

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:2020/27

Karar Sayısı:2020/52

Karar Tarihi:24/9/2020

R.G. Tarih - Sayı:17/11/2020 - 31307

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Tekirdağ 2. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'nın 2. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edilen meclis kararının belediye meclisince ısrar edilmek suretiyle kesinleşmesi üzerine ilgili meclis kararının iptali talebiyle belediye başkanı tarafından açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükmü

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 23. maddesi şöyledir:

“Meclis kararlarının kesinleşmesi

Madde 23- 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 mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

(İptal beşinci fıkra: Anayasa Mahkemesinin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2008/27, K.: 2010/9 sayılı Kararı ile.)

Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.”

B. İlgili Görülen Kanun Hükmü

Kanun'un 43. maddesi şöyledir:

“İhtilâf hâli

Madde 43- Belediye başkanının kendisinin, birinci ve ikinci derecedeki kan ve kayın hısımlarının ve evlatlıklarının, belediye ile ihtilâflı olduğu durumlarda dava açılması ve bu

davada belediyenin temsili, meclis birinci başkan vekili, bulunmadığı takdirde ikinci başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler tarafından yerine getirilir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Serdar ÖZGÜLDÜR, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ'in katılımlarıyla 6/5/2020 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Gülbin AYNUR tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayanan Anayasa kuralı ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. Belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

4. 5393 sayılı Kanun'da belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak belirlenmiştir. Kanun'un 17. maddesinde belediye meclisinin belediyenin karar organı olduğu ve üyelerinin ilgili kanunda gösterilen usul ve esaslara göre seçilmiş üyelerden oluştuğu; 19. maddesinde meclise belediye başkanının başkanlık edeceği, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerinin ise meclis üyeleri arasından seçileceği; 37. maddesinde belediye başkanının belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu, ilgili kanunda gösterilen usul ve esaslara göre seçileceği hükme bağlanmıştır.

5. Kanun'un 22. maddesinde belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacağı ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vereceği, ancak karar yeter sayısının üye tam sayısının dörtte birinden az olamayacağı belirtilmiş; itiraz konusu kuralın da yer aldığı 23. maddesinde ise meclis kararlarının kesinleşme usulü düzenlenmiştir. Buna göre belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını gerekçesini de belirterek bir daha görüşülmesi için meclise iade etme yetkisi bulunmaktadır. Söz konusu yetkinin sadece hukuka aykırılık gerekçesiyle sınırlandırıldığı, başka bir ifadeyle belediye başkanına hukuka uygun gördüğü, ancak yerinde olmadığını değerlendirdiği bir meclis kararını bu gerekçeyle iade etme yetkisinin tanınmadığı anlaşılmaktadır. Belediye başkanının meclis kararının yeniden görüşülmesine gerek görmemesi durumunda karar kendiliğinden kesinleşmektedir. Yeniden görüşülmek üzere meclise iade edilen kararlar ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilmesi hâlinde kesinleşmektedir. Dolayısıyla Kanun belediye başkanının, hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle meclise iade ettiği kararın tekrar kabul edilerek kesinleşebilmesi için, ilk meclis kararının alınması için gerekenden daha yüksek bir çoğunluk aramaktadır.

6. Anılan maddenin itiraz konusu üçüncü fıkrasında ise belediye başkanına meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurma yetkisi tanınmıştır. Söz konusu fıkra metninden de anlaşılabileceği üzere anılan başvuru yolu, meclis kararının kesinleşmesi sürecinin bir parçası olmayıp ancak kararın ısrar edilmek suretiyle kesinleşmesinden sonra söz

konusu olabilmektedir. Öte yandan maddenin dördüncü fıkrası uyarınca kararın yürürlüğe girmesi için kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla meclis kararı, ısrar edilmek suretiyle kesinleşmiş ve mülki idare amirine gönderilerek yürürlüğe girmekle birlikte icrai bir nitelik kazanmış olduğundan belediye başkanınca idari yargıya başvurulması söz konusu meclis kararının uygulanmasını kendiliğinden durdurmamaktadır.

7. Yargı içtihatlarına bakıldığında meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlara karşı belediye başkanı tarafından idari yargıya yapılan başvurunun bir dava yolu olarak kabul edildiği görülmektedir. Konuya ilişkin Danıştay kararlarında, Kanun'un belediye meclisi ile belediye başkanının görev ve yetkilerine ilişkin maddeleri incelendiğinde yürütme organı olan ve belediye tüzel kişiliğini temsil eden belediye başkanının belediyenin en büyük karar organı olan belediye meclisinin hiyerarşik amiri olmadığı, belediye başkanının ayrı bir tüzel kişiliği bulunmadığına göre başkanın belediye meclisi üzerinde idari vesayet yetkisine de sahip olmadığı, bu itibarla anılan yetkinin kendine özgü bir yetki olarak nitelendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu dava yolunun belediye başkanının şahsına tanınmış bir yetki olduğu ve bu yetkinin belediye başkanlığı tüzel kişiliğinin hasım olarak gösterilmesi suretiyle belediye başkanının şahsen veya gerçek kişi sıfatı ile verdiği vekâletname ile yetkili kılınan avukat vasıtasıyla kullanılması gerektiği vurgulanmıştır (Danıştay Altıncı Dairesi, E.2011/7288, K.2012/1318, 27/3/2012).

8. Ayrıca, anılan nitelikteki davalarda davalı sıfatıyla belediyeyi temsil etme görev ve yetkisinin Kanun'un 43. maddesi uyarınca meclis birinci başkan vekiline, bulunmadığı takdirde ikinci başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişilere ait olduğu (Danıştay Altıncı Dairesi, E.2008/7836, K.2008/7599, 10/11/2008; E.2006/1669, K.2006/2745, 16/5/2006); bir davada davacı ve davalı sıfatlarının aynı kişide birleşmesinin hukuken mümkün olmaması nedeniyle mahkemece dava dilekçesinin Kanun'un 43. maddesine uygun bir şekilde anılan maddede yazan kişi veya kişilere tebliğinin sağlanarak dosyanın tekemmül ettirilmesi gerektiği yönünde bir içtihat benimsenmiştir (Danıştay Sekizinci Dairesi, E.2014/4726, K.2014/5880, 27/6/2014). Nitekim uygulamada da belediye başkanları tarafından meclislerin ısrarı ile kesinleşen kararların iptali talebiyle açılan davalarda davalı belediyeyi temsilen savunma dilekçelerinin meclis birinci başkan vekili veya ikinci başkan vekili tarafından imzalandığı görülmektedir.

B. İtirazın Gerekçesi

9. Başvuru kararında özetle; belediye meclisi kararlarına karşı belediye başkanı tarafından açılacak davalarda savunmanın kim tarafından yapılacağına ilişkin herhangi özel bir düzenlemenin bulunmadığı, bu nedenle söz konusu davalarda da belediyeyi davalı olarak temsil etme ve savunma görevinin belediye başkanına ait olduğu, bunun ise davacı ve davalı sıfatının birleşmesi sonucunu doğurduğu, 5393 sayılı Kanun'un davalarda belediyeyi temsil görevinin meclis birinci veya ikinci başkan vekili tarafından yerine getirilmesini öngören 43. maddesinin sadece belediye tarafından belediye başkanına veya onun belli derecedeki yakınlarına karşı açılan davalarda *davacı taraf* olarak belediyeyi kimin temsil edeceği hususunu düzenlediği, nitekim söz konusu maddenin gerekçesinin de bu yönde olduğu, dolayısıyla anılan hükmün belediye başkanı tarafından meclis kararlarının iptali talebiyle açılan davalarda uygulanma imkânının bulunmadığı, bu itibarla söz konusu davalar bakımından davalı belediyenin kimin tarafından temsil edileceği konusunda bir belirsizliğin bulunduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

10. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuki güvenliği sağlayan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir. Hukuk devletinde kanunların kamu yararı gözetilerek çıkarılması zorunludur. Kanun koyucunun, Anayasa'ya ve hukukun genel ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla her türlü düzenlemeyi yapma konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır.

11. Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri de *belirliliktir*. Belirlilik ilkesi, yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği de ifade etmektedir. Yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olma gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla mahkeme içtihatları ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır.

12. Belediye başkanının, kendisine tanınan yetki çerçevesinde hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle yeniden görüşülmesi için belediye meclisine iade etmesi üzerine ısrar edilmek suretiyle kesinleşen meclis kararlarına karşı bir başvuru mekanizmasının öngörülüp öngörülmeceği, ne tür bir başvuru mekanizmasının öngörüleceği ile bu başvurunun kim tarafından gerçekleştirileceğinin, koşullarının, kapsam ve mahiyetinin ne olacağının belirlenmesi anayasal sınırlar içinde kanun koyucunun takdirindedir.

13. Belediye başkanının, idari yargıya başvurabileceği meclis kararları onun, hukuka aykırı olduğunu değerlendirdiği kararlardır. Belediye halkı üzerinde etki ve sonuçlarını doğuracak olan, fakat öte yandan kararın alınma sürecinde de bizzat bulunan veya bu süreç hakkında yakinen bilgi sahibi olan belediye başkanı tarafından hukuka aykırı olduğuna dair birtakım gerekçeler ileri sürülen söz konusu kararların hukuka uygun olup olmadığının yargı mercilerince denetlenmesinin sağlanmasının idarenin hukuka bağlılığını gerçekleştirmeye ve böylece bireylerin hak ve özgürlükleri ile toplum menfaatinin korunmasına hizmet edeceği açıktır. Dolayısıyla kuralın kamu yararı amacına yönelik olmadığı söylenemez.

14. Kuralda, normal koşullarda yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak belediye tüzel kişiliğini temsil etme görev ve yetkisi de bulunan belediye başkanı tarafından belirli nitelikteki belediye meclisi kararları aleyhine kullanılacak bir başvuru (dava) yolu öngörülmektedir. Yukarıda belirtilen kamu yararı amacına yönelik olarak söz konusu dava yolunu öngören kanun koyucunun bu amaçla bağdaşmayacak şekilde, belediye başkanının belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olmasından ötürü davacı ve davalı sıfatlarının birleşmesi nedeniyle işlevsiz hâle gelecek ve dolayısıyla herhangi bir sonuç elde edilemeyecek bir mekanizma getirmeyi hedeflediği savunulamaz.

15. Öte yandan itiraz konusu kuralla genel çerçevesi çizilen dava yolunun yargılama usul hukukuna temas eden bu gibi teknik yönlerinin, söz konusu usul kurallarını uygulamakla görevli ve yetkili olan idari yargı mercilerince içtihat yoluyla belirlenmesi öngörülebilir bir durumdur. Zira idari yargılama hukukunda, görülecek davanın türüne ve çözümlenecek uyuşmazlığın niteliğine göre davanın taraflarının kimlerden oluşması gerektiği, söz konusu tarafları temsil etme yetkisini kimin/kimlerin kullanabileceği ya da kullanamayacağı gibi hususlar uyuşmazlıkla ilgili mevzuat hükümlerinin yanı sıra genel yorum ve yargılama usulü kuralları çerçevesinde, anayasal ilke ve sınırlar içinde yargı mercilerince çözümlenebilecek meselelerdir.

16. Nitekim Danıştay kararlarında, itiraz konusu kuralda düzenlenen davanın taraflarının sıfatına ve temsiline ilişkin hususların ilgili mevzuat hükümleri yorumlanmak suretiyle açık ve

net olarak ortaya konulduğu görülmektedir. Bu kapsamda Kanun'un, belediye başkanının kendisinin belediye ile ihtilaflı olduğu davalarda belediyenin temsilinin, meclis birinci başkan vekili, bulunmadığı takdirde ikinci başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler tarafından yerine getirilmesini öngören 43. madde hükmünün bu davalarda da uygulanabilir nitelikte bir hüküm olduğunun içtihat olarak benimsendiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın belirsiz olduğundan söz edilemez.

17. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

IV. HÜKÜM

3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE 24/9/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Burhan ÜSTÜN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI