

## BELEDİYE ENCÜMENİNİN YAPISI HAKKINDA BİR DEĞERLENDİRME

AN EVALUATION ON THE STRUCTURE OF THE MUNICIPAL COUNCIL

Adil BUCAKTEPE<sup>1</sup>

### Öz

Kamu hizmetlerini ve faaliyetlerini yürüten idare genellikle iki ana sisteme göre teşkilatlanmıştır. Bu sistemler merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemleridir. Anayasamızda da idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı ifade edilmiştir. Genel olarak merkezden yönetim bazı kamu hizmet ve faaliyetlerinin tek elden, devlet merkezinden yürütülmesidir. Yerinden yönetim ise bazı kamu hizmet ve faaliyetlerinin devletin dışında teşkilatlanmış, genel idare hiyerarşisinin dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından görülmesidir. Ülkemiz idari teşkilatı da, genel idare ya da merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezi idare başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşları da yer (mahalli) yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları yani mahalli idareler Anayasa'da il (il özel idaresi), belediye ve köy şeklinde sayılmış ve bunların karar organlarının, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulacağı ifade edilmiştir. Anayasa'da mahalli idareler arasında sayılan belediyenin organlarının 5393 Belediye Kanunu'nda belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olduğu belirtilmiştir. Belediye meclisi üyeleri ve belediye başkanları doğrudan doğruya seçmenler tarafından seçilmektedir. Belediye encümeni ise belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği üyeler ile belediye başkanının atadığı üst düzey belediye yöneticilerinden oluşan karma bir kuruldur.

**Anahtar Kelimeler:** Anayasa, Belediye Kanunu, mahalli idare, belediye, belediye encümeni.

### Abstract

The administration managing public services and activities is generally organized according to two main systems. These systems are centralisation and decentralisation, or local administrations. It is stated in the Constitution of the Turkish Republic that the establishment and duties of the administration will be based on the principles of central management and local management. Generally, centralisation is the provision of some public services and activities from a single point, from the state centre. Local administration is the provision of some public services and activities by public legal entities outside the general administrative hierarchy, organised outside the state. The administration of Türkiye is separated into two as general administration or centralisation, and local administrative authorities. The central administration is separated into two as capital organization and provincial organisation. The local administrative authorities are also separated into two as the management bodies directed towards the locality and those directed towards the service. The management bodies directed towards the locality are stated in the Constitution (provincial administration) in the form of municipality and village, and it is stated that their decision-making bodies will be formed through election by legally proscribed voters. The municipal bodies listed among local administrations in the Constitution are stated as the city council, the municipal council and the mayor in the Municipality Law no. 5393. Members of the city council and the mayor are selected through direct election by the voters. The municipal council is a mixed committee formed of members elected by the city council from among its own members and senior municipal managers appointed by the mayor.

**Keywords:** Constitution, Municipality Law, local administration, municipality, municipal council.

<sup>1</sup> Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi, [adilbucaktepe@hotmail.com](mailto:adilbucaktepe@hotmail.com), [Orcid:0000-0002-4154-7032](https://orcid.org/0000-0002-4154-7032)

Makale Türü: Araştırma Makalesi – Geliş Tarihi:25.03.2024 – Kabul Tarihi: 07.06.2024

DOI:10.17755/esoder.1458200

Atf için: *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 2024;23(91):1210-1218

Bu çalışma Creative Commons Atf-Gayri Ticari 4.0 (CC BY-NC 4.0) kapsamında açık erişimli bir makaledir.



This work is an open access article under [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) (CC BY-NC 4.0).

## 1. GİRİŞ

Belediye kavramı kökeni itibariyle Arapça olup beldeye ilişkin yönetim veya kuruluş manasına gelmektedir. Belde de insan topluluklarının yerleşmek maksadıyla oturdukları yer anlamını taşımaktadır (Özyörük,1982: 211; Cumhuriyet'in 50'nci Yılında Mahalli İdarelerimiz, Mahalli İdareler Dergisi Özel Sayı, Yıl: 1, 29 Ekim 1973, s. 19). Türkiye'de, mahalli idare sisteminin ana kuruluşu (Gözübüyük ve Tan, 2007: 271) niteliğinde olan belediyelerle<sup>2</sup> ilgili iki farklı kanun bulunmaktadır. Bu kanunlar 10 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu özel kanun olup, büyükşehir belediyeleriyle büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerini kapsamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ise genel kanundur (Gözler, 2019: 537; Çağlayan, 2018: 170). Bu kanunun kapsamına kural olarak büyükşehir olmayan il belediyeleri ile bu illerin sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri girmektedir. Fakat 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanma ihtimali bulunmaktadır. Zira bu çerçevede 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun birçok maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'na atıf yapılmıştır. Mesela anılan Kanun'un 10'ncü maddesinde "Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir." hükmüne yer verilmiştir. Yine örnek olarak aynı Kanun'un 28'nci maddesinde "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır." hükmüne yer verilmiştir.

Belediyenin organlarının neler olduğu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3'ncü maddesinde belirlenmiştir. Anılan maddeye göre belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Büyükşehir belediyesinin organları da 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3'ncü maddesi gereğince büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır.

## 2. BELEDİYE ENCÜMENİNİN TEŞKİLİ

Belediye encümeninin oluşumunun ele alınmasından önce belediyenin diğer organlarının yapılanması hakkında bilgi vermekte fayda vardır. Yukarıda ifade edildiği üzere belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı; büyükşehir belediyesinin organları ise büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Belediye meclisi üyeleri 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun hükümlerine göre doğrudan doğruya seçmenler tarafından beş yıllığına seçilirler. Belediye meclisinde atanmış üye bulunmamaktadır. Belediye meclisinin ayrıca seçilmiş bir başkanı da bulunmamaktadır. Belediye meclisinin başkanı, belediye başkanıdır. Belediye meclis üye sayısı açısından mevzuatta belirlenmiş standart bir sayı bulunmamaktadır. Üye sayısı beldenin nüfusuna göre belirlenmektedir. Belediye meclisi üye sayısı nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde 9, nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde ise 55'tir. Bir başka ifadeyle belediye meclisi üye sayısı asgari 9 (dokuz), azami 55 (ellibeş) olarak öngörülmüştür.

Belediye başkanı da 2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun hükümlerine göre doğrudan doğruya seçmenler tarafından 5

<sup>2</sup> Türkiye'de belediyeciliğin gelişimi hakkında bkz: YILDIRIM, Ramazan, Açıklamalı Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü, Mimoza Yayınları, Konya 2006, s. 47-47; T.C. İçişleri Bakanlığı, İç-Düzen Genel Rapor Kitap:2 Belediyeler, İç-DÜZEN Yayınları No:5, Gürsoy Matbaacılık Sanayi, Ankara 1972, s. 3 vd.; OSTEN, Necmi: İdare Hukuku Dersleri, Başnur Matbaası, Ankara 1968, s. 144 vd.

(beş) yıllığına seçilmektedir. Belediye teşkilatının başı ve tüzel kişiliğinin mümessili belediye başkanıdır. Belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık yapar. Belediye idaresinin yürütme organının belediye başkanı olduğu ifade edilebilir.

Büyükşehir belediyesinin karar organı büyükşehir belediye meclisi olup, başkanı ise büyükşehir belediye başkanıdır. Mahalli idareler seçimlerinde seçmenler büyükşehir belediye meclisi üyeleri için de ayrıca oy vermezler. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir ilçe belediye meclislerinin üye sayılarının beşte biri (1/5) oranında üye ve büyükşehir ilçe belediye başkanlarından oluşur.

Büyükşehir belediye başkanı da 2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun hükümlerine göre doğrudan doğruya seçmenler tarafından beş yıllığına seçilmektedir. Büyükşehir belediye teşkilatının başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisine ve büyükşehir belediye encümenine başkanlık yapar. Büyükşehir belediye başkanının büyükşehir belediye idaresinin yürütme organı olduğu ifade edilebilir.

Encümen kavramı kurul, heyet manasına gelmektedir (Yılmaz, 1992: 249). Belediye encümeninin kimlerden oluşacağı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33'ncü maddesinde ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun ise 16'ncı maddesinde hüküm altına alınmıştır. Gerek belediye encümeninin gerekse büyükşehir belediye encümeninin ayrıca seçilmiş bir başkanı yoktur (Onar, 1966: 855). Belediye encümeninin başkanı belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye encümeninin başkanı ise büyükşehir belediye başkanıdır. Belediye encümeni birincisi atamayla gelen üyeler ve ikincisi seçimle gelen üyeler olmak üzere iki türlü üyeden oluşmaktadır (Osten, 1968: 152; Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2006: 266). İl belediyelerinde ve nüfusu yüzbinin (100.000) üstünde olan belediyelerde, belediye encümeni, belediye başkanı dahil, yedi üyeden oluşmakta olup bunların üçü seçimle üçü de atamayla göreve gelmektedirler. Seçimle gelen üç üye, her yıl belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından bir (1) yıllığına gizli oylamayla seçilmektedir. Diğer kalan üç üye ise mali hizmetler birimi amiri ve belediye başkanınca üst düzey belediye yöneticileri arasından bir (1) yıl için seçilen iki üyeden oluşmaktadır. Diğer belediyelerde ise yani il belediyesi olmayan ve nüfusu 100.000'den daha az olan belediyelerde ise belediye encümeni, belediye başkanı dahil, beş üyeden oluşmakta olup bunların ikisi seçimle ikisi de atamayla göreve gelmektedirler. Seçimle gelen iki üye, her yıl belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından bir (1) yıllığına gizli oyla seçilmektedir. Kalan iki üyeden biri mali hizmetler birim amiri diğeri ise belediye başkanının birim amirleri arasından bir (1) yıl için seçeceği bir üyedir. Belediye encümenlerinde seçimle gelen üyelerin sayısı daha fazladır (Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, 2023: 324).

Belediye başkanı, belediye encümeni toplantılarına katılamayacaksa, bir yardımcısını veya encümen üyelerinden birini, encümen toplantılarına başkanlık etmek üzere görevlendirebilir.

Büyükşehir belediye encümeni ise büyükşehir belediye başkanı dahil onbir üyeden oluşmaktadır. Encümen üyelerinin beşi seçimle beşi atamayla göreve gelmektedir. Seçimle gelenler belediye meclisince kendi üyeleri arasından bir (1) yıl için gizli oyla seçilmektedirler. Diğer beş üye ise büyükşehir belediye başkanı tarafından biri genel sekreter ve biri de mali hizmetler birim amiri olmak üzere her yıl birim amirleri arasından seçilmektedir. Yukarıda da ifade edildiği üzere büyükşehir belediye encümenine büyükşehir belediye başkanı başkanlık eder. Büyükşehir belediye başkanının katılmadığı toplantılara ise genel sekreter başkanlık yapmaktadır.

### 3. BELEDİYE ENCÜMENİNİN GÖREV ve YETKİLERİ

Belediye encümeninin görev ve yetkilerinin neler olduğu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34'ncü maddesinde hüküm altına alınmıştır. Anılan maddeye göre belediye encümeninin “stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesinhesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek” gibi görev ve yetkileri vardır. Belediye encümenine verilen görev ve yetkiler anılan maddede sayılanlardan ibaret değildir. Başka kanunlarda da belediye encümenine bazı görev ve yetkiler verilmiştir. Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görev ve yetkilere örnek olarak şunlar gösterilebilir: 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 5'nci maddesine göre “belediye yararına kamulaştırmalarda” kamu yararı kararı vermeye belediye encümeni yetkilidir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 33'ncü maddesi çerçevesinde dilencilik suretiyle elde edilen paranın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine belediye encümeni karar verir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 13'ncü maddesine göre belediyelere ait ihaleler belediye encümenince Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülür. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 19'ncü maddesinin birinci fıkrasında imar planlarına göre yapılan parselasyon planlarının belediye ve mücavir alan içinde belediye encümeninin onayından sonra yürürlüğe gireceği ifade edilmektedir. Yine aynı kanunun 23'ncü maddesi çerçevesinde yapı izni verilmesinde belediye encümeni de yetkili kılınmıştır. 6831 sayılı Orman Kanunu'nda da belediye encümenine görev verilmiştir. Anılan kanunun 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasında orman kadastro komisyonlarına beldelerde belediye encümenince de bir temsilci bildirileceği hüküm altına alınmıştır. 5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 8'nci maddesinin 8'nci bendinde hal vergilerinin cezalı olarak alınmasına belediye encümeni tarafından karar verileceği ifade edilmektedir. Yine aynı kanunun 11'nci maddesinin 3'ncü bendinde pazar yerlerinde bulunan satış alanlarının tahsis suretiyle işletileceği, tahsis işleminin, satış yeri olmayanlara öncelik tanınmak kaydıyla encümenince yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddenin 6'ncü bendinde sayılanların kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği ifade edilmektedir. Yine aynı kanunun 14'ncü maddesinin 5'nci bendinde bu kanunun 13'ncü maddesinde belirtilen bazı yasaklamalara bir takvim senesinde iki defa uymayanların encümen kararıyla 1 (bir) aya kadar faaliyetten men edileceği belirtilmektedir. Ayrıca belediye encümenine daha doğrusu belediye encümeninin memur üyelerine kanunda sayılan bazı hallerde belediye meclisinin görevlerini yerine getirme görevi verilmiştir. Bu çerçevede 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 31'nci maddesinde belediye meclisinin; Danıştay kararıyla feshedilmesi ya da toplantılarının tehir edilmesi, üye sayısının yarısından çoğunun tutuklanmış olması, yedek üyelerin davet edilmesiyle de meclis üye sayısının yarının altına inmesi ve hakkında geçici olarak görevden uzaklaştırılma kararı alınmış olması durumlarında belediye meclisi çalışabilir konuma gelinceye kadar ya da yeni belediye meclisi seçiminin yapılmasına değin belediye meclisinin görevi, encümenin memur üyelerince yürütülmesi hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri ile ilgili olarak ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda her hangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bundan dolayı yukarıda zikredilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 28'nci maddesi gereğince, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34'ncü maddesinde belediye encümenine verilen görev ve yetkiler büyükşehir belediye encümeni için de geçerli olacaktır. Bir başka ifadeyle büyükşehir

belediye encümeni ile belediye encümeninin görevleri aynıdır. Belediye encümeni için yapılan değerlendirmeler temel olarak büyükşehir belediye encümeni için de geçerli olacaktır.

#### 4. DEĞERLENDİRME

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlık yaptığı belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği üyelerle belediye başkanının belediye bürokratları arasından atadığı üyelerden oluşan karma bir organdır (Duran, 1982: 162; Eroğlu, 1972: 170; Günday, 2002: 429). Belediye meclisinin toplanma zamanları belediye encümeninin toplanma zamanlarına kıyasla daha sınırlıdır<sup>3</sup> (Yıldırım, 2014: 126; Örnek, 1988: 121). Günümüz itibarıyla mevcut düzenlemede belediye meclisinin her ayın ilk haftası toplanacağı, bütçe görüşmelerine rast gelen toplantı sürelerinin maksimum 20 (yirmi), diğer toplantı sürelerinin ise maksimum 5 (beş) gün olacağı öngörülmüştür. Encümenin ise daha öncesinden belirlenmiş olan günde ve saatinde haftalık bir defadan aşağı olmamak suretiyle toplanabileceği kanunun amir hükmüdür. İşte belediye meclisinin toplanma dönemlerinin dışında kalan zamanlarda belediyeye ilişkin bazı işleri yapmak, görev ve yetkileri kullanmak üzere belediye yapılanmasında belediye encümenine yer verilmiştir (Derbil, 1940: 305; Gözübüyük, 1974: 135; Ulusoy, 2023: 247).

Anayasamızın 127'nci maddesinin birinci fıkrasında ve bu hükme paralel olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3'ncü maddesinde ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3'ncü maddesinde mahalli idarelerin<sup>4</sup> karar organlarının, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Fakat anılan kanunlarda "karar organı"nın tanımı yapılmamış olup, büyükşehir belediyesinin karar organının büyükşehir belediye meclisi, belediye meclisinin de belediyenin karar organı olduğu belirtilmiştir. Yani belediye encümenlerinin ve büyükşehir belediye encümenlerinin "karar organı" olduğu ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Fakat belediye encümeninin bir karar organı olduğu mevzuatta açıkça belirtilmemekle beraber verilen yetkilerin bazılarının klasik karar alma niteliğini taşıması, bazı kararlarının kesin mahiyette olması (Arslan, 1978: 193) belediye encümeninin bir karar organı olup olmadığı konusunda duraksamalara sebebiyet verebilmektedir. Bir başka ifadeyle belediye encümeninin karar organı mı olduğu yürütme organı mı olduğu üzerinde uzlaşmaya varılamamış konulardan biridir (Atay, 2012: 333). Bu konuda Anayasa Mahkemesi kararlarında da bir istikrar olmadığı ifade edilebilir. Anayasa Mahkemesi'nin 13.06.1988 gün, K. 1988/19 ve E. 1987/22 sayılı kararında belediye meclisi ve belediye encümeninin karar organı olduğu, belediye başkanının ise yürütme organı olduğu ifade edilmiştir (Resmi Gazete Tarih-Sayı: 15.07.1988-19873). Fakat Anayasa Mahkemesi'nin daha sonra verdiği 24.01.2007 gün, E. 2005/95 ve K. 2007/5 sayılı kararında ise belediye encümeninin yürütme organı olduğunu belirtmiştir. Anılan kararda "*Encümen, belediye meclisince verilen kararın somutlaştırılması ya da somut kararın icrası niteliğinde karar verebilir. Bu kararın heyet halinde çalışacak bir organın iradesinin oluşması anlamında icrai bir karar olduğu açıktır. Bu nedenle yasa lafzında 'karar verir/alır' biçiminde bir ifadenin geçmiş olması, encümenin karar organı olduğu anlamına gelmez.*" (Resmi Gazete Tarih-Sayı: 29.12.2007-26741) denilmiştir. Yani Anayasa Mahkemesi tarafından burada anılan iki karardan birincisinde belediye encümeninin karar organı olduğuna ikinci kararında ise belediye encümeninin karar organı olmadığına ve dolayısıyla yürütme organı olduğuna karar verilmiştir.

<sup>3</sup> 1580 sayılı (eski) Belediye Kanunu'na göre belediye meclisi, olağan olarak, Ekim, Şubat ve Haziran aylarında toplanabiliyordu ve bütçe görüşmelerinin toplantı süresi en fazla 30 gün diğer toplantıların süresi en fazla 15 gün idi.

<sup>4</sup> Türkiye'de modern anlamda mahalli idarelerin gelişmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: ORTAYLI, İliber, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 142, Sevinç Matbaası, Ankara 1974, s. 13 vd.

Anayasa Mahkemesi'nin burada bahsedilen iki kararından birincisinin daha isabetli olduğu ifade edilebilir. Bir önceki başlıkta da belirtildiği üzere belediye encümenine gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda gerekse başka kanunlarda bir çok görev ve yetki verilmiş bulunmaktadır. Bu görev ve yetkilerin çoğunluğunun ise icrai nitelikte olduğu ifade edilebilir<sup>5</sup>. Misal olarak 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 5'nci maddesi gereği belediye yararına kamulaştırmalarda kamu yararı kararı vermek, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 33'ncü maddesi çerçevesinde dilencilik suretiyle elde edilen paranın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar vermek, 5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 8'nci maddesi çerçevesinde hal vergilerinin cezalı olarak alınmasına karar vermek, 11'nci maddesi uyarınca pazar yerlerindeki satış yerlerinin tahsisi işlemlerini yapmak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34'ncü maddesinde sayılan kamuya açık olan yerlerin açılma ve kapanma saatlerini tespit etmek, mevzuatta belirlenen cezaları uygulamak, kamulaştırma kararı alma belediye encümeninin icrai nitelikteki işlemlerine örnek olarak gösterilebilir. Burada bazılarında yer verilen görev ve yetkilerin bir yürütme organına değil daha çok bir karar organına ait olabileceğini ifade etmek gerekmektedir.

Esasen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye encümeninin bir yürütme organı olduğuna dair bir düzenleme de bulunmamaktadır. Belediye meclisi kararlarının uygulanması veya yürütülmesi ile alakalı olarak sadece anılan kanunun, belediye encümeninin görevlerinin ve yetkilerinin sayıldığı 34'ncü maddesinin (g) bendinde "*Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak*" ifadesine yer verilmektedir. Bu bent itibarıyla belediye encümenine yürütme görevi verildiği ifade edilebilir. Fakat diğer yandan aynı kanunun 38'nci maddesinin (h) bendinde belediye meclisi ve belediye encümeni kararlarını uygulamak görev ve yetkisi belediye başkanına verilmiştir. Dolayısıyla yukarıda anılan istisnai durum dışında belediye encümeninin bir yürütme organı olmadığı, belediyenin yürütme organının belediye başkanı olduğu ifade edilebilir. Daha önce de ifade edildiği üzere belediye encümenine tevdi edilen görev ve yetkiler göz önünde bulundurulduğunda anılan organın icrai işlemler yapabilen, doğrudan hukuki sonuçlar yaratabilen veya değişiklikler yapabilen kararlar almaya yetkili olması belediye encümeninin bir karar organı olduğunun kabulünü gerektirmektedir.

Ayrıca ifade etmek gerekir ki belediye bir kamu idaresidir<sup>6</sup>. Kamu idaresi bir kişi topluluğudur ki, sınırları belirli bir coğrafi alanda yaşayan topluluklara tüzel kişilik<sup>7</sup> verilmiştir. Kamu idarelerinin karar organlarının da kamu idaresini oluşturan kişiler tarafından seçilmesi gerekmektedir (Gözler, 2019: 240-241). Nitekim Anayasa'nın 127'nci maddesinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3'ncü ve yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3'ncü maddelerinde mahalli idarelerin karar organlarının seçmenler seçilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla gerek belediye encümeninde gerekse büyükşehir belediye encümeninde seçmenler tarafından seçilmemiş üyelere yer verilmesinin yukarıda anılan düzenlemelere uygun olmadığını ifade etmek gerekmektedir.

Diğer taraftan belediye encümeninde belediye başkanı tarafından atanmış üyelerin de yer alması bu organın bağımsız, daha doğrusu belediye başkanının etkisi altında kalmadan, karar alıp alamayacağı konusunda tereddütler oluşmasına sebebiyet verebilmektedir. Zira belediye encümen toplantısı ile alakalı olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 35'nci

<sup>5</sup> İdari işlemin icrailiği hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: YILMAZ, Dilşat, İdari İşlemin İcrailik Özelliği, Astana Yayınları, Ankara 2014, s. 13 vd.

<sup>6</sup> Diğer kamu idareleri "devlet", "il özel idaresi" ve "köy"dür. Bkz. ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul 1996, s. 137.

<sup>7</sup> Tüzel kişilik kavramı hakkında bkz: ZANOBINI, Guido, İdare Hukuku Birinci Cilt, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 270 Hukuk Fakültesi No: 56, M. Sadık Kağıtçı Matbaası, İstanbul 1945, s. 100 vd.

maddesinin ikinci fıkrasında “*Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. ... Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimsiz oy kullanılamaz.*” hükmüne yer verilmektedir<sup>8</sup>. Bu düzenleme çerçevesinde, belediye encümenindeki üye sayısı dağılımı göz önünde bulundurulduğunda, belediye encümeninin belediye başkanının benimsemediği veya kabul etmediği bir konuda karar alması çok zor bir ihtimal olarak gözükmektedir. Zira yedi kişilik bir encümen heyetinin üç üyesi belediye meclisi tarafından seçilmekte geri kalanlar ise, yani dördü, belediye başkanı ve atadığı üst düzey belediye bürokratlarından oluşmaktadır. Beş kişiden oluşan belediye encümeni üyelerinden ikisi belediye meclisi tarafından, geri kalanlar ise başkan ve başkanın atadığı üst düzey belediye bürokratlarından oluşmaktadır. Onbir üyeden oluşan büyükşehir belediye encümen üyelerinden beşi büyükşehir belediye meclisi tarafından seçilmekte, diğer üyeler ise büyükşehir belediye başkanı ve başkanın atadığı üst düzey belediye bürokratlarından oluşmaktadır. Belediye encümeninin belediye meclisince seçilmiş üyelerinin farklı siyasi partilerden olması ihtimal dahilindedir. Hatta belediye encümeninin seçilmiş üyelerinin tamamı belediye başkanı ile farklı siyasi partilerden de olabilmektedir. Fakat böyle bir durumda bile belediye encümeni tarafından, belediye başkanının istemediği yönde bir kararın alınması düşük bir ihtimal olsa gerektir. Zira belediye başkanı tarafından atanmış olan belediye encümeninin bürokrat üyelerinin, ki sayıları encümeninin seçilmiş üyelerine eşittir, belediye başkanı ile birlikte hareket etme ihtimalleri kuvvetle muhtemeldir. Dolayısıyla belediye encümeni tarafından belediye başkanına rağmen bir karar alınması pek olası gözükmemektedir.

Belediye encümeni ya da büyükşehir belediye encümeninin üye dağılımları incelendiğinde belediye başkanı/büyükşehir belediye başkanı ile birlikte, seçilmiş üyelerin daha fazla sayıda olduğu, atanmış üyelerin azınlıkta kaldığı ve dolayısıyla antidemokratik bir düzenleme olmadığı ileri sürülebilir. Doktrinde de haklı olarak ifade edildiği üzere (Eroğlu, 1972: 170; Gözler, 2019: 561) bir kamu idaresi olan belediyenin karar organı niteliğini haiz bir organında atanmış üyelerin bulunması demokrasi ilkelerine uygun gözükmemektedir.

## 5. SONUÇ

Anayasanın 127’nci maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3’ncü maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 3’ncü maddesinde mahalli idarelerin karar organlarının, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması gerektiği ifade edilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda karar organının tanımına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Anılan kanunlarda belediyenin karar organının belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organının da büyükşehir belediye meclisi olduğu ifade edilmiştir. Fakat belediyenin organlarından biri olan belediye encümenine, mevzuatta karar organı olarak nitelendirilmemiş olmasına rağmen, bir yürütme organına değil de bir karar organına ait olması gereken görev ve yetkilerin verilmiş olduğu ifade edilebilir. Anılan görev ve yetkilere “*kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak*”, “*kanunlarda öngörülen cezaları vermek*”, “*umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek*”, “*vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek*” örnek olarak gösterilebilir. Belediye encümeni ise, başkanının belediye başkanı olduğu, belediye meclisinin kendi üyelerinin içinden seçtiği üyeler ve belediye başkanının üst düzey belediye yöneticileri arasından atadığı üyelerden oluşan karma yapıya sahip bir organdır. Bir diğer ifadeyle belediye encümeninde hem seçimle gelen üyeler hem de atamayla gelen üyeler bulunmaktadır. Dolayısıyla bazı görev ve yetkileri nedeniyle bir karar organı olarak nitelendirilebilecek olan belediye encümeninin üyelerinden bir kısmının seçimle

<sup>8</sup> Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik m. 1: “Salt çoğunluk: Belli sayının yarısından fazla olan çoğunluğu,” ifade eder. Resmi Gazete Tarih-Sayı: 29.04.2021-31469.

değil de atamaya göreve gelmiş olması gerek anayasaya gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na uygun gözükmemektedir. Diğer taraftan belediye bir kamu idaresidir. Kamu idarelerinin karar organlarının da seçimle işbaşına gelmesi gerekmektedir. Belediye encümeninde seçimle göreve gelmemiş üyelerin bulunmasının bu açıdan da eleştiriye açık olduğu ifade edilebilir. Ayrıca, belediye encümeninde, başkan hariç, seçimle gelen üyelerin sayısı ile atanmış üyelerin sayılarının eşit olması, yapılacak oylamalarda başkan lehine bir pozisyon yaratabilecektir. Bir başka ifadeyle “Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.” hükmünün de varlığı nedeniyle encümenin, başkanın istemediği bir konuda karar alması oldukça zor bir ihtimal olarak gözükmemektedir. Bu anlamda encümenin etkili ve fonksiyonel bir organ niteliğini haiz olmadığı ifade edilebilir. Alanında uzman olan belediye bürokratlarının encümende üye olarak yer almasının ihtisaslaşma açısından olumlu etkilerinin olabileceği ifade edilebilir. Fakat bunun için anılan bürokratların illaki encümen üyesi olmaları şart olmasa gerektir. Zira gerektiğinde, belediye bürokratları encümen toplantılarına davet edilerek, oy hakları olmaksızın, görüş ve önerilerinden faydalanılabilir. Ayrıca encümende bürokrat üyelerin yer alması, daima başkan tarafından değiştirilme ihtimalleri olması nedeniyle, devamlılık ilkesi açısından da her zaman olumlu sonuçlar vermeyebilecektir. Dolayısıyla, encümende atanmış üyelerin varlığı uygulamasına son verilmesi hem fonksiyonellik açısından hem de anayasaya uygunluk açısından isabetli olacaktır.

#### KAYNAKÇA

- Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil (2023). *Türk İdare Hukuku*. Seçkin Yayınları, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 17. Baskı, Ankara.
- Arslan, Süleyman (1978). *Türkiye ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*. Kalite Matbaası, Ankara İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 109, Ankara.
- Atay, Ender Ethem (2012). *İdare Hukuku*. Turhan Kitabevi Yayınları, 3. Bası, Ankara.
- Cumhuriyet’in 50’nci Yılında Mahalli İdarelerimiz, Mahalli İdareler Dergisi Özel Sayı, Yıl: 1, 29 Ekim 1973, s. 19 (Bu Özel Sayı’da yazar isimlerine yer verilmemiştir).
- Çağlayan, Ramazan (2018). *İdare Hukuku Dersleri*. Adalet Yayınevi, Yeni Sisteme Göre Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara.
- Derbil, Süheyp (1940). *İdare Hukuku Cilt I*. Recep Ulusoglu Basımevi, Ankara.
- Duran, Lütfi (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Eroğlu, Hamza (1972). *İdare Hukuku Dersleri*. Sevinç Matbaası, Ankara.
- Giritli, İsmet, / Bilgen, Pertev / Akgüner, Tayfun (2006). *İdare Hukuku*. Der Yayınları Gözden Geçirilmiş İkinci Basım, İstanbul.
- Gözler, Kemal (2019). *İdare Hukuku Cilt I*. Ekin Yayınevi, Güncellenmiş Üçüncü Baskı, Bursa.
- Gözübüyük, A. Şeref (1974). *Türkiye’nin İdari Yapısı*. S Yayını 1, Sevinç Matbaası, Dördüncü Bası, Ankara.
- Gözübüyük, A Şeref / Tan, Turgut (2007). *İdare Hukuku 1. Cilt Genel Esaslar*. Turhan Kitabevi Yayınları, Güncelleştirilmiş 5. Bası, Ankara.
- T.C. İçişleri Bakanlığı (1972). *Belediyeler. İç-Düzen Genel Rapor Kitap:2, İç-Düzen Yayınları No:5*, Gürsoy Matbaacılık Sanayi, Ankara.
- Günday, Metin (2002). *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık. Yenilenmiş 5. Baskı, Ankara.



- Onar, Sıddık Sami (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları II. Cilt*. İsmail Akgün Matbaası, 3. Bası, İstanbul.
- Ortaylı, İlber (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*. Sevinç Matbaası, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 142, Ankara.
- Osten, Necmi (1968). *İdare Hukuku Dersleri*. Başnur Matbaası, Ankara.
- Örnek, Acar (1988). *Kamu Yönetimi*. PB Yayınları, İstanbul.
- Özay, İl Han (1996). *Günüşiğinde Yönetim*. Alfa Yayınları, İstanbul.
- Özyörük, Mukbil (1982). *İdare Hukuku Ders Notları (II. Sınıf Programı, Teksir)*. 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, Ankara.
- Ulusoy, Ali D. (2023). *Türk İdare Hukuku*. Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Ankara.
- Yıldırım, Ramazan (2006). *Açıklamalı Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü*. Mimoza Yayınları, Konya.
- Yıldırım, Ramazan (2014). *Türk İdari Rejimi Dersleri (Cilt 1)*. Mimoza Yayınları, Konya.
- Yılmaz, Ejder (1992). *Hukuk Sözlüğü*. Yetkin Hukuk Yayınları, Genişletilmiş 4'ncü Baskı, Ankara.
- Yılmaz, Dilşat (2014). *İdari İşlemin İcrailik Özelliği*. Astana Yayınları, Ankara.
- Zanobini, Guido (1945). *İdare Hukuku Birinci Cilt*. M. Sadık Kağıtçı Matbaası, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 270 Hukuk Fakültesi No: 56, İstanbul.