

MERKEZİ VE YEREL DÜZEYDE MECLİSİN YÜRÜTME ORGANINI DENETİM YOLLARI ÜZERİNE BİR KARŞILAŞTIRMA – YEREL DEMOKRATİK MODEL SORUNSALI

A COMPARISON ON ASSEMBLY’S AUDIT PROCEDURES OF THE EXECUTIVE BODY IN CENTRAL AND LOCAL LEVEL -PROBLEM OF LOCAL DEMOCRATIC MODEL

Hayrettin YILDIZ*

*“Kent yalnızca yaşanılan yer değil;
bir karar yeri aynı zamanda;
herkes her an alanlarda; belediye başkanlarının,
imparatorlardan ya da papadan daha çok sözü geçiyor.
Burada kentlerin her biri birer krallık gibi...”¹*

Özet: Yönetim biliminin temel birimleri yerel yönetimlerdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerde katılımcı demokrasi ne kadar önemliyse aynı ölçüde temsili demokrasi, meclis içi demokrasi ve mahalli idare organlarının arasındaki ilişkiler de o derece önemlidir. Bu bağlamda işbu makalede yerel düzeydeki yönetim biçimiyle bir karşılaştırma yapabilmek amacıyla öncelikle parlamento hukukunun belirlediği modern yönetim biçimleri ele alınmış, daha sonra da yerel yönetimlerin temel organlarından biri olan yerel meclisin yürütme organı üzerinde kullandığı bilgi alma ve denetim yolları incelenmiştir. Bu inceleme yapılırken de ulusal meclisin hükümeti denetlemek amacıyla kullandığı denetim yolları ile de karşılaştırma yapılmaya çalışılmıştır. Ayrıca, organlar arası ilişkiye etki eden diğer yapılar da ele alınmış ve Türkiye’de yerel yönetim modeli hakkında bir tespitle bulunulmaya çalışılmıştır.

* Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi

¹ ECO, Umberto, Gülün Adı, “İkinci Gün SABAH”, Can, 9. Baskı, 2000, s. 151, sözü geçen vecize her ne kadar tam anlamıyla konunun ana temasını yansıtmıyorsa da esasında şehrin önemli bir karar yeri olduğuna işaret etmesi bakımından dikkate şayandır. Ve evet kentlerin her biri birer krallık gibi idi, bugünse her biri küçük çapta birer devlet...

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetim organları, Yerel demokrasi, Meclisin bilgi alma ve denetim yolları, Danıştay, Encümen

Abstract: Local authorities are the main unites of management science. Thus, the representative democracy, the democracy inside assembly and the relation between the organs are as important as the participative democracy. In this context, firstly the modern management models determined by parliamentary law are treated with the purpose of making a comparison with the management model in local level and secondly the methods of interrogation and control that are used on the executive organ by the local assembly, which is one of the basic organs of local authorities, are studied. And by doing so it's tried to compare the methods of control which are used by the national assembly to control the government. Moreover, the other unities influencing this relation are scrutinized and finally it's tried to reach a conclusion about the model of management system for local government in Turkey.

Keywords: The organs of local authorities, Local democracy, The methods of interrogation and control of Assembly, State Council, Committee

GİRİŞ

Yerel yönetimler sadece yerel düzeydeki hizmetlerin, yerel halkın bir arada yaşamalarından kaynaklanan ihtiyaçlarını karşılamak üzere faaliyet gösteren idari birimler değil aynı zamanda Alexis de Tocqueville'in belirttiği gibi halkın demokratik olgunluğunun gelişme göstermesi bakımından birer “*demokrasi okulu*” işlevi görürler². Dolayısıyla mahalli idarelerde temsili demokrasi, yani karar ve yürütme organlarının seçimle işbaşına gelmesi ne kadar önemliyse, aynı zamanda bu organların birbirleri ile olan ilişkileri de aynı derece de önemlidir. Meclis ihtisas komisyonlarında azınlık gruplarının temsili, yerel meclisin (il genel meclisi, belediye meclisi, büyükşehir belediye meclisi) yürütme organını kararlarıyla ve denetim araçlarıyla *periyodik* ve olağanüstü dönemlerde kontrolü, mahalli düzeyde yerel demokrasinin hayata geçirilmesi ve aynı zamanda demokratik geleneğin yerleşmesi için hayatidir.

Peki, yerel düzeyde hangi tür yönetim sistemi ile yönetiliyoruz, belediye başkanının meclise karşı sorumluluğu nedir, yürütme mi

² FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, 1. Baskı , 2009, s. 5

yoksa karar organı mı olduğu bir dönem tartışmalı olan *encümen*'in meclisle ve belediye başkanı ile olan ilişkisi nasıldır, meclis üyeleri komisyonlarda demokratik bir biçimde temsil edilebilmekte midirler ve son olarak meclis yürütme organını denetleyebilmek için elinde güçlü ve etkin denetim araçları bulundurmakta mıdır? Konumuz bu sorulara cevap ararken, parlamento hukukunun öngördüğü yönetim sistemleri ile de karşılaştırma yapmaya çalışarak aradaki benzerlik ve farklılıkları da ortaya koymaya çalışmak olacak.

Şunu akıldan çıkarmamak gerekir ki, yürütmenin meclis tarafından kontrol edilmediği bir yönetimde-merkezi ya da yerel-, hükmedenler başlarına buyruk hareket edecekler ve demokratik denetim araçlarının kullanılmamasından kaynaklı yozlaşmalar baş gösterecektir. Aslında bu aynı zamanda iktidarın ya da özelde yürütmenin sınırlandırılmasının da nedenlerinden biridir. Nitekim Lord Acton'ın bir mektubunda yazdığı gibi *"iktidar yozlaşmaya meyillidir ve mutlak iktidar mutlak bir şekilde yozlaştırır"*³. Buna ilaveten yönetenler kamusal kaynakları kişisel menfaatleri için kullanabilir, gücü ellerinde bulunduranlar bunu kötüye kullanabilir ya da dahası çoğunluk görüşüne sahip olanlar azınlık olanları bu güçle ezebilirler. Değerlendirmelerimiz polis ya da hazine devletinde uygulanan sorumsuz yönetenler kıstasını baz almadığına⁴, hukuk devletinin gereklerinden bir tanesi de yönetenlerin koydukları kurallara aynı yönetilenler gibi riayet etmeleri önkoşuluna bağlı olduğuna göre, bu riayet etme düzeyinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. İşler sarpa sardığında bunların yola koyulmasını iktisat teorilerinden bildiğimiz *"görünmez el"* değil hukuk kurallarıyla oluşturduğumuz denetim mekanizmasının etkin kullanımı sağlayacaktır.

1. MODERN YÖNETİM SİSTEMLERİ

Parlamento hukukunun temel konularından birini de yönetim sistemlerinin tasnifi oluşturur. Bu makalenin esas amacı bu sistemlerin ayrıntılı olarak incelenmesi olmamakla beraber, birkaç cümleye

³ TURİNAY Faruk, Dil, Hukuk ve Siyaset Bağlamında Anayasa Düşüncesi, Seçkin, Ankara 2012, s. 157

⁴ Polis devleti ya da hazine teorisi hakkında daha geniş bilgi için bakınız GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj, İstanbul 2011, s. 37-39

le de olsa ele alınmasında yarar var. Bu bağlamda devletlerin yönetim biçimlerinden bahsedildiğinde başlıca dört yönetim biçimi akla gelir. Bunlardan ilki yetkilerin güç merkezini ellerinde bulunduran seçilmişlerden oluşan meclisin meydana getirdiği *“meclis hükümeti sistemi”*dir, ki kendisi cumhuriyetin ilk yıllarında-1921 ile 1924 yılları arasında Türkiye’de aktif bir biçimde uygulanmıştır. Meclis hükümeti sisteminde, hükümet meclisin bağrından doğan bir yürütme kurulu- dur, kendi başına yetkileri yoktur ve daha ziyade meclisin kararlarını ve ona verdiği görevleri yerine getirir. Bir diğer yönetim tarzlarından *“parlamentar sistem”*de ise hükümetin konumu daha sağlamdır ve görevden alınması belirli bir oy oranının gerektirdiği zor şekli koşullara bağlanmıştır. Ülkemizde, her ne kadar 1961 Anayasası’nın ilk hali parlamenter sistemi öngörüyorsa da zamanla yürütmenin sistem içindeki ağırlığı -önce 1971’de 12 Mart muhtırası ile daha sonra da 1982 anayasasının getirdiği düzenlemelerle- daha da artırıldı. Parlamenter sistemde başbakan ve kabine yasama organına karşı sorumludurlar ve bu organın güvensizlik oyuyla görevden alınabilirler⁵. Yalnız, parlamenter sistemde yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olmasının mantıksal paraleli, yasamanın da yürütmeye karşı sorumlu olması yani/ya da başbakanın da parlamentoyu feshederek yeni seçimlere gitme yetkisine sahip olmasıdır⁶.

“Başkanlık sistemi” ya da başkanlık rejimi de dikkat çekilmesi gereken yönetim biçimlerinden bir diğeridir. Günümüzde tek saf örneği⁷ Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan ve kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan bu modelde de yürütmeyi tek başına devlet başkanı temsil eder, ancak işlerinde başkan yardımcıları ve bakanlardan yararlanır. Başkan yardımcılarının farklı olarak, başkanın sekreterliğini yürüten bakanların meclise karşı neredeyse hiçbir sorumlulukları yoktur, siyasi sorumlulukları itibariyle de sadece devlet başkanına karşı sorumludurlar. Başkanlık sisteminde ne devlet başkanı meclisi feshedebilir ne de meclis devlet başkanını siyasi sorumluluğunu öne sürerek görevden alabilir⁸, bunun bir nedeni de her iki organın doğrudan halk tarafından seçiliyor olmasıdır. Yönetim biçimlerinin dördüncüsü-

⁵ LIJPHART, Arend, Çağdaş Demokrasiler, Yirmi bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, Yetkin, Ankara 1996, s. 63

⁶ İbid., s. 66

⁷ Saf başkanlık sistemi için bkz. İbid., s. 63

⁸ TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku 13. Bası, Beta, İstanbul 2009, s. 444

nü de “*yarı-başkanlık sistemi*” oluşturur. Tipik örneğini Fransa yönetim tarzının teşkil ettiği bu modelde bir anlamda parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemi kaynaştırılmıştır, zira başkanlık sisteminden farklı olarak başbakan ve bakanların meclise karşı sorumlulukları söz konusudur. Burada sistemin parlamenter olmasını engelleyen bir başka neden de devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçimle işbaşına gelmesi ve geniş yetkilerle donatılmış olmasıdır⁹.

Aslında prensip olarak yerel siyasette parlamento hukukundaki gibi belirgin bir biçimde görülebilecek düzeyde yürütme organı ile karar organı arasında özünde birbirine eş benzerlikler bulunmamaktadır. Buna ilaveten yerel alandaki demokrasi ile ulusal arenadaki demokrasi, birbirlerine benzetilebilirlerse de aralarında dayandıkları esas açısından bir takım farklılıklar vardır. Her şeyden önce ulusal demokrasi bir tür egemenlik yetkisinin ifadesini temsil ederken, yerel yönetimin esas gayesi milli egemenlik değil daha ziyade idari hizmetleri yerine getirmek ve yerel halkın lokal ihtiyaçlarını karşılamaktır¹⁰. Yerel yönetimler kendi yetkilerini kendileri belirleme yetkisinden (*compétence de déterminer sa propre compétence*) yoksun oldukları için milli egemenliği temsil etmezler. Bu nedenledir ki zaten, yerel yönetimlerin ne Anayasa ne de kanun yapma yetkileri bulunmamaktadır. Yine de yakın zamanda yapılan düzenlemelerle yasa koyucu, ulusal parlamentonun işleyişiyle yerel yönetimlerin organlarının işleyişi arasında bir takım paralellikler ve benzerlikler meydana getirmiştir. Küçük çapta da olsa yerelde de ulusal alandakine benzer bir yönetim, benzer bir seçim sistemi ve nihayetinde benzer organlar bulunmaktadır. Mahalli idareler aynı parlamentodakini anımsatır şekilde karar organı olan bir meclis ve bu meclisin verdiği kararları icradan sorumlu bir yürütmeden müteşekkildir. Yazının devamı bu iki temel organının birbirleriyle ilişkisine ve bu ilişkiye etki eden diğer müesseselere dairdir.

II. YEREL MECLİSİN YÜRÜTME ORGANI HAKKINDA BİLGİ ALMA VE YÜRÜTME ORGANINI DENETLEME YOLLARI

Son yıllarda Avrupa Birliği uyum yasaları çerçevesinde gerçekleştirilen kanun değişiklikleri ile yerelde uygulanan yönetim biçiminin dizaynı yapılırken olabildiğince parlamento hukukundan esinlenerek

⁹ Ibid., s. 453

¹⁰ STEPHANE Guérard, La demokrasi locale en questions, RDP, 2004, s. 1309

bu dalda uygulanan meclis denetim araçları yereldeki sisteme de aktarılmaya çalışıldı. Konumuzun devamında bu denetim yolları da parlamento hukukundaki meclisin hükümeti denetleme yolları ile karşılaştırma yapılarak ele alınacaktır.

Açıklamalarımız daha ziyade en genel ve temel yerel yönetim mekanizması olduğu için belediye yönetimlerini baz alacak, il özel idaresi ve köy yönetimi makalenin kapsamı dışında tutulacaktır.

1. Mali Denetim Yolu/Denetim komisyonu

Yerel yönetimler kendilerine merkezi yönetim tarafından tahsis edilen yetki, görev ve sorumlulukları yerine getirmek için, ihtiyaçları doğrultusunda ihtisas komisyonları oluştururlar. Teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda ön hazırlık yapmak ve böylece parlamento'nun çalışmasını hızlandırmak için ulusal meclis de bu tür komisyonlardan yararlanmaktadır. Mahalli yönetimlerde belirli bir nüfusu (10 000 gibi) aşan belediyelerin bünyesinde, belirli komisyonların da (plan, bütçe ve imar komisyonları gibi) kurulması zorunludur. 5393 sayılı Belediye Kanunu 25. maddesine göre denetim komisyonu, nüfusu 10 000'i aşan belediyelerde meclis üyeleri tarafından ve meclis üyeleri arasında üye sayısı üçten az ve beşten çok olmamak üzere oluşturulur.

Denetim komisyonu da diğer tüm ihtisas komisyonları gibi meclis içi demokrasiyi hayata geçirme işlevi görür. Çünkü üyelerinin seçimi yapılırken siyasi partilerin meclisteki temsil oranı dikkate alınır ve farklı siyasi fikirlerin, dolayısıyla azınlık görüşüne sahip olanların da güçleri oranında komisyonda temsil edilmeleri sağlanır.

Lakin komisyonun esas önemi denetim fonksiyonunu tam olarak yerine getirdiğinde görülür. Yönetimde şeffaflık ve *hesap verilebilirlik ilkelerinin* hayata geçirilebilmesi ve yönetimin savurganlıktan, kamu mali gücünün yönetim amaçları dışında kullanılmaması için etkili bir denetimin yapılması elzemdir. Komisyonun görevi, belediyenin bir önceki yıla ait gelir ve gider ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerin denetimini yapmaktır. Gerek görülmesi halinde ise komisyon bu işlevini icra ederken kamu personelinden ve ihtiyaç duyduğu diğer uzman kişilerden de yararlanabilir¹¹.

¹¹ ŞENGÜL, Ramazan, Yerel Yönetimler, Umuttepe, Kocaeli 2010, s. 90

Parlamento hukukunda denetim komisyonunun gerçekleştirdiği göreve benzer işlevi TBMM adına Sayıştay tarafından hazırlanan *kesin hesap kanunları* yerine getirir. Çünkü kesin hesap kanunları da aynı denetim komisyonunun çalışmaları sonucu hazırladığı rapor gibi bir önceki yıla ait harcamaların kontrolünü konu alır. Kesin hesap kanunları ya da denetim komisyonun hazırladığı rapor onaylanmaları halinde –ve özellikle bu yönleriyle- ulusal düzeyde hükümetin, yerel düzeyde de yürütmenin aklanması işlevini görürler¹².

Diğer taraftan bu iki mali denetim aracı meclisten ret oyu aldıklarında da, her ikisi için yürütmenin sorumluluğuna gitme de izlenecek olan yol aşağı yukarı aynıdır. Şöyle ki, kesin hesap kanununun onaylanmaması durumunda özel bir denetim yolu öngörülmemiştir. Ama olağan denetim mekanizmaları işletilerek (gensoru, meclis soruşturması vs.) hükümetin siyasi sorumluluğuna gidilebilir veya sorumlu bakan bu yollardan biriyle görevden alınabilir¹³. Denetim komisyonun ise en fazla 45 gün içerisinde hazırlayacağı raporu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına teslim etme zorunluluğu vardır. Şayet raporda bir suç unsuruna yer verilmişse meclis başkan vekili bunu derhal yetkili mercilere bildirmekle mükelleftir. Burada da, raporun mecliste görüşülmesi ve müzakere edilmesi sonucunda meclis üyeleri belediye başkanı tarafından yapılan açıklamalardan ya da sorulan sorulara verilen cevaplardan tatmin olmazlarsa, başkanın siyasi sorumluluğu yoluna gidebilirler ve aynı parlamento hukukunun ulusal meclis için öngördüğü gibi gensoru yoluyla yürütmenin düşürülmesi sürecini başlatabilirler. Tek farkla ki meclisin kararı belediye başkanının düşürülebilmesi için tek başına yeterli olmayacak, -yazının devamında daha ayrıntılı değineceğimiz gibi- bir dizi bürokratik işlemten sonra görevden alma kararı nihai olarak Danıştay tarafından verilecektir.

2. Siyasi Denetim Yolları

Parlamento hukukunda siyasi denetim yolları meclisin bilgi alma ve denetim yollarından oluşmaktadır. Bu yollar yerelde soru, genel görüşme, faaliyet raporunun değerlendirilmesi ve gensorudur. Şimdiden belirtmek gerekir ki ulusal düzeydeki denetim araçlarından meclis araştırması ve meclis soruşturması benzeri yöntemlerin yerel düzeyde karşılığı maalesef bulunmamaktadır.

¹² GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin, Bursa 2011, s. 875

¹³ Ibid., s 876

2.a. Soru

Siyasi denetim yolları meclisin bilgi alma ve denetim yollarından oluşmaktadır. Bunların başında da meclis üyelerinin yürütme organının başına ya da diğer üyelerine *yazılı veya sözlü soru* sorabilme imkânları gelmektedir. Soru aslında bir ithamı içerir, dolayısıyla soruya cevap veren bu ithamı bertaraf etmeye kendini olası suçlamalardan müberra etmeye çalışır (E. Özbudun)¹⁴. Bu sorular ulusal düzeyde bir meclis üyesinin herhangi bir konuda hükümetten ya da konuyla ilgili bakandan bilgi istemesini¹⁵, yerel düzeyde de yine bir meclis üyesinin belediyenin işleriyle ilgili belediye başkanından bilgi talep etmesini içerir¹⁶. Cevabın sözlü ya da yazılı oluşunun esas unsurunu sorunun niteliği belirler. Çünkü cevap ister yazılı ister sözlü olarak istenilsin, her halükarda soru önergesi yazılı olarak meclis başkanlığına sunulur. Belediye başkanına sorulan sorular kendisi ya da veya görevlendireceği kişi tarafından talebe göre sözlü yahut yazılı olarak cevaplandırılır.

Soru, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim için etkisi son derece sınırlı bir denetim yoludur. Hatta soru ile ilgili görüşme sadece soruyu soranla bu sorunun muhatabı arasında geçmekte (ki bu görüşme basit ve kısa bir diyalog şeklinde cereyan etmekte, bazen muhataba ek bir iki soru sorulabilmektedir), sorunun cevaplandırılmasını müteakip herhangi bir oylama yapılmamaktadır.

Dolayısıyla soru müessesesi bakanın, hükümetin ya da belediye başkanının siyasi sorumluluğunu tartışma konusu haline getirmemekte ilgili bakan ya da başbakanın düşmesine neden olmamaktadır. Ama bir konuda soru sorulmuş olmasının o konuda ilgili bakanın ya da başbakanın (yerelde belediye başkanının) meseleye dikkatinin çekilmesini ve uyarılmasını sağladığı da göz ardı edilmemelidir. Yapılan açıklamalardan da anlaşılabileceği gibi soru konusunda yerel ile ulusal uygulama arasında büyük bir fark bulunmamaktadır.

¹⁴ İbid., 857

¹⁵ TBMM içtüzüğünün 96. Maddesine göre soru, kısa gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyecek bir önerge ile sunulmalıdır.

¹⁶ 5393 sayılı belediye kanununun 26. Maddesinin 2. Fıkrasının açık lafzına göre "Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir."

2.b. Genel Görüşme

Genel görüşme, parlamento hukuku için Anayasanın 98. maddesinde belirtildiği üzere *“toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi”*nı, yerel yönetim hukuku içinse 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 26. maddesinin ele aldığı haliyle *“belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılması”*nı esas alır. Anayasa genel görüşme açılabilmesi için hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekilinin başvuru önergesini şart koşarken, belediye kanunumuz yerel düzeyde bu talebin meclisin en az üçte biri oranındaki üyesiyle yerine getirilmesini öngörmektedir. Parlamentoda olduğu gibi yine yerel mecliste de genel görüşme açılmasına toplanan üyelerin salt çoğunluğuyla meclis karar verecektir. Parlamentoda gerçekleştirilen oturumda bu karar işaretle oylama yoluyla verilir.

Genel görüşmenin soru müessesesinden farkı, genel görüşmenin sadece önergeyi veren meclis üyesi ile ilgili bakan, başbakan ya da belediye başkanı arasında geçmemesi, müzakereye diğer meclis üyelerinin de katılabilmesidir. Kısacası genel görüşmede müzakere edilen konu daha geniş bir yelpazede tartışılma olanağı bulmaktadır¹⁷. Aslında bu açıdan genel görüşme diğer üyelerin de katılabildiği bir soru olarak değerlendirilebilir. Zaten bu yüzden Fransa’da genel görüşme *“görüşmeli sözlü soru”* (*question orale avec débat*) olarak adlandırılmaktadır¹⁸. Özbudun genel görüşmeyi etkililik derecesi açısından soru ile gensoru arasına yerleştirmektedir¹⁹. Zira genel görüşme de soru gibi sınırlı bir denetim yoludur ve sonrasında herhangi bir oylama yapılmaz. Dolayısıyla genel görüşme yolunda da doğrudan bir kabine üyesinin ya da belediye başkanının siyasi sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınmaz.

Ama kontrol mekanizmalarının etkililiğini sadece teknik zorlama mekanizmaları değil, aynı zamanda ve belki de daha fazla müzakere edilen konunun önemi belirler. Üstelik burada hükümet -yerelde de belediye başkanı-, sadece bir üye tarafından değil, birden fazla üye tarafından kolektif olarak eleştirilmektedir.

¹⁷ Genel görüşme talebi birden fazla üye tarafından yapıldığına göre, zaten görüşmenin sadece bir üye ile sorunun ilgisi arasında geçmesi bu müessesenin mantrığına aykırılık teşkil ederdi.

¹⁸ GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, op. cit., s 858

¹⁹ ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin, 8. Baskı, Ankara 2005, s. 299

2.c. Gensoru

Parlamento hukukunda, siyasi denetim yolları arasında sadece gensoru (*interpellation*) yöntemi kabinenin ya da bir üyesinin siyasi sorumluluğuna ve görevden alınmasına neden olabilir. Yürütmenin siyasi sorumluluğu uyguladığı politikadan dolayı parlamenter yönetim sisteminde parlamentonun bakana ya da hükümete, yerel yönetim sistemlerinde de yerel meclisin belediye başkanına karşı güvenini yitirmesi ile gerçekleşir. İlk başta sadece belli bir konuda izahat istendiği için soruya ya da genel görüşmeye benzetilebilecek gensoruda esas önemli nokta bir bakanın ya da hükümetin düşürülebilmesine olanak verebilmesindedir. Ancak Özbudun ve Gözler'in de haklı olarak belirttikleri gibi hükümeti düşüren esasında gensoru değil gensoru görüşmeleri sonrasında verilen güvensizlik önergesi ve bu önergenin oylanmasının sonucudur²⁰. Gerçi meclis soruşturması yoluyla da bir bakan yüce divana sevk edilerek görevine son verilebilir, ama meclis soruşturmasında esas göze çarpan unsur cezai sorumluluk iken burada siyasi sorumluluk söz konusudur²¹. Daha önce belirttiğimiz gibi mahalli idarelerde meclis soruşturması yoluyla başkanın cezai sorumluluğuna gitme imkânı yoktur, bu sorumluluğun denetimi herkes için olduğu gibi başkan için de genel mahkemelerce yerine getirilir.

Gensoru ile ilgili hüküm Anayasa'nın 99. maddesinde düzenlenmiştir. TBMM'de bir bakan ya da hükümet hakkında gensoru önergesi verilebilmesi için, genel görüşme açma talebinde olduğu gibi bir siyasi parti grubu ya da yirmi milletvekilinin imzası gerekir. Aynı şekilde yerel mecliste de genel görüşme için öngörülen üçte birlik oran, gensoru önergesi için de korunmuştur. Yalnız yerel mecliste gensoru önergesinin gündeme alınabilmesi için 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesinin altıncı fıkrasına göre -genel görüşmedeki gibi toplananların salt çoğunluğu değil- üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gerekir. Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belli edilir; ancak, gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz. Parlamenter literatürde bu bekleme süresi *cooling-off period* yani *serin-*

²⁰ GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, op. cit., s 867

²¹ ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin, op. cit., s. 301

leme süresi olarak adlandırılmaktadır²². Yerel siyasette serinleme süresi üç gün olarak öngörülmüştür. Bu tür sürelerin amacı, meclis üyelerine, yürütmenin düşürülmesine yol açabilecek derecede önemli bir konuda, etraflı bir düşünme süresi tanımak, gündemin yenilik ve sıcaklığına teslim olup ivedi kararlar verilmemesini sağlamaktır.

Parlamento hukukunda gensoru görüşmeleri sonrası verilen güvensizlik önergesi kabul edilirse hakkında güvensizlik önergesi verilen bakan ya da hükümet düşer. Ulusal mecliste güvensizlik önergesinin kabulü üye tam sayısının salt çoğunluğuyla olur ve oylama yapılırken yalnızca güvensizlik oyları sayılır. Lakin yerel siyasette öngörülen sistem bu türden otomatik bir sonuç doğurmaz. Ve dahası belediye başkanının düşürülmesi için daha ağır şekli koşullar öngörülmüştür. Öncelikle belediye meclisinde güvensizlik önergesinin kabul edilebilmesi için meclis üye tamsayısının dörtte üçünün (3/4) bu önergeyi kabul etmesi gerekmektedir. Meclis bu yüksek oranı sağlayabilirse, meclisin kararı ve görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Süreç bununla da tükenmez ve mülki idari amir kendi görüşünü de ekleyerek tutanağı Danıştay'a gönderir. Danıştay yapacağı incelemeden sonra belediye başkanın düşmesi ya da görevine devam etmesi hakkında nihai kararı verir.

Danıştay'ın yapacağı incelemenin kapsamı da dikkat çekilmesi gereken bir konudur. Yüksek mahkeme gensoru sonucunda yapılan oylama neticesinde meclisten çıkan düşme kararını onaylamak zorunda değildir. Peki, Danıştay sadece usule ilişkin hukuki bir denetim mi yapmalıdır yoksa aynı zamanda işin esasına girerek bir yerindelik denetimi mi gerçekleştirmelidir? Uygulamada görülmüştür ki birçok kararında Danıştay, yerindelik denetimi yapmakta, gensoruya dayanak teşkil eden savların doğruluğunu araştırmakta ve yerel meclisin iradesine aykırı kararlar verebilmektedir²³. Dolayısıyla Danıştay söz konusu tavrıyla belediye meclisinin sahip olduğu bir yetkiye müdaha-

²² İbid., 302

²³ Hiçbir belge ve kanıtı dayanmayan soyut savlara dayanılarak, belediye başkanının başkanlıktan düşürülemeyeceği hakkında karar; Danıştay Sekizinci Dairesi, 28 Mayıs 1986 Tarih ve E. 1986/221, K.1986/287 Sayılı Karar, *Danıştay Dergisi*, Sayı 64-65

le etmiş olmaktadır²⁴. Diğer taraftan meclisin güvenini kaybetmiş bir başkanın başkanlık görevine devam etmesi beraberinde yeni sorunlar getirebilmektedir. Dörtte üç çoğunlukla reddedilen bir başkanın artık aynı meclisle yola devam etmesi zor olacaktır ama başkan da meclis gibi halk tarafından seçilmiştir ve aslında halk tarafından seçilmiş iki ayrı organın birbirini düşürememesi yönetim felsefesinin pratiğine de uygundur. Ve aslında bu yüzden başkanın düşürülmesinin önüne birden fazla siyasal, hukuki ve hatta idari zorluklar koyulmuş başkanın düşürülmesi engellenmek istenmiştir. Bu konuya yazının devamında Danıştay'ın sistem içindeki yeri değerlendirilirken tekrar değinilecektir. (Bkz. İnfra)

2.d. Yıllık Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

Yıllık faaliyet raporu belediyenin geçmiş bir yıllık aktiviteleri hakkında ayrıntılı bilgilerin yer aldığı rapordur. Yerel meclisin belediye başkanını faaliyet raporu aracılığıyla kontrolü, mali ve siyasi olmak üzere iki farklı denetim boyutu içerir. Öncelikle mali açıdan bu denetim, denetim komisyonun olağan olarak her sene bir önceki yıla ait işlemlerin hesabını yaptığı olağan yıllık *mali* denetime bezemektedir, zira geriye dönük bir değerlendirme söz konusudur. İkincisi faaliyet raporunun mecliste değerlendirilmesi ve oylanması belediye başkanının *siyasi* sorumluluğuna yol açacak sonuçlar barındırmaktadır. Bu açıdan faaliyet raporunun değerlendirilmesi *gensoru* yoluna benzenmektedir. Belediyedeki güç dengeleri bakımından faaliyet raporunun oylanması gensoruya ek olarak meclisin belediye başkanı karşısındaki konumunu güçlendirmektedir.

Faaliyet raporunun oylanması için öngörülen usul ile gensoru yöntemi için izlenen usul arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır. Tek fark, faaliyet raporunun değerlendirilmesi olağan bir denetim yoludur, yani bunun için meclis üyelerinin bu konu hakkında talepte bulunmalarına gerek yoktur. Belediye kanunun 56. maddesine göre belediye başkanı faaliyet raporunu nisan ayı toplantısında kendiliğinden meclise sunacaktır. Kanun faaliyet raporunun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. maddesine uygun hazırlanması gerektiğini öngörmektedir. Raporda ayrıca, stratejik plan ve

²⁴ GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin 11. Baskı, Bursa, 2011, s. 202

performans programına göre yürütülen faaliyetler, belediyenin performans ölçütlerine göre gerçekleştirilen hedefler ve bu hedeflerde meydana gelen sapmalar ve belediyenin borç durumunu bildirir metin yer almalıdır. Kısacası faaliyet raporu yürütme organı olan belediye başkanının hedeflediği proje ve planlara ne kadar uygun davrandığını ve onları hangi derecede hayata geçirebildiğini ortaya koyar²⁵.

Faaliyet raporunun mecliste oylanması sonucunda, eğer belediye meclisi rapordan ve dolayısıyla yapılan işlerden tatmin olmamışsa üye tamsayısının dörtte üçüyle belediye başkanının yetersizliğine karar vererek başkanın görevden düşürülmesi sürecini başlatabilir. Kanunu'nun 19. maddesi gereği faaliyet raporunun oylandığı oturuma meclis başkan vekili başkanlık edecektir. Hükmün amacı belediye başkanının yeterliliğinin değerlendirildiği bir oylamada, başkanın oylamadan kendisi için olumlu sonuç şekilde meclisi etkileme ihtimalini bertaraf etmektir. Oylama sonucu meclis üye tamsayısının dörtte üçü ile belediye başkanının yetersizliğine karar verilirse, gensoru metodu için öngörülen süreç işletilerek toplantıya ilişkin tutanak meclis başkan yardımcısı tarafından mahalli mülki idare amirine gönderilir. Mülki amir de kendi görüşünü ekleyerek dosyayı son kararı vermek üzere Danıştay'a gönderir. Danıştay yetersizlik kararını uygun görürse belediye başkanı başkanlıktan düşürülür.

3. YEREL İDAREYE ETKİ EDEN DİĞER YAPILAR

Özgürlük, eşitlik, etkinlik ve verimlilik kavramları yerel yönetimin ve onun tamamlayıcısı yerel demokrasinin vazgeçilmez kavramlarıdır²⁶. Fransız hukukçusu Hauriou "*modern devletlerin tek ihtiyacı sadece iyi bir yönetim değil*", aynı zamanda yerel yönetimlerin kendilerini gerektiği gibi ifade edebilecekleri yeterli düzeyde bir "*kamusal özgürlüktür*" diyerek mahalli idareler için arzulanan hürriyeti tarif etmektedir²⁷. Bu özgürlüğün gerçekleşebilmesi içinse merkezi yönetimin yerel yönetime kendini ifade etme imkân sağlayacak yeterli bir manevra

²⁵ ARIKBOĞA, Erbay, Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi, op. cit., s. 183

²⁶ ÖKMEN, Mustafa, Demokratik Yerinden Yönetim, Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler, Yerel Siyaset Dergisi, Mart 2008, s. 21

²⁷ HAURIU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12. baskı (1933), Dalloz, 2002, s. 84-90

alanı sağlaması gerekir. Etkinlik ve verimliliğin gerçekleşebilmesi içinse, yerelin yönetimine etki eden tüm kurumların doğru çalışması ve çoğu zaman ortak hareket etmesine bağlıdır. Yazının devamı mahalli idarenin idaresine etki eden biri merkezde (Danıştay) diğeri yerelde (Encümen) iki kuruma dairdir.

1. Danıştay'ın Sistem İçindeki Yeri

Daha önce kısaca değindiğimiz gibi yürütme organının düşürülmesi sürecinde Danıştay'ın konumu son derece önemlidir. Milli irade, seçilmiş meclisin kararı ile yüksek yargı organının kararı arasında hangisinin öncelikli olduğuna karar verirken tercihini Danıştay'dan yana kullanmıştır. Bu konuda değerlendirme yapmak son derece zordur. Zira Danıştay hukuki bir karar verirken siyasi parametreleri de göz ardı etmemelidir, nihayetinde meclisin yürütmeyi düşürme kararı siyasi bir karardır. Dolayısıyla meclis düşürme kararı verirken farklı bir algı içerisindeyken, Danıştay olayı yargılarken farklı bir algı içerisinde. Aslında yasama organının iradesini bu şekilde beyan etmesinin nedeni yerel yöneticilere duyulan güvensizlik derecesinin tezahürüdür. Esasında parlamento meclisin bu tür bir denetimi yapacak demokratik olgunlukta olduğu kanısında olmadığı için böyle bir tercihte bulunmaktadır. Konu ile ilgili görüşlerini eserinde belirten uygulayıcılardan Vali Recep Yazıcıoğlu merkezin yerel halka olan bu güvensizliğinden bahsederken, devleti yönetecek kişileri seçen halkla yerel yöneticileri seçen halkın aynı kişilerden oluştuğunu belirtmekte ve bu güven bunalımının anlamsızlığına dikkat çekmektedir²⁸. Nihayetinde yerel halk ve yöneticilerin demokratik açıdan olgunlaşabilmeleri için, kendi başlarına yöneticilerinin siyasi kaderi hakkında karar verebilmeli ve bu kararları doğru ya da yanlış olduğunda bunun sonucuna uygun davranışları kazanmayı öğrenebilmelidirler²⁹.

Diğer yandan milli iradenin tercihi özünde birden fazla sorun barındırmaktadır. Dahası acaba belediye başkanı kendisini düşürmeye çalışan bir meclisle yola devam temek isteyecek midir (bu soruyu ters bir şekilde de sormak mümkün). Madalyonun bir yanında yargı orga-

²⁸ YAZICIOGLU, Recep, Bu Sistem Değişmeli, Birey, 5. Baskı 2000, s. 45

²⁹ Ibid., s. 44-45

nı seçilmiş bir görevliyi görevden alırken ya da alınmasına engel olurken siyasi sonuçları olacak hukuki bir karar vermekte, diğer yanında ise seçilmiş iki organdan birinin diğerinin organlık sıfatını sonlandırma iradesi ya da teşebbüsü yer almaktadır. Aslında yerel yönetimler milli egemenliğin tecessüm ettiği yerden ziyade, belli idari hizmetlerin görüldüğü ve halkın yerel ihtiyaçlarının karşılanmaya çalışıldığı yerdir. Bu nedenle merkezi idare demokratik kurumların düzenli işleyişi yerine, idari hizmetlerin yeknesaklığı ve düzenliliği ilkesine öncelik vermiş olabilir. Kısacası yerel demokrasi milli iradenin birincil kaygısı olarak gözükmemektedir. Lakin yine de bu durum yargı organı, meclis ve belediye başkanının konumunu sorgulatacak derecede bir demokrasi bunalımına işaret etmektedir. Nitekim Lijphart halkın oyuyla göreve gelen birinin halkın temsilcileri tarafından görevden alınabilmesini değerlendirirken bu durumun *“halkın iradesinden ve demokratik meşruiyetten bir sapma olarak niteleyerek”* önemli bir problematiğe işaret etmektedir³⁰. Zira seçilmiş organların birbirlerini görevden alma olasılıklarını düzenlemek açıkça demokratik meşruiyet sorunu ortaya çıkarmaktadır.

Getirilebilecek bir diğer eleştiri de belediye başkanın görevden düşürülmesine engel olunarak, meclisin denetim yetkisinin işlevsiz hale getirildiğidir³¹. Bunun bir diğer sonucu da meclisin prestijinin sarsılması ve hatta aynı meclis tarafından verilen diğer kararların da doğruluğu hakkında şüpheyne düşülmesidir.

2. Sistemin Bir Diğer Çarkı Olarak Encümen'in Konumu

Konuya ilişkin açıklamalara geçmeden önce encümenin yapısı hakkında bilgi vermek yerinde olacaktır. Encümen de belediye meclisi ve belediye başkanı gibi, belediyenin bir diğer organıdır. Encümen üyelerinin bir kısmı seçimle işbaşına gelmiş meclis üyelerinden oluşurken, bir diğer kısmı ise belediyenin diğer idari birimlerinden belediye başkanınca seçilen bürokratlardan oluşmaktadır. Bu bağlamda nüfusu 100.000'in altında olan belediyelerde encümen, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla

³⁰ ARIKBOĞA, Erbay, Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi, op. cit., s 187

³¹ Ibid., s. 186

seçeceği iki üye ile, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının diğer birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere -belediye başkanı da dahil- beş kişiden oluşur. Belediye nüfusunun 100.000'den yüksek olduğu yerlerde encümenin toplam üye sayısı yedidir. Arıkboğa'nın görüşüne göre nüfusu az yoğun olan yerlerde encümen etkin ve verimli, az yoğun olan yerlerde ise pek verim alınamayan bir organdır³².

5393 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce encümenin bir karar organı mı yoksa bir yürütme organı mı olduğu konusunda ihtilaf vardı. Hatta bugünkü kanunun aksine eski bir kararında, anayasa mahkemesi, encümeni ayrıksı yetkilerinden ötürü bir karar organı olarak tanımlamıştır³³. Zira 1580 sayılı Belediye Kanunu encümene onu doğrudan karar organı olarak nitelendirilebilecek şekilde görevler yüklemekteydi. Hatta bazı durumlarda encümen belediye meclisinin yerine geçerek onun adına kararlar alabilmekteydi³⁴. Yeni Kanun ise encümeni daha ziyade meclisin verdiği kararları uygulayan bir yürütme kuruluna dönüştürerek bu kanıyı bütünüyle değiştirdi denebilir. Gerçekten yeni kanundaki hükümlere bakıldığında Kanun'un lafzından da anlaşılabilir gibi encümene daha ziyade bir icra vazifesi verilmiştir. Bu icra vazifelerinden en önemlisi de Kanun'un 34. maddesinde sözü geçen kamulaştırma *kararının alınması ve uygulanmasıdır*. Evet, burada bir karar alma yetkisi verilmiştir ama encümen bu yetkiyi kullanırken dahi belediye meclisinin hazırlayıp onayladığı yıllık çalışma programına dayanmak zorundadır. Kısacası encümene tanınan yetkinin dayanağı yine seçilmiş üyelerin oluşturduğu meclisten çıkan bir karardır. Buna

³² Ibid., s. 172

³³ 22.6.1988 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı, Esas: 1987/18, Karar: 1988/23, R.G. Sayı: 20001; Karar 3360 sayılı il özel idaresi kanunu ile 1580 sayılı belediye kanunu döneminde verilmiştir. İl daimî encümeninin görevlerini sayarak gösteren İl Özel İdaresi Kanunu (İÜVKM.)'nın 144. maddesinin incelenmesinden bu kurulun, bir görüşme, danışma, denetim, karar ve yürütme organı olduğu anlaşılır. Bir bakıma, karma kurul niteliğindedir. Ancak, *karar organı olma niteliği* ağırlık kazanmaktadır. Özellikle, yasaların doğrudan il daimî encümenince karara bağlanmasını öngördüğü konularda aldığı kararların il genel meclisinin onayına gerek göstermemesi ve il kamu tüzelkişiliğini bağlayıcı güç ve geçerlilikte olması, il daimî encümeninin daha çok bir *karar organı olduğunu* vurgulamaktadır. Bu durumda, il daimî encümeni, Anayasa'nın 127. maddesindeki anlatımla, "... kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan..." il kamu tüzelkişiliğinin "karar organları"ndan biridir.

³⁴ Bkz. 1580 sayılı Belediye Kanunu Madde 83 Ek fıkra: 05/03/1932 - 1929/1 md.

bir tür temelin üstüne inşa faaliyeti de denebilir. Aynı maddeye göre meclis stratejik plan ve kesin hesabı görüşüp bu konuda meclise *görüş bildirmek*, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini *belirlemek*, kanunlarda öngörülen cezaları *vermek*, bazı belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine *karar vermek* gibi görevlerle donatılmıştır. Görüldüğü gibi maddede geçen hükümler encümenine karar organı vasfı verebilmek için yeterli değildir. Encümenine daha ziyade meclisten çıkan kararların somutluk kazandığı ve icra edildiği bir yürütme kurulu demek daha yerinde olacaktır³⁵.

Anayasa'nın 127. maddesine göre "*Mahallî idareler, ...karar organları... kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*" Dolayısıyla üyelerinin sadece bir kısmı seçilmişlerden oluşan encümenin eski kanundaki yetkileri Anayasa'ya aykırılık teşkil ediyordu. Nitekim yeni kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki bir kararında Anayasa Mahkemesi bu sefer encümeni bir karar organı olarak değil, yürütme organı olarak tavsif etmektedir³⁶. Anayasa Mahkemesi bu konudaki kararını verirken encümenine yüklenen görevlerin niteliğinden yola çıkarak böyle bir sonuca varmaktadır³⁷.

Nasıl olursa olsun encümen yerel yönetim idaresinin çok önemli organlarından biridir ve önemli görevler icra etmektedir. Ve encümenin yaptığı işler doğrudan yöre halkını ilgilendirmektedir. Bu yüzden ya encümen gibi bir kurulun yöre halkını ilgilendiren konularda meclisin çok gerisinde kalması ya da yerel yönetimin işleyişine bu kadar aktif bir biçimde katılacaksa tüm üyelerinin seçilmiş temsilcilerden oluşması gerekir.

³⁵ ARIKBOĞA, Erbay, Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi, op. cit., s. 172

³⁶ 29.12.2007 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı, Esas: 2005/95, Karar: 2007/5, R.G. Sayı: 26741

³⁷ Bir diğer taraftan kanun koyucu 5393 sayılı yasayı hazırlarken kanun gerekçesinde: "*Belediye encümeninde atanmış üyelerin yer alması, bu organın karar organı olmadığını göstermektedir denmektedir*". Hâlbuki bir organın karar ya da yoksa yürütme organı olmasını üyelerin seçimle ya da atamayla gelmesi belirlemez. Bir organın karar ya da yürütme organı olmasına nasıl karar verileceği ancak verilen görev ve yetkilerin niteliğinden anlaşılabilir. Ki söz konusu karar da Anayasa mahkemesi incelemesini verilen görevler üzerinden yapmaktadır. (29.12.2007 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı, Esas: 2005/95, Karar: 2007/5, R.G. Sayı: 26741)

4. TÜRK YEREL YÖNETİMİNDE SİSTEM ARAYIŞI

Şunu belirtmekte yarar var, her ne kadar şehrin yönetimi bir devletin yönetiminden tarihsel olarak daha eskiye dayanıyorsa da³⁸, yerel düzeydeki kurumlar henüz ulusal düzeydeki kurumlar kadar oturmuş değildir. Dolayısıyla yereldeki yönetimden net bir biçimde başkanlık ya da parlamenter sisteme denk geliyor demek de kolay değildir³⁹. Zira yerel yönetimde organlar arasındaki ilişkiler daha karmaşıktır ve çoğu zaman çalışmaları karşılıklı kontrolden ziyade yeterli düzeyde bir işbirliği gerektirir⁴⁰. Diğer taraftan yerel yönetim ulusal yönetimden daha az önemli de değildir. Ve aslında bunun en güzel örneği Fransa'da mahalli idare meclislerinde belediye başkanı ya da yerel meclis üyelerinin aynı zamanda parlamentoda temsil ediliyor olmalarıdır. Bu anlamda ulusal siyasetçiler öneminden dolayı yerel siyasetten kopmamaktadırlar. Hatta çoğu kez ulusal siyasete geçiş için yerel siyaset bir köprü işlevi görmektedir.

Türk mahalli idarelerinde ise organlar arası güç dengesi açısından, belediye başkanının meclise karşı konumu öncelikle belediye başkanına mevzuat tarafından tevdi edilen görevler bakımından değerlendirilmelidir. Yürürlükteki son belediye kanunumuza göre belediye başkanı her şeyden önce belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Dolayısıyla bir bakıma belediye dendiğinde ilk akla gelen organ belediye başkanıdır. Belediye başkanı göreve başlarken güvenoyuna ihtiyaç duymaz, çünkü bir taraftan hükümet kurmamaktadır diğer taraftan da halk tarafından doğrudan seçilmiş bir kişinin ya da organın ayrıca güvenoyu istemesine lüzum yoktur.

Bunun dışında belediye başkanı belediyenin diğer iki organı olan belediye meclisi ve belediye encümenine de başkanlık eder, bu kurullarda konuşulacak konu olan gündemi belirler ve gerekli görmesi halinde bu iki organı da olağanüstü toplantıya çağırabilir. Bu yüzden her

³⁸ İlber Ortaylı'ya göre kendi mali kaynaklarına ve özerk bir mali yapıya sahip, tüzel kişilik sahibi yerel yönetimler ilk olarak ortaçağ Avrupası'nda 12. Yüzyılda ortaya çıkmışlardır. Bkz. Ortaylı, İlber, *Tanzimat devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 2000, s. 1

³⁹ ARIKBOĞA, Erbay, *Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi*, in *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Nobel, 2008, s. 159

⁴⁰ YILDIZ Hayrettin, *Les reformes de la décentralisation en France depuis 2002, "Une complexité à la française"*, Université Lumière Lyon 2, Lyon/France, mémoire de recherche non publié, 2011, s. 37

iki organ da sürekli olarak belediye başkanının etkisine açıktır. Buna ilaveten meclisin verdiği kararlar belediye başkanının incelemesinden geçip onun tarafından imzalanmak zorundadırlar. Kuşkusuz belediye başkanının toplananların salt çoğunluğuyla alınan bir meclis kararını onaylamaması durumunda, meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kararında direnmesi halinde belediye başkanı bu kararı onamak durumundadır. Ama bu durumda dahi meclis daha yüksek bir çoğunlukla aynı kararı vermek zorunda olduğu için, belediye başkanının vetosu *ağırlıklı veto* olmakta ve yine belediye başkanının konumu daha da güçlenmektedir. Ayrıca belediye başkanı, stratejik planı, bütçeyi, belediyenin ve belediye personelinin performans ölçütlerini hazırlar, belediyenin taşınmaz mallarını gelir ve giderlerini idare eder, bütçeyi uygulayıp belediye personeli atar ve böylece belediye teşkilatını sevk ve idare eder. Kısacası belediye başkanı, içinde bulunduğu teşkilatın hiyerarşik lideridir, direktifler verir, yönlendirir, uygular. Görüldüğü gibi belediye de yüklendiği görevler bakımından belediye başkanı son derece güçlüdür.

Belediyelerin ilk amacı her ne kadar ilk eden belediye sakinlerinin hizmet ihtiyaçlarını karşılamak olsa da, yerel yönetim siyasetten uzak değildir. Tüm seçilmişler gibi yerel yöneticiler de siyasetçiler ve üyesi oldukları partinin yönlendirmesine açıktırlar. Özellikle Türkiye’de bu son derece belirgindir. Dikkat çekmeye çalıştığımız belediyenin partizanca uygulamalara malzeme edilmesi değil daha ziyade belli bir partinin üyesi olan belediye başkanının, mecliste kendi siyasi görüşünden ya da partisinden üyeler çoğunlukta bulunduklarında belediye başkanının elinin güçlendiğidir.

Aslında Türkiye’de belediyelerde uygulanan yerel yönetim sistemi kâğıt üstünde parlamenter sistemi andırmaktadır, zira belediye meclisinin yukarıda anlatıldığı şekilde koşulları zor da olsa belediye başkanını düşürebilme (esasinda buna karar veren yerel meclis değil Danıştay olsa da) imkânı vardır. Ama yukarıda da açıkladığımız nedenlerle belediye başkanının gücü yereldeki sistemi fiili bir başkanlık rejimine dönüştürmektedir. Arıkboğa’ya göre de Türk yerel yönetiminde *meclis-başkan modeli* ve bu model içinde de *güçlü başkan modeli* uygulanmaktadır⁴¹. Yerelde sistem arayışı, sadece bizi değil idari sis-

⁴¹ İbid., s. 164

temini kodifiye ettiğimiz Fransa'da da sürmektedir. Bu ülkedeki yerel yönetim birimlerinin organları seçildikten itibaren birbirlerinden bağımsız oldukları ve birbirlerini feshedemedikleri için, hâkim yerel politik sistem yine parlamenter sistem değil, başkanlık sistemidir⁴². Ve Türkiye'den farklı olarak Fransa'da belediye başkanını halk değil meclis kendi içinden seçmektedir.

SONUÇ

Peki, yerelde benimsenen bu politik rejim demokratik midir, işte bu tartışmalıdır. Yaygın kanıya göre, yayılan demokrasi dalgasının devam edebilmesi ve demokrasinin kuramlaşabilmesi için yerel demokrasiye dönüştürülmesi ve aynı ölçüde güçlendirilmesi gerekmektedir⁴³. Öncelikle belediye başkanının etrafında *kabine* olarak nitelenebilecek bir kurul bulunmamaktadır. Belediye başkan vekilleri bir yerel hükümet (*local gouvernement*) oluşturmamaktadırlar ve bunların meclise karşı sorumluluklarından söz edilemez. Buna karşın üyelerinin bir kısmı seçimle değil atamayla gelen encümen diye bir yürütme kurulu bulunmaktadır. Ama yasal açıdan, ne belediye meclisinin içinden ne de atamayla bu kurula gelen üyelerin meclise karşı bir sorumlulukları bulunmamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim sistemimizin elden geçirilmeye ihtiyacı vardır. Yerel yönetim hukuku her ne kadar kısa zaman önce mevzuat değişikliğine uğramışsa da, kurumları tam olarak oturmadığı ve antidemokratik uygulamaları sürdüğü sürece yeni yasal düzenlemelere gebe olmak zorundadır.

⁴² CHAPUS René, Droit administratif Général Tome 1, Montchrestien, 15^e Ed., 2001, s. 288

⁴³ AYKAÇ, Burhan, Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Açmazları, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.1, 1999, s. 2

KAYNAKLAR

- AYKAÇ, Burhan, Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Açmazları, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.1, 1999
- ARIKBOĞA, Erbay, Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi, *in Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya (ed.), Nobel, 2008
- CHAPUS René, Droit administratif Général Tome 1, Montchrestien, 15^e Ed., 2001
- ECO, Umberto, Gülün Adi, *İkinci Gün SABAH*, Can, 9. Baskı, İstanbul 2000
- Danıştay Sekizinci Dairesi, 28 Mayıs 1986 Tarih ve E. 1986/221, K.1986/287 Sayılı Karar, *Danıştay Dergisi*, Sayı 64-65
- FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, 1. Baskı, 2009
- GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin, Bursa 2011
- GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin 11. Baskı, Bursa, 2011
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj, İstanbul 2011
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12. baskı (1933), Dalloz, 2002
- LIJPHART, Arend, Çağdaş Demokrasiler, Yirmi bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, Yetkin, Ankara 1996, s. 63
- ŞENGÜL, Ramazan, Yerel Yönetimler, Umuttepe, Kocaeli 2010
- TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku Beta, 13. Bası, İstanbul 2009
- TURİNAY Faruk, Dil, Hukuk ve Siyaset Bağlamında Anayasa Düşüncesi, Seçkin, Ankara 2012

ÖKMEN, Mustafa, Demokratik Yerinden Yönetim, Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler, Yerel Siyaset Dergisi, Mart 2008

ÖZBUDUN, Erdoğan, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin, 8. Baskı, Ankara 2005

YAZICIOGLU, Recep, Bu Sistem Değişmeli, Birey, 5. Baskı, 2000

YILDIZ Hayrettin, Les reformes de la décentralisation en France depuis 2002, *“Une complexité à la française”*, Lyon/France, mémoire de recherche non publié, 2011