gündeme

---

[44] "Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve Milletvekilleri yetkilidir"(1982 Anayasası m.88/I). Hükümetçe hazırlanan kanun tasarılarının bütün bakanlar tarafından imzalanması gerekirken, milletvekilleri tarafından verilen kanun tekliflerinde bir veya daha çok milletvekilinin imzası bulunabilir(Ergun **ÖZBUDUN,** "Türk Anayasa Hukuku", Yetkin Yayınları, Ankara-1986, s.262).

[45] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.109.

aldırabileceklerdir. Gündemin oluşturulmasında meclis üyelerinin etkinliğinin arttırılmasıyla, seçilmişlerin yerel kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, yukarıdaki amaçlar açısından öngörülen konuma sahip olmaları sağlanmış olacaktır[47].

Belediye meclisinin gündemiyle ilgili olarak önem arz eden diğer bir konu, gündemin meclis üyelerine duyurulması kadar, yerel halkın da en geniş ve kolay bir şekilde bilgilenmesini sağlayacak yöntemlerle ilan edilmesidir. Her ne kadar 1580 sayılı BK.'nun 55. maddesiyle, belediye meclisi gündeminin en az bir hafta önceden (acele hallerde ise en az üç gün önceden) mahalli gazeteler ve sair uygun araçlarla ilan edileceği öngörülmekte ise de, bu düzenlemenin günümüzde meclis toplantılarının gününden ve gündeminden halkın gerektiği gibi bilgilendirilmesi için yeterli olduğu söylenemez.

Meclis toplantı gününün ve gündeminin ilan mecburiyetinin, sadece bu prosedüre uymuş olmanın ötesinde, bundan halkın bilgilendirilmesi amacının sağlanabilmesi için, ilan araçlarının belirlenmesinde yarar vardır. Örneğin günümüzde yerel gazete ve hoparlör kadar, yerel radyo ve televizyonlardan ve internet sayfalarından da bu amaçla yararlanılabilir. Günümüzde hemen hemen bilgisayar kullanmayan belediye sayısı yok denecek kadar az dır. Belediyelere olanakları ölçüsünde internette bir sayfa açarak, toplantılarda görüşülecek konuları ve alınan kararları tüm ayrıntısıyla kaydetme zorunluluğu getirilebilir. Şuanda zaten bu olanak birçok belediye tarafından, faaliyetlerinin tanıtımı veya siyasi propaganda amacıyla kullanılmaktadır. Böyle bir düzenlemeyle de kamu yararına yönelik olarak kullanılması sağlanabilir. Yerel gazete, radyo ve televizyonların olduğu yerlerde, bu araçlara sahip olan kurumlara bir kamu hizmeti olarak, günün belli saatlerinde belediye meclisi ilanlarını yayınlama zorunluluğu getirilebilir. Ayrıca tüm belediyeler için, belediye binasının içinde veya yakın çevresinde uygun bir yere ve şehrin halkın rahatça görebileceği değişik yerlerine büyük ilan panoları koyarak, meclisin toplantı günün ve gündeminin ayrıntılı bir şekilde ilan edilmesi zorunluluğu getirilebilir. Meclis toplantılarına halkın gerekli ilgi ve katılımının sağlanabilmesi için, öncelikle toplantı gününün ve gündeminin toplumun büyük çoğunluğuna ulaşacak şekilde duyurulması şarttır.

---

[46] **YAZICIOĞLU**, Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma, s.37.
[47] a.g.e., s.44.

IV- MECLİS TOPLANTILARININ YÖNETİMİ

Belediye meclisine kural olarak, belediye başkanı başkanlık yapar ve toplantılar belediye başkanı tarafından yönetilir(1580 sayılı BK. m.58/1). Belediye başkanının bulunmadığı durumlarda ve gerektiğinde ise bu görevi, 1580 sayılı BK.'nun 58. maddesinin 2. fıkrasına göre, seçilen birinci başkan vekili, bu da bulunmazsa ikinci başkan vekili yürütür. Belediye başkanı veya meclis başkan vekili, kanunla belirtilen zamanlarda toplantıları açar, görüşmeleri yönetir, kararların alınmasını sağlar ve alınan kararları duyurarak toplantıları kapatır. Meclis başkanı ile birlikte meclisçe seçilen katip üyeler, başkanlık divanı olarak her görüşemeler sonunda tutanakları imzalar, bunların muhafazasını sağlar ve gizli oturum yapılması durumunda tutanaklarının gizliliğini sağlayacak önlemleri alırlar (1580 sayılı BK. m.67; Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmelik, m.30).

Görüldüğü gibi, belediye meclis toplantılarının yönetimini ve gerekli işlemlerin yapılması, her zaman, bizzat ve yalnız başına belediye başkanı tarafından yürütülmemektedir. Meclis toplantılarının yönetimi, görüşmelerin kaydedilmesi ve kararların alınmasında başkana yardımcı olan başkanlık divanı ve ayrıca onun bulunmadığı zamanlarda, onun yerine toplantıları yöneten meclis başkan vekilleri bulunmaktadır. Belediye meclisi başkanlık divanının ne zaman ve nasıl oluşturulacağı. 1580 sayılı BK.'nun 58. maddesinin 2. fıkrasında şöyle düzenlenmiştir: Belediye meclisi her Kasım ayı toplantısında kendi üyeleri arasından iki başkan vekili ve lüzumu kadar katip seçer. Ancak bu maddede Kasım ayı toplantısında bu seçimlerin yapılacağından söz etmekle beraber, zamanla mevzuatta yapılan değişikliklerle 1580 sayılı BK.'na tabi belediye meclislerinin Kasım ayında olağan toplantısı kalmamıştır. Bu nedenle yaşanan tartışmalar üzerine, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 22.3.1989 tarih ve 26890 sayılı genelgesiyle, Haziran ayı olağan toplantısı, belediye meclisinin dönem başı toplantısı olduğunu belirtmiştir[48]. Hala bu konuda tartışmalar devam etmekle beraber, uygulamada meclis başkan vekili ve katip üyelerin seçimi Haziran ayı olağan toplantısında yapılmaktadır[49]. Uygulamaya paralele olarak

[48] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.559.

[49] Danıştay 8. Dairesi, 11.10.1996 tarih, 1996/2993 esas ve 1996/2545 sayılı kararında, "... belediye meclisi üyelerinin, zamanında Haziran olağan toplantısını yapmayarak, başkan vekili, katip üye ve encümen üyelerini seçmedikleri, bu durumun belediye işlerini sekteye ve gecikmeye uğrattığı açıktır" diyerek, oybirliğiyle meclisin feshine hükmetmiştir. Bu kararda görüldüğü gibi, yargı tarafından da, bu

ilgili maddede yapılacak küçük bir değişiklikle, bu konudaki gereksiz tartışmalara son vermek en doğru çözüm olacaktır.

Büyük şehir belediye meclislerinin yıllık ilk olağan ve dönem başı toplantıları ise Mart ayı toplantısıdır. Belediye başkan vekili ile meclis başkan vekilleri, başkanlık divanı ve diğer seçimler bu toplantıda yapılır. Seçim sonuçlarının alınmasını takip eden 10 gün içinde meclis, büyük şehir belediye başkanı(veya herhangi bir sebeple yokluğu halinde vali) tarafından toplantıya çağrılır. Seçim yılına münhasır olmak üzere bu toplantıda, dönem başı toplantısı sayılır ve anılan seçimler bu toplantıda yapılır. Bu toplantıda seçilenlerin görev süreleri ertesi yıl Mart ayı yıllık olağan dönem başı toplantısına kadar devam eder[50].

Belediye başkanı, değişik nedenlerle meclis toplantılarına katılamadığı durumlarda, meclis toplantılarının yönetimini kendi isteğiyle meclis başkan vekiline bırakabileceği gibi, başkanın çalışma raporunun ve başkan hakkında verilen gensoru önergesinin görüşüldüğü oturumlarda[51] ise yasa gereği meclis başkanlığını, meclis başkan vekiline bırakması gerekmektedir(1580 sayılı BK. m.60,76). Toplantıda seçilmiş başkan vekilleri hazır bulunmasına rağmen, başka bir meclis üyesinin başkanlığında görüşmelerin yapılması alınan kararın iptalini gerektirir[52].

Bununla beraber meclis başkan vekillerinin yukarıda belirtilen durumlar dışında doğrudan doğruya meclise başkanlık etme ve toplantıları yönetme yetkileri yoktur. Örneğin belediye başkanı sonraki gün toplantılara devam edilmek üzere birleşimi kapattıktan sonra, meclis başkan vekilinin başkanlığında toplantılara devam edilmesi mümkün değildir. Aksi halde böyle bir toplantıda alınana kararların iptali söz konusu olur[53].

---

seçimlerin Haziran ayı toplantısında yapılması gerektiği kabul edilmektedir. Bu konudaki değişik tartışmalar için bkz.: **SAYIN,** Belediye Meclisi Toplantıları, s.44; **AYDIN,** Belediye Meclis Toplantıları, s.146.

[50] Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmelik, m.36.

[51] Celâl **GÜVENÇ,** "Belediyelerde Başkan Vekilliği, Meclis Başkan Vekilliği ve Başkan Yardımcılığı", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.4, Temmuz-1993, s.64.

[52] **GÜVENÇ,** Belediyelerde Meclis Başkan Vekilliği, s.65.

[53] Danıştay 1. Dairesi 6.6.1986 tarih, 1986/232 esas ve 1986/259 sayılı kararında, belediye başkanının meclis toplantısını kapattığını bildirdikten sonra, meclis başkan vekilinin toplantıyı sürdürerek karar almasının yasaya aykırı olduğuna hükmetmiştir(Danıştay Dergisi, S.64-65, s.47). Bu konuda geniş açıklama için bkz.:**AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.571-574.

Belediye meclisi toplantılarında, başkanlık divanın oluşarak görüşmelere başlanabilmesi için, meclis başkanı ile birlikte meclis tarafından kendi üyeleri arasında seçilen katip üyelerinde hazır bulunması gerekir. Toplantıda katip üyelerin hazır bulunmaması durumunda, başkanın önerisiyle sadece o toplantıda görev yapmak üzere yeteri kadar katip üye seçilir[54].

Belediye yönetiminin en yetkili organı olan belediye meclisinde başkanlık divanının oluşumu önemli bir konudur. Meclisin toplanıp görüşme yapabilmesi başkanlık divanının oluşumuna bağlıdır. Başkanlık divanı teşekkül etmeden ve bunlar meclis salonunda yerlerini almadan görüşmelere başlanamaz[55]. TBMM başkanlık divanın oluşumu ile ilgili olarak, 1982 Anayasasının 94. maddesinin 2. fıkrasında, "TBMM Başkanlık divanı, Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmaları sağlanacak şekilde kurulur", hükmü yer almaktadır. Belediye yasası veya belediye meclisinin çalışma usulünü düzenleyen yönetmelikte de benzer bir hükmün yer alması, yerel demokrasinin gelişimi açısından gerekli ve zorunludur[56]. Çünkü şu durumda bu görevlere genellikle, tamamen mecliste çoğunluğa sahip olan siyasal partili üyeler seçilmektedir[57]. Oysa belediye meclislerinin yönetiminde ve görüşmelerde çok sesliliğin sağlanması için, katipler ve meclis başkan vekilleriyle oluşan başkanlık divanının oluşumuna, mecliste temsil edilen tüm siyasal partilerle bağımsız üyelerin güçleri oranında katılmalarını sağlayacak bir düzenlemenin yapılmasına ihtiyaç vardır[58].

Aynı şekilde gündemin hazırlanması konusunda önerildiği gibi, belediye meclisleri, TBMM başkanının seçilmesine benzer bir biçimde(1982 Anayasası m.94/IV) kendi başkanını kendisi seçmelidir[59]. Şuanda belediye başkanı ön planda göründüğünden ve belediye meclislerinin ne yaptığı ve neye karar verdiği toplum tarafından pek fark edilmediğinden, belediyelerdeki her başarı ve başarısızlık başkana

---

[54] Çağdaş Yerel Yönetimler, C.6, S.2, Nisan-1997, s.120.

[55] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.570. Ancak meclis toplantısı için yetersayıda üye salonda hazır olduğu halde, seçilmiş katip üyelerden hiçbirinin bulunmaması halinde, başkanlık divanı teşekkül etmediğinden meclis çalışmaya başlayamaz demek doğru olmaz. Bu durumda meclis öncelikle gizli oyla gerektiği kadar katip seçerek toplantıya devam etmesi daha uygun olur(**AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.576).

[56] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.109.

[57] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.144.

[58] a.g.e., s.145.

[59] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.109.

mal edilmektedir. Belediye meclislerinin kendi başkanını kendilerinin seçmesi ve çalışmalarını kendi başkanları aracılığıyla yönetmeleri, onların belediye başkanlığından daha bağımsız hareket etmelerini sağlayabilir. Bu durumda belediye meclisleri, belediye başkanının gözetim ve denetiminde çalışan ikincil kurumlar olmaktan çıkarak, görev ve yetkileriyle toplumda öncesine göre daha çok fark edilen kurumlar haline gelebilir. Buda meclis üyelerinin görevlerini nasıl olursa olsun şeklinde değil, daha dikkatli ve daha çok özveriyle yapmalarını sağlayacaktır.

V- MECLİS GÖRÜŞMELERİ

Yukarıda belirtildiği gibi, herhangi bir konunun belediye meclisinin gündemine getirilmesi, ilgili müdürlüğün bir teklif yazısıyla olmaktadır. Bu teklifler ya hemşehrilerin çeşitli konulara ilişkin istemlerinden kaynaklanmakta ya da doğrudan doğruya belediye içi süreçlerde oluşmaktadır. Bu talepler, ilgili müdürlük tarafından incelenerek, uygun olanlar öneri haline getirilmekte ve başkanın imzasıyla meclise sunulmaktadır. Bu şekilde kararlar dairesi veya müdürlüğü tarafından meclise gönderilen önerilerle ilgili olarak mecliste yapılan ilk görüşme, genellikle teklifin ilgili komisyona havalesi yönünde olmaktadır. Mecliste yapılan bu aşamadaki görüşme sonunda oylama yapılır ve karar komisyona gönderme yönünde çıkarsa, teklif ilgili komisyona gönderilir ve burada incelenir. Komisyon yaptığı inceleme sonunda, ya aynen ya da değiştirerek kabul veya ret yönünde karar verir ve görüşünü bir raporla meclise sunar. Komisyonun görüşü oylamayla belirlenir. Komisyon raporunun mecliste görüşülmesi sırasında, meclis üyeleri daha geniş bilgi isterlerse, komisyon üyeleri veya ilgili belediye birimi görevlileri meclise gerekli açıklamaları yaparlar. Komisyon raporu eksik bulunursa tekrar inceleme istenebilir. Bu şekilde komisyon raporu üzerinde yapılan görüşmeler sonunda oylama yapılarak, öneri komisyon raporu doğrultusunda veya değiştirerek kabul edilir ya da tamamen reddedilir[60]. Fakat genellikler öneri komisyon raporu doğrultusunda kabul edilerek karara dönüştürülür. Ancak mecliste bir konunun görüşülerek karara bağlanabilmesi için, meclis üye tamsayısının yarısından bir fazlasının salonda hazır olması ve kararlarda çoğunluğun(bazı durumlarda nitelikli bir çoğunluğun) sağlanması gerekir.

[60] **KASKA**, s.87.

A- GÖRÜŞME (TOPLANTI) YETER SAYISI

1580 sayılı BK.'nun 59. maddesine göre, belediye meclisinin toplanmış sayılması ve gündemdeki konuları görüşmeye başlayabilmesi için, öncelikle meclis üye tamsayısının yarısından bir fazlasının salonda hazır bulunması gerekir. Aksi halde görüşmelere geçilemez ve 1580 sayılı BK.'nun 68. maddesine göre en az üç gün sonra toplanmak üzere meclisin tatil edilmesi gerekir. Toplantı yeter sayısının hesaplanmasında, 2972 sayılı Kanunun 5. maddesiyle belirlenen en az 9 en fazla 55 olan üye sayısına belediye başkanı da eklenerek meclis üye tamsayısı bulunur ve bu sayının yarısından bir fazlası alınır[61].

Meclis üyelerinin salt çoğunluğunun salonda hazır bulunması, görüşmelere başlayabilmek için zorunlu olduğu gibi, görüşmelere devam edebilmek için de zorunludur. Örneğin meclis yeterli sayıda üye ile toplandıktan sonra, görüşmeler sürerken salonda yeterli sayıda üye kalmaması durumunda, görüşmelere devam edilemez. Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 27. maddesine göre, oylamaya başlamadan önce, çoğunluk bulunup bulunmadığında tereddüt edilerek mevcut üyelerin sayılması önerilirse bu öneri üzerinde görüşme yapılmaksızın gereği başkan ve katip üyeler tarafından yerine getirilmesi gerekir. Yapılan sayım sonunda, meclis üye tamsayısının salonda hazır olmadığı görülürse, oylamaya geçilmeyip, 68. maddeye göre işlem yapılması gerekir. Nitekim Danıştay 1. Dairesi, 13.9.1985 tarih, 1985/200 esas ve 1985/192 sayılı kararında, başkan dahil 26 üyeden oluşan Van Belediye Meclisinin başkan vekili seçmek için yaptığı 10. 6.1985 tarihli toplantısında 13 üyenin toplantıyı terk etmesine rağmen, 13 üye ile görüşmelere devam edilerek karar alındığından, toplantı yeter sayısı sağlanamadığı için meclis kararının iptaline hükmetmiştir[62].

Meclis toplantılarında öngörülen bu yeterli çoğunluğun sağlanamaması durumunda, meclis başkanı en az üç gün sonra toplanmak üzere gün tespit ederek,

---

[61] Daha önceleri belediye başkanı, yasayla belirlenmiş meclis üye sayısına dahil edilmezken, şuanda aksi yöndeki görüş istikrar kazanmıştır(**AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.589). Danıştay Genel Kurulunun, 14.3. 1969 tarih, 1969/40 esas ve 1969/63 sayılı kararında, belediye başkanının meclis üye tamsayısına dahil olduğu sonucuna varılmıştır. Aynı yönde görüşler için bkz.: **SAYIN,** Belediye Meclisi Toplantıları, s.46; **TAŞDEMİR/ÖZKEPİR,** s.64; Mustafa **DÖNMEZ,** "Belediye Yönetimi", Belediye Dergisi Yayını, No.3, Ankara-1999, s.103.

[62] Danıştay Dergisi, S.62-63, Y.16, 1986, s.84,85. Aynı doğrultuda Danıştay 8. Dairesinin 14.10.1985 tarih, 1985/704 esas ve 1985/864 sayılı kararı için bkz.: Danıştay Dergisi, S.62-63, Y.16, 1986, s.326,327. Aynı yönde bir görüş için bkz.: **AYDIN,** Belediye Meclisi Toplantıları, s.149.

meclisi tatil eder. Ayrıca belirlenen bu toplantı günü alışılmış vasıtalarla ilan edilerek duyurulur[63]. Bu şekilde yapılacak ikinci toplantıda kaç üye bulunursa bulunsun, hazır bulunanlarla görüşme yapılarak karar alınabilir(1580 sayılı BK. m.68). Ancak bundan sonra yapılacak toplantıda, sadece hazır bulunan üyelerle görüşmelere başlanamaz, yine 1580 sayılı BK.'nun 59. maddesine göre aranan meclis üye tamsayısının yarısından bir fazla üyenin salonda hazır bulunması gerekir[64].

B- GÜNDEMDEKİ MADDELERİN GÖRÜŞÜLMESİ

Toplantı yeter sayısının bulunması durumunda görüşmelere başlanabilir. Belediye meclisinde görüşme ve karar yeter sayısını düzenleyen 1580 sayılı BK.'nun 59. maddesinde, görüşmelerin nasıl yapılacağı konusunda bir hüküm yer almamıştır. Bu konunun düzenlenmesi yönetmeliğe bırakılmıştır.

Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğe göre, görüşmeleri başkan açar, sonra katip geçen birleşimde görüşmelere katılan üyelerin adları ile görüşlerini ve okunan belgelerin ve verilen kararların özetini taşıyan tutanağı okur ve bu tutanak özeti meclisçe kabul edildikten sonra başkan ile katiplerden biri tarafından imzalanır. Tutanakta meclis tarafından bir değişiklik yapılırsa, bu düzeltmeler de tutanağa eklenerek aynı şekilde imzalanır. Ayrıca gündemdeki maddelerin görüşülmesine geçmeden önce, başkan tarafından meclise duyurulmak üzere verilen belgeler meclise bildirilir ve meclis başkanlığına verilmiş dilekçeleri kabul edilir(BMÇUDY. m.7,8,9).

Usule ilişkin bu işlemler tamamlandıktan sonra, başkan tarafından gündemdeki maddeler sırasıyla okunarak görüşmeye açılır. Önce teklif olunan konuda ilgili komisyon tarafından verilen bir rapor varsa o okunur. Daha sonra gündemdeki konu ile ilgili görüşlerini açıklamak isteyen üyeler, başkanlıktan söz alabilirler. Başkan söz isteyenlerin adlarını istek sırasına göre işaretler ve kayıt sırasına göre bir lehte bir

---

[63] Danıştay 3. Dairesinin,10.5.1971 tarih, 1971/205 esas ve 1971/253 sayılı kararında, bu şekilde yapılacak ilanın sadece hoparlörle yapılması yeterli görülmemekte, ilanın belgelendirilmesi mümkün olan araçlarla yapılması gerektiği belirtilmektedir. Aynı konuda Danıştay 6.Dairesi, 15.12.1987 tarih ve 1191/213 esas ve sayılı kararında, 1580 sayılı BK.'nun 68. Maddesine göre yapılacak ikinci toplantı tarihinin mutlaka posta ile ayrı ayrı meclis üyelerinin adreslerine gönderilmesi zorunlu olmayıp ilan ile yetinilebileceği belirtilmektedir.

[64] Danıştay 11. Dairesinin 23.6.1973 tarih, 1972/1307 esas ve 1973/1583 sayılı kararı ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 13.10.1958 tarih ve 19801 sayılı görüşü. Aynı yönde görüşler

aleyhte olmak üzere isteyenlere söz verir. Söz alanlar oldukları yerde, ayağa kalkarak ve başkana hitaben konuşurlar. Tartışmalar devam ederken, başkan her zaman gerekli açıklama ve savunmada bulunabilir ve 1580 sayılı BK'nun 61-64. maddeleri uyarınca gerekli açıklamalarda bulunmak üzere mecliste hazır bulunan memurlara kayıt sırasına bakılmaksızın söz verebilir(BMÇUDY. m.10-14).

1580 Sayılı BK'nun 66. maddesine göre meclis üyeleri, belediye ile yaptığı bir sözleşmeyle ilgili konular veya 1580 sayılı BK'nun 27. maddesine gereğince bir mecliste birleşmesi yasak olan akrabalarının tasarrufu altında olan taşınmazların kamulaştırma, kiralanma ve satın alma işlemleri ile ilgili konuların yapıldığı görüşmelere katılamazlar. Böyle bir durumun varlığı halinde, meclis başkanı ilgili üyeye söz konusu madde hükmünü hatırlatarak, görüşmeye katılmamasını ister. Önceden fark edilmeden görüşmelere katılınmış ve karar alınmış olursa, bu karar iptal edilebileceği gibi, henüz işleme konmamış ise meclis alacağı yeni bir kararla da kaldırılabilir[65]. Ancak bu yasakların yorum yoluyla genişletilmesini onaylamak mümkün değildir. Meclis üyeleri, kendilerini ilgilendiren fakat yasanın ilgililerin görüşülmesine katılmalarını açıkça yasaklanmadığı konuların görüşülmelere katılmalarında ve oy kullanmalarında bir sakınca olmaması gerekir[66].

Meclis üyeleri görüşlerini açıklarken esas konu dışına çıkmamaya, kimseyi üzücü ve hakaret niteliği taşıyacak sözler söylememeye ve meclisin düzenini bozucu davranışlarda bulunmamaya özen göstermeleri gerekir. Aksi halde başkan tarafından uyarılır. İki kez ihtar alan üye aynı tutum ve davranışını devam ettirirse başkan tarafından salondan çıkarılır[67]. Ayrıca görüşmelerin düzenini bozacak şekilde gürültü olur ve başkanın ihtarına rağmen bu gürültü devam ederse, başkan ertesi gün toplanmak üzere meclisi tatil edebilir(BMÇUDY. m.15,34).

---

için bkz.: **SAYIN,** Belediye Meclisi Toplantıları, s.47; Mustafa **DÖNMEZ,** Belediye Yönetimi, s.103; **TAŞDEMİR/ ÖZKEPİR,** s.65.

[65] Hasan **KILIÇ,** "Belediye Başkanı, Meclis Ve Encümen Üyelerinin Katılamayacağı Kararlar", Yerel Yönetim ve Denetim, C.2, S.9, Ekim-1997, s.24; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.622.

[66] Osman **MERİÇ,** "Belediye Meclislerinde ve Encümenlerinde Yeter Sayı ve Üyelerin Katılamayacakları Müzakere ve Kararlar", İller ve Belediyeler Dergisi, s.524, Haziran-1989, s.244.

[67] Meclis üyelerinin olduğu gibi, meclis çalışmalarının düzen içinde yürütülmesini sağlamakla görevli olan belediye başkanın da, görüşmeler sırasında meclis üyelerini üzecek ve hakaret niteliği taşıyan sözler söylememesi gerekir. Örneğin, Danıştay 2. Dairesi, 4.11.1993 tarih, 1992/2438 esas ve 1993/2454 sayılı kararında, belediye başkanının meclis üyesine hakaret ettiği tutanaklardan ve tanık ifadelerinden anlaşıldığından, TCK.'nun 266,271 ve 251. maddeleri gereğince yargılanması gerektiğine hükmedilmiştir.

Bu şekilde yapılan görüşmelerin sona ermesi halinde veya üyelerden biri tarafından önermesi durumunda, ilgili madde hakkında görüşmelere son verilip verilmemesi oylanır. Görüşmelerin yeterliliği kabul edilmezse, aynı şekilde görüşmelere devam edilir. Çoğunlukla görüşmelerin tamamlanmasına karar verilirse, artık leh ve aleyhte kimseye söz verilmez. Sadece oylama şekli hakkında söz söylemek isteyenler görüşlerini açıklayabilirler(BMÇUDY. m.16,23).

Her oturum sonunda meclis görüşmelerine son verilirken, bir sonraki toplantının hangi gün ve saatte başlayacağı ve hangi konuların görüşüleceği başkan tarafından üyelere duyurulur. Buna göre düzenlenecek meclis gündemi meclis salonunun uygun bir yerine asılır ve mümkün olan yerlerde bir örneği gazete ile ilan edilir(BMÇUDY. m.35).

1580 sayılı BK.'nun 56. maddesine ve Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 19. maddesine göre, kural olarak belediye meclisi toplantıları ve yapılan görüşmeler halka açıktır. Herkes dinleyiciler için ayrılmış olan yerde oturarak[68] görüşmeleri dinleyebilir, görüntüleyebilir ve teybe alabilir[69]. Gizlilik kararı alınmayan toplantıların açıklığını sınırlandıran bir düzenleme yoktur[70]. Bu toplantılarda dinleyicilerin görüşmeleri kaydetmeleri ve görüntülemeleri engellenemez[71].

Ancak toplantılar halka açık olmakla birlikte, halkın meclis toplantılarına gerekli ilgiyi gösterdiğini ve toplantıları izlediklerini söylemek mümkün değildir[72]. Bunun için ayrıca halkın meclis toplantılarına ilgisini çekecek ve katılımı özendirecek önlemlerin alınması ve gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Örneğin bu amaçla toplantı gündemlerinin ayrıntılı bir şekilde kamuoyuna duyurulması, karar özetleri yerine meclis kararlarının yayınlanması ve isteyenlere verilmesi ve belli koşullarda katılımcılara soru sorabilme olanağının tanınması gibi düzenlemeler yapılabilir. Katılım için şüphesiz toplantı gündemlerinin kamuoyunun büyük bir kesimine ulaşacak şekilde

---

[68] Meclis toplantı salonunda, üyelerin oturduğu bölümlere başkan, üyeler, tutanak memurları ve ilgili konularda açıklamalarda bulunmak üzere görevlendirilen memurlardan başka kimse giremez(Yön.m.21).

[69] Danıştay 11. Dairesinin 3.3.1971 tarih, 1970/2614 esas ve 1972/435 sayılı kararı. Avrupa ülkelerinde de durum genel olarak aynıdır. Örneğin İspanya'da üçüncü kişilerin haklarına zarar vermedikçe meclis toplantıları halka açık yapılır(Ascension **ELVİRA,** Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, "Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler", Ankara-1995, s.133).

[70] **TAŞDEMİR/ÖZKEPİR,** s.53.

[71] Danıştay 1i Dairesinin 3.3.1971 tarih, 1970/2614 esas ve 1971/435 sayılı kararı.

[72] Ruşen **KELEŞ**/Can **HAMAMCI,** "Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri Araştırması", Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Mahalli İdareler Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Ortak Yayını, Ankara-1994, s.35.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

duyurulması şarttır. Bugün için bu koşulun gerektiği gibi yerine getirildiğini söylemek zordur. Yerel halkın büyük çoğunluğu değil toplantı gündeminden, belediye meclisinin ne zaman toplantı yaptığından bile haberi olmamaktadır.

Oysa belediye meclisi gündemi konusunda belirtildiği gibi, günümüzde toplantı gündeminin ve zamanının gerektiği şekilde topluma duyurulmasını sağlayacak olanaklar son derece gelişmiştir. Örneğin yerel gazete ve hoparlör ilanı yanında, yerel radyo ve televizyonlardan ve internet sayfalarından da bu amaçla yararlanılabilir. En azından tüm belediyeler için, belediye binasının içinde veya yakın çevresinde uygun bir yere ve şehrin halkın rahatça görebileceği değişik yerlerine büyük ilan panoları koyarak, belediyenin organlarınca alınan, gizlilik kapsamı dışında kalan tüm kararların ve meclis ve komisyonların toplantı gündemlerinin ayrıntılı bir şekilde ilan edilmesi zorunluluğu getirilebilir. Yönetimde açıklığın ve katılımın sağlanabilmesi için bu tür düzenlemelerin mutlaka yapılması gerekir[73].

Belediye meclisi toplantıları kural olarak halka açık olmakla beraber, meclis üyeleri veya belediye başkanı tarafından umuma kapalı oturum yapılmasının önerilmesi durumunda, meclis tarafından çoğunlukla bu önerinin kabul edilmesi koşuluyla gizli görüşme yapılabilir. Bu şekilde gizli oturum yapılmasına karar verilmesi durumunda, bu oturumdan ve gündeminden en büyük mülki memura bilgi verilmesi gerekir. Mahalli mülki amir gizli toplantıları bizzat katılabileceği gibi, bir memur da gönderebilir. Belediye meclisinde umuma kapalı görüşme yapılırken, dinleyiciler ve tutanak memurları meclis toplantı salonu dışına çıkarılır. Gizli oturumlardaki görüşmeler, meclisin seçilmiş katipleri tarafından tutulur.

Belediye personelinin veya bireylerin özel durumlarıyla ilgili konuların görüşülmesi gibi durumlarda, bu oturumların umuma kapalı yapılmasında yarar görülebilir. Veya bazı durumlarda belde halkının menfaati gereği meclis üyelerinin, kamuoyunun ve baskı gruplarının etkisinde kalmadan özgürce görüşlerini açıklayabilmeleri için, umuma kapalı görüşme yapılmasına ihtiyaç olabilir[74]. Ancak bu kurumun amacından saptırılmaması gerekir.

---

[73] **KELEŞ/HAMAMCI**, s.35,36.

[74] İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, İç Düzen Araştırması, s.191.

Yürürlükteki düzenlemede gizli oturum yapılması için öngörülen yöntem, gizli oturumun amacından sapmasını önlemeye yeterli değildir. 56. maddeye göre, başkan ya da üyelerden bir tarafından öneride bulunulması ve bu önerinin meclisçe çoğunlukla kabul edilmesi durumunda her zaman gizli oturum yapılabilecektir. Konunun esasına ilişkin bir sınırlama, örneğin hangi durumlarda gizli oturum yapılabileceğine ilişkin yasada bir açıklık yoktur. Bu haliyle meclise tanınan gizli oturum yapma yetkisi kötüye kullanılması ve gizli oturumdan beklenen yarar yerine, bazı sakıncalı durumların ortaya çıkması her zaman mevcuttur. Meclislerin nispi temsil sistemine göre seçildiği mevcut oluşumu dikkate alındığında, meclisin bazı konuları kamuoyundan gizlemeye çalışmasına ve meclis görüşmelerinin halka açık olması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmaya yöneltebilir. Dolayısıyla meclisin gizli oturum yapma yetkisi kolayca amacından saptırılabilir.

Belediye Kanunun birçok maddeleri gibi, gizli toplantı yapılabileceğine ilişkin 56. maddesi de Fransız Belediye Kanunundan alınmıştır. Fransız Belediye Kanununda çeşitli yıllar da yapılan değişikliklerle, yaşlılara yapılacak yardım, aile yardımı, ücretsiz tıbbi yardım, göçmen ailelerine yardım ... gibi sosyal amaçlı yardımların görüşülmesi durumunda gizli oturum yapılması mecburi hale getirilmiştir. Bu gibi konular dışında kalan meclis görüşmeleri kural olarak halka açıktır. Bu düzenlemenin arkasında ilgili hemşehrilerin haysiyetini koruma gibi bir düşüncenin olduğu söylenebilir[75].

Benzer bir şekilde bizde de yapılacak değişiklikle, belediye meclisinin gizli oturum yapacağı durumların örnekleme yoluyla belirlenmesinde ve sınırlandırılmasında yarar vardır. Örneğin kamu yararının bulunması ve kişisel durumların görüşülmesi gibi hallerde umuma kapalı oturum yapabileceği öngörülebilir[76]. Buna ek olarak, meclis toplantılarının halka açık olduğu genel kuralının her fırsatta ihlal edilmesini önlemek için, gizli oturum kararının basit çoğunluk yerine, 2/3 veya 3/4 gibi nitelikli bir çoğunlukla alınması öngörülebilir[77]. Böylece hem meclisin her fırsatta gizli oturum yapma kararı alması önlenerek, genel toplumsal yarar korunabileceği gibi hem de bazı özel durumlarda bireysel menfaatlerin zarar görmesi önlenmiş olur. Ayrıca yasadaki

[75] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.566.
[76] İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, İç Düzen Araştırması, s.192.
[77] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.139; İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, İç Düzen Araştırması, s.192.

"gizli oturum" deyimi yerine, "umuma kapalı oturum" gibi bir deyimin kullanılması daha uygun olabilir[78].

Yapılacak gizli oturumdan mülki amire bilgi verilmesi ve mülki amirin bu toplantılara katılması ise, bu hükmün yerel meclislerin çalışmalarını kısıtlayıcı ve gizliliği bozucu bir yönü olmadığından devam etmesinde bir sakınca yoktur. Bilakis bulunması meclis üyelerini bu konuda daha ciddi davranmaya sevk edeceğinden devam etmesinde yarar olduğu söylenebilir[79].

Ayrıca mevcut düzenlemede gizli oturumun gündeminin mülki amire verilme zamanı belirtilmemiştir. Bu sakıncalı bir durum doğuracak bir boşluktur. Gizli oturum yapılmasına ilişkin yönteminde amacına uygun olarak düzenlenmesi gerekir. Bu nedenle gizli toplantının günü ve gündeminin mülki amire belli bir süre önceden bildirilmesi gerekir. Örneğin en az 48 saat önceden mülki amire bildirilmesi öngörülebilir[80].

Meclis görüşmeleri sırasında belirtilen düşünceleri ve alınan kararları, aslına uygun olarak tespit etmek için bunlar tutanaklara kaydedilir ve her görüşme sonunda bu tutanaklar meclis başkanı ile meclis tarafından seçilen katip üyeler tarafından imzalanır(1580 sayılı BK. m.66; BMÇUDY. m.30). Meclis görüşmelerinin kaydedildiği tutanakların, açıklanan görüşleri ve alınan kararları tereddüde yer vermeyecek bir şekilde yansıtacak biçimde tutulması gerekir[81].

C- KOMİSYONA HAVALE, KOMİSYON İNCELEMESİ VE KOMİSYONLARIN ÖNEMİ

1580 sayılı BK.'nun 62 ile Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 31-33. maddeleri, meclis tarafından oluşturulacak komisyonları düzenlemektedir. 1580 sayılı BK.'nun 62. maddesine göre, belediye meclisleri her toplantı dönemi içinde, gündemdeki konuları incelemek üzere komisyonlar

[78] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.567.
[79] **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.233.
[80] İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, İç Düzen Araştırması, s.192.
[81] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.622.

oluşturabilirler ve bu komisyonlar incelemeleri sonunda hazırladıkları raporlarını toplantı süresi içinde meclise vermeleri gerekir[82].

Yönetmelikte ise komisyonların üye sayısı ve çalışma yöntemi düzenlenmektedir. Buna göre belediye meclisi tarafından oluşturulacak komisyonlar, en az 3 en çok 7 üyeden oluşabilecektir. Bütçe ve kesin hesap komisyonu ise en çok 9 üyeden oluşabilir(BMÇUDY. m.31). Komisyonlar gizli oyla içlerinden bir başkan ve bir sözcü seçerler. Komisyon belgelerinin saklanıp korunması, kararların yazılması bu sözcüye aittir. Komisyon adına meclise bilgi vermek, başkana veya onun görevlendireceği kişiye aittir(BMÇUDY.m.32). Komisyon, üyelerinin çoğunluğu hazır bulunmadıkça bir konuyu karara bağlayamaz. Kararlar mevcut üyelerin çoğunluğuyla alınır. Azınlıkta kalanlar görüşlerini tutanağa yazdırabilirler. Komisyon kararları başkan ve üyeler tarafında imzalanır(BMÇUDY.m.33).

Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmelikte, bütçe ve kesin hesap komisyonun en çok 9 üyeden oluşacağı belirtilmekle birlikte, bu konu Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 28 ve 29. maddelerinde ayrıca düzenlenmiştir[83]. Buna göre bütçe komisyonu, meclisin dönem başı toplantısında kendi üyeleri arasından, iş'arî oyla, bir yıllık süre için seçilen en az 5 en çok 11 üyeden oluşur. Ayrıca bütçe

---

[82] Bu maddede belirtilen "her içtima müddeti" ifadesinden, 54.madde sözü edilen Şubat, Haziran ve Ekim ayı olağan toplantı süreleri; "ruznamelerdeki meseleleri tetkik etmek üzere encümen teşkil edebilir" ifadesindeki encümenden ise, belediye encümeninin değil uzmanlık komisyonlarının kastedildiği açıktır. Bu komisyonlar, belediye meclisi tarafından havale edilen konuları inceleyip görüşlerini meclise bildirmek amacıyla oluşturulur ve görev ve yetkileri bundan ibarettir. Belediye Kanunun 77. maddesinde sözü edilen belediye encümeninden tamamen farklıdır(**AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.608,609).

[83] Söz konusu bu yönetmelik, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve 19.2.1994 tarih ve 21854 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bütçe komisyonunun oluşum ve çalışma usulüyle ilgili hükümleri aynen şöyledir: Madde 28- Bütçe Komisyonu, Belediye Meclisinin dönem başı toplantısında üyeleri arasından, bir yıllık süre için seçilen en az 5, en çok 11 üyeden meydana gelir. Komisyonun üye sayısı en az ve en çok rakamlar arasında meclisçe iş'arî oyla tespit edilir. / Bütçe Komisyonu üyeleri, her siyasi parti grubunun belediye meclisindeki üye sayısının, meclis üye tam sayısına oranlaması suretiyle belirlenir. Bağımsız üyeler bu hesaba dahil edilmez. Büyük şehir belediyelerinde ise tabiî ve bağımsız meclis üyeleri hesaba dahil edilmez. / Siyasi parti gruplarının bütçe komisyonunda temsil edilecekleri üye sayısı, belediye başkanı tarafından oranlama esasına göre belirlenerek, grup başkanlarına önceden yazılı olarak bildirilir. / Bütçe Komisyonu, siyasi parti gruplarının belediye başkanı tarafından bildirilen sayıda gösterecekleri adaylardan oluşan listenin meclisçe iş'arî oyla kabulü suretiyle teşkil olunur. Madde 29- Bütçe Komisyonu, ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan, bir başkan vekili ve bir sözcü seçer. / Başkanın bulunmadığı zamanlarda komisyona başkan vekili başkanlık eder. / Komisyon üye tamsayısının çoğunluğu ile toplanır ve kararlarını mevcudun çoğunluğu ile alır; oyların eşitliği halinde, başkanın bulunduğu taraf tercih edilir. / İzinsiz ve mazeretsiz üç birleşim komisyon çalışmalarına katılmayan üyenin durumu bir tutanakla meclis başkanlığına bildirilir. Bu üye hakkında meclisçe komisyon üyeliğinden düşürülme kararı

komisyonu üyeleri, her siyasi parti grubunun belediye meclisindeki üye sayısının, meclis üye tamsayısına oranlaması yoluyla belirlenir.

Belediye meclisi komisyonlarına ilişkin 1580 sayılı BK.'nun 62. maddesindeki düzenlemeden, komisyonların her toplantı döneminde oluşturulacağı ve görev sürelerinin toplantı süreleriyle sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Buna karşılık meclisin çalışma usulünü düzenleyen yönetmeliğin 31. maddesinin ifadesinden ise belediye meclisi komisyonlarının, TBMM komisyonları gibi süreklilik niteliğine sahip olduğu ve görev sürelerinin bir toplantı dönemiyle sınırlı olmayıp bir yıl olduğu anlaşılmaktadır. Uygulamalar yönetmelikte düzenlendiği şekilde gelişmiştir. Yasa ve yönetmelik arasındaki bu çelişkinin uygulamaya paralel olarak giderilmesi gerekir. Aynı şekilde Yönetmelikte, komisyon üyeliği seçimlerinin her Ekim ayı toplantısında seçileceği belirtilmekle birlikte, uygulamada bu seçimler dönem başı toplantısı olan Haziran ayı toplantılarında yapılmaktadır. Yönetmelikteki bu ifadenin de, uygulamaya ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 28. maddesindeki düzenlemeye paralele olarak değiştirilmesi uygun olacaktır.

Yine, ne 1580 sayılı BK.'nunda ve nede Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmelikte, meclis komisyonlarının oluşturulmasında meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayılarının esas alınması konusunda bir düzenleme yoktur. Başka bir deyişle, mevzuatta bütçe komisyonunun nasıl oluşturulacağı belirtilmekle birlikte, diğer komisyonların nasıl oluşturulacağı konusunda açık bir hüküm yer almamaktadır. Normalde diğer komisyonların da kıyas yoluyla bütçe komisyonu gibi oluşturulması gerekirken, bu durum bir yasal boşluk olarak değerlendirilerek sistemde antidemokratik uygulamaların gelişmesine neden olmuştur. Günümüzde genellikle hangi parti mecliste çoğunluğa sahip ise, o partinin meclis üyeleri seçimle gelinen diğer görevlerde olduğu gibi tüm komisyon üyeliklerini de ele geçirerek, muhalefette kalan seçilmiş meclis üyelerine belediye yönetimine katılım yolları tıkanmaktadır. Hatta bu durum, seçimler meclis tarafından yapıldığından ve genellikle iktidar grubu mecliste çoğunluğa sahip olacağından, muhalefet adaylarının seçilememesi sistemin doğal bir sonucu olduğu, meşru ve normal karşılanması gerektiği şeklinde savunulmaktadır. Kısaca şu durumda meclis başkanlık divanı ve belediye encümeninin seçilmiş üyelerinin belirlenmesinde

verilebilir. / Bu şekilde düşürülen üye sayısı toplantı nisabını sağlayamayacak sayıya ulaşınca, meclisçe boş komisyon üyelikleri için yeniden seçim yapılır.

olduğu gibi, meclisçe oluşturulacak uzmanlık komisyonlarında muhalefet üyelerinin temsil olanağına sahip olması, meclisteki çoğunluğun iyi niyetine kalmıştır[84]. Oysa yerel siyasetin yapıldığı ve yerel kamu politikalarının karara bağlandığı, meclis komisyonlarının bu şekilde keyfi oluşumlara açık olması, demokratik ilke ve geleneklerle bağdaşmamaktadır. Bu oluşumlar genel olarak demokrasi ilkeleriyle bağdaşmadığı gibi, ülkemizin imzalamış bulunduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özeklik Şartı ve Yerel Gündem 21 gibi uluslararası anlaşmalarla da bağdaşmamaktadır.

Bu çalışmayı yürütürken katıldığımız çeşitli belediye meclisi toplantılarında yaptığımız gözlemlerimize göre, meclislerde görüşülen esasa ilişkin konuların birçoğunun meclis genel kurulundaki karara bağlanma süreci şöyle işlemektedir: Genellikle başkanın istekleri doğrultusunda belediye içi süreçlerde oluşan bir öneri başkan tarafından meclise sunulmakta, meclisteki ilk incelemede konu üzerinde bir-iki kısa görüşmeden sonra, başkan ilgili komisyona havalesini oylarınıza sunuyorum arkadaşlar demekte ve ardından kabul edenler-etmeyenler, oybirliğiyle kabul edilmiştir. Komisyon tarafından incelenerek meclise gelen bir konu ise, yine aynı şekilde başkan tarafından komisyondan geldiği şekliyle oylarınıza sunuyorum arkadaşlar, kabul edenler-etmeyenler, oybirliğiyle kabul edilmiştir. Yani kentin çok önemli bir bölgesindeki, değerli bir arsanın yeşil alan olarak kalması veya bir firmaya beş yıldızlı otel yapılmak üzere verilmesi gibi, siyasi tartışma ve polemiklere neden olabilecek konuların dışındaki önerilerin meclis genel kurulundaki görüşülmesi ve karar süreci kısaca, "oybirliğiyle komisyona havalesine, oybirliğiyle komisyondan geldiği haliyle kabulüne karar verilmiştir" şeklinde olmaktadır.

Bu durum sadece bizim gözlemlerimize dayanmamakta, bu konuda yapılan alan araştırmalarında elde edilen sonuçlar da aynı gerçeği ortaya koymaktadır[85]. Örneğin İstanbul Belediye Meclisi ile ilgili olarak, 1978-1989 dönemlerini kapsayan bir çalışmada şu sonuçlara varılmıştır: İstanbul Belediye Meclisinde 1978-1979 toplantı yılında toplam 13 komisyon oluşturulmuş. Bütçe ve hesap inceleme komisyonları 9'ar, diğerleri ise 7'şer üyeden oluşmuştur. Bu komisyonlarda 95 meclis üyesi görev almış ve

---

[84] Tevfik **ÇAVDAR,** "Müesses Nizamın Uç Beyleri: Belediyeler", Bilim ve Sanat, S.81, Eylül-1987, s.15.

[85] Belediye meclisi kararlarının büyük çoğunluğu, karar alam sürecinin genel özelliğine paralel olarak, komisyonlar tarafından hazırlanan raporların kararlara dönüştürülmesi şeklinde olmaktadır(**KASKA,** s.108).

bu dönemde komisyon üyelerinin tümü mecliste çoğunluğa sahip olan iktidar partisinin üyelerinden oluşmuştur. Aynı belediye meclisinde 1985-1986 toplantı yılında 53 meclis üyesinin görev aldığı, 7 komisyon oluşturulmuş ve komisyon üyelerinin tamamı yine mecliste çoğunluğa sahip partinin üyeleridir[86].

Görüldüğü gibi belediye meclislerinde kamu politikalarının oluşturulmasında, uzmanlık komisyonları son derece etkin ve önemli bir konuma sahip olmalarına rağmen, demokratik bir şekilde oluşturulup oluşturulmamaları belediye başkanının ve meclisteki çoğunluğa sahip partili üyelerin insafına bırakılmıştır. Bu durum ise antidemokratik uygulamaların gelişmesine ve belediye yönetiminin en yetkili organı olan meclislerin işleyişinin büyük ölçüde yozlaşmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla mevzuatta, bu tür antidemokratik uygulamaları ve olumsuz gelişmeleri önleyecek ve buna karşılık demokratik ve çağdaş bir yerel yönetim anlayışının gelişmesini sağlayacak yasal ve yönetsel değişikliklerin bir an önce yapılması gerekir.

Bunun için esas alınabilecek düzenlemeler vardır. Örneğin 1982 Anayasasının 95. maddesinin 2. fıkrasına göre, TBMM'nin çalışmalarını düzenleyen içtüzüğün, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenleneceği belirtilmektedir . Yine bütçe komisyonu ile ilgili olarak, Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 28 ve 29. maddelerindeki düzenlemeler örnek alınabilir[87]. Bu düzenlemelere benzer bir şekilde, belediye meclislerince oluşturulacak tüm komisyonların oluşum ve çalışmalarında demokratik çoğulculuğa ve azınlığın temsiline olanak tanıyacak değişikliklerin yapılması gerekir[88]. Yani mecliste üyesi bulunan her partiye, meclisteki sandalye sayısı oranında komisyon çalışmalarına katılma olanağı tanınmalıdır. Ayrıca bütçe komisyonu ile ilgili

---

[86] **KASKA,** s.121-125.

[87] Celâl **GÜVENÇ,** "İl Genel Meclislerinde ve Belediye Meclislerinde Bütçe Komisyonlarının Oluşumu ve Çalışması", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.6, Kasım-1994, s.49-52.

[88] Bu konuda aynı yönde ve değişik öneriler için bkz.: İspanya'da belediye meclis komisyonlarının oluşumu partilerin sandalye sayısı oranına göre ve her bir siyasal partinin temsili sağlanacak şekilde oluşturulur(**ELVİRA,** Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, "Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler", Ankara-1995, s.133). Komisyonlar parti gruplarının üye sayısı oranında katılımını sağlayacak şekilde oluşturulur. Meclis ve komisyon çalışmalarına atanmış görevlilerin, halkın, sivil toplum örgütü temsilcilerinin katılımı sağlanmalıdır(T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.42,112). İngiltere gibi bazı ülkelerde, bu komisyonlara meclis dışından da üye seçilebilmektedir(**EĞİLMEZ,** s.65). Belediye meclisi komisyonlarının, siyasi parti gruplarının meclisteki üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak şekilde oluşturulması düşüncesi güzel, fakat uygulaması özellikle küçük belediyelerde oldukça zordur(**AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.611).

düzenlemede, bu komisyonuna katılacak üyelerin belirlenmesinde bağımsız üyelerin hesaba katılmayacağı belirtilmektedir(m.28/II). Fakat komisyonların oluşum ve çalışmalarıyla ilgili yeni bir düzenleme yapılırken, bu oluşum ve çalışmalara bağımsız üyelerinde katılmasını sağlayacak yöntemlerin düşünülmesinde yarar vardır[89]. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan son tasarının 20. maddesinde bu yönde olumlu bir öneri yer almaktadır[90].

Günümüzde yerel hizmetlerin giderek genişlemesi, özellikle büyük kentlerde teknik nitelik kazanması ve meclis üyelerinin çoğu zaman görüşülen her konuda yeterli teknik bilgiye sahip olamamaları, onların bürokratlar tarafından hazırlanan önerileri kabul yada reddetmek gibi pasif bir duruma düşmelerine neden olmaktadır. Dolayısıyla bazı kararların alınmasında meclis üyelerinin etkisi ve rolü azalmaktadır[91]. Bu durumu önlemek için, komisyon üyelerinin her dönem yeniden seçilmesi yerine, komisyonlara süreklilik kazandıracak ve her komisyonun konunun uzmanı olan üyelerden oluşmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekir. Uzmanlık eğitim yanında deneyimle de kazanılabileceğinden, komisyon üyelerinin sürekli aynı kişiler olmasını sağlayacak gelenek ve kuralların geliştirilmesi bu açıdan önem arz etmektedir[92].

Komisyon üyeliklerinin temsilcilerin uzmanlık alanına göre dağıtılması ve her dönem aynı üyelerin aynı komisyonda görev almalarının sağlanması komisyonların etkinliğini arttıracaktır. İlter Turan'a göre, ABD kongresini güçlü kılan ve diğer devletlerin parlamentolarından ayıran temel özelliklerinden biri, güçlü uzmanlık komisyonlarına sahip olmasıdır[93]. Belediye meclisi komisyonlarının benzer bir şekilde düzenlenmesi ve meclis üyelerine danışman ve sekreter gibi yardımcı hizmetlerden yararlanma olanağının tanınması, seçilmiş temsilcilere üzerlerine düşen fonksiyonları daha etkin bir şekilde yerine getirebilme olanağı sağlayacaktır[94]. Yine meclis çalışmalarının bir devamı olan komisyon çalışmalarının da, meclis çalışmalarında

---

[89] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.145.

[90] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, "Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı", İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara-1998, s.16.

[91] İlter **TURAN,** "Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış", Der Yayınları, 3. Baskı, İstanbul-1986, s.167.

[92] **TURAN,** (1986), s.187.

[93] a.g.e., s.167.

[94] Firuz Demir **YAŞAMIŞ,** "Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri", Yeni Türkiye, S.4, Y.1995, s.453; **TURAN,** (1986), s.139.

olduğu gibi halka açık olması, bu toplantılarda daha objektif kararların alınmasına katkıda bulunabilir[95].

Komisyon üyelerinin danışmanlardan yararlanmaları normal bir durumdur ve gerektiğinde başvurulabilmelidir[96]. Fakat komisyonlara meclis üyeleri dışında uzman ve sivil toplum örgütü temsilcileri gibi kişilerin katılması yönündeki öneriler[97], uygulamada bir takım karışıklıklara neden olabilir. Örneğin hangi sivil toplum örgütü nasıl katılacak? Katılım hangi kriterlere göre belirlenecek ve nasıl sınırlandırılacaktır? Bu sorunların demokrasi düşüncesine aykırı sonuçlar doğurmayacak şekilde çözümlenmesi oldukça zordur. Ayrıca bu durumda yerel karar organlarının kararların oluşumuna, halkın seçtiği temsilciler dışında başka birilerinin katılmasının söz konusu olması gözden uzak tutulmaması gereken bir başka çelişkidir. Bu tür görüşler esasta daha demokratik bir yönetim sağlamak amacıyla yapılmakla birlikte, bu şekilde demokrasi düşüncesi ile çelişen sonuçlar doğurabilir. Kaldı ki ülkemizde sivil toplum örgütlerinin özellikle bir kısmı, yerel kararları büyük ölçüde kendi çıkarları doğrultusunda zaten etkilemektedirler[98]. Bizim yerel yönetimlerimiz açısından önemli olan, bu komisyonlarda örgütsüz geniş halk kitlelerinin menfaatlerinin savunulması ve korunmasıdır. Bunu yapacak olanlar da doğrudan halk tarafından seçilen meclis üyeleridir. Dolayısıyla yukarıdaki öneriler doğrultusundan, meclis komisyonlarda doğrudan halk tarafından seçilen meclis üyelerinin etkinliğinin arttırılması gerekmektedir. Doğrudan halk tarafından seçilen meclis üyeleri gerektiğinde uzmanlardan yararlanabilmeli ve sivil toplum örgütü temsilcileri de görüşlerini komisyona iletebilmeli, fakat son karar seçilmişler tarafından verilmelidir[99]. Örneğin imarla ilgili bir değişiklik yapılacağı zaman, karar verilmeden önce mimarlar odasının görüşünün alınması zorunluluğu getirilebilir. Bunun gibi toplumu yakından ilgilendiren

---

[95] **TURAN,** (1986), s.141.

[96] Almanya'da yerel meclisler belli sorunların çözümü için uzmanlara danışabilmekte ve komisyonlara uzmanları danışman olarak atayabilmektedir(**ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.148).

[97] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.42,112; **KELEŞ/HAMAMCI,** s.32,33.

[98] Bu konuda yeni sayılabilecek bir araştırmanın sonuçlarına göre, belediye başkanı ve meclis üyelerinin % 94'ü, yani hemen hemen hepsi bir örgütün üyesidir. Bu oran belediye büyüklüğü arttıkça daha da artmaktadır(**KELEŞ/HAMAMCI,** s.25,26).

[99] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.145; **YAZICIOĞLU,** Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma, s.37. 17 Avrupa ülkesinin yerel yönetimlerini inceleyen bir çalışmanın. halkın karar alma sürecine katılması ile ilgili bölümünde, incelenen ülkelerin çoğunda halkın doğrudan katılımı, yönetim açısından danışma ve bilgilendirme niteliğinde olmaktadır. Son karar verme yetkisi seçilmiş üyelerden oluşan meclislere aittir(**ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.144vd.).

belli başlı konular karara bağlanmadan önce, toplumla birlikte ilgili uzman kurum ve kuruluşların bilgilendirilmesi ve bunların eleştiri ve önerilerinin alınması zorunluluğu getirilebilir[100]. Fakat bu uzman kuruluşların görüşleri bağlayıcı olmamalı ve son karar yine seçilmiş üyelerden oluşan belediye meclisi tarafından verilmelidir.

İngiltere gibi bazı ülkelerde, belediye meclisi komisyonlarına meclis dışından üye seçilmesine olanak tanınıyor olması[101], bu durumun ülkemiz açısından örnek alınacak olumlu bir uygulama olmasını gerektirmez. Avrupa ülkelerinde uygulanan her yöntemin, ülkemiz açısından da aynı olumlu sonuçları doğurmayabileceğinin açık örneklerinden biri belediye başkanlığı seçimleri konusundaki farklılıktır. Örneğin bir çok Avrupa ülkesinde belediye başkanları, meclis tarafından seçilmektedir[102]. Aynı yöntem 1930'dan 1963'e kadar ülkemizde de uygulanmış[103], fakat 33 yıllık bir uygulamadan sonra bu yöntemin ülkemizin siyasal ve toplumsal koşullarına uygun olmadığı sonucuna varılarak terk edilmiş ve belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi yöntemi kabul edilmiştir[104]. Ülkemizde belediye yönetiminde istikrarın sağlanması ve toplumda etkinliği sezilen bir kurum haline gelmesi, bu değişiklikten sonra olmuştur[105]. Aynı şekilde meclis komisyonlarının oluşumunda da diğer ülkelerdeki uygulamalardan yararlanılabilir, fakat ayın zamanda ülkemizin siyasal

---

[100] **ELVIRA,** Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, s.134.

[101] **EĞİLMEZ,** s.65; Ruşen **KELEŞ** / Fehmi **YAVUZ,** "Yerel Yönetimler", 2. Baskı Turhan Kitapevi, Ankara-1989, s.153.

[102] Erdal **KARABAŞ,** "Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Yapıları", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1991, s.174; Wulf Schönbohm'un, "Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi" konulu toplantıda yaptığı konuşması bkz.: Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.13.

[103] Zerrin **TOPRAK KARAMAN,** "Yerel Yönetimler", 3. Bakı, İzmir 1996, s.61; Korel **GÖYMEN,** "Türkiye'de Kent Yönetimi", Boyut Yayınları, İstanbul 1997, s.30.

[104] Belediye meclisi tarafından seçilmiş belediye başkanlığı yapmış olan Nuri Tortop, önceki ve şuandaki durumu şöyle karşılaştırmaktadır: "...belediye meclisi tarafından seçilmiş belediye başkanlığı yaptım, kaymakam olarak da örneklerini gördüm. Meclis altı ayda bir belediye başkanını değiştirdiği için o dönemde istikrar diye bir şey yoktu. O dönemde bunlar çok tartışıldı ve güçlü belediye başkanlığı sistemi büyük taraftar buldu ve bu sistem şimdiye kadar da iyi sonuçlar vermiştir"(Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.86).

[105] İlhan **TEKELİ,** "Belediyecilik Yazıları", (1976-1991), IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi, İstanbul-1992, s.6167; Belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmasıyla etkili bir yönetim olanaklı kılınmıştır(Nuri **TORTOP,** "Yeni Demokratik Yapılanmada Göz Önünde Tutulması Gereken İlkeler", Amme İdaresi Dergisi, C.25, S.2, Haziran 1992, s.67). Belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi, vatandaşların direk olarak yönetime katılmasını ve yönetimi etkileyebilmesini sağlamıştır(İsmail **GÜNDÜZ,** "Japon Yönetim Sistemi", Yeni Türkiye, S.4, Y. 1995, s.215); Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.87,112.

ve toplumsal özellikleri ve bu özelliklerden kaynaklanan ihtiyaçların da gözden göden uzak tutulmaması gerekir.

Belediye meclisi komisyonları ile ilgili olarak yeniden ele alınması gereken diğer bir durum, bu komisyonların çalışma sürelerinin toplantı dönemleriyle sınırlandırılmış olmasıdır[106]. Oluşturulan komisyonlar Şubat, Haziran ve Ekim ayları dönem toplantılarından hangisinde oluşturulmuş ise, o dönemin 15 veya 30 günlük toplantı süresi içinde incelemelerini tamamlayarak sonucu bir raporla meclise sunmaları gerekmektedir(1580 sayılı BK.m.62). Bu düzenleme meclis çalışmalarını kısıtlayıcı bir nitelik taşımaktadır. İncelenen konu daha uzun bir araştırma gerektirmesi durumunda, komisyonun çalışmalarına devam edip edemeyeceği bir sorun oluşturmaktadır. Bunun yerine, komisyonlara toplantı süresi içinde çalışmalarını tamamlayamama durumunda, meclis başkanlığına başvurarak meclis kararıyla ek süre alabile olanağı tanınmalıdır. Komisyon çalışmalarının olağan toplantı süresiyle kısıtlanmasındaki amaç, hiçbir ihtiyaç olmadan sadece huzur hakkı almak gibi yasa dışı amaçlarla toplantıların uzatılmasını önlemek ise, ilgili kısımlarda açıklandığı üzere bu sorunlara daha demokratik çözümler bulunabilir.

D- KOMİSYONA GÖNDERİLMEDEN OYLAMA

Bazı konular komisyona gönderilmeden, doğrudan meclis tarafından karara bağlanır. Yani ilgili müdürlük tarafından hazırlanan bir teklif veya meclis üyeleri tarafından verilen bir önerge, mecliste görüşülür ve oylanarak karara dönüştürülebilir. Bu tür karalara teklif karar denir. Genellikle yerel hizmetlerin esasına ilişkin olmayan ve muhalefette kalan meclis üyeleri tarafından verilen yazılı yada sözlü önergeler bu şekilde, komisyonlara gönderilmeden doğrudan genel kurulda görüşülerek oylanır ve karara dönüştürülür.

Meclise herhangi bir konuda yazılı bir önerge verildiğinde, önergenin incelenmesi için ilgili makama gönderilip gönderilmemesi oylanır. Gönderilmesine karar verilirse, inceleme sonunda başkanlık tarafından ilgili üyeye yanıt verilir. Ayrıca yazılı önerge ilgili makama gönderilmeksizin direk meclis tarafından karara bağlanabilir. Sözlü önergelerde aynı şekilde incelenir. Ancak önergeler karara dönüşmekten çok, genellikle

[106] **GÜVENÇ**, Belediye Meclisi ve Encümenleris.71.

mecliste belli konuların tartışılması veya bazı konularda açıklama yapılması için verilmektedir[107].

VI- MECLİSTE OYLAMA VE KARAR ALMA

A- OYLAMA USULLERİ

1580 sayılı BK.'nun 59. maddesine göre, belediye meclisinin çalışma yönteminin, İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir talimatnameyle düzenleneceği belirtilmektedir. 59. madde uyarınca 10.8.1930 tarih ve 9824 Sayılı Kararname ile kabul edilerek yürürlüğe konulan, Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmelikte ise, belediye meclisinde açık ve gizli oylama olmak üzere iki tür oylama öngörülmüştür. Söz konusu yönetmeliğin 1. maddesine göre, belediye meclisinde yasada açıkça gizli oyla karara bağlanacağı belirtilen konular dışında, kural olarak görüşmeler açık oyla karara bağlanır[108].

Açık oylama, el kaldırmak ya da ayağa kalkmak gibi özel işaretlerle veya isim belirtilmesi yoluyla olur. İşaretle oylamada oylar başkan ve katipler tarafından sayılarak oylama sonucu başkan tarafından meclise açıklanır. Gerekli çoğunluğun sağlanıp sağlanmadığı konusunda anlaşmazlık çıkar veya kuşku duyulursa, oylama tekrarlanır. Eğer yine anlaşmazlık veya kuşku giderilemezse, bu defa isim belirleme yoluyla oylama yapılır.

Bu şekilde veya doğrudan doğruya başvurularak isim belirtilmesi yoluyla oylama ise, meclis üyelerinin üzerinde kendi isimleri yazılı olan kabul anlamına gelen beyaz veya ret anlamına gelen renkli oy pusulasını, görevli memur tarafından dolaştırılan oy sandığına atmaları yoluyla yapılır(BMÇUDY. m.4). Oylama tamamlandıktan sonra oy sandığı başkanın gözetimi altında ve meclis üyelerinin huzurunda katipler tarafından açılarak, olumlu ve olumsuz oylar ayrı ayrı sayılır ve oylama sonucu başkan tarafından meclise açıklanır. 1580 sayılı BK.'nun 59. maddesinde, bütçe kararnamesinin madde madde, gelir ve gider cetvellerinin ise fasıl fasıl müzakere olunarak, isim belirtilmesi yoluyla oylanması açıkça öngörülmektedir. Bu şekilde yasada açıkça isim belirtilmesi yoluyla oylanacağı belirtilmeyen bir konun, isim belirtilmesi yoluyla oylanabilmesi için, öncelikle meclisin çoğunlukla bu yönde karar alması gerekir(BMÇUDY. m.18).

---

[107] KASKA, s.88.

[108] Danıştay 1.Dairesinin 20.11.1984 tarih, 1984/1303 esas ve 1984/289 sayılı kararı.

Belediye meclisinde gizli oylama ise, meclis üyelerinin önceden kendilerine dağıtılan aynı renk ve biçimdeki oy pusulasına, bir seçim ise seçtiği kişi veya kişilerin adlarını, bir konunun oylaması ise kabul veya ret kelimelerini yazarak üzerine başka bir işaret koymadan oy sandığına atmaları yoluyla olur(BMÇUDY. m.5). Ancak yukarıda belirtildiği gibi gizli oylama, yasada belirtildiği durumlarda istisnai olarak başvurulabilecek bir oylama türüdür. 1580 sayılı BK.'nun 93. maddesi ve yönetmeliğin 1. maddesinde, belediye meclislerinde başkan, başkan vekilliği, katiplik ve belediye encümen üyeliği gibi seçimlerin gizli oyla yapıla öngörülmektedir. Bu şekilde açıkça gizli oylama yapılacağı öngörülmeyen durumlarda gizli oyla karar alınması, alınan kararın iptalini gerektirir[109].

İster açık isterse gizli oylama olsun, belediye meclisindeki tüm oylamalarda, meclis üyelerinin bizzat toplantıya katılarak oylarını şahsen kullanmaları gerekmektedir. Belediye meclis üyelerinin vekaleten oy kullandırmaları mümkün değildir[110].

B- KARAR YETER SAYISI VE KARARLARIN ALINMASI

1580 sayılı BK.'nun 59. maddesine göre, kural olarak belediye meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve kararlar toplantıya katılan üyelerin çoğunluğuyla alınır. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf tercih edilir. Ancak oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın tercih edileceği yolundaki hüküm sadece açık oylamalarda uygulanabilir[111]. Gizli oylamada yasal olarak kimin hangi yönde oy kullandığının belli olmaması amaçlandığından, böyle bir oylamada başkanın oyunu açıklaması mümkün değildir. Aksi halde alınan kararın iptali söz konusu olabilir. Dolayısıyla gizli oylamada başkanın oy verdiği tarafın tercihi söz konusu olamaz[112]. Gizli oylamada eşitlik olması durumunda, Danıştay kararlarına göre,

---

[109] Danıştay 1. Dairesi 21.6.1984 tarih, 1984/148 esas ve 1984/141 sayılı kararında, "...Belediye başkanlığınca atanan 7 memurun, atanmalarının onaylanması konusunda meclisin gizli oylama yapılması kararı alması ve yapılan gizli oylama sonucunda atamanın onaylanmaması kararının, yönetmelik hükmüne aykırılı teşkil ettiği belirtilmektedir.

[110] **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.56; Ahmet Sezai **AYDIN,** "Belediye Meclis Toplantısında Görüşme ve Karar Verme Yeter Sayısı Konusunda Bir İnceleme", S.329, Mart-1973, s.107.

[111] Danıştay 3. Dairesinin, 30.9.1968 tarih ve 390/394 sayılı kararında, oylarda eşitlik halinde başkanın bulunduğu taraf tercih edileceği hakkındaki hüküm, ancak açık oylamalarda değer ifade eder; gizli oylamada başkan kime oy verdiğini açıklayamaz, aksi hal iptali doğurur, denilmektedir(**TAŞDEMİR/ ÖZKEPİR,** s.58).

[112] Danıştay 3. Dairesinin, 28.3.1974 tarih ve 129/172 sayılı kararı.

oylamaya devam edilmesi ve oylamanın makul sayıda (örneğin 3 kez) tekrarından sonra yine eşitlik bozulmazsa kura çekilerek karar belirlenebilecektir[113].

Karar yeter sayısı ile ilgili olarak, 1580 sayılı BK.'nun 59. maddesinde "kararlar mevcut azanın ekseriyetiyle ittihaz olunur" genel kuralı yer almakla beraber, Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 17. maddesinde, meclisçe alınacak kararlar şu üç yolla kabul veya reddedilir, diyerek üç ayrı karar yeter sayısı öngörülmüştür. Bunlar meclis üye tamsayısının mutlak çoğunluğu, toplantıda hazır bulunanların mutlak çoğunluğu ve yine toplantıda hazır bulunanların nispi veya izafi çoğunluğudur. Meclis üye tamsayısının mutlak çoğunluğu, meclis üye tamsayısının yarısından bir fazlasının bir konuda birleşmesidir. Yönetmelikte belirtildiği gibi, bu çoğunluk yasanın açıkça öngördüğü hallerde aranmaktadır. Toplantıda hazır bulunanların mutlak çoğunluğu ise, 20 üyeli bir mecliste 11 üyenin hazır olduğu bir toplantıda oya başvurulması halinde en az 6 üyenin belli bir yönde oy kullanmasıdır[114]. Nispi veya izafi çoğunluk ise, söz konusu yönetmeliğin 17. maddesinin 3. bendinde yer alan açıklamaya göre, toplantıda hazır bulunanlardan olumlu oy kullananların olumsuz oy kullananlardan sayıca fazla olmasıdır. Örneğin yasal olarak belirlenmiş üye sayısı 20 olan bir mecliste, 11 üye ile yapılan bir toplantıda 5 olumlu, 4 olumsuz ve 2 çekimser oy kullanılması durumunda, dörde karşılık beş oyla öneri kabul edilmiş olur.

Dolayısıyla mevzuatta açıkça salt çoğunluk yada başka bir oranda nitelikli çoğunluk aranmadığı[115] ve genel karar yeter sayısının arandığı hallerde, belediye meclislerinde kararlar nispi çoğunlukla alınabilir[116]. 1580 sayılı BK.'nun 59. maddesinde "kararlar mevcut azanın ekseriyetiyle ittihaz olunur" kuralının da, yasada

---

[113] Danıştay 3. Dairesinin,24.12.1965 tarih ve 460/469 sayılı kararında, gizli oylamada oyların eşitliği halinde, oylamaya devam olunması zaruridir, denilmektedir. Aynı yöndeki görüşler ve diğer kararlar için bkz.: **TAŞDEMİR/ÖZKEPİR,** s.58; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.594; **SAYIN,** Belediye Meclisi Toplantıları, s.45; Ramazan **SODAN,** "Belediye Meclisi ve İl Genel Meclisinin Toplantı ve Görüşme Usulü", İller ve Belediyeler Dergisi, S.525-525, Temmuz- Ağustos 1989, s.327.

[114] Meclis üye tamsayısı veya toplantıda hazır bulunanların sayısının çift rakamdan oluşması durumunda, salt çoğunluğun hesaplanmasında sorun yoktur. Ancak meclis üye tamsayısı veya toplantida hazır bulunanların sayısının tek rakamlı olması durumunda, örneğin 11 üyeden oluşan bir mecliste 6 rakamının salt çoğunluğu oluşturup oluşturmayacağı tartışma konusu olmuştur. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay bu gibi durumlarda, söz konusu rakamın yarısını aşan sayının salt çoğunluğu oluşturacağını kabul etmiştir(Bkz: **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.592).

[115] 1580 sayılı BK.'nun bir çok maddesinde özel karar yeter sayısı aranmaktadır. Örneğin, 61. maddede gensorunun "meclis üye tamsayısının çoğunluğuyla" gündeme alınacağı ve "meclis üye tamsayısının 2/3 çoğunluğuyla" kabul edileceği, 76. maddede "meclis üye tamsayısının 2/3 çoğunluğuyla" yetersizlik kararı verilebileceği, 93.maddede "... meclis katılanların salt çoğunlunun" gizli oyuyla başkan ve başkan vekili seçeceği gibi.

ayrıca başka bir çoğunluk aranmadığı durumlarda, yönetmeliğin 17. maddesinin 3. bendinde yer alan nispi çoğunluğun yeterli olacağı şeklinde anlaşılması gerekir[117].

Ancak 1 Eylül 1930 tarihinden beri uygulanan ve değiştirilmeyen bu yönetmeliğin söz konusu açık hükmüne rağmen, 30 üyesi olan ve 16 üye ile toplanan bir belediye meclisinde 2 ret, 11 çekimser ve 3 kabul oyu ile bir önerinin kabul edilmesinin mümkün olmayacağı(yani belediye meclislerinde nispi çoğunlukla karar alınamayacağı) ve bu durumun 1580 sayılı BK.'nun 59. maddesiyle bağdaşmayacağı yönünde görüşler bulunmaktadır[118]. Elbette 30 üyeli bir belediye meclisinde 3 olumlu oyla karar alınması pek mantıklı değildir. Fakat aynı şekilde mevzuattaki açık düzenlemelere rağmen, bu sorunu zorlama yorumlarla aşmaya çalışmak da, hukuk mantığıyla bağdaşmaz. Bu sorunu aşmanın yolu, mevzuatta gerekli değişiklik veya düzeltmelerin yapılmasıdır. Örneğin, 1982 Anayasasının 96. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz". Benzer bir hükmün belediye kanunu veya ilgili yönetmeliğe konulmasıyla, hem belediye meclisi karar yeter sayısı ile ilgili çıkabilecek sorunlar önlenir, hem de bu konudaki gereksiz tartışmalara son verilmiş olur. Böylece 25 üyeli bir belediye meclisinde bir olumlu oyla karar alınması gibi, komik bir durumun ortaya çıkması da önlenmiş olur.

Bu şekilde meclis gündemine alınan her madde ayrı ayrı görüşülerek oylanır ve sonunda oybirliği veya oyçokluğuyla kabul ya da reddedilerek o konuda bir karara varılır. Başkan, görüşülen konu oybirliği veya oyçokluğuyla kabul ya da reddedildi şeklinde oylama sonucunu meclise açıklar(BMÇUDY. m.20). Mecliste yapılan tüm görüşmeler ve alınan kararlar tutanaklarla tespit edilir. Ancak bu tutanaklar kararları da kapsamakla birlikte, meclis kararı olarak kullanılamaz. Kararlar ayrıca tutanaklardan çıkarılarak karar olarak yazılır ve bu kararlar başkan veya başkan vekili ile bir katip

[116] Mustafa **DÖNMEZ,** Belediye Yönetimi, s.105.
[117] Deniz **SAYIN,** "Belediye Meclislerinde Bir Olumlu Oyla Karar Alınabilir Mi?", Belediye Dergisi, C.5, S.3, Eylül-1998, s.24.
[118] Bu konuda geniş tartışmalar için bkz.: **SAYIN,** Belediye Meclisi Toplantıları, s.47-51.

tarafından imzalanır[119]. Onaya tabi kararlar onay için ilgili vesayet makamlarına, kesin kararlar ise uygulanmak üzere belediye başkanlığına verilir(BMÇUDY. m.22).

C- MECLİS KARARLARININ İLANI

1580 sayılı BK.'nun 56. maddesine göre, belediye meclisinde açık ve gizli tüm toplantılarda alınan kararların özetlerinin mahalli en büyük mülki amire verilmesi ve kararın verildiği tarihten itibaren 48 saat içinde belediye kapısına asılarak ilan edilmesi zorunludur. Mahalli mülki amirin onayı ile kesinleşen meclis kararlarının da onaylandıktan sonra ilan edilmesi gerekir[120].

Meclis kararlarının ilanıyla ilgili bu düzenlemenin amacı, belediye meclislerinin aldığı kararlar ve yaptığı işlerle ilgili olarak halkın bilgilendirilmesini sağlamaktır. Ancak bu düzenlemeyle söz konusu amacın gerçekleşmesi pek mümkün olamamaktadır. Yerel demokrasinin gelişmesi ve hizmetlerde etkinliğin arttırılması için, meclis kararlarının ilanıyla ilgili düzenlemelerin, yönetimde açıklık ve yönetimin aldığı her karardan ve yaptığı her işlemden halkın bilgi edinmesini sağlayacak şekilde yapılması gerekmektedir.

Bu doğrultuda meclis kararlarının ilanı yöntemini daha işlevsel hale getirebilmek için, meclis toplantılarına halkın ilgisini çekmek ve katılımı özendirmek için yapılabilecekler konusunda belirtildiği gibi, alınan kararların yerel gazetelerde yayınlanması ve isteyenlere kopyalarının verilmesi yanında, belediyelere olanakları ölçüsünde internette bir sayfa açarak, toplantılardaki görüşmeleri ve alınan kararları tüm ayrıntısıyla kaydetme zorunluluğu getirilebilir. Şuanda zaten bu olanak birçok belediye tarafından, faaliyetlerinin tanıtımı ve siyasi propaganda gibi amaçlarla kullanılmaktadır. Böyle bir düzenlemeyle de kamu yararına yönelik olarak kullanılması sağlanabilir. Aynı zamanda her seçmen meclis kararlarını ve toplantı zabıtlarını inceleyebilmeli ve bunların bir örneğini almak istediği takdirde sadece giderini karşılamak koşuluyla bu istekleri yerine getirilmelidir[121].

---

[119] Ahmet Sezai **AYDIN,** "Belediye Meclis Kararını Saptama Türleri", İller ve Belediyeler Dergisi, S. 388, Aralık-1973, s.561.

[120] Cemal **BAĞ,** "Herkese Her Belediyeciye Rehber Elkitabı", İstikbal Matbaası, İzmir-1991, s.158; **TAŞDEMİR/ÖZKEPİR,** s.53; **PİRLER,** "Belediye Meclislerinin, s.57.

[121] H. İbrahim **DAŞÖZ,** Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Taslağının Tartışılması", Ankara-1996, s.149.

Ayrıca tüm belediyeler için, belediye binasının içinde veya yakın çevresinde uygun bir yere ve şehrin halkın rahatça görebileceği değişik yerlerine büyük ilan panoları koyarak, belediyenin organlarınca alınan, gizlilik kapsamı dışında kalan tüm kararların ayrıntılı bir şekilde ilan edilmesi zorunluluğu getirilebilir. Yine aynı şekilde her belediyenin aylık veya dönemlik olarak bir bülten çıkarması ve alınan tüm kararları bu bültende yayınlaması öngörülebilir. Bu bültenin ilgili tüm resmi kurumlara ücretsiz olarak gönderilmesi, özel kurumlara ve bireylere ise ücret karşılığı verilmesi yükümlülüğü getirilebilir. Örneğin Portekiz yasalarına göre, yerel yönetimlerin kararlarının yürürlüğe girebilmesi için, bunların yerel yönetim bülteninde yayınlanması ve değişik umumi yerlerde asılarak duyurulması gerekmektedir[122]. Yönetimde açıklığın ve katılımın sağlanabilmesi için, meclis kararlarının ilanı ile ilgili olarak bu tür düzenlemelerin mutlaka yapılması gerekir[123].

VII- MECLİS KARARLARI ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ

A- ONAYA BAĞLI KARARLAR VE VESAYET DENETİMİ

Belediye meclisi kararları kural olarak, kesin ve doğrudan doğruya uygulanabilir nitelikte kararlardır. Ancak yasada açıkça ve sayma yoluyla belirtilen bazı kararların yürürlüğe girebilmesi için, yine yasada belirtilen vesayet makamları tarafından onaylanmaları gerekmektedir[124]. İdari vesayet denetiminin en tipik şekli de meclisin bu tür kararları üzerinde uygulanmaktadır. Genel olarak belediye meclislerinin onaya bağlı olan kararları, 1580 sayılı BK.'nun 71. maddesinde belirtilmiştir. Bunlar:

. Bütçe ve kesin hesap,

. Çalışma programı,

. Ek ödenek, bütçede değişiklik ve fasıldan fasıla aktarma,

. Borç alıp, borç verme,

. Ücret tarifeleri,

. Beldenin imar programları[125],

. Kanalizasyon, su, elektrik, havagazı ve aydınlatma işleri,

. Konusu bin lirayı aşan davaların anlaşma ile çözümlenmesi ve

---

[122] **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.145.
[123] **KELEŞ/HAMAMCI,** s.35,36.
[124] Mustafa **DÖNMEZ,** Belediye Yönetimi, s.121.

. Belediye zabıta yönetmeliği[126] ile ilgili meclis kararları en büyük mülki amirin onayı ile yürürlüğe girer.

Ayrıca 1580 sayılı BK.'nun 71. maddesi dışında kalan meclis kararlarının bir kısmı, ilgili madde ve kanunlarda gösterilen vesayet makamlarının onayı ile kesinleşmektedir. Örneğin,

. 1580 sayılı BK.'nun 72. maddesine göre, 25 yılı aşan süreli borç alıp vermeler, Danıştay kararı ile geçerlilik kazanır.

. Sınır anlaşmazlıkları,

. Belediye sınırlarının daraltılması yada genişletilmesi,

. Belde adlarının değiştirilmesi vb. kararlar Bakanlar Kurulu, Danıştay ve Cumhur başkanının onayı ile yürürlüğe girer.

. Bunların dışında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının onayını gerektiren kararlarda vardır(1593 sayılı K. m.266/7) [127].

Görüldüğü gibi 1580 sayılı BK.'nun, meclisin müzakere edeceği ve karar vereceği işler başlığını taşıyan 70. maddesinde, 16 fıkra halinde sayılan işlerden 9 tanesi mahalli en büyük mülki amirin[128] onayı ile yürürlüğe girebilmektedir[129]. Mülki amir bu kararları makamına ulaştığı tarihten itibaren bir hafta içinde onaylamaması veya değiştirerek onaylaması halinde meclisin kararında ısrar etmesi durumunda, kararı kesinleşebilmesi için, meclisin il merkezi belediyelerinde Danıştay'a, diğer belediyelerde ise idare mahkemesine başvurarak yargının onayını alması gerekmektedir. Yargı makamlarının bu şekilde karar üzerinde inceleme yapabilmeleri için, ilgili belediye meclisinin bu yönde karar alması ve yargı makamına başvuruda bulunması gerekir[130]. Belediye başkanı veya meclis üyelerinden birinin başvurusu, yargı makamlarının inceleme yapması için yeterli olmaz[131]. Danıştay bu yönde yapılan başvuruları 1 ay içinde

---

[125] 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanununun 10. maddesinde imar programlarının mülki amirin onayına tabi olmadığı, belediye meclisi tarafından kabul edilmesiyle uygulanabileceği belirtilmektedir.

[126] Belediye sağlık zabıta yönetmeliği ise, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanununun267 maddesi gereğince Sağlık Bakanlığının onayından sonra geçerlilik kazanır.

[127] Belediye meclisinin mülki amir dışında diğer vesayet makamlarının onayı ile kesinleşen kararları için bkz.: **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.142.

[128] İl İdaresi Kanunu hükümlerine göre, mülki amir illerde valiler, ilçelerde ise kaymakamlardır.

[129] Belediye meclisinin onaya tabi kararları ile ilgili geniş bilgi için bkz.: Tahir **AKTAN,** "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", Amme İdaresi Dergisi, C.9, S.3, Eylül-1976, s.7,8; Mustafa **DÖNMEZ,** Belediye Yönetimi, s.390-392.

[130] **PİRLER,** Belediye Meclislerinin, s.68.

[131] Danıştay 1.Dairesinin, 31.1.1995 tarih, 1995/10 esas ve 1995/28 sayılı kararında, BK.'nun 71. Maddesi uyarınca Danıştay'da incelemeyi öngören belediye meclisi kararı yoksa, salt belediye başkanın

sonuçlandırır ve kararı kesindir. İdare mahkemelerince verilecek kararlar ise, temyiz yoluyla Danıştay'da tekrar incelenebilir[132]. Bu şekilde yapılan başvuru 73 veya 74. maddelerdeki gibi bir idari başvuru değil, bir yargısal başvuru yani dava yolu olduğundan, incelemenin idare kurulu tarafından değil idare mahkemesi tarafında yapması gerekir[133].

Bu düzenlemelerden açıkça anlaşılacağı gibi, belediye meclis kararlarının önemli bir kısmının kesinlik kazanarak yürürlüğe girebilmesi için, çoğu zaman karar aşamasından sonra oldukça uzayabilecek bir onay aşamasından da geçmesi gerekmektedir. Ayrıca vesayet yetkisiyle ilgili düzenlemelerin, mülki idare makamlarına yasallık yanında kamu yararına uygunluk, yani yerindelik denetimi de yapma olanağı tanıması[134], vesayet denetimini amaç dışı kullanılmaya açık bir duruma getirmektedir. Bu durumun yerel hizmetlerin gecikmesine ve aksamasına neden olabileceği açıktır. Aynı şekilde belediyelerin en yüksek karar organı olan belediye meclislerinin bazı kararlarının mülki amirin onayından sonra yürürlüğe girmesi, yerel yönetimlerin özerkliği ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi çağdaş yerel yönetim anlayışıyla da bağdaşmamaktadır[135].

---

başvurusu üzerine inceleme yapılamaz, denmektedir(Danıştay Dergisi, S.91, s.8). Aynı yönde Danıştay 3. Dairesinin, 1975/5 esas ve 1975/45 sayılı kararında, ... onaya bağlı kararlar ancak meclisin tetkik talebi üzerine incelenebileceğinden, meclis üyelerinden birinin başvurusu üzerine inceleme yapılamayacağı, belirtilmiştir.

[132] Ramazan **SODAN,** "Belediye Meclisi Kararlarına İtiraz", İller ve Belediyeler Dergisi, S.528, Ekim-1989, s.389; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.669.

[133] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.672,673.

[134] Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini düzenleyen, 1982 Anayasasının 127. maddesinin 5. fıkrasına göre, "Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir". 1580 sayılı Belediye Kanununda ise mülki amirin meclis kararlarını incelerken hangi ölçüleri dikkate alacağı konusunda-123. maddeye göre bütçenin incelemesi durumu hariç-bir açıklık yoktur. Bu düzenlemelere göre onay makamı, önüne gelen meclis kararını incelerken, yasallık yanında yerindelik açısından da denetleyebilecek ve kararı belediye veya yerel halk yararına uygun olmadığı gerekçesiyle onaylamayabilecektir. 1580 sayılı Belediye Kanununun 71. maddesindeki düzenleme, 73 ve 74. maddelerdeki düzenlemelerle birlikte değerlendirildiğinde, yani yasalara aykırı bir meclis kararının 74. maddeye göre iptali mümkünken, ayrıca 71. madde ile bazı kararların mülki idare makamının onayı ile yürürlüğe gireceğinin kabul edilmesi, onay makamına hukukilik kadar yerindelik denetiminin verildiğini göstermektedir. Kısaca çağdaş yerel yönetim düşüncesi açısında bu sonucu onaylamasak da, şu durumda yasal olarak onay makamlarının meclis kararları üzerinde yerindelik denetimi yapma yetkileri mevcuttur. Aynı yönde bkz.: **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.76,83; Bilâl **ERYILMAZ,** "Yerel Yönetim Sendromu", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.345.

[135] Orhan **PİRLER/Nuri TORTOP/Ahmet BAŞSOY, "Belediyeler ve İdari Vesayet", Türk Belediyecilik** Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara-1995, s.77,230.

Bununla beraber, günümüzde mevcut belediyelerin % 42'sinin nüfusu 3000'den az ve % 88'nin nüfusu ise 20.000'den azdır. Bu belediyelerdeki atanmış ve seçilmiş yöneticilerin çoğu belediyecilik eğitiminden yoksun olduğu gibi, genel eğitim düzeyleri de çok düşüktür[136]. Ayrıca belediye meclislerinin değişik oluşum ve birleşimlere olanak tanıyan bir siyasal yapıya sahip olmaları da, meclis kararlarının yasallığını ve yerindeliğini etkileyebilecek durumdadır. Dolayısıyla özerkliği zedeler gibi görünse de, bu kuruluşların kanun ve kamu yararına aykırı kararlarını düzeltecek önlemlere ihtiyaç olduğu, ancak bu önlemleri alırken yerel yönetimlerin özerkliğine ve takdir yetkilerini zedelememeye dikkat etmek gerektiği yönündeki düşüncelerinde göz ardı edilmemesi gerekmektedir[137].

Dolayısıyla onay aşamasının tamamen kaldırmak yerine, yerel hizmetlerin gecikmesine ve aksamasına yol açmayacak bir şekilde yeniden düzenlenmesinde yarar vardır. Örneğin yönetmelik türü düzenleyici işlemler, bütçe ve uzun süreli ya da dış borçlanmalar gibi bazı önemli kararların, vesayet makamlarının onayına tabi tutulması genel kamu yararının korunması açısından gerekli olabilir. Ancak bu onay yetkisi, her kararın özelliğine göre, bunları gerektiği şekilde inceleyebilecek olan makamlara verilmelidir. Bu şekilde sınırlı sayıda belirlenecek önemli konular dışındaki meclis kararları, mülki amire bildirildikten ve ilan edildikten sonra doğrudan doğruya uygulanabilmelidir.

Ayrıca bu sınırlamaya ek olarak, onay aşamasında şöyle bir değişiklik yapılmasında yarar vardır: Vesayet makamları, kararın kendilerine tebliğinden itibaren 15 gün veya 1 ay içinde açıkça ve gerekçeli bir şekilde onayı reddettiğini bildirmediği takdirde, karar kesinleşmiş sayılmalı ve artık bu karar uygulanabilmelidir. Şuandaki sistemde vesayet makamı hiçbir şey yapmayarak bir hafta geçmesi halinde, karar onaylanmamış sayılmakta ve kararın uygulanmasını isteyen meclis, harekete geçip yargıya başvurarak, vesayet makamının onamama işlemini iptal ettirmesi gerekmektedir. Bu düzenlemenin yerel hizmetleri geciktirmek ve yerel karar

[136] Bu konuda yapılan bir araştırmada, küçük belediyelerde başkan ve meclis üyelerinin % 71.3'ü ilkokul ya da ortaokul çıkışlı, bu belediyelerde üniversite çıkışlı olanların oranı ise % 9.5 olduğu saptanmıştır. Ayrıca başkan ve meclis üyelerine ilişkin yakınmaların büyük çoğunluğunun bunların teknik ve genel konularda yeterli bilgiye sahip olmadıkları, dolayısıyla mesleki bilgi ve deneyimlerinin bu görevi yapmalarına elverişli bulunmadığı noktalarında toplandığı belirtilmektedir(**KELEŞ/HAMAMCI,** s.16-18,26,27).

[137] **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.76.

organlarının etkinliğini zayıflatmaktan başka bir yararlı sonucunun olduğunu söylemek mümkün değildir. Denetim makamı pasif tutumuyla, yerel karar organlarınca alınan bir kararın uygulanmasına engel olamamalıdır. Kararı onaylamadığı takdirde açık ve ayrıntılı bir şekilde gerekçelerini ortaya koymalıdır. Bu durumda, meclis vesayet makamının önerileri doğrultusunda kararında değişiklik yapar veya kararında ısrar etmek isterse onaylamama işleminin iptali için yargıya başvurması uygun olur. Yargı yerleri bu başvuruları öncelikle ve ivedilikle görüşerek karara bağlamalıdır[138].

Belediye meclisi kararları üzerinde onay yetkisi veren vesayet denetimi ile ilgili kuralların bu şekilde düzenlenmesi halinde, günümüz koşullarına uymayan ve uygulanma imkanı kalmayan vesayet yetkilerinin bir çoğunun kaldırılmasında yarar vardır. Çünkü vesayet yetkilerinin bir kısmı ne merkezi yönetime ve nede yerel yönetime bir yarar sağlamamaktadır. Bunların bir çoğu rutin bir işlem durumuna gelmiştir[139]. Bu tür düzenlemelerin yasalarda bulunduğu halde uygulanmamaları ise, yasalara uymamanın bir cesaret ve beceriklilik işi gibi olumsuz anlayışların gelişmesine neden olmaktadır[140]. Örneğin, "değeri 1000 liradan fazla olan davaların anlaşma yoluyla hallini" öngören hüküm, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun getirdiği uzlaşma kurumu ile uygulama kabiliyetini kaybetmiştir. Aynı şekilde elektrik ile ilgili hizmetlerin başka kuruluşlara verilmesi; kanalizasyon, içme suyu ve havagazı tesislerinin İller Bankası veya özel kanunlardaki hükümlere göre yapılması; 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanununun 10. maddesiyle imar programlarının meclis kararıyla kesinleşeceğinin kabul edilmesiyle 1580/71. maddenin 9. fıkrası uygulama kabiliyetini yitirmiştir. Belediyeler tarafından işletilen şehir içi ulaşım araçlarının onaylanması, Karayolları Trafik

---

[138] Bu konuda değişik görüşler için bkz.: **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.230; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.673,674.

[139] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.141; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.668; **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.78-82.

[140] Bu konuda dikkati çeken bazı örnekler: Bir belediye başkanı arkadaşı olan diğer bir belediye başkanı için şu sözleri söylemektedir: "... Belediye Başkanı Türkiye'nin en başarılı belediye başkanıydı. Büyük bir farkla en başarılı belediye başkanıydı. ...'nın başarılarından önemli bir kısmı, yasaları çiğneyebilme yeteneğinden ileri gelir. Bu ise düzenimizin bir çelişkisidir. Başarılı olanlar yasaları çiğnedikleri için başarılı olmaktadırlar. Ben yasaları en az çiğneyen belediye başkanı olduğum için, bugün çok önemli ve çok büyük bir fark var belediyelerimiz arasında(Ahmet **İSVAN,** "Halkın Belediyesi Olmak", Mimarlık, Y.15, S.151, 1972/II, s.63). Görüldüğü gibi bu açıklamalarda yasaları çiğneyenlerin başarılı olduğu, yasaları çiğnemeyenlerin ise başarısız olduğu vurgulanmaktadır. Diğer bir örnek: "... Buna göre temel sorun, ne pahasına olursa olsun yasalarında zorlanarak bağımsız, özerk yönetim basamaklarının oluşturulmasıdır(Hkkı **ÜLKÜ,** "Örnek Olaylarla Belediyecilik, Aliağa Kent Parlamentosu", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.6, S.4, Ekim-1997, s.121).

Kanununda yapılan değişikliklerle bu görev İl ve İlçe Trafik Komisyonlarını ilgilendirir hale gelmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan son tasarının 19. maddesinde, belediye meclisi kararları üzerindeki vesayet makamlarının onay yetkisinin tamamen kaldırılması önerilmektedir[141]. Söz konusu maddede belediye meclisleri tarafından alınana kararların mahalli en büyük mülki amirine gönderileceği, mülki amirin 7 gün içinde hukuka veya kamu yararına aykırı gördüğü kararların tekrar görüşülmesini isteyebileceği ve eğer meclis kararında ısrar ederse karar kesinleşeceği, fakat bu karara karşı mülki amirin 1580 sayılı BK.'nun 73. maddesine göre 10 gün içinde itiraz edebileceği belirtilmektedir. Meclis kararlarının onayı konusunda bu şekilde bir çözüm yöntemi de kabul edilebilir. Ancak günümüz koşulları açısından yukarıda önerilen yöntem, daha uygun bir tercih oluşturacaktır.

B- KESİN KARARLAR VE VESAYET DENETİMİ

Belediye meclislerinin yasada açıkça onaya tabi olduğu belirtilen konuların dışında alacağı kararlar, herhangi bir makamın onayına gerek kalmadan, hukuk alanında doğdukları andan itibaren, doğrudan doğruya uygulanabilir nitelikte kararlardır. Örneğin belediye başkanının ödeneğinin indirilmesine, yeni atanan belediye memurlarının atama işleminin meclisçe onanmasına ve bir meclis üyesinin istifa etmiş sayılmasına ilişkin ve benzeri meclis kararları kesin kararlardandır. Bu tür kararlar herhangi bir vesayet makamının onayına gerek kalmadan, alınır alınmaz yürürlüğe giren ve uygulanabilen kararlardır[142].

Ancak bu kararlara karşı, 1580 sayılı BK.'nun 73 ve 74. maddelerinde belirtilen makam ve kişiler, yine bu maddelerde belirtilen vesayet makamlarına itiraz edebilir veya hükümsüzlük başvurusunda bulunabilirler. Fakat bununla beraber bu kararlar henüz yürürlüğe girmemiş ve onay bekleyen kararlar olmayıp, hukuken tam ve doğrudan doğruya uygulanabilir niteliğe sahip kararlardır. Vesayet makamları ancak itiraz veya başvuru üzerine harekete geçerek, yasada belirtilen vesayet yetkilerini kullanabilirler. Maddede öngörülen süre içinde itiraz yoluna başvurulmaması

[141] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, s.16.
[142] Mustafa **DÖNMEZ,** Belediye Yönetimi, s.119, 389.

durumunda, artık vesayet makamlarının bu kararlar üzerinde inceleme yapmaları söz konusu olamaz, bundan sonra ancak yargı yoluna başvurulabilir[143].

Belediye meclislerinin kesin ve doğrudan doğruya uygulanabilir nitelikteki kararlarına karşı, 1580 sayılı Belediye Kanununda iki ayrı başvuru yolu düzenlenmiştir. Biri, 73. maddede öngörülen itiraz başvurusu, diğeri ise 74. maddede öngörülen meclis kararlarının hükümsüz bırakılması için yapılacak başvurudur. Böylece doğrudan doğruya yürürlüğe giren veya kesinleşen meclis kararlarından, kişilerin hak veya menfaatlerini ihlal eden veya yasalara aykırı nitelikleri olanların, yürürlüğünün durdurulması ve iptal edilmesi olanağı tanınmış olmaktadır[144].

1- Meclis Kararlarına Karşı Hükümsüzlük Başvurusu

Hükümsüzlük başvurusu, onaya bağlı ve kesin kararlar ayrımı yapılmadan tüm meclis kararları için başvurulabilecek bir yoldur[145]. Ancak onaya bağlı kararlarda bu açılardan bir sakatlığın olması durumunda zaten onaylanmayacakları için, bu tür kararlarda hükümsüzlük başvurusuna gerek kalmayacaktır. Onaya bağlı kararlar açısından hükümsüzlük yoluna başvurma ihtiyacının ortaya çıkması, mevcut düzenlemelere göre çok zayıf bir olasılık olduğundan konu bu şekilde başlıklandırılmıştır.

1580 sayılı BK.'nun 74. maddesine göre, eğer belediye meclisinin kararı,

- olağan ve olağanüstü toplantılar dışında alınmış veya
- yasal olarak görevli ve yetkili olmadıkları bir konuya ilişkin ise yada
- kanun ve tüzüklere aykırı olarak alınmış olursa, il merkezi dışındaki belediyelerde valinin başvurusu üzerine İl İdare Kurulunca, il merkezi belediyelerinde ise İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay tarafından incelenerek onaylanır veya iptal edilir.

Bu düzenlemeye göre, vesayet makamları kesin nitelikteki bir meclis kararını ancak yasada belirtilen bu üç koşuldan birinin söz konusu olması halinde

---

[143] Zühal **DÖNMEZ,** "1580 sayılı Kanunun 73 ve 74. Maddeleri Üzerine Kısa Bir İnceleme", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.3, Mayıs-1994, s.30.

[144] Danıştay 1. Dairesinin 30.10.1984 tarih, 1984/261 esas ve 1984/243 sayılı kararında, 1580 sayılı BK.'nun 74. maddesine göre incelenebilecek kararlar, 70 ve 71. maddelere göre kesin olarak verilen veya mülki amir tarafından onaylanarak kesinleşmiş kararlardır, vali tarafından onaylanmayarak esasen hükümsüz olan bir kararın 74. maddeye göre incelenmesinin gerek olmadığı belirtilmektedir. Aynı yönde bkz.: Zühal **DÖNMEZ,** 1580 Sayılı K.'nun 73. ve 74. Maddeleri Üzerine, s.31.

[145] İçişleri Bakanlığı, İç Düzen Araştırması, Belediyeler, No:5, Ankara-1972, s.200.

inceleyebilecek ve bu eksikliklerden birinin saptanması durumunda da kararı iptal edebilecektir. Örneğin, belediyeye ait arsaların ihale usulüne uyulmaksızın belediye personeline satılmasına ilişkin meclis kararı veya kamu yararı dışında belli kişilere çıkar sağlamak amacıyla alınan imar planı değişikliği ile ilgili meclis kararı bu yolla iptal edilebilecektir[146]. Vesayet makamının yasada olmayan bir nedenle meclis kararını iptal etmesi mümkün değildir.

Aynı şekilde 74. maddeyle öngörülen yetkiyi kullanacak makamlar vali ve İçişleri Bakanlığı olarak belirtilmiştir. Bu makamlar dışında bir organ veya makamın başvurusu, yetki yönünden işlemin sakatlığına neden olur[147]. İnceleme yapacak ve karar verecek olan makamlar da yine maddede belirtildiği gibi, il merkezi belediye meclisi kararları için Danıştay, il merkezi dışındaki belediye meclis kararları için ise İl İdare Kuruludur. Anayasa Mahkemesi kararlarında, bu maddede öngörülen başvuru yolunun yargısal bir başvuru ve dava yolu olmayıp, bir idari başvuru ve yapılan incelemenin de bir vesayet denetimi olduğundan, idare kurullarının söz konusu yetkilerinin devam ettiği belirtilmektedir[148].

Ancak madde de başvuru için bir sürenin öngörülmemiş olması, bu yetkinin her zaman mı yoksa belli bir süre içindemi kullanılması gerektiği konusunda tartışmalara neden olmaktadır. Bazı yazarlar maddenin kapsamına dahil olan meclis kararlarının, herhangi bir süreye tabi olmaksızın vali veya İçişleri Bakanlığının maddede belirtildiği şekilde yapacakları baş vuru üzerine her zaman iptal edilebileceğini belirtmektedirler[149].

Maddenin açık ifadesine göre bu yorum doğru gibi görünmekle beraber, mutlak olarak uygulanması durumunda, yönetim hukukunun genel ilkelerine ve yönetsel işlemlerin istikrarı ilkesine uygun düşmeyen sonuçlar doğurabilir. Çünkü yönetim hukukunun genel ilkelerine göre, sakat bir idari işlem dava açma süresi geçtikten sonra

---

[146] Danıştay 1. Dairesi, 20.6.1996 tarih, 1996/111 esas ve 1996/131 sayılı kararında, müfettiş ve kontrolörler tarafından yapılan denetim sonunda imar planı değişikliğinin kamu yararı amacıyla değil, bazı kişilere çıkar sağlamak amacıyla yapıldığı saptandığından, Bakanlığın isteği doğrultusunda meclis kararının iptaline oybirliğiyle hükmetmiştir.

[147] Danıştay 1. Dairesinin, 2.3.1994 tarih, 1994/48 esas ve 1994/49 sayılı kararında, 74. maddeye göre Danıştay'a gönderilecek dosyanın valilik tarafından değil, İçişleri Bakanlığı aracılı ile gönderilmesi gerektiğinden dosyanın mahalline gönderilmesi gerektiğine hükmedilmiştir.

[148] Anayasa Mahkemesinin 21.12.1993 tarih, 1993/27 esas ve 1993/57 sayılı kararının gerekçesi(Kaynak: 10.5.1994 tarih ve 21930 sayılı Resmi Gazete).

[149] **TAŞDEMİR/ÖZKEPİR,** s.86; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.692. Aynı şekilde Danıştay da, 1973/441 esas ve 1973/421 sayılı kararında, İçişleri Bakanlığının 1969 tarihinde alınan bir meclis kararına karşı, 74. maddeye göre 1973 tarihinde yaptığı başvuruyu kabul etmiştir.

hukuk alanında geçerli bir işlem olarak kabul edilmektedir[150]. Meclis kararları da geniş anlamda bir idari işlem olduğuna göre, bu kararların uzun süre hükümsüz bırakılma olasılığı altında kalması, hukuki işlem güvenliği ve kamu yönetiminin istikrarı ilkeleriyle bağdaşmayan sonuçlar doğurabilir[151].

Bu konuda şöyle bir çözüm yöntemi kabul etmek daha uygun olabilir: 1982 Anayasasının 150 ve 151. maddelerine göre, yasaların Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı Cumhurbaşkanına, iktidar ve anamuhalefet partisi meclis gruplarına ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki milletvekillerine tanınmış ve bu yetki 60 gün ile sınırlandırılmıştır. Yasanın Resmi Gazetede yayınlanmasından başlayarak 60 gün geçtikten sonra, bu kişilerin yasaların Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açmaları mümkün değildir. Fakat yine 1982 Anayasasının 152. maddesinde, mahkemelerde görülmekte olan bir davaya uygulanacak kanun maddesinde Anayasaya aykırılık görülmesi durumunda, davanın taraflarına bu aykırılığı her zaman ileri sürme olanağı tanınmıştır.

Aynı şekilde belediye meclisi kararlarına karşı doğrudan doğruya iptal davası açma ve itiraz etme hakkı benzer biçimde düzenlenebilir. Örneğin yasalara aykırı görülen belediye meclis kararlarına karşı iptal davası açma hakkı, valinin yanında belediye başkanına, meclisteki siyasi parti gruplarına ve meclis üye tamsayısının beşte biri tutarındaki meclis üyelerine tanınabilir ve bu yetkinin kullanılması 60 gün ile sınırlandırılabilir[152]. Ayrıca 1982 Anayasasının 152. maddesine göre yasaların genel mahkemelerde görülmekte olan bir dava sırasında defi yoluyla Anayasaya aykırılığının ileri sürülmesinde olduğu gibi, belediye meclisi tarafından alınan ve iptali istenebilecek bir kararının bu prosedüre göre iptali istenmeyerek yürürlük kazanması ve daha sonra da uygulamaya konulması durumunda, bu kararın uygulanmasından hakları zarar gören kişilere her zaman iptalini isteme hakkı tanınabilir.

---

[150] A. Şeref **GÖZÜBÜYÜK,** "Yönetim Hukuku", 9. Baskı, Ankara-1996, s.256vd.; Metin **GÜNDAY,** "İdare Hukuku", İmaj Yayıncılık, Ankara-1996, s.101 vd.

[151] Zühal **DÖNMEZ,** 1580 Sayılı K.'nun 73. ve 74. Maddeleri Üzerine, s.32; **GÖZÜBÜYÜK,** Yönetim Hukuku, s.394.

[152] Böylece idari dava açma süresiyle paralellik de sağlanmış olacaktır. İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesine göre, idari işlemlere karşı dava açma süresi, özel kanunlarda ayrı bir süre öngörülmeyen durumlarda 60 gündür.

Bu şekilde yapılacak bir düzenlemeyle şuanda yaşanan bir çok tartışmaya son verilmiş olur. Çünkü böylece doğrudan dava açma hakkı belli bir süreyle sınırlandırılmış olacağından, hem belediye meclisi kararlarının her zaman iptal edilebilme ihtimali azalacak ve dolayısıyla bu kararlara olan toplumsal güven artacak, hem de yasalara aykırı bir kararla bireylerin menfaatlerinin zarar görmesi önlenmiş olacaktır. Ayrıca bu şekilde yapılacak bir düzenlemeyle, belediye meclisi üyelerinin hukuka aykırı gördükleri meclis kararlarına karşı itiraz edip edemeyecekleri tartışması da sona ermiş olacaktır.

2- Meclis Kararlarına Karşı İtiraz Başvurusu

1580 sayılı BK.'nun 73. maddesine göre, belediye meclisi tarafından alınan kararlardan, 71 ve 72. maddelerde yazılan konular dışında aldığı kararlar kesindir. Ancak bu kararlara karşı usulen ilan tarihinden itibaren 10 gün içinde, belediye başkanı veya ilgililer tarafından, il merkezi dışındaki belediyelerde valiliğe, il merkezi belediyelerinde ise İçişleri Bakanlığına itiraz edilebilir. Vilayete yapılan itirazlar kaymakamın görüşü alındıktan sonra 15 gün içinde İl İdare Kurulunca, Bakanlığa yapılan itirazlar ise valinin görüşü alındıktan sonra bir ay içinde Danıştay tarafından karara bağlanır. Ayrıca vali gerek görürse itiraz konusu meclis kararının uygulanmasını, itiraz sonuçlanıncaya kadar durdurabilir.

Ancak 1580 sayılı BK.'nun 71. maddesine göre, mahalli en büyük mülki idare makamının onayına tabi olup da, ilgili makam tarafından onaylanarak kesinleşen ve yürürlüğe giren meclis kararlarına karşı, 73. maddede öngörülen itiraz yoluna başvurulamaması gerekir. Aksi halde vesayet denetiminden geçerek kesinleşen bir kararın, yeniden vesayet makamları tarafından incelenmesi talep edilmiş olacaktır ki, bu durum mevcut yasal düzenlemenin mantığıyla bağdaşmaz[153].

Bu maddeye göre meclis kararlarına yapılan itirazlar da 74. maddede olduğu gibi, bir dava yolu olmayıp bir idari itiraz yoludur ve bu tür başvurular üzerine idare kurullarına verilen yetkiler yargısal nitelikte karar alma yetkisi olmayıp idari vesayet

[153] Örneğin, belediye başkanın ödeneği ve su satış tarifesinin belirlenmesiyle ilgili olan ve mülki idare makamının onayı ile yürürlüğe giren meclis kararlarına karşı itiraz olunamayacağı ve 73. maddeye göre itiraz konusu olabilecek ve incelenecek meclis kararlarının 71 ve 72. maddelerde belirtilen işlerden olması gerektiği yönündeki Danıştay kararları için bkz.: **SODAN**, Belediye Meclisi Kararlarına İtiraz, s.390.

uygulamasına yönelik yetkilerdir[154]. Dolayısıyla İl İdare Kurullarının bu itirazları inceleme yetkileri devam etmektedir[155].

Belediye meclisinin kesin kararlarına karşı, bu maddeye göre ancak belediye başkanı ve ilgililer itirazda bulunabilirler. Genel olarak ilgililer, meclis kararıyla kişisel bir hak veya menfaati ihlal edilen ve zarar gören kişilerdir. Fakat doğrudan kişisel bir menfaati zarar görmese bile, sadece hukuka ve kamu yararına aykırılığı ileri sürülerek, bu maddeye göre meclis kararına itiraz edilmesi mümkün müdür? Örneğin park alanı olan bir yerin konut alanına çevrilmesine ilişkin meclis kararına karşı, mahalle yerleşikleri itiraz veya dava açabilecek midir? Halkın, belediye meclisi üzerinde demokratik denetiminin arttırılması düşüncesiyle, kişilere böyle bir başvuru hakkının tanınması gerektiğini belirtenler olduğu gibi, doğrudan doğruya sübjektif bir hak veya menfaati zarar görmeyen kişilere böyle bir başvurunun tanınması meclis kararlarının tıkanmasına ve uygulamaların gecikmesine neden olacağı için karşı çıkanlar da bulunmaktadır[156].

Bu şekilde bir çok siyasi ve teknik tartışmalar yaşanmaktadır. Her iki görüşte de haklılık payı vardır ve dolayısıyla her somut olayın ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle meclis kararlarına karşı itiraz veya dava açma hakkını, kapsamı belirsiz bir şekilde genişletmek yerine, genel dava açma koşulunda olduğu gibi yarar kriteriyle sınırlandırmak ve yorumunu uygulayıcıya bırakmak gerekir[157]. Yargı kararlarında da mevcut düzenlemenin benzer bir şekilde yorumlandığı anlaşılmaktadır[158].

---

[154] İçişleri Hukuk Müşavirliğinin 18.9.1986 tarih ve 81-106/1932 sayılı görüşü. Aynı yönde, Danıştay 1. Dairesinin 16.1.1986 tarih, 1986/6 esas ve 1986/6 sayılı kararı(Danıştay Dergisi, S.64-65, s.41); Danıştay 6. Dairesinin 5.10.1993 tarih, 1992/5106 esas ve 1993/3980 sayılı kararında, belediye meclisinin 71 ve 72. maddelerde belirtilen konular dışında alacağı kararlarının kesin olduğu ve bu kararlara karşı ilgililerin dilerlerse doğrudan yargı yolun başvurabilecekleri belirtilmektedir(Danıştay Dergisi, S.89, s.307); Zühal **DÖNMEZ,** 1580 Sayılı K.'nun 73. ve 74. Maddeleri Üzerine, s.30; **SODAN,** Belediye Meclisi Kararlarına İtiraz, s.391; Mustafa **DÖNMEZ,** Belediye Yönetimi, s.120.

[155] Danıştay 1. Dairesinin 6.7.1987 tarih, 1987/240 esas ve 1987/257 sayılı kararında, il merkezi dışındaki belediyelerin kararlarına karşı, 73.madeye göre yapılacak itirazların İl İdare Kurulunca görüşülmesi gerektiği belirtilmiştir(Danıştay Dergisi, S.70-71, s.47); **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.676-678.

[156] Bu konuda tartışmalar için bkz.: **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.83-89; **TAŞDEMİR/ÖZKEPİR,** s.83; Zühal **DÖNMEZ,** 1580 Sayılı K.'nun 73. ve 74. Maddeleri Üzerine, s.30.

[157] Karşı yönde bir görüş için bkz.: Yerel halk, sivil toplum örgütleri, mülki amir belediyenin kararları ve işlemleri aleyhine dava açabilmelidirler(T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.141).

[158] Danıştay 8. Dairesinin, 26.12.1989 tarih ve 1084/754 sayılı kararında, belediye meclis üyelerinin dava açma yetkilerinin olamadığının kabulü halinde, bazı durumlarda meclis kararlarının yargı önüne

Meclis tarafından alınacak her kararın, herkes tarafından itiraz ve dava konusu yapılmasına olanak tanımak, bu hakkın konuluş amacı dışında siyasi mücadele aracı olarak kullanılmasına ve dolayısıyla karar ve yönetim mekanizmanın işlemez hale gelmesine yol açabilir. Çünkü meclis tarafından alınan her kararın, mutlaka toplumda rahatsız ettiği birkaç kişi olabilir. Fakat bu karar aynı zamanda toplumun büyük bir kesiminin yararına uygun olabilir. Dolayısıyla alınan bir karardan veya yapılan bir işlemden doğrudan doğruya bir menfaati zarar görsün veya görmesin bu karara karşı herkese dava açma veya itiraz etme hakkının tanınması, işlerin gecikmesine ve mekanizmanın işlemez hale gelmesine neden olabilir. Bu nedenle herkese değil de, karardan menfaati zarar gören herkese dava açma hakkının tanınması daha uygun olacaktır.

Ancak yerel halka veya mahalle halkına belli bir çoğunlukla, meclis kararlarına karşı genel kamu yararına veya kamu düzenine aykırılık iddiasıyla itiraz ya da dava hakkı tanınabilir. Örneğin o beldedeki seçmenlerin %15 veya 25'nin imzasıyla yerel halka, bu tür meclis kararlarına karşı itiraz etme veya dava açma hakkı tanınabilir. Yine sivil toplum örgütleri de ancak bu oranda üyeye sahip ise ve yetkili organlarınca bu yönde karar almışlarsa dava açabilmeli veya itirazda bulunabilmelidir[159].

İtiraz üzerine vesayet makamlarının, meclis karaları üzerinde yapacakları incelemeleri sonundan verecekleri kararları ya itirazın kabulü ile meclis kararının onaylanmaması ya da itirazın reddi yönünde olabilir. Vesayet makamlarının, meclis kararı üzerinde kendi görüşleri doğrultusunda değişiklik yapmalarının mümkün olmaması gerekir. Çünkü itiraz üzerine meclis kararlarını inceleyen makamlar, meclisin hiyerarşik üstü değil vesayet makamıdırlar. Vesayet makamlarının yetkilerinin kapsamı ise ancak açık yasal hükümlerle belirlenebileceğinden, mevcut düzenlemelerin vesayet makamlarına böyle bir yetki tanıdığı söylenemez[160].

Yapılan itiraz üzerine vesayet makamları tarafından verilecek itirazın kabulü ile meclis kararının uygulanmaması veya itirazın reddi kararlarına karşı, sonucu

---

getirilmesi söz konusu olamayacağı gibi, halkın oyları ile seçilip görev yapan meclis üyelerinin genel anlamda belediye meclis kararları ile yararlarının zedelendiğini kabul etmek gerekeceği belirtilmektedir.

[159] Bu konuda diğer uygulama için bkz.: Portekiz Anayasasında bireylerin, yerel meclis kararlarına karşı genel kamu yararına dayanarak dava açma haklarını, kararın kamu sağlığı, çevre, yaşam seviyesi ve kültürel varlıkları koruyan kuralları ihlal etmesi konularıyla sınırlandırmıştır(**ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.146).

[160] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.681.

beğenmeyen tarafça yargı yoluna başvurulabilir[161]. Fakat bu durumda bir ayrım yapmak gerekir. İl merkezi dışındaki belediyelerde itirazı inceleyen İl İdare Kurulu, itirazı reddederse meclis kararında bir değişiklik olmayacağından, dava belediye meclisine karşı ve söz konusu meclis kararının iptali istemiyle açılabilir[162]. İl İdare Kurulu tarafından itirazın kabul edilmesi durumunda ise, meclis kararı bir tür kabul edilmemiş veya onaylanmamış olacağı için, davanın kararında ısrar eden belediye tarafından İl İdare Kuruluna karşı açılması gerekir. Aynı şekilde il merkezi belediyelerinde de Danıştay'ın itirazı reddetmesi durumunda, davanın belediye meclisine karşı, söz konusu meclis kararının iptali istemiyle açılması gerekir. Danıştay'ın itirazı kabul etmesi durumunda ise, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24/e maddesinin uygulanması gerekir[163]. Bu maddeye göre, Danıştay idari dairelerince veya idari işler kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılabilir.

Bu şekilde ilgililer beğenmedikleri meclis kararına karşı yaptıkları itiraz üzerine verilen kararların yargı yerlerince incelenmesini sağlayabilecekleri gibi, ayrıca idari itiraz yoluna hiç başvurmadan doğrudan doğruya söz konusu kararın iptali için dava da açabilirler[164]. Bu süreçler sonunda meclis kararları kesinleşerek uygulanabilir hale gelir veya iptal edilir.

Görüldüğü gibi, belediye meclislerinin kesin kararları üzerinde de yoğun bir vesayet denetiminin uygulanmasına olanak tanınmaktadır. Onaylanması gerekmeyen kararlarda itiraz yoluyla merkezin denetimine girmektedir. Özellikle 73. maddenin son cümlesiyle valiye tanınan, itiraza konu olan meclis kararının uygulanmasını itiraz sonuçlanıncaya kadar durdurma yetkisi, yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayet

---

[161] **SODAN,** Belediye Meclisi Kararlarına İtiraz, s.391; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.679.

[162] Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunun, 29.1.1976 tarih ve 7/3 sayılı kararında, 73. maddeye göre belediye meclisince verilen kararlara ilgililer tarafından yapılan itirazın reddi kararına karşı açılacak davalarda husumetin belediye başkanlığına yöneltileceği belirtilmektedir.

[163] Zühal **DÖNMEZ,** 1580 Sayılı K.'nun 73. ve 74. Maddeleri Üzerine, s.31. AYTAÇ ise bu konuda Danıştay tarafından verilecek kararlara karşı, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 25. maddesine göre temyiz yoluna başvurulabileceğini belirtmektedir **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.679). Fakat burada verilen karar, yargılama sonunda verilen bir karar değil vesayet incelemesi sonunda verilen bir karar olduğunda, bu kararın temyizi değil 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24/e maddesine göre dava edilmesi mümkün olabilir.

[164] Danıştay 6. Dairesinin 16.10.1996 tarih, 1996/474 esas ve 1996/4386 sayılı kararı(Danıştay Dergisi, S.93, s.318). Aynı yönde diğer bir karar: Danıştay 6. Dairesinin 5.10.1993 tarih, 1992/5106 esas ve 1993/3980 sayılı kararı(Damştay Dergisi, S.89, s.307). Fethi **AYTAÇ,** "İdare Kurulları İle İdare Mahkemelerinin Görev İlişkileri", İdarecinin Sesi Dergisi, S.7, Ocak-1988.

yetkilerinden biridir. En azından bu yetkinin vali yerine, talep edilmesi koşuluyla itirazı inceleyen makamlara verilmesi daha uygun olacaktır.

Belediye meclisi, vesayet makamınca onaylanmama veya iptal edilme durumları dışında, bizzat kendi isteğiyle de almış olduğu bir karardan dönebilir. Ancak bunun için haklı ve kabul edilebilir bir gerekçenin olması gerekir. Aksi halde keyfi olarak yapılacak bir değişiklik, kamu hizmetlerinin ciddiyet ve sürekliliğiyle bağdaşmaz[165].

C- MECLİS KARARLARI ÜZERİNDE UYGULANAN VESAYET DENETİMİNDEN KAYNAKLANAN SORUNLAR

1580 sayılı BK.'nun 71. maddesinde, yine aynı kanunun belediye meclisinin karar vereceği işler başlığını taşıyan 70. maddesinde 16 fıkra halinde sayılan işlerden 9 tanesinin mahalli en büyük mülki amirin onayı ile yürürlüğe gireceği düzenlenmektedir. Buna göre mülki amirlerin, meclis kararını açıkça onaylamaması veya bir hafta içinde hiçbir işlem yapmayarak zımnen onaylamaması durumunda, meclis tarafından alınan kararların önemli bir kısmının kesinleşerek yürürlüğe girebilmesi için, oldukça uzayabilecek bir onay aşamasından geçmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan 1580 sayılı BK.'nun 71. maddesinde sayılan onaya bağlı kararlar dışında kalan ve dolayısıyla kesin olan meclis kararlarına karşı da, mülki idare makamları tarafından 74. maddeye göre hükümsüzlük başvurusunda bulunulabileceği gibi, 73. maddeye göre valilerin, itiraz edilen meclis kararlarının uygulanmasını itiraz sonuçlanıncaya kadar durdurmaları da mümkündür. Bu şekilde belediye meclislerinin kesin kararları üzerinde de yoğun bir vesayet denetiminin uygulanmasına olanak tanınmaktadır.

Ayrıca vesayet denetiminin kapsamıyla ilgili olarak, 1982 Anayasasının 127. maddesinde yer alan, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ifadeleri, mülki idare makamlarına yerel meclislerin kararları üzerinde hukukilik denetimi kadar yerindelik denetimi de yapma yetkisine sahip olduklarını göstermektedir[166]. Bu düzenleme, yerel yönetimler üzerinde uygulanacak vesayet denetiminin kapsamının oldukça genişletilmesine ve hatta vesayet yetkilerinin

---

[165] **SODAN,** Belediye Meclisi Kararlarına İtiraz, s.391; **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.680.
[166] **ERYILMAZ,** Yerel Yönetim Sendromu, s.345.

sınırlarının nerede başlayıp nerede bittiği konusunda belirsizliklere ve tartışmalara neden olmaktadır.

Vesayet denetiminin en ağır şekli, vesayet makamlarının yerel yönetimlerin yetkili organlarının yerine geçerek karar alması veya alınana kararları değiştirerek onamasıdır. Örneğin, yasal olarak bütçeye konulması gereken bir ödeneğin konulmaması durumunda(mesela kimsesiz çocuklar ödeneği gibi), onay makamı resen bu ödeneği bütçeye koyabilmektedir. Bu şekilde vesayet makamının yerel yönetim biriminin yetkili organının yerine geçmesi önceden az iken giderek artmıştır[167]. Bunun gibi vesayet makamlarının yerel yönetimler üzerinde değiştirerek onama şeklinde denetim yetkilerinin olmasını, yerel yönetim anlayışıyla bağdaştırmak mümkün değildir. Çünkü değiştirerek onama, yeniden karar verme demek olacağından, bu durumda söz konusu görevin yerel yönetim birimine vermenin bir anlamı kalmamaktadır[168].

1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe konulduğu 1930'lu yıllarda, eğitimli ve deneyimli kadroların sınırlı olmasının etkisiyle, yerel yönetimler üzerinde geniş bir vesayet denetimi öngörülmüştür. Yine 1982 Anayasası hazırlanırken, 1980 öncesinde bir kısım belediyelerin aşırı politize olması ve yer yer anarşik olaylara karışmaları dikkate alınarak, vesayet denetimi Anayasada ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir[169]. Bu şekilde 1580 sayılı BK. ve daha sonra yapılan düzenlemelerle ülkemizde vesayet makamlarına tanınan denetim yetkileri, genel olarak sınırları net olarak belli olmayan, keyfi ve partizanca kullanılmaya son derece açık bir nitelik kazanmıştır. Günümüzde bu yetkiler çoğu zaman amaç dışı kullanılarak, yerel yönetimler üzerinde gereksiz bir baskı oluşturulmasına yol açmaktadır[170]. Bu nedenle şuanda yerel yönetimler üzerinde uygulanmakta olan vesayet denetimi, yerel demokrasinin gelişimini ve yönetimin etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Hatta bu nedenle, Türkiye'de vesayet

---

[167] Osman **MERİÇ,** "Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet", Prof. Dr. Fehmi YAVUZ'a Armağan, AÜ.SBF. Yayını, No.528, Ankara-1983, s.47.

[168] **TEKELİ,** Belediyecilik Yazıları, s.36.

[169] Can **HAMAMCI,** "Türk Demokrasisinde Yerel Yönetimlerin İşlevi", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C.XVI, S.150, Aralık-1992, s.18.

[170] Zerrin **TOPRAK KARAMAN,** "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.539; Halil **NADAROĞLU,** Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, Ankara-1994, s.213; Lütfi **DURAN,** "Mahalli İdarelerin Organlarının Devletçe Görevden Alınması" Şehir ve Yerel Yönetimler, İstanbul-1996, s.106; İlhan **TEKELİ,** "Yerel Yönetimler ve Seçimler", Hak-İş, Nisan-1994, s.19; Selçuk **YALÇINDAĞ,** "Yerel Yönetimler ve Seçimler", Hak-İş, Nisan-1994, s.23; Bilâl **ERYILMAZ,** "Yerel Yönetimler ve Seçimler", Hak-İş, Nisan-1994, s.28; Vedat **BİLGİN,** "Yerel Yönetimler ve Seçimler", Hak-İş, Nisan-1994, s.31.

denetiminin kullanılması hiyerarşik denetime yaklaştığından, merkezi yönetim ile yerel yönetimler ararsındaki ilişkinin bir ast-üst ilişkisine döndüğü dahi söylenmektedir[171].

Oysa yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden ve karakteristik özelliklerinden biri, yetki ve görev alanları içinde kalmak koşuluyla, yetkili organları aracılığıyla doğrudan doğruya yürütülebilir nitelikte kararlar alma ve uygulama yetkisine sahip olmalarıdır[172]. Günümüzde yerel hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, yerel yönetimlerin belli ölçüde özerkliğe sahip olmaları zorunlu bir koşuşl olarak kabul edilmektedir[173]. Bu nedenle Fransa, Hollanda ve İsviçre gibi Avrupa'nın bazı ülkelerinde, yerel yönetimlere idari vesayet yetkilerinin kötüye kullanılarak özerkliklerinin ihlal edilmesi ve faaliyetlerinin engellenmesi durumunda, buna karşı yargıya başvurma ve bu nedenle uğranılan zararın tazminini isteme hakkı tanınmıştır[174].

Yerel yönetimlerin özerkliğinden söz edebilmek için, genel olarak bu yönetimlerin seçimle oluşan bağımsız organlara sahip olmaları, seçimle oluşan organların üst makamların ön izni veya onayına gerek kalmadan kesin kararlar alabilmesi ve kendilerine tanınan yetki ve görevleri gereği gibi yerine getirebilecek parasal olanaklara sahip olmaları aranmaktadır[175]. Ülkemizde yerel meclislerin kararları üzerinde vesayet makamlarına tanınan denetim yetkilerine baktığımızda, bu kriterlerle büyük ölçüde çeliştiği görülmektedir.

Vesayet makamlarına tanınan bu aşırı ve baskıcı vesayet yetkilerine rağmen, ne yazık ki yerel yönetimlerin gerektiği gibi denetlenebildiğini de söylemek mümkün değildir[176]. Örneğin belediyelerde bir dönem sonra gelecek başkanın hiç para bulamayacağı kadar borçlanılabilmesi ve bütün gelirlerin personel giderini karşılamayacağı kadar aşırı ve niteliksiz personel alınabilmesi, yerel yönetimler

---

[171] Ömer **YILMAZ,** "Mahalli İdareleri Tartışmak", Hak-İş, Nisan-1994, s.49; **AKTAN,** Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi, s.22.

[172] Hüseyin **EREN,** "Yönetimde Merkeziyetçilik, Ademi Merkeziyetçilik ve Özerklik-Denetim", Türk İdare Dergisi, S.403, Haziran-1994, s.146; Kemal **GÖRMEZ,** "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.330.

[173] Ali **PITIRLI,** "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi, Haziran-1989, s.63 vd.; M. Ulvi **SARAN,** "Özerklik ve Mahalli İdareler Üzerinde Denetim", Türk İdare Dergisi, S.408, Eylül-1995, s.22; **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.37.

[174] **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.155,161,163.

[175] **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.34-35.

[176] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.141.

üzerinde gerekli denetimin yapılamadığını açıkça göstermektedir[177]. Aynı şekilde 1985 sonrasında imar planlarının yapılmasıyla ilgili yetkilerin belediyelere devredilmesinin ardından artan yakınmalar, bu yetkilerin gerektiği gibi kullanılmadığı ve kullanımın yeterince denetlenemediğini ortaya koymaktadır[178]. Bu konuda yapılan ve 278 belediyenin katıldığı bir çalışmada, 1992 ve 1993 yılında meclisin kararını değiştiren vesayet mercii kararı var mıdır? Sorusuna, tamamı olmadığını belirtmiştir. Yine bu dönem içinde 278 belediyenin sadece ikisinde 73. maddeye göre vali tarafından meclis kararının uygulanması durdurulmuş ve sadece birinde de 74. maddeye göre meclis kararının iptali istenmiş ve meclis kararı iptal edilmiştir[179]. Dolayısıyla bu konuda yaşanan sorunlar ve alınan sonuçlar, merkezi yönetimin vesayet yetkilerini çeşitli nedenlerle kullanmaması veya gerektiği gibi kullanamaması nedeniyle yerel yönetimler üzerinde bir denetimsizliğin yaşandığı görülmektedir[180]. Kısaca, belediye meclisleri tarafından alınana kararların denetimine ilişkin kurallar, genel olarak çeşitli nedenlerle uygulanmamakla birlikte, yerel özerkliği ve yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyebilecek şekilde amaç dışı, keyfi ve partizanca kullanıma son derece açık bir nitelik arz etmekte ve zaman zaman bunun olumsuz örnekleri görülmektedir[181].

Değişik nedenlerden kaynaklanan bu sorunlar, yerel yönetimler ve yerel meclisler tarafından alınan kararlar üzerinde keyfiliğe, düzensizliğe ve başıboşluğa meydan vermeyecek, fakat aynı zamanda yerel özerkliği ve yerel demokrasiyi zedelemeyecek, yerel yönetimlerin varlık nedeniyle çakışmayacak, onların faaliyetlerini engellemeyecek

---

[177] Nuri **TORTOP** Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, Ankara-1994, s.196.

[178] 1984 sonrasında gelen iktidar,imar planlama yetkilerini belediyelere devretti, fakat bu yetkilerin kullanımı denetlenemediğinden kötüye kullanıldı. Meclislerde büyük oranda temsil edilen yapsatçılar, imar planlarında değişiklikler yaptırarak, yeşil alanları çok katlı apartmanlara dönüştürdüler(**TEKELİ**, Belediyecilik Yazıları, s.104). Aynı yönde görüşler için bkz.: **YALÇINDAĞ**, Hak-İş, Nisan-1994, s.24.

[179] **SAYIN**, Belediye Meclisleri, s.80-84.

[180] Meriç, denetimin gerekliliği konusunda gözlemleriyle ilgili olarak şunları söylemektedir: Mülkiye müfettişi olarak yaptığım teftişler sırasında, bir belediyenin tarife düzenlerken kullanma suyunun metreküp maliyetini tespit etmesine rağmen belediye meclisinin, bu yıl seçim yılı olduğunda suyun maliyetinden aşağı verilmesine, diye karar aldığı; diğer bir belediyede belediye meclisinin, belediye gelirlerini ihtiyacı olan personele kredi olarak verilmesine dair karar aldığını tespit ettim(**MERİÇ**, Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve s.46).

[181] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı/IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.21. Merkezi yönetime tanınan vesayet yetkileri, iktidarı kendi partisinden olmayan belediyeleri başarısız kılmak için kullanmalarına neden olmaktadır(Ahmet **BİLGİN**, "Yeni Hizmet Döneminde Belediyelerin Malî Sorunları ve Merkezi Yönetimle İlişkileri", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.424). Merkezi yönetime tanınan vesayet denetimi yetkileri keyfi kullanıma son derece açıktır(**NADAROĞLU**, Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, Ankara-1994, s.213).

ve baskıcı ve otoriter bir yönetim doğurmayacak bir denetime ihtiyaç olduğunu göstermektedir[182].

Yerel yönetimlerin karar ve işlemlerinde aşırı derecede serbest olmaları, devletin birliğini ve kamu hizmetlerinin uyumunu bozabilir. Örneğin, keyfilik artabilir, güçlü olma duygusu hata olasılığını arttırır, lüks ve israfa yönelinebilir, disiplinsizlik, kayırmacılık ve personel yığılması gibi kamu yararına aykırı uygulamalar ortaya çıkabilir[183]. İşte bu gibi sakıncaları ortadan kaldırmak, kamu yönetiminde birliği sağlamak, genel ve yerel çıkarların çatışmasını önlemek için en büyük kamu tüzel kişisi olan ve kamu gücünü elinde bulunduran devlete ve onu temsil eden merkezi yönetime, yerel yönetimlerin kararlarını inceleme, eylem ve işlemlerini denetleme ve gerektiğinde bu kararların uygulanmasının durdurulmasını isteme yetkilerinin tanınması gerekmektedir[184]. Başka bir deyişle yerel otoritenin kötüye kullanılmasını önlenmek, yerel halkı, yerel yönetimlerin keyfi tasarruflarından korumak ve genel olarak devleti ilgilendiren, ancak yapılması yerel yönetimlere bırakılan hizmetlerin düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak için merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde yasalarla belirlenen bir denetim yetkisine sahip olması gerekmektedir[185].

Diğer ülkelerdeki uygulamalar da bu saptamayı doğrulamaktadır. Bugün hangi hukuk sistemine tabi olursa olsun, hemen hemen dünyanın her yerinde yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin bir denetimi ve yerel yönetim birimlerinin kararlarının merkezi yönetim tarafından incelenmesi söz konusudur[186]. Dünyanın hiçbir yerinde denetime tabi olmayan yerel yönetim birimi yoktur. Hatta yerel yönetimlerin özerkliği yönünden en gelişmiş ülke olduğu söylenen İngiltere'de bile, yerel yönetimler üzerinde ciddi bir şekilde merkezi denetimler söz konusudur[187]. Denetimsiz bir yerel yönetim

---

[182] Halil **NADAROĞLU,** "Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet", Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir-1995, s.38; Mustafa **DÖNMEZ,** Belediye Yönetimi, s.17; **ERYILMAZ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.28,29; A. Kadir **TOPAL,** "İdari Vesayet Ama Nasıl?", İller ve Belediyeler, Mayıs-1997, s.291,292; **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.141.

[183] A. H. **HANSON,** "Türkiye'de Bağımsız Mahalli İdare Hakkında", Mahalli İdareler Hakkında Etütler, TODAİE., Ankara-1955, s.142; Tahir **AKTAN,** "Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine", Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.2, Haziran-1974, 111; **EREN,** s.146,148.

[184] **DÖNMEZ,** Belediye Yönetimi, s.384.

[185] **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.32-34; Mustafa **DÖNMEZ,** Belediye Yönetimi, s.385; **SAYIN,** Belediye Meclisleri, s.131,132.

[186] **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.155-167.

[187] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları, s.6. Manchester Üniversitesinden değerli meslektaşım, Michael Goldsmith'e sordum: İngiltere

düzeni düşünmek mümkün değildir. Zira yerel yönetimlerin belli bir ölçüde merkezi yönetimin denetimi altında olması kaçınılmaz bir durumdur. Hiçbir ülkede merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir denetim yetkisine sahip olup olmaması tartışılmamaktadır. Bu açıdan ülkeler arasındaki farklılıklar sadece denetimin derecesinde ve uygulanış biçiminde ortaya çıkmaktadır. Ülkeden ülkeye bu denetimin uygulanış biçimi, kapsamı, yöntemi ve yaptırımında farklılıklar olabilmektedir[188]. Önemli olan, her ülkenin kendi siyasal ve toplumsal koşullarına uygun olacak bir dengeyi kurabilmesidir[189].

Yukarıdaki saptamalar doğrultusunda, ülkemizde yerel yönetimler ve karar organları üzerinde bunların işleyişini engellemeyecek, varlık nedenleriyle ve amaçlarıyla çelişmeyecek ve aynı zamanda yerel yönetimlerin yetkilerini kamu yararı dışındaki dürtülerle kullanılmasını önleyecek bir denetim mekanizmasının kurulması gerekmektedir. Bunun için:

İlk olarak, meclis kararları üzerinde onay şeklinde işleyen vesayet denetimi büyük oranda kaldırılarak, yerel yönetimlerin denetlenmesinde yargı(hukuka uygunluk) denetimi esas alınmalıdır[190]. Bunun için öncelikle, ulus devlet içinde minimum vesayet

---

demokrasinin beşiği olan ülkelerden biri. İngiltere'de idari vesayet denetimi yok mudur? "Very strong", yani çok sıkı dedi. Fransa'da da, 1981'den sonra vesayet yetkileri daraltılmış, fakat daha sonra koordinasyon eksikliği ortaya çıkınca, yeni bir takım arayışlara girilmiştir(**NADAROĞLU**, Bkz.: Türk Belediyecik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, s.210).

[188] Süleyman **ARSLAN,** "Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, S.2, Ocak-1989, s.65,71; **NADAROĞLU,** Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet, s.38; **MERİÇ,** Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve, s.45; T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları, s.31.

[189] Hüseyin **EREN,** "Yönetimde Merkeziyetçilik, Ademi Merkeziyetçilik ve Özerklik-Denetim", Türk İdare Dergisi, S.403, Haziran-1994, s.145.

[190] Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi'nin 7. maddesine göre, "Yerel yönetim birimlerinin denetimine ilişkin hususlar ancak anayasa ve yasalarla oluşturulmalıdır. Yerel yönetim birimlerinin denetlenmesi kural olarak sadece hukuka uygunluğu sağlamayı amaçlamalıdır(Alan **DUBEN,** "İnsan Hakları ve Demokratikleşme: Yerel Yönetimlerin ve Sivil toplum Kuruluşlarının Rolü", WALD, İstanbul-1994, s.96). Aynı yöndeki görüşler için bkz.: **TEKELİ,** Belediyecilik Yazıları, s.115; Recep **YAZICIOĞLU,** "Hantal Merkeziyetçi Yapı Değişmelidir", Yeni Zemin, Şubat-1994, s.34; Selçuk **YALÇINDAĞ,** Yeni Zemin, Şubat-1994, s.11; T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.21; **ERYILMAZ,** Hak-İş, Nisan-1994, s.29; Ruşen **KELEŞ,** "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.70; **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.82,230; **GÖRMEZ,** Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine, s.330; **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara-1992, s.142; Şener **AKYOL,** "Mahalli İdareler Üzerinde İdari Vesayet ve Göç Sorunu", İl Özel İdareleri Sempozyumu, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, 1986, s.56. Karşı yönde bir görüş için bkz.: Yerel yönetimler üzerinde sadece hukuka uygunluk denetimi olmalı önerisini teorik olarak yadırgamak mümkün değildir. Ancak uygulamada kaynaklar israf ediliyor ve bunlar yasal yolla yani kılıfına

denetiminin ne olup olmadığının sınırları ve özellikleriyle açıkça ortaya konması gerekmektedir[191]. Örneğin yönetmelik türü düzenleyici işlemler, bütçe ve uzun süreli ya da dış borçlanmalar veya bir tarihi eserin yıkılması gibi bir kez uygulandı mı geriye dönülmesi güç veya imkansız sonuçlar doğuracak bazı önemli kararların, vesayet makamlarının onayına tabi tutulması genel kamu yararının korunması açısından gerekli olabilir. Bunlar dışında hiçbir yarar sağlamayan ve rutin hale gelen vesayet yetkileri kaldırılmalıdır. Onay yetkileri, siyasi ve keyfi amaçlarla kullanılmaması için en aza indirilmeli ve her kararın özelliğine göre, bunları gerektiği şekilde inceleyebilecek olan makamlara verilmelidir[192]. Bu şekilde sınırlı sayıda belirlenecek önemli konular dışındaki meclis kararları, mülki amirlere bildirildikten ve ilan edildikten sonra doğrudan doğruya uygulanabilmelidir[193].

Ayrıca bu sınırlamaya ek olarak, onay aşamasının yerel hizmetlerin gecikmesine ve aksamasına yol açmayacak bir şekilde yeniden düzenlenmesinde yarar vardır. Vesayet makamları, kararın kendilerine tebliğinden itibaren 15 gün veya 1 ay içinde açıkça ve gerekçeli bir şekilde onayı reddettiğini bildirmediği takdirde, karar kesinleşmiş sayılmalı ve artık bu karar uygulanabilmelidir. Şuandaki sistemde vesayet makamı hiçbir şey yapmayarak bir hafta geçmesi halinde, karar onaylanmamış sayılmakta ve kararın uygulanmasını isteyen meclisin, harekete geçerek yargıya başvurması ve vesayet makamının onamama işlemini iptal ettirmesi gerekmektedir. Denetim makamı pasif tutumuyla, yerel karar organlarınca alınan bir kararın uygulanmasına engel olamamalıdır. Kararı onaylamadığı takdirde açık ve ayrıntılı bir şekilde gerekçelerini ortaya koymalıdır.

Yönetim sistemimizin büyük benzerlik gösterdiği Fransa'da yerel yönetimlerin denetimi giderek mülki amirlerden alınarak, yönetsel yargı organlarına bırakılmaktadır. 1982 yılında yerel yönetimler alanında yapılan reformlarla, yerel yönetimler üzerindeki öndenetim kaldırmış ve yerel yönetimlerin kararları hiçbir onaya bağlı olmadan

---

uydurularak yapılıyor, öncelikler gerekli özenle seçilip sıralanmıyor. Bu durumda bir yerindelik denetimi yapılmayacak mıdır?(Ahmet **BAŞSOY**, Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği/Konrad adenauer Vakfı, "Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler", Ankara-1995, s.85).

[191] **TEKELİ**, Belediyecilik Yazıları, s.188; Halil **NADAROĞLU**, Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Seminerleri", Ankara-1994, s.213; İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, İç Düzen Araştırması, s.198.

[192] İlhan **TEKELİ**, Hak-İş, Nisan-1994, s.19.

[193] **TODAİE**, KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.143.

yürütülebilir nitelik kazanmıştır[194]. Ancak yine yerel yönetimler almış oldukları kararları vali ve kaymakamlara göndermeleri gerekmekte ve aldıkları kararları bu bildirimden sonra uygulamaya koyabilmektedirler. Belediye meclisinin satın alma, borçlanma, sözleşme, zabıta ve memurların atama, yükselme ve cezalandırmaları ile ilgili kararlarla, yapı izni ve imar işleri ile ilgili kararlarının vali ve kaymakamlara sunulması zorunludur. Vali ve kaymakamlar alınan kararları hukuki yönden inceleyerek, hukuka aykırı gördükleri kararlara karşı 2 ay içinde idari yargıya başvurabilmektedirler[195]. Böylece yerel yönetimler kararlarını yürürlüğe koymak için valinin onayını beklemeleri gerekmemekte, ona iletmeleri yeterli olmaktadır[196]. Bu konuda, ülkemizde yapılan ankete dayalı bir çalışmadan elde edilen sonuçlar da, belediye meclisi kararları üzerindeki onay niteliğindeki idari vesayet denetiminin kaldırılması yönündedir[197].

Ancak yargı(veya hukuka uygunluk) denetiminin beklenen yararı ve etkinliği sağlayabilmesi için, öncelikle yerel hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin ulusal hedeflerin ve standartların belirlenerek, bunların bir yasa normu haline getirilmesi ve daha sonra bu kuralların acımasız bir şekilde uygulanması gerekir[198]. Aksi halde daha demokratik olacağı düşünülen yargı denetimi, denetimsizliğe ve başıboşluğa yol açabilir. Örneğin bugün imar yetkileri kötüye kullanılıyor, bir gecede imar planları değişiyor. Neden? Elbette gerektiği gibi denetlenemediğinden. Fakat önce plan ve yapıların standartları bir hukuk kuralı olarak belirlenir ve daha sonra bu kurallar tarafsız ve istisnasız bir şekilde uygulanırsa, ancak o zaman daha demokratik ve etkin bir denetim sağlanabilir[199]. Yargı denetimini etkili kılmak için, ayrıca davaların hızlı sonuçlandırılmasını sağlayacak ve yerel yönetim hukukunu geliştirecek bölge idare mahkemelerine bağlı yerel yönetim mahkemeleri kurulabilir[200]. Yine bu mahkemelerin kolay ve ucuza harekete geçirilebilecek şekilde düzenlenmeleri bu denetimin etkinliğini arttıracaktır.

---

[194] Alain **DELCAMP,** Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Seminerleri", Ankara-1994, s.103; **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.155; Nuri **TORTOP,** "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.301.

[195] **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.38,39.

[196] **DELCAMP,** s.104.

[197] **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.82,230.

[198] **YALÇINDAĞ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.23.

[199] a.g.e., s.24.

[200] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.23.

Bu yöndeki yasal düzenlemelerin yapılmasından sonra, belediye meclislerinin kararları üzerinde vesayet makamlarının onay yetkileri büyük ölçüde kaldırılarak, mülki idare makamlarının vesayet yetkileri hukuka veya kamu yararına aykırı gördükleri kararlara karşı idari yargıya başvurma ve gerektiğinde yürütmenin durdurulmasını isteme hakkıyla sınırlandırılabilir[201]. Belediye meclisleri tarafından alınan bütün karalar en büyük mülki idare amirine gönderilir, mülki amir bunları inceleyerek bir hafta içinde iptali ve yürütülmesinin durdurulması için yargı yoluna başvurmadığı takdirde bu kararlar doğrudan doğruya yürürlüğe girmelidir[202]. Mülki amir meclis kararının iptali ile birlikte yürütmenin durdurulması isteminde bulunması durumunda, bu kararın uygulanması yargı makamının yürütmenin durdurulması istemini reddetmesine kadar kendiliğinden durmalıdır. Mahkeme yürütmenin durdurulması istemleri hakkında üç gün veya bir hafta gibi belirlenecek kısa bir süre içinde karar vermelidir. Ayrıca yargı makamı iptali istenen bir meclis kararı hakkında resen yürütmenin durdurulmasına da karar verebilmelidir[203].

Ayrıca meclis kararlarına karşı doğrudan doğruya menfaati zarar gören bireyler veya doğrudan kimsenin bir hakkına zarar vermese dahi, belli çoğunluktaki yerel halk ve sivil toplum örgütleri ve yasaların anayasaya aykırılığında olduğu(Any.m.150) gibi meclis üyelerinin beşte biri, genel kamu yararına dayanarak meclis kararının iptalini dava edilebilmelidir[204]. Yerel halk ve sivil toplum örgütlerinin genel kamu yararına dayanarak meclis kararlarının iptalini istemeleri, ancak belli bir çoğunluğa sahip olmaları halinde tanınmalıdır. Örneğin o beldedeki seçmenlerin %15 veya 25'nin imzasıyla yerel halka, bu tür meclis kararlarına karşı itiraz etme veya dava açma hakkı tanınabilir. Yine sivil toplum örgütleri de ancak bu oranda üyeye sahip ise ve yetkili organlarınca bu yönde karar almışlarsa dava açabilmeli veya itirazda bulunabilmelidir.

Bu çerçevede merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapacağı denetimin kapsamı, bu yönetimlerin işlerini gözetmek, hukuka aykırı gördüğü karar ve işlemler

---

[201] Fransa'da da 1982 yılında bu alanda yapılan düzenlemelerle, mülki amirler tamamen sıradan bir vatandaş durumuna düşürülmemiş ve onlara yerel yönetimlerin önemli işlemlerini hukuka uygunluk yönünden incelenme ve gerektiğinde yargıya başvurma yükümlülüğü getirilmiştir (**DELCAMP,** s.103).

[202] Örneğin İtalya'da belediye meclis kararları üzerindeki denetim, hukuk profesörleri, memurlar ve hakimler arasından bölge meclisi tarafından seçilen bir komite tarafından yapılmaktadır. Bu komite tarafından 20 gün içinde iptal edilmeyen meclis kararları kendiliğinden yürürlüğe girmektedir(**ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.156).

[203] **TEKELİ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.19.

aleyhine yargı yoluna başvurmak ve yerel yönetimlerin işleyemez duruma düşmesi gibi(Örneğin bütçenin kabul edilmemesi ve yürütme ve karar organının birlikte çekilmesi vb.) durumlarda müdahale etmekle sınırlandırılabilir[205].

İkinci olarak, öngörülen hukuka uygunluk denetiminin amaçlanan etkinliği sağlayabilmesi için, yönetimde açıklığı ve halka bilgi edinme ve yönetime katılma olanaklarını geniş bir şekilde sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekir[206]. Başka bir deyişle, halkın teknik olarak bilgilendirilmesi yönetim açısından bir yükümlülük, vatandaş açısından ise bir hak olarak düzenlenmesi gerekir[207]. Vatandaşlar yönetimin yaptığı her türlü bilgi ve belgeye rahatça ulaşabilmelidir. Örneğin bir vatandaş belediyeye gelerek, dün encümende yapılan ihale dosyasını görmek istiyorum dediği an, sadece fotokopi masrafını ödeyerek bu bilgileri alabilmelidir[208].

Şuandaki yasal duruma göre, değil yerel halkın, yerel halkı temsil etmek üzere yasal yetkiye sahip olan meclis üyelerinin dahi, belediye yönetiminden gerekli bilgi ve belgeleri isteme ve bunlar üzerinde inceleme yapma yetkileri oldukça sınırlıdır. Ne 1580 Sayılı BK.'nunda ve ne de seçim yasalarında, belediye meclis üyelerine kişisel olarak, belediye yönetiminden gerekli bilgi ve belgeleri isteme ve bunlar üzerinde inceleme yapma konusunda yetki tanıyan açık bir hüküm yer almamaktadır[209]. Her ne kadar 1580 sayılı BK.'nun 64. maddesiyle, meclis üyelerine belediye işleriyle ilgili olarak yönetime soru sorma ve yönetime de bu soruları yanıtlama zorunluluğu getirilmiş ise de, soru sorma ve yanıt alma ile sınırlı bir yetkinin bu ihtiyacı karşılayacağını söylemek mümkün değildir. Bu nedenle uygulamada meclis üyeleri, genellikle belediye yönetimiyle ilgili bilge ve belgelere ya dolaylı yollardan ulaşmakta ya da hiç ulaşamamaktadırlar. Mecliste azınlıkta kalan partili üyeler ile bağımsız üyeler ise, çoğu zaman dolaylı olarak da gerekli bilgilere ulaşamamaktadırlar. Sonuçta meclis üyeleri denetim ve karar için, bu şekilde elde ettikleri yetersiz bilgilerle yetinmek zorunda kalmaktadırlar.

---

[204] İspanya'da yerel meclis üyelerinden karar ve işlemlere olumsuz oy verenlere yasal yollara başvuru hakkı tanınmaktadır(**ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.159).

[205] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.21,22.

[206] **TEKELİ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.19.

[207] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.21,25; **TEKELİ,** Belediyecilik Yazıları, s.104.

[208] **YALÇINDAĞ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler,s.25;**ERYILMAZ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.29.

[209] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.145.

Oysa güçlü özerk yerel yönetimlerin, bu güçlerini hukuka ve kamu yararına uygun olarak kullanmalarını sağlayabilmek için, hem meclis üyelerine her türlü bilgi ve belgeye kolayca ulaşabilme olanağının sağlanması, hem de yerel halka bilgi edinme ve yönetime katılma hakkı tanınarak, bu kurumların kararlarını etkileyebilme ve yönlendirebilme olanağının tanınması gerekir[210].

Yönetimde açıklık ve katılım konusunda genel olarak şu tür öneriler ve uygulamalar görülmektedir:

(1)- Meclis toplantılarının ve görüşmelerinin halka açık tutulması. Her ne kadar şuandaki düzenlemeye göre ülkemize belediye meclisi toplantıları kural olarak halka açık ise de, bu düzenleme meclis kararları ile ilgili konularda halkın gerekli bilgiyi edinebilmesi için yeterli olmamaktadır. Görüşmelerin halka açık olmasıyla birlikte, toplantı sonrasında da bu görüşmelerin tutanakları ve alınan kararlar halkın bilgisine açık tutulmalıdır[211].

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan son tasarının 15.maddesinin 1. fıkrasında, gerçek ve tüzel kişilerin meclisin karar ve toplantı zabıtlarının kendilerinin ilgilendiren kısımlarının örneklerini isteyebilecekleri ve bu isteklerinin 1 ay içinde yerine getirileceği belirtilmektedir[212]. Ancak maddede gecen "ilgilendirme" kıstası uygulamada bu hakkın kullanılması açısından bir takım sıkıntılar doğurabilir. Bu hakkın daha etkin bir şekilde kullanılır hale getirilebilmesi için, halkın sadece kendisini ilgilendiren kararları değil, kamuya açık tutulmasında sakınca olmayan tüm kararların bir örneğini isteyebilmesini kabul etmek daha uygun olacaktır. Ayrıca tasarıda bu tür istemlerin karşılanması için öngörülen 1 aylık süre, bu hakkın kullanılmasını caydıracak kadar uzun bir süredir. Bu amaçla bir haftalık bir süre yeterli olabilir.

(2)- Belli konularda veya zamanlarda halkın ve sivil toplum örgütü temsilcilerinin katılımına olanak tanıyan genişletilmiş meclis toplantılarının yapılması. Danimarka ve Portekiz gibi bazı Avrupa ülkelerinde yerel meclisler toplumu yakından ilgilendiren belli konularda kamuya açık toplantılar düzenlemektedirler. Bu

---

[210] **YALÇINDAĞ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.25; Önder **ŞENYAPILI,** "Yerel Yönetim Kararlarına Halkın Katılımı", Mimarlık, Y.15, S.151, 1977/II, s.77; **TEKELİ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.19.

[211] **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.145.

[212] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, s.6,15.

toplantılarda halk soru sorabilmekte, eleştirebilmekte ve öneride bulunabilmektedir[213]. Benzer bir öneri, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan son tasarının 15.maddesinin 3. fıkrasında yer almaktadır[214].

(3)- Belli alanlarda izlenecek politikaların belirlenmesi amacıyla meclis üyeleri ve halkın katılımıyla oluşacak özel komisyon oluşturulması. Örneğin Hollanda'da kültür ve sosyal tesislerin yönetimi gibi konularda bu tür komisyonlar oluşturulmakta ve buraların yönetimi bu komisyonlara bırakılmaktadır[215].

(4)- Yerleşimle ilgili bazı önemli projelerin ve girişimlerin uygulamaya konulmadan önce halkoylaması veya kamuoyu yoklaması yapılması. Halkoylaması toplumu yakından ilgilendiren çeşitli konularda ve ortaya çıkan sorunlar hakkında yerel halkın düşüncelerinin belirlenmesinde başvurulabilecek en etkili yoldur. Belediye başkanının veya meclis üyelerinin önerisi üzerine meclisin belli bir çoğunlukla alacağı kararla ya da seçmelerin belli bir oranda başvurusuyla önemli konularda halkoyuna başvurulabilmelidir. Örneğin İstanbul Şişli Belediyesi sınırları içinde bulunan, Şahmerdan çıkmaz sokağının çıkar hale getirilip getirilmemesi, Şişli Belediye Meclisince referandumla karara bağlanmasına karar verilmiş ve 10 Ekim 1999 Pazar günü noter huzurunda referandum yapılarak konu halkın oylarıyla karara bağlanmıştır[216]. Bu uygulama konumuz açısından yaygınlaştırılması gereken güzel bir örnektir. Bunu yaygınlaştırmak için bazı önemli konularda referanduma başvurulması zorunlu hale getirilebilir. Bu yöntemin kabul edilmesiyle halkın yerel hizmetlere ve bu hizmetlerin yürütülme biçimine ilgi ve katkısı artacaktır[217].

Almanya, İtalya, Hollanda Belçika, Danimarka Portekiz, Lüksembourg gibi Avrupa ülkelerinin bir çoğunda, zorunlu veya isteğe bağlı olarak halkoyuna başvurulabilmektedir. Fakat bu ülkelerde halkoylamasının sonucu genellikle danışma

---

[213] **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.151. Ayrıca Portekiz'de yerel yönetimlerin yürütme kurulları ayda bir defa halkın yerel konulardaki sorularına cevap vermek üzere uygun bir zaman ayırmakla yükümlüdür. Yine seçmen sayısı 2000'den az olan muhtarlıklarda, karar organı için ayrı seçim yapılmamakta, karar organı tüm seçmenlerden oluşmaktadır(s.145,146). İspanya'da da halkın ve örgüt temsilcilerinin katılacağı meclis toplantıları yapılabilir, fakat bu tür meclislerin görevi sadece görüş bildirmektir, bağlayıcı karar alma yetkisi meclisindir(s.144).

[214] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, s.6,15.

[215] **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.148.

[216] 10 Ekim 1999 Pazar akşamı ATV anahaber bülteni.

[217] **TODAİE,KAYA** /Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.152.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ

niteliğindedir[218]. Aynı şekilde bazı ülkelerde de toplumu yakından ilgilendiren konularda karar almadan önce kamuoyu yoklaması yapılması gerekmektedir. Örneğin Portekiz'de imar planları hazırlanırken, onay aşamasında önce planın hazırlık safhasında halkın gözlemlerini, eleştirilerini ve çözüm önerilerini almak amacıyla kamuoyu yoklaması yaptırılması gerekmektedir[219]. Benzer bir şekilde İspanya'da belli başlı meclis kararlarına son şekli verilmeden önce, halk bilgilendirilerek, itiraz hakkını kullanmalarına ve önerilerde bulunmalarına olanak tanınmaktadır[220].

(5)- Yerel halka belediye meclis gündemine madde eklettirme olanağının tanınması. Örneğin İsviçre'de belli oranda seçmenin önerisiyle bir konu meclis gündemine alınabilmektedir[221]. Bazı ülkelerde ise yerel halka yerel hizmetlerle ilgili şikayet ve önerilerini bir dilekçe ile meclise iletme hakkı tanınmıştır. Örneğin Portekiz Anayasası ile yurttaşlara tek başına veya ortaklaşa yerel hizmetlerle ilgili görüşlerini ve şikayetlerini bildirmek amacıyla dilekçe hakkı tanınmıştır. Yine bu hak Almanya'nın bazı eyaletlerinde %30 gibi belli bir çoğunluğa bazılarında ise bireysel olarak tanınmaktadır[222]. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan son tasarının 15.maddesinin 2. fıkrasında, belediyelerin nüfus durumları dikkate alınarak İçişleri Bakanlığınca belirlenecek oranda beldedeki seçmenlerin meclisin gündemine madde eklettirebileceklerine ilişkin öneri, bu açıdan önemli bir düşüncedir[223].

Günümüzde temsili demokrasinin bazı noktalarda yetersizliklerinin ortaya çıkması, bu şekilde dünyanın bir çok ülkesinde halkın yönetime daha çok ve daha aktif olarak katılmasını sağlayacak yöntemlerin geliştirmesini zorlamaktadır[224]. Bu nedenle yönetimde açıklık ve halkın yönetime katılmasını sağlamak amacıyla yukarıdaki gibi

---

[218] **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.143-153.

[219] **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.146. İtalya'da da yerel yönetimlerle yerel halk arasındaki ilişkilerin yerel yönetimlerin tüzükleriyle düzenlenmesi zorunludur. Bu tüzüklerle halka danışma usulü, halkın önerilerinin kabulü, bireyler veya dernekler tarafından kolektif yararın korunması amacıyla yapılacak önerilerin değerlendirilmesi gibi yöntemlerinin belirlenmesi gerekmektedir(s.143). Kamu politikalarının belirlenmesinde, kamuoyu yoklamasının önemiyle ilgili olarak HARRIGAN, şunları söylemektedir: Eğer demokrasi bir anlam taşıyorsa, hükümet veya yerel politikalarla kamuoyu arasında bir ilişki olmalıdır. Ulusal ve yerel karar alıcılar nüfusun büyük çoğunluğu tarafından güçlü bir şekilde benimsenen değerleri ihlal edecek politikaları işletemezler(John J. **HARRIGAN,** "Politics and Policy in States and Communities", 3. Baskı, Hansline Üniversity, 1988, s.107).

[220] **ELVİRA,** Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, s.134.

[221] **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.149.

[222] a.g.e., s.146,147.

[223] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, s.6,15.

değişik ülkelerde değişik yöntemler kullanılmaktadır[225]. Elbette bu yöntemlerin bazılarının ülkemizde uygulanan yerel yönetim sistemiyle uyumlu hale getirilip getirilemeyeceği ve uygulanabilirliği tartışılabilir. Fakat bununla beraber, bu tür uygulamalardan yararlanılarak, yerel yönetim sistemimizde açıklığı ve halkın yönetime katılmasını sağlayacak yeni yöntemlerin geliştirilmesi gerekmektedir[226]. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan son tasarının 4/d ve 15. maddelerinde olumlu sayılacak bir takım düşüncelerin yer aldığı görülmektedir[227].

Üçüncü olarak, yönetimde açıklığı ve halkın yönetime katılmasını sağlayacak düzenlemelerin gerektiği gibi kullanılabilmesi için, toplumun bu konuda eğitilmesi ve bilinçlendirilmesi şarttır[228]. Çünkü büyük ölçüde yerel yönetimleri yerel yönetim yapan, kurumsal yapıdan çok toplumdur[229].

Yerel yönetimlerimiz kendi sosyo ekonomik yapımızın ürünü olmaktan çok, 19. yüzyılda Batılı ülkelerde uygulanan yasal ve kurumsal yapıların aktarılması yoluyla şekillendiğinden toplumun yeterli ilgisini çekememişlerdir. Bu nedenle yasal düzenlemelerle birlikte, aynı zamanda gerektiğinde yönetimi destekleyecek ve gerektiğinde sorgulayacak ve tepki gösterecek uyanık ve aktif bir toplumun yetiştirilmesi gerekmektedir[230]. Bugün pek fark edilmeyen, fakat yerel yönetimler alanındaki asıl sorunlardan biri olan konu, yerel düzeyde yeterince aktif bir toplumsal yapının oluşturulamamış olmasıdır[231]. Yalçındağ'ın ifadesiyle, belediye yönetimi sistemini ithal ettik, halkı da ithal edemeyeceğimize göre, halkımızı bilinçlendirmemiz

---

[224] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları, s.1.

[225] Bu konuda diğer bazı öneriler için bkz.: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.34.

[226] **KELEŞ/HAMAMCI,** s.35,36; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi, s.55.

[227] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, s.6,15.

[228] Yönetime nasıl katılacağını bilen ve bunu yapmanın yollarına sahip olan halkın kendi çıkarlarını nasıl koruyabileceğini gösteren, ABD.'de yaşanan bir örnek için bkz.: **HARRIGAN,** s.96,97; T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları, s.iii.

[229] İlber **ORTAYLI,** "Yerel Yönetimler Federasyonuna kapı açılmamalıdır", Yeni Zemin, Şubat-1994, s.15.

[230] Fatma **MANSUR,** "Türkiye'de Mahalli İdarelerin Temelleri", Mahalli İdareler Hakkında Etütler, TODAİE., Ankara-1955, s.13.

[231] **BİLGİN,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.31.

gerekir[232]. Haklarının ve sorumluluklarının bilincine varmış toplumun oluşturulması hem demokratikleşmenin hem de etkin ve temiz yönetimin en önemli garantisidir[233].

Halkın bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi kadar önemli olan diğer bir durum ise, meclis üyelerinin de görev ve yetkileri konusunda bilgilendirilmeleri ve eğitilmeleridir. Konuyla ilgili bir alan araştırmasında, özellikle küçük belediyelerde meclis üyelerinin hem genel eğitim düzeylerinin düşük olduğunu, hem de belediyecilik konularında pek bilgilerinin olmadığını ortaya koymaktadır[234]. Araştırma kapsamına alınan belediye başkanı ve meclis üyelerinin %94.6'sı belediyecilik eğitiminden geçirilmelerinin gerektiğini belirtmişlerdir[235]. Dolayısıyla kamu politikalarının oluşturulmasında yönetimin denetlenmesinde meclisin etkinliğini arttırmak için, meclis üyelerinin görev ve yetkileri ve neler yapabilecekleri konusunda eğitilmeleri ve bilinçlendirilmeleri gerekmektedir.

Dördüncü olarak, halkın şikayetlerini değerlendirecek ombudsman ve benzeri bir kurum oluşturulmalıdır. Önerilen bu sistemde yerel yönetimler üzerinde vesayet makamlarının yapabilecekleri ve harekete geçirebilecekleri denetim, alınan kararların ve yapılan işlemlerin mevcut yasal düzenlemelere uygun olup olmadığıyla sınırlı olduğundan, yerindelik denetimi büyük ölçüde halka bırakılmış olmaktadır. Bu açıdan bir denetim boşluğunun ortaya çıkmaması için, halkın şikayetlerini inceleyecek ve değerlendirecek ombudsman ve benzeri bir kurumun oluşturulmasında yarar vardır[236].

Yerel halk, meclis kararlarının menfaatini ihlal etmesi veya bir hizmetin gereği gibi yada hiç yerine getirilmemesi vb. durumlarda, oluşturulacak yerel ombudsman veya kamu deneticisine şikayette bulunabilmelidir[237]. Ombudsman'ın bu tür şikayetleri

---

[232] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.34; **YALÇINDAĞ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.24.

[233] **AKTAN,** Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları, s.111; **ÇAVDAR,** Müesses Nizamın Uç Beyleri: Belediyeler, s.14,15; **TEKELİ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.19.

[234] **KELEŞ/HAMAMCI,** s.16-18. Belediye başkanı ve meclis üyelerinden görevleriyle ilgili kurslara katılanların oranı %12.4'tür. Küçük belediyelerde ise bu oran %4.7'ye düşmektedir(Aynı kaynak, S.26,27).

[235] **KELEŞ/HAMAMCI,** s.47.

[236] Nuri **TORTOP,** "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.4, Mart-1998, s.3vd.; Tufan **ERHÜRMAN,** "Ombudsman", Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.3, Eylül-1998, s.87vd.; T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı/IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.22.

[237] Örneğin Portekiz'de, (Médiateur) arabulucu adıyla bir kurum oluşturulmuş, yurttaşlar hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla bu kuruma başvurarak haklarının savunulmasını talep edebilmektedirler. Arabulucu, kamu yönetiminde mevzuata uygunluğu ve adaleti sağlamak amacıyla müdahalede bulunabilmektedir(**ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.146).

inceleyebilmesi için, şikayet konusu karar veya işlemin mutlaka hukuka aykırılık taşıması gerekmemeli, haksızlık yada adaletsizlik doğurucu olması yeterli olmalıdır. Halk uygunsuz, adaletsiz, baskıcı, hatalı yada kötü yönetime dayanan her türlü karar ve işlemlere karşı Ombudsman'a şikayette bulunabilmelidir[238]. Ombudsman şikayet konusu olan karar ve işlemlerle ilgili incelemeleri yaparak, sonucu bir raporla vesayet makamlarına, yerel yönetim meclisine ve ilgililere bildirmelidir. Meclis başkanı ve vesayet makamları, raporun gereğinin yapılması için, gerekli işlemleri yürütmelidirler. Ayrıca denetimin etkinliğinin sağlanması açısından bu raporun kamuoyundan gizli tutulmaması gerekir. Ombudsman yargı kararları gibi doğrudan bağlayıcı karalar almamakla birlikte, kamuoyu ve diğer denetim mekanizmalarının harekete geçirilmesinde önemli bir işleve sahip olabilir.

Burada önerilen denetim sistemi bütün unsurlarıyla bir bütündür. Hukuka uygunluk denetiminin önerilen diğer unsurlardan soyutlanarak, ele alınmaması gerekir. Bu arada ayrıca önerilen denetim sisteminden beklenen yararın elde edilmesi için, aynı zamanda etkin bir mali denetimi sağlayacak mekanizmaların da kurulması gerekir. Uygulamada mali denetim büyük ölçüde belgeler üzerinde yürütüldüğünden kolayca denetimsizliğe dönüşebilmektedir. Bu nedenle denetimle ilgili mevcut düzenlemeler etkin bir denetim sağlamaktan çok, sadece yapılan yolsuzluklara kılıf oluşturacak nitelik arz ettiği şeklinde eleştirilmektedir[239]. Yerel yönetimler üzerinde etkin bir mali denetimin kurulabilmesine yönelik öneriler ve görüşler ise, mali denetimin oluşturulacak yerel yönetim Sayıştay'ı tarafından yürütülmesi ve saymanların belediye memuru olmaktan çıkarılarak, Sayıştay veya özerk bir denetim kurumunun elamanı haline getirilmesi yönünde yoğunlaşmaktadır[240].

VIII- MECLİSİN TOPLANTI VE ÇALIŞMA YÖNTEMİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Belediye meclisleri yasalarla verilen görevlerini, yine yasalarla belirlenen zaman ve süreler içinde yaptığı olağan toplantılar ve önemli ve acele işlerin çıkması

---

[238] Selahattin **YILDIRIM**, "Yerel Yönetim ve Denetim", İstanbul-1993, s.128.
[239] **ÇAVDAR**, s.15.
[240] Vecdi **GÖNÜL**, "İdarenin Sayıştay Tarafından Denetlenmesi", Yeni Türkiye, S.4, 1995, s.117; **ERYILMAZ**, Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.29; T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.53; **YALÇINDAĞ**, Yerel Yönetimler ve

durumunda yaptığı olağanüstü toplantılarla yürütmektedir. 1580 sayılı BK.'nun 54. maddesine göre, yılda üç dönem halinde yapılan, 30 ve 15'er günlük olağan toplantı süreleri içinde görüşmelerin tamamlanamaması durumunda, toplantı süresinin uzatılabilmesi valinin onayına bağlanmıştır. Bu süreler dışında toplantı yapılabilmesi ise, acele görüşülmesi gereken bir işin çıkması koşuluna bağlanmıştır. Yasayla belirlenen bu süreler dışında toplantı yapılması ise, alınan kararların iptaline ve hatta meclisin feshine neden olabilmektedir(1580 sayılı BK. m.74,53).

Bu şekilde büyük küçük ayrımı yapılmadan tüm belediyelerin aynı statüye tabi tutulması ve olağan toplantıların zaman ve süresinin yasayla belirlenerek sınırlandırılması, özellikle büyük belediyelerde meclis çalışmalarını ve dolayısıyla meclisin etkinliğini kısıtlamaktadır[241]. Bir çok belediye meclisinde çalışmalar için olağan toplantı sürelerinin yetmemesi nedeniyle, yıl içinde başvurulan olağanüstü toplantıların olağan toplantı haline gelmesi ve olağanüstü toplantı gündemlerinin bir çoğunun olağanüstü toplantıyı gerektirecek nitelikte olmaması, belediye meclislerinin çalışma sürelerine ilişkin mevcut düzenlemelerin rasyonel olamadığını açıkça ortaya koymaktadır.

Dolayısıyla belediye meclisi toplantılarının bu şekilde yılın üç ayına sıkıştırılması yerine, tüm sene içine yayılması ve süre konusunda meclise daha geniş takdir yetkisi tanınması ihtiyaçlara daha uygun olacaktır[242]. Örneğin ayrıntısı yukarıda açıklandığı gibi, belediye meclislerinin seçimlerden sonraki ilk Pazar günü ve ondan sonra her yıl Eylül ayının ilk günü davetsiz olarak kendiliğinden toplanarak, ayda en az bir kez toplanmak üzere yıllık çalışma programını yapması öngörülebilir[243]. Eğer şu anda olduğu gibi olağan toplantı sürelerinin belli bir gün sayısıyla sınırlandırılması düşünülürse, bu durumda meclis öngörülen sürede çalışmalarını tamamlayamaması halinde, valinin onayına gerek olmadan, sadece mülki amire bilgi vermek suretiyle ve

---

Seçimler, s.24; **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.155-167; Serdar **İĞDELER,** "Belediyelerde Mali Denetim ve Etkinliği Sorunu", Türk İdare Dergisi, S.409, Aralık-1995, s.99.

[241] **AYDIN,** Belediye Meclis Toplantıları İle İlgili Süreler, s.710; **SAYIN,** Belediye Meclisleri, s.98; İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, İç Düzen Araştırması, s.189,190.

[242] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu , s.139; **EĞİLMEZ,** s.65vd.; **SAYIN,** Belediye Meclisleri, s.89,96.

[243] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları, s.18,72; **AYDIN,** Belediye Meclisi Toplantıları, s.150; **YAZICIOĞLU,** Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma, s.44.

alacağı bir kararla toplantılara devam edebilmelidir[244]. Belediye meclisinin toplantı süreleriyle ilgili düzenlemelerin bu şekilde değiştirilmesi durumunda, belediye meclislerine hem yürütme organı üzerindeki denetim görevini daha etkin bir şekilde yapma olanağı sağlanmış olur, hem de belediye işlerinin karara bağlanmasında ve politikaların belirlenmesinde daha etkin rol almaları sağlanmış olur.

1580 sayılı BK.'nun 55 ve 57. maddeleri ile Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 10. maddesi hükümlerine göre, belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantılarının gündemini hazırlama yetkisi kural olarak belediye başkanına verilmektedir. Görüşerek karar verecekleri konular bu şekilde belirlenen meclis üyelerinin, görüşülmesini istedikleri bir konuyu gündeme aldırabilmeleri ise, ancak bu önerinin meclisin çoğunlukla kabul etmesi durumunda mümkün olacaktır (1580 sayılı BK. m.57/II). Dolayısıyla siyasi bir organ olan belediye meclisinde belediye başkanına muhalif olan ve azınlıkta kalan üyelerin önerilerinin gündeme alınması çoğu zaman mümkün olmayacaktır. Gündemle ilgili düzenlemeler ve meclis çalışmalarına ilişkin gözlemlerimize göre, belediye meclislerinin gündeminin hazırlanmasında meclis üyelerinden çok belediye başkanı ve belediye bürokrasisi etkili olmaktadır.

Bu şekilde belediye meclisi gündeminin esas olarak belediye başkanı tarafından hazırlanması, meclisin başkan tarafından yönlendirilmesine ve dolayısıyla yerel kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğinin zayıflamasına neden olmaktadır[245]. Bu durumun ortaya çıkmasında, meclisin gündemini hazırlamak ve toplantıları yönetmek üzere kendi üyeleri arasından seçtiği belediye başkanından ayrı bir meclis başkanının ve bu işleri takip edecek bürosunun olmaması ve meclise yılın üç döneminde toplanan, geçici nitelikte bir organ konumunun tanınmasının önemli etkisi olmaktadır. Meclis üyelerinin 2. bölümde önerildiği şekilde yerel halka yaklaştıracak bir seçim sistemiyle seçilmeleri ve olağan toplantıların yılın bütün aylarına yayılacak şekilde düzenlenmesi halinde, meclisin diğer çalışmalarında olduğu gibi gündemin hazırlanmasında da şuandaki duruma göre meclis üyelerinin etkinliği çok daha fazla olacaktır. Ayrıca belediye meclisi, gündemini hazırlamak, toplantı ve çalışmalarını yönetmek üzere, TBMM'de olduğu gibi(1982 Anayasası m.94/IV) aynı çoğunluk ve

[244] İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, İç Düzen Araştırması, s.190.
[245] **TURAN,** (1986), s.205; **SAYIN,** Belediye Meclisleri, s.96.

yöntemle kendi başkanını kendisi seçmeli ve belediyenin kararlar dairesi başkanlığı veya müdürlüğü belediye meclis başkanlığına bağlı olarak çalışmalıdır. Belediye meclisi gündeminin bu şekilde oluşturulacak belediye meclis başkanı ve başkanlık bürosunda çalışan görevliler tarafından hazırlanması, meclis üyelerinin belediye yönetimi sistemi içinde kendilerine yüklenen konuma ve işleve uygun bir etkinliğe sahip olmalarını kolaylaştıracaktır. Yine milletvekillerinin her birinin kanun teklifinde bulunması gibi(1982 Anayasası m.88/I), belediye meclis üyelerinin de her birinin gündemle ilgili öneride bulunması ve bu önerinin meclisin kabulüne gerek kalmadan gündeme alınması yönteminin kabul edilmesi, karar organı üyelerinin karar alma sürecinde daha etkin rol almalarını sağlayacaktır[246].

Belediye meclisinin gündemiyle ilgili olarak önem arz eden diğer bir konu, belediye meclisi toplantılarına halkın ilgisini çekmek ve katılımını sağlamak amacıyla, gündemin meclis üyelerine duyurulması kadar, yerel halkın büyük bir kesiminin kolay bir şekilde bilgilenmesini sağlayacak yöntemlerle ilan edilmesidir. Her ne kadar 1580 sayılı BK.'nun 55. maddesiyle. belediye meclisi gündeminin en az bir hafta önceden (acele hallerde ise en az üç gün önceden) mahalli gazeteler ve sair uygun araçlarla ilan edileceği öngörülmekte ise de, bu düzenlemenin günümüzde meclis toplantılarının gününden ve gündeminden halkın gerektiği gibi bilgilendirilmesi için yeterli olduğu söylenemez. Günümüzde yerel gazete ve hoparlör kadar, yerel radyo ve televizyonlardan ve internet sayfalarından da bu amaçla yararlanılabilir. Yerel gazete, radyo ve televizyonların olduğu yerlerde, bu araçlara sahip olan kurumlara bir kamu hizmeti olarak, günün belli saatlerinde belediye meclisi ilanlarını yayınlama zorunluluğu getirilebilir. Ayrıca tüm belediyeler için, belediye binasının içinde veya yakın çevresinde uygun bir yere ve şehrin halkın rahatça görebileceği değişik yerlerine büyük ilan panoları koyarak, meclisin toplantı günün ve gündeminin ayrıntılı bir şekilde ilan edilmesi zorunluluğu getirilebilir. Meclis toplantılarına halkın gerekli ilgi ve katılımının sağlanabilmesi için, öncelikle toplantı gününün ve gündeminin toplumun büyük çoğunluğuna ulaşacak şekilde duyurulması zorunludur.

Belediye meclisine kural olarak, belediye başkanı başkanlık yapmakta, fakat belediye başkanının bulunmadığı toplantılarda ve başkan hakkında verilen gensoru

---

[246] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.109.

önergesinin ve çalışma raporunun görüşülmesi gibi bazı durumlarda zorunlu olarak, meclisçe seçilen meclis başkan vekillerinden birinin bu görevi yürütmesi gerekmektedir. Belediye meclisinde görüşmelere başlanabilmesi için, oturumu yönetecek olan belediye başkanı veya meclis başkan vekillerinden biri ile katip üyelerden oluşan başkanlık divanının hazır olması gerekmektedir[247]. Meclis başkanlık divanı, toplantıların yönetimi, tutanakların tutulması, imzalanması, korunması ve gizli oturum yapılması durumunda tutanakların gizliliğini sağlayacak önlemlerin alınması gibi meclis çalışmalarında önemli yetki ve işlevleri olan bir birimdir.

Belediye meclisi başkanlık divanının oluşumuna ilişkin 1580 sayılı BK.'nun 58. maddesindeki düzenleme bazı yönleriyle yetersiz kalmaktadır. Örneğin maddede başkanlık divanının nasıl oluşturulacağı, yani bu üyelerin seçiminde siyasi partilerin meclisteki oy oranlarının dikkate alınıp alınmayacağı belirtilmediğinden, günümüzde bu görevlere genellikle tamamen mecliste çoğunluğa sahip olan siyasal partili üyeler seçilmektedir. Bunun sonucunda belediye meclislerinin yönetimi, tamamen mecliste çoğunluğa sahip olan partili üyelerin tekeline geçmektedir. Bu üyeler de genellikle belediye başkanının önerileri doğrultusunda seçilen kişiler olduğundan, şuanda belediyelerde karar organının yönetimi büyük ölçüde yürütme organının denetiminde yürümektedir. Sonuçta bu düzenleme de, kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğinin sınırlandırılmasına yol açmaktadır.

Dolayısıyla belediye meclisi başkanlık divanının oluşumunun, hem bir takım gereksiz tartışmalara son verecek, hem de belediye meclislerinin yönetiminde ve görüşmelerde çok sesliliği sağlayacak bir şekilde düzenlemesi yerel demokrasimizin gelişmesi açısından zorunludur[248]. Bu amaçla belediye yasası veya belediye meclisinin çalışma usulünü dair yönetmeliğe, TBMM başkanlık divanının oluşmasında olduğu gibi, belediye meclisi başkanlık divanının, mecliste temsil edilen tüm siyasal partilerle bağımsız üyelerin güçleri oranında katılmalarını sağlayacak şekilde oluşacağının öngören bir hükmün eklenmesi gerekir. Ayrıca gündemin hazırlanması konusunda önerildiği gibi, belediye meclisleri, kendi başkanlarını kendileri seçerek, çalışmalarını kendi başkanları aracılığıyla yönetmeleri durumunda, belediye başkanlığından daha bağımsız hareket etme olanağına sahip olacaklar ve dolayısıyla belediye başkanının

[247] **AYTAÇ,** Belediye Kanunu, s.570,576.
[248] **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.145.

gözetim ve denetiminde çalışan ikincil kurumlar olmaktan kurtulacaklardır. Diğer taraftan belediye meclis başkanı ve başkanlık divanının yukarıdaki gibi oluşturulması halinde, meclisler görev ve yetkileriyle toplumda, öncesine göre daha çok fark edilen kurumlar haline gelebilir. Buda meclis üyelerinin görevlerini nasıl olursa olsun şeklinde değil, daha dikkatli ve daha çok özveriyle yapmalarına neden olacak ve dolayısıyla kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğinin artmasını sağlayacaktır.

1580 sayılı BK.'nun 56. maddesine ve Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 19. maddesine göre, kural olarak belediye meclisi toplantıları ve yapılan görüşmeler halka açıktır. Herkes dinleyiciler için ayrılmış olan yerde oturarak görüşmeleri dinleyebilir, görüntüleyebilir ve teybe alabilir. Ancak toplantılar halka açık olmakla birlikte, halkın meclis toplantılarına gerekli ilgiyi gösterdiğini ve toplantıları izlediklerini söylemek mümkün değildir. Bir defa meclis toplantılarına halk katılımının sağlanması için, toplantı gündemlerinin kamuoyunun büyük bir kesimine ulaşacak şekilde duyurulması şarttır. Yönetimde açıklığın ve katılımın sağlanabilmesi için, gündemin ilanı konusunda belirtildiği gibi bu tür düzenlemelerin mutlaka yapılması gerekir.

Yukarıda belirtildiği gibi belediye meclisinin gündemi, genel olarak hemşehrilerin talepleri veya belediyenin hizmet birimlerinden gelen tekliflerin, kararlar müdürlüğünce belediye başkanının görüşleri doğrultusunda incelenerek belirlenmekte ve başkanın imzasıyla meclise sunulmaktadır. Gündeme alınan konular, meclis toplandıktan sonra başkan tarafından sırasıyla okunarak görüşmeye açılmaktadır. Bu şekilde meclisin gündemine gelen önerilerle ilgili olarak mecliste yapılan ilk görüşme, genellikle teklifin ilgili komisyona havalesi yönünde olmaktadır. Komisyon yaptığı inceleme sonunda, ya aynen ya da değiştirerek kabul veya ret yönünde karar verir ve görüşünü bir raporla meclise sunar. Meclis konuyu tekrar görüşerek, komisyon raporu doğrultusunda veya değiştirerek kabul eder ya da öneriyi tamamen reddeder. Fakat genellikler öneri komisyon raporu doğrultusunda kabul edilmektedir. Komisyona gönderilmeden doğrudan doğruya mecliste görüşülerek alınan kararlar, meclis kararları içinde çok az bir oranı oluşturmaktadır.

Belediye yönetiminde kamu politikalarının oluşturulmasında bu derece etkin bir konuma ve işleve sahip olan meclis komisyonları, 1580 sayılı BK.'nun 62.maddesi,

Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 31-33.maddeleri ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 28 ve 29. Maddeleriyle düzenlenmektedir. Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 28. maddesinde bütçe komisyonlarının, her siyasi parti grubunun meclisindeki üye sayısı oranında katılımı sağlanacak şekilde oluşturulacağı düzenlenmektedir. Fakat meclisçe kurulacak diğer komisyonların nasıl oluşturulacağı konusunda ilgili yasa ve yönetmelikte açık bir hüküm yer almamaktadır. Normalde diğer komisyonların da kıyas yoluyla bütçe komisyonu gibi oluşturulması gerekirken, bu durum bir yasal boşluk olarak değerlendirilerek ve genellikle hangi parti mecliste çoğunluğa sahip ise, o partinin meclis üyeleri seçimle gelinen diğer görevlerde olduğu gibi tüm komisyon üyeliklerini de ele geçirerek, muhalefette kalan üyelere belediye yönetimine katılım yolları tıkanmaktadır. Oysa yerel siyasetin yapıldığı ve yerel kamu politikalarının karara bağlandığı, meclis komisyonlarının bu şekilde keyfi oluşumlara açık olması, demokratik ilke ve geleneklerle bağdaşmamaktadır[249]. Bu durum antidemokratik uygulamaların gelişmesine ve belediye yönetiminin en yetkili organı olan meclislerin işleyişinin büyük ölçüde yozlaşmasına neden olmaktadır.

Dolayısıyla mevzuatta, bu tür antidemokratik uygulamaları ve olumsuz gelişmeleri önleyecek ve buna karşılık demokratik ve çağdaş bir yerel yönetim anlayışının gelişmesini sağlayacak yasal ve yönetsel değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Örneğin ilgili yasa veya yönetmeliğe, TBMM komisyonlarının(Any. m.95/II) veya belediye meclisi bütçe komisyonunun oluşumuna benzer bir şekilde, belediye meclislerince oluşturulacak tüm komisyonların oluşum ve çalışmalarına, mecliste üyesi bulunan her partinin meclisteki sandalye sayısı oranında katılmasını öngören bir hüküm eklenebilir. Ancak bütçe komisyonu ile ilgili düzenlemede, bu komisyonuna katılacak üyelerin belirlenmesinde bağımsız üyelerin hesaba katılmayacağı belirtilmektedir (m.28/II). Bunun yerine komisyonların oluşum ve çalışmalarıyla ilgili yeni bir düzenleme yapılırken, bu oluşum ve çalışmalara bağımsız üyelerinde katılmasını sağlayacak yöntemlerin düşünülmesinde yarar vardır[250].

---

[249] **ÇAVDAR,** Müesses Nizamın Uç Beyleri: Belediyeler, s.15.

[250] **GÜVENÇ,** Bütçe Komisyonlarının Oluşumu ve Çalışması, s.49-52.; **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.145; **ELVİRA,** Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, s.133; T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.42,112; **TURAN,** (1986), s.141.

Komisyonların çalışmalarıyla ilgili diğer bir sorun, komisyonların her dönem yeniden seçilmesi veya sürekli bir nitelik kazanması durumudur. Belediye meclisi komisyonlarına ilişkin 1580 sayılı BK.'nun 62. maddesindeki düzenlemeden, komisyonların her toplantı döneminde oluşturulacağı ve görev sürelerinin toplantı süreleriyle sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Fakat günümüzde yerel hizmetlerin giderek genişlemesi, özellikle büyük kentlerde teknik nitelik kazanması ve meclis üyelerinin çoğu zaman görüşülen her konuda yeterli teknik bilgiye sahip olamamaları, onların bürokratlar tarafından hazırlanan önerileri kabul yada reddetmek gibi pasif bir duruma düşmelerine neden olmaktadır. Dolayısıyla bazı kararların alınmasında meclis üyelerinin etkisi ve rolü azalmaktadır.

Bu durumu önlemek için, komisyon üyelerinin her dönem yeniden seçilmesi yerine, komisyonlara süreklilik kazandıracak ve her komisyonun konunun uzmanı olan üyelerden oluşmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekir. Uzmanlık, eğitim yanında deneyimle de kazanılabileceğinden, komisyon üyelerinin sürekli aynı kişiler olmasını sağlayacak gelenek ve kuralların geliştirilmesi bu açıdan önem arz etmektedir[251]. Komisyon üyeliklerinin, temsilcilerin uzmanlık alanına göre dağıtılması ve her dönem aynı üyelerin aynı komisyonda görev almalarının sağlanması, kamu politikalarının oluşturulmasında komisyonların ve dolayısıyla meclisin etkinliğini arttıracaktır[252].

Belediye meclisi komisyonları ile ilgili olarak yeniden ele alınması gereken diğer bir durum, bu komisyonların çalışma sürelerinin toplantı dönemleriyle sınırlandırılmış olmasıdır. Oluşturulan komisyonlar Şubat, Haziran ve Ekim ayları dönem toplantılarından hangisinde oluşturulmuş ise, o dönemin 15 veya 30 günlük toplantı süresi içinde incelemelerini tamamlayarak sonucu bir raporla meclise sunmaları gerekmektedir(1580 sayılı BK.m.62). Bu düzenleme meclis çalışmalarını kısıtlayıcı bir nitelik taşımaktadır. İncelenen konu daha uzun bir araştırma gerektirmesi durumunda, komisyonun çalışmalarına devam edip edemeyeceği bir sorun oluşturmaktadır. Bunun yerine, komisyonlara toplantı süresi içinde çalışmalarını tamamlayamama durumunda, meclis başkanlığına başvurarak meclis kararıyla gerektiği kadar ek süre alabile olanağı

---

[251] **TURAN,** (1986), s.187.

[252] **YAŞAMIŞ,** Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri, s.453; **TURAN,** (1986), s.139.

tanınmalıdır. Komisyon çalışmalarının olağan toplantı süresiyle kısıtlanmasındaki amaç, hiçbir ihtiyaç olmadan sadece huzur hakkı almak gibi yasa dışı amaçlarla toplantıların uzatılmasını önlemek ise, ilgili kısımlarda açıklandığı üzere bu sorunlara daha demokratik çözümler bulunabilir.

Belediye meclislerinde karar yeter sayısı konusunda, 1580 sayılı BK.'nun 59. maddesi ile Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 17. maddesindeki düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, mevzuatta açıkça salt çoğunluk yada başka bir oranda nitelikli çoğunluk aranmadığı hallerde, belediye meclislerinde genel karar yeter sayısıyla, yani nispi çoğunlukla karar alınabileceği anlaşılmaktadır[253]. Bunun sonucu olarak oylamaya katılanların çoğunluğunun çekimser kalması ve hiç ret oyunun bulunmaması durumunda bir olumlu oyla karar alınıp alınamayacağı tartışması ortaya çıkmaktadır. Elbette 30 üyeli bir belediye meclisinde 3 olumlu oyla karar alınması pek mantıklı değil, fakat yasaldır. Bu tür çelişkileri ve gereksiz tartışmaları ortadan kaldırmak için, yasa veya yönetmeliğe, parlamentonun karar yeter sayısında olduğu gibi, meclis üye sayısının belli bir oranından aşağı bir sayı ile karar alınamayacağı şeklinde bir cümle eklenmesinde yarar vardır. Anayasasının 96. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz". Benzer bir hükmün belediye kanunu veya ilgili yönetmeliğe konulmasıyla, hem belediye meclisi karar yeter sayısı ile ilgili çıkabilecek sorunlar önlenir, hem de bu konudaki gereksiz tartışmalara son verilmiş olur.

1580 sayılı BK.'nun 56. maddesine göre, belediye meclisinde açık ve gizli tüm toplantılarda alınan kararların özetlerinin mahalli en büyük mülki amire verilmesi ve kararın verildiği tarihten itibaren 48 saat içinde belediye kapısına asılarak ilan edilmesi zorunludur. Meclis kararlarının ilanıyla ilgili bu düzenlemenin amacı, belediye meclislerinin aldığı kararlar ve yaptığı işlerle ilgili olarak halkın bilgilendirilmesini sağlamaktır. Ancak bu düzenlemeyle söz konusu amacın gerçekleşmesi pek mümkün olamamaktadır. Yerel demokrasinin gelişmesi ve hizmetlerde etkinliğin arttırılması için, meclis kararlarının ilanıyla ilgili düzenlemelerin, yönetimde açıklık ve yönetimin aldığı her karardan ve yaptığı her işlemden halkın bilgi edinmesini sağlayacak şekilde

yapılması gerekmektedir. Bu doğrultuda meclis kararlarının ilanı yöntemini daha işlevsel hale getirebilmek için, meclis toplantılarına halkın ilgisini çekmek ve katılımı özendirmek için yapılabilecekler konusunda belirtildiği gibi, alınan kararların yerel gazetelerde yayınlanması ve isteyenlere kopyalarının verilmesi yanında, belediyelere olanakları ölçüsünde internette bir sayfa açarak, toplantılardaki görüşmeleri ve alınan kararları tüm ayrıntısıyla kaydetme zorunluluğu getirilebilir. Şuanda zaten bu olanak birçok belediye tarafından, faaliyetlerinin tanıtımı veya siyasi propaganda amacıyla kullanılmaktadır. Böyle bir düzenlemeyle de kamu yararına yönelik olarak kullanılması sağlanabilir[254].

Belediye meclisi tarafından alınan kararların vesayet makamlarınca denetimi konusunda, 1580 sayılı BK.'nun 71. maddesinde, yine aynı kanunun belediye meclisinin karar vereceği işler başlığını taşıyan 70. maddesinde 16 fıkra halinde sayılan işlerden 9 tanesinin mahalli en büyük mülki amirin onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. Mülki amirlerin, bu kararları makamına ulaştığı tarihten itibaren bir hafta içinde onaylamaması veya değiştirerek onaylaması halinde, söz konusu kararın kesinleşebilmesi için, meclisin il merkezi belediyelerinde Danıştay'a, diğer belediyelerde ise idare mahkemesine başvurarak yargının onayını alması gerekmektedir. Dolayısıyla belediye meclisleri tarafından alınan kararların önemli bir kısmının kesinleşerek yürürlüğe girebilmesi için, oldukça uzayabilecek bir onay aşamasından geçmesi gerekmektedir.

Öte yandan 1580 sayılı BK.'nun 71. maddesinde sayılan onaya bağlı kararlar dışında kalan ve dolayısıyla kesin olan meclis kararlarına karşı da, mülki idare makamları tarafından 74. maddeye göre hükümsüzlük başvurusunda bulunulabileceği gibi, 73. maddeye göre valilerin, itiraz edilen meclis kararlarının uygulanmasını itiraz sonuçlanıncaya kadar durdurmaları da mümkündür. Bu şekilde onaylanması gerekmeyen kararlarda itiraz yoluyla merkezin denetimine girmekte ve bu kararlar üzerinde de yoğun bir vesayet denetiminin uygulanmasına olanak tanınmaktadır.

Ayrıca vesayet denetiminin kapsamıyla ilgili olarak, 1982 Anayasasının 127. maddesinde yer alan, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi

---

[253] **SAYIN,** Bir Olumlu Oyla Karar Alınabilir Mi?, s.2; Mustafa **DÖNMEZ,** Belediye Yönetimi, s.105 4.

karşılanması ifadeleri, mülki idare makamlarına yerel meclislerin kararları üzerinde hukukilik denetimi kadar yerindelik denetimi de yapma yetkisine sahip olduklarını göstermektedir[255]. Bu düzenleme, yerel yönetimler üzerinde uygulanacak vesayet denetiminin kapsamının oldukça genişletilmesine ve hatta vesayet yetkilerinin sınırlarının nerede başlayıp nerede bittiği konusunda belirsizliklere ve tartışmalara neden olmaktadır. Sonuçta vesayet yetkileri çoğu zaman keyfi ve partizanca kullanılarak, yerel organlar üzerinde gereksiz bir baskı oluşturulmasına yol açmaktadır. Bu durumun, hem meclislerin etkinliğinin kısıtlanmasına hem de yerel hizmetlerin gecikmesine ve aksamasına neden olabileceği açıktır[256].

Dolayısıyla vesayet denetimine ilişkin kuralların, tamamen yeniden gözden geçirilerek, yerel yönetimler ve yerel meclisler tarafından alınan kararlar üzerinde keyfiliğe, düzensizliğe ve başıboşluğa meydan vermeyecek, fakat aynı zamanda yerel özerkliği ve yerel demokrasiyi zedelemeyecek bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir[257]. Bu amaçla öncelikle, meclis kararları üzerinde onay şeklinde işleyen vesayet denetimi büyük oranda kaldırılarak, yerel yönetimlerin denetlenmesinde yargı(hukuka uygunluk) denetiminin esas alınması gerekir. Ayrıca onay aşaması, vesayet makamları, kararın kendilerine tebliğinden itibaren 15 gün veya 1 ay içinde açıkça ve gerekçeli bir şekilde onayı reddettiğini bildirmediği takdirde kararın kesinleşmesi gibi, yerel hizmetlerin gecikmesine ve aksamasına yol açmayacak bir şekilde düzenlenmesinde yarar vardır. Şuanda vesayet makamı hiçbir şey yapmayarak bir hafta geçirmesi halinde, karar onaylanmamış sayılmakta ve kararın uygulanmasını isteyen meclisin, harekete geçerek yargıya başvurması ve vesayet makamının onamama işlemini iptal ettirmesi gerekmektedir. Denetim makamı pasif tutumuyla, yerel karar organlarınca alınan bir kararın uygulanmasına engel olamamalıdır. Kararı onaylamadığı takdirde açık ve ayrıntılı bir şekilde gerekçelerini ortaya koymalıdır.

---

[254] **DAŞÖZ,** Bkz.: Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Taslağının Tartışılması, s.149; **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.145.

[255] **ERYILMAZ,** Yerel Yönetim Sendromu, s.345; **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.76,83.

[256] **TOPRAK KARAMAN,** Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi, s.539; T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı/IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.21; **DURAN,** Mahalli İdarelerin Organlarının Devletçe Görevden Alınması, s.106.

[257] **NADAROĞLU,** Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet, s.38; Mustafa **DÖNMEZ,** Belediye Yönetimi, s.17; **ERYILMAZ,** Yerel Yönetimler ve Seçimler, s.28,29; **TOPAL,** İdari Vesayet Ama Nasıl?, s.291,292; **TODAİE,** KAYA/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.141.

Bu şekilde sınırlı sayıda belirlenecek önemli konular dışındaki meclis kararları, mülki amirlere bildirildikten ve ilan edildikten sonra doğrudan doğruya uygulanabilmelidir. Doğrudan doğruya uygulanabilen kesin meclis kararlarına karşı yapılacak itiraz ve iptal istemlerinin de daha kısa sürede sonuçlanmasını sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesi gerekir. İtiraz konusu şuanda şöyle düzenlenmektedir: Belediye başkanı ve ilgililer kararın ilanından itibaren 10 gün içinde, il merkezi dışındaki belediyelerde vilayete, il merkezi belediyelerinde ise İçişleri Bakanlığına itiraz edebilmektedirler. Fakat belediye başkanı ve ilgililer aynı zamanda itiraz sonunda veya itiraz yoluna başvurmadan doğrudan doğruya söz konusu kararın iptali için yargı yoluna da başvurma hakkına sahiptirler. Bu durumda kesin olduğu kabul edilen bir meclis kararına karşı önce itiraz yoluna, ardından yargıya ve onun ardında temyize başvurulması mümkün olmaktadır. Bir kararın uygulanıp uygulanmayacağının bu şekilde uzun süre belirsizlik içinde kalmasını önlemek ve bu tartışmayı daha kısa sürede ve daha pratik bir şekilde çözüme kavuşturmak için, itiraz yerine normal dava açma süresi içinde[258] yargıya başvurulabileceğinin kabul edilmesi daha uygun olabilir[259].

Şuanda itiraz konusunda tartışmalara neden olan diğer bir durum ise, 73. maddeye göre meclisinin kesin kararlarına karşı itirazın ancak belediye başkanı ve ilgililer tarafından yapılabileceğine ilişkin düzenlemedir. Genel olarak ilgililer, meclis kararıyla kişisel bir hak veya menfaati ihlal edilen ve zarar gören kişilerdir. Fakat doğrudan kişisel bir menfaati zarar görmese bile, sadece hukuka ve kamu yararına aykırılığı ileri sürülerek, bu maddeye göre meclis kararına itiraz edilip edilemeyeceği yoğun tartışmalara neden olmaktadır[260]. Meclis tarafından alınacak her kararın, herkes tarafından itiraz ve dava konusu yapılmasına olanak tanımak, bu hakkın konuluş amacı dışında siyasi mücadele aracı olarak kullanılmasına ve dolayısıyla karar ve yönetim mekanizmanın işlemez hale gelmesine yol açabilir. Bu nedenle meclis kararlarına karşı itiraz veya dava açma hakkının, kapsamını belirsiz bir şekilde genişletmek yerine, genel dava açma koşulunda olduğu gibi yarar kriteriyle sınırlandırmak daha uygun olacaktır. Ancak belediye meclisinin bir park alanının inşaat alanına çevrilmesi gibi sonradan dönülmesi oldukça güç veya imkansız olan kararlarına karşı ise, yerel halka veya

[258] İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesine göre, idari işlemlere karşı dava açma süresi, özel kanunlarda ayrı bir süre öngörülmeyen durumlarda 60 gündür.
[259] **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY**, s.231.

mahalle halkına belli bir çoğunlukla itiraz veya dava hakkı tanınabilir. Örneğin o beldedeki seçmenlerin %15 veya 25'nin imzasıyla yerel halka, bu tür meclis kararlarına karşı itiraz etme veya dava açma hakkı tanınabilir. Yine sivil toplum örgütleri de ancak bu oranda üyeye sahip ise ve yetkili organlarınca bu yönde karar almışlarsa dava açabilmeli veya itirazda bulunabilmelidir[261].

Belediye meclislerinin kesin kararlarına karşı yukarıda önerildiği şekilde, itiraz yolu kaldırılarak sadece dava açma hakkının tanınması durumunda, 73. maddenin son cümlesiyle valiye tanınan, itiraza konu olan meclis kararının uygulanmasını itiraz sonuçlanıncaya kadar durdurma yetkisinin de yargı makamlarına bırakılması uygun olacaktır. Mülki idare makamlarının, kesin kararların uygulanmasını doğrudan doğruya durdurma yetkisine değil, iptalini ve gerek gördüklerinde yürütmenin durdurulmasını yargıdan isteme yetkisine sahip olmaları yeterli olmalıdır[262].

Belediye meclisinin onaya tabi olmayan kesin kararlarına karşı, itiraz dışında 74. maddeyle diğer bir denetim yolu daha öngörülmüştür. 1580 sayılı BK.'nun 74. maddesine göre, olağan ve olağanüstü toplantılar dışında veya görev ve yasal yetki dışında ya da kanun ve tüzüklere aykırı olarak alınan meclis kararları, il merkezi dışındaki belediyelerde valinin başvurusu üzerine İl İdare Kurulunca, il merkezi belediyelerinde ise İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay tarafından incelenerek onaylanır veya iptal edilebilir. Ancak maddede başvuru için bir sürenin öngörülmemiş olması, bu yetkinin her zaman mı yoksa belli bir süre içindemi kullanılması gerektiği konusunda tartışmalara neden olmaktadır. Hem bu tür tartışmalara son vermek hem de meclis kararlarının uzun süre hükümsüz bırakılma olasılığı altında kalmasını önleyerek, hukuki işlem güvenliğini sağlamak için[263], bu konuda şöyle bir değişiklik yapılması uygun olabilir: 1982 Anayasasının 150, 151 ve 152. maddelerinde yasaların anayasaya aykırılığının ileri sürülmesinde olduğu gibi, yasalara aykırı görülen belediye meclis kararlarına karşı doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, 60 günlük bir süreyle sınırlandırılabilir. Böylece idari dava açma süresiyle

---

[260] Bu konuda tartışmalar için bkz.: **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.83-89; **TAŞDEMİR/ÖZKEPİR,** s.83; Zühal **DÖNMEZ,** 1580 Sayılı K.'nun 73. ve 74. Maddeleri Üzerine, s.30.

[261] **ÜNÜSAN,** Avrupa'da Yerel Yönetimler, s.146; T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMME, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.141.

[262] **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY,** s.231.

[263] Zühal **DÖNMEZ,** 1580 Sayılı K.'nun 73. ve 74. Maddeleri Üzerine, s.32; **GÖZÜBÜYÜK,** Yönetim Hukuku, (1996), s.394.

de paralellik de sağlanmış olacaktır. Fakat yine,1982 Anayasasının 152. maddesine göre yasaların genel mahkemelerde görülmekte olan bir dava sırasında defi yoluyla Anayasaya aykırılığının ileri sürülmesinde olduğu gibi, belediye meclisi tarafından alınan ve iptali istenebilecek bir kararının bu prosedüre göre iptali istenmeyerek yürürlük kazanması ve daha sonra da uygulamaya konulması durumunda, bu kararın uygulanmasından hakları zarar gören kişilere her zaman iptalini isteme hakkı tanınabilir.

Ya da diğer bir çözüm olarak, itiraz başvurusu ile hükümsüzlük başvurusu birleştirilebilir. Bu çalışmada önerildiği şekilde sınırlı sayıda belirlenerek vesayet makamlarının onayına tabi tutulan konular dışında kalan ve dolayısıyla kesin olan meclis kararlarına karşı, mülki amire, belediye başkanına, meclisi üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki meclis üyelerine, karardan bir hak veya menfaati zarar görenlere ve karardan sübjektif hakları zarar görmese dahi yerel halkın %15-25'lik belli bir çoğunluğuna genel kamu yararına dayanarak, 60 gün içinde doğrudan doğruya iptal davası açma ve gerektiğinde yürütmenin durdurulmasını isteme hakkı tanına bilir. Bu çalışmadaki öneride meclis kararlarının büyük çoğunluğu doğrudan doğruya yürürlüğe gireceğinden, mülki makamların yargıya başvurma yetkisi 74. maddedeki gibi sadece yasa ve tüzüklere aykırılıklarla sınırlandırılmamalı, kararların gönderildiği mülki amir toplum yararına veya kamu düzenine aykırı gördüğü kararlara karşı da yargıya başvurabilmelidir[264].

Görüldüğü gibi, belediye meclisi toplantıları, gündemin hazırlanması ve ilanı, karar yeter sayısı, komisyonların oluşumu ve işleyişi ve vesayet denetimi ile ilgili mevzuat hükümleri oldukça eskimiştir. Karşılaşılan ve saptanan boşlular yargı kararları, bakanlık genelge ve mütalâaları ile doldurulmaya çalışılmaktadır. Bunun yerine mevzuatın yeniden gözden geçirilerek, günün ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yeniden düzenlenmesi daha uygun olacaktır.

---

[264] **PİRLER/TORTOP/BAŞSOY**, s.230,231.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Toplumun yoğun olarak yaşadığı alanların yönetimini üstelenen belediyelerin sağlıklı bir şekilde işlemesi ve toplumu yakından ilgilendiren yerel ortak nitelikli hizmetlerin ihtiyaçlara ve önceliklere uygun olarak yürütülmesi, bu kurumları oluşturan organların her birinin üzerine düşen işlevleri etkin bir biçimde yürütmelerine bağlıdır. Belediyelerde kamu politikalarını oluşturmakla görev ve yetkili olan belediye meclislerinin etkinliği ise, büyük ölçüde yerel seçilmiş temsilcilerin niteliklerine ve çalışma koşullarına bağlı bulunmaktadır.

Dolayısıyla belediyelerde etkinliğin sağlanması ve yerel demokrasinin gelişimi için, öncelikle belediye meclisi üyelerinin niteliklerini, hak ve yetkilerini doğrudan ve dolaylı olarak belirleyen kuralların, öngörülen amaçlara uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Bu açıdan belediye meclislerinin oluşumu, hukuki statüsü, görev ve yetkileri ile toplantı ve çalışma yöntemine ilişkin yürürlükteki düzenlemeler değerlendirildiğinde bir takım sorunların yaşandığı görülmektedir. Bu sorunların her biriyle ilgili tartışmalar ve bunlara ilişkin geliştirilen çözüm önerileri ilgi bölümlerde ayrıntılı ve gerekçeli bir şekilde belirtilmiştir. Bunlardan meclisin oluşumu, hukuki yapısı, görev ve yetki alanı ile toplantı ve çalışma koşullarını belirleyen temel öneriler özetle şöyle sıralanabilir:

Meclisin Oluşum Ve Hukuki Statüsü İle İlgili Öneriler

Seçilme yeterliliği ve adaylık koşulları ile ilgili düzenlemeler, uygulanan seçim sistemi, seçilmişlere tanınan hak ve yetkiler ve sahip olunan hukuki statü, şüphesiz meclis üyelerinin etkinliğini ve performansını belirleyen önemli unsurlardır.

Günümüzde belediye meclislerinin seçimi(oluşumu) ile ilgili düzenlemeler, başta Anayasa ve 1580 sayılı Belediye Kanunu olmak üzere, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi kanunu, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler, Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanunu ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun gibi, çok sayıda değişik mevzuata yayılmış ve oldukça karmaşık bir nitelik kazanmıştır. Bu durum uygulamada bir çok tartışma ve ikilemlere neden olmaktadır. Yerel seçimlerle ilgili tüm düzenlemelerin sistematik bir şekilde tek bit

yasada toplanması, hem uygulayıcılar hem de vatandaşlar açısında çok daha uygun olacaktır.

Yerel demokrasinin hayata geçirilmesi bakımından, seçilebilme koşullarının seçilebilme özgürlüğünü kısıtlamaması kadar, seçilme yeterliliğine sahip olan ve aday olmak isteyenler arasından, aday listelerinde yer alacakların belirlenmesi yöntemi de son derece önemli bir konudur. Yürürlükteki düzenlemelerde öngörülen seçme ve seçilebilme koşulları, yerel demokrasinin gelişimi ve belediye meclislerinin etkinliği açısından önemli bir kısıtlama getirdiği söylenemez. Bilakis bu açıdan bazı eksikliklerin olduğu söylenebilir. Örneğin seçimin başlangıcından önce en az altı aydan beri o seçim çevresinde oturuyor olmak ve halen belediyeye herhangi bir iş taahhüt etmemiş veya taahhüt etmiş bulunanların ortağı ya da kefili olmamak veyahut da bu nedenlerden dolayı borçlanmamış olmak gibi koşullar önceden varken, 1993'te yapılan bir değişiklikle kaldırılmışlardır.

Bu düzenleme seçilme özgürlüğünün genişletilmesi açısından olumlu bir gelişme gibi görünse de, yerel siyasal ahlâkın yozlaşmasına neden olabilecek niteliktedir. Yine beldeyi ve beldenin sorunlarını tanıma ve belde halkının seçeceği kişileri tanıması açısından altı ayın dahi yeterli olmayacağı gerçeğine rağmen, seçimin başlangıcından önce en az altı aydan beri o seçim çevresinde oturuyor olmak koşulunun yasadan çıkarılmış olması, seçme özgürlüğü ve yerel demokrasinin gelişimini olumsuz yönde etkileyecektir.

Belediye meclis üyeliğine seçilebilmek için, seçilme yeterliliğine sahip olmak gerekli, fakat yeterli değildir. Ayrıca adaylık koşullarına sahip olmak ve bağımsız ya da bir siyasi partiden aday olmak gerekmektedir. Meclislerin etkinliği ve yerel demokrasinin gelişimi bakımından, aranan seçilebilme koşulları önemli bir kısıtlama getirmemesine rağmen, adaylık koşullarını ve aday belirleme yöntemlerini düzenleyen kurallar, bu açıdan önemli bazı sakınca ve sorunlara neden olmaktadır. Örneğin kamu görevlilerinin adaylığına ilişkin kısıtlamalar ve aday listelerinde yer alacak isimlerin parti örgütleri tarafından belirlenmesi yöntemi, adayların niteliğini ve yerel halkın seçme özgürlüğünü önemli ölçüde olumsuz yönde etkilemektedir.

Devlet ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ile bunlara bağlı daire ve müesseseler, iktisadi devlet teşekkülleri ve bunların kurdukları müesseseler ve

ortaklıkları ile kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlar, görevlerinden istifa etmedikçe aday olamamakta ve aday gösterilememektedirler. Bu koşul, toplumun bilgi ve deneyimli geniş bir kesiminin yerel meclislerde görev almalarına dolaylı olarak engel olmaktadır. Çünkü maaşı dışında herhangi bir geliri olmayan bir kamu görevlisinin, salt belediye meclis üyesi adayı olmak için görevinden istifa etmesi, normal koşullarda düşünülebilecek bir davranış değildir. Böylece kamu görevlilerinin aday olabilmeleri için istifa koşulunun olması, seçilme hakkına sahip geniş bir kesimin, bu hakkının dolaylı olarak elinden alınması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum yerel demokrasinin gelişmesi ve yerel yönetimlerin sağlıklı işleyebilmesi açısından bir takım olumsuzluklara neden olmaktadır.

Dolayısıyla tarafsızlığın sağlanması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde siyasi düşüncelerle ayrım yapılmaması gibi bir takım haklı gerekçelerle yapılan bu düzenlemenin, yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Fakat kamu görevlilerinin her fırsatta siyasi görüşünü ön plana çıkaracak şekilde politize edilmesi ve her platformda bunu açıklamalarına izin verilmesi ve teşvik edilmesi, yürüttükleri görevler açısından, yarardan çok zarar getirebilir. Bu nedenlerle kamu görevlilerinin siyasi faaliyette bulunma yasağı kural olarak devam etmeli, ancak yapılabilecek siyasi faaliyetler il genel meclisi üyeliği ve belediye meclisi üyeliği gibi örnekleme yöntemiyle belirtilmelidir. Bu doğrultuda güvenlik güçleri mensupları ve hakim ve savcılar gibi, görevleri gereği siyasetten uzak kalmaları zorunlu olanlarla ilgili olarak, yine yerel meclis üyeliğine aday olabilmek için görevlerinden çekilme zorunluluğu devam etmelidir. Bunların dışında kamu kurumlarında memur ve işçi olarak çalışan kişiler, yerel meclis üyeliği için istifa etmeden aday olabilme ve seçildikleri takdirde, temsille ilgili görevlerini yürütürken asıl işlerinden izinli kabul edilmelidirler. Aynı şekilde özel kurumlarda her ne sıfatla olursa olsun çalışanlar için de, yasal olarak benzer bir çözüm getirilmelidir. Bu sorun, tüm meslek ve iş kollarında çalışanları tatmin edecek bir çözüme kavuşturulmadığı sürece, yerel meclislerde çeşitli meslek kategorilerinin dengeli bir temsilinin sağlanması mümkün değildir.

Adaylık konusunda seçilmişlerin niteliği ve meclisin etkinliği bakımından sorun olan diğer bir durum, uygulanmakta olan aday belirleme yöntemidir. İki türlü adaylık söz konusudur. Ya belli bir siyasi partiden aday olunabilmekte veya bağımsız olarak aday olunabilmektedir. Ancak her ne kadar seçilme yeterliliğine sahip olan ve 2972

sayılı Kanunun adaylık için aradığı koşulları ve nitelikleri taşıyan herkes, bir seçim çevresinden bağımsız olarak aday olabilir ise de, şu andaki siyasal ve hukuki yapı içinde, bağımsız olarak seçilebilmek ve meclis ve komisyonlarda bir etkinlik gösterebilmek oldukça zordur. Dolayısıyla yerel demokrasinin önemli can damarlarından biri, siyasi partilerin aday belirleme sürecinde atmaktadır. Gerçekten siyasi partilerin, aday listelerini adaylık için başvuranlar arasından, hangi kriterlere göre ve nasıl bir yöntemle belirleyecekleri konusu, demokrasinin son derece önemli bir sorunudur.

Ülkemizde yürürlükteki yasal düzenlemelere göre, bu sorunun çözümü, şu anda siyasi partilerin kendi tercihine bırakılmıştır. 2820 ve 2839 sayılı Kanunlar başlangıçta aday tespitinde önseçim yöntemini zorunlu öngörürken, daha sonra yapılan değişikliklerle bu zorunluluk kaldırılarak partilerin tercihine bırakılmıştır. Başka bir deyişle şu anda, belediye meclis üyesi adaylarının belirlenmesi, genel olarak yerel parti teşkilatlarının üst yönetimlerine bırakılmış demektir. Temsili demokrasilerde, seçimlerin kendisi kadar önemli olan aday belirleme işleminin, bu şekilde kapalı kapılar ardında parti kurmaylarınca yapılması, demokratik olması bir yana, sistemi yozlaştırarak işleyişini bozmaktadır. Çünkü bu durum da halkın seçme özgürlüğü siyasi parti teşkilatları tarafından belirlenen adayları onaylamak veya reddetmekten öteye geçmediği gibi, meclis üyeliğini kazanıp kazanmamak da parti teşkilatlarınca belirlenen aday listelerinde ön sıralarda yer alıp almamakla özdeşleşmektedir.

Demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez unsurları olarak görülen siyasi partilerin, kendilerinden beklenen bu işlevi yerine getirebilmeleri için, öncelikle bu kurumların iç işleyişinin demokratik ilkelere uygun hale getirilmesi gerekir. Daha sonra siyasi parti üye kayıtlarının sağlıklı bir şekilde tutulmasını sağlayacak değişiklikler yapılarak, aday tespitinin sadece delegelerin değil, partiye kayıtlı tüm üyelerin katılımıyla yapılması gerekir[1]. Siyasi parti üye kayıtlarının ilgili bölümde açıklandığı şekilde sağlıklı bir biçimde tutulması durumunda, belediye meclis üyesi adaylarının önseçimle belirlenmesi, yerel demokrasinin gelişmesinde önemli bir adım oluşturacaktır. Belediye meclislerinin, bu şekilde belirlenecek adaylar arasından

[1] Önder **ŞENYAPILI**, "Yerel Yönetim Kararlarına Halkın Katılımı", Mimarlık, Y.15, S.151, 1977/II, s.77; Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, "Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi", Ankara-1997, s.28,59; Mustafa **DÖNMEZ**, "Siyasal Partilerde Aday Belirleme Süreci", TODAİE. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Erzurum 1996, s.36.

seçilenlerden oluşması, aynı zamanda belediye politikalarının belirlenmesinde geniş toplumsal kesimlerin yararının daha fazla gözetilmesi olasılığını arttıracaktır.

Ayrıca ve özellikle yerel düzeyde bağımsız aday olup seçilebilme ve parti dışı siyaset yapma olanağı genişletilmelidir. Çünkü siyasi partiler tarafından yapılacak aday tespitiyle ilgili ön seçimlere, ancak yine partiye kayıtlı üyeler katılabileceğinden ve dolayısıyla çeşitli nedenlerle siyasi partilere üye olmaktan çekinen toplumun büyük bir kesimi aday tespit sürecinin dışında kalmış olacaktır. Sonuçta ön seçimin zorunlu olması durumunda bile, adaylar sınırlı bir seçmen kitlesi tarafından belirlenmiş olacaktır. Bağımsız aday olma ve seçilebilme yolunun kolaylaştırılması, aday belirlemesi sürecindeki bu sınırlı demokrasiyi genişletmiş olacaktır. Örneğin ABD.'de bazı kentlerde belediye meclis üyelerinin seçimi tamamen partilerden bağımsız olarak yapılmaktadır[2].

Yerel demokrasinin önceliklerinden ve önemli niteliklerinden biri, yerel yönetim kuruluşlarının, yerel halkın serbest iradeleriyle seçilen organlar tarafından yönetilmesidir. Bu organların oluşumuna vatandaşların gerçek iradelerinin yansıması ise, ancak güvenli, tarafsız, adil ve dürüst bir ortam içinde ve belirli aralıklarla yapılan seçimlerle mümkün olmaktadır. Bu açıdan belediye meclisi seçimleriyle ilgili şuandaki düzenlemelere baktığımızda, belediye meclisi seçimlerinde, her beldenin(büyük şehirlerde her ilçenin) bir seçim çevresi olduğu ve onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sisteminin uygulanacağı belirtilmektedir (2972 sayılı K.m.3,4). Uygulanan bu sistem ise, günümüzde yerel demokrasinin gelişimi ve belediye meclislerin etkinliği açısından bir takım temsil sorunlarına neden olmaktadır. Örneğin her kasaba ve şehrin bir seçim çevresi olarak kabul edilmesi ve partiler adaylarını listeler halinde sunması, hemşehrilerle meclis üyeleri arasında, ne seçim ne de çalışma sürecinde yeterli bir bağ ve ilişki kurulamamasına neden olmaktadır. Bu uygulama sonuçta meclis üyelerinin seçim ve çalışmalarında, yerel parti teşkilatları ve bazı çıkar gruplarının en etkin faktör olarak yer almalarına yol açmaktadır. Yine nispî temsil sisteminin, % 10 barajlı D'Hondt türünün uygulanmakta olması, çok sesli ve çok partili toplumsal ve siyasal yapımıza pek uygun düşmemektedir. Bu durum meclislerde genellikle iki veya üç partinin temsil edilmesine, diğer görüşlerin dışlanmasına neden olmaktadır.

---

[2] T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması", 2. Baskı, İstanbul-1994, s.13.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Oysa belediye yönetiminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi ve yerel demokrasinin gelişmesi için, yerel halk ile temsilciler arasındaki yabancılaşmayı kaldırarak, hem seçim hem de çalışma sürecinde, halk ile aday ve seçilen temsilciler arasında tutarlı bir ilişkinin kurulmasına yardımcı olacak ve meclis üyelerinin halka karşı sorumluluk bilincini geliştirecek bir sistemle seçilmeleri gerekir. Yine oluşturulacak seçim sisteminin, kentlerimizin çok sesli ve çok renkli sosyal ve siyasal yapısına uygun olarak, eşitlik ilkesini çok fazla zedelemeden mecliste temsil edilmesini sağlayacak bir kombinasyona sahip olmalıdır. Belediyelerde yürütme organı, ayrıca halk tarafından doğrudan seçildiği için, yönetimde istikrarın sağlanması, ulusal düzeyde olduğu kadar, meclisin oluşumuna bağlı değildir. Dolayısıyla yerel düzeyde temsilde adaletten ödün verilmesini gerektirecek çok önemli bir neden olmadığından, oluşturulacak seçim sistemi, çok yüksek olmayacak %2 veya %3'lük bir oranın üstündeki farklı görüşlerin temsiline olanak tanımalıdır.

Bu temel düşünceler ve belediye meclisi üyelerinin, mahalle esasına göre seçilmesi yönünde yoğunlaşan öneriler[3] dikkate alındığında, belediye meclisi seçimlerinde uygulanacak seçim sisteminin mahalleyi esas alan dar bölgeli ve düşük barajlı unsurları içeren bir kombinasyona sahip olması gerekmektedir. Yerel siyasal düzeydeki bu tür ihtiyaçlar ve şimdiye kadar geliştirilen seçim sistemi türleri göz önüne alınıp, değişik alternatifler değerlendirildiğinde, belediye meclisi seçimleri için en uygun seçeneğin dar bölgeli, iki turlu, nispi takviyeli ve düşük oranda barajlı karma bir seçim sisteminin oluşturacağı sonucuna varılmaktadır[4]. Bu sistemde hem seçmenlere, hem de seçildikten sonra temsilcilere, hem daha fazla özgürlük hem daha fazla etkinlik tanındığından, yerel demokrasinin sağlıklı bir şekilde işlemesi ve gelişmesi için uygun bir araç oluşturabilir.

Yürürlükteki düzenlemelere göre, belediye meclis üyelerinin sayısı beldenin büyüklüğüne, yani nüfusuna göre değişmektedir. Fakat meclis üye sayısındaki artış, nüfus artışıyla orantılı bir şekilde değil, 2972 Sayılı K.'nun 5. maddesinin "b" bendinde gösterildiği şekilde artmaktadır. Söz konusu düzenlemede nüfusu 1.000.000'dan yukarı

---

[3] Belediye meclisi üyeliği seçimlerinde, seçim çevresinin mahalle kabul edilmesi yönünde yoğun bir görüş birliği vardır. Başta KAYA Projesi Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu olmak üzere(**TODAİE**, "Kamu Yönetimi Araştırması/Yerel Yönetimler Araştırma Gurubu Raporu", Ankara-1992, s.136), bir çok araştırmacı aynı yönde görüş ileri sürmektedir.

[4] GÜRSEL, bu sistemi, parlâmento seçimleri için yaptığı seçim sistemiyle ilgili çalışmasında, "Nispi Takviyeli İki Turlu Dar Bölgeli Seçim Sistemi" olarak isimlendirmektedir(Seyfettin **GÜRSEL**, "Seçim Sistemi Tartışması ve İki Turlu Sistem", TÜSİAD Yayını, İstanbul-1996, s.18).

olan beldelerde meclisin 55 üyeden oluşacağı belirtilmiş ve durulmuştur. Özellikle büyük şehirlerde bu sayı yetersiz kalmaktadır. Yukarıda seçim sistemine ilişkin öneriler konusunda belirtildiği gibi, mahallelerin objektif kıstaslara dayanan standart bir yapıya kavuşturulması ve belediye meclisi seçimlerinin bu şekilde oluşturulan mahalle esasına göre yapılması durumunda, belde nüfusu ile meclis üye sayısı arasında daha tutarlı bir orantı sağlanabilir.

Meclis üyelerinin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmelerini sağlayabilmek için öncelikle demokrasinin ön gerekleri olarak nitelendirilen seçme ve seçilme özgürlüğü önündeki çeşitli kısıtlamaların kaldırılması ve seçim sisteminin amaçlar doğrultusunda yukarıdaki gibi yeniden düzenlenmesi gerekli, fakat yeterli değildir. Ayrıca seçilmişlerin sosyal ve ekonomik hakları ve çalışma koşulları, uygun statü ve toplumsal refah olanaklarının da geliştirilmesi gereklidir. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın, konuya ilişkin görüşünde, "...topluma hizmet eden seçilmiş temsilcilerin, tüm sosyal ve mesleki kategorilerin, aşırı mali fedakârlıklar yapmaya mecbur kalmaksızın, seçimlik görevlere eşit olarak gelmelerini sağlamak için, iş yüklerine göre ödüllendirilmelerinin esas olması gerektiği" belirtilmektedir[5]. Dolayısıyla belediye meclis üyelerine sağlanan en önemli mali haklardan birini oluşturan huzur hakkı konusunun, 70 bin nüfus sınırının kaldırılması ve miktarının belirlenmesi gibi açılardan yeniden ele alınması gerekmektedir. İlk olarak, belediye meclis üyelerine huzur hakkı ödenebilmesine ilişkin, beldenin nüfusunun 70 binden yukarı olması koşulu kaldırılmalıdır. İkinci olarak, belediye meclis üyelerine ödenecek huzur hakkı (veya diğer adıyla toplantıya katılma ödeneği), gerçekçi olmalıdır. Meclis üyesinin, meclis çalışmaları dolayısıyla yapacağı muhtemel giderleri ve belli bir süre özel işinden ayrı kalması dolayısıyla muhtemel kazanç kaybını karşılayacak düzeyde olmalıdır. Tüm belediyeler, nüfus ve diğer özelliklere göre devlet memurlarına benzer bir şekilde derecelendirilerek, gerçeklere ve yerel özelliklere uygun bir huzur hakkı miktarı belirlenebilir. Ayrıca herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tâbi olmayan meclis üyelerinin, görev süresince devlet memurları gibi tedavi giderlerinden yararlandırılmalarında fayda vardır.

---

[5] Enis **YETER** / Mustafa **DÖNMEZ**, "Avrupa Konseyi'ne Üye Ülkelerde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Seçilmiş Temsilcilerinin Statüleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım-1995, s.69.

1580 sayılı BK.'nun 26.maddesi ile 2972 sayılı K.'nun 17. maddesinde milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği ve köy muhtarlığı gibi görevlerin belediye meclis üyeliği ile birlikte yürütülemeyeceği düzenlenmektedir. Gerçekten bir kişinin birden fazla seçimlik görevi birlikte üstlenmesi, hem yerel demokrasinin geniş bir tabana yayılması hem de bu görevlerin yeterli özen ve verimlilikle yürütülmesi açılarından pek uygun olmayabilir. Ancak konunun yasalardaki düzenleniş biçimi bir takım tartışma ve olumsuzluklara yol açmaktadır. Örneğin tartışmasına ilgili bölümde değinildiği üzere şuanda yürürlükteki mevzuata göre, mahalle muhtarlığı ile belediye meclis üyeliğinin bir şahıs üzerinde birleşmesi yasal olarak mümkün değildir. Oysa kent yönetiminde mahalle biriminin yüklenmesi gereken fonksiyonlar dikkate alındığında, mahalle muhtarı veya ihtiyar heyeti üyesinin, belediye meclisi üyeliğine seçilmesi durumunda, bu iki görevi birlikte yürütmesinde herhangi bir sakınca olmaması gerekir. Hatta bugün bu birlikteliğin gerekliliği yoğun bir şekilde savunulmaktadır[6]. Dolayısıyla en azından mahalle muhtarlığı ile belediye meclis üyeliği, bir şahıs üzerinde birleşmeyecek görevler olmaktan çıkarılması gerekir.

Bununla beraber, Ticaret ve Sanayi Odaları gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, yönetim kurulu başkan ve üyelerinin belediye meclis üyeliğiyle birleşmemesi gerekir. Tartışmalara ilgili bölümde değinildiği üzere, şuanda bu kurumların yönetim kurulu başkan ve üyelerinin görevlerinden istifa etmeden belediye meclis üyeliğine aday olmalarına ve seçilmelerine yasal olarak herhangi bir engel yoktur. Fakat bu kuruluşların yönetim kurulu başkan ve üyelerinin yaptıkları görevlerin nitelikleri dikkate alındığında, söz konusu görevlerin aynı kişi üzerinde birleşmesi, her iki görevin gerekleri açısından pek uygun düşmemektedir. Üyelerinin hak ve çıkarlarını gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerde bulunan ve bu yönde bir baskı grubu olarak siyasal organları etkileyecek girişimlerde bulunabilecek olan bu kurumların yöneticileri, yerel karar organlarında aynı anda görev aldıklarında, ne ölçüde belde halkının menfaatlerini koruyabileceklerdir? Zira bu tür örgütlü gruplar yerel meclislerde zaten en

---

[6] Cevat **GERAY**, "Kent Yönetimi İçin Yeni Yaklaşımlar ve Komşuluk(Mahalle) Biriminin Önemi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım-1995, s.34 vd.; Abdullah **ASLANER**, "Mahalle Muhtarlığı ve Kuruluşu", Türk İdare Dergisi, S.400, Eylül-1993, s.209; Mustafa **DÖNMEZ**, "Mahalle Yönetiminin(Muhtarlığının) Kuruluşu, Organları ve İşlevi Üzerine Bir İnceleme", İller ve Belediyeler Dergisi, Aralık-1996, s.632; Ruşen **KELEŞ**, "Yerinden Yönetim ve Siyaset", Cem yayınevi, 2. Baskı, İstanbul-1994, s.227.

yüksek oranda temsil edilmektedirler[7]. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'nın 18 Ekim 1983 tarihinde kabul ettiği, "Yerel ve Bölgesel Seçilmiş Temsilcilerin Statüsü ve Çalışma Koşulları Belgesi" esas alınarak ülkemiz için hazırlanan "Yerel Seçilmiş Görevlilerin Hak ve Ödevleri Bildirgesi"taslağına göre, yerel seçilmiş görevlilerin hiçbir özel çıkar gözetmemesi, görev ve sorumluluklarıyla çatışan hiçbir girişimde bulunmaması ve kamu ya da özel hiçbir kurumun çıkarını temsil etmemesi önerilmektedir[8]. Dolayısıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başkan ve üyelerini adaylığı konusu, 1580 sayılı BK.'nun 26. maddesinin 1. fıkrası veya Sendikalar Kanunun 37. maddesindeki gibi düzenlenebilir. 5.5.1983 tarih ve 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 37. maddesine göre, yerel veya genel seçimlerde aday olan sendika yöneticilerinin sendika organlarındaki görevleri, adaylık süresince askıda kalmakta, seçilirlerse düşmekte, seçilemezlerse devam etmektedir.

Önemli görevler ve sorumluluklar yüklenen belediye meclisinin ciddiyetinin ve saygınlığının devam ettirilebilmesi için, öncelikle bu organın üyelerinin sorumsuz davranışlarının yaptırımsız kalmaması gerekir. Söz konusu yaptırımın uygulanması meclis kararına bağlı olduğu için uygulanma şansı azalmaktadır. Dolayısıyla bu yaptırımın uygulanması meclis kararına bırakılmamalı, durumun saptanmasıyla doğrudan doğruya bu sonucu doğurmalıdır.

Belediye meclis üyeliği istifa, birbirini takip eden üç toplantıya özürsüz olarak katılmama nedeniyle istifa etmiş sayılma, üye olma koşullarından birinin kaybedilmesi ve meclisin yargı kararıyla feshedilmesi hallerinde sona ermektedir. Meclisin feshi dışındaki diğer sona erme nedenleri, 1580 sayılı BK.'nun 30. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin bazı yönlerden eksik ve yetersiz kalması, uygulamada birtakım tartışma ve sorunlara neden olmaktadır. Örneğin, söz konusu maddede sadece birbirini takip eden üç toplantıya katılmama halini düzenlenip, devamsızlığın belli aralıklarla sürmesi durumunda herhangi bir yaptırım öngörülmemektedir. Oysa bu hükmün konulmasındaki amaç, meclis üyelerinin özürsüz olarak toplantılara katılmamak suretiyle meclis çalışmalarını aksatmalarını önlemektir. Belli aralıklarla katılmama durumu da, en az kanunda öngörülen durum kadar meclis çalışmalarını

[7] Ruşen **KELEŞ** / Can **HAMAMCI**, "Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri", Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Merkezi, Ankara-1994, s.18.

[8] TC. Başbakanlık, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı / IULA-EMM, "Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi", Kent Basımevi, 2.Baskı, İstanbul-1994, s.219.

aksatabilir. Dolayısıyla bir toplantı döneminde toplam beş gün veya bir çalışma yılında toplam on gün meclis toplantılarına katılmama durumlarında da benzer bir yaptırım uygulanabilmelidir.

Belediye meclisi üyeliğinin sona ermesine neden olan diğer bir durum ise belediye meclisinin feshidir. 1580 sayılı BK.'nun 53.maddesine göre, belediye meclisi; (1)- Kanunen belli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa, (2)- Kanunen belli olan yerden başka bir yerde toplanırsa, (3)- Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratırsa, (4)- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararıyla fesholunabilecektir. Günümüzde meclisin feshine ilişkin bu düzenleme ve özellikle üçüncü bent dışındaki fesih nedenleri, gereksiz ve antidemokratik oldukları yönünde önemli eleştiriler almaktadır. Bu eleştirilerin bir kısmına katılmak mümkün değil ise de, bir çoğunda da haklılık payı vardır. Özellikle üçüncü bent dışındaki fesih nedenleri tamamlayıcı unsurlarla açıkça tanımlanmadığından amaç dışı yorumlara neden olmak tadır. İkinci ve üçüncü bentler içinde ayını durum söz konusudur.

Fakat bu hükümlerle, yerel meclislerin yerel hizmetleri ilgilendirmeyen günlük kısır siyasi tartışmalara girmeden ve görevlerini aksatmadan bir düzen ve disiplin içinde yürütmeleri ve meclis görüşmelerinin açıklığının sağlanması gibi son derece önemli toplumsal çıkarların korunması amaçlandığından, yapılması gereken uygulamada yanlış yorumlandığı için 53. maddenin tamamen kaldırması değil, bu deneyimlerden yararlanarak söz konusu maddenin meclis çalışmalarını kısıtlayacak şekilde amaç dışı yorumlanmasını önleyecek ve aynı zamanda meclisin dağıtılmasını gerektiren yasaya aykırılıkları da yaptırımsız bırakmayacak biçimde düzenlenerek devam ettirilmesidir. Örneğin bu açıdan her bir fesih nedeni ile ilgili olarak yapılması gereken düzenlemelerin ayrıntısı ve gerekçesi yukarıda ilgili başlıklar altında anlatıldığı üzere, öncelikle maddede geçen "yasal toplantı yeri", "siyasi mesele" ve "siyasi temenni" kavramları açıklayıcı ve sınırlayıcı unsurlar eklenerek daha net olarak tanımlanmalıdır. Bu şekilde söz konusu madde, basit gerekçelerle ve her fırsatta meclisin dağıtılmasına olanak tanımayacak biçimde düzenlenerek devam ettirilmelidir. Meclis üyeleri bazı yanlışlıkları yaptıkları zaman görevlerinin sona ereceğini bilmeli ve bu ciddiyetle işlerine sarılmalıdırlar.

Daha önceki düzenlemede 53. maddeye göre yargı kararıyla feshedilen belediye meclisi üyelerinin tekrar aynı göreve seçilmeleri yasaklanmıştı. 27.12.1993 tarihinde, 3848 sayılı Kanunun 1.maddesiyle, bu yasağı düzenleyen 2. fıkra yürürlükten kaldırılmıştır. Gerçekten meclisin feshini gerektiren işlemlerle hiçbir ilgisi olmayan ve hatta feshi gerektirecek olayın gelişmesini oy ve düşünceleriyle önlemeye çalışan üyeler açısından bu yaptırımın varlığını açıklamak mümkün değildir. Çünkü aynı göreve bir daha seçilememek, siyasi bir cezadır ve değişiklikten önceki düzenleme, suçsuz kişileri de aynı cezaya mahkum ettiğinden kabul edilebilir bir düzenleme değildi. Fakat bu hükmün düzenlenmesi gerekirken, tamamen kaldırılması da aynı derecede yanlıştır. Zira suçsuz bir kişiyi cezalandırmak kadar, suçlu bir kişiyi cezalandırmamakta yanlıştır. Çünkü suçluyu cezalandırmamak toplumu cezalandırmaktır. Dolayısıyla bu hüküm, meclisin feshini gerektiren olay veya işlemin meydana gelmesine, bilinçli ve kasıtlı olarak katıldıkları kesin olarak saptanan belediye meclis üyelerinin, ömür boyu olmasa da en azından belli bir dönem tekrar aynı göreve seçilmelerini engelleyecek şekilde düzenlenmesi gerekir.

1580 sayılı BK.'nun 93. maddesinin (20.6.1987 tarih ve 3394 sayılı Kanun ile değişik) 3. fıkrasına göre, belediye meclis üyeleri hakkında görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar, söz konusu üye ya da üyeleri görevden uzaklaştırabilir. Haklarında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiası bulunan meclis üyelerinin, suça ilişkin delilleri yok ederek veya tanıklık yapabilecek kişileri etkileyerek gerçek durumun ortaya çıkmasını engellemelerini ve/veya suç işlemeye devam etmelerini önlemek gibi son derece haklı gerekçelerle öngörülen bu düzenleme, bazı yönleriyle bir takım sorunlara neden olmaktadır. Disiplin soruşturmasının kasıtlı olarak uzatılması veya yargılamanın zorunlu olarak uzaması hallerinde, belli bir süre görev yapmak üzere seçilen meclis üyeleri bu yolla uzun süre görevlerinden ayrı tutulabilmekte ve dolayısıyla geçici bir tedbir olarak görülen görevden uzaklaştırma sürekliye dönüşebilmektedir. Diğer taraftan görevden uzaklaştırma yetkisinin tüm belediye meclis üyeleri için İçişleri Bakanlığında olması, bürokratik yazışmaları arttırdığından, işlemler tamamlanıp ilgilinin görevden uzaklaştırılması sağlanana kadar, aradan 1-2 ay geçtiğinden, görevden uzaklaştırma amacı açısından anlamını yitirebilmektedir.

Bu gibi nedenlerle, görevden uzaklaştırmaya ilişkin mevcut düzenlemenin bazı yönleriyle yeniden ele alınması gerekmektedir. Örneğin 657 Sayılı DMK'nun 139. ve devamı maddelerindeki gibi idari soruşturma nedeniyle en fazla 2 ay görevden uzaklaştırma verilebilmesi ve durum yargıya intikal ettiğinde ise, aynı şekilde her iki ayda bir görevden uzaklaştırmanın gerekip gerekmediği gözden geçirilerek durumun devam edip etmemesine karar verilmesi uygun olabilir. Ayrıca görevden uzaklaştırma kurumuna yukarıdaki öneriler doğrultusunda güvence sağlayacak yeni unsurlar eklendikten sonra, ilçe ve kasaba belediye meclisi üyeleri hakkında görevden uzaklaştırma kararı verme yetkisinin valilere bırakılması önemli bir sakınca oluşturmayacağı gibi, gereksiz ve zaman alıcı bürokratik yazışmaları da ortadan kaldırmış olur.

Meclisin Görev Ve Yetki Alanına İlişkin Öneriler

Belediye meclislerine verilen görev ve yetkileri, belediye yönetiminin diğer iki organının görev ve yetkileri dikkate alınarak değerlendirildiğinde şöyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır:

Belediye yönetiminin en yetkili karar organı olarak belediye meclisinin sahip olduğu görev ve yetkiler, belediyelerin yürütmekle sorumlu olduğu hizmetler ve bu hizmetlerin yürütülmesine ilişkin karar ve uygulama yetkilerinin belediyenin organları arasındaki bölüşüm göz önüne alınarak değerlendirildiğinde, sistem içinde meclise tanınan ve meclisten beklenen fonksiyon ve amaçların gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak kapsama sahip olduğu söylenebilir. Belediye meclisi, belediye yönetiminin yürütmekle yükümlü olduğu hizmetlere ilişkin genel politikaların ve programların oluşturulması ve uygulanmasının denetlenmesi açısından gerekli yetkilerle donatılmıştır. Meclisin görev alanına ilişkin düzenlemelerin, kent yönetiminde kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğini zayıflatıcı veya kısıtlayıcı önemli bir etki yaptığı söylenemez.

Bununla beraber belediye encümenin çalışmaları üzerinde meclisin etkinliğini arttırıcı birtakım düzenlemelerin yapılmasında fayda vardır. İlk olarak, encümen yaptığı işlerle ilgili olarak, meclisin her dönem başı toplantılarında meclise bilgi vermesi zorunluluğu getirilebilir. İkinci olarak, encümende atanmış seçilmiş üyelerin durumu geniş bir tartışma konusu olmakla beraber, birçok konuda doğrudan doğruya karar alma

ve uygulama yetkisine sahip olan belediye encümeninde atanmış üyelerin seçilmiş üyelerle dengelenmesinde yarar vardır. Ayrıca zorunlu nedenler dışında encümenin meclisin yerine karar alması ve meclisin görevlerini yürütmesine olanak tanınmamalıdır. Belediye meclisinin görev ve yetki alanı çağdaş, demokratik ve güçlü bir belediye oluşumuna olanak sağlayacak şekilde yeniden gözden geçirilmelidir. Belediye örgütünün her organı kendi konumuna uygun ve üzerine düşen fonksiyonları en iyi yapacak bir şekilde düzenlenmelidir. Bunların dışında, belediye meclisinin toplantı süreleriyle ilgili kısıtlamalar kaldırıldığı takdirde, meclis encümen arasındaki görev bölüşümü yeniden düzenlenerek, encümenin yürütmeden çok karar işlem niteliğinde olan birtakım yetkileri belediye meclisine bırakılabilir. Hizmetlerin yürütülmesi ve ayrıntıya ilişkin olanların dışında genel nitelikteki tüm kararlar belediye meclisi tarafında alınmalıdır.

Meclisin Toplantı Ve Çalışmalarına İlişkin Öneriler

Belediye meclisleri yasalarla verilen görevlerini, yine yasalarla belirlenen zaman ve süreler içinde yaptığı olağan toplantılar ve önemli ve acele işlerin çıkması durumunda yaptığı olağanüstü toplantılarıyla yürütmektedir.

Belediye meclislerinin normal çalışmalarını sürdürdüğü olağan toplantılarının ne zaman yapılacağı ve ne kadar süreceği yasayla belirlenmiştir. Yılda üç dönem halinde yapılan 30 ve 15'er günlük toplantı süreleri içinde görüşmelerin tamamlanamaması durumunda, toplantı süresinin uzatılabilmesi valinin onayına bağlanmıştır. Bu süreler dışında toplantı yapılabilmesi, acele görüşülmesi gereken bir işin çıkması koşuluna bağlıdır. Yasayla belirlenen bu süreler dışında toplantı yapılması ise, bir fesih nedeni olarak kabul edilmiştir. Bu şekilde büyük küçük ayrımı yapılmadan tüm belediyelerin aynı statüye tabi tutulması ve olağan toplantıların zaman ve süresinin yasayla belirlenerek sınırlandırılması, özellikle büyük belediyelerde meclis çalışmalarını ve dolayısıyla meclisin etkinliğini kısıtlamaktadır.

Oysa belediye meclisi toplantılarının bu şekilde yılın üç ayına sıkıştırılması yerine, tüm yıl içine yayılması ve süre konusunda meclise daha geniş takdir yetkisi tanınması ihtiyaçlara daha uygun olacaktır. Örneğin ayrıntısı yukarıda açılandığı üzere, belediye meclislerinin seçimlerden sonraki ilk Pazar günü ve ondan sonra her yıl Eylül ayının ilk günü davetsiz olarak kendiliğinden toplanarak, ayda en az bir kez toplanmak üzere

yıllık çalışma programını yapması öngörülebilir. Böylece meclise hem yürütme organı üzerindeki denetim görevini daha etkin bir şekilde yapma olanağı sağlanmış olur, hem de belediye işlerinin karara bağlanmasında ve politikaların belirlenmesinde daha etkin rol alması sağlanmış olur.

Yürürlükteki düzenlemelere göre, belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantılarının gündemini hazırlama yetkisi kural olarak belediye başkanına verilmiştir. Meclis üyelerinin görüşülmesini istedikleri bir konuyu gündeme aldırabilmeleri ise, ancak bu önerinin meclisin çoğunluğunca kabul etmesiyle mümkündür(1580 sayılı BK. m.57/II). Dolayısıyla siyasi bir organ olan belediye meclisinde belediye başkanına muhalif olan ve azınlıkta kalan üyelerin önerilerinin gündeme alınması çoğu zaman mümkün olmayacaktır. Bu şekilde belediye meclisi gündeminin esas olarak belediye başkanı tarafından hazırlanması, meclisin başkan tarafından yönlendirilmesine ve dolayısıyla yerel kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğinin zayıflamasına neden olmaktadır.

Gündemin hazırlanmasında meclisin etkinliğini arttırmak için, meclis gündemini hazırlamak, toplantı ve çalışmaları yönetmek üzere, TBMM'de olduğu gibi(1982 Any. m.94/IV) aynı çoğunluk ve yöntemle kendi başkanını kendisi seçmeli ve belediyenin kararlar dairesi başkanlığı veya müdürlüğü belediye meclis başkanlığına bağlı olarak çalışmalıdır. Belediye meclisi gündeminin bu şekilde oluşturulacak belediye meclis başkanı ve başkanlık bürosunda çalışan görevliler tarafından hazırlanması, meclis üyelerinin belediye yönetimi sistemi içinde kendilerine yüklenen konuma ve işleve uygun bir etkinliğe sahip olmalarını kolaylaştıracaktır. Ayrıca milletvekillerinin her birinin kanun teklifinde bulunması gibi(1982 Anayasası m.88/I), belediye meclis üyelerinin de her birinin gündemle ilgili öneride bulunması ve bu önerinin meclisin kabulüne gerek kalmadan gündeme alınması yönteminin kabul edilmesi, karar organı üyelerinin karar alma sürecinde daha etkin rol almalarını sağlayacaktır.

Belediye meclisine kural olarak, belediye başkanı başkanlık yapmakta, fakat belediye başkanının bulunmadığı toplantılarda ve başkan hakkında verilen gensoru önergesinin ve çalışma raporunun görüşülmesi gibi bazı durumlarda zorunlu olarak, meclisçe seçilen meclis başkan vekillerinden birinin bu görevi yürütmesi gerekmektedir. Belediye meclisinde görüşmelere başlanabilmesi için, oturumu yönetecek olan belediye

başkanı veya meclis başkan vekillerinden biri ile katip üyelerden oluşan başkanlık divanının hazır olması gerekmektedir. Meclis çalışmalarının yürütülmesinde önemli yetki ve işlevleri olan meclis başkanlık divanının oluşumu ile ilgili düzenlemeler, uygulamada önemli bir sorun oluşturmaktadır.

Belediye meclisi başkanlık divanının ne zaman ve nasıl oluşturulacağına ilişkin 1580 sayılı BK.'nun 58. maddesinin 2. fıkrasında, sadece belediye meclisinin her Kasım ayı toplantısında kendi üyeleri arasından iki başkan vekili ile lüzumu kadar katip üye seçeceği belirtilmektedir. Bu düzenleme iki bakımdan yetersiz kalmaktadır. Bir taraftan başkanlık divanının nasıl oluşturulacağı, yani bu üyelerin seçiminde siyasi partilerin meclisteki oy oranlarının dikkate alınıp alınmayacağı belirtilmediğinden, günümüzde bu görevlere genellikle tamamen mecliste çoğunluğa sahip olan siyasal partili üyeler seçilmektedir. Bunun sonucunda belediye meclislerinin yönetimi, tamamen mecliste çoğunluğa sahip olan partili üyelerin tekeline geçmektedir. Bu üyeler de genellikle belediye başkanının önerileri doğrultusunda seçilen kişiler olduğundan, şuanda belediyelerde karar organının yönetimi büyük ölçüde yürütme organının denetiminde yürümektedir. Sonuçta bu düzenleme de, kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğinin sınırlandırılmasına yol açmaktadır. Diğer taraftan, 58. maddede başkanlık divanı seçimlerinin Kasım ayı toplantısında yapılacağı belirtilmektedir. Fakat zamanla mevzuatta yapılan değişikliklerle, 1580 Sayılı BK.'na tabi belediye meclislerinin Kasım ayında olağan toplantısı kalmadığından, günümüzde bu seçimlerin ne zaman yapılacağı konusu tartışmalara neden olmaktadır.

Dolayısıyla belediye meclisi başkanlık divanının oluşumunun, hem bir takım gereksiz tartışmalara son verecek, hem de belediye meclislerinin yönetiminde ve görüşmelerde çok sesliliği sağlayacak bir şekilde düzenlemesi yerel demokrasimizin gelişmesi açısından zorunludur. Bu amaçla belediye yasası veya belediye meclisinin çalışma usulünü dair yönetmeliğe, TBMM başkanlık divanının oluşmasında olduğu gibi, belediye meclisi başkanlık divanının, mecliste temsil edilen tüm siyasal partilerle bağımsız üyelerin güçleri oranında katılmalarını sağlayacak şekilde oluşacağının öngören bir hükmün eklenmesi uygun olacaktır. Ayrıca belediye meclisleri, kendi başkanlarını kendileri seçerek, çalışmalarını kendi başkanları aracılığıyla yönetmeleri durumunda, belediye başkanlığından daha bağımsız hareket etme olanağına sahip olacaklar ve dolayısıyla belediye başkanının gözetim ve denetiminde çalışan ikincil

kurumlar olmaktan kurtulacaklardır. Belediye meclis başkanı ve başkanlık divanının bu şekilde oluşturulması durumunda, belediye meclisleri görev ve yetkileriyle toplumda öncesine göre daha çok fark edilen kurumlar haline gelebilir. Buda meclis üyelerinin görevlerini nasıl olursa olsun şeklinde değil, daha dikkatli ve daha çok özveriyle yapmalarına neden olacak ve dolayısıyla kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğinin artmasını sağlayacaktır.

1580 Sayılı BK.'nun 56. maddesine ve Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 19. maddesine göre, kural olarak belediye meclisi toplantıları ve yapılan görüşmeler halka açıktır. Herkes dinleyiciler için ayrılmış olan yerde oturarak görüşmeleri dinleyebilir, görüntüleyebilir ve teybe alabilir. Ancak toplantılar halka açık olmakla birlikte, halkın meclis toplantılarına gerekli ilgiyi gösterdiğini ve toplantıları izlediklerini söylemek mümkün değildir. Bunun için ayrıca halkın meclis toplantılarına ilgisini çekecek ve katılımı özendirecek düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Örneğin bu amaçla toplantı gündemlerinin ayrıntılı bir şekilde kamuoyuna duyurulması, karar özetleri yerine meclis kararlarının yayınlanması ve isteyenlere verilmesi ve belli koşullarda katılımcılara soru sorabilme olanağının tanınması gibi düzenlemeler yapılabilir.

Katılım için şüphesiz toplantı gündemlerinin kamuoyunun büyük bir kesimine ulaşacak şekilde duyurulması şarttır. Bugün için bu koşulun gerektiği gibi yerine getirildiğini söylemek zordur. Yerel halkın büyük çoğunluğu değil toplantı gündeminden, belediye meclisinin ne zaman toplantı yaptığından bile haberi olmamaktadır. Oysa günümüzde toplantı gündeminin ve zamanının gerektiği şekilde topluma duyurulmasını sağlayacak olanaklar son derece gelişmiştir. Örneğin yerel gazete ve hoparlör ilanı yanında, yerel radyo ve televizyonlardan ve internet sayfalarından da bu amaçla yararlanılabilir. En azından tüm belediyeler için, belediye binasının içinde veya yakın çevresinde uygun bir yere ve şehrin halkın rahatça görebileceği değişik yerlerine büyük ilan panoları koyarak, belediyenin organlarınca alınan, gizlilik kapsamı dışında kalan tüm kararların ve meclis ve komisyonların toplantı gündemlerinin ayrıntılı bir şekilde ilan edilmesi zorunluluğu getirilebilir. Yönetimde açıklığın ve katılımın sağlanabilmesi için bu tür düzenlemelerin mutlaka yapılması gerekir.

Gündeme alınan konularla ilgili olarak mecliste yapılan ilk görüşme, genellikle teklifin ilgili komisyona havalesi yönünde olmaktadır. Komisyon yaptığı inceleme sonunda, ya aynen ya da değiştirerek kabul veya ret yönünde karar vermekte ve görüşünü bir raporla meclise sunmaktadır. Bunun üzerine meclis konuyu tekrar görüşerek, öneriyi komisyon raporu doğrultusunda veya değiştirerek kabul etmekte ya da öneriyi tamamen reddetmektedir. Fakat genellikler öneri komisyon raporu doğrultusunda kabul edilmektedir. Komisyona gönderilmeden doğrudan doğruya mecliste görüşülerek alınan kararlar, meclis kararları içinde çok az bir oranı oluşturmaktadır. Yapılan araştırmalara[9] ve bu çalışmayı yürütürken katıldığımız çeşitli belediye meclisi toplantılarında yaptığımız gözlemlerimize göre, meclislerde görüşülen esasa ilişkin konuların birçoğunun meclis genel kurulundaki karara bağlanma süreci, genellikle "komisyona havalesine, komisyondan geldiği şekliyle kabulüne karar verildi" şeklinde işlemektedir.

Belediye yönetiminde kamu politikalarının oluşturulmasında bu derece etkin bir konuma ve işleve sahip olan meclis komisyonları, 1580 Sayılı BK.'nun 62.maddesi, Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 31-33.maddeleri ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 28 ve 29. Maddeleriyle düzenlenmektedir. Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 28. maddesinde bütçe komisyonlarının, her siyasi parti grubunun meclisindeki üye sayısı oranında katılımı sağlanacak şekilde oluşturulacağı düzenlenmektedir. Fakat meclisçe kurulacak diğer komisyonların nasıl oluşturulacağı konusunda ilgili yasa ve yönetmelikte açık bir hüküm yer almamaktadır. Normalde diğer komisyonların da kıyas yoluyla bütçe komisyonu gibi oluşturulması gerekirken, bu durum bir yasal boşluk olarak değerlendirilerek ve genellikle hangi parti mecliste çoğunluğa sahip ise, o partinin meclis üyeleri seçimle gelinen diğer görevlerde olduğu gibi tüm komisyon üyeliklerini de ele geçirerek, muhalefette kalan üyelere belediye yönetimine katılım yolları tıkanmaktadır. Oysa yerel siyasetin yapıldığı ve yerel kamu politikalarının karara bağlandığı, meclis komisyonlarının bu şekilde keyfi oluşumlara açık olması, demokratik ilke ve geleneklerle bağdaşmamaktadır. Görüldüğü gibi belediye meclislerinde kamu

[9] Belediye meclisi kararlarının büyük çoğunluğu, karar alam sürecinin genel özelliğine paralel olarak, komisyonlar tarafından hazırlanan raporların kararlara dönüştürülmesi şeklinde olmaktadır(Selim **KASKA**, "İstanbul'da Kent Yönetimi: Belediye Meclisinde Karar Alma Süreci", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-1989, s.108).

politikalarının oluşturulmasında, uzmanlık komisyonları son derece etkin ve önemli bir konuma sahip olmalarına rağmen, demokratik bir şekilde oluşturulup oluşturulmamaları belediye başkanının ve meclisteki çoğunluğa sahip partili üyelerin insafına bırakılmıştır. Bu durum ise antidemokratik uygulamaların gelişmesine ve belediye yönetiminin en yetkili organı olan meclislerin işleyişinin büyük ölçüde yozlaşmasına neden olmaktadır.

Dolayısıyla mevzuatta, bu tür antidemokratik uygulamaları ve olumsuz gelişmeleri önleyecek ve buna karşılık demokratik ve çağdaş bir yerel yönetim anlayışının gelişmesini sağlayacak yasal ve yönetsel değişikliklerin bir an önce yapılması gerekmektedir. Örneğin ilgili yasa veya yönetmeliğe, TBMM komisyonlarının(Any. m.95/II) veya belediye meclisi bütçe komisyonunun oluşumuna benzer bir şekilde, belediye meclislerince oluşturulacak tüm komisyonların oluşum ve çalışmalarına, mecliste üyesi bulunan her partinin meclisteki sandalye sayısı oranında katılmasını öngören bir hüküm eklenebilir. Bütçe komisyonu ile ilgili düzenlemede, bu komisyonuna katılacak üyelerin belirlenmesinde bağımsız üyelerin hesaba katılmayacağı belirtilmektedir (m.28/II). Bunun yerine komisyonların oluşum ve çalışmalarıyla ilgili yeni bir düzenleme yapılırken, bu oluşum ve çalışmalara bağımsız üyelerinde katılmasını sağlayacak yöntemlerin düşünülmesinde yarar vardır. Ayrıca meclis çalışmalarının bir devamı olan komisyon çalışmalarının da, meclis çalışmalarında olduğu gibi halka açık hale getirilmesi, bu toplantılarda daha objektif kararların alınmasına katkıda bulunabilir.

Komisyonların çalışmalarıyla ilgili diğer bir sorun, komisyonların her dönem yeniden seçilmesi veya sürekli bir nitelik kazanması durumudur. Belediye meclisi komisyonlarına ilişkin 1580 Sayılı BK.'nun 62. maddesindeki düzenlemeden, komisyonların her toplantı döneminde oluşturulacağı ve görev sürelerinin toplantı süreleriyle sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Fakat günümüzde yerel hizmetlerin giderek genişlemesi, özellikle büyük kentlerde teknik nitelik kazanması ve meclis üyelerinin çoğu zaman görüşülen her konuda yeterli teknik bilgiye sahip olamamaları, onların bürokratlar tarafından hazırlanan önerileri kabul yada reddetmek gibi pasif bir duruma düşmelerine neden olmaktadır. Dolayısıyla bazı kararların alınmasında meclis üyelerinin etkisi ve rolü azalmaktadır. Bu durumu önlemek için, komisyon üyelerinin her dönem yeniden seçilmesi yerine, komisyonlara süreklilik kazandıracak ve her komisyonun konunun uzmanı olan üyelerden oluşmasını sağlayacak düzenlemelerin

yapılması gerekir. Uzmanlık, eğitim yanında deneyimle de kazanılabileceğinden, komisyon üyelerinin sürekli aynı kişiler olmasını sağlayacak gelenek ve kuralların geliştirilmesi bu açıdan önem arz etmektedir. Komisyon üyeliklerinin, temsilcilerin uzmanlık alanına göre dağıtılması ve her dönem aynı üyelerin aynı komisyonda görev almalarının sağlanması, kamu politikalarının oluşturulmasında komisyonların ve dolayısıyla meclisin etkinliğini arttıracaktır.

Belediye meclisi komisyonları ile ilgili olarak yeniden ele alınması gereken diğer bir durum, bu komisyonların çalışma sürelerinin toplantı dönemleriyle sınırlandırılmış olmasıdır. Oluşturulan komisyonlar Şubat, Haziran ve Ekim ayları dönem toplantılarından hangisinde oluşturulmuş ise, o dönemin 15 veya 30 günlük toplantı süresi içinde incelemelerini tamamlayarak sonucu bir raporla meclise sunmaları gerekmektedir(1580 Sayılı BK.m.62). Bu düzenleme meclis çalışmalarını kısıtlayıcı bir nitelik taşımaktadır. İncelenen konu daha uzun bir araştırma gerektirmesi durumunda, komisyonun çalışmalarına devam edip edemeyeceği bir sorun oluşturmaktadır. Bunun yerine, komisyonlara toplantı süresi içinde çalışmalarını tamamlayamama durumunda, meclis başkanlığına başvurarak meclis kararıyla gerektiği kadar ek süre alabilme olanağı tanınmalıdır.

Belediye meclislerinde karar yeter sayısı konusunda, 1580 Sayılı BK.'nun 59. maddesi ve Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin 17. maddesindeki düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, mevzuatta açıkça salt çoğunluk yada başka bir oranda nitelikli çoğunluk aranmadığı hallerde, belediye meclislerinde basit(veya nispi) çoğunlukla kararlar alınabilecektir. Bunun sonucu olarak oylamaya katılanların çoğunluğunun çekimser kalması ve hiç ret oyunun bulunmaması durumunda bir olumlu oyla karar alınıp alınamayacağı tartışması ortaya çıkmaktadır. Elbette 30 üyeli bir belediye meclisinde 3 olumlu oyla karar alınması pek mantıklı değil, fakat yasaldır. Bu tür çelişkileri ve gereksiz tartışmaları ortadan kaldırmak için, yasa veya yönetmeliğe, parlamentonun karar yeter sayısında olduğu gibi, meclis üye sayısının belli bir oranından aşağı bir sayı ile karar alınamayacağı şeklinde bir cümle eklenmesinde yarar vardır. Anayasasının 96. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz".

Benzer bir hükmün belediye kanunu veya ilgili yönetmeliğe konulmasıyla, hem belediye meclisi karar yeter sayısı ile ilgili çıkabilecek sorunlar önlenir, hem de bu konudaki gereksiz tartışmalara son verilmiş olur.

1580 sayılı BK.'nun 56. maddesine göre, belediye meclisinde açık ve gizli tüm toplantılarda alınan kararların özetlerinin mahalli en büyük mülki amire verilmesi ve kararın verildiği tarihten itibaren 48 saat içinde belediye kapısına asılarak ilan edilmesi zorunludur. Meclis kararlarının ilanıyla ilgili bu düzenlemenin amacı, belediye meclislerinin aldığı kararlar ve yaptığı işlerle ilgili olarak halkın bilgilendirilmesini sağlamaktır. Ancak bu düzenlemeyle söz konusu amacın gerçekleşmesi pek mümkün olamamaktadır. Yerel demokrasinin gelişmesi ve hizmetlerde etkinliğin arttırılması için, meclis kararlarının ilanıyla ilgili düzenlemelerin, yönetimde açıklık ve yönetimin aldığı her karardan ve yaptığı her işlemden halkın bilgi edinmesini sağlayacak şekilde yapılması gerekmektedir. Bu doğrultuda meclis kararlarının ilanı yöntemini daha işlevsel hale getirebilmek için, meclis toplantılarına halkın ilgisini çekmek ve katılımı özendirmek için yapılabilecekler konusunda belirtildiği gibi, alınan kararların yerel gazetelerde yayınlanması ve isteyenlere kopyalarının verilmesi yanında, belediyelere olanakları ölçüsünde internette bir sayfa açarak, toplantılardaki görüşmeleri ve alınan kararları tüm ayrıntısıyla kaydetme zorunluluğu getirilebilir. Şuanda zaten bu olanak birçok belediye tarafından, faaliyetlerinin tanıtımı veya siyasi propaganda amacıyla kullanılmaktadır. Böyle bir düzenlemeyle de kamu yararına yönelik olarak kullanılması sağlanabilir. Aynı zamanda her seçmen meclis kararlarını ve toplantı zabıtlarını inceleyebilmeli ve bunların bir örneğini almak istediği takdirde sadece giderini karşılamak koşuluyla bu istekleri yerine getirilmelidir.

Belediye meclisi tarafından alınan kararların vesayet makamlarınca denetimi konusunda, 1580 sayılı BK.'nun 71. maddesinde, yine aynı kanunun belediye meclisinin karar vereceği işler başlığını taşıyan 70. maddesinde 16 fıkra halinde sayılan işlerden 9 tanesinin mahalli en büyük mülki amirin onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. Mülki amirlerin, bu kararları makamına ulaştığı tarihten itibaren bir hafta içinde onaylamaması veya değiştirerek onaylaması halinde, söz konusu kararın kesinleşebilmesi için, meclisin il merkezi belediyelerinde Danıştay'a, diğer belediyelerde ise idare mahkemesine başvurarak yargının onayını alması gerekmektedir. Dolayısıyla belediye meclisleri tarafından alınan kararların önemli bir kısmının

kesinleşerek yürürlüğe girebilmesi için, oldukça uzayabilecek bir onay aşamasından geçmesi gerekmektedir. Öte yandan 1580 Sayılı BK.'nun 71. maddesinde sayılan onaya bağlı kararlar dışında kalan ve dolayısıyla kesin olan meclis kararlarına karşı da, mülki idare makamları tarafından 74. maddeye göre hükümsüzlük başvurusunda bulunulabileceği gibi, 73. maddeye göre valilerin, itiraz edilen meclis kararlarının uygulanmasını itiraz sonuçlanıncaya kadar durdurmaları da mümkündür. Bu şekilde onaylanması gerekmeyen kararlarda itiraz yoluyla merkezin denetimine girmekte ve bu karalar üzerinde de yoğun bir vesayet denetiminin uygulanmasına olanak tanınmaktadır.

Ayrıca vesayet denetiminin kapsamıyla ilgili olarak, 1982 Anayasasının 127. maddesinde yer alan, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ifadeleri, mülki idare makamlarına yerel meclislerin kararları üzerinde hukukilik denetimi kadar yerindelik denetimi de yapma yetkisine sahip olduklarını göstermektedir. Bu düzenleme, yerel yönetimler üzerinde uygulanacak vesayet denetiminin kapsamının oldukça genişletilmesine ve hatta vesayet yetkilerinin sınırlarının nerede başlayıp nerede bittiği konusunda belirsizliklere ve tartışmalara neden olmaktadır. Sonuçta vesayet yetkileri çoğu zaman keyfi ve partizanca kullanılarak, yerel organlar üzerinde gereksiz bir baskı oluşturulmasına yol açmaktadır. Bu durumun, hem meclislerin etkinliğinin kısıtlanmasına hem de yerel hizmetlerin gecikmesine ve aksamasına neden olabileceği açıktır.

Dolayısıyla vesayet denetimine ilişkin kuralların, tamamen yeniden gözden geçirilerek, yerel yönetimler ve yerel meclisler tarafından alınan kararlar üzerinde keyfiliğe, düzensizliğe ve başıboşluğa meydan vermeyecek, fakat aynı zamanda yerel özerkliği ve yerel demokrasiyi zedelemeyecek bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu amaçla öncelikle, meclis kararları üzerinde onay şeklinde işleyen vesayet denetimi büyük oranda kaldırılarak, yerel yönetimlerin denetlenmesinde yargı(hukuka uygunluk) denetiminin esas alınması gerekir. Hiçbir yarar sağlamayan ve rutin hale gelen vesayet yetkileri kaldırılarak, onaya tabi kararlar yönetmelik türü düzenleyici işlemler, bütçe ve uzun süreli ya da dış borçlanmalar veya bir tarihi eserin yıkılması gibi bir kez uygulandı mı geriye dönülmesi güç veya imkansız sonuçlar doğuracak bazı önemli konularla sınırlandırılmalıdır. Ayrıca bu sınırlamaya ek olarak, onay aşamasının yerel hizmetlerin gecikmesine ve aksamasına yol açmayacak bir şekilde yeniden düzenlenmesinde yarar vardır. Örneğin vesayet makamları, kararın kendilerine tebliğinden itibaren 15 gün veya

1 ay içinde açıkça ve gerekçeli bir şekilde onayı reddettiğini bildirmediği takdirde, karar kesinleşmiş sayılmalı ve artık bu karar uygulanabilmelidir. Şuandaki sistemde vesayet makamı hiçbir şey yapmayarak bir hafta geçmesi halinde, karar onaylanmamış sayılmakta ve kararın uygulanmasını isteyen meclisin, harekete geçerek yargıya başvurması ve vesayet makamının onamama işlemini iptal ettirmesi gerekmektedir. Denetim makamı pasif tutumuyla, yerel karar organlarınca alınan bir kararın uygulanmasına engel olamamalıdır. Kararı onaylamadığı takdirde açık ve ayrıntılı bir şekilde gerekçelerini ortaya koymalıdır.

Bu şekilde sınırlı sayıda belirlenecek önemli konular dışındaki meclis kararları, mülki amirlere bildirildikten ve ilan edildikten sonra doğrudan doğruya uygulanabilmelidir. Doğrudan doğruya uygulanabilen kesin meclis kararlarına karşı yapılacak itiraz ve iptal istemlerinin de, daha kısa sürede sonuçlanmasını sağlayacak düzenlenmelerin yapılması gerekir. İtiraz konusu günümüzde şöyle düzenlenmektedir: Belediye başkanı ve ilgililer kararın ilanından itibaren 10 gün içinde, il merkezi dışındaki belediyelerde vilayete, il merkezi belediyelerinde ise İçişleri Bakanlığına itiraz edebilmektedirler. Fakat belediye başkanı ve ilgililer aynı zamanda itiraz sonunda veya itiraz yoluna başvurmadan doğrudan doğruya söz konusu kararın iptali için yargı yoluna da başvurma hakkına sahiptirler. Bu durumda kesin olduğu kabul edilen bir meclis kararına karşı önce itiraz yoluna, ardından yargıya ve onun ardında temyize başvurulması mümkün olmaktadır. Bir kararın uygulanıp uygulanmayacağının bu şekilde uzun süre belirsizlik içinde kalmasını önlemek ve bu tartışmayı daha kısa sürede ve daha pratik bir şekilde çözüme kavuşturmak için, itiraz yerine normal dava açma süresi içinde[10] yargıya başvurulabileceğinin kabul edilmesi daha uygun olabilir.

Şuanda itiraz konusunda tartışmalara neden olan diğer bir durum ise, 73. maddeye göre meclisinin kesin kararlarına karşı itirazın ancak belediye başkanı ve ilgililer tarafından yapılabileceğine ilişkin düzenlemedir. Genel olarak ilgililer, meclis kararıyla kişisel bir hak veya menfaati ihlal edilen ve zarar gören kişilerdir. Fakat doğrudan kişisel bir menfaati zarar görmese bile, sadece hukuka ve kamu yararına aykırılığı ileri sürülerek, bu maddeye göre meclis kararına itiraz edilip edilemeyeceği yoğun tartışmalara neden olmaktadır. Meclis tarafından alınacak her kararın, herkes tarafından

[10] İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesine göre, idari işlemlere karşı dava açma süresi, özel kanunlarda ayrı bir süre öngörülmeyen durumlarda 60 gündür.

itiraz ve dava konusu yapılmasına olanak tanımak, bu hakkın konuluş amacı dışında siyasi mücadele aracı olarak kullanılmasına ve dolayısıyla karar ve yönetim mekanizmanın işlemez hale gelmesine yol açabilir. Bu nedenle meclis kararlarına karşı itiraz veya dava açma hakkının, kapsamını belirsiz bir şekilde genişletmek yerine, genel dava açma koşulunda olduğu gibi yarar kriteriyle sınırlandırmak daha uygun olacaktır. Ancak belediye meclisinin bir park alanının inşaat alanına çevrilmesi gibi sonradan dönülmesi oldukça güç veya imkansız olan kararlarına karşı ise, yerel halka veya mahalle halkına belli bir çoğunlukla itiraz veya dava hakkı tanınabilir. Örneğin o beldedeki seçmenlerin %15 veya 25'nin imzasıyla yerel halka, bu tür meclis kararlarına karşı itiraz etme veya dava açma hakkı tanınabilir. Yine sivil toplum örgütleri de ancak bu oranda üyeye sahip ise ve yetkili organlarınca bu yönde karar almışlarsa dava açabilmeli veya itirazda bulunabilmelidir.

Belediye meclislerinin kesin kararlarına karşı yukarıda önerildiği şekilde, itiraz yolu kaldırılarak sadece dava açma hakkının tanınması durumunda, 73. maddenin son cümlesiyle valiye tanınan, itiraza konu olan meclis kararının uygulanmasını itiraz sonuçlanıncaya kadar durdurma yetkisinin de yargı makamlarına bırakılması uygun olacaktır. Mülki idare makamlarının, kesin kararların uygulanmasını doğrudan doğruya durdurma yetkisine değil, iptalini ve gerek gördüklerinde yürütmenin durdurulmasını yargıdan isteme yetkisine sahip olmaları yeterli olmalıdır.

Belediye meclisinin onaya tabi olmayan kesin kararlarına karşı, itiraz dışında 74. maddeyle diğer bir denetim yolu daha öngörülmüştür. 1580 Sayılı BK.'nun 74. maddesine göre, olağan ve olağanüstü toplantılar dışında veya görev ve yasal yetki dışında ya da kanun ve tüzüklere aykırı olarak alınan meclis kararları, il merkezi dışındaki belediyelerde valinin başvurusu üzerine İl İdare Kurulunca, il merkezi belediyelerinde ise İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay tarafından incelenerek onaylanır veya iptal edilebilir. Ancak madde de başvuru için bir sürenin öngörülmemiş olması, bu yetkinin her zaman mı yoksa belli bir süre içindemi kullanılması gerektiği konusunda tartışmalara neden olmaktadır. Hem bu tür tartışmalara son vermek hem de meclis kararlarının uzun süre hükümsüz bırakılma olasılığı altında kalmasını önleyerek, hukuki işlem güvenliğini sağlamak için, bu konuda şöyle bir değişiklik yapılması uygun olabilir: 1982 Anayasasının 150, 151 ve 152. maddelerinde yasaların anayasaya aykırılığının ileri sürülmesinde olduğu gibi,

yasalara aykırı görülen belediye meclis kararlarına karşı doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, 60 günlük bir süreyle sınırlandırılabilir. Böylece idari dava açma süresiyle de paralellik de sağlanmış olacaktır. Fakat yine,1982 Anayasasının 152. maddesine göre yasaların genel mahkemelerde görülmekte olan bir dava sırasında defi yoluyla Anayasaya aykırılığının ileri sürülmesinde olduğu gibi, belediye meclisi tarafından alınan ve iptali istenebilecek bir kararının bu prosedüre göre iptali istenmeyerek yürürlük kazanması ve daha sonra da uygulamaya konulması durumunda, bu kararın uygulanmasından hakları zarar gören kişilere her zaman iptalini isteme hakkı tanınabilir.

Ya da diğer bir çözüm olarak, itiraz başvurusu ile hükümsüzlük başvurusu birleştirilebilir. Bu çalışmada önerildiği şekilde sınırlı sayıda belirlenerek vesayet makamlarının onayına tabi tutulan konular dışında kalan ve dolayısıyla kesin olan meclis kararlarına karşı, mülki amire, belediye başkanına, meclisi üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki meclis üyelerine, karardan bir hak veya menfaati zarar görenlere ve karardan sübjektif hakları zarar görmese dahi yerel halkın %15-25'lik belli bir çoğunluğuna genel kamu yararına dayanarak, 60 gün içinde doğrudan doğruya iptal davası açma ve gerektiğinde yürütmenin durdurulmasını isteme hakkı tanına bilir. Bu çalışmadaki öneride, meclis kararlarının büyük çoğunluğu doğrudan doğruya yürürlüğe gireceğinden, mülki makamların yargıya başvurma yetkisi 74. maddedeki gibi sadece yasa ve tüzüklere aykırılıklarla sınırlandırılmamalı, kararların gönderildiği mülki amir toplum yararına veya kamu düzenine aykırı gördüğü kararlara karşı da yargıya başvurabilmelidir.

Görüldüğü gibi, belediye meclislerinin oluşumu, hukuki statüsü, toplantıları, gündemin hazırlanması ve ilanı, karar yeter sayısı, komisyonların oluşumu ve işleyişi ve vesayet denetimi ile ilgili yürürlükteki düzenlemeler bir çok bakımdan oldukça eskimiştir. Karşılaşılan ve saptanan boşluklar yargı kararları, bakanlık genelge ve mütalâaları ile doldurulmaya çalışılmaktadır. Bunun yerine mevzuatın yeniden gözden geçirilerek, günün ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yeniden düzenlenmesi daha uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

AFZAL, Muhammed; "İnsan Hakları ve Demokratikleşme: Birmingham Şehir Meclisinden Bir Bakış", Kentsel Haklar Karşılaştırmalı Bir Çerçevede Türkiye, Derleyen: Mete Tuncay, Dünya Yerel Yönetimler Akademisi Yayını, İstanbul-1994.

AKALIN, Muzaffer; "Belediye Meclislerinin Denetim Kurulu Yetkileri", İller ve Belediyeler Dergisi, S.299, Eylül-1970.

AKALIN, T. Tamer; "Belediye Meclisi Üyelerinin Görevleriyle İlgili Cezai Sorumlulukları", Türk İdare Dergisi, S.391, Haziran-1991.

AKALIN, T. Tamer / **BİLİR,** Ali; "Belediyelerde Memur Atamalarının Meclisin İlk Toplantısında Onaylanması Meselesi", İnceleme Araştırma Raporları 1985-1986 Kış Dönemi, Ankara-1986.

AKÇALI, Nazif; "Siyaset Bilimine Giriş", Bilge Han Basımevi, İzmir-1988.

AKIN, Yücel; "Belediyelerde Aday Memurlar İle Diğer Kurumlardan Naklen Gelen Memurların Atama Onaylarının Belediye Meclisinin Tasdikine Sunulması", Yerel Yönetim ve Denetim, C.2, S.10, Kasım-1997.

AKIŞ, Ercüment; "Belediye Meclisinin Bütçeyi Tümüyle Reddetme Yetkisi Var Mıdır?", Belediye Dergisi, C.5, S.3, Eylül-1998.

AKSOY, Metin İlyas; "İdarede Karar Verme Olayı", İdarecinin Sesi Dergisi, C.9, S.51, Mayıs-1995.

AKTAN, Coşkun Can; "Çoğunlukçu Temsili Demokrasi Bir Fazilet Rejimi Değildir", Demokrasi Gündemi, Türk Demokrasi Bülteni, S.18-1994/II.

AKTAN, Tahir; "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", Amme İdaresi Dergisi, C.9, S.3, Eylül-1976, **(Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi).**

AKTAN, Tahir; "Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine", Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.2, Haziran-1974, **(Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine).**

AKYOL, Şener; "Mahalli İdareler Üzerinde İdari Vesayet ve Göç Sorunu", İl Özel İdareleri Sempozyumu, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, 1986.

AL, Hamza; "Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi", İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, İlke Yayınları, C.2, İstanbul-1996.

ARIKBAY, Canan; "Yerel Yönetimlerde Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri ve Karşılanma Kaynakları", Milli Prodüktivite Merkezi Yayını: 511, Ankara-1993.

ARSLAN, Süleyman; "Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, S.2, Ocak-1989, **(İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler).**

ASLANER, Abdullah; "Mahalle Muhtarlığı ve Kuruluşu", Türk İdare Dergisi, S.400, Eylül-1993.

ATASOY, Veysel; "Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi", Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul-1992.

ATAR, Yavuz; "Karma Türk Seçim Sistemi ve Bazı Öneriler", Prof. Dr. Halil Cin'e Selçuk Üniversitesi 10. Hizmet Yılı Armağanı(17.11.1984-17.11.1994), Konya-1995.

ATEŞ, Toktamış; "Demokrasi (Kavram, Tarihi Süreç, İlkeler)", 5. Baskı, Ümit Yayıncılık, Ankara-1994.

Avrupa Konseyi, "Avrupa Kentsel Şartı", Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No.10, Ankara-1996.

Avrupa Konseyi Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi, "Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı", Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını No: 3, Ankara-1995.

AYDIN, Ahmet Sezai; "Belediye Meclislerinde Birleşemeyecek Üyeler", İller ve Belediyeler Dergisi, S.339, Ocak-1974, **(Belediye Meclislerinde Birleşemeyecek Üyeler).**

AYDIN, Ahmet Sezai; "Belediye Başkanı İle Meclis ve Encümen Arasında Çıkacak Anlaşmazlıklar ve Bunların Çözüm Yolları", İlle ve Belediyeler Dergisi, Y.27, S.311, Eylül-1971, **(Başkan İle Meclis ve Encümen Arasında Çıkacak Anlaşmazlıkların Çözümü).**

AYDIN, Ahmet Sezai; "Belediye Meclisi Toplantıları Konusunda Kısa Bir Araştırma", İller ve Belediyeler Dergisi, S.294, Nisan-1970, **(Belediye Meclisi Toplantıları).**

AYDIN, Ahmet Sezai; "Belediye Meclis Toplantısında Görüşme ve Karar Verme Yeter Sayısı Konusunda Bir İnceleme", S.329, Mart-1973, **(Görüşme ve Karar Verme Yeter Sayısı).**

AYDIN, Ahmet Sezai; "Belediye Meclis Kararını Saptama Türleri", İller ve Belediyeler Dergisi, S. 388, Aralık-1973, **(Belediye Meclis Kararını Saptama Türleri).**

AYDIN, Ahmet Sezai; "Belediye Meclis Toplantıları İle İlgili Süreler", İller ve Belediyeler Dergisi, S.325, Kasım-1972, **(Belediye Meclis Toplantıları İle İlgili Süreler).**

AYTAÇ, Fethi; "Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler", Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara-1994.

AYTAÇ, Fethi; "Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Kanunu", 6.Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara-1998, **(Belediye Kanunu).**

AYTAÇ, Fethi; "Mahalli İdareler ve Siyaset(Mahalli İdareler Ne Ölçüde Siyaset Yapabilirler?)", İdarecinin Sesi Dergisi, C.4, S.1, Ocak-1990, **(Mahalli İdareler ve Siyaset).**

AYTAÇ, Fethi; "İdare Kurulları İle İdare Mahkemelerinin Görev İlişkileri", İdarecinin Sesi Dergisi, S.7, Ocak-1988, **(İdare Kurulları İle İdare Mahkemelerinin Görev İlişkileri).**

BAĞ, Cemal; "Herkese Her Belediyeciye Rehber Elkitabı", İstikbal Matbaası, İzmir-1991.

BAHÇELER, Özlem; "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Temsil Geleneği, İzmir Büyük şehir Belediyesi İçin Bir Yaklaşım", Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, DEÜSBE, İzmir-1992.

BAŞSOY, Ahmet/YETER, Enis; "Belediye Başkanları ve Yerel Yönetimlerin Seçimle Göreve Gelen Diğer Görevlilerinin Özlük, Mali ve Sosyal Hakları", Ankara-1996.

BARBER, P. Michael; "Public Administration", Mc. Donald an Evans, London-1983.

BATUM, Süheyl; Yeni Türkiye, "Türkiye'de Devlet-Toplum İlişkilerine Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış", Yeni Türkiye, Yıl:1, S.4, 1995.

BECET, Jean Marie; "Les Institutions Administratives" Economica İmperimerie Jouve, Paris-1987.

BIANCHI, Robert; "Interest Group Political Develpoment ın Turkey", Princeton University Press, Princeton, New Jersay-1981.

Bilgi, "Dünyada ve Türkiye'de Seçim Sistemleri", TBMM Enformasyon Merkezi Dergisi, S.8, Aralık-1994.

BİLGİN, Ahmet; "Yeni Hizmet Döneminde Belediyelerin Malî Sorunları ve Merkezi Yönetimle İlişkileri", Yeni Türkiye, S.4, 1995.

BİLGİN, Vedat; "Yerel Yönetimler ve Seçimler", Hak-İş, Nisan-1994.

BLAIR, S. George; "Government at the Grosse Roots", Third Edition, California-1981.

BLACK, Henry Cambell; "Black's Law Dictionary", Sixth Edition, 1990.

CANMAN, Doğan; "Devlet İşlerinde Bilimden Yararlanma", Amme İdaresi Dergisi, C.2, S.2, Haziran-1969.

CARCASSONNE, Guy; "Fransa'da İki Turlu Sistemin Eleştirel Bir Değerlendirmesi: Başkanlık, Parlamento ve Belediye Seçimleri", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996.

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

ÇAM, Esat; "Siyaset Bilimine Giriş", Der Yayınları, İstanbul-1990.

ÇAVDAR, Tevfik; "1913 İdare-i Vilâyet Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikler", Amme İdaresi Dergisi, C.16, S.4, **(Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikler)**.

ÇAVDAR, Tevfik; "Müesses Nizamın Uç Beyleri: Belediyeler", Bilim ve Sanat, No:81, 1987, **(Müesses Nizamın Uç Beyleri: Belediyeler)**.

ÇETİN, Hikmet; "Açılış Konuşması", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfi, İstanbul-1996.

ÇEVİKBAŞ, Rafet; "Kamu Bürokrasisinin Politika Tayini Sürecindeki Rolü", Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.11, S.3-4, 1997.

ÇİTCİ, Oya; "Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği", TODAİE,Yayını No:226, Ankara-1989.

ÇOKER, Ziya; "Belediye Meclislerinin Vazife ve Selahiyetleri", İlmi ve Kazai İçtihatlar Yayını, Ankara-1963, **(Belediye Meclislerinin)**.

ÇOKER, Ziya; "Yerel Yönetim Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.4, **(Yerel Yönetim Reformu)**.

DAVER, Bülent; "Siyaset Bilimine Giriş", AÜSBF Yayın No:251, Sevinç Matbaası, Ankara-1968.

DEMİRKOL, Ferman; "Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvencesi", Kazancı Yayınları, İstanbul-1994.

DOĞAN, Ahmet; "Büyük Türkçe Sözlük", Ülke Yayınları, 10. Baskı, İstanbul-1994.

DOĞAN, Celâl; "Yerel Yönetimlerde Yapılması Gereken Model Değişikliğine İlişkin Görüşlerimiz", Yeni Türkiye, S.4, 1995.

DÖNMEZ, Mustafa; "Belediye Yönetimi", Belediye Dergisi Yayını, No.3, Ankara-1999, **(Belediye Yönetimi)**.

DÖNMEZ, Mustafa; "Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri", Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara-1996, **(Mahalli İdarelerin Yapısı)**.

DÖNMEZ, Mustafa; "Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci", TODAİE. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Erzurum 1996, **(Siyasi Partilerde Aday Belirleme Süreci)**.

DÖNMEZ, Mustafa, "Mahalle Yönetiminin(Muhtarlığının) Kuruluşu, Organları ve İşlevi Üzerine Bir İnceleme", İller ve Belediyeler Dergisi, Aralık-1996, **(Mahalle Yönetiminin)**.

DÖNMEZ, Zühal; "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde Vesayet", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.6, 1993, **(3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde Vesayet)**.

DÖNMEZ, Zühal; "1580 Sayılı Kanunun 73. ve 74. Maddeleri Üzerine Kısa Bir İnceleme", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.3, S.3, Mayıs-1994, **(1580 Sayılı K.'nun 73. ve 74. Maddeleri Üzerine)**.

DPT, "Yerleşme ve Şehirleşme", Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu raporu, DPT. Yayını No:2408, **(Yerleşme ve Şehirleşme)**.

DPT, "Mahalli İdareler ve Büyük Şehir Yönetimi", VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu raporu, DPT. Yayını, Ankara-1994, **(Mahalli İdareler ve Büyük Şehir Yönetimi)**.

DUBEN, Alan; "İnsan Hakları ve Demokratikleşme: Yerel Yönetimlerin ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü", WALD, Dünya Yerel Yönetimler ve Demokrasi Akademisi, İstanbul-1994.

DURAN, Lütfi; "İdare Hukuku", İÜHF. Yayını, İstanbul-1982, **(İdare Hukuku).**

DURAN, Lütfi; "Mahalli İdarelerin Organlarının Devletçe Görevden Alınması" Şehir ve Yerel Yönetimler, İstanbul-1996, **(Mahalli İdarelerin Organlarının Devletçe Görevden Alınması).**

DYP, "Yerel Yönetimler Reformu", DYP. Yayını, Ankara-1994.

EĞİLMEZ, Ayfer; "Belediyelerde Karar Alma Süreci-Ankara Belediyesi Örneği", TODAİE. Uzmanlık Tezi, Ankara-1991.

EKE, Ali Erkan; "Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler", Amme İdaresi Dergisi, C.18, S.4, Aralık-1985.

EKEN, Musa; "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", Amme İdaresi Dergisi, C.27, S.2, Haziran-1994.

EKER, Aytaç/**ALTAY,** Asuman/**SAKAL** Mustafa; "Maliye Politikası", Ankara-1994.

EREN, Hüseyin; "Yönetimde Merkeziyetçilik, Ademi Merkeziyetçilik ve Özerklik-Denetim", Türk İdare Dergisi, S.403, Haziran-1994.

ERDOĞAN, Mustafa; "Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme", Demokrasi Gündemi, Türk Demokrasi Bülteni, S.18, 1994/II.

ERHÜRMAN, Tufan; "Ombudsman", Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.3, Eylül-1998.

ERİŞ, Metin; "Aykırı Bir Görüş", Yeni Türkiye, S.4, Y.1995.

EROĞLU, Cem; "Demokrasi ve Ulus Kavramları, Öznel Değerlendirmeler", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C.XVI, S.148, Ekim-1992.

ERYILMAZ, Bilâl; "Kamu Yönetimi", Üniversite Kitapevi, İzmir-1994, **(Kamu Yönetimi).**

ERYILMAZ, Bilâl; "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması", Birleşik Yayıncılık, İstanbul-1997, **(Yerel Yönetimleri Yeniden Yapılanması).**

ERYILMAZ, Bilâl; "Yerel Yönetimler ve Seçimler", Hak-İş Dergisi, S.28, Nisan-1994, **(Yerel Yönetimler ve Seçimler).**

ERYILMAZ, Bilâl; "Yerel Yönetim Sendromu", Yeni Türkiye, S.4, 1995, **(Yerel Yönetim Sendromu).**

ERYILMAZ, Bilâl; "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması", Birleşik Yayıncılık, İstanbul-1997, **(Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması).**

ERYILMAZ, Bilâl; "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.2, Mart-1995, **(Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimler).**

FINDIKLI, Remzi; "İngiliz Mahalli İdarelerinin Özellikleri", Mahalli İdareler Dergisi, s.30 , Haziran 1996.

GERAY, Cevat; "Belediyelerimizin Yapısal Sorunları", AÜSBFD, C.32, No:1-4, Aralık-1977, **(Belediyelerimizin Yapısal Sorunları).**

GERAY, Cevat; "Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi",Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.5, Eylül-1993, **(Nasıl Bir Yönetim Düzeltimi).**

GERAY, Cevat; "Kent Yönetimi İçin Yeni Yaklaşımlar ve Komşuluk(Mahalle) Biriminin Önemi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım-1995, **(Kent Yönetimi İçin Mahalle Biriminin Önemi).**

GERAY, Cevat; "Belediye Başkanları ve Meclis Üyelerinin Eğitim Gereksinimleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.4, Temmuz-1994, **(Belediye Başkanları ve Meclis Üyelerinin Eğitim Gereksinimleri).**

GÖĞÜSGER, Şevki; "Yönetimde Yeniden Yapılanma", Yeni Türkiye, S.4, 1995.

GÖNÜL, Mustafa; "Anayasa Yargısı Açısından Yerel Demokrasi", Yeni Türkiye, S.4, 1995.

GÖNÜL, Vecdi; "İdarenin Sayıştay Tarafından Denetlenmesi", Yeni Türkiye, S.4, 1995.

GÖREN, Zafer; "Anayasa Hukukuna Giriş", Barış Yayınları, İzmir-1997.

GÖRMEZ, Kemal; "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine", Yeni Türkiye, S.4, 1995,**(Yerel Yönetim Reformu).**

GÖRMEZ, Kemal; "Türkiye'de Siyasal Yapı ve Siyasal Kültür", Gazi üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Bahar-1999, **(Siyasal Yapı ve Siyasal Kültür).**

GÖRMEZ, Kemal; "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine", Yeni Türkiye, S.4, 1995, **(Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine).**

GÖYMEN, Korel; "Türkiye'de Kent Yönetimi", Boyut Yayınları, İstanbul 1997.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; "Yönetim Hukuku", 9. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara-1996.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/**AKILLIOĞLU,** Tekin; "Yönetim Hukuku, 5. Baskı, Ankara-1992.

GUERRA, Luis Lopez; "İspanya'da Demokrasi ve Seçim Sistemi", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996.

GÜLER, Birgül Ayman; "Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım", TODAİE Yayını, No:244, Ankara-1992.

GÜNDAY, Metin; "İdare Hukuku", Alkım Kitapçılık-Yayıncılık, Ankara-1992.

GÜNDAY, Metin; "İdare Hukuku", İmaj Yayıncılık, Ankara-1996.

GÜNDEŞLİOĞLU, Mustafa; "Sivilleşme, Demokratikleşme ve Yerel Meclisler", Çağdaş Çankaya, Yıl:1, S.7, Kasım-1991, s.24.

GÜNEŞ, İsmail; "Yerel Yönetimler ve Siyasal Faktörler", Çukurova Üniversitesi, Sosyal bilimler Enstitüsü, Sosyal Bilimler Dergisi, C.4, S.4.

GÜNDÜZ, İsmail; "Japonya Yönetim Sistemi Üzerine Bir İnceleme", Yeni Türkiye, Y.1, S.4, 1995, s.214-216.

GÜRSEL, Deniz/**ARSLAN,** Hakan, C; "Güçlü Yerel Yönetimler Şart mıdır?", Türkiye Günlüğü, S.26, Ocak-Şubat-1994, s.11-14, 26.

GÜRSEL, Seyfettin; "Seçim Sistemi Tartışması ve İki Turlu Sistem", TÜSİAD Yayını, İstanbul-1996, **(Seçim Sistemi Tartışması ve).**

GÜRSEL, Seyfettin; "Türkiye'de Siyaset ve İki Turlu Seçim Sistemi", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996, **(Türkiye'de Siyaset ve İki Turlu Seçim Sistemi).**

GÜRSEL, Seyfettin; "Dar Bölge Seçim Sistemi", Türkiye Günlüğü, S.23, Yaz 1993, **(Dar Bölge Seçim Sistemi).**

GÜVEN, Sami; "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", Amme İdaresi Dergisi,C.15, S.4, Aralık-1983.

GÜVENÇ, Celâl; "Belediye Meclisleri İle Belediye Encümenlerinin Oluşum ve Çalışmaları Açısından Farklılıkları ve Benzerlikleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.1, Ocak-1994, **(Belediye Meclisi ve Encümenlerinin).**

GÜVENÇ, Celâl; "Belediyelerde Başkan Vekilliği, Meclis Başkan Vekilliği ve Başkan Yardımcılığı", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.4, Temmuz-1993, **(Belediyelerde Meclis Başkan Vekilliği).**

GÜVENÇ, Celâl; "İl Genel Meclislerinde ve Belediye Meclislerinde Bütçe Komisyonlarının Oluşumu ve Çalışması", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.6, Kasım-1994, **(Bütçe Komisyonlarının Oluşumu ve).**

GÜVENÇ, Celâl; "Sorular-Cevaplar", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.6, S.2, Nisan-1997, **(Sorular-Cevaplar).**

HAMAMCI, Can; "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara-1981, **(Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi).**

HAMAMCI, Can; "Türk Demokrasisinde Yerel Yönetimlerin İşlevi", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C.XVI, S.150, Aralık-1992, **(Türk Demokrasisinde Yerel Yönetimlerin İşlevi).**

HANSON, A. H.; "Türkiye'de Bağımsız Mahalli İdare Hakkında", Mahalli İdareler Hakkında Etütler, TODAİE., Ankara-1955.

HARRIGAN, John J.; "Politics and Policy in States and Communities", 3. Baskı, Hansline Üniversity, 1988.

HATİPOĞLU, Selahattin; "Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri", Türk İdare Dergisi, S.397, Aralık-1992.

HEPER, Metin; "Türk Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme-Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme", Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul-1977.

HEPER, Metin / **BERKMAN,** A. Ümit; "Türkiye'de Kamu Yönetimi Araştırma ve Eğitiminde Kavramsal Kuram ve Yönetim Sorunları", Amme İdaresi Dergisi, C.12, S.2, Haziran-1979.

HİÇDÖNMEZ, Şükriye; "Demokrasilerde Temsil, Seçimler ve Tercihli Oy Sistemi", TODAİE., Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara 1996.

HILL, M. Dilys; "Democratic Theory and Local Government", Allen and Unwin, Londan-1974.

HONDU, Selçuk; "Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri", Türk İdare Dergisi, S.387, Haziran-1990, **(Belediye Meclislerinin Feshi).**

HONDU, Selçuk; "Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun yargı Denetimi", Türk İdare Tarihi, S.395, Haziran-1992, **(Belediyelerde Seçilmişlerin Görevden Uzaklaştırılması).**

HONDU, Selçuk; "Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri ve Belediye Meclislerinin Feshi Konularında Bir İnceleme", Danıştay Dergisi, S.66-67, Y.17, 1987, **(Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri ve).**

İçişleri Bakanlığı, "Belediyeler", İç Düzen Araştırması, No.5, Ankara-1972.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve Gelirleriyle İlgili Danıştay Kararları, 1978-1995, C.2, Ankara-1997.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, "Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı", İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara-1998.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, "Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları", İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara-1997.

İĞDELER, Serdar; "Belediyelerde Mali Denetim ve Etkinliği Sorunu", Türk İdare Dergisi, S.409, Aralık-1995.

İNCEOĞLU, Nihal; "Türkiye'de Siyasal Partilerin Seçim Sistemi İle İlgili Yaklaşımları Üzerine Bir Değerlendirme", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul 1996.

İSVAN, Ahmet; "Halkın Belediyesi Olmak", Mimarlık, Y.15, S.151, 1972/II.

İzmir Esnaf ve Sanatkarlar Odası Birliği, Birlik, Y.1, S.3, Mayıs-Haziran-1995.

KABAALİOĞLU, Halûk A. **/YILDIRIM,** Turan; "Türkiye'nin İdari Teşkilatı", Kazancı Yayınları, İstanbul-1995.

KALAYCIOĞLU, Ersin; "Çağdaş Siyasal Bilim", Beta Yayınları, İstanbul-1984.

KAPANİ, Münci; "Politika Bilimine Giriş", AÜHF Yayını No:468, 3. Baskı, Ankara-1983.

KAPLAN, Ahmet; "Mahalli İdareler Reformu ve İlgili Yasa Tasarıları Üzerine", Yerel Yönetim ve Denetim, C.2, S.9, Ekim 1997, **(Mahalli İdareler Reformu Yasa Tasarıları Üzerine).**

KAPLAN, Ahmet; "Mahalli İdarelerde Bir Reform Taslağı Daha", Yerel Yönetim ve Denetim, C.3, S.2, Mart 1998; **(Mahalli İdarelerde Bir Reform Taslağı Daha).**

KARA, Ahmet; "Belediye Meclis ve Encümenleri", Mahalli İdareler Dergisi, Temmuz-1996.

KARABAŞ, Erdal; "Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Yapıları", Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1991.

KASKA, Selim; "İstanbul'da Kent Yönetimi: Belediye Meclisinde Karar Alma Süreci", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-1989.

KAZANCI, Metin; "1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar", Belediyecilik Araştırma Projesi (Editör: Ergun Türkan), 3.Kitap, Ankara-1982, **(1973 Sonrası Belediyeler ve).**

KAZANCI, Metin; "Yerel Yönetimler Üzerine Bir Kaç Not", Amme İdaresi Dergisi, C.16, S.4, Ankara-1983, **(Yerel Yönetimler Üzerine).**

KEÇECİLER, Mehmet; "Katılımcı Demokrasi ve Yerel Yönetimler", Yeni Türkiye, S.4, Y. 1995.

KELEŞ, İhsan; "Yerel Yönetimler ve Demokrasi" Hak-İş, Nisan-1994.

KELEŞ, Ruşen; "Yerinden Yönetim ve Siyaset", Cem yayınevi, 2. Baskı, İstanbul-1994, **(Yerinden Yönetim ve Siyaset).**

KELEŞ, Ruşen; "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler",Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.1, Ocak-1995, **(Subsidiarity İlkesi ve Yerel Yönetimler)**

KELEŞ, Ruşen; "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklikler", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.1, S.2, s.10, **(Belediyelerde Yerel Özerklikler).**

KELEŞ, Ruşen; "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz", Yeni Türkiye, S.4, 1995, **(Yerel Demokrasinin Neresindeyiz).**

KELEŞ, Ruşen; "Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay", Seha L. Meray'a Armağan, C.2, AÜSBF Yayını, Ankara-1982, **(Yerel Yönetimlerin Özerkliği).**

KELEŞ, Ruşen/**HAMAMCI**, Can; "Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri", Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Merkezi, Ankara-1994.

KELEŞ, Ruşen/**YAVUZ**, Fehmi; "Yerel Yönetimler", 2. Baskı Turhan Kitapevi, Ankara-1989.

KEREMOĞLU, İsmail; "Mahalli İdareler Seçimleri", İller ve Belediyeler, S.308, Haziran-1971.

KILIÇ, Hasan; "Belediye Başkanı, Meclis Ve Encümen Üyelerinin Katılamayacağı Kararlar", Yerel Yönetim ve Denetim, C.2, S.9, Ekim-1997.

KILIÇER, Turgut; "Mahalli İdareler Dünyasının Yedi Harikası",Türk İdare Dergisi, S.383, Haziran-1989.

KIŞLALI, Ahmet Taner; "Siyaset Bilimi", AÜBYYO Yayınları, Ankara-1987.

KIŞLALI, A. Taner; "Siyaset Bilimi", 5.Baskı, İmge Kitapevi, Ankara-1996.

KÖSE, Erol; "Yerel Yönetimlerde Yeni Örgütlenmelere Doğru", Mimarlık, Y.15, S.151, 1977/II.

KUŞ, Şinasi; "Türk İdari Sisteminde ve Kamu Personel Rejiminde Yapılması Gereken Yapısal Değişiklikler Üzerine Birkaç Söz", Yeni Türkiye, S.4, 1995.

KUYAKSİL, Ali; "Türkiye'de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları: Çok Partili Dönem (1945-1963)", Der Kitap Evi, İstanbul-1994.

KUZU, Burhan; "Kamu Yönetiminde Baskı Gruplarının Rolü ve Ülkemizdeki Durumuna Kısa Bir Bakış", İÜHFD, C.51, S.1-4, İstanbul-1985.

LİJPHART, Arend; "Çağdaş Demokrasiler", (Çev. Ergun Özbudun / Ersin Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, 1986.

LINDBLOM, E. Charles; "The Policy-Making Process", Prentice-Hall Inc., New Jersey-1983.

LIPSON, Leslie;"Demokratik Uygarlık",Çev.:Haldun GÜLALP / Türker ALKAN, Birinci Baskı,Türkiye İş Bankası Yayınları,Ankara-1984.

MANSUR, Fatma; "Türkiye'de Mahalli İdarelerin Temelleri", Mahalli İdareler Hakkında Etütler, TODAİE., Ankara-1955.

MERİÇ, Osman; "Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet", Prof. Dr. Fehmi Yavuz'a Armağan, AÜSBF Yayın No: 528, Ankara-1983, **(Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve).**

MERİÇ, Osman; "Belediye Başkanlarının ve Belediye Meclis Üyelerinin Seçilme Yeterlilikleri ve Konu İle İlgili Yeni Bir Yüksek Seçim Kurulu Kararı", İller ve Belediyeler Dergisi, S.480, Ekim-1985, **(Seçilme Yeterliliği).**

MERİÇ, Osman; "Belediye Meclislerinde ve Encümenlerinde Yeter Sayı ve Üyelerin Katılamayacakları Müzakere ve Kararlar", İller ve Belediyeler Dergisi, s.524, Haziran-1989, **(Belediye Meclislerinde ve Encümenlerinde Yeter Sayı ve).**

MERZECİ, H. Okan; "Belediyelerde Personel Problemi", Yeni Türkiye, S.4, Yıl.1995.

NADAROĞLU, Halil; "Mahalli İdareler", Beta Basın Yayın, 5. Baskı, Ekim-1994, **(Mahalli İdareler).**

NADAROĞLU, Halil; "Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet", Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir-1995, **(Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet).**

NOHLEN, Dieter; "Seçim Sistemleri", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996.

OKSAL, Mustafa; "Belediye Meclisi", Belediye Dergisi, C.4, S.11, Mayıs 1998.

OKSAL, Mustafa; "Belediye Meclisi (II)", Belediye Dergisi, C.4, S.12, Haziran-1998.

OKTAY, Cemil; "Siyasal Sistem ve Bürokrasi", 2.Baskı, Der Yayınları, İstanbul-1997.

OLGUN, İhsan; "Belediye Meclisinin Feshi İçin Danıştay'ın Aradığı Hukuki Ölçütler",Türk İdare Dergisi, S.319.

ONAR, Sıddık Sami; "İdare Hukukunun Umumi Esasları", C.II, 3. Baskı, Hak Kitapevi, İstanbul-1966.

ORTAYLI, İlber; "Belediye", İslam Ansiklopedisi, **(Belediye).**

ORTAYLI, İlber; "Yerel Yönetimler Federasyonuna Kapı Açılmamalıdır", Yeni Zemin, Şubat-1994, **(Yerel Yönetimler Federasyonuna Kapı Açılmamalı).**

ÖZAKIN, Aydın; "Belediye Meclisinde Boşalan Üyeliklerin Doldurulması", İller ve Belediyeler Dergisi, S.317, Mart-1972.

ÖZBUDUN, Ergun; "Türk Anayasa Hukuku", Yetkin Yayınları, Ankara-1986,

ÖZBUDUN, Ergun; "Türk Anayasa Hukuku", 3.Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara-1993.

ÖZEL, Soli; "Avrupa'da Yerel Yönetimler", Görüş, Mayıs-1992, s.67.

ÖZER, Ahmet; Güneydoğu ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, Diyarbakır-1994.

ÖZER, Atilla; "Gerekçeli ve 1961 Anayasası İle Mukayeseli 1982 Anayasası, Ankara-1996.

ÖZHAN, Hasan; "Belediye Başkanlarımız", Yeni Türkiye, S.4, 1995.

ÖZKAN, Ahmet; "Mahalli İdareleri İlgilendiren Çeşitli Mevzuatta Hısımlık İlişkileri ve Doğurduğu Sonuçlar", Yerel Yönetim ve Denetim, C.2, S.3, Nisan-1997.

ÖZKİPER, Alaettin; "Mahalli İdareler Fikri, Doğuşu, Gelişme safhaları ve Öneriler", İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplumun Kalkınması Sempozyumu, DPT., SPD., Ankara-1989.

ÖZÜERMAN, Tülay; "27 Mart Seçimleri, Demokrasi ve Seçim Sistemi, Demokrasi Gündemi, Türk Demokrasi Vakfı, S.18, 1994 / II.

ÖZTÜRK, Namık Kemal; "Siyasal Kararların Alınmasında Teknokratların Etkisi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, DEÜSBE, İzmir-1994.

PASQUİNO, Gianfranco; "Seçim Sistemlerinde Reform: Birinci İtalyan Cumhuriyetinden İkinci İtalyan Cumhuriyetine", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996.

PAZARCI, Şevki; "Belediye Meclislerinin Görevleri ve Yetkileri", Seçkin Yayınevi, Ankara-1995.

PITIRLI, Ali; "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi, Haziran-1989.

PİRLER, Orhan; "Belediye Meclislerinin Kuruluşu, Görevleri ve Yetkileri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.5, Eylül-1993.

PİRELER, Orhan/**TORTOP,** Nuri/**BAŞSOY,** Ahmet; "Belediyeler ve İdari Vesayet", Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı, Ankara-1995.

PİRLER, Orhan/**GÜRSOY,** Erol Zihni/**BAŞSOY,** Ahmet; "Belediyelerde Teşkilatlanma-Kadro İhdası Personel İstihdamı ve Eğitimi", Türk Belediyecilik Derneği/Konrad adenauer Vakfı yayını, Ankara-1999.

PÜSKÜLLÜ, Ali; "Türkçe Sözlük", Yapı Kredi Yayınları, İstanbul-1995.

SARAN, M. Ulvi; "Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.5, S.4, Temmuz-1996, **(Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve).**

SARAN, M. Ulvi; "Özerklik ve Mahalli İdareler Üzerinde Denetim", Türk İdare Dergisi, S.408, Eylül-1995, **(Özerklik ve Mahalli İdareler).**

SARTORİ, Givonni; "Represantational Systems", International Encyclopedia of Social Sciences, Vol. 13, 1968.

SAYIN, Deniz; "Belediye Meclisleri", TODAİE. Uzmanlık Tezi, Ankara-1994, **(Belediye Meclisleri).**

SAYIN, Deniz; "Belediye Meclisinin Feshi Nedenlerinden Biri-Kanunen Belli Olan Olağan ve Olağanüstü Toplantılar Dışında Toplanmak", Belediye Dergisi, C.1.S.6, Aralık-1994, **(Belediye Meclisinin Feshi Nedenlerinden Biri).**

SAYIN, Deniz; "Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.5, Eylül-1994, **(Hemşehriler ve Belediye Meclisi).**

SAYIN, Deniz; "Belediye Meclislerinde Bir Olumlu Oyla Karar Alınabilir Mi?", Belediye Dergisi, C.5, S.3, Eylül-1998, **(Bir Olumlu Oyla Karar Alınabilir Mi?).**

SAYIN, Deniz; "Belediye Meclisi Toplantıları", Yerel Gündem, Y.1, S.5, Mayıs-1999, **(Belediye Meclisi Toplantıları).**

SEVİM, Nalan; "3030 Sayılı Kanun ve Yönetmeliğin Eleştirisi", Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Belediyeler Dergisi, Y.8, S.21.

SEZGİN, İsmet; "Türkiye'de Kentlerin Yönetim Sorunları ve Belediye Reformu", Yeni Türkiye, S.4, Y.1995.

SHP, "Yönetimin Yeniden Yapılanması ve Yerel Demokrasi," SHP Yayını, Ankara-1995.

SODAN, Ramazan; "Belediye Meclisi ve İl Genel Meclisinin Toplantı ve Görüşme Usulü", İller ve Belediyeler Dergisi, S.525-525, Temmuz- Ağustos 1989, **(Toplantı ve Görüşme Usulü).**

SODAN, Ramazan; "Belediye Meclisi Kararlarına İtiraz", İller ve Belediyeler Dergisi, S.528, Ekim-1989, **(Belediye Meclisi Kararlarına İtiraz).**

SOYSAL, Mümtaz; "Local Government In Turkey", TODAİE. Yayını, Ankara-1967, **(Local Government).**

SOYSAL, Mümtaz; "Politik Gelişmemizde Mahalli İdarelerin Rolü", Mahalli İdareler ve Ulusal Kalkınma, Ankara-1971, **(Politik Gelişmemizde Mahalli İdareler).**

SÜRGİT, Kenan; "Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevleri", Amme İdaresi Dergisi, C.14, S.1, Mart-1981.

ŞAHİN, Ramazan; "İngiltere'de Parlamento Seçimleri ve Seçim Sistemi", Türk İdare Dergisi, S.405, Aralık 1994.

ŞAYLAN, Gençay; "Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji", TODAİE Yayınları, Ankara-1974.

ŞENYAPILI, Önder; "Yerel Yönetim Kararlarına Halkın Katılımı", Mimarlık, Y.15, S.151, 1977/II.

TAMER, Mustafa; "Belediyeler (Yerel Yönetim Sisteminin Mevcut Durumu ve Geleceği) Bir Model Önerisi", Türk İdare Dergisi, S.415, Haziran-1997, **(Belediyeler).**

TAMER, Mustafa; "Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi", İller ve Belediyeler Dergisi, S.583, Mayıs-1994, **(Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi).**

TAMER, Mustafa; "İl ve İlçe Meclisleri", Türk İdare Dergisi, S.398, Mart-1995, **(İl ve İlçe Meclisleri).**

TAMER, Mustafa; "Mahalle Muhtarlığı ve Belediye Meclisi Üyeliği", İller ve Belediyeler, S.581, Mart-1994, **(Mahalle Muhtarlığı ve Belediye Meclisi Üyeliği).**

TANIK, Bülent; "Yönetime Katılma İsteksizliğini Anlamak ve Aşmak", ADA Kentliyim, Y.2, S.7, 1996/III.

TAŞDEMİR, Kubilay/**ÖZKEPİR,** Ramazan; "Belediye Başkanı ve Meclis Üyelerinin El Kitabı", Adil Yayınevi, Ankara-1998.

TAYLAN, Ertuğrul; "Mahalle Muhtarlığı İle İlgili Sayısal Veriler Üzerine Notlar", Türk İdare Dergisi, S.397, Aralık 1992.

T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı/IULA-EMME, "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması", TKİB ve IULA-EMME Ortak Yayını, 2. Baskı, İstanbul-1994, **(Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları).**

T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı/ IULA-EMME, "Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi", Kent Basımevi, 2.Baskı, İstanbul-1994, **(Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi).**

TEKELİ, İlhan; "Belediyecilik Yazıları(1976-1991)", IULA-EMME. Yayını, İstanbul-1992, **(Belediyecilik Yazıları).**

TEKELİ, İlhan; "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, C.16, S.2, 1983, **(Yerel yönetimlerde Demokrasi ve)**.

TEKELİ, İlhan; "Yerel Yönetimler ve Seçimler", Hak-İş, Nisan-1994, **(Yerel Yönetimler ve Seçimler)**.

TEKELİ, İlhan/**GÜLÖKSÜZ**, Yiğit; "Belediyelerimizin Sorunları", Amme İdaresi Dergisi, C.9, S.2, Haziran-1976.

TEZSEZEN, Cumhur/**ÇAĞLI**, Ömer; "Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemi İçinde Belediyeler", Ankara-1995.

TEZİÇ, Erdoğan "Sorun Siyasi Rejim Yapılanması Mı?", Yeni Türkiye, S.4, 1995, **(Sorun Siyasi Rejim Yapılanması Mı?)**.

TİTİZ, Tınaz; "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayın No:6, İzmir-1995, s.46-51.

TOCQUEVİLLE, Alexıs De; "Amerika'da Demokrasi", (Çev. İhsan Sezal / Fatoş Dilber), Yetkin Yayınları, Ankara -1994.

TODAİE, "Kamu Yönetimi Araştırması/Yerel Yönetimler Araştırma Gurubu Raporu", Ankara-1992.

TOPAL, A. Kadir; "Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu (İstanbul İçin Bir Model Önerisi)", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon-1999, **(Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü)**.

TOPAL, A. Kadir "İdari Vesayet Ama Nasıl?", İller ve Belediyeler, Mayıs-1997, **(İdari Vesayet Ama Nasıl?)**.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin; "Kent Yönetimi ve Politikası", 3. Baskı, İzmir-1995.(**Kent Yönetimi ve Politikası)**.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin; "Yerel Yönetimler", 3. Baskı, İzmir-1996,**(Yerel Yönetimler)**.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin; "Türkiye'de Kentleşme ve Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi", İzmir-1995.**(Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi)**.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin; "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi", Yeni Türkiye, S.4, 1995, **(Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi)**.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin; "Kent Yönetiminde Güçlü Başkan-Güçlü Meclis Tercihi", Yeni Türkiye, Y.1, S.6, Eylül-Ekim 1995, **(Güçlü Başkan-Güçlü Meclis Tercihi).**

TOPRAK KARAMAN, Zerrin; "Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği", İzmir Esnaf ve Sanatkarlar Odası Birliği, Y.1, S.3, Mayıs-Haziran-1995, **(Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği).**

TOPRAK KARAMAN, Zerrin; "Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği ve 1580 Sayılı Belediye Kanununun 26. Maddesinin Düşündürdükleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım-1995, **(1580 Sayılı BK.'nun 26. m.'inin Düşündürdükleri).**

TOPRAK KARAMAN, Zerrin; "Türkiye'de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü", Türk İdare Dergisi, S.374, Mart-1987.**(Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü).**

TORTOP, Nuri; Mahalli İdareler", 4.Baskı, Ankara-1991,**(Mahalli İdareler).**

TORTOP, Nuri; "Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C., S.2, Mart-1993,**(Güçlü Mahalli İdare Anlayışı).**

TORTOP, Nuri; Güneydoğu ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, 26-27 Ekim Diyarbakır-1994, **(Güneydoğu ve Yerel Yönetimler).**

TORTOP, Nuri; "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", Yeni Türkiye, S.4, 1995, **(Yerel Yönetimleri Önemi).**

TORTOP, Nuri; "Yeni Demokratik Yapılanmada Göz Önünde Tutulması Gereken İlkeler", Amme İdaresi Dergisi, C.25, S.2, Haziran 1992, **(Yeni Demokratik Yapılanmada Göz Önünde Tutulması Gereken İlkeler).**

TORTOP, Nuri; "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.4, Mart-1998, **(Ombudsman Sistemi ve Uygulanması).**

TUNCAY, Suavi; "Parti İçi Demokrasi ve Türkiye Uygulaması", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İzmir-1996.

TUNCER, Erol; "Seçim Sistemi Uygulamalarında Türkiye Örneği", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996.

TURAN, İlter; "Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış", Der Yayınları, İstanbul-1976.

TURAN, İlter; "Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış", Dert Yayınları, 3.Baskı, İstanbul-1986.

TÜRK, H. Sami; "Demokratik Rejimlerde Seçim Kanunları ve Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Kanunu Önerisi", Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul-1996.

Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, "Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi", Ankara-1997,**(Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi).**

Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu", Ankara-1994, **(Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu).**

Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, "Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler", Ankara-1995, **(Üniter ve Federal Devletlerde Yerel yönetimler).**

Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenauer Vakfı, "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Tasarılarının Tartışılması", Ankara-1996, **(Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair).**

Türk Belediyecilik Derneği / Konrad Adenaur Vakfı / Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Merkezi, "Belediyelerimize Rehber", Ankara-1994, **(BelediyelerimizeRehber).**

Türk Dil Kurumu, "Türkçe Sözlük", 6. Baskı, Ankara-1979.

Türk Hukuk Kurumu, "Türk Hukuk Lûgatı", Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü Yayını, 3. Baskı, Ankara-1991.

Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, Cumhuriyetin 50. Yılında Esnaf ve Zanaatkarlar, Güneş Matbaası, Ankara-1973.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, "Kamu Yönetimi Araştırması/Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu", TODAİE. Yayını, No.247, Ankara-1992.

UĞURLU, M. Fatih; "Belediyelerin Yeniden Yapılanması İle İlgili Çözüm Önerileri", DPT. Yayını, Ankara-1995.

ÜLKÜ, Hkkı; "Örnek Olaylarla Belediyecilik, Aliağa Kent Parlamentosu", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.6, S.4, Ekim-1997.

ÜNÜSAN, Teoman; "Avrupa'da Yerel Yönetimler", İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara-1996, **(Avrupa'da Yerel Yönetimler).**

ÜNÜSAN, Teoman; "Yerel Yönetim Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.2, Mart-1994, **(Yerel Yönetim Reformu).**

ÜSKÜL, Zafer; "Subsidiyarite İlkesi Üzerinde Düşünce Alıştırması", Yeni Türkiye, S.4, 1995.

ÜZELGÜN Atıl / **DİYARBAKIRLI,** Vahap; "Belediyelerin Encümen veya Meclis Kararı İle Şehir İçi Ulaşımlarla İlgili Olarak Düzenledikleri Ücret Tarifelerinde veya Diğer Tarifelerde Öğrenci, Öğretmen, Belediye Görevlileri, Yargı Görevlileri Gibi Belli Kesim veya Meslek Mensuplarına Belli Oranda İndirim Yapma veya Ücretsiz Kart Düzenleme Yetkisinin Olup Olmadığı", İçişleri Bakanlığı İnceleme Araştırma Raporları, 1988-1989 Kış Dönemi, Ankara-1990.

VAROL, Muharrem; "Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi", Gündoğan Yayınları, Ankara-1989.

VERSAN, Vakur; "Kamu Yönetimi : Siyasi ve İdari Teşkilat", 10. Baskı, Der Yayınları, İstanbul-1990.

YALÇINDAĞ, Selçuk; "Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler", TODAİE. Yayını, No:275, Ankara-1996,**(Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler).**

YALÇINDAĞ, Selçuk; "Yerel Yönetimler / Sorunlar ve Çözümler", TÜSİAD Yayını, İstanbul-1995, **(Yerel Yönetimler/Sorunlar ve Çözümler).**

YALÇINDAĞ, Selçuk; "Yerel Yönetimler ve Seçimler", Hak-İş, Nisan-1994, **(Yerel Yönetimler ve Seçimler).**

YALÇINDAĞ, Selçuk; "Yerel Demokrasinin Örgütlenmesi ve Yerinden Yönetimin Geliştirilmesi Açısından Muhtarlık Kurumu", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.7, S.3, Temmuz 1998, **(Yerinden Yönetimin Geliştirilmesi Açısından Muhtarlık Kurumu).**

YALÇINDAĞ, Selçuk; "Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", Amme İdaresi Dergisi.,C.3,S.2, Haziran-1970, **(Kamu Yönetiminin Tarihsel Evrimi).**

YALÇINDAĞ, Selçuk; "Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4,S.2, Mart-1995, **(Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim).**

YARASİMOS, Stefan; "Tanzimat'ın Kent Reformları Üzerine" Çev. Ali BERKTAY, "Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri", Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul-1996.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir; "Belediye Yönetimi", 1.Baskı, Zirve Ofset, Ankara-1996, **(Belediye Yönetimi).**

YAŞAMIŞ, Firuz Demir; "Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri", Yeni Türkiye, Y.1995, **(Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri).**

YAŞAMIŞ, Firuz Demir; "Belediye Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.2, Mart-1993, **(Belediye Reformu).**

YAŞAYAN, Sabri; " Mahalli İdareler Seçimleri", İller Belediyeler, S.571, Mayıs-1993.

YAVUZ, Fehmi; "Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi", Ankara-1966, s.8.

YAYLA, Yıldızhan, "Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif", İÜSBF.Yayın No:56, İstanbul-1982,**(Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri).**

YAYLA,Yıldızhan; "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu" Onar Armağanı,İstanbul-1977,s.950-1019, **(Belediyelerin Temel Sorunu).**

YAZICIOĞLU, Recep; "Bu Sistem Değişmeli: Alternatif Bir Yaklaşım", Erzurum-1995, **(Bu Sistem Değişmeli).**

YAZICIOĞLU, Recep; "Mahalli İdare Reformu, Kalkınma ve Bürokrasi", İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplumun Kalkınması Sempozyumu, DPT., SPD., Ankara-1989, **(Mahalli İdare Reformu, Kalkınma ve Bürokrasi).**

YAZICIOĞLU, Recep; "Hantal Merkeziyetçi Yapı Değişmelidir", Yeni Zemin, Şubat-1994, **(Hantal Merkeziyetçi Yapı Değişmeli).**

YAZICIOĞLU, Recep; "Yerel Yönetimlerde İdari Sorunlar ve Yeniden Yapılanma", Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayın No:6, İzmir-1995, s.17, **(Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma).**

YAZICIOĞLU, Recep; "Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma", Yeni Türkiye, S.4, Y.1995, **(Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma).**

YAZIR, Adem; "Çağdaş Yönetim Modellerinde Belediye Organlarının Oluşumu(Belediye Encümeni)", Belediye Dergisi, C.1, S.10, Nisan-1995.

YETER, Enis; "Mahalli İdare Reformu Üzerine Düşünceler", Yeni Türkiye, S.4, 1995.

YETER, Enis/DÖNMEZ, Mustafa; "Avrupa Konseyi'ne Üye Ülkelerde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Seçilmiş Temsilcilerinin Statüleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım-1995.

YILDIRIM, Abdullah; "Belediye Meclisi ve Komisyon Üyelerine Yapılan Huzur Hakkı Ödemeleri", Belediye Dergisi, C.4, S.3, Eylül-1997.

YILDIRIM, Selahattin; "Yerel Yönetim ve Demokrasi", TC. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Ortak Yayını, Kent Basımevi, İstanbul-1993.

YILDIZ, Mete; "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.5; S.4, Temmuz-1996.

YILMAZ, Ejder; Hukuk Sözlüğü, 3.Baskı, Ankara-1985.

YILMAZ, Ömer; "Mahalli İdareleri Tartışmak", Hak-İş, Nisan-1994.

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ