

BELEDİYE MECLİSİNİN FESHEDİLME NEDENLERİ DEĞİŞMELİ

Dr. Abdullah ÇELİK*

Giriş

Belediye meclis üyeleri, doğrudan halk tarafından ve nispi seçim sistemine göre beş yılda bir seçilir. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır.

Belediye meclisi, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 53. maddesine göre; yasal olarak belli edilmiş olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa; yasayla belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa; kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu durum belediye meclisine ait işleri aksatırsa; siyasal konuları görüşür ve siyasal dileklerde bulunursa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisine üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. Yasada İçişleri Bakanlığı'nın fesih koşullarının oluştuğunu nasıl öğreneceği konusunda bir düzenleme belirtilmemiştir.

1580 sayılı Belediye Yasası'ndan anlaşıldığı gibi belediye meclisinin, yargı organınca organlık sıfatına son verilir. Ancak, 1963 yılına kadar belediye meclislerinin feshini gerektiren nedenler oluştuğunda, İçişleri Bakanlığı'nın istemi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile (53/3'ün dışında) gerçekleşiyordu. Bu düzenleme, 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde öngörülen, "mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur" hükmü ile çelişiyordu. Bunun iptali için Adalet Partisi, Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda

* Harran Üniv. İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü e-mail: abdullahcelik99@yahoo.com

bulundu. Anayasa Mahkemesi ise, düzenlemeyi iptal etti¹. Böylece daha önce keyfi olarak kullanılan yönetsel denetim kaldırıldı, seçilmiş yerel yönetim organlarının organlık sıfatını kaybetmelerine yargı güvencesi getirildi. Aynı güvence 1982 Anayasası'nda da vardır.

Bu çalışmada ilk önce yürürlükteki yapı Danıştay kararları ışığında değerlendirilmiş, daha sonra 1580 sayılı Belediye Yasası'nda öngörülen belediye meclisinin feshedilme nedenlerinden bazılarının (olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanma, belirli olan yerden başka bir yerde toplanma, siyasi konuları görüşme ve siyasi dileklerde bulunma) gereksinmelere yanıt vermediği ileri sürülmüştür. Bu nedenle belediye meclisinin, yalnız, görevleri süresi içinde yapmaktan çekinme ve belediye meclisine ait işleri aksatmada feshedilmesi önerilmiştir.

Olağan ve Olağanüstü Toplantılar Dışında Toplanma

Belediye meclisleri yılda üç kez (normal belediye meclisleri, Ekim, Şubat ve Haziran; büyükşehir belediye meclisleri ise, Kasım, Mart ve Temmuz) olağan olarak toplanırlar. Olağanüstü toplantılar ise, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 54. maddesinde öngörülen, "önemli ve acele bir iş çıkarsa", belediye başkanının yazılı çağrısı ya da meclis üyelerinin üçte birinin gerekçeli önerisi ya da valinin doğrudan doğruya çağırması üzerine belediye meclisi olağanüstü toplanır. Bu toplantılarda yalnız çağrıyı gerektiren konular görüşülebilir. Bunun dışında başka bir konu görüşülemez. Olağanüstü toplantılar için yasa bir süre öngörmemiştir. Belediye meclisi yasada belirtilen bu iki (olağan ve olağanüstü) toplantının dışında toplanırsa feshedilecektir.

1580 sayılı Belediye Yasası'nda, belediye meclislerinin olağan toplantıları, "toplantıların yapılacağı ayların başları"dır denilmektedir. Acaba kastedilen ayın ilk günü mü? Uygulamada bu sorunun giderilebilmesi için İçişleri Bakanlığı bir görüş bildirmiştir. Bu görüşte, yasada belirtilen toplantının yapılacağı ayların başları ifadesi ile ayın ilk gününün değil, ilk haftanın uygun görülecek her hangi bir gününün kastedildiği belirtilmektedir².

¹ AYM (Anayasa Mahkemesi), EN (Esas No): 1963/73, KN (Karar No):1963/177, KT (Karar Tarihi): 3.7.1963, *Resmî Gazete*, S (Sayı). 11519, 1 .10.1963.

² TC İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 621-305-154/5255 sayılı Görüşü, 2.10.1959.; Fethi Aytaç, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, 5. baskı, Seçkin Kitapevi, Ankara, 1991, s (Sayfa). 464.

Bir belediye meclisi Şubat olağan toplantısını ayın 22'sinde yapmıştır. Bunun üzerine İçişleri Bakanlığı, belediye meclisinin Şubat ayı olağan toplantısının Şubat ayının başında değil, 22'sinde yapılmış olması nedeniyle, onun feshini istemiştir. 8. Daire;

"... Bütçe görüşmelerinin dışında toplantılarının 15 gün içinde bitirilmesi öngörülmüş, ... Olayda Karaman Belediye Meclisi 1990 yılı Şubat ayı olağan toplantısına 22 Şubat gününde başlamış, gündemin uzun ve yüklü olması nedeniyle Şubat ayı içinde bitirilmmiştir.

Dosya içeriğine göre de toplantının geç olmasının işin durmasına neden olmadığı ... Karaman Belediye Meclisinin dağıtılması istemini..."³ red etmiştir.

Belediye başkanı görevde bulunurken belediye meclisi başkan vekilinin meclisi olağanüstü toplantıya çağırması nedeniyle meclis dağıtılabılır mi? Bu konuya ilişkin 8. Daire;

"...Olağanüstü toplantılarda da gündemin ve toplantı çağırısının belediye başkanı tarafından üyelere gönderileceği yasada belirtildiği halde, bu çağırının meclis başkan vekilince yapılmasında yasaya uyarlık bulunmamakta ise de, meclis başkan vekilince usulsüz yapılan bu çağırının, tüm belediye meclisinin dağıtılmasını gerektiren ağırlıkta bir kusur niteliğinde olmadığı da açıktır.

Açıklanan nedenlerle, 1580 sayılı Yasanın 53/1 maddesinde belirtilen olağan ve olağanüstü toplantı dışında toplantı yapmadığı anlaşılan, Kocaköy belediye meclisinin yasanın aynı kuralı uyarınca dağıtılması istemi"⁴ ni red etmiştir.

Yukarıdaki karara karşıt bir karar da bulunmaktadır. Belediye meclisi yasal olarak belirlenen olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplandığı için Danıştay tarafından feshedilmiştir⁵.

1580 sayılı Belediye Yasası'nın 54. maddesinde, bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresinin en çok 30 gün, diğer toplantıların süresinin ise 15 gün olduğu belirtilmektedir. Ancak, bu sürelerden önce iş bitmezse, vali olağan toplantıların sürelerini 15 günü aşmamak üzere uzatarak nedenlerini İçişleri Bakanlığı'na bildirmek zorundadır. Vali toplantı sürelerini uzatırsa meclisin feshi gerekmez⁶. Ancak, valinin isteği ile sürenin uzatılması, yerel özerklikle bağdaşmaz.

³ 8. D (Daire), EN: 1990/810, KN: 1990/822, KT: 11.7.1990, *Danıştay Dergisi*, S. 81, 1991, s. 259.

⁴ 8. D., EN:1992/14, KN:1992/406, KT: 5.3.1992, *Danıştay Dergisi*, S. 86, 1993, s. 409-410.

⁵ 3. D., EN: 1965/325, KN: 1965/304, KT: 27.10.1965, *Danıştay Kararlar Dergisi*, S. 97-99, 1966, s. 15-17.

⁶ 3. D., EN: 1969/185, KN: 1969/196, KT: 12.4.1969, *Danıştay Kararlar Dergisi*, S. 131-134, 1970, s. 7.

Belirli Olan Yerden Başka Bir Yerde Toplanma

1580 sayılı Belediye Yasası'nda, belediye meclislerinin nerede toplanacağı konusunda her hangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle belediye meclisinin kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması iki biçimde irdelenebilir: Birincisi, yasada belirli bir yer tespit edilmediğine göre, kanunen belirli olan yer dışında toplanma eyleminin meydana gelmesi mümkün değildir. Bu nedenle, belediye meclisi yasal olmayan bir yerde toplandığı gerekçesi ile dağıtılamaz. İkincisi ise, yasanın meclis toplantılarının belirli yerlerde yapılmasını benimsediği, bu yerin de uygulamaya bırakıldığıdır. Uygulamada ise, belediye hizmet binalarında belediye meclis toplantılarına tahsis edilmiş bölümler vardır⁷.

Belediye meclisi, kendisine tahsis edilen bölümlerin dışında başka bir yerde toplanırsa fesih nedeni olarak görülebilir mi? Bir belediye meclisi, alışıla gelmiş toplantı yerinin yetersizliği nedeni ile aynı binanın spor kulübünde toplanmıştır. İçişleri Bakanlığı'nca, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 53/2 maddesine dayanılarak meclisinin feshi istenmiştir. Bu istem üzerine 8. Daire;

"...Dosyanın incelenmesinden toplantı yapılan yerin yetersizliği nedeniyle, belediye binası içerisinde yer alan ve spor kulübü ile müştereken kullanılan bir yerde yapıldığı bu durumun, 1580 sayılı Yasanın 53/2 maddesinde amaçlanan bir yer ve davranış niteliği taşımadığı anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, ... belediye meclisinin feshedilmesi..."⁸ istemini red etmiştir.

Ancak, belediye başkanı tarafından hizmet binası keyfi olarak değiştirilirse ve belediye meclisi de burada toplanırsa meclis feshedilmektedir⁹.

Belediye meclis üyeleri gayri resmi olarak hizmet binasının dışında başka bir yerde toplandığında ve belediyeye ilişkin bazı konular görüşüldüğünde fesih nedeni sayılabilir mi? Böyle bir toplantı belediye meclislerinin ne olağan ne de olağanüstü toplantıları sayılacaktır. Ayrıca, bu toplantının yasal olmayan başka bir yerde yapıldığı da söz konusu değildir. Bu konuya ilişkin bir olayda, belediye meclisi, belediye başkanının haberi

⁷ Turan Yıldırım, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, Alkım Yayınevi, İstanbul, ty (tarihi yok)., s. 54-55.

⁸ 8. D., EN: 1996/2614, KN: 1996/2072, KT: 20.8.1996, *Danıştay Dergisi*, S. 92, 1997, s. 612.

⁹ 11. D., EN: 1975/327, KN: 1975/5035, KT: 3.9.1975, *Danıştay On Birinci Daire Kararları (1971-1981)*, s. 76.

olmadan bir yerde toplanmıştır. Bunun üzerine belediye başkanı durumu yetkili makama bildirmiştir. İçişleri Bakanlığı'nca 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 53. maddesinin 1. ve 2. fıkralarına dayanılarak belediye meclisinin feshedilmesi istenmiştir. 8. Daire;

"Belediye meclis üyelerince, kanunen var olmayan köy ihtiyar heyeti ve köy muhtarlığı başkanlığında toplanarak almış oldukları söz konusu karar, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 70. maddesinde yer alan meclisin müzakere edeceği ve karar vereceği işler niteliğini taşımamaktadır. Bu durumda belediye meclis üyelerinin, kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanarak, meclis kararı aldığı kabulü mümkün görülmemiştir.

... Belediye meclisinin 1580 sayılı Yasanın 53. maddesinin 1. ve 2. fıkraları uyarınca feshi istemi..."¹⁰ ni red etmiştir.

İlk karardan anlaşıldığı gibi esas olan belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantılarının alışılagelmiş yerlerde yapılmasıdır. Ancak, hizmet binasının hasara uğraması ve belediye binasının olmaması gibi durumlarda, belediye meclisi başka yerlerde de toplanabilecektir¹¹. Belediye meclisi bir çok hizmeti yerine getirmekle yükümlü bir karar organı olduğu için daha kolay toplanabilmelidir.

Görevleri Süresi İçinde Yapmaktan Çekinme ve Belediye Meclisine Ait İşleri Aksatma

Belediye meclislerinin görevleri 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 70. maddesinde 16 fıkra olarak sayılmıştır. Ayrıca, belediye meclisine başka yasalarla da verilmiş görevler de bulunmaktadır.

Belediye meclislerinin 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 53. maddesinin 3. fıkrasına dayanılarak feshedilebilmesi için, yasa tarafından kendilerine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmeleri ve bu gecikmenin belediye meclislerine ait işleri aksatmaları gibi iki kriter bulunmaktadır. Yasada öngörülen toplantı süreleri içinde görevlerin yapılmasıdır. Buna karşın, gecikmenin ne kadar süre olduğu konusunda yasada bir açık hüküm söz konusu değildir. Dolayısıyla, belediye meclislerinin görevine Danıştay'ca son verildiği için, bu konuda aranan unsurlar onun içtihadını göz önüne almak gerekir. Bir belediye meclisi, 15 gün gecikme ile yıllık bütçeyi kabul etmiştir. Danıştay bunun üzerine, 15 günü "kısa gecikme" olarak nite-

¹⁰ 8. D., EN: 1997/4974, KN: 1997/3818, KT: 8.12.1997, *Danıştay Dergisi*, S. 96, 1998, s. 397.

¹¹ *Milliyet Gazetesi*, 14.8.1992.

lendirmiştir. 8. Daire; "... 1985 mali yılı bütçesinin kısa bir gecikme ile karara bağlanmak suretiyle konunun çözümlenmiş olduğu, başka bir deyişle bütçe işinin sekteye uğratılmadığı, böylece de meclisin feshi için gerekli iki unsurun birlikte gerçekleşmemiş olduğu..."¹² nu söylemiştir.

Belediye meclisinin görevlerini yapmaktan çekinmesine ilişkin yukarıda açıklanan iki kriterle birlikte ihmal ve kasıt da aranmaktadır. Meclis bilerek yasanın verdiği görevleri yapmazsa ya da ihmal ederse fesih nedeni gerçekleşmiş olur. Buna karşın, meclisin isteği dışında olayların sebep olduğu görevlerinin yapılmaması durumunda meclisin feshi söz konusu olamaz. Danıştay bu konuda açıkça kasıt unsurunu aramaktadır. 11. Daire bir kararda; "... belediye meclisinin, yasal görevlerini kasıtlı olarak yapmaması hali fesih nedeni olarak kabul edilmiştir"¹³ diye belirtmiştir.

1580 sayılı Belediye Yasası'nın 67. maddesine göre, belediye meclisinde görüşmelerin yazıldığı tutanağın her toplantı sonunda meclis başkanı ve katipler tarafından imzalanması gerekmektedir. Belediye meclisinin toplantı tutanaklarının başkan vekili ve katipleri tarafından yasanın öngördüğü biçimde tutulmaması durumlarında meclis sorumlu tutularak dağıtılabilir mi? Danıştay bu konuya ilişkin verdiği bir kararda;

"... Meclis çalışmalarına ilişkin tutanakların hemen toplantı sonunda düzenlenmemesi nedeniyle işlemin aksadığı ve gecikmelere yol açtığı bir gerçekse de, bu durumun meclis üyelerinin her hangi bir davranışından değil, meclis yönetimini üstlenen başkan vekili ve katiplerin görevlerini zamanında yapmamalarından kaynakladığı açıktır. Görevini gereği gibi yapmayan başkan vekili ve katiplerin davranışından bütün meclis üyelerinin sorumlu tutulmasında hukuka uyarlılık bulunmamaktadır..."¹⁴ demiştir.

Yukarıdaki kararda da Danıştay hem kasıtı hem de işlerin aksamasından meclisin tamamının sorumlu olma durumlarını aramıştır. Başka bir anlatımla, belediye meclisinin dağıtılabilmesi için işlerin gecikmesinden meclisin tamamının sorumlu olması gerekir. Diğer bir olayda da bütçeye ilişkin tutanağın meclis katiplerince imzalanmadığı için İçişleri Bakanlığı'nca, "usulüne uygun bir bütçe" yapılmadığı gerekçesiyle belediye meclisinin feshi istenmiştir. Buna karşın 8. Daire, Bakanlığın istemini yerinde bulmamıştır¹⁵.

¹² 8. D., EN: 1986/438, KN: 1986/462, KT: 27.10.1986, *Danıştay Dergisi*, S. 66-67, 1987, s. 333.

¹³ 11. D., EN: 1979/1733, KN: 1979/3659, KT: 19.9.1979, *Danıştay Dergisi*, S. 38-39, 1980, s. 345.

¹⁴ 8. D., EN: 1986/581, KN: 1986/541, KT: 19.11.1986, *Danıştay Dergisi*, S. 66-67, 1987, s. 341.

¹⁵ 8. D., EN: 1987/511, KN: 1988/361, KT: 4.5.1988, *Danıştay Dergisi*, S. 72-73, 1989, s. 455-456.

Başka bir kararda "...Günlü toplantılarının 1580 sayılı Yasada öngörülen şekilde üyelere bildirimlerinin yapılmasına karşın çoğunluk sağlanamaması nedeniyle yapılamadığı anlaşılmıştır"¹⁶ denilmektedir. Buna karşın, belediye meclisi feshedilmemiştir. Bu kararın isabetli olduğunu söylemek zordur. Çünkü, zorunlu nedenler olmadıkça meclis toplantılarına katılmamak kasıt olmasa bile, bir ihmalin varlığını gösterir.

Danıştay başka bir olayda yukarıdakine karşıt bir karar vermiştir. Bu kararda, belediye başkanı tarafından yapılan çağrıya rağmen meclis üyeleri olağan toplantılara katılmamıştır. Bu olaydan sonra belediye meclisi, meclise ait işlerin aksamasına neden olduğu gerekçesi ile feshedilmiştir¹⁷.

Belediye meclisi, kesin hesap cetvellerini inceleyip karara bağlamayarak, yerine getirmekle yükümlü bulunduğu görevi yapmaması durumunda feshedilmektedir. Aşağıda bulunan örnek kararda, Kocaeli iline bağlı Yarımca belediyesinde yeni seçimle göreve gelen belediye başkanı ve belediye meclisi, doğru bir biçimde kesin hesap düzenleyemediklerini, elemanlarının yetersiz olduğunu, bu nedenle kendilerine Bakanlıkça müfettiş gönderilerek yardımcı olunmasını istemişlerdir. Buna karşın Bakanlık müfettiş göndermediği gibi belediye meclisininin feshedilmesini istemiştir. Bunun üzerine 11. Daire;

"...Mevcut duruma göre çıkarılması mümkün olan kesin hesabın düzenlenerek incelemeye sunulmasına olanak verecek biçimde önlem ve kararlar alması ve bu surette görevinin gereğini yerine getirmesi gerekirken, kesin hesapları hazırlanmamış belediye başkanının görüşünü benimseyerek görevini yapmadığı ve meclis işlerini sekteye uğratarak geciktirdiği açıktır"¹⁸ diyerek belediye meclisini feshetmiştir.

Bu kararın isabetli olduğunu söylemek güçtür. Çünkü 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 53/3. maddesinin uygulanabilmesi, belediye meclisinin görevden çekinerek kendisine verilen işleri sekteye uğratması durumunda mümkündür. Yarımca belediye organları görevden çekinmemişler, hatta görevlerini gerektiği biçimde yerine getirebilmek için Bakanlıktan müfettiş istemişlerdir. Bu kararlar, idari yargıya gölge düşürülmüştür¹⁹.

Belediye meclislerinin görevlerini süresi içinde yapmayarak, belediye meclislerine ait işleri aksatmaya ya da geciktirmeye neden olmaları, yasada

16 8. D., EN: 1986/438, KN: 1986/462, KT: 27.10.1986, *Danıştay Dergisi*, S. 66-67, 1987, s. 332.

17 8. D., EN: 1996/293, KN: 1996/2545, KT: 11.10.1996, *Danıştay Dergisi*, S. 93, 1997, s. 399.

18 11. D., EN: 1979/914, KN: 1979/3538, KT: 5.7.1979, *Danıştay Dergisi*, S. 38-39, 1980, s. 349.

19 Osman Meriç, "Belediye Başkanlarının Düşürülmelerine Mesnet Teşkil Eden Kanun Hükümleri", *İller ve Belediyeler Dergisi*, S. 491-492, 1986, s. 262.

belirtilen diğer fesih sebepleri arasından en doğru olanıdır. Görevini yerine getirmeyen ya da yapmayan organın organlık sıfatını kaybetmesi doğaldır. Belediye meclislerinin gördüğü işler, kamu hizmeti niteliğindedir. Kamu hizmetinin en tipik özelliği de sürekli olmasıdır. Bu hüküm, 1580 sayılı Belediye Yasası'nda meclisin feshini gerektirecek tek haklı neden olarak sayılabilir²⁰.

Öte yandan bir belediye meclisi, bazı üyelerinin davranışları ile feshe neden olmuşsa, o mecliste seçimle göreve gelen ve fesih noktasında hiçbir eyleme katılmayanların da görevi son bulmaktadır. Bunlar da 2972 sayılı Yerel Yönetim Seçimlerine İlişkin Yasa'nın 9. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, bir daha aynı göreve seçilemeyecektir. Dolayısıyla, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 53. maddesinde yapılacak bir düzenleme ile belediye meclisinin feshi yerine, buna neden olan asil üyelerin üyelik görevine son verilmelidir. Belediye meclisinin görevi ise, meclisin feshine neden olan davranışlara katılmayan asil üyelerle yedek üyeler tarafından yerine getirilmelidir²¹.

Siyasal Konuları Görüşme ya da Siyasal Dileklerde Bulunma

Siyaset teriminin sözlük anlamı, "devlet işlerini düzenleme ve yürütme sanatı"²² dir. Siyaset, "başlangıçta çıkar ya da görüşleri farklı olan bir insan grubunun, genellikle grubun tümü üzerinde bağlayıcı görülen, ortaklaşa kararları alma süreci"²³ olarak da tanımlanabilir.

Günlük dilde siyaset terimine daha farklı anlamlar yüklenmektedir. Çünkü, bu anlamda siyaset denilince, daha çok işini bilen, kurnazlık ve manevra yeteneği anlaşılmaktadır²⁴. Siyasal kültüre ilişkin yapılan bir çalışmada, köylülere, 'siyasetle ilgilenir misiniz?' Sorusu sorulduğunda köylü erkeklerin hepsi "hayır öyle şeyle uğraşmayız biz. Bizim siyasetle bir alakamız yok" yanıtını vermişlerdir. Arkasından, kendi aralarında ülke olaylarının da konuşulduğunu belirtmişlerdir. Hatta bir köylü eski başbakanlarımızdan Adnan Menderes'ten söz ederken 'iyi adam olduğunu, millet için

²⁰ Yıldırım, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, s. 63.

²¹ Aytaç, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, s. 460.

²² Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük 2*, 8. baskı, Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara, 1998, s. 1996.

²³ David Miller, "Siyaset", *Blackwell'in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi*, Çev. Bülent Peker-Nevzat Kırac, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1995, s. 308.

²⁴ Bülent Daver, *Siyaset Bilimine Giriş*, 5. baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993, s. 4.

çalıştığını, ama devletin siyasetine karışmamalıydı' şeklinde açıklamada bulunmuştur²⁵.

Siyaset biliminde ise siyaset terimi, "ülke, devlet ve insan yönetimi"²⁶ biçiminde tanımlanmaktadır. Ancak, siyaset biliminde her siyaset bilimcinin kabul ettiği ortak bir siyaset tanımına varılamamıştır²⁷.

Siyaset biliminde, siyasetin konusu üzerinde de siyasal düşünürler arasında henüz bir oydaşma sağlanmış değildirler. Bazıları onun konusunun yalnız devletle sınırlı olduğunu söylerken; bazıları da, daha geniş bir terim olan iktidardan yola çıkıyorlar²⁸. Bu tanımlar çerçevesinde düşünüldüğünde siyasetin, sözlük anlamı, günlük dildeki ve bilimsel tanımı henüz kesinleşmemiştir. Dolayısıyla, belediye meclislerinin feshinde siyasete hangi anlam yüklenecektir?

1580 sayılı Belediye Yasası'nda siyasal konular ya da siyasal dileklerin ölçüsü açık değildir. Belediye meclisleri gibi il genel meclislerinin feshi için de bütünüyle aynı hükümler getirilmiştir. Bu yasa Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülürken siyaset terimi üzerinde bazı tartışmalar yapılmıştır. Özellikle siyasal konu ya da siyasal dileğin belirsizliği üzerinde durulmuştur. Komisyon sözcüsü, yasa koyucunun, siyasal niteliğinin tanımlanma işini teoriye ve Danıştay içtihadına bıraktığını ileri sürmekle yetinmiştir²⁹.

Siyaset teriminin içinde bulunan devlet işleri, devlet işlerine katılma, devlet etkinlikleri ve yönetim, belediye meclislerinin çalışma konusunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla siyaset terimini bilimsel ya da sözlük anlamı ile belediye meclisinin feshinde kullanmak mümkün görünmemektedir³⁰. Belediye meclis üyeleri, siyasal partilerin belirlediği adaylardan meydana gelmektedir. Yerel yönetim seçimleri, ulusal seçimle aynı nitelik taşımaktadır. Doğrudan ve nispi temsil seçim sistemi ile seçilen ve siyasal parti üyelerinden oluşan belediye meclis üyelerinin, siyasal konuları görüşmesini ya da siyasal dileklerde bulunmasını yasaklamak, çok partili bir demokratik sistemde anlaşılması mümkün olmayan bir durumdur.

Burada iki olaydan söz edilecektir. Birinci olayda, Ankara Belediye Meclisi'nin 1.2.1975 günlü toplantısında TRT Genel Müdürlüğü'ne ve yöneti-

²⁵ Özer Ozankaya, *Köyde Toplumsal Yapı ve Siyasal Kültür*, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1971, s. 136-140.

²⁶ Daver, *Siyaset Bilimine Giriş*, s. 5.

²⁷ Ersin Kalaycıoğlu, *Çağdaş Siyasal Bilim*, Beta Yayınları, İstanbul, 1984, s. 9.

²⁸ Ahmet Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, AÜ BYYO Yayını, Ankara, 1987, s. 3.

²⁹ Aytaç, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, s. 431.

³⁰ Yıldırım, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, s. 64.

cilerine karşı bazı siyasal partilerce suçlama çabalarına girişildiği öne sürülerek bu çabaların kınanmasına ilişkin bir karar alınmıştır. Bu konu bir şikayet ve ihbar sonucu İçişleri Bakanlığı'nca incelenmiş ve belediye meclisinin feshi için Danıştay'a baş vurulmuştur. 11. Daire;

"... TRT Genel Müdürlüğü ve yöneticilerine karşı bazı çevrelerce girişilen suçlama ve yıpratma çabalarını kınama hususunda Ankara Belediye Meclisince alınan kararın, ... politik bir konunun tartışılması sonucunda alınan bir karar veya politik bir temenni kararı olarak nitelendirilmesi olanaksızdır. Bu nedenle Ankara Belediye Meclisi'nin feshedilmesine yer olmadığı..."³¹ na karar vererek istemi red etmiştir.

Siyasal konuların görüşülmesi ya da siyasal dileklerde bulunulmasına ilişkin ikinci olay ise şudur: 1976 yılında, İspanya'da özerklik için savaşım veren Bask bölgesi halkından beş terörist idam edilmiştir. Bu durum dünyada geniş yankılar uyandırmıştır. Bunun üzerine Diyarbakır Belediye Meclisi, İspanya'nın bu tutumunu kınayan bir telgrafi, oranın Ankara Büyükelçiliği'ne çekmiştir. Bu karara dayanarak İçişleri Bakanlığı belediye meclisinin feshedilmesini istemiştir. 11. Daire;

"... Devlet ve memleket işlerinin görülme ve yürütme tarzı veya bir devletin iç ve dış sorunlarının çözülmesi ... toplum sorunlarının eleştirilmesi ve değerlendirilmesi gibi hareketleri, siyasi faaliyet olarak tanımlamak mümkün olmayacağı gibi, bu faaliyetler 648 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde (toplum ve devlet düzenini ve kamu faaliyetlerini ... belirli görüşler yönünden yönetmek, denetlemek ve etkilemek için sürekli çalışma) olarak tanımlanan dar anlamda siyaset olarak tanımlanamaz. ..." ³² demiştir.

Yukarıdaki ikinci kararda, siyasetin genel anlamı ve dar anlamından ne anlaşılması gerektiği belirtilmiştir. Belediyeler birer siyasal okuldurlar. Onların karar organları olan belediye meclislerinde siyasal nitelikteki konuların görüşülmesini yasaklamak gerçeklerle uyuşmamaktadır. Çünkü siyaset, belediye meclislerinin doğasında bulunmaktadır. Siyasal seçeneklerle göreve gelen ve halkın yönetime katılmasını sağlayarak temsil eden belediye meclislerinin faaliyetleri siyasaldır. Burada yasanın aradığı siyaset, dar anlamdaki siyaset terimidir. Başka bir anlatımla, "partizanca" tutumlara dayanan siyasal kararlardır. Ancak, bunların nesnel ölçütlerini tespit etmek olanaksızdır³³.

³¹ 11.D., EN: 1975/1558, KN: 1975/155, KT: 13.10.1975, Bkz. Aytaç, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, s. 454-455.

³² 11. D., EN: 1976/1026, KN: 1976/2831, KT: 8.6.1976, Bkz. Aytaç, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, s. 455-456.

³³ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 2. basım, Cem Yayınevi, Ankara, 1994, s. 210.

Ayrıca, siyaset teriminin kesin tanımının yapılmaması yapılan tanımlara göre, belediye meclislerinin gördüğü işlerin siyasal faaliyet sayılması zaman ve yere göre değişebilecek belirsiz bir terimle meclisin feshi demokratik hukuk devleti ilkesi ile çelişmektedir³⁴.

Araştırma Bulguları

Araştırma Evreni ve Örneklem

Alan araştırması, belediyelerin statülerine göre nüfus kriteri göz önüne bulundurularak "tabakalı örnekleme" yöntemi ile aktif 3216 belediye başkanından 250 belediye başkanı seçilmiş ve nüfusa eşit dağıtılarak temsili kümeler oluşturulmuştur.

3216 belediyeden 250 belediye başkanı seçilmek sureti ile toplam belediyelerin %7.77'si örneklem olarak ele alınmıştır. Bu ortalama oran, belediyelerin statülerine göre değişebilmektedir. Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediye başkanlarının tamamı, büyükşehir altkadem belediye başkanlarının %93.54'nü, il merkezi belediye başkanlarının %56.92'si, ilçe belediye başkanlarının % 8.71'i ve belde belediye başkanlarının %1.81'i oranında temsil edilmiştir. Belde ve ilçe belediye başkanlarının temsil oranının az olduğu görülmüştür. Bunun nedeni ise, belediye sayılarının çok; nüfuslarının az olmasıdır.

250 belediye başkanı alan araştırmasına seçilirken bazı kriterlere dikkat edilmiştir. Bu kriterlerin başında, belediyelerin coğrafi bölgelere göre dağılımı göz önüne alınmış ve görece bir denge sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda yaklaşık olarak illerin %83'ü araştırma kapsamına alınmıştır. Başka bir anlatımla, bu illerden; il merkezi, ilçe ya da belde belediye başkanlarından herhangi biri anket sorularını yanıtlamışlardır. Buna ek olarak da gelişmiş il, ilçe ve belde belediye başkanları olduğu gibi; az gelişmiş ya da gelişmekte olan il, ilçe ve belde belediye başkanları da alan araştırmasında yer almışlardır. İkinci kriter, siyasal partilerin sahip olduğu belediye sayısı dikkate alınmış ve onlar arasında bir denge sağlanmaya çalışılmıştır.

Örnekleme oluşturan 250 belediye başkanlarından "belediye meclisi, yalnız, görevleri süresi içinde yapmaktan çekinme ve belediye meclisine ait işleri aksatmada feshedilmelidir" yargı sorusuna 201; "belediye meclisi fes-

³⁴ Yıldırım, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, s. 65.

hedilirken, yalnız, bu eyleme katılan üyelerin üyelik sıfatı sona ermelidir" sorusuna 211 belediye başkanı yanıt vermişlerdir. Bunların çözümlemesi, sosyal bilimler alanında kullanılan SPSS (*Statistical Program for Social Sciences*) programında yapılmıştır.

Anket çözümlemesi SPSS programında analiz edilirken kayıp değerler dikkate alınmamıştır. Çözümleme, hangi soruya kaç belediye başkanı yanıt vermişse ona göre yapılmıştır.

Belediye Meclisinin Fesih Nedenleri Değişmeli

"Belediye meclisi, yalnız, görevleri süresi içinde yapmaktan çekinme ve belediye meclisine ait işleri aksatmada feshedilmelidir" yargı sorusu; genel olarak belediye başkanlarında, bu yargıya katılım, "kesinlikle katılıyorum" %14.4, "katılıyorum" %56.2, "kararsızım" %8.5, "katılmıyorum" %17.9 ve "kesinlikle katılmıyorum" %3'tür. "Kesinlikle katılıyorum" ve "katılıyorum" birlikte ele alındığında belediye başkanların %70.6'sı bu düzenlemenin yerinde olacağını vurgulamışlardır. Bu oran büyükşehir ve ilçede %72.7, büyükşehir ilçede %67.6, büyükşehir altkademede %54.4, ilde %72.4 ve beldede %76.9'dur (Çizelge : 1). Siyasal partilere dağılımı ise, AKP %70, ANAP %65.9, BBP %100, CHP %80, DSP %61.9, DYP %89.5, HADEP %50, MHP %67.7, SP %64.3 ve bağımsız %80'dir (Çizelge : 2).

Çizelge 1: Belediye Meclisi, Yalnız, Görevleri Süresi İçinde Yapmaktan Çekinme ve Belediye Meclisine Ait İşleri Aksatmada Feshedilmelidir.

Bld. Statüleri	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kararsızım		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Byş.	1	9.1	7	63.6	2	18.2	1	9.1	0	0	11	100
B. İlçe	3	8.8	20	58.8	3	8.8	7	20.6	1	2.9	34	100
B.Altk	0	0	12	54.5	3	13.6	6	27.3	1	4.5	22	100
İl	8	27.6	13	44.8	2	6.9	5	17.2	1	3.4	29	100
İlçe	7	10.6	41	62.1	3	4.5	13	19.7	2	3.0	66	100
Belde	10	25.6	20	51.3	4	10.3	4	10.3	1	2.6	39	100
G.Top	29	14.4	113	56.2	17	8.5	36	17.9	6	3.0	201	100

Çizelge 2: Belediye Meclisi, Yalnız, Görevleri Süresi İçinde Yapmaktan Çekinme ve Belediye Meclisine Ait İşleri Aksatmada Feshedilmelidir.

Siyasal Partiler	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kararsızım		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
AKP	1	5.0	13	65.0	2	10.0	4	20.0	0	0	20	100
ANAP	5	11.4	24	54.5	7	15.9	5	11.4	3	6.8	44	100
BBP	0	0	1	100	0	0	0	0	0	0	1	100
CHP	7	28.0	13	52.0	0	0	4	16.0	1	4.0	25	100
DSP	2	9.5	11	52.4	3	14.3	5	23.8	0	0	21	100
DYP	0	0	17	89.5	0	0	2	10.5	0	0	19	100
HADEP	1	12.5	3	37.5	1	12.5	2	25.0	1	12.5	8	100
MHP	7	20.6	16	47.1	1	2.9	9	26.5	1	2.9	34	100
SP	2	14.3	7	50.0	3	21.4	2	14.3	0	0	14	100
Bğm.	4	26.7	8	53.3	0	0	3	20.0	0	0	15	100
G.Top	29	14.4	113	56.2	17	8.5	36	17.9	6	3.0	201	100

Görüldüğü gibi bütün belediyeler ve siyasal partiler belediye meclisinin fesih nedenlerinin değişmesi gerektiği yönünde tutumlarını belirlemiştirlerdir. Ancak, dikkat çekilmesi gereken bazı konular vardır. Bunların başında, en büyük yerleşim birimi ile en küçük yerleşim birimi belediye başkanlarının aynı oranda yanıt vermiş olmalarıdır. İkincisi, büyükşehir ile büyükşehir altkademe belediye başkanları arasında ciddi bir görüş ayrılığı vardır. Çünkü, birisi en çok; diğeri en az uygun görmüştür. Üçüncüsü, HADEP'li belediye başkanlarıyla ilgilidir. Çünkü, anket soruları dolduran diğer siyasal partilere mensup bazı belediye başkanları, "böyle bir düzenleme HADEP'lilerin işine yarar" demişlerdi. Ancak, sonuçlar tam tersini göstermiştir. Dördüncüsü, CHP ve DYP'li belediye başkanları daha çok uygun görmüşlerdir. Ancak, aralarında gerekçe farklılığı vardır. O da CHP'li belediye başkanları daha çok yerel demokraside; DYP'liler ise, belediye meclisinin kolay toplanabilmesinde odaklanmışlardır.

Bir belediye meclisi, bazı meclis üyelerinin eylemleri ile feshedilirken, bunlara katılmayan üyelerin üyelik sıfatı da son bulur. Böyle bir uygulama hakkaniyet ölçütlerine aykırıdır. Bu toplantı zaten yasa dışıdır. Dolayısıyla belediye meclis üyelerinin katılmaması daha uygundur. Ancak yasa, yasal

çerçevede hareket edenleri cezalandırıyor. Bu konuda belediye başkanlarının tutumlarını öğrenmek amacı ile "belediye meclisi feshedilirken, yalnız, bu eyleme katılan üyelerin üyelik sıfatı sona ermelidir" yargı sorusu sorulmuştur.

Genel olarak belediye başkanları, "kesinlikle katılıyorum" %26.1, "katılıyorum" %63, "kararsızım" %2.4, "katılmıyorum" %7.6 ve "kesinlikle katılmıyorum" %0.9 oranında yanıt vermişlerdir. "Kesinlikle katılıyorum" ve "katılıyorum" seçenekleri aynı şeyi yeğlediği için birlikte ele alınabilir. Böylece bu oran %89.1'e yükselmiştir. Belediyelerin statülerine göre ayrıntılı olarak incelenirse, büyükşehir ve ilködemede %81.8, büyükşehir ilçede %89.8, ilde %93.5, ilçede %92.6 ve beldede %85.3'dir (Çizelge : 3).

Çizelge 3: Belediye Meclisi Feshedilirken, Yalnız, Bu Eyleme Katılan Üyelerin Üyelik Sıfatı Sona Ermelidir.

Bld. Statüleri	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kararsızım		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Byş.	3	27.3	6	54.5	2	18.2	0	0	0	0	11	100
B. İlçe	9	23.1	26	66.7	2	5.1	2	5.1	0	0	39	100
B.Altk	2	9.1	16	72.7	1	4.5	2	9.1	1	4.5	22	100
İl	8	25.8	21	67.7	0	0	2	6.5	0	0	31	100
İlçe	19	28.4	43	64.2	0	0	4	6.0	1	1.5	67	100
Belde	14	34.1	21	51.2	0	0	6	14.6	0	0	41	100
G.Top	55	26.1	133	63.0	5	2.4	16	7.6	2	0.9	211	100

SONUÇ

Belediyelerinin yürütme ve karar organları doğrudan halk tarafından seçilmektedirler. Dolayısıyla farklı siyasal görüşleri ve grupları temsil eden kişilerden oluşurlar. Ancak, yürütme ve karar organlarını oluşturan kişi ya da kişilerin, yasalarla üstlendikleri görevleri yerine getirirken, yalnız belli grup, siyasal görüş ve belli mahalleleri değil, tüm kent halkının temsilcisi olarak kamu hizmetini yerine getirmeleri gerekir. Ayrıca, kent halkının yararları açısından, kamu hizmetinin etkili ve hızlı yürütülebilmesi için, belediye başkanları ve belediye meclis üyelerinin, ortak tutum ve eylemlere yönelerek, uzlaşmanın sağlanması zorunludur.

Belediye meclisi belediyenin karar organıdır. Karar organının göreceği hizmetler kamu hizmeti niteliğindedir. Bu hizmetlerin tipik özelliği de sürekli olmasıdır. Meclis bu konuda daha etkin hale getirilmeli ve yılda üç kez ve olağanüstü toplantılarla yetinmemelidir. Bu nedenle belediye meclis toplantıları, ulusal parlamento gibi sürekli kılınmalıdır.

Belediye meclisi kendisine tahsis edilen yerden başka bir yerde toplanırsa fesih nedeni olarak görülmüştür. Ancak, yasada bu yerin neresi olduğu belirtilmemiştir. Dolayısıyla böyle bir gerekçe ile meclisin dağıtılması söz konusu olmamalıdır. Ancak, uygulamada meclis toplantılarına tahsis edilen yerler vardır ve toplantılar da burada yapılır. Bunların da neresi olduğu belli değildir. Dolayısıyla belli olmayan bir durumdan meclis feshedilmemelidir.

1580 sayılı Belediye Yasası'nda siyasal konular ya da siyasal dileklerin ölçüsünün ne olduğu belirtilmemiştir. TBMM'de bu yasa tartışılınca siyasal konuların tanımı konusunda tartışmalar yapılmıştır. Cumhuriyet yeni kurulduğu için yerel yönetim birimi olan belediye daha çok bir hizmet birimi olarak düşünülmüştü. Bu düşünce o günün koşullarında doğru olabilir. Ancak, çok partili bir demokratik sistemde ve belediye meclis üyelerinin siyasal partilerce belirlediği bir dönemde mantıklı olmayabilir.

Belediye meclisinin feshi için yukarıda belirtilen üç neden artık fesih nedeni olmaktan çıkarılmalıdır. Ancak, meclis kasıtlı olarak görevini yapmıyorsa ve yerel kamu hizmetlerini aksatıyorsa fesih nedeni olarak devam etmelidir. Belediye başkanları da hem bunu hem de belediye meclisi feshedilirken, yalnız, bu eyleme katılan üyelerin üyelik sıfatı sona ermelidir yargısını yeğlemiştir. Dolayısıyla, belediye başkanlarının bu tutumlara koşut olarak Yerel Yönetimler Yasa tasarısı hazırlanmalıdır.

Kaynaklar

- Aytaç, Fethi, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, 5. baskı, Ankara, Seçkin Kitabevi, 1991.
- Daver, Bülent, *Siyaset Bilimine Giriş*, 5. baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1993.
- Kalaycıoğlu, Ersin, *Çağdaş Siyasal Bilim*, İstanbul, Beta Yayınları, 1984.
- Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 2. basım, Ankara, Cem Yayınevi, 1994.
- Kışlalı, Ahmet Taner, *Siyaset Bilimi, Ankara*, AÜ BYYO Yayını, 1987.
- Meriç, Osman, "Belediye Başkanlarının Düşürülmelerine Mesnet Teşkil Eden Kanun Hükmüleri", *İller ve Belediyeler Dergisi*, S. 491-492, 1986, s. 257-263.
- Miller, David, "Siyaset", *Blackwell'in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi*, Çev. Bülent Peker-Nevzat Kırac, Ankara, Ümit Yayıncılık, 1995.
- Ozankaya, Özer, *Köyde Toplumsal Yapı ve Siyasal Kültür*, Ankara, AÜ SBF Yayını, 1971.
- Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük 2*, 8. baskı, Ankara, Türk Dil Kurumu Yayını, 1998, s. 1996.
- Yıldırım, Turan, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, İstanbul, Alkım Yayınevi, ty.