

TÜRKİYE’DE BELEDİYE MECLİSİ KARARLARININ YARGISAL DENETİMİ

Yrd. Doç. Dr. Hayri KESER*
Av. Ayhan AKOĞUL**

ÖZET

Belediye meclisi, belde halkı tarafından demokratik yöntemlerle seçilerek oluşan bir karar organıdır. Belediye meclisi kanunda belirtilen konularda karar alırken parlamento gibi çalışmaktadır. Beldeye ilişkin kanunda belirtilen önemli kararlar belediye meclisince alınmaktadır. Meclis kararları hukuka aykırılık gerekçesi ile meclise yeniden gönderilebilmektedir. Meclisin geri gönderilen kararı aynen kabul edebilmesi üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile olmaktadır. Kesinleşen meclis kararları mülki idare amirlerine gönderilerek yürürlük kazanmaktadır. Vatandaşlar için yükümlülük getiren kararların ise tebliğ ya da duyurulması gerekmektedir. Belediye meclis kararlarının hukuka uygunluğu yargısal denetime tabidir. Belediye başkanı ısrar edilerek kesinleşen meclis kararlarının iptali için 10 gün içerisinde iptal için idari yargıya başvurabilmektedir. Mülki idare amirleri de genel koşullara göre iptal davası açabilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Belediye Meclisi, Demokrasi, İptal Davası, Yargı, Denetim

* İnönü Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

** Malatya Belediyesi, Avukat, (İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalı Doktora Öğrencisi)

JUDICIAL REVIEW OF MUNICIPAL COUNCIL DECISIONS IN TURKEY

Municipal council is a decision-making organ of the Local Authority, democratically elected by the local people. It functions as a parliament when taking decisions in local matters set out in the relevant Act of Municipality. As such, only decisions of significance are to be made by municipal councils in specified local matters stated in the Act. The legality of Council decisions can therefore be challenged and the Council may be required to conduct a review. To re-adopt the resolution upon return, a qualified majority of two thirds is required. Once finalised, the Council decision is sent to the Local Governor's Office in order to come into force. The decisions, which impose obligations on citizens, should duly be announced or notified. Council decisions are subject to judicial review. In ten days of re-adoption the mayor is entitled to make a nullity application to an administrative court, while the Local Governor can always seek judicial review for annulment on general grounds.

Keywords: Municipal Council, Democracy , Nullity suit, Judgement, Control

1. GİRİŞ

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi son yıllarda gündemi meşgul eden konulardan biridir. Küreselleşmeyle gelen yerel hizmetlerin yerel idareler tarafından görülmesi yönündeki talepler dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi görüşü gün geçtikçe önem kazanmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin, bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltması, hizmetlerin gereksinimlere göre yürütülmesi ve demokratik ilkelere uygun olması gibi yararları varken; ülke bütünlüğünün sarsılması, partizanca uygulamalara neden olması, hizmetlerin yeknesak bir biçimde

yürütülememesi ve mali denetimdeki güçlükler gibi sakıncaları vardır¹. Bunun için yerel yönetimler güçlendirilirken karar alma mekanizmalarına halkın daha çok katıldığı bir yapı oluşturulmak istenmiş ve buna bağlı olarak belediye meclisleri kurulmuştur. Normatif demokrasi modeli ideal yani olması gereken demokrasi anlamında kullanılmaktadır.

Halkın halk için halk tarafından yönetimi ile normatif demokrasi kastedilmektedir. Ampirik demokrasi modeli, olan demokrasiyi ifade etmektedir. Ampirik demokrasi modelinin özelliklerini ise etkin siyasal makamların seçimle belirlenmesi, seçimlerin düzenli aralıklarla tekrarlanması, seçimlerin serbest olması, birden çok siyasal partinin bulunması, muhalefetin iktidar olma şansının bulunması ve bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin anayasa ile tanınmış ve güvence altına alınması oluşturmaktadır².

Yerel yönetimler demokratik toplum düzeninin gerçekleşmesini sağlamaktadır. Yerel halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli bir işlev yerine getirmektedir. Yerel yönetim organlarının halk tarafından belirlenmesi demokrasi ilkesi ile uyumludur. Seçimle iş başına gelen yerel yönetimlerde karar alınırken, belli bir önem derecesine ulaşmış konularda belediye meclislerine karar alma yetkisi verilerek daha demokratik bir yapı oluşturulmaya çalışılmaktadır. Ancak belediye meclisince alınacak kararların her zaman hukuka uygun olduğunu savunmak da güçtür. Zira belediye meclislerine seçilen üyelerin çoğu, mevcut iktidar partisinin hazırladığı listeye göre şekillenen kişilerden oluşmaktadır. Bunun için yerel yönetim organlarının aldığı kararlar çoğu zaman mevcut iktidarın istediği şekilde gerçekleşmektedir. Mevcut iktidarın her zaman hukuka uygun davrandığını savunmak da doğru bir yaklaşım değildir. Belediyelerin faydaları ve zararları ile ilgili tartışmalar devam etmekle birlikte, özerk yapıları da pek çok bilimsel tartışmaya konu edilmektedir.

¹ Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara-2003, s. 65-66.

² Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınevi, Bursa-2013, s. 258-259 vd.; Dahl, Robert, **Demokrasi Üstüne** (Çev. Betül Kadioğlu), Phoenix Yayınevi, Ankara-Eylül 2001, s. 40.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1988 yılında Fransa'nın Strasbourg kentinde imzalanmıştır. Hukuki anlamda tarafı olduğumuz en önemli uluslararası anlaşmalardan birisi olarak kabul edilebilecek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı mahalli idareleri, yani yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını demokratik rejimin temellerinden biri olarak tanımlamakta ve bu bağlamda demokrasinin önemine vurgu yapmaktadır³.

Belediye karar makamları demokratik bir yolla, seçimle göreve gelmektedirler. Bunun sonucunda, halk tarafından seçilmiş olsa da görevin gereklerinin dışına çıkma eğiliminde olan kimselerin belediye teşkilatında yer alabilmesi de mümkündür. Ayrıca her ne kadar demokratik gibi görünse de, belediye meclislerince alınan kararlar bazen hukuka aykırı olabilmektedir. Hukuk devleti ilkesinin temel gereklerinden birisi de idarenin tüm eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi olmasıdır. Demokratik olarak oluşan karar mercilerinin hukuka uygun davranması gerekmektedir. Bu nedenle belediye başkanı ve belediye meclisi tarafından alınan kararlar da hukuka uygun olmalıdır. Halk tarafından seçilmiş olmak, hiçbir sınırlama olmaksızın, istenildiği gibi karar alma hakkı vermemektedir. Seçim yolu ile gelen kişilere böyle bir serbesti sağlandığı algısı, hukuk devletinde her zaman doğru sonuçlar doğurmamaktadır. Devletin tüm organlarının hukuka ve buna bağlı olarak verilen yargı kararlarına uyması gerekmektedir. Anayasa'da seçilmiş organların ancak yargı kararı ile görevden alınabilecekleri açıkça belirtilmiştir⁴. Dolayısıyla hukuka aykırı davranan belediye meclis üyelerinin görevden alınması ve kararlarının mahkemelerce iptali ile karşılaşılabilmesi de mümkündür.

³ Muratoğlu, Tahir, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, İÜHFİM Cilt, LXIX, Sayı, 1-2, Yıl:2011, s. 741.

⁴ 1982 Anayasasınının 127. maddesi “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

2. YEREL YÖNETİMLER, BELEDİYE YÖNETİMİ VE BELEDİYE MECLİSİ

Uluslararası toplum bilimleri sözlüğü yerel yönetimleri “*Bir devletin veya bölgesel yönetimin alt birimi olan, göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşu*” olarak tanımlamaktadır⁵. Kamu yönetimi sözlüğünde ise aynı kavram, “*Merkezi yönetimin dışında yerel bir topluluğun ortak bir gereksinimini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli*” olarak nitelendirilmiştir⁶.

1982 Anayasasının yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinde “*Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*” denilmektedir⁷. Türkiye’de yerel yönetim sistemi il, kent, köy ve bu üç birim arasında işlevsel ortaklıklar anlamına gelen birliklerden oluşur. Birinci kademe, kentlerin yönetim birimi olan belediyeler ile kırsal yerleşmelerin yönetim birimi olan köy muhtarlıkları vardır. İkinci kademe il temelinde il özel idaresi yer almaktadır. Yerel yönetim birlikleri, bu üç yerel yönetim türü arasında bir ya da birkaç amaçla kurulmuş olan yapılardan oluşmaktadır⁸. Anayasa koyucu yerel yönetimleri tek tek belirlemiş, daha sonra yerel yönetimlerin oluşturulmasını ve karar organlarının seçimi usulünün Anayasa değişikliği ile gerçekleşmesini arzuladığı söylenebilir.

⁵ Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınları, İstanbul-2000, s. 21.

⁶ Aydın, Murat, **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, Yedirenk Yayınları, İstanbul-2008, s. 31.

⁷ **Kazancı Hukuk Veritabanı**, 2012. (Not: Çalışmada belirtilen yasa maddeleri ve örnek kararlar için bu hukuk programından yararlanılmıştır.)

⁸ Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimler ve İnternet”, <http://inettr.org.tr/inetconf7/Sunum/yerelyonetim.doc> , Erişim Tarihi: 04.03.2012.

2.1. Belediye Yönetiminin Tarihi Gelişimi

Yerel yönetim sistemi içinde en ağırlıklı tür, kentsel yerleşmelerin yönetimi olan belediyelerdir. Belediyeler idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Belediyenin karar organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 3. maddesinde, Belediye “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişi*”leri⁹ olarak tanımlanmıştır. Belediye Kanunundaki Belediye tanımının 1982 Anayasasındaki yerel yönetimler ile neredeyse aynı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yerel yönetim denilince ilk akla gelen kurum belediyeler olmaktadır.

Modern belediye, sanayi devriminden sonra ortaya çıkmıştır. Sanayi devriminden sonra Avrupa’da belediyecilik adına gerçekleşen birçok ilerleme olmuştur. Avrupa’da sanayi devriminin etkisiyle kırdan kente doğru göçlerle birlikte kentlerdeki nüfus oranı da artmaya başlamıştır. Nüfusun artması kent yaşamında sorunları da çoğaltmış ve bu sorunların çözümü için belediye idarelerinin etkinliğinin artırılması sürecini başlatmıştır¹⁰. Sosyal, siyasal, ekonomik sebeplerle insanlar kentlere yönelmiş ve kentlerde nüfus artışına paralel olarak buralarda yaşayan insanların da sorunları arttığından belediyelerin görevleri ve yetkileri de bu oranda fazlalaşma eğilimi göstermiştir.

Osmanlı’da belediye teşkilatı tam manasıyla kurulmadan önce, yerel ihtiyaçların büyük bir kısmı, esnaf örgütleri ve vakıflar tarafından karşılanmaktaydı. Osmanlı’da, yerel yönetim birimlerinin oluşumu Tanzimat dönemiyle başlamıştır. Bu örgütlenmede özellikle Fransa’nın idari yapısından etkilenilmiştir. Tanzimat hareketleri ile birlikte Batı’dan esinlenen yerel yönetim modelinde, merkezi yönetim egemendi. Bu dönemde karşılaşılan sorun ise, Tanzimat dönemi belediyecilik

⁹ Günday, s. 435.

¹⁰ Bozlağan, Recep, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Nobel Yayınları, Ankara-2008, s. 123.

anlayışında yerel özerklik, yerel demokrasiyi yerleştirme ve güçlendirme çabasının eksik olması söylenebilir¹¹. Osmanlı’da önceleri vakıflar ve kadı aracılığıyla yerine getirilen kentsel hizmetleri sunma görevi, 1855 yılında ilk olarak İstanbul’da kurulan şehremlerine (Belediyelere) bırakılmıştır. Şehremini (Belediye Başkanı) bakanlar kurulu tarafından önerilen ve padişahça atanan kişilerdir. Osmanlı döneminde İstanbul 14 belediye şubesine ayrılmış olup, belediye başkanları belediye meclisi üyeleri arasından merkezi yönetimce atanmaktaydı¹².

Son dönemde özellikle mahalli sorunların yerel yönetimler tarafından çözülmesi ön plana çıktığından belediye yönetimlerinin etkinliğini artırmıştır. Türkiye’de Cumhuriyet döneminden 2005 yılına kadar yürürlükte olan 1580 Sayılı Belediye Yasası tümden değiştirilerek 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla belediyelerin yetki ve görevlerine paralel olarak gelir kalemleri de artırılmıştır. Ayrıca 1984 yılında kabul edilen ve 2004 yılında değiştirilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyük kentler için özel yönetim biçimi öngörölmüş daha sonradan birçok il büyükşehir olmuştur. 12.11.2012 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 6360 sayılı kanun 06.12.2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla birlikte 16 olan büyükşehir sayısına, 13 il daha eklenmek suretiyle 29 il büyükşehir haline gelmiştir¹³. Bu yasanın Resmi Gazete’de yayımlanmasından sonra, Ordu ili de Büyükşehir olma yeterliliğini sağlamıştır. Bu nedenle anılan yasada değişiklik yapılarak, kanundaki “13 il” ibaresi “14 il”, “26 İlçe” ibaresi de “27 ilçe” olarak değiştirilmiş, sayılan büyükşehirler içine Ordu ili de eklenmiş, yasada yapılan bu değişikliğe dair düzenleme 22.03.2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece, 6360 sayılı kanun kapsamında büyükşehir olan il sayısı 14’e, toplam büyükşehir sayısı da 30’a yükselmiştir.

¹¹ İlber, Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE, Ankara-1979, s.287.

¹² Bilgiç, Veysel K., **Yerel Yönetimler**, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara-1998, s. 37-38.

¹³ 6360 sayılı yasal düzenleme 6.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adı ile yayımlanmıştır.

Büyükşehir yapılan illerde hizmet sınırlarının ilin tamamını kapsamayı planlanarak belediyelerin yetki alanının genişletilmek istendiği görülmektedir. Ancak, bir hususun özellikle vurgulanması gerekir ki, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2. maddesi "*Büyükşehir belediye sınırlarına alınan belediyelerin organları büyükşehir belediyesi ilçe veya ilk kademe belediyesi organları; köy muhtar ve ihtiyar heyeti ise mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti olarak ilk mahalli idareler genel seçimine kadar görevlerine devam ederler.*" ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla bu hüküm gereği, kanun Resmi Gazete'de yayımlanmasına rağmen, Büyükşehir Belediyesi olmasına karar verilen bu 14 il için yasanın yürürlük tarihi, ilk yerel seçimlerin resmi sonuçlarının ilan tarihi olduğu söylenebilir.

2.2. Belediye Meclisinin Görevleri ve Çalışma Usulü

Günümüz sisteminde Türkiye'de belediyeçilik anlayışında, güçlü başkan ve güçlü meclis vurgusu bulunmaktadır. Bu iki organın karşılıklı gücünün kaynağını ise, halk tarafından doğrudan yapılan seçimler oluşturmaktadır. Yürütme ve karar organı olarak belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri halk tarafından doğrudan seçilmektedirler¹⁴.

Belediye Meclisi belediyelerin en üst karar alma merciidir. Bu meclislerin hangi konularda karar alabilecekleri ise kanun ile belirlenmiştir. Belediye meclisindeki temsilcilerin başarısında, yerel halkın ihtiyaçlarını ilgilendiren kararların alınmasında o yörede yaşayan halkla, karşılıklı etkileşim ve iletişim içerisinde bulunması etkili olmaktadır. Ayrıca vatandaşların taleplerinin dikkate alınması ve değerlendirilmesi gerekmektedir.¹⁵ Belediye meclisini Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) şeklen benzetmek mümkündür. Ancak alınacak kararlar ve bu kararların yargısal denetimi konusunda belediye meclisi ile

¹⁴Kavruk, Hikmet, **Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi** <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-2010-59-04/AUHF-2010-59-04-kavruk-tatar.pdf>, s.647, Erişim Tarihi: 04.03.2012.

¹⁵ Tortop, Nuri, "Yeni Demokratik Yapılanmada Gözönünde Tutulması Gereken Temel İlkeler", Amme İdaresi Dergisi, C.V, S.2, (1992), s.65.

TBMM arasında çok büyük farklar bulunmaktadır. Yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereğince TBMM’nin çıkaracağı kanunların sadece Anayasa’ya aykırı olmaması gerekirken, belediye meclisinin görevleri kanunda açıklıkla gösterilmiştir. Belediye meclisinin kanunda belirtilen konular dışında kararlar alması mümkün değildir. Hatta yasada öngörülen kararlar dışında veya siyasi bir karar alırsa feshedilmesi durumu da söz konusu olmaktadır. Belediye meclisinin görevlerini düzenleyen Belediye Kanunu’nun 18. maddesinde belediyenin görevleri “ *Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak; belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek; borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek; kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek, şartlı bağışları kabul etmek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin YTL’den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek; bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek, belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek, meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, meydan, cadde, sokak, park, tesis ve*

benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; belediyeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek, İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek....”olarak belirlenmiştir¹⁶.

Belediye meclisine verilen yasal görevler özellikli ve ağır bir nitelik taşımaktadır. Burada yasama organınca bu yetkilerin verilmesinde demokrasinin bir gereği olarak halk tarafından seçilen belediye meclisi üyelerinin aldığı kararların meşruiyetinin sağlanması, yerel demokrasinin ilerlemesinin istendiği de savunulabilir. Ancak belediye başkanı ve belediye meclis üyelerinin belirlenmesinde yerel seçmenlerin tam olarak etkisi bulunmamaktadır. Çoğu zaman belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri parti yöneticileri tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle belediye meclislerin aldıkları kararların tamamen demokratik meşruiyete sahip olduğunu savunmak da güçtür.

Belediye meclisleri karar alırken, belediye başkanına ne kadar bağımlı oldukları hususu da tartışılmaktadır. Seçimle yani halkın desteğiyle göreve gelmiş, iki organın karşı karşıya gelmesi durumunda sorun nasıl çözülecektir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun bu konuyu çözüme kavuşturan bir kararı mevcuttur. “*Belediyenin karar organı olan belediye meclisinin, belediye başkanı tarafından meclise getirilen her istemi uygun görmesi beklenemez. Belediye meclisi, gündem konularını belde halkının yararına olup olmadığı, belediyenin mali durumu gibi yönlerden de inceleyerek kararını vermelidir. Bu çerçevede yapılan bir değerlendirme sonucunda belediye başkanının istemlerini de kabul etmeyebileceği tabiidir. Belediye başkanının istemine aykırı karar alınması, her şartta belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye*

¹⁶ **Kazancı Hukuk Veritabanı**, 2012. 6762 Sayılı Kanun yerini 6102 Sayılı Kanuna bırakmıştır. Bu nedenle 6102 sayılı Kanun çerçevesinde oluşan ortaklıkları anlamak gerekir.

ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması olarak değerlendirilemez.”¹⁷ Danıştay’ın bu kararı ile belediye meclislerinin karar alırken, belediye başkanından emir ve talimat alma zorunlulukları olmadığı hususu da açıklığa kavuşturulmuştur.

Belediye meclisi yasal görevleri yerine getirirken hukuka uygun davranmak zorundadır. Belediye meclisince alınan kararlar sırf siyasi partilerin çıkarları doğrultusunda olması halinde, hukuken sorunlu kararların ortaya çıkması ihtimali yüksektir. Yerel yönetim kuruluşlarının özerkliği kural, idari vesayete tabi olmaları ise istisnai bir özellik taşımaktadır. Dolayısıyla idari vesayet yetkisinin kullanımı kanunda açıkça düzenlenmelidir¹⁸. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi çok sınırlandırıldığından hukuka aykırı kararların gözden kaçabildiği ve bu kararların uygulandığı görülmektedir. Bu nedenle belediye meclisince verilen kararların yargısal denetimi hukuk devleti ilkesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Belediye meclisi kesin seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda üyeleri arasından gizli oyla birinci ve ikinci başkan seçer. Belediye meclisinin doğal başkanı belediye başkanıdır. Meclis her ayın ilk haftası önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi ise en çok beş gündür. Meclis resmi tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilir. Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak karar yeter sayısı üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Meclis toplanmasında üye tam sayısının salt çoğunluğuna ulaşamaması halinde başkan, üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılır¹⁹. Belediye meclisi toplantıları halka açık bir şekilde yapılır. Meclis

¹⁷ http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/yargi_kararlari/danistayidari1.doc%E2%80%8E , Erişim Tarihi: 11.12.2013.

¹⁸ Günday, s. 75.

¹⁹ Toprak, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Nobel Yayınları, Ankara-2006, s. 104.

başkanının veya üyelerden birinin talebi üzerine ve katılanların salt çoğunluğunun alacağı kararla gizli oturum yapılabilir²⁰.

2.2.1. Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi

Belediye Kanununun 23. maddesinde “*Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.*” denilmektedir²¹. Belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi yasada açıklıkla belirtilmiştir. Belediye başkanının belediye meclisince alınan kararları geri gönderme yetkisinin güçleştirici veto niteliği taşıdığı söylenebilir. Çünkü süresi içerisinde gerekçesi belirtilmek suretiyle belediye meclisine geri gönderilen kararlar için daha nitelikli bir çoğunlukla karar alınması gerekmektedir. Belediye başkanı geri gönderme yetkisini kullanırken “yerindelik denetimi” yapamaz. Yasada, Belediye başkanının hukuka aykırılık tespit etmesi halinde, meclis kararını meclise iade edebileceği belirtilmiştir. Ayrıca kararın yürürlüğe girmesi için kararın en büyük mülki idare amirine gönderilmesi gerekmektedir. Mülki idare amiri de hukuka aykırı gördüğü kararlar için idari yargıda iptal davası açabilecektir.

İptal davası açma konusunda dikkat çeken nokta ise şudur: Mülki idare amiri konumundaki kişi, yani vali veya kaymakam, hukuka aykırı gördüğü kararlar için dava açma hakkını haizdir. Ancak, vali veya

²⁰ Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara-2011, s. 172.

²¹ **Kazancı Hukuk Veritabanı**, 2012.

kaymakam çoğu zaman idareyi temsil ettiğinden akıllara idarenin aynı konuda hem davalı hem davacı olamayacağı hususu gelebilir. Ancak, burada vali veya kaymakam, idari karar alan belediye meclisinin hukuka aykırı kararlarına karşı halkı ve hukuk devleti ilkesini savunan bir kişi konumundadır.

Mülki idare amirinin iptal davası açabilmesinde dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da dava açmada "menfaat" bulunması noktasıdır. İdari yargıda iptal davası açabilmek için gereken dava şartlarından biri de ehliyettir. Medeni kanunda öngörülen hak ve fiil ehliyetinin bir kişide bulunması o kişinin iptal davası açması için yeterli değildir. Ayrıca, davaya konu idari işlem dolayısıyla menfaatinin zedelenmiş olması (sübjektif ehliyet) gerekmektedir²². İşte kanun koyucu, mülki idare amirine, belediye meclisi kararlarına karşı dava açma hakkını vererek, kamu menfaatinin savunulması görevinin verildiği sonucuna da varılabilir. Ancak kanunda bu gibi açık hüküm olmadığı durumlarda, belediye meclisi kararlarına karşı yargı yoluna başvurmada menfaatin bulunup bulunmadığına yargı organları karar vermektedir. Nitekim Danıştay 8. Dairesinin E: 2004 / 4729, K: 2005 / 3142 sayılı karara konu olayda, Belediye Başkanı'nın, belediye meclisinde olumlu oy kullandıktan sonra aynı karar için iptal davası açması durumu söz konusu olmuş, Danıştay da, “ *Belediye başkanı sıfatıyla, aynı zamanda belediye meclisine başkanlık eden davacının toplantıya katılarak kabul oyu kullandıktan sonra, meclis kararına karşı dava açma ehliyetinden söz edilemeyeceğinden, işin esasına girilerek verilen İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*²³” diyerek somut olayda belediye başkanının dava açmada menfaatinin bulunmadığını ve dolayısıyla da bu dava ile ilgili olarak iptal davası açma açısından ehliyetsiz olduğu belirtilmiş, davanın esasına girilmeden İdari Yargılama Usul Kanununun

²² Gözübüyük, A. Şeref; Tan, Turgut, **İdare Hukuku Cilt – 2**, Turhan Kitabevi, Ankara-2011, s. 339 vd.; Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetsel Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara-2006, s. 166.; Yıldırım, Turhan, **İdari Yargı**, Beta Yayınları, İstanbul-2010, s. 387; Kalabalık, Halil, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya-2011, s. 141.

²³ **Kazancı Hukuk Veritabanı**, 2012.

on beşinci maddesi uyarınca ilk inceleme aşamasında reddedilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Kanunla mülki idare amirine dava açma yetkisinin verilmesi, yerel yönetimlerde bir hukuka aykırılık olması halinde, merkezi idare temsilcisinin vatandaşın hakkını yerel yönetimlere karşı koruma düşüncesi yatmaktadır.

Mülki idare amiri için dava açma süresinin belirlenmemiş olması süresiz bir şekilde dava açabileceği anlamına da gelmemektedir. Mülki idare amirinin en geç İdari Yargılama Usul Kanununun yedinci maddesinde belirlenen süre içerisinde iptal davasını açması gerekmektedir ki dava açma süresi özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış gün, vergi mahkemelerinde ise otuz gündür.

2.2.2. Belediye Meclis Üye Sayısı ve Seçimi Usulü

Belediye Meclisine seçilecek üye sayısı ilin nüfusuna göre 9 ila 55 arasında değişmektedir. Asıl üye kadar yedek üye de seçilmelidir. Belediye meclisine üye seçilebilmek için 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları²⁴ taşımamak şartıyla yirmi beş yaşını doldurmuş ve Türk vatandaşı olmak gerekir. Belediye meclis üyeliği, milletvekilliği, belediye başkanlığı, il genel meclisi üyeliği ve muhtarlık, başka bir belediye meclis üyeliği ve kamu görevliliği ile

²⁴ “İlkokul mezunu olmayanlar, kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile; Basit ve nitelikli zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkûm olanlar, Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının, birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçundan mahkûm olanlar, terör eylemlerinden mahkûm olanlar, Türk Ceza Kanununun 536 ncı maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle aynı Kanunun 537’nci maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasî ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkûm olanlar.” milletvekili, dolayısıyla belediye meclis üyesi seçilemezler. 2831 sayı kanunda belirtilen suç ve yaptırımlara ilişkin olarak 5237 Sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu çerçevesinde öngörülen suç ve yaptırımlar göz önünde bulundurulmalıdır.

bağdaşmamaktadır. Seçim çevresi, seçimin yapılacağı beldenin kendisidir. Seçim sistemi ise onda birlik seçim çevresi barajlı nispi temsil sistemidir²⁵.

Belediye meclisi, TBMM kadar bilinen bir meclis değildir. İllerde yaşayan vatandaşlar arasında bir araştırma yapılsa bu meclisten haberdar olmayan birçok kişi çıkacaktır. Ancak bu meclis üyeleri seçimle belirlendiği halde neden tanınmamaktadır? Kanımızca bunun sebebi şöyle açıklanabilir: Belediye meclisi seçimleri belediye başkanlığı seçimi ile birlikte olmaktadır. Belediye meclisine seçilen üyeler, halk tarafından seçilen değil parti tarafından seçilen kişilerdir. Belediye meclis üyelerinden çok, belediye başkanının seçimleri demokratik açıdan daha ön planda olduğu görülmektedir. Belediye meclis üyelerinin seçiminde halk tarafından yeterince inceleme yapılmaksızın bu üyelerin seçildiği görülmektedir. Karar alma sürecinde meclis üyelerinin belediye başkanının görüşüne uygun davrandıkları görülmektedir. Ancak meclise seçilen muhalefet partilerine mensup üyeler ile aksi görüşlerin de ifade edilebildiği ve bu şekilde yanlış uygulamaların gündemde tartışılabildiği ve engellenebilme imkânının bulunduğu söylenebilir.

Günümüzde gerçek manada yerel demokrasiyi oturtmak, sürdürülebilirliğini sağlamak ve yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini güçlendirmek için, katılımcı modellerin oluşturulması ve uygulanması üzerinde durulmaktadır.²⁶ Yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin asıl nedeni halka daha yakın olmasıdır. Dolayısıyla belediye meclisine verilen görevlerin yoğunluklu olmasının nedeni de bu şekilde halka yakın ve seçilen bir makamca beldede yaşayanların yönetime katılmasını sağlamaktır. Ancak halka yakın olarak görülen belediye meclisi temsilcilerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri

²⁵ Gözler, Kemal- Gürsel, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa-2011, s. 196.

²⁶ Palabıyık, Hamit-Mustafa Görün, **"Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği"**, Yerel Yönetimler Kongresi, 3-4 Aralık, Biga-Çanakkale-2004, s.261.

kadar tanınmaması manidardır. Bu aslında halka yakın görünen belediye meclisinin bir anlamda halktan kopuk karar aldığıın kanıtıdır.

2.2.3. Belediye Meclis Üyelerinin Cezaî Sorumluluğu ve Belediye Meclisinin Feshi

Görevi dolayısıyla bir suç işleyen belediye meclisi üyesi yargılanabilmektedir. Milletvekillerine tanınan sorumsuzluk ve dokunulmazlık ayrıcalığı belediye meclis üyelerine tanınmamıştır. Seçilmiş bir organ olan belediye meclis üyeleri, meclis toplantılarında ifade ettiği sözlerden sorumlu tutulabildiği gibi işlemiş olduğu suçtan dolayı da haklarında soruşturma açılabilir. Ancak il ve ilçe belediye meclisi üyelerinin yargılanması için İçişleri Bakanlığı'ndan soruşturma izni alınması gerekmektedir. Burada soruşturma iznine ilişkin karara itiraz, Danıştay nezdinde yapılmaktadır.

Belediye meclisinin kendisine verilen görevleri ihmal etmesi veya siyasi konularda karar alması durumunda feshi yoluna gidilebilmektedir²⁷. Anayasaya göre seçilmiş makamların görevden alınmasına ancak yargı karar verebilmektedir. Bu durumda İçişleri Bakanlığı'nın istemi ve Danıştay'ın kararı ile meclis feshedilebilmektedir²⁸. Belediye meclisinin feshine yargı karar vermezse geçerli bir fesih durumu gerçekleşmez. Bu konulardaki davalara, Danıştay'ın sekizinci dairesince bakılmaktadır.

3. YÜRÜTMENİN VE BELEDİYE MECLİSİNİN YARGISAL DENETİMİ

Anayasa'nın 125. maddesinde her türlü idari kararın yargı denetimine tabi olduğu açıklıkla belirtilmiştir. Bu denetim hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Yargı organları bir anlamda üstün iktidar gücünü sınırlayan bir işlev yerine getirmekte ve idarenin hukuka aykırı davranmasını engellemektedir. Ancak başta 125. madde olmak üzere

²⁷ Belediye Kanununun 30. maddesi “Belediye meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,

b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.”

²⁸ Gözler- Kaplan, s. 198.

Anayasanın çeşitli maddelerinde getirilen istisnalar dolayısıyla, idarenin bazı kararları yargı denetimi dışında bırakılmıştır. Bu hukuk devleti açısından doğru bir yaklaşım değildir. Zira hukuk devletinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin hukuk alanı içerisinde bırakılması gerekmektedir. İdare çoğu zaman kendisine verilen yetkiyi aşırılıkla kullanmakta ve kendisine tanınan yasal sınırları aşma eğilimi göstermektedir. Hatta seçilmiş organlar yetkisini halktan aldığı için verilen kararlarının yargısal denetiminin demokrasi ile bağdaşmadığı da savunulmaktadır. Seçilmiş insanların yargı denetimi dışında bırakılması, bu insanların çoğunluk tahakkümü oluşturması tehlikesini de içinde barındırmaktadır. Doğrudan demokrasi uygulamalarının yaygınlık kazanması halinde belki bu denetimin bazı konularda sınırlanması beklenebilir. Ancak idareye yargısal denetim dışında bir alan bırakılması hukuk devleti ile bağdaşmamaktadır.

Anayasa’nın 127. maddesinde, seçilmiş organların organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmelerinin yargı kararı ile olacağı açıkça belirtilmiştir. Demokrasinin bir gereği olarak seçilmiş makamların bu sıfatı kazanmaları ve kaybetmeleri tarafsız ve bağımsız yargı koruması altına alınmıştır. Böylelikle siyasal denetim mekanizmalarının yanlı davranışları engellenmiş olmaktadır. Ancak seçilmiş makamlardan biri olan köy muhtarının görevden alınması yargı kararı ile değil, idari bir makamın kararı ile olmaktadır. Bu durum da hukuk sistemimizde olan, özgürlüklerin ve hukuksal güvencelerin anayasal güvenceler dışındaki kısıtlamalarla karşılaştığı savına bir örnek olarak verilebilir.

3.1. Belediye Meclis Kararlarının Denetimi

Belediye meclisinin yetkilerine bakıldığında, bu meclisin son derece geniş yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Bu kadar yetkinin belediye meclisine verilmesinin nedeni istişare ve demokrasi kültürünün yerleşmesini sağlamaktadır. Ancak kanımızca, demokrasiye her sıkıntıyı çözen sihirli bir değnek olarak bakılmamalıdır. Halk tarafından seçilen bir insanın veya iktidarın verdiği kararları her zaman doğru addetmemek gerekmektedir. Yani halk tarafından seçilen insanların verdikleri

kararların her zaman doğru ve hukuka uygun olduğunu söylemek mümkün değildir. Yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi de çok sınırlı olduğundan, verilen bu kararları hukuk devletinin bir gereği olarak yargı makamları denetleyecektir. Belediye meclisi de bu şekilde seçimle gelmiş kişilerden oluşmaktadır ve meclisçe alınan kararlar her zaman doğru olmamaktadır. Bu kararların denetimi idari vesayet ve yargısal denetim yoluyla gerçekleşmektedir. 5393 sayılı yasaya bakıldığı zaman, daha önce yürürlükte olan 1580 sayılı yasaya göre vesayet denetiminin kısmen azaltıldığı, merkezi yönetimin yetkisinin sadece dava açmakla sınırlandırıldığı görülmektedir.

3.1.1. Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi

Vesayet denetimi, merkezi idarenin yerel yönetimlerin kararları üzerindeki denetim yöntemidir ve merkezden yönetimin yumuşatılmasını sağlayan ve sakıncalarını gideren yetki genişliği ilkesine karşın, yerinden yönetimin bazı sakıncalarını gidermeye yönelik olarak ortaya çıkan ilkedir²⁹. Merkezi yönetim anlayışının güçlü olduğu devletlerde yerel yönetimlerin kararları sıkı bir şekilde denetlenmekte ve merkezi idarenin uygun bulmadığı kararlar yürürlüğe girememektedir. Son dönemde yerel yönetimlerin yetkileri artırıldığı için merkezi idarenin vesayet denetimi bazı istisnalar dışında yargısal denetime tabi olmaktadır. Nitekim belediye meclisinin aldığı kararların mülki idare amirine gönderilmesi zorunlu olmakla birlikte, mülki idare amirinin yetkisi, sadece idari yargıda dava açmaktır. Bu konu ile ilgili olarak Danıştay İdari İşler Kurulu'nun vermiş olduğu bir karara bakıldığında *“Bu çerçevede, yerel yönetim idaresinin başı olan belediye başkanının, diğer bir yerel yönetim organı olan belediye meclisinin kararına karşı yapacağı başvurunun, mahalli idare organlarının karar ve işlemleri üzerinde merkezi idare adına yapılan bir denetim yolu olarak tanımlanan idari vesayet kavramı ile açıklanmasına olanak bulunmadığı gibi, bu başvurunun vesayet denetimi kapsamında*

²⁹ Gözübüyük, A. Şeref; Tan, Turgut, **İdare Hukuku Cilt: 1**, Turhan Kitabevi, Ankara-2011, s. 152; Sancaktar, Oğuz, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Seçkin Yayınevi, Ankara-2011, s.104.; Derdiman, Cengiz, **İdare Hukuku**, Alfa Aktüel Yayınevi, Ankara-2007, s. 75.

Danıştay İdari Dairesince incelenmesi de teorik olarak mümkün değildir. Dolayısıyla Kanun Koyucunun, aynı maddede, aynı meclis kararına karşı, bir fıkrada idari itiraz yolunu, diğer bir fıkra da ise dava yolunu düzenlemiş olamayacağına göre, maddede hem belediye başkanına, hem de mülki idare amirine belediye meclisi kararlarına karşı tanınan başvuru yolunun yargı mercilerine iptal davası açmak olduğu anlaşılmaktadır.” şeklinde yaklaşım tarzı sergilediği görülmektedir³⁰. Ancak bu yaklaşım şeklinin yasada tek istisnasını mahalle, sokak adlarının değiştirilmesi ile ilgili mülki idare amirinin meclis kararını geri gönderebilme yetkisinin bulunması oluşturmaktadır. Nitekim Belediye Kanununun 9/n maddesinde “*Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur.*” hükmü bulunmaktadır. Ancak meclis tarafından verilen kararlar mülki amirine gönderilmedikçe yürürlüğe girmeyeceğinden, mülki amirin meclis kararları üzerinde etkili olduğu da savunulabilir.

3.1.2. Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi

İdarenin her işlemi gibi belediye meclisinin aldığı kararlar da yargı denetimine tabidir. İdare işlem tesis ederken hukuka uygun davranmak zorundadır. Hukuka uygun olmayan kararların mahkemelerce iptali mümkündür. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesi uyarınca bir idari işlemin hukuka aykırılığı işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat öğelerine aykırı olması halinde mümkündür. Yine İdari Yargılama Usul Kanunu’nun 27. maddesi uyarınca İdari işlem açıkça hukuka aykırı ve uygulanması halinde telafisi güç ve imkânsız zararlar doğacaksa bu kararlar hakkında öncelikle yürütmenin durdurulması hakkında karar verilmesi talep edilebilmektedir.

Belediye meclisi karar alırken Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görevine giren konularda karar almaması gerekmektedir. Anayasa’da bazı kararların TBMM tarafından alınması zorunluluğu getirilmiştir. 1982 Anayasasında vergi konulması ve hapis cezası

³⁰ <http://www.danistay.gov.tr/dergiler/123.pdf>, Erişim Tarihi: 11.12.2013.

verilmesi niteliğindeki işlemlerin ancak kanunla olacağı belirtilerek, bu konuda sadece TBMM yetkilendirilmiştir. Bireyler için uyulması zorunlu para, mal ve çalışma yükümlülüğüne ilişkin düzenlemelerin kanunla belirlenmesi gerekmektedir. Belediye meclisinin yasal düzenleme gerektiren konularda karar alması durumunda açılacak dava neticesinde bu kararların mahkemelerce yoklukla malul olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir. Bu durum fonksiyon gaspını meydana getirmektedir ve yokluk yaptırımı ile sonuçlanmalıdır³¹. Vergi konulması ve hapis cezası konusunda belediye meclisini yetkilendiren kanunlar Anayasa Mahkemesince anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin 29.12.2011 tarihli, 2010/62 Esas ve 2011/175 karar sayılı kararında “*Belediye gelirleri arasında yer alan bazı vergilerin maktu tarifelerini, kanunda belirlenen alt ve üst sınırlar arasında kalmak kaydıyla belirleme yetkisi belediye meclislerine verilmiştir. Belediye meclislerine verilen bu yetki, kanun koyucu tarafından vergilemenin temel öğelerinin belirlenerek uygulamaya, tekniğe ve uzmanlığa ilişkin konularda yürütme organına verilen düzenleyici idari işlemlerde bulunma yetkisi ya da kanunla getirilen bir düzenlemeyi açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte verilen bir yetki olmayıp doğrudan vergi miktarının belirlenmesine ilişkin bir yetkidir. Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında, “vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir” denilmektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu, yasanın belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapabilecek, ancak bu sınırları aşacak biçimde herhangi bir düzenleme getiremeyecektir. Bakanlar Kurulu'na verilen bu yetki istisnai bir yetkidir. Vergilendirmede esas kural, vergilerin kanunla konulup, kaldırılması ve değiştirilmesidir. Dolayısıyla bu konularda yukarı ve aşağı sınırları belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir. Bu sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi ise kanunun öngörmesi koşuluyla ancak Bakanlar*

³¹ Fonksiyon gaspı için bkz., Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 321 ve 375.

*Kurulu’na verilebilir. Bu nedenle, belediye meclislerine vergi tarifelerini belirleme yetkisi veren kural Anayasa’nın 73. maddesine aykırıdır.”*denilmektedir³². Bu karara göre belediye meclislerine vergi tarifelerini belirlemek şeklinde verilen yetkinin anayasaya aykırı olması nedeniyle iptal edildiği görülmektedir. Ancak yine idari bir makam olan Bakanlar Kurulunun yasalarda belirlenen alt ve üst sınırlarda değişiklik yapma yetkisine sahip bulunmasında bir sakınca görülmemiş, belediye meclisinin alt ve üst sınır arasında bir oran belirleme imkânına sahip olması ise anayasaya aykırı bulunmuştur. Demokratik yöntemlerle oluşan belediye meclisleri buldukları ilin koşullarını daha iyi anlayan kurumlar olmalarına rağmen yasama organının sahip olduğu alanlarda yetki kullanmamalıdır. Ancak bazı vergilerde iller arasında ayırım olması daha adil bir sonuç meydana getirebilir. Örneğin İstanbul gibi büyük yerleşim yerlerindeki yaşam koşulları ile Hakkâri ilindeki yaşam ve gelir imkânları aynı değildir. Bunun için vergi oranlarının belirlenmesi konusundaki bazı yetkilerin belediye meclisine verilerek geliri az olan insanların yaşadığı yerlerde daha düşük vergi oranlarının belediye meclislerince belirlenmesi daha adil sonuçların meydana gelmesine neden olabileceği de düşünülebilir. Ayrıca belirlenen bu vergilerden elde edilecek gelirler belediyeler tarafından kullanılacağından Anayasada değişiklik yapılarak kanunda belirtilen alt ve üst sınırın arasında vergi belirleme yetkisi belediye meclislerine verilebilir. Ancak bu şekilde yapılabilecek bir yasal düzenleme de vergilerde eşitlik ve genellik ilkesi ile uyuşmayacaktır.

3.1.3. Belediye Meclisi Kararları Aleyhine İdari Yargıya Başvurabilecekler

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 23. maddesinin Anayasa Mahkemesinin iptal kararından önceki halinde belediye meclis kararlarına karşı belediye başkanı ve mahallin en büyük mülki idare amirinin dava açma hakkı bulunmakta idi. Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra mülki idare amirinin ise genel hükümlere göre dava açma hakkı devam etmektedir. Bunun yanında 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun

³² Kazancı Hukuk Veritabanı, 2012.

yürürlükteki 23/3 maddesine göre, belediye başkanı meclisin kesinleşen kararları aleyhine 10 gün içerisinde idari yargı organlarına iptal davası açabilir. İptal davası, belediye meclisinin bulunduğu yer idare ve vergi mahkemelerine açılmalıdır. Belediye meclis kararından bir hakkı veya menfaati zedelenen gerçek ve tüzel kişiler de genel hükümler uyarınca dava açma hakkına sahiptirler. Belediye meclisi kararından hakları haleldar olanların dava açması hukuk devletinin bir gereğidir. Belediye meclisi kararından bir hakkı ya da menfaati zedelenen kişiler bu hakkını, Anayasasının 127. maddesi ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. ve 7. maddesi gereğince kararın kendilerine tebliğinden itibaren dava açma süresi içinde kullanabilirler.

3.1.4. Yargısal Denetimin Kapsamı, Süresi ve Denetimin Yapılacağı Mercii

Anayasa'nın 125. maddesinde ve İdari Yargılama Usulü Kanununun ikinci maddesinde; idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu ve yerindelik denetimi yapılamayacağı yönünde düzenlemeler bulunduğu için, belediye meclisi kararları üzerinde gerçekleştirilecek denetimin yerindeliği kapsamayacağı ve yalnızca hukukilik denetimiyle sınırlı kalacağı söylenebilir³³. Mahkemeler idareyi belli bir işlem yapmaya zorlayacak şekilde karar vermemelidir. Anayasasının 125. maddesinin 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı kanunun 11. maddesi ile değiştirilen 4. fıkrasında “*Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.*” Hükmünü ihtiva etmektedir. Mahkemelerin görevi idarenin, kendilerinin istediği gibi davranmasını sağlamak değil, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu

³³ Kaplan, Gürsel, “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim”, <http://www.idare.gen.tr/kaplan-denetim.htm>, Erişim Tarihi: 17.03.2013.

denetlemektir. Bu nedenle mahkemenin, belediye meclisince verilen kararın “yerindeliliğini” değil “hukukiliğini” tartışması gerekmektedir.

Danıştay 8. Dairesinin 2008/7089 esas ve 2008/7331 karar sayılı kararında “*davalı idarenin, kendisine yasal olarak verilmiş yetki ve görevi yokken, kuruluşu, yönetilmesi ve denetlenmesi ayrı bir yönetmelikle düzenlenmiş bulunan, kurs ve yurtlara yapacağı yardım için almış olduğu davaya konu meclis kararında kamu yararı bulunmadığı gibi, yasal olarak giderleri arasında bulunmayan kuruluşlara yapılacak yardımın “öğrenci sayısına ve ihtiyaca göre” olarak soyut şekilde ifade edilmesi de işlemin sebep yönünden sakatlığı sonucunu doğurmaktadır. Bu durumda, idarelerin gelirlerini etkin, verimli ve rasyonel kullanmaları zorunluluğu karşısında, yasal olarak kendilerine verilen bir yetki veya görev olmaksızın, üstelik giderleri arasında da sayılmayan kuran kursları ve gönüllü kuruluşlarca açılmış kâr amacı gütmeyen öğrenci yurtlarına yapılacak yardıma ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*” görüşüne yer verilmiştir³⁴. Mahkemelerin görevi sadece hukuka uygunluk denetimi yapmakla sınırlı olmasına rağmen burada yerindelik denetiminin yapıldığı görülmektedir. Her ne kadar belediyelerin görevleri kanunla belirlense de bu görevlerinden bazıları idarenin takdirindedir. Danıştay bu kararında; idarelerin gelirlerini etkin ve verimli kullanmamaları nedeniyle iptal kararı verdiğinden, belediye meclisinin kararını yerindelik açısından denetlemiştir. Yargı makamları idarelerin işlemlerinin yerindeliliğini denetlerlerse sıkıntılı birçok sonucun oluşmasına davetiye çıkarabilirler.

Belediye meclislerince verilecek kararlara karşı vatandaşlar tarafından açılacak davalarda özel bir dava açma süresi belirlenmemiştir. Bunun için genel dava açma süresi olarak İdari Yargılama Usulü Kanunu 7. maddede belirtilen sürede dava açılması gerekmektedir. Ancak belediye meclisinin ilanı gereken düzenleyici işlemlerinin dava açma süresi ilanın son gününden itibaren altmış gündür. Belediye meclisinin vatandaşları ilgilendiren kararları daha çok imar planları ve yönetmelikler olmaktadır.

³⁴ Kazancı Hukuk Veri Tabanı, 2012.

Özellikle imar planlarına karşı askı süresinin bitiminden sonra altmış günlük süre içinde dava açılmaması halinde sonradan açılan davalar yargı organlarınca kabul edilmemektedir. Mahkemelerin bu süreyi genellikle vatandaş aleyhine yorumladığına ve davaların çoğunun bu şekilde reddine karar verildiği görülmektedir. İmar planının yapıldığı sırada, orada olmayan mülkiyet sahiplerinin sonradan bu imar planından haberdar olması ve askı süresinden sonraki sürenin kaçırılması sonucunda bu plana dava açamaması hak arama özgürlüğünün bir anlamda kısıtlanması sonucunu da beraberinde getirmektedir³⁵.

Anayasanın 40. maddesinin 2. fıkrası “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” hükmünü düzenlemektedir. Çoğu idare tesis ettiği işlemlerde, Anayasanın bu hükmüne uygun şekilde davranmamaktadır. Bu nedenle vatandaşlar tarafından yanlış makamlara başvurularak bürokratik süreç uzamakta, diğer taraftan idarelere karşı açılan davalar Anayasanın bu hükmünün göz ardı edilmesi halinde istenilen sonuç elde edilememektedir. Bürokratik sürecin uzamasından, hem idare hem de vatandaşlar zarar görmektedir. Anayasanın bu hükmü çoğu zaman idarelerce uygulanmadığı için hak kaybına neden olmaktadır.

Belediye meclisi kararlarının iptali için kural olarak idari yargıda dava açılması gerekmektedir. Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak görevli olduğu davalar konusunda Danıştay Kanunu’nun 24. maddesinde belirtilen, belediyelerin seçimle işbaşına gelen organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri dışındaki belediye meclisi kararları hakkında Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak bakmakla görevli olduğu başka

³⁵ Burada sorunun çözümü için Kamulaştırma Kanunu’ndaki uygulamanın kıyasen bu uygulamada esas alınmasının veya İmar Kanunu’nda bu yönde bir düzenleme yapılmasının faydalı olacağı inancındayız. Zira, nasıl ki, kamulaştırma kararı alındıktan sonra, mal sahibine bunu bildiren bir tebligat yapılmakta ve kişi bu durumdan haberdar kılınmakta ise, imar planı değişikliklerinde ve düzenleme ortaklık payı uygulamalarında da bu husus ilgisine bildirilmeli, böylece dava ve sair önlemlerin henüz iş işten geçmeden alınması sağlanmalıdır. Benzer görüş için bkz. Tahtalı, Murat Buğra, **Türk İmar Hukukunda Düzenleme Ortaklık Payı Uygulaması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya-2012, s. 73.

bir dava çeşidi yoktur. Ayrıca bazı davalar adli yargının görev alanına girmektedir. Örneğin bir taşınmazın aynından kaynaklanan davaların ve kamulaştırmanın bedeline ilişkin davaların adli yargı da görülmesi gerekmektedir. Belediye meclisinin buna yönelik görevlerinden olan taşınmaz satımı gibi kararlarına karşı da adli yargıda dava açılması gerekmektedir.

3.2. Belediye Meclisinin Kararlarına İlişkin Yargı Kararlarının İncelenmesi

Belediyeler, mahkemeleri en fazla iş yükü ile karşı karşıya bırakan kurumların başında gelmektedir. Belediyeler yerel hizmet sunarken çoğu sorunla karşılaşmaktadır. Belediye meclislerince çoğu zaman doğru kararlar alınsa bile alınan bu kararlar kentte yaşayanların bir kısmınca beğenilmemektedir. Belediyenin yaptığı bir hizmet veya idari iş dolayısıyla ilde yaşayan tüm halkın memnun olması en doğru olanıdır. Ancak kamu hizmetleri görülürken çoğunlukla bu hizmetten faydalananlar var iken diğer taraftan bu hizmetin külfetine katlananlar da bulunmaktadır. Bu külfetle karşılaşan insanlar mahkemelere başvurarak hak talebinde bulunabilmektedirler. Bu anlamda idarenin kusursuz sorumluluk ilkelerinden biri olan “kamu külfetleri karşısında eşitlik” ilkesi ortaya çıkmıştır. Alman hukukunda “fedakârlığın denkleştirilmesi” olarak isimlendirilen kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi “İdarenin tehlikeli bir faaliyeti veya araç kullanması olmaksızın bazı kişilerin diğerlerine nazaran özel ve olağan dışı zarara uğraması halinde, zararın giderilmesi” şeklinde tanımlanmaktadır³⁶. Bu şekilde kamu hizmetinin külfetine katlanan kişilerin zararlarının karşılanmasında idarenin kusuru aranmamakta ve hukuk devletinin gereği olan adalet ilkesi doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir. İşte belediye meclisi de bir ildeki imar planı, stratejik plan, taşınmazların satımı ile ilgili önemli kararlar aldığında bu kararlara karşı doğal olarak itirazlar da olmaktadır.

³⁶ Kalabalık, Halil, **İdare Hukuku Dersleri**, Değişim Yayınları, İstanbul-2004, s. 308-309.

Danıştay 5. Dairesinin 2009/5668 Esas, 2010/7598 Karar sayılı kararında “Belediye Meclisi’nin kararıyla, Yardımcı Hizmetler Sınıfında görev yapan 38 adet bekleme ait dolu kadronun, ihtiyaç olmadığı gerekçesiyle hizmetli kadrosu ile değiştirilmesine yönelik işlem tesis edildiği anlaşılmış olup, belediye meclisine sadece boş memur kadrolarını iptal edebilme yetkisi tanınmış olduğundan, dolu bekleme kadroların iptal edilerek hizmetli kadrosuna dönüştürölmesi işleminde mevzuata ve hukuka uyarlık görölmemiştir.”denilmektedir³⁷. Bu karardan belediye meclisine tanınan yetkilerin dışında yetki verilemeyeceği sonucu çıkarılabilir. Kamu hukukunda yetkisizlik asıl, yetkililik ise istisnai bir özellik taşımadır. Bir makamın kanunla belirlenen yetkiler dışında kendiliğinden bir konu hakkında kendisini görevli görmesi doğru değildir. Oysa Türkiye tarafından bazı maddelerine çekince konulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 6. maddesinin 1. fıkrasında yasa ile getirilen sınırlamalar hariç yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmelerini kendileri belirleyebilecekleri belirtilmiştir. Buna göre yerel yönetimlerden olan belediyelere bu yetkinin verilmeyerek yargı makamlarınca kendi iç örgütlenmesine yönelik engel çıkarılması doğru bir yaklaşım değildir.

3.2.1. Belediye Meclisinin İmar Planları ile İlgili Kararlarının Yargısal Denetimi

Belediye meclislerinin kararlarından en dikkat çeken ve toplumda sıkıntılar yaratana imar planları ile ilgili olan kararlardır. Zira yerel halk birebir bu plandan etkilenmektedir. İmar planıyla bir yerin değeri oldukça artmaktadır. İdare bu değer artışına bağlı olarak yüzde kırka kadar düzenleme ortaklık payı alabilmektedir. Alınan düzenleme ortaklık paylarının mülkiyet hakkına aykırı olduğuna dair Anayasa Mahkemesinde davalar açılmış ancak Anayasa Mahkemesince bu talepler kabul edilmemiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, belediye meclisinin ilanı gereken düzenleyici işlemlerine karşı dava açma süresi ilanın son gününden itibaren altmış gündür. İmar planlarının askı süresinin bitiminden sonra

³⁷ Kazancı Hukuk Veritabanı, 2012.

altmış günlük süre içinde dava açılmaması halinde sonradan açılan davaların kabul edilmemesi hukuk yollarının bir anlamda kapatılması sonucunu doğuracaktır. İmar planı ilan edildiğinde orada olmayan kişilerin sonradan bu imar planından haberdar olması ve askı süresinden sonraki sürenin kaçırılması sonucunda bu plana dava açamaması hak arama özgürlüğünün bir anlamda kısıtlanmasına neden olmaktadır. Bu şekilde bir süre kısıtlaması ayrıca Anayasasının 40/2 maddesinin bir anlamda ihlali sonucunu doğuracaktır.

Belediye meclisinin kararlarına karşı açılan davaların büyük çoğunluğu belediye meclisi tarafından onaylanan imar planlarıdır. Danıştay 6. Dairesi’nin 2005/6129 Esas ve 2007/6788 Karar sayılı kararında “*Uyumsuzluğun çözümünde öncelikle söz konusu alanda ıslah imar planı yapılmasını gerektiren şartların bulunup bulunmadığının ortaya konulması gerekmektedir. Bu şartlar mevcut ise 2981 sayılı Kanun uyarınca yapılmış olan dava konusu 1/1000 ölçekli ıslah imar planının ve parselasyon planının, 3194 sayılı Kanun uyarınca yapılan 1/5000 ölçekli nazım imar planından bağımsız olarak, 2981 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikte belirtilen ilkelere uygun yapılıp yapılmadığının irdelenmesi gerekmektedir.*” şeklinde karar verilmiştir³⁸. Bu kararda Danıştay, imar planlarının hazırlanırken diğer imar planlarına ve kanunlara uygun olup olmadığının irdelenmesini istemektedir. İdarenin işlemlerinin bütüncül bir yaklaşımla birbirini tamamlaması ve kanunlara uygun olması gerekmektedir. Özellikle geçmişte çıkarılan imar affi gibi kanunlarla bu bütünlük bozulmuş ve idarelerin ve mahkemelerin verdikleri kararlarda sıkıntılar yaşanmaya başlamıştır. İmar affi gibi kanunlarla vatandaşlar daha sonra af çıkar ümidiyle kaçak ve plansız yapılar yapmakta ve bu olayların çözümü ise büyük sorunların yaşanmasına neden olmaktadır.

3.2.2. Belediye Meclisinin Çıkardığı Yönetmelikler ile İlgili Yargısal Denetim

1982 Anayasasının 124. maddesinde “*Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve*

³⁸ Kazancı Hukuk Veritabanı, 2012.

tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.” hükmünü ihtiva etmektedir. Anayasanın bu hükmüne göre bir kamu tüzel kişisi olan belediye meclisinin yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Belediye meclisince çıkarılacak yönetmeliklerin kanuna ve evleviyetle anayasaya aykırı olmaması gerekmektedir. Kanuna aykırı yönetmeliklerin iptali istemi ile açılan davalarda görevli mahkemelerce iptal edilmektedir. Ayrıca çıkarılacak yönetmeliklerin belediyelerin kendi görev alanlarına giren bir hususta olması gerekmektedir. Belediyelere böyle bir imkân tanınmışken ve belediye meclisi gibi demokratik olarak oluşturulan yapılara rağmen düzenleme yapma yetkilerinin yeterince kullanılmadığı görülmektedir. Belediyeler genellikle iç işleyişi için yönetmelikler çıkarmakta, vatandaşlar için uyulması zorunlu icrai nitelik taşımadığı için dava açılmasının önü de idarece kapanmış olmaktadır.

3.2.3. Belediye Meclisinin Taşınmaz Satışı İle İlgili Kararlarının Yargısal Denetimi

Belediye Kanunu'nun belediyenin görevlerini düzenleyen 18. maddesinde *“Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek,”* belediyeye meclisinin görevleri arasında gösterilmiştir. Taşınmaz satışı idarelerin elindeki değer itibariyle en önemli varlıkların satışı anlamına geldiğinden, bu görev belediye meclisine verilmiştir.

Satış sırasındaki usulün nasıl izlenmesi gerektiği konusunda Danıştay'ın yanında Yargıtay'ın da önemli bir emsal kararı da mevcuttur. Emsal karara konu olayda, Erzurum Belediye Meclisince satışına karar verilen, ancak satılacak parsellerin numaraları yazılmadığı için encümen tarafından yapılan satış mahkemece iptal edilmiştir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da, 14.10.2009 tarihli ve E: 2009 / 14-380 – K: 2009 / 433 sayılı kararında, Belediye meclisi satışa karar verirken satılacak

taşınmazın ada ve parsel numaralarının açıklıkla belirtilmesi gerektiğine, aksi halde yapılan satışın geçersiz olduğuna karar vermiştir³⁹.

Kamulaştırma Kanununun 22. maddesi, “ tarafların anlaşmasıyla vazgeçme ve devir” kenar başlığı altında kamulaştırmanın ve bedelinin kesinleşmesinden sonra taşınmaz malların kamulaştırma amacına veya kamu yararına yönelik herhangi bir ihtiyaca tahsisi lüzumu kalmaması halinde, bu durumun idarece mal sahibi veya mirasçılara 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre duyurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu duyurma üzerine mal sahibi veya mirasçuları, aldığı kamulaştırma bedelini üç ay içinde ödeyerek taşınmaz malını geri alabilmesine imkân tanımaktadır. Ancak kamulaştırılan taşınmaz malda, kamulaştırma amacına uygun bir işlem veya tesisat yapılmasından sonra önceki mal sahibine ilişkin olarak bu hüküm uygulanamayacağını hüküm altına almıştır. Belediye meclisi taşınmaz satışına karar verirken 2942 sayılı kanunun 22. maddesini göz önünde bulundurmamak zorundadır. Ancak belediye meclisleri yasal düzenlemelere dikkat etmeden satış kararı vermeleri halinde taşınmazın eski maliklerinin açtığı yüklü tazminat davaları ile karşılaşmakta ve çoğu zaman bu kararlar idare aleyhine sonuçlanmaktadır. Kamulaştırma Kanunu’nun bu hükmü gereğince idareler elindeki taşınmazları satışa çıkaramamaktadırlar. Zira kırk yıl önce kamulaştırdığı zaman değeri az olan bir taşınmaz yıllar sonra çok fazla değerlenmektedir. Bu nedenle idareler genellikle elindeki kamulaştırdığı taşınmazı satmak istememektedirler. Bu yanlışlığı gören yasama organı, Kamulaştırma Kanununun 22. maddesini 6427 Sayılı “Yeraltı Suları Hakkında Kanun İle Kamulaştırma Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile değiştirmiştir. Kanunun bu maddesine “Kamulaştırılan taşınmaz malda, kamulaştırma amacına uygun bir işlem veya tesisat yapılmasından sonra bu hüküm uygulanmaz.” hükmü eklenerek önceki hak sahipleri aleyhine bir sonucun çıkması sağlanmıştır.

Belediye meclisleri mülkiyet hakkının korunması konusunda karar alırken, Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin

³⁹ Kazancı Hukuk Veritabanı, 2012.

kararlarını da göz önünde bulundurmalıdır. Belediye meclisleri taşınmaz satışı kararlarında vatandaşların mülkiyet hakkına saygı göstermelidir. Kamulaştırma Kanununun 38. maddesi Anayasa Mahkemesince 10/04/2003 tarih ve 2002/112 esas, 2003/33 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 38. maddesi, “Kamulaştırma yapılmış, ancak işlemleri tamamlanmamış veya kamulaştırma hiç yapılmamış iken kamu hizmetine ayrılarak veya kamu yararına yönelik bir ihtiyaca tahsis edilerek üzerinde tesis yapılan taşınmaz malın malik, zilyet veya mirasçılarının bu taşınmaz mal ile ilgili her türlü dava hakkı yirmi yıl geçmekle düşer. Bu süre taşınmaz mala el koyma tarihinden başlar” hükmünü ihtiva etmekteydi.

Anayasa Mahkemesi Anayasa'nın 46. maddesinde öngörülen kamulaştırmanın, Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınmış olan mülkiyet hakkına getirilmiş anayasal bir sınırlama oluşturduğunu vurgulamıştır. İdarenin Anayasa ile tanınan hak ve yetkileri yasaya uygun bir biçimde kullanması, kamulaştırma ilkelerine aykırı davranmaması gerektiği belirtilmiştir. Anayasal sınırlara uyulmadan kamulaştırma yönteminin kullanılması suretiyle yapılan el atmalar, itiraz konusu kurala göre yirmi yıl geçtikten sonra yasal bir kamulaştırmanın bütün sonuçlarını doğurmakta ve taşınmazın, idarenin adına tapu kütüğüne tescili ile sonuçlanabilmektedir. Bu durum anayasal dayanağı olmayan kamulaştırmatsız el koyma olarak nitelendirilmiştir. Yirmi yıllık hak düşürücü sürenin geçmesiyle taşınmaz malikinin her türlü dava açma hakkının engellenmesi ve taşınmazın hiçbir karşılık ödenmeden idareye geçmesi, mülkiyet hakkının sınırlandırılmasını aşan, hakkın özünü zedeleyen bir durum olarak tespit edilmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi bu iptal kararında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarını da göz önünde bulundurmıştır. Yasa koyucu tarafından 18.06.2010 tarihinde kabul edilen 5999 sayılı yasanın 1. maddesinde “*Kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış veya kamulaştırması hiç yapılmamış olmasına rağmen 9/10/1956 tarihi ile 4/11/1983 tarihi arasında fiilen kamu hizmetine ayrılan veya kamu yararına ilişkin bir ihtiyaca tahsis edilerek üzerinde tesis yapılan taşınmazlara veya kaynaklara kısmen veya tamamen veyahut*

irtifak hakkı tesis etmek suretiyle malikin rızası olmaksızın fiili olarak el konulması sebebiyle, malik tarafından ilgili idareden tazminat talebinde bulunulması halinde, öncelikle uzlaşma yoluna gidilmesi esastır.” hükmünü getirerek kamulaştırmaz el atmalarda öncelikle uzlaşma yoluna gidilmesi yolunu öngörmüştür⁴⁰. Bu kanun ile ödenecek bedelin el atma tarihindeki değerinin belirlenmesi ve ödenmesi usulü benimsenmiştir. Bu hakkaniyete aykırıdır. Zira mülkiyet hakkı hukuk devleti ilkesinin en önemli değerlerindedir. Bunun için kamulaştırmaz el atılan taşınmazın güncel değeri üzerinden bedel belirlenmeli ve ödenmelidir. Aksi halde, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine yeni başvurular ve aleyhe tazminat ödenmesi sonucunun doğabilme ihtimali bulunmaktadır. Belediyeler kamulaştırmaz el atma davalarına en fazla muhatap olan idarelerdir. Bunun için taşınmaz alım satımında yetkilendirilen belediye meclisleri, bu yetkileri kullanırken, uluslararası hukuk kuralları da dâhil olmak üzere tüm hukuk kurallarına uygun davranmalıdır.

3.2.4. Belediye Meclisinin Diğer Kararlarının Yargısal Denetimi

Belediye meclislerinin aldığı, bazı şirketlere imtiyaz verilmesine ilişkin işlemlerin iptali için dava açılabilir. Danıştay 8. Dairesi’nin 18.4.2008 tarihli ve 2007/1861 esas, 2008/2875 sayılı kararı Malatya şehir içi ulaşımının sağlanması amacıyla toplam 14 hatta 20 adet otobüsün “özel halk otobüsü” olarak 49 yıl süreyle imtiyaz yoluyla kiraya verilmesine yönelik Malatya Belediye Meclisi kararının iptali istemine ilişkin ilk derece mahkemesinin ret kararı vermesine ilişkindir. Danıştay, ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu kararı bozmuştur. Danıştay kararında “çevre illerden sürekli yoğun göç alınmasını ve üniversiteye bağlı yeni fakültelerin açılmasından kaynaklı öğrenci sayısındaki artışların şehrin nüfusunun artmasına yol açtığını belirterek, bütün bunların sonucunda da, belediye araçları ile taşınan yolcu sayısında artış olduğu gerçeğinden hareketle, mevcut 70 adet otobüsün eski ve arızalı olup şehrin artan ulaşım

⁴⁰ Kazancı Hukuk Veritabanı, 2012.

ihtiyacının karşılanması ve taşımının daha kaliteli olmasının sağlanmasına yetecek düzeyde olmadığı, güzergâhları ve sayıları belirlenen 14 hat için 20 adet otobüsün “Özel Halk Otobüsü” olarak imtiyaz yoluyla 49 yıllığına kiraya verilmesi için Malatya Belediye Meclisinde karar alındığı, bu karar alınırken Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı kararının alınmadığı, söz konusu kararın iptali istemiyle açılan davanın, İdare Mahkemesince reddedilmesini hukuka aykırı bulmuştur⁴¹. Danıştay 8. Dairenin bu kararında, belediye meclisinin toplu taşıma için imtiyaz verebilmesi için Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığında izin alınması gerektiği vurgulanmıştır. Bu nedenle kanunda öngörülmüş yöneme uyulmadan alınan belediye meclis kararı iptal edilmiştir.

1982 Anayasasının 138. maddesi ve İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesine göre idare, hukuk devletinin gereği olarak, mahkeme kararlarını tereddütsüz uygulamalıdır. Ancak bu kararların uygulanması, bazen büyük sorunların oluşmasına da neden olmaktadır. Belediyelerce hazırlanan imar planlarının iptali sonucunda, verilen ruhsatlara istinaden yapılan yüzlerce binanın yıkımı durumu ortaya çıkmaktadır. Zira İmar Kanununun 39. maddesine göre ruhsatsız yapılan binaların yıkılması gerekmektedir. Mahkeme kararına göre iptal edilen bir ruhsata dayalı yapılan binanın da bu anlamda yıkılması gerekmektedir. Belediye meclislerinin hukuka uygun kararlar alması daha sonra açılacak davaların ve hak kayıplarının da engellenmesini sağlayacaktır.

⁴¹ Kazancı Hukuk Veritabanı, 2012.

4. SONUÇ

Son dönemde dünyada yerelleşme eğilimi bulunmaktadır. Buna göre, kararların yerel ve seçilmiş makamlarca verilmesine yönelik ilerleme sağlanmaktadır. Merkeziyetçiliğin zararı olarak ortaya çıkan bürokrasinin, merkezi yönetimin sahip olduğu bir takım yetkilerin yerele devri ile önleneceği yönünde eğilim başlamıştır. Ancak yerel makamlar tarafından her zaman doğru kararlar alındığı hususu da geçerli bir yaklaşım tarzı değildir. Özellikle yerel makamlara merkezi makamlardan daha kolay ulaşılabilirdiği nazara alındığında yerel yönetimlerin şahsi ilişkiler içine girmesi ve bunun etkisiyle sübjektif kararların alınması durumu ile sık sık karşılaşmaktadır.

Belediye meclis üyeleri, kanunla kendisine verilen görevleri ifa ederken, hukuka aykırı kararlar da alabilmektedirler. Bu makamların özerklik kavramı çerçevesinde tamamen serbest bırakılması hukuken uygun değilken, bu makamların görev ve yetkilerinin açık ve net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Türkiye Cumhuriyetinin ilk kurulduğu yıllarda daha çok merkeziyetçi bir yapı öngörüldüğünden yerel yönetimlere yeterince değer verilmemiştir. Ancak son dönemde merkezden yerele doğru ilerleme olduğundan, yerel yönetimlere verilen görevlerin artmasının yanında gelirleri de artmıştır. Ancak bu imkânların artmasına paralel olarak, yerel yönetimlerin her zaman adil ve hukuka uygun davrandıkları söylenememektedir. Bunun için yerel makamlardan olan ve üyeleri halk tarafından seçilen belediye meclisinin kararlarından hukuka aykırı olanların mahkemelerce iptal edilmesinden başka çare kalmamaktadır. Hatta bazen bu kararların iptali yetmemekte ve meclis üyelerinin yaptıkları işlemlerden dolayı cezai sorumluluğu dahi doğmaktadır.

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanununda, belediyeler üzerindeki vesayet denetimi kendini güçlü bir şekilde hissettirirken, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı kanunla bu vesayet denetimi yerini yargısal denetime bırakmıştır. 1580 sayılı kanunda, mülki idare amirinin belediye meclisi tarafından alınan kararı geri gönderme yetkisi bulunur iken, artık mülki

idare amirinin meclis kararları aleyhine yargı yoluna başvurabilir. Yani artık mülki idare amiri yerindelik denetimi yerine, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıda dava açabilecektir. Belediye meclis kararlarının yargısal denetimi bu kararların hukuki gücünü de artıracaktır. Çünkü yargı kararı ile hukuka uygunluğu belirlenen kararların uygulanması ve uyumu daha kolay gerçekleşecektir. Bu arada belediye meclislerinin aldığı kararlar için de hukuki danışmanlık alınması daha yerinde olacaktır. Böylelikle hem yargının iş yükü azalır hem de zaman kaybı önlenmiş olacaktır.

Merkezi idarenin temsilcilerinin, belediye meclisi kararları üzerinde daha önce var olan iptal etme, yürürlüğünü durdurma ve değiştirerek onaylama şeklindeki idari vesayet denetimi yetkilerine son verilmesi yasa dışı örgütlere destek veren partilerin çoğunlukta olduğu belediye meclislerinde hukuka ve hatta kamu düzenine aykırı kararlar alınması tehlikesi yargısal denetim ile sona erdirilebilir. Bunun için idarece belediye meclislerinin verdikleri kararlar merkezi idarece yeterli bir şekilde incelenmeli ve hukuka ve kamu düzenine aykırı kararlara karşı hukuki yetkiler kullanılmalı ve gerekli olan durumlarda dava açılmalıdır.

Mahkemeler tarafından verilen kararların idare tarafından gecikmeksizin uygulanması gerekmektedir. Buna karşılık, mahkemelerin de seçilmiş bir makam olan belediye meclisi kararları üzerinde yerindelik denetimi yapmaması gerekir. Ancak belediye meclisleri mahkeme tarafından verilen kararları çoğu zaman uygulamamakta veya mahkeme kararının öngörmediği şekilde uygulamaktadır. Öte yandan, mahkemeler belediye meclisi kararları hakkında yerindelik denetimi yapmaktadır. Uygulamada her iki makamın da yetkilerini aştığı görülmektedir. Hukuk devleti olmanın bir gereği olarak mahkemelerin, belediye meclisinin kararları üzerinde yerindelik denetimi yapmaması ve belediye meclisinin de hukuka uygun şekilde karar alarak, mahkeme kararlarını geciktirmeksizin uygulaması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Aydın, Murat, **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, Yedirenk Yayınları, İstanbul-2008.
- Bilgiç, Veysel K., **Yerel Yönetimler**, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara-1998.
- Bozlağan, Recep, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Nobel Yayınları, Ankara-2008.
- Dahl, Robert, **Demokrasi Üstüne** (Çev. Betül Kadioğlu), Phoenix Yayınevi, Ankara-Eylül 2001.
- Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara-2011.
- Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınevi, Bursa-2013.
- Gözler, Kemal- Gürsel, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa-2011.
- Gözübüyük, A. Şeref-Tan, Turgut, **İdare Hukuku Cilt – 2**, Turhan Kitabevi, Ankara-2011.
- Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetmelik Yargısı**, Turhan Kitabevi, Ankara-2006.
- Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimler ve İnternet”, <http://inettr.org.tr/inetconf7/Sunum/yerelyonetim>, doc, Erişim Tarihi: 04.03.2012.
- Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara-2003.
- İlber, Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE, Ankara-1979.
- Kalabalık, Halil, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya-2011.
- Kalabalık, Halil, **İdare Hukuku Dersleri**, Değişim Yayınları, İstanbul-2004.
- Kaplan, Gürsel, “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim”, <http://www.idare.gen.tr/kaplan-denetim.htm>, Erişim Tarihi. 17.03.2013.

- Kavruk, Hikmet, Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-2010-59-04/AUHF-2010-59-04-kavruk-tatar.pdf>, Erişim Tarihi: 04.03.2012.
- Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınları, İstanbul-2000.
- Muratoğlu, Tahir, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, İÜHF Cilt, LXIX, Sayı, 1 -2, Yıl:2011, s. 741.
- Palabıyık, Hamit-Mustafa Görün, "**Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği**", Yerel Yönetimler Kongresi, 3-4 Aralık, Biga-Çanakkale-2004. <http://www.danistay.gov.tr/dergiler/123.pdf>, Erişim Tarihi: 11.12.2013.
- Tahtalı, Murat Buğra, **Türk İmar Hukukunda Düzenleme Ortaklık Payı Uygulaması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Antalya-2012.
- Toprak, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Nobel Yayınları, Ankara-2006.
- Tortop, Nuri, “Yeni Demokratik Yapılanmada Gözönünde Tutulması Gereken Temel İlkeler”, Amme İdaresi Dergisi, C.V, S.2, (1992). http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/yargi_kararlari/danistayidari1.doc%E2%80%8E, Erişim Tarihi: 04.03.2012.
- Yıldırım, Turhan, **İdari Yargı**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010.