

Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Meclis Üyelerinin Üstlenebilecekleri Görevlerdeki Orantısızlık*

Orhan Veli ALICI *, Rûveyda KIZILBOĞA ÖZASLAN **

Öz: Türkiye’de büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda ilçe belediye başkanlarının doğal üye olması ve ilçe belediye meclis üyelerinin beşte birinin ise büyükşehir belediye meclis üyesi olması hususu düzenlenmiştir. Bu kapsamda makalede büyükşehir belediye meclis üyelerinin kurumsal aidiyet sorunu yaşayabileceklerine, bunun da temsilde sorunlara sebep olacağına dikkat çekilmektedir. Ayrıca hem ilçede hem de büyükşehirde aynı anda üstlenilen çok sayıdaki görevin neden olabileceği orantısızlığa vurgu yapılmaktadır. Makale kapsamında ilçe belediyesinde bir görevin üstlenilmesi halinde gerek aynı tüzel kişilik içerisinde gerekse büyükşehir belediyesinde üstlenilemeyecek olan görevler anlamında herhangi bir yasaklayıcı müeyyidenin bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu husus dikkate alınarak makalede her iki tüzel kişilik uhdesinde bir meclis üyesinde birleşemeyecek olan görevler tespit edilerek büyükşehir belediye meclisinde yaşanan coğrafi ve siyasi temsil sorununun yarattığı ve idarenin işleyişine sirayet eden sakıncaları giderici önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Temsil, Büyükşehir Belediyesi Meclisi, İlçe Belediye Meclisi, Birleşemeyecek Görevler

The Representation Problem In Metropolitan Municipality Councils And The Disproportion Among The Tasks Councilors Can Take On

Abstract: *The issue of the mayors of district municipalities should be unconditioned members and one fifth of the council members of district municipality should be members of the metropolitan municipality council has been arranged in Turkey. Within this framework, it is drawn attention that the members of the metropolitan municipality council would have corporate belonging trouble and consequently that may cause some issues in representation. It is also emphasized that assuming a great number of duties at the same time both in district and municipality may cause disproportion. Within the scope of the study, -in the act of undertaking a duty- it is determined that there is any prohibitor sanction of the duties which is not going to be undertaken within metropolitan municipality and legal entity. Taking account of this matter; Proposals, which functions as a corrector for geographic and politic drawbacks that pose as problems in the metropolitan municipality council and enure the running of executive, have been suggested in the article by making*

* Bu makale, 10 Ekim 2019 tarihinde V. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumunda sunulan “Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Görev Dağılımındaki Orantısızlık” başlıklı bildirinin geliştirilmesi neticesinde hazırlanmıştır.

* Doç. Dr., Tarsus Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, orhanvelialici@tarsus.edu.tr

** Doç. Dr., Marmara Üniversitesi SBF Yerel Yönetimler Bölümü, ruveyda.kizilboga@marmara.edu.tr

Makale Geliş Tarihi: 18.12.2019

Makale Kabul Tarihi: 15.01.2020

Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 29, Sayı 1, Ocak 2020, s.95-115

firm of duties which may not combine into a council member under both legal entities' responsibilities.

Keywords: *Repesantation, Metropolitan Municipality Council, District Municipality Council, Noncombining Duties*

Giriş

Mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin sunulması maksadıyla teşekkül ettirilen yerel yönetim birimleri kentleşmenin ve giderek çeşitlenen yerel hizmetlerin artmasına bağlı olarak öncelikle hizmet sunum modellerini değiştirmekte, akabinde de gereksinimleri karşılayamaması halinde yeni yerel yönetim modellerini uygulamaya koymakta ve teşkilat yapılarını güncellemektedir. İki kademeli büyükşehir yönetim modelinin kabul edildiği 1984 yılından günümüze gerek Türkiye’de gerekse de diğer ülkelerde metropol addedilebilecek kentlerin sayısının artmasına bağlı olarak özel ihtisas gerektiren mahalli hizmetlerin özel amaçlı yerel yönetim birimlerince yürütülmesi ile alt kademede yer alan belediyeleri kapsayacak şekilde kentin tamamı üzerinde eşgüdümü sağlayacak bir büyükşehir belediyesinin kurulması uygulamasının yaygınlaştığı görülmektedir. Hâlihazırda Türkiye’de büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinden meydana gelen iki kademeli büyükşehir yönetim modeli otuz ilde uygulanmaktadır.

Bu yapılanma içerisinde iki farklı tüzel kişiliğin yerel meclisleri ise ilçe belediyelerinin meclis üyeliği seçim sonuçlarına istinaden belirlenmektedir. Yerel seçim sonuçlarına göre ilçe belediyesi meclis üyelerinin beşte biri ile ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye meclis üyesi olmaktadır. Ancak bu düzenlemenin nüfusu fazla olan ilçe belediyeleri aleyhine bir temsil sorunu oluşturduğu, düşük nüfusa sahip ilçe belediyelerinin meclis üyelerinin büyükşehir belediye meclisinde daha fazla temsil imkânına sahip oldukları yönünde çeşitli tespitler yapılmıştır. Hâlihazırdaki bu temsil sorunu il mülki sınırı uygulaması ile sisteme dâhil olan daha küçük ölçekli ilçe belediyelerinin varlığı ile derinleşmiştir. Merkez ilçelere nazaran az sayıda nüfusa sahip olan ilçelerin yoğun olduğu büyükşehirlerde az nüfusa sahip ilçeler lehine, nüfusu yüksek olan ilçelerin ise aleyhine bir temsil sorunu büyükşehir belediye meclisinde yaygınlaşmıştır. Özellikle büyükşehir belediye başkanının mensubu olduğu siyasi parti ile mecliste çoğunluğa sahip olan üyelerin siyasi parti farklılaşmaları da temsil ve aidiyet sorununu artırmaktadır.

Temsil sorununun meclisin sadece sayısal görünümüyle sınırlı kalmadığı, meclis üyelerinin üstlenebileceği görevler eliyle gerek ilçe belediyelerinin gerekse büyükşehir belediyelerinin günlük iş ve işlemlerine dek bu sorunun sirayet edebileceği de görülmüştür. Bilhassa büyükşehir meclis üyelerinin ayrı bir seçimle belirlenmemesi sebebiyle meclis üyeleri nezdinde ilçe belediyeleri lehine

bir aidiyet hissinin oluştuğu da genel anlamda kabul görmektedir. Bu çalışmada ise temsil sorununun farklı bir yönü olan ‘aidiyet’ sorununa dikkat çekilmektedir. Ayrıca çift kimlik sorunsalı kapsamında gerek ilçe belediyesi meclis üyesi gerekse büyükşehir belediyesi meclis üyesi olarak bir meclis üyesinin üstlenilebileceği görevlere yer verilerek, temsil sorununun tesirini azaltıcı mahiyette birleşmemesi gereken görevlere dair çeşitli önerilerde bulunmaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisinin Teşekkülü ve Temsil Sorunu

Yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının seçimlerine ilişkin hususlar 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’da¹ düzenlenmektedir. Buna göre seçimler serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetimi ve denetimi altında yapılmaktadır. İl genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi; belediye başkanlığı seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanmaktadır (md.2). Her ilçenin bir seçim çevresi olduğu dikkate alındığında büyükşehir belediye meclisleri hariç olmak üzere il genel meclisi ile il, ilçe ve belde belediye meclislerine seçilecek üye sayıları son genel nüfus sayımı sonuçları kapsamında belirlenmektedir (md.5). Büyükşehir belediye meclisleri ise ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle ulaşılabilecek toplam sayı kadar üyeden oluşmakta, hesaplamada artık sayılar dikkate alınmamaktadır (md.6). 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda² da meclisin³ oluşumuna açıklık getirilerek ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleri olacağı hususu düzenlenmektedir (md.12). Belirlenen kıstaslar kapsamında belediyelerin meclis üye sayılarına ve üyelerin temsil ettikleri nüfusa ilişkin oranlara Tablo 1’de yer verilmektedir.

¹ 18.01.1984 tarihli ve 18285 sayılı Resmî Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2972.pdf>

² 23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmî Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>

³ Büyükşehir Belediye Meclisine üye seçilmesinde diğer ülkelerin metropol kentlerinden çeşitli örneklerin verilmesi bu aşamada yararlı olacaktır. Londra’da uygulanan büyükşehir modelinin kaldırılması sürecinden önce hem alt kademe hem de Büyük Londra Meclis üyelerinin tamamı doğrudan doğruya halk tarafından seçilmekte idi. 1986 yılında kaldırılan bu yönetim modeli sonrasında 1999 yılında iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi tekrar uygulama konulmuştur. Geniş yetkilerle donatılan Londra Meclisinde 25 meclis üyesi bulunmakta olup, 14 üye, 14 seçim bölgesinden seçilirken 11 üye ise bütün Büyük Londra Yönetimi alanından gelen oylarla seçilmektedir (london.gov.uk). Tokyo Büyükşehir yönetiminde de aynı uygulama geçerli olup, 42 seçim bölgesi olan Tokyo’da 127 sandalyeli Tokyo Büyükşehir Meclisinin üyeleri doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir (metro.tokyo.jp). Toronto Büyükşehir Belediyesinde ise meclis üyeleri alt kademe meclislerinden seçilmektedir. Paris Büyükşehir Belediye Meclisi ise bir ölçüde temsil sorununu giderecek şekilde nüfus esas alınarak belirlenen alt kademe belediyelerinin meclis üyelerinin yarısından oluşmaktadır. Başka bir deyişle her bir ilçenin nüfusuna göre belirlenen meclis üyelerinin yarısı doğrudan doğruya büyükşehir belediye meclis üyesi olmaktadır (Deniz, 2005: 84-85; Tortop, 1993: 83-84). Görüleceği üzere Türkiye’de büyükşehir belediye meclislerinin seçimi Paris ve Toronto kentlerinin meclislerinin seçimine benzenmektedir.

Tablo 1. Belediye Meclisi Üye Sayıları ve Temsil Ettikleri Nüfusa Oranları

Nüfus	Meclis Üyesi Sayısı	Üyelerin 1/5'i	BŞB meclisine gönderilen üye sayısı (İlçe Belediye Başkanı+ Meclis üyesi)	Temsil Miktarı (nüfus/temsilci sayısı)
0-10.000	9	1	2	(nüfus/2)
10.001-20.000	11	2	3	(nüfus/3)
20.001-50.000	15	3	4	(nüfus/4)
50.001-100.000	25	5	6	(nüfus/6)
100.001-250.000	31	6	7	(nüfus/7)
250.001-500.000	37	7	8	(nüfus/8)
500.001-1.000.000	45	9	10	(nüfus/10)
1.000.001 ve üzeri	55	11	12	(nüfus/12)

Kaynak: Mer'i Mevzuat dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Tablo 1'deki veriler dikkate alınarak nüfus ve temsil ilişkisindeki adaletsizlik hususu Türkiye'nin en düşük ve en yoğun nüfusa sahip büyükşehir ilçe belediyeleri özelinde açıklanabilir. 2018 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verilerine göre Konya'nın Yalılıhüyük ilçesinin nüfusu 1.785'dir. Yalılıhüyük ilçesi 2019 yılı mahalli idareler genel seçim sonuçlarına istinaden biri başkan olmak üzere iki meclis üyesi ile Konya Büyükşehir Belediye Meclisinde temsil edilmektedir. **Üyelerden** her biri ise ilçedeki 892 kişiyi temsil etmektedir. 2018 yılı verilerine göre Konya'nın nüfusu en fazla olan ilçesi ise 648.850 nüfus ile Selçuklu'dur. Anılan ilçe de biri başkan olmak üzere on meclis üyesi ile Konya Büyükşehir Belediye Meclisinde temsil edilmektedir. Söz konusu mecliste Yalılıhüyük meclis üyelerinden biri 892 kişiyi temsil ederken Selçuklu ilçesinin meclis üyelerinden biri de 64.885 kişiyi temsil etmekte, dolayısıyla bu kent kapsamında nüfusu en az olan ilçe ile en fazla olan ilçe arasında yaklaşık 72 katlık bir temsil sorunu olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan 2018 yılı ADNKS verilerine göre Türkiye'nin en yüksek nüfusa sahip olan ilçesi 920.890 nüfus ile Ankara'nın Çankaya ilçesidir. 2019 yılı mahalli idareler genel seçimleri sonuçlarına göre biri başkan olmak üzere toplam on meclis üyesi Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinde görev almakta, her bir üye ise ilçedeki 92.089 kişiyi temsil etmektedir. 3.606 nüfus ile Ankara'nın en küçük ilçesi olan Evren'de ise ilçe belediye başkanı da dâhil olmak üzere Ankara Büyükşehir Belediye Meclisine iki üye gönderilmekte, burada da her bir üye 1.803 kişiyi temsil etmektedir. Dolayısıyla Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinde nüfusu en az olan ilçe ile en fazla olan ilçe arasında temsil edilen kişiler

arasında yaklaşık 51 katlık bir fark bulunmaktadır.

Temsilde adaletsizlik hususunu beş faktör özelinde açıklayan Arıkboğa (2014: 40-41) şu tespitlere yer vermektedir: Birincisi, ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olması; ikincisi, nüfusu 10.000'in altında olan ilçe belediyelerinin orantısal açıdan diğerlerine nazaran büyükşehir belediye meclisinde daha fazla temsil imkânına sahip olmaları; üçüncüsü, ilçe belediye meclis üyelerinden büyükşehir belediye meclisine üye gönderilmesi safhasında önceliğin en çok oyu alan partinin kontenjan adayına verilmiş olması; dördüncüsü, seçimlerde onda birlik baraj usulünün uygulanması ve bu oranın altında oy alan parti ve/veya bağımsız adayların doğrudan temsil dışına çıkarılması ve son olarak da ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizlikten doğan siyasi adaletsizliklerin yarattığı yansımalarıdır. Özellikle ilk kademe belediyelerinin büyükşehir yönetim sistemi içerisinde olduğu süre zarfında büyükşehir belediye meclislerinde en yüksek ile en düşük temsil değerlerine sahip belediyeler arasında yüz kata dek farkların bulunduğu, yine bu çerçevede büyükşehir belediyelerinde ilk kademe belediyelerinin nüfusu %9 iken büyükşehir belediye meclislerine toplam üyelerinin %45'ini gönderdikleri tespit edilmiştir (Arıkboğa, 2007: 38-40).

2014 yılında 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁴ ile büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi ve büyükşehir sınırları içerisinde sadece ilçe belediyelerinin kalması ile temsil sorunu önemini artırarak varlığını korumaya devam etmiştir. Örneğin X büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde nüfusu 10.000'in altında ve 1.000.000'nun üzerinde iki ilçe belediyesinin olması halinde bu iki ilçe belediyesinin büyükşehir belediye meclisindeki temsil oranı açısından en az on altı katlık⁵ bir fark ortaya çıkmaktadır. Söz konusu verilerin büyükşehir belediyeleri kapsamındaki ilçe belediyesi sayıları ile değerlendirilmesi neticesinde temsil sorunu derinleşmekte ve farklılaşmaktadır. Büyükşehir belediye meclis üye sayısı denk olan büyükşehirlerin ilçe belediyesi sayıları ile nüfusları örtüşmemekte, buna bağlı olarak da ortalama temsilci sayılarında önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan büyük ilçe belediyeleri ile küçük ilçe belediyelerini kazanan siyasi partilerin ayrışması halinde de farklı bir temsil sorunu doğmaktadır. Düşük nüfuslu ilçe belediyelerini kazanan parti ile büyükşehir belediyesini kazanan partinin ayrışması durumu 'Mersin Büyükşehir Belediyesi'

⁴ 06.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>

⁵ Örneğin nüfusu 10.000 olan bir ilçe belediyesinin iki meclis üyesinden biri BŞB Meclisinde en fazla 5.000 kişiyi temsil edebilirken, nüfusu 1.000.000 olan bir ilçe belediyesinin on iki meclis üyesinden biri BŞB Meclisinde 83.333 kişiyi temsil edebilmektedir. Bu iki temsil arasında 16,6 katlık bir fark bulunmakla beraber, en düşük nüfusa sahip olan ilçenin nüfusunun azalması ile en yüksek nüfusa sahip olan ilçenin nüfusunun artması halinde temsil farkı artmaktadır.

örneği üzerinden Tablo 2’de incelenmektedir.

Tablo 2. Mersin Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyelerine Ait Meclis Üye Sayısı ile Üyelerin Partiler Bazındaki Dağılımı

Belediye	Parti	Nüfusu (2018)	Meclis Üyesi	Ortalama Temsil	BŞB’ye Gönderdiği Üye Sayısı*	BŞB’ye Gönderilen Meclis Üyelerinin Partisel Dağılımı (İlçe Belediye Başkanı Dahil)					
						AK Parti	CHP	MHP	İYİ Parti	HDP	Diğer
						% 19,2	% 34,6	% 38,5	% 3,8	% 2,6	% 1,3
<i>BŞB</i>	CHP	1.814.468	78	23.262	-	15	27	30	3	2	1
<i>Tarsus</i>	CHP	339.676	37	42.459	8	1	5	2	-	-	-
<i>Toroslar</i>	MHP	296.582	37	37.072	8	2	2	4	-	-	-
<i>Akdeniz</i>	AKP	264.618	37	33.077	8	4	2	-	-	2	-
<i>Yenişehir</i>	CHP	258.694	37	32.336	8	-	7	1	-	-	-
<i>Mezitli</i>	CHP	194.019	31	27.717	7	1	5	1	-	-	-
<i>Erdemli</i>	MHP	140.331	31	20.047	7	1	-	4	1	-	1
<i>Silişk</i>	MHP	119.303	31	17.043	7	1	2	4	-	-	-
<i>Anamur</i>	MHP	65.920	25	10.968	6	1	2	3	-	-	-
<i>Mut</i>	MHP	62.853	25	10.475	6	1	1	3	1	-	-
<i>Bozyazı</i>	MHP	26.840	15	6.710	4	1	-	2	1	-	-
<i>Gülnar</i>	MHP	25.865	15	6.466	4	1	1	2	-	-	-
<i>Aydıncık</i>	AKP	11.088	11	3.696	3	1	-	2	-	-	-
Çamliyayla	MHP	8.679	9	4.339	2	-	-	2	-	-	-

*İlçe Belediye Başkanları dâhil

Kaynak: Mersin Büyükşehir Belediyesinden alınan verilere istinaden hazırlanmıştır. Büyükşehir Belediye Başkanı, Tablo 2’nin 1’inci satırında yer alan meclis üyesi sayısına dâhil edilmemiştir. (<https://www.mersin.bel.tr/belediye-meclisi>)

Tablo 2’ye göre on üç ilçesi olan Mersin’de 2019 mahalli idareler genel seçim sonuçlarına göre yüksek nüfusa sahip üç ilçe belediyesinin ve büyükşehir belediye başkanlığını kazanan siyasi partinin büyükşehir belediye meclisinde çoğunluğu bulunmamaktadır. Diğer taraftan toplam on üç ilçenin sekizini kazanan siyasi parti ise büyükşehir belediye başkanlığını kazanamamıştır. Bu tespitten hareketle düşük nüfusa sahip olan ilçelerin çoğunluğunu veya tamamını

kazanan, ancak nüfusu fazla olan merkez ilçeleri kazanamayan bir siyasi partinin genel olarak büyükşehir belediye başkanlığını da kazanamayacağı tablodan anlaşılmaktadır. Ancak düşük nüfuslu ilçeler lehine büyükşehir belediye meclisinde ortaya çıkan temsil sorunu neticesinde en çok ilçe belediyesini kazanan siyasi parti lehine büyükşehir belediye meclisinde yoğun bir temsiliyetin oluşacağı da tablodan anlaşılmaktadır. Ortalama temsil oranları nazara alındığında düşük nüfuslu ilçelerin temsil oranının yüksek nüfuslu ilçelere göre daha fazla olduğu da açıkça görülmektedir. Nitekim Tarsus ilçe belediyesinin bir meclis üyesi 42.459 kişiyi; Çamlıyayla ilçe belediyesinin bir meclis üyesi 4.339 kişiyi; Aydıncık ilçe belediyesinin bir meclis üyesi de 3.696 kişiyi büyükşehir belediye meclisinde temsil etmektedir. Dolayısıyla Tarsus ile Aydıncık ilçelerinin büyükşehir belediye meclisindeki ortalama temsil sayıları arasında yaklaşık 11,5 kat fark olduğu görülmektedir. Mersin özelinde belediye meclisleri için kullanılan oylar üzerinden büyükşehir belediye meclisindeki sandalye dağılımı incelendiğinde temsil sorununun coğrafi boyutu da açıkça ortaya çıkmaktadır. İl genelinde belediye meclisleri için kullanılan oylara bakıldığında; CHP %37,5 oy alarak büyükşehir belediye meclisinde (büyükşehir belediye başkanı hariç) %34,6 çoğunluğa, MHP ise %30,5 oy alarak mecliste %38,5 çoğunluğa sahip olmuştur. Bu çerçevede temsil sorununu özellikle coğrafi anlamda giderek derinleştirici bir hale dönüştüren etkenlerin, bir büyükşehir belediyesinde alt kademe bulunan ilçe sayısının çok oluşu ile söz konusu ilçelerin nüfusları arasındaki farkın fazlalığı olduğunu söylemek doğru olacaktır. Başka bir deyişle, bir büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde ilçe sayısı ve söz konusu ilçelerin nüfusları arasındaki farkın artması halinde nüfusu fazla olan merkez ilçeleri kazanan siyasi partinin büyükşehir belediye başkanlığını; düşük nüfuslu ilçeleri kazanan siyasi partinin de büyükşehir belediye meclisinde çoğunluğu elde etme olasılığı artacaktır.

Hal böyle iken Tablo 2’de yer verilen ve diğer büyükşehir belediyelerinde de geçerli olan temsilde adaletsizlik sorunu, özellikle il mülki sınırı uygulamasına bağlı olarak giderek yaygınlaşmakla birlikte her bir büyükşehir belediyesinin coğrafi yapısına, nüfusuna, ilçe sayısına ve ilçeler arası nüfus farkına göre mahiyetini derinleştirmiş ve farklılaştırmıştır.

Temsil sorunu, siyasi partilerin büyükşehir belediye meclislerindeki dağılımı ekseninde 2019 mahalli idareler genel seçim sonuçları dikkate alınarak Tablo 3’te incelenmiştir.

Tablo 3. Büyükşehir Belediye Meclislerinde Siyasi Partilerin Sayısal Dağılımı

Büyükşehir Belediyesi	İlçe Sayısı	B.B. Mec. Üye Sayısı (BŞB Başkanı Hariç)	BŞB Kazanan Parti	Ortalama Temsil (nüfus/meclis üyesi)	BŞB Meclisindeki Üye Sayısı (İlçe Belediye Başkanı dâhil)						Siyasi Partilerin Kazandığı İlçe Belediyelerinin Sayısı					
					Ak Parti	CHP	MHP	HDP	İyi Parti	Diğer	Ak Parti	CHP	MHP	HDP	İyi Parti	Diğer
Adana	15	78	CHP	28.463	23	19	28	-	6	2	3	4	8	-	-	-
Ankara	25	158	CHP	34.835	88	40	19	-	11	-	20	3	2	-	-	-
Antalya	19	106	CHP	22.890	34	36	15	-	16	5	6	9	2	-	2	-
Aydın	17	84	CHP	13.068	21	37	16	-	10	-	5	8	2	-	2	-
Balıkesir	20	92	AKP	13.332	44	34	1	-	10	3	10	8	-	-	1	1
Bursa	17	101	AKP	29.648	58	22	10	-	11	-	13	3	1	-	-	-
Denizli	19	72	AKP	14.274	39	15	7	-	11	-	13	4	2	-	-	-
Diyarbakır	17	91	HDP	19.037	21	-	-	67	-	3	2	-	-	14	-	1
Erzurum	20	76	AKP	10.103	51	-	8	10	2	5	16	-	1	2	-	1
Eskişehir	14	45	CHP	19.359	20	22	1	-	-	2	6	6	2	-	-	-
Gaziantep	9	52	AKP	39.010	36	8	4	-	3	1	6	2	1	-	-	-
Hatay	15	86	CHP	18.719	38	29	11	-	6	2	8	4	3	-	-	-
İstanbul	39	311	CHP	48.449	176	119	4	-	12	-	24	14	1	-	-	-
İzmir	30	175	CHP	24.688	47	114	7	-	7	-	3	25	1	-	1	-
K.Maraş	11	60	AKP	19.080	43	4	8	-	5	-	9	-	2	-	-	-
Kayseri	16	69	AKP	20.140	45	3	15	-	6	-	14	-	2	-	-	---
Kocaeli	12	80	AKP	23.829	57	14	3	-	4	2	11	1	-	-	-	-
Konya	31	129	AKP	17.097	100	7	17	1	2	2	26	1	4	-	-	-
Malatya	13	49	AKP	16.266	36	11	2	-	-	-	8	4	1	-	-	-
Manisa	17	88	MHP	16.245	36	18	25	-	8	1	9	4	4	-	-	-
Mardin	10	53	HDP	15.645	22	-	-	31	-	-	5	-	-	5	-	-
Mersin	13	78	CHP	23.262	15	27	30	2	3	1	2	3	8	-	-	-
Muğla	13	67	CHP	14.440	25	34	5	-	3	-	6	6	1	-	-	-
Ordu	19	75	AKP	10.292	62	6	5	-	-	2	17	1	1	-	-	-
Sakarya	16	75	AKP	13.476	57	2	9	-	2	5	14	-	1	-	-	1
Samsun	17	85	AKP	15.714	63	2	11	-	8	1	13	1	2	-	1	-
Şanlıurfa	13	85	AKP	23.950	57	1	4	16	-	7	12	-	-	1	-	-
Tekirdağ	11	61	CHP	16.884	19	37	3	-	-	2	3	8	-	-	-	-
Trabzon	18	69	AKP	11.708	54	4	5	-	5	1	14	1	2	-	1	-
Van	13	70	HDP	16.054	26	-	-	44	-	-	4	-	-	9	-	-

Kaynak: TÜİK 2018 yılı nüfus bilgileri, Yüksek Seçim Kurulu verileri ile belediyelerden edinilen verilere göre hazırlanmıştır, <https://sonuc.ysk.gov.tr/sorgu> (E.T.12-30/09/2019)

Tablo 3'te büyükşehir belediyelerini kazanan siyasi parti ile ilçelerden gelen meclis üyelerinin siyasi partilerinin sayısal dağılımına ve büyükşehir yö-

netimindeki partinin ilçe belediye başkanlıklarındaki temsil durumuna yer verilmiştir. Belediye başkanının seçildiği partinin bazı illerde mecliste çoğunluğa sahip olamaması nedeniyle başkan aleyhine bir tablo ortaya çıkmaktadır. Örneğin; büyükşehir belediye başkanlığını Ankara, Hatay ve İstanbul'da CHP, Manisa'da MHP kazanırken bu illerde mecliste en fazla üyeye AK Parti sahip olmuştur. Yine Adana ve Mersin'de belediye başkanlığını CHP kazansa da büyükşehir belediye meclisinde en fazla üyeye sahip parti MHP olmuştur.

Temsil sorununa rağmen mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi tarafından eşgüdüm halinde sunulması önem taşımaktadır. Başka bir deyişle il mülki sınırları kapsamında hizmetlerin sunumundaki performans düzeyinin artırılmasında büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon giderek elzem bir hal almaktadır. Büyükşehir ile ilçe belediyelerini kazanan partilerin aynı olması durumunda iki idare arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin daha fazla gerçekleştiği söylenebilir. Farklılığın söz konusu olduğu durumlarda ise ilçe belediyeleri aleyhine işleyen bir sürecin varlığı söz konusu olabilmektedir. Tablo 3'teki verilere bakıldığında Ankara'da Büyükşehir Belediye Başkanlığını kazanan CHP, il genelinde 25 ilçeden sadece 3'ünü kazanabilmiştir. Ankara'nın 20 ilçesinde Ak Parti, 2 ilçesinde ise MHP belediye başkanlığını kazanmıştır. Benzer bir durum İstanbul için de söz konusudur. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığını CHP kazanırken, ilçelerin 24'ü AK Parti, 14'ü CHP ve 1'i MHP tarafından kazanılmıştır. Aynı durum Manisa, Adana, Mersin ve Hatay için de söz konusudur. Anılan büyükşehir belediyelerinde büyükşehir belediyesini kazanan parti ile ilçe belediyelerinin çoğunu kazanan partinin farklılaşması sebebiyle büyükşehir belediye meclisinde büyükşehir belediye başkanının partisi çoğunluğu elde edememekte, böylece mecliste çoğunluğa sahip olanların partisi ile başkanın partileri farklılaşmaktadır. Büyükşehir belediye meclisinde ortaya çıkan bu farklılaşma idarenin günlük işlerine dek sirayet edebilecek bir mahiyete bürünerek önemli sakıncalara da yol açabilmektedir. Bunlar; üstlenilebilecek görevlerin dağılımındaki adaletsizlik ve bir idareye duyulan aidiyet bağının iki farklı tüzel kişilik uhdesinde üstlenilen görevlerin ifasında oluşturabileceği sakıncalardır. Aşağıdaki bölümde seçilmişlerin ilçe ve özellikle büyükşehir belediyesinde üstlenilebileceği görevlere yer verilmiş ve çalışmanın temel odağı olan üstlenilebilecek görevlerin dağılımındaki orantısızlıklara değinilmiştir.

İlçe ve Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Üstlenilebileceği Görevler

Daha önce de değinildiği gibi büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye başkanları ile ilçe belediye meclis üyelerinin beşte birlik kısmından teşekkül etmektedir. Başka bir deyişle bir büyükşehir belediyesinin bulunduğu kentteki bütün

ilçe belediye başkanları ile ilçe belediyesinin meclislerinde görevli beşte birlik dilimde yer alan meclis üyeleri büyükşehir belediyesi meclis üyeliği görevini de üstlenmekte, seçilmiş oldukları ilçe belediyesi dışında üst kademedede bulunan farklı bir tüzel kişiliğin karar organı içerisinde yer almaktadırlar. Burada dikkat çekilmesi gereken en önemli husus, bir meclis üyesi tarafından iki farklı tüzel kişilikte üstlenilen görevlerde, meclis üyelerinin seçilmiş oldukları ilçe belediyesine mi yoksa üst kademedede bulunan büyükşehir belediyesine mi aidiyet hissi duyacağıdır. Literatürde, meclis üyelerinin öncelikle seçilmiş buldukları ve yine seçilmek isteyecekleri ilçelerin çıkarlarını büyükşehir belediye meclisinde daha ön planda tuttukları, bu nedenle de çift kimlikli meclis üyelerinin ‘ilçe belediyesi meclis üyeliği’ vasfını ön plana çıkardıkları, böylece büyükşehir belediyesine değil de ilçe belediyesinin tüzel kişiliğine yönelik bir aidiyet ve koruma hissine büründükleri ileri sürülmektedir (Arıkoğlu, 2012: 6; Alıcı, 2012: 106; Sertesin, 2011: 4). Nitekim 1986-1987 yılları arasında İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi üyeleri üzerinde yapılan bir araştırmada da üyelerin kendilerini öncelikle ilçe belediye meclisi üyesi olarak tanımladıkları, kentsel sorunlara büyükşehir değil de ilçe odağından bakma eğiliminde oldukları tespit edilmiştir (Erder ve İncioğlu, 2008: 73-101). Bu çerçevede mezkûr aidiyet hissi sebebiyle, ilçe belediyesi meclis üyelerinin büyükşehir belediyesinde üstlendikleri görevleri yerine getirmesi sırasında aidiyet duydukları ilçelerin çıkarlarını gözetebilecekleri, bu nedenle de kent genelinde dengeli ve eşit bir hizmet sunumunun tesis edilemeyeceği görüşü ortaya çıkmaktadır. Bu noktada büyükşehir belediye meclis üyesi olan ilçe belediyesi meclis üyelerinin her iki tüzel kişilikte de üstenebileceği görevlerin neler olduğu hususu önem kazanmaktadır.

Büyükşehir belediyesi meclis üyeleri hem ilçe belediyelerinde hem de büyükşehir belediyesinde çeşitli görevler üstlenebilmektedirler. Örneğin norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000’e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir (5393, md.49). Siyasi başkan yardımcısı olarak nitelendirilen bu görev sürekli bir mahiyet içermekte olup, belediye teşkilatı içerisinde yer alan birimlerin bazılarının bu makama bağlanmasını da gerektirmektedir. Böylece meclis üyesi aktif bir yönetici pozisyonunda da görev almaktadır. Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görevi başında bulunmadığı zamanlarda yerine belediye meclis üyelerinden birini başkan vekili olarak görevlendirebilmektedir (5393, md.40). Bu durumda meclis üyesi, yöneticilik görevini de üstlenmektedir. Başkanlık divanı ise, meclis üyeleri ara-

sından seçilen kişilerden oluşmaktadır (5393, md.19). Meclis üyeleri arasından her yıl gizli oyla seçilen belli sayıda⁶ üye encümende görev almaktadır (5393, md.33, 5216 md.16) ve ihtisas komisyonları ile denetim komisyonu da meclis üyelerinden oluşmaktadır (5393, md.24-25; 5216, md.15). Mevzuatta meclis üyelerinin üstlenebilecekleri görevler ile ilgili sınırlandırıcı mahiyette bir hüküm bulunmamaktadır. Sadece büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olan ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye başkan vekili olamayacağına açıklık getirilmiştir (5216, md.17).

Özetle, bir ilçe belediye meclis üyesi ilçe belediyesinde; ihtisas komisyonu, denetim komisyonu, encümen ve divan üyesi, siyasi başkan yardımcısı ve hatta başkan vekili olabilmektedir. Örneğin bir meclis üyesinin ilçe belediyesinde siyasi başkan yardımcısı olması halinde ilgili üye hem denetleyen hem de denetlenen konumuna gelmektedir. Başka bir deyişle, siyasi başkan yardımcısı ve/veya encümen üyesi tarafından meclise sevk edilen kimi konuların muhatabının da bu kişiler olması nazara alındığında aynı kişilerin hem teklif eden olmaları hem de mecliste gerek ihtisas komisyonlarında gerekse mecliste yapılan oylamalarda oy kullanabilmeleri meclisin fonksiyonunu ve var oluş amacını törpüleyecektir. İdare içinde tek kişinin farklı safhalarda ayrı fonksiyonlar üstlenmesi sağlıklı ve rasyonel kararların alınmasını engelleyebileceği gibi bu kişilerin çeşitli iş ve işlemlerde taraf haline gelmesine de yol açabilecektir.

Öte yandan büyükşehir belediyelerine bağlı olarak hizmet sunan ulaşım ile su ve kanalizasyon idareleri de bulunmaktadır. 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun⁷ uyarınca büyükşehir belediye meclisi, İSKİ'nin Genel Kurulu hüviyetiyle bir karar organı olarak faaliyette bulunmaktadır. Böylece meclis üyelerine farklı bir tüzel kişilik nezdinde de söz hakkı tanınmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 3645 sayılı Kanun⁸ ile teşekkül edilen İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri (İETT) Genel Müdürlüğü'nün bütçe ve kesin hesap ile personel kadrolarının tasdiki ve bu idarenin denetimi hususunda görevleri bulunmaktadır. İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Troyleybüs (ESHOT) Genel Müdürlüğü mevzuatına göre teşekkül ettirilen İdare Encümeninde de meclis tarafından her yıl gizli oyla seçilen üç üyeye yer verilmektedir. İzmir Büyükşehir Belediye Meclisinin bu bağlı idare üzerinde bütçe, kesin hesap, personel kadroları ile denetim alanında çeşitli yetkileri bulunmaktadır. Aynı husus Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi (EGO) Genel Müdürlüğü için de geçerlilik arz

6 Nüfusu 100.000'in altında olan ilçe belediyelerinde 2, diğerlerinde 3 meclis üyesi gizli oyla encümen üyesi seçilmektedir. Büyükşehirlerde ise herhangi bir nüfus şartı aranmaksızın her büyükşehir belediyesi meclisinden 5 meclis üyesi gizli oyla encümen üyesi olarak seçilmektedir.

7 23.11. 1981 tarihli ve 1752 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2560.pdf>

8 22.06.1939 tarihli ve 4239 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.3645.pdf>

etmektedir (Alıcı, 2017: 42-68).

Belediye başkanının ve meclis üyelerinin üstlenebilecekleri görevler Tablo 4’de özetlenmeye çalışılmıştır.

Tablo 4. Belediye Başkanı ve Meclis Üyelerinin Görevleri

Üyelik	İlçe Belediyesindeki Görevleri	Büyükşehir Belediyesindeki Görevleri
İlçe Belediye Meclis Üyesi	(Siyasi) Başkan Yardımcısı	Meclis Üyesi
		Bağlı Kuruluşlarda Genel Kurul ve İdare Encümeni Üyesi, Denetim Kurulu Üyesi
		Birlik Üyesi
		Başkan Vekili
		Başkanlık Divanı Üyesi
		1. Başkan Vekili
		2. Başkan Vekili
		Kâtip Üye
		İhtisas Komisyonu Üyesi
İlçe Belediye Başkanı	Meclis Başkanı	Meclis Üyesi
	Encümen Üyesi (Başkanı)	Encümen Üyesi
		Bağlı Kuruluşlarda Genel Kurul Üyesi, İdare Encümeni Üyesi, Denetim Kurulu Üyesi
		İhtisas Komisyonu Üyesi
		Denetim Komisyonu Üyesi ¹
		Başkanlık Divanı Üyesi
		1. Başkan Vekili
		2. Başkan Vekili
		Kâtip Üye
	Birlik Üyesi	

Kaynak: Mer’i mevzuat dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Merkezi idarenin yönetimi açısından erkler ayrılığının niteliği ve mahiyeti demokratik bir yönetimin tesisi için anayasal anlamda önem taşımaktadır. Bu ayrımın belediye idarelerinde de hayata geçirilmesi etkin ve rasyonel bir yönetim açısından önemlidir. Başka bir deyişle yasama içerisinde görevli olanların yürütme erkinin tamamını kapsamasının ve hatta idarenin günlük işleyişinde aktif rol almasının her iki oluşumdaki görevlerin gereği gibi yerine getirilmesine mani olacağı değerlendirilmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olan milletvekillerinin ‘bakan’ olabilmesi uygulamasında değişikliğe gidilmiş, bir milletvekilinin ‘bakan’ olması halinde meclis üyeliğinin son bulacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece bir milletveki-

linin hem yasama hem de yürütme erkinde görev alması uygulamasına son verilmiş, anılan vekillerin çift kimliğe sahip olması hususu tarihe karışmıştır. Dolayısıyla gerek yasamanın gerekse yürütme erkinin fonksiyonlarını rasyonelce yürütebilmelerinin önü açılmıştır.

Türkiye'nin hükümet sisteminde yaşanan bu değişikliğin değerlendirilmesinden sonra hâlihazırda büyükşehir belediye meclislerinde var olan temsil sorununun meclis üyelerinin belediye idareleri içerisinde icrai mahiyette görevler üstlenmesi ile giderek derinleştiği görülmektedir. Nitekim ilçe belediye meclislerinde kabul edilerek büyükşehir belediye meclisine sunulan bütçe ve imara ilişkin kararlar ile büyükşehir belediyesi tarafından kent genelinde yapılacak yatırımların belirlenmesi, dağıtılması ile icrai kararların alınması noktasında temsil sorunu giderek belirleyici bir hal almaktadır.

Özellikle büyükşehir belediyesinde, meclis uhdesinde ihtisas ve denetim komisyonu oluşturulması ile herhangi bir karar alınması süreçleri bir yana bırakıldığında meclis üyeleri arasından seçilen encümen üyeleri ile başkanın görevli veya izinli olduğu durumlarda yerine vekâlet ettireceği meclis üyesinin belirlenmesi sırasında temsil sorunu başka bir mahiyete bürünmektedir. Bu durumda herhangi bir ilçe belediyesinin meclis üyesi, büyükşehir belediyesinde her hafta toplanan encüme üye olabilmekte, diğer taraftan belediye başkanının geçici süreyle görevinin başında olmadığı hallerde de yine herhangi bir ilçe belediyesi meclis üyesi büyükşehir belediye başkanlığına vekâlet edebilmektedir. Böylece sadece söz konusu encümen üyesi ile başkan vekilinin üyesi oldukları ilçe belediyeleri bu makamlarda temsil edilebilmektedir. Bu hususu bir örnek dâhilinde vermek gerekirse İstanbul Büyükşehir Belediyesi encümeninde beş meclis üyesi bulunmakta olup, en fazla beş ilçenin meclis üyesi bu organda görev alabilirken diğer otuz dört ilçenin meclis üyeleri encümende görev alamamaktadır. Yine aynı durum büyükşehir belediye başkanının geçici olarak görevinin başında olmadığı zamanlarda başkan vekili olarak görevlendirilecek olan meclis üyesi için de geçerli olacaktır. Nitekim söz konusu hallerde bu görevlerde bulunan meclis üyelerinin, büyükşehir belediyesinde alınan kararlarda diğer ilçelere nazaran seçilmiş oldukları ilçe belediyesi özelinde daha belirleyici ve yapıcı olacakları, hatta kendi ilçelerine öncelik tanıyabilecekleri değerlendirilmektedir. Başka bir deyişle, nüfusu on binin altında olan bir ilçe belediyesine sahip olan büyükşehir belediyesinde en fazla beş bin kişiyi temsil eden bir meclis üyesinin büyükşehir belediye başkanlığına vekâlet etmesi veya encümende görev alması halinde kendi ilçesini kayırmacı kararlar almaya yönelik bir eğilim göstereceği, 'aşkın temsil' şeklinde nitelendirilen bu durumun da nüfusu fazla olan ilçeler aleyhine dengesizliklere ve 'eksik temsile' yol açabileceği ileri sürülmektedir (Güneş, 2017: 57-58). Böylece, icrai mahiyette görev alan meclis üyelerinin temsil sorununu süreklilik arz

edecek şekilde idarenin günlük iş ve işlemlerine dek sirayet ettirebileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, sistemin küçük belediyeler lehine yarattığı bu temsil sorunu, meclis kararlarında ve belediye başkanlığı özelinde yürüyen işlerde bu tür belediyeler lehine önemli bir ‘öncelik’ sorununa yol açabilmektedir. Bir başka deyişle herhangi bir ilçe belediye meclis üyesinin, büyükşehir belediyesinde üstleneceği görevlerde meclis üyesi olduğu ilçe belediyesinin iş ve işlemlerinin yürütümünde diğer işlemlere nazaran daha yanlı davranabileceği veya kendi belediyesine öncelik tanıyabileceği hususu ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede büyükşehir belediye meclis üyelerinin ilçeleri lehine bir aidiyete bürünebildikleri, ‘ilçeler genel kurulu’ görünümündeki büyükşehir belediye meclisinde kentin değil, ilçelerinin çıkarlarını ön planda tuttıkları ve dolayısıyla büyükşehir belediyesi tüzel kişiliğine değil de ilçe belediyesinin tüzel kişiliğine yönelik bir aidiyet ve koruma hissine büründükleri ileri sürülmekte ve bu hususun kabul görüldüğü anlaşılmaktadır (Arıkboğa, 2012: 6; Alıcı, 2012: 106-107).

03.03.2004 tarihinde 5216 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi md. 11’de bu konuya dikkat çekilerek; *“Tasarı ile getirilen en önemli yeniliklerden birisi de büyükşehir belediye meclisi üyelerinin seçimine ilişkin usulün değiştirilmesidir. 3030 sayılı Kanunda öngörülen ilçe belediye meclisleri üye sayısının beşte biri oranında üyenin büyükşehir belediye meclisini oluşturması şeklindeki sistemden vazgeçilerek, büyükşehir belediye meclislerinin doğrudan seçilen üyelerden oluşması öngörülmektedir. Halen uygulanan sistemde, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinden gelen üyeler; büyükşehir belediye meclislerinde blok halinde hareket etmekte, istedikleri zaman siyasi sebeplerle meclisi çalıştırmamakta, kendi ilçelerinin sorunlarını büyükşehir belediye meclisine taşımakta, büyükşehirin genelini ilgilendiren sorunların çözümünde duyarsız davranmakta, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinde alınan imara ilişkin kararların büyükşehir belediyesi meclisinde görüşülmesi sırasında objektiflikten uzak hareket etmektedirler. Bu aksaklıkları önlemek amacıyla büyükşehir belediye meclisi üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülmektedir.”* ifadelerine yer verilmiştir (5216 sayılı Kanun Gerekçesi). Ancak gerekçeye konu edilen hususlar yasa koyucu tarafından nazara alınmamış, neticede 5216 sayılı Kanun’un ‘Büyükşehir Belediye Meclisi’ başlıklı 12. maddesinde *“Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur”* hükmü kabul edilmiş, böylece 2972 sayılı Kanuna atıf yapılarak eski uygulamanın idamesinde karar kılınmıştır.

Hal böyle iken İstanbul’da büyükşehir ve ilçe belediye meclis üyeleri ile bu idarelerin bürokratlarını kapsayacak şekilde yapılan bir araştırmaya da yer vermek yararlı olacaktır. Söz konusu araştırmada *‘Büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçim usulüne ilişkin’* soruya ankete katılanların %60’ı büyükşehir meclis

üyelerinin günümüzdeki uygulamaya göre seçilmesi, %27,2'si büyükşehir meclis üyelerinin yarısının ilçe belediye meclis üyeleri içerisinde, diğer yarısının da büyükşehir sınırlarının tamamını kapsayacak şekilde seçilmesi gerektiği yönünde görüş beyan etmiştir. Diğer taraftan ankete katılanların %12,8'i ise büyükşehir meclis üyelerinin tamamının kent genelini kapsayacak şekilde ilçe belediye meclisleri ile ilişkili olmayacak bir şekilde seçilmesi gerektiğini belirtmiştir. Kullanılan oyların partilere ve bürokratlara göre incelenmesi neticesinde; CHP'li meclis üyelerinin %45,8'inin, büyükşehir ve ilçe belediye bürokratlarının ise %60,7'sinin büyükşehir belediye meclisinin mevcut sistem dâhilinde seçilmemesi yönünde oy kullandıkları anlaşılmıştır (Alıcı, 2012: 247-248). 2012 yılında yapılan bu araştırma sonrasında giderek yaygınlaşan büyükşehir belediye yönetimleri, il mülki sınırı uygulaması ve bilhassa büyükşehir belediye başkanının partisi ile meclis çoğunluğuna sahip partilerin ayrışması neticesinde büyükşehir belediye meclis üyelerinin tamamının ilçe belediye meclisleri ile ilişkili olmayacak şekilde kentin genelini kapsayacak bir seçim usulüyle seçilmesi gerektiği düşüncesinin önem kazandığı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan literatürde yerel yönetimlerin karar organlarının dolaylı olarak değil de doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinin 1982 Anayasasının 127'nci maddesinde yer alan "*mahallî idarelerin karar organlarının yöre halkı tarafından seçilmesi gerektiği*" hükmüne daha uygun olacağı değerlendirilmekte, özellikle büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediye meclisi üyeleri arasından değil de kent genelindeki halk tarafından doğrudan seçilmesi gerektiği, akabinde encümenin de kent genelini kapsayan bu seçim neticesinde belirlenen meclis üyeleri arasından belirlenmesinin daha yerinde olacağı ileri sürülmektedir (Derdiman, 2012: 81-82).

Bu açıklama, araştırma ve tespitlerden sonra belediye meclislerinin daha rasyonel çalışabilmesi, kent genelinde eşgüdümü sağlayıcı fonksiyonunu icra edebilmesi ve bahsi geçen sakinlerin bertaraf edilebilmesi için meclis üyelerinin uhdesinde birleşmeyecek görev, yetki ve sorumluluklara mevzuatta açıklık getirici hükümlere yer verilmesi gerektiği tespitinde bulunulabilir. Bazı görev, yetki ve sorumlulukların 'hassas görevler' nazara alınarak belirlenmesinde yarar görülmektedir. Örneğin ilçe belediye meclisinde imar komisyonu üyesi olan bir meclis üyesinin büyükşehir belediyesinde de imar komisyonu üyesi olmasının önüne geçilmesi; siyasi başkan yardımcısı olan meclis üyelerinin hiyerarşisi altında olan birimlerle ilgili konuların görüşüldüğü komisyonlara üye olmaması veya toplantılara katılmaması; "belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak" ile görevli olan meclisi yöneten başkan vekilinin encümen üyesi olmaması gibi etik uygulamaların belirlenmesinde fayda bulunmaktadır. Birleşmeyecek görevler kapsamında aşağıdaki hususlara yer verilebilir:

1-) İlçe belediye meclisinde herhangi bir ihtisas komisyonunda görev yapan bir meclis üyesinin, büyükşehir belediye meclisinde de aynı ihtisas komisyonunda görev alamaması,

2-) Her yıl yenilenen meclis ihtisas komisyonlarındaki üyelerin üst üste iki yıl aynı komisyonda görev yapamaması,

3-) Meclisin bir görevi de «*belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamaktır*». Meclisi yönetme yetkisi olan ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi meclisi birinci başkan vekilinin encümen üyesi olamaması gibi etik normlar belirlenmesi,

4-) Siyasi başkan yardımcısı olan meclis üyelerinin;

a) Büyükşehir belediye başkanı tarafından başkan vekili olarak görevlendirilememesi,

b) Hiyerarşisi altında olan birimlerle ilgili konuların görüşüldüğü komisyonlara üye olamaması veya toplantılarına katılamaması ya da oy hakkı olmadan katılabilmesi,

c) Encümen üyesi olamaması, olması halinde ise başkanın katılmadığı toplantılarda encümene başkanlık yapamaması,

5-) İlçe belediye meclis üyesinin, ilçe belediyesinde encümen üyesi olması halinde büyükşehir belediyesinde encümen üyesi seçilememesi,

6-) İlçe belediye meclis üyesinin, hem siyasi başkan yardımcısı hem de ilçe veya büyükşehir encümen üyesi olması halinde denetim komisyonlarında görev alamaması,

7-) İlçe belediye başkanlarının, büyükşehir belediye meclis üyesi sıfatı ile büyükşehir belediye encümenine üye olamaması.

Yukarıda zikredilen ‘birleşmeyecek görevler’, başka bir deyişle hassas görevlerin detaylı bir şekilde değerlendirilerek gerek vesayet makamının gerekse de bizzat büyükşehir belediyesi mevzuatında etik mahiyette normlar belirlenmesinin bu aşamada yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Meclis fonksiyonu ile icrai mahiyetteki iş ve işlemlerin gerçekleştirildiği görevlerin ayrıştırılması halinde meclisin denetleyici ve belirleyici rolü daha kat’i bir şekilde belirginleşecektir. Ayrıca bu yöndeki benzer düzenlemeler ile büyükşehir belediye meclisinde yaşanan temsil sorununun yaratacağı ‘öncelik’ tanıma şeklinde cereyan eden uygulamaların da azalacağı düşünülmektedir. Bu noktada temsil imkânı özelinde eleştirilen sorunun ana etmeninin ‘kurumsal aidiyet sorunsalı’ olduğu açık olmakla birlikte meclis üyelerinin ilçe belediyelerinde

siyasi başkan yardımcısı seçilmesi ile büyükşehir belediyesinde encümen üyesi ve başkan vekili olarak görevlendirilmesi uygulaması aidiyet sorununun sonuçlarını derinleştirmektedir. Diğer taraftan gerek temsil imkânı gerekse de aidiyet sorunsalının yarattığı bu ve benzeri sorunları bertaraf edebilmek adına il genel meclisi seçiminde olduğu gibi her ilçe özelinde büyükşehir belediye meclisi adına ilçe belediyeleri meclisinden ayrı bir şekilde meclis üyesi seçimine gidilmesi veya il genelinde belediye başkan adaylarının listesine ek bir meclis üyesi listesi ile büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçiminin yapılmasının anılan sakıncaları büyük ölçüde ortadan kaldıracığı değerlendirilmektedir.

Sonuç

Türkiye’de iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi uygulanmakta olup, özellikle ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak en yakın ilçelere bağlanması akabinde büyükşehir belediye meclislerinde nüfusu az olan belediyeler lehine oluşan temsil sorunu kısmen de olsa giderilmiştir. Ancak il mülki sınırı uygulaması ile kırsal alanlarda yer alan düşük nüfusa sahip ilçe belediyeleri de büyükşehir belediyelerine kendi meclis üyelerinin beşte biri ile belediye başkanlarını ‘meclis üyesi’ olarak göndermeye başlamıştır. Böylece daha evvel çözüme kavuşturulan temsil sorunu küçük ölçekli ilçe belediyelerinin de sisteme dâhil edilmesi ile beraber tekrar ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla kırsal alan ve kent- sel alan nüfusuna hizmet vermeye başlayan büyükşehir belediyelerinde başkan ve meclis çoğunluğu özelinde siyasi parti anlamında bir farklılaşma da ortaya çıkmıştır. Böylece büyükşehir belediye başkanlığı seçimini kazanan belediye başkanının siyasi partisinin mecliste çoğunluğu sağlayamama hadisesi yaygınlık göstermeye başlamıştır. Özetle, düşük nüfuslu ilçe belediyelerinin sayısının yoğun nüfuslu ilçe belediyelerine nazaran fazla olması halinde düşük nüfuslu ilçe belediyelerinin meclislerinden büyükşehir belediye meclisine katılan üye sayısının diğer merkez ilçelere nazaran daha fazla olması nedeniyle büyükşehir belediyesi meclisinde düşük nüfuslu ilçe belediyelerini kazanan siyasi partiler lehine bir tablo oluşmaktadır.

Temsil sorununun meclis iş ve işlemlerinden öte büyükşehir teşkilatının iş ve işlemlerinde söz konusu belediye lehine karar alınması ve politikalar geliştirilmesine yol açacak mahiyette bir ‘öncelik’ haline geldiği değerlendirilmektedir. Ancak bu temsil sorununun her iki tüzel kişilik anlamında meclis üyelerinin üstlenebileceği görevler üzerinden okumak daha yararlı olacaktır. Hâlihazırda bir ilçe belediye meclis üyesi; ihtisas komisyonu üyesi, denetim komisyonu üyesi, divan üyesi, encümen üyesi/başkanı, siyasi başkan yardımcısı ve hatta başkan vekili olabilmektedir. Yine aynı meclis üyesi beşte birlik dilim içerisinde olması halinde büyükşehir belediye meclis üyesi sıfatı ile anılan tüzelkişilikte de ihtisas

komisyonu üyesi, denetim komisyonu üyesi, divan üyesi, encümen üyesi ve hatta başkan vekili olarak da görev yapabilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyesine bağlı idareler üzerinde de üçüncü bir kimlikle denetleyici bir fonksiyon da üstlenebilmektedirler. Bu çerçevede beşte birlik bir dilimde yer alan meclis üyesi, ilçede ve büyükşehirde hem denetleyici hem de icracı bir fonksiyon üstlenebilmektedir.

Söz konusu görevler kapsamında mevzuatta sadece büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olan ilçe belediye başkanlarının büyükşehir başkan vekili olamayacağı hükmü yer alırken bu iki tüzel kişilik kapsamında meclis üyeleri açısından birleşemeyecek görevlerin neler olduğu belirlenmemiştir. Dolayısıyla yukarıda yer verilen tek istisna dışında mevzuatta birleşemeyecek görevlere veya her iki tüzel kişilik uhdesinde birinde üstlenilmesi halinde diğerinde yürütülemeyecek olan görevlere ilişkin bir kısıtlama ya da sınırlamaya yer verilmemiştir. Bu eksiklikle beraber büyükşehir belediye meclisinde ortaya çıkan temsil sorunu, özellikle düşük nüfusa ve dolayısıyla da yüksek temsil imkânına sahip olan ilçe belediyelerinin meclis üyelerinin büyükşehir belediyesinde üstlenecekleri görevlerle beraber derinleşmekte, zaman içerisinde sürekli bir hal alarak bu belediyeler lehine bir ‘öncelik’ tanıma sorununa da yol açabileceği değerlendirilmektedir. Başka bir deyişle büyükşehir belediye meclisinde zuhur eden ‘çift kimlik’ ve dolayısıyla da ‘aidiyet’ sorunu neticesinde, büyükşehir belediye meclisi üyelerinin seçilmiş buldukları ilçeler lehine bir aidiyet hissettikleri, ‘ilçeler genel kurulu’ görünümündeki büyükşehir belediye meclisinde kentin tamamının değil, özellikle seçilmiş buldukları ilçelerin çıkarlarını savunmayı amaç bildikleri, bu hususlar dışındaki konularda kayıtsız kaldıkları ileri sürülmektedir. Böylece temsil sorunu sadece sayısal bir muhteviyatla sınırlı kalmadığı, büyükşehir belediyesinde günlük iş ve işlemlerin ifası sürecine dek tesir edecek bir muhteviyata da bürünebileceği çıkarılmaktadır.

Bu çerçevede büyükşehir belediyesinin eşgüdüm sağlama yetkisi ve görevi çerçevesinde birleşemeyecek mahiyette hassas görevlerin belirlenmesi halinde temsil sorununun idarenin teşkilatı içerisine yansımalarının en aza indirgenebileceği öngörülmektedir. Örneğin ilçe belediyesinde imar komisyonundaki üyenin büyükşehir belediye meclisinde de imar komisyonunda yer almaması, üst üste iki yıl aynı komisyonda görev alınamaması, meclis başkan vekilinin encümen üyesi olamaması, siyasi başkan yardımcısı ve encümen üyesinin de denetim komisyonu üyesi olamaması gibi etik ilkelerin belirlenmesinin bu aşamada yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan gerek temsil gerekse de çift kimlik sorunsalının yarattığı bu ve benzeri sorunları bertaraf edebilmek adına il genel meclisi seçiminde olduğu

gibi her ilçe özelinde büyükşehir belediye meclisi adına ilçe belediyeleri meclisinden ayrı bir şekilde meclis üyesi seçimine gidilmesi veya il genelinde belediye başkan adaylarının ve/veya siyasi partilerin listelerinde yer alan meclis üyesi adayları arasından büyükşehir belediyesi meclis üyelerinin seçimine gidilmesinin bu aşamada yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Zikredilen bu öneri ile temsil sorunu çift kimlik sorunsalını da ortadan kaldıracak olup, ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyesine sirayet edecek olan bazı ilçe belediyelerinin kayırılması gibi sakıncalar bertaraf edilebilecektir.

Bu çerçevede büyükşehir belediyesi meclis üyelerinin seçilmesi noktasında sistemsel anlamda köklü değişiklikler yapılabilmekte; ‘çift kimlik’ ve ‘aidiyet’ sorunsalı kapsamında ortaya çıkan ve bazı temsiliyeti yüksek ilçe belediyeleri lehine karar alınması ile uygulamalar yapılmasına yol açan, temsil sorununu mikro düzeyde günlük iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi safhasına dek yayan, denetleyenle yöneteni meclis üyeliği sıfatında birleştiren, kamu hizmetlerinin sunulmasında objektiflik, eşitlik ve etkinliğin tesisine mani olan bütün bu sakıncaların asgariye indirgenmesi adına; aynı anda hem ilçe hem de büyükşehir belediyesi meclis üyesi olan bir kişinin her iki idarede de üstlenebileceği görev ve sorumluluklara açıklık getirilerek ‘birleşemeyecek’ olan görevlerin belirlenmesinde yarar görülmektedir.

Kaynakça

- Alıcı, O.V. (2012). Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği, İstanbul: Beta Yayınları.
- Alıcı, O.V. (2017). Özel Amaçlı Metropolitan Kuruluşlar, Ankara: Orion Kitapevi.
- Arıkboğa, E. (2007). “Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(1), s. 31-54.
- Arıkboğa, E. (2012). “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı 2, s. 1-32.
- Arıkboğa, E. (2014). “Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 2(2), ss. 35-61.
- Deniz, Dilek (2005). “Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: Ankara Örneği, Hacettepe Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Derdiman, R.C. (2012). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu”, *S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.2, S.1, s. 51-87.

Erder, S. ve N. İncioğlu (2008). *Türkiye’de Yerel Politikaların Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği 1984-2004*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Güneş, M. (2017). “Yerel Demokrasi Tartışması Olarak: Büyükşehir Belediye Meclisinde Seçim Sistemi ve Temsilde Adalet Sorunu”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Ocak, 5 (1), ss. 47-61.

London Assembly (2019). “About the London Assembly”, (E.T.6/10/2019) <https://www.london.gov.uk/about-us/london-assembly/about-london-assembly>

Metropolitan Assembly of Tokyo (2019). “Functions of the Metropolitan Assembly”, (E.T.6/10/2019) <https://www.gikai.metro.tokyo.jp/english/functions.html#organization>

Sertesin, S. (2011). “Yerelde Siyasi Sorumlulukla Hizmet Sorumluluğunun Örtüşmemesi ve Seçim Sisteminden Kaynaklanan Temsil Sorunları”, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu*, No 50.

Tortop, Nuri (1993). “Paris Şehrinin Yönetim Biçimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 83-86.

4325 sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun” 26.12.1942 tarihli ve 5290 sayılı Resmi Gazete <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.4325.pdf>, Erişim Tarihi: 06.01.2020.

4483 sayılı İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi İmtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun”, 24.07.1943 tarihli ve 5464 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.4483.pdf>, Erişim Tarihi: 06.01.2020.

İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Talimatname,

11.06.1957 tarihli ve 9630 sayılı Resmi Gazete.

2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 18.01.1984 tarihli ve 18285 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2972.pdf>, Erişim Tarihi: 06.01.2020.

5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>, Erişim Tarihi: 06.01.2020.

5216 sayılı Kanun Gerekçesi, <http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi>, Erişim Tarihi: 03.10.2019.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 06.01.2020.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 06.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/Mevzuat->

Metin/1.5.6360.pdf, Erişim Tarihi: 06.01.2020.

İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun,

23.11. 1981 tarihli ve 1752 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/Mevzuat-Metin/1.5.2560.pdf>, Erişim Tarihi: 06.01.2020.

İstanbul Elektrik, Tramvay Ve Tünel İdareleri Teşkilât Ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun, 22.06.1939 tarihli ve 4239 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.3645.pdf>, Erişim Tarihi: 06.01.2020.

TÜİK 2018 yılı nüfus bilgileri, <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>, Erişim Tarihi: 06.01.2020.

Yüksek Seçim Kurulu, <https://sonuc.ysk.gov.tr/sorgu> (E.T.12-30/09/2019), Erişim Tarihi: 06.01.2020.

(Footnotes)

1 09.10.2005 tarihli ve 25961 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliğine göre il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde, her yılın Ocak ayı toplantısında meclis, üyeleri arasından gizli oyla üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Bu kapsamda 5216 sayılı BŞB Kanunu’nda yer almamakla birlikte büyükşehir belediyelerinde de denetim komisyonu kurulmaktadır.

