

BELEDİYE MECLİSLERİNİN GÜÇLENDİRİLMESİNE DAİR ÖNERİLER

DOÇ. DR. ERBAY ARIKBOĞA MARMARA ÜNİVERSİTESİ, SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ

ÜLKEMİZDE BELEDİYE SİSTEMİ İÇİNDE, BAŞKANLARIN GEREĞİNDEN FAZLA GÜÇLÜ, BUNA KARŞILIK MECLİSLERİN GEREĞİ KADAR GÜÇLÜ OLMADIĞI ŞEKLİNDE HAKLI ELEŞTİRİLER SÖZ KONUSUDUR. ANCAK BUNUN TEK SORUMLUSU NE BAŞKANLAR, NE DE MECLİS ÜYELERİDİR. BU SORUNUN KAYNAĞINI TOPLUMSAL-SİYASAL KÜLTÜRDE, SİYASİ PARTİ YAPILANMASINDA, SEÇİM SİSTEMİNDE VE DİĞER KURUMSAL MEVZUATTA ARAMAK GEREKİR.

Ülkemizdeki belediye modeli, güçlü başkanlık modelini esas almıştır. Bu modelin temel özelliği, “yürütmenin” farklı komisyonlar ve birimler arasında parçalanmayıp tek elde, belediye başkanında toplanması, buna karşılık karar verme gücünün ise meclise bırakılmasıdır. Bu modelin icrayı güçlendirmek, kurumsal işleyişe hakim olmak ve idari birimler arasındaki koordinasyonu sağlamak gibi oldukça önemli yararları söz konusudur. Güçlü başkanlık modeli, başta ABD olmak üzere bazı Avrupa ülkelerinde de uygulanmaktadır. Güçlü başkanlık modeline alternatif bir model, çeşitli Avrupa ülkelerinde uygulama alanı bulan komisyon modelidir. Bu modelde, bizdekine benzer bir belediye başkanı bulunmaz. Başkanlık, Cumhurbaşkanlığı gibi temsili bir makamdır. Yürütme işi belediyenin hizmet alanları temelinde çeşitli komisyonlar arasında paylaşılmıştır. Bu sistemde hakim bir güç ortaya çıkmaz ve meclis üyelerine daha fazla rol ve sorumluluk yüklenir. Ancak unutulmaması gerekir ki, hiçbir model tek başına iyi ya da kötü değildir. Her modelin güçlü ve zayıf yanları söz konusudur. Ayrıca bu modellerden her biri, bir toplumun iş yapma biçimine ve toplumsal-siyasal kültürüne diğer

modelden daha fazla uygun düşebilir. Ülkemizde uzun zamandır belediyelerde uygulanmakta olan mevcut modeli değiştirmek için gerekli bir sebep olmadığı kanısındayım. Ancak bu modeli kendi içinde iyileştirme ihtiyacı son derece açıktır. Belediye meclisleri güçlendirilmek istendiğinde, daha işin başında hangi yoldan ilerleneceğine karar verilmesi gerekir. Daha açık bir ifadeyle, sistemi değiştirerek komisyon modeline geçip, belediye meclisinin sistem içindeki konumunu değiştirmeye dayalı bir güçlendirmeyi mi seçeceğiz? Yoksa güçlü başkanlık modeli ile devam edip, o model içinde aksayan ya da zayıf yönleri iyileştirmeyi mi seçeceğiz? Zira bu iki modelde meclisin işlev ve sorumlulukları oldukça farklıdır. Bizim tercihimiz, bir sistem değişikliğine gitmeden mevcut modelin aksayan yönlerinin iyileştirilmesidir. Bu bağlamda güçlü başkanlık modeli içinde belediye meclisleri nasıl güçlendirilebilir, aşağıda bu konuya dair bazı öneriler sıralanacaktır. Güçlü başkanlık modelinin, yürütme yetkisini sadece ona vermek suretiyle belediye başkanını güçlendirdiği doğrudur. Dahası belediye başkanları doğrudan seçilmeye dayalı siyasi meşruiyet, liderlik yeteneği ve kişisel

karizma gibi ilave güçlerden de beslenir. Ancak bu durum, belediye meclislerinin güçsüz kalacağı anlamına gelmez. Belediye meclisinin güçlü olup olmaması, başkanın konumundan kısmen bağımsızdır. Güçlü başkanlık modelinde bir belediye meclisinin üç tür işlevi ve dolayısıyla güç kaynağı söz konusudur: Temsil, karar verme ve yürütmeyi denetleme. Bir meclisin gücü bu üç işlevi ne derece etkili biçimde yapabildiğine bağlıdır. Dolayısıyla meclisi güçlendirmek için, bu üç alanda meclis üyelerinin rolünü ve etkinliğini artıracak türde iyileştirmeler yapmak gerekmektedir. Belediye meclisinin üç işlevinin birbirleriyle bir bütünlük oluşturduğu ve etkileşim içinde olduğu göz ardı edilmemelidir. Temsil işlevi, belediye meclis üyelerinin üzerinde durduğu zemini ifade eder. Üyeler bu zemin üzerine basarak diğer iki işlevi yerine getirmeye çalışır. Zemin ne kadar sağlam ise, üyelerin diğer iki işlevi yerine getirme konusundaki arzuları ve etkinlikleri daha yüksek olur. Buna karşılık zeminde ne kadar zafiyet söz konusu ise meclis üyelerinin diğer iki işlevi yerine getirme arzusu ve etkinliği o oranda azalacaktır. Ülkemizdeki mevcut sistem ve işleyişte de, her üç işlevde tutarlı bir bütünlük

lük söz konusudur. Ancak bu bütünlükte, meclisin daha pasif ve geri planda olması yönünde bir tercih yapılmıştır. Deyim yerindeyse, meclis üyelerinden fazla arıza çıkarmadan sistemin çalışmasına katkı sağlamaları beklenmektedir. Dolayısıyla yürütme ve karar verme şeklinde iki farklı kanada sahip olan (olması gereken) belediye sistemimizde, "karar verme" kanadının "yürütme" motoruna olumlu yönde gerekli rüzgar desteğini sağlaması istenmektedir. Seçim sistemi buna göre kurgulanmış, karar verme sürecinde başkanın eli güçlendirilmiş ve denetim fonksiyonu da yine bu temel kurguya uygun biçimde zayıf tutulmuştur. Ülkemizde belediye sisteminin aksayan yönü, yürütme kanadı değil, meclis kanadıdır. Meclisi güçlendirmek için bu iki kanat arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanması gerekmektedir. Bunun için başkanın icraya ilişkin yetkilerinde bir azaltmaya gitmeksizin meclisleri güçlendirecek düzenlemelere ağırlık vermek gerekmektedir. Aşağıda meclisin söz konusu üç işlevi temelinde, meclisi güç-

ÜLKEMİZDE UZUN ZAMANDIR BELEDİYELERDE UYGULANMAKTA OLAN MEVCUT MODELİ DEĞİŞTİRMEK İÇİN GEREKLİ BİR SEBEP OLMADIĞI KANISINDAYIM. ANCAK BU MODELİ KENDİ İÇİNDE İYİLEŞTİRME İHTİYACI SON DERECE AÇIKTIR.

lendirmeye ve meclis-başkan dengesini kurmaya yönelik bazı öneriler sıralanmaktadır. Söz konusu öneriler maddeler halinde verilmiş ve fazla ayrıntıya girilmemiştir.

SEÇİM SİSTEMİ VE MECLİSİN TEMSİL ROLÜNÜN ARTIRILMASINA İLİŞKİN ÖNERİLER

1. Meclis üyelerinin seçim sisteminde, seçmen tercihine izin verecek bir yöntem benimsenmelidir. Bu bağlamda (1) nispi temsil sistemiyle devam edilecekse, "tercihli liste yöntemine" geçilmelidir. (2) İkinci bir seçenek ise, seçim sisteminin değiştirilmesi ve "dar bölge çoğunluk sistemine" geçilmesidir.
2. Mevcut koşullarda ilk öneriyi uygulamak daha kolaydır, buna karşılık ikinci yöntem seçmene daha fazla seçim imkanı verir. Ayrıca ikinci model, "güçlü başkanlık modeliyle" daha uyumlu bir seçim sistemi olacaktır. Buna karşılık, dar bölge çoğunluk sisteminde, örneğin kota uygulamasına gitmek zor olacaktır.
3. Temsil tabanı genişletilmelidir. Bu bağlamda memur ve işçilerin istifa etmeden meclis üyeliği yapabilme imkanının getirilmesi gerekir. Ancak bu kişilerin aynı belediyenin personeli olmaması şartı konulmalıdır.
4. Yerel seçim sistemindeki "onda birlik baraj" uygulaması değiştirilmelidir. Bu

amaçla seçim barajı % 3 ya da % 5 gibi bir orana indirilmelidir. İkinci olarak, onda birlik barajdaki "hesaplama yöntemi" terkedilmeli ve normal baraj uygulamasına geçilmelidir.

5. Tercihli liste yöntemine dayalı nispi temsil sistemi uygulanacak ise, kontenjan adaylığı sisteminin devam etmesi yerinde olacaktır.
6. Belediye meclislerinde kadın üyelerin temsilini artırıcı düzenlemeler yapılmalıdır. Ülkemizde 20 bin nüfusun altındaki kırsal belediyelerde kadın üye oranı % 1,7 iken, 20 binin üzerindeki kentsel belediyelerde kadın üye oranı % 12'dir. Bu verilerden hareketle, "20 bin nüfusun altındaki belediyelerde" kadın kotası uygulanabilir. Bu amaçla "2-5 formülüne" dayalı bir kota uygulaması (yani listelerin 2. ve 5. sırasının kadın adaylara ayrılması), nispi temsil sisteminde, % 30'un üzerinde bir kadın üyeyi garanti etmektedir.
7. Belediye başkanının seçim sisteminin basit çoğunluk olarak devam etmesi yararlıdır. Ancak başkanların görev süresi iki seçim dönemi ile sınırlandırılmalı ve kan değişimi hızlandırılmalıdır.

MECLİSİN KARAR VERME ROLÜNÜN ARTIRILMASINA İLİŞKİN ÖNERİLER

1. Belediye başkanlığı ile meclis başkanlığının, şu ilave düzenleme yapılmak suretiyle birbirinden ayrılması yararlı olabilir: Gündemdeki konularla ilgili, teklif edilen



konuya olan ihtiyacı, meselenin detaylarını, belediyenin gerekçelerini anlatmak ve sorulan sorulara cevap vermek için başkanın ya da başkanın görevlendireceği ilgili bir bürokratin mecliste bulunma “zorunluluğu” getirilmelidir. Nasıl ki TBMM’de “hükümet temsilcisi” bulunmadığı zaman ilgili gündem görüşülmeyip atlanıyorsa, burada da benzer bir yöntem benimsenmek suretiyle, iki makam birbirinden ayrılabilir.

2. Güçlü başkanlık modelinde, meclis üyeleri belediyeyi içeriden takip eden değil, dışarıdan izleyen konumundadır. Dolayısıyla belediye başkanının meclis başkanlığı görevine son vermek için, yukarıdaki gibi bir ilave düzenleme yapılması gerekecektir.

3. Belediye bütçesine meclis başkanlığı için ayrı bir ödenek konulmalı, ayrıca meclis işlerine ilişkin işlemleri takip edecek idari birim (örneğin meclis müdürlüğü) meclis başkanlığına bağlı olmalı, ataması meclis başkanınca yapılmalıdır.

4. Başkanın veto yetkisi karşısında meclisin direnebilmesi için gerekli oy miktarını “basit çoğunluk” olarak değiştirmek yararlı olacaktır.

5. Belediye meclislerinde meclis üyelerinin gücüne ilişkin yakınmalar, sadece başkanla değil, siyasi parti örgütlenmesi ile de sıkı sıkıya ilişkilidir.

6. Belediye meclislerinde birçok konuda grup kararına başvurulmakta ve bu durum meclis üyelerinin etkinliğini zayıflatmaktadır.

7. Siyasi partilerin tüzük ve yönetmeliklerindeki grup kararlarına ilişkin düzenlemelerin gözden geçirilmesi, belediyelerde teamül haline gelen bu uygulamanın gerekli durumlarla sınırlanması ve üyelerine özgürlük alanı tanınması gerekmektedir.

8. Roller ve sorumlulukları gereği anayasal ve yasal reformları hayata geçiren siyasi partilerin, kendilerini bu reform dalgasının dışında tutabilmeleri mümkün değildir. Türkiye’nin demokratikleşmesine koşut olarak, yakın ve orta vadede, başta siyasi partiler kanunu olmak üzere, parti tüzük ve yönetmeliklerinde de değişiklik kaçınılmaz olacak ve karar verme sürecinde üyeler daha özgür hale geleceklerdir.

9. Belediyelerin en önemli gündemleri imarla ilgili konulardır. Diğer taraftan birçok kişi, imar planlarını kentin anayasasına benzetmektedir. Dolayısıyla imarla ilgili kararların (plan onayı ve plan tadilatı) gizli oylamayla yapılması ve 3/5 (veya 2/3) gibi nitelikli çoğunluğun aranması uygun olacaktır. Bir sokağın adını değiştirirken 3/4 oy çokluğunu gerekli kılan Belediye Kanununun, sokak üzerindeki imar durumu değiştirilirken adi çoğunluğu yeterli görüyor olması bir çelişkidir.

10. Gizli oya dayalı böylesi bir düzenleme bir taraftan grup kararlarının etkisini kırarak ve meclis üyelerine vicdanları ile oy kullanma “serbestisini” sağlayacak, diğer taraftan da nitelikli çoğunluk nedeniyle söz konusu karardaki siyasi meşruiyeti artıracaktır.

11. Meclislerin üye sayısının yeniden belirlenmesi uygun olacaktır. Bir meclisteki



TEMSİL, KARAR VERME VE YÜRÜTMİYİ DENETLEME. BİR MECLİSİN GÜCÜ BU ÜÇ İŞLEVE NE DERECE ETKİLİ BİÇİMDE YAPABİLDİĞİNE BAĞLIDIR. DOLAYISIYLA MECLİSİ GÜÇLENDİRMEK İÇİN, BU ÜÇ ALANDA MECLİS ÜYELERİNİN ROLÜNÜ VE ETKİNLİĞİNİ ARTIRACAK TÜRDE İYİLEŞTİRMELER YAPMAK GEREKMEKTEDİR.

üye sayısının fazla olması, daha iyi temsil anlamına gelmez. Üye sayısının fazlalığı müzakere ortamının sınırlı olmasına, üyeler arasındaki etkileşimin azalmasına, tek tek üyelerin öneminin azalmasına, buna karşılık parti grubunun ya da gruptaki etkili kişilerin öne çıkmasına neden olur. Bu nedenle meclis üye sayılarının azaltılması yararlı olacaktır.

12. Meclis üyelerinin özlük haklarında iyileştirmeler yapılmalıdır.

MECLİSİN DENETİM ROLÜNÜN ARTIRILMASINA İLİŞKİN ÖNERİLER

1. Meclisin başkanı denetleme yolları arasında olan “gensoru” ve “faaliyet raporu” oylamaları için çok yüksek oranda belirlenmiş olan 3/4 şeklindeki oy çokluğunu, 3/5 gibi daha makul bir orana çekmek yararlı olacaktır. Mevcut oran ulaşılamayacak kadar yüksektir. Diğer taraftan meclis-başkan ayrılığına dayalı güçlü başkanlık modeli nedeniyle, bu oranın 1/2’ye kadar indirilmesi de çok isabetli olmayacaktır. Bu oranın kolayca yakalanamayacak ama ulaşılma imkanı da olan bir orana indirilmesi doğru olur.

2. Gerek gensoru gerekse faaliyet raporunda “Danıştay aşaması” kaldırılmalıdır. Bu oylamalarda yeterli oya ulaşılması durumunda, belediye başkanı başkanlıktan düşmelidir. Meclis kararı üzerinde Danıştay gibi bir emniyet subapının/denetiminin varlığı, meclisin denetim işlevinin etkisini azaltmaktadır.

3. Gensoru önergesi için şu ilave düzenlemeler de yapılmalıdır: Başkanın seçilmesini takiben bir yıl süreyle gensoru önergesi verilmemelidir. Ayrıca bir yılda verilecek gensoru önergesi sayısı en çok iki ile sınırlanmalıdır. Böylece bir taraftan denetim yolunun etkinliği artırılırken, diğer taraftan istikrar da korunmaya çalışılacaktır.

4. Belediye meclisinin denetim yolları arasında, TBMM’dekine benzer biçimde, “meclis araştırması” yolunun da eklenmesi yararlı olacaktır.

5. Denetim komisyonunun üye bileşiminin yeniden gözden geçirilmesi ve muhalefet üyelerinin bu komisyonda daha anlamlı biçimde temsilinin sağlanması yararlı olacaktır.

Yukarıda üç başlık halinde meclislerin güçlendirilmesini sağlayacak bazı yasal-kurumsal öneriler yapılmıştır. Ancak unutulmaması gerekir ki, meclislerin ne ölçüde güçlendirileceği meselesi, temelde siyasi bir meseledir. Burada sayılan kurumsal düzenlemeler, bu siyasi bakışın bir yansımasıdır. Belediye sisteminin daha demokratik, meclislerin daha renkli, meclis üyelerinin daha özgür ve müzakerelerin daha canlı olması isteniyorsa bu ve benzeri düzenlemeleri yapmak zor olmayacaktır. Ancak böylesi bir siyasi karar verilmedikçe, buna benzer düzenlemelerin yapılmasını beklemek çok gerçekçi değildir.