

BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ YÖNETİMİ ÜZERİNE

Prof. Dr. Sait GÜRAN (*)

Bundan on yıl önce, İmar ve İskân Bakanlığı'nın, Büyük İstanbul Nâzım Plân Bürosu, DPT ve OECD uzmanlarını ve öğretim üyelerini bir araya getirdiği "Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri"nde, somut verilerden yola çıkılarak işlenen temel konu: etrafı, her türlü hukuk çerçevesi dışında büyüyerek bir ölçüye ulaştıktan sonra müstakil belediyelere dönüşen, pek çoğu düzensiz köy-gecekondu yerleşimine sahip otuzu aşkın belediye ile kuşatılmış İstanbul şehrinde¹, idarî bünye açısından getirilebilecek yeniden düzenleme modelinin belirlenmesi idi².

Seminer'de, bir tür federatif yapılı Büyük İstanbul Belediyesi modelini öneren³ bildirinin sahibi olarak, 195 sayılı KHK⁴ ile vücut verilen ve 3030 sayılı kanunla⁵ kesinleştirilen Büyük Şehir Belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü, merakla, dikkatle gözden geçirdikten sonra, bu karmaşık, çetin ve çok faktörlü olayın üzerinde artıları ve eksileriyle düşünürken; İçişleri Bakanlığınca hazırlanan uygu-

(*) Prof. Dr. Sait Güran, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesidir.

1) Turgut CANSEVER : Büyük İstanbul Nazım Plân Çalışmaları; Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri, 1/3 (İmar - İskân Bakanlığı, 1974).

2) İd., 1-4.

3) Sait GÜRAN : Büyük İstanbul Bölgesindeki Mahallî İdarelerin Yapısı, Yönetimi ve İdarî Reform İhtiyaçları; Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri, 6/1-11 (İmar - İskân Bakanlığı, 1974).

4) RG. 23.3.1984 - 18350.

5) RG. 9.7.1984 - 18453.

lama Yönetmeliği yayımlanıverdi⁶. Hemen belirtelim ki, elliye maddeden oluşan bu Yönetmelik, maalesef, dayanağı 3030 sayılı kanuna aykırılıktan, Yönetmelikle düzenleme yetkisinin sınırlarını aşarak, Kanun Koyucunun alanına tecavüz etmeğe varan hükümleri içermektedir. Kanun Koyucunun kurduğu Büyük Şehir Belediyesi (BŞB) modelini, yer yer değiştirip bozan Yönetmelikte, öylesine aykırılıklar bulunmaktadır ki, bunların hukuken herhalde “yok” sayılması gerekir. Bu kısa incelemede, genelde giderek yaygınlaşan ve Yönetmelikte ziyadesiyle hissedilen bir düzenleme eğilimine, ve sanki Türk İdare Hukukunda yerleşmiş, kesin ilkeler ve başka yasalar hiç yokmuş gibi kaleme alınmış, İdarî Yargı'yla ilgili hükümlere değinilecektir.

İNCELEME KONUSU HÜKÜMLER

Birincisi: 3030 sayılı kanun, 20. maddesinde, BŞB'lerinin ve ilçe belediyelerinin bütçelerinin vali tarafından aynen veya değiştirilerek onaylanmasını öngörmüştür⁷. Valinin, bir *idarî vesayet* makamı olarak bu yetkiyi kullanmak suretiyle belediye “adına işlem yap-

-
- 6) Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 sayılı Kanununun Uygulanması ile İlgili Yönetmelik (RG. 12.12.1984 - 18603).
- 7) Madde 20: Büyük şehir belediye meclisi, ilçe bütçelerini kabul ederken; vali, büyük şehir ve ilçe belediye bütçelerini onaylarken; a) Bütçe metnindeki, kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya ve değiştirmeye, b) Belediyelerin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya veya kanunî yetki üzerindeki gelir tahminlerini normal ve kanunî haddede indirmeye, c) Yapılması görev olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya, d) Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri ve kesinleşmiş yönetim borçlarını eklemeye, e) Yıllık yatırım programlarının gerçekleştirilmesi için gerekli ödenekleri eklemeye yetkilidir.

Yapılan bu ekleme ve çıkartmalar dikkate alınarak bütçeler büyük şehir belediye meclisi veya vali tarafından denkleştirilir.

Vali tarafından yapılan değişikliklere karşı bütçenin büyük şehir belediyesine intikalinden itibaren 20 gün içinde büyük şehir belediye başkanınca görevli idarî yargı mercilerine itiraz edilebilir. İtirazlar idarî yargı mercilerince 30 gün içinde karara bağlanır.

ması, özerklik ve tüzel kişilik ilkeleriyle bağdaşmadığı için, çok ay- rık ve olağanüstü bir durumdur.”⁸ ve “ancak kanunlarla öngörülen hallerde ve şartlar uyarınca kullanılacak yetki”dir⁹. Bu hükmün esin kaynağı olan Belediye Kanununun 123. maddesi, valinin işle- mine karşı, Belediye Meclisinin, Danıştay önünde “*idarî yoldan itiraz- da bulunması*” yolunu¹⁰ açık tutmuştur. Danıştay’ın bu itiraz sonun- da vereceği karar, “genellikle idarî denetimin (vesayet) güvenceli biçimde yürütülmesi bakımından merkezî idareye konulmuş sınır- layıcı bir işlemdir... Bütün bu ve benzeri konularda Danıştay, *bir idare organı veya makamı* imişçesine idarî kararlar alır...”¹¹.

O halde, 20’nci maddedeki BŞB Başkanının valinin kararına “itirazını” ve “idarî yargı mercilerinin” yetkisinin niteliğini bu açık- lamaların doğrultusunda yorumlamak gerekir.

Diğer taraftan, uygulama yönetmeliğinin 39. maddesi, bütçeleri, idarî vesayet makamı valinin onayına bağlı tuttuktan sonra¹²; valinin onamaması, (kanunda değişiklik yapılması) halinde, BŞB Meclisine (kanunda Başkan) konunun yetkili idarî yargı mercii tarafından in- celenmesini istemek yetkisini tanımıştır.

Görülüyor ki, İçişleri Bakanlığı, yönetmelikle, bütçeye ilişkin ida- rî vesayet sürecinde kanunda bulunmayan yetki ve konu unsuru de- ğişiklikleri yaparken; kanundaki Anayasaya aykırı itiraz mekanizma- sını (idarî denetimin yetkili idarî yargı mercilerince yapılmasını) da muhafaza etmiştir.

İkincisi: İlçe ve BŞB Meclislerinin kararlarına, BŞB Başkanın bir “*iç idarî vesayet*” makamı işleviyle itirazını düzenleyen hüküm- lerdir.

8) Lûtfi DURAN : **İdare Hukuku Ders Notları**, 61 (İÜHF. yayını, 1982).

9) İbid.

10) İd. 169.

11) İd. 108; bakınız : **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, sf. 851-854 (Ankara 1968).

12) Madde 39 : 1) (a), (c) ve (d) fıkralarındaki bütçeye ilişkin ka- rarlar ile (g) fıkrasındaki hususlar Valinin onayı ile yürürlüğe girer. ...Meclisin onaya tâbi kararlarını Valiler bir hafta, İçiş- leri Bakanlığı da bir ay zarfında onaylamadıkları takdirde konu, Büyük Şehir Belediye Meclisinin tetkik talebi üzerine yetkili İdarî Yargı Merciiince 30 gün zarfında karara bağlanır. Bu karar kesindir.

Kanunun 14. maddesi, büyük şehir ve ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararların BŞB Başkanına gönderilmesini buyurduktan sonra; bunun devamını, Başkanın, ancak, konunun Meclislerce tekrar görüşülmesini istemesi ve 2/3 çoğunlukla ısrar halinde Meclis kararının kesinlik kazanması şeklinde düzenlemiştir.

Kanunda böylesine açık-kesin ifadeli satırların bulunmasına rağmen, aynı konuda Yönetmelik, bambaşka bir prosedür getirmekte hukuksal bir sakınca görmemiştir. Yönetmeliğin 42. maddesine göre, BŞB Başkanları Meclislerin kararlarını inceleyecekler; aynen veya değiştirerek onaylayacaklar ya da meclislere tekrar görüşülmek üzere geri göndereceklerdir. İdarî vesayet denetimi olduğu Yönetmelikte de kabul edilen bu yetkinin kullanılmasından sonra, değiştirerek onamada ilgili meclis, iadede 2/3 çoğunlukla ısrarla kesinleştirme halinde Başkan, yetkili idarî yargı merciine başvurabilecektir.

Buradaki aykırılıklardan birincisi, Yönetmeliğin, kanundakinden açıkça farklı ve aykırı yepyeni bir model getirmesidir. İkincisi, Belediye Kanununun 73 ve 97. maddelerinden esinlendiği anlaşılan yeni modelde, özellikle Meclisin de başvurabileceğini hatırlatarak belirtelim ki, madde 42'de başvuru sözcüğü ile ifade edilen itirazdır ve "bu itiraz kazaî bir müracaat veya dâva değildir... idarî mahiyette bir müracaattır ve... *idarî vesayet* murakebesini tahrik ve tesis etmektedir."¹³. Üçüncüsü, Kanun Koyucunun öngörmediği "idarî" itiraz ve inceleme görevinin "yetkili idarî yargı merciine" verilmesidir.

Bu yazının konusunu teşkil eden maddeleri ve ortaya çıkan aykırılıkları belirledikten sonra, bunların hukukî boyutlarını ve yansımalarını görelim.

YÖNETMELİKLE DÜZENLEME MESELESİ

Bilindiği gibi 1961 ve 1982 Anayasaları aynı hükümlerle, kamu tüzel kişiliğinin, kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak idarî tasarruflarla kurulmasını öngörmüş ise de; bunun yanında başka esas-

13) Lûtfi DURAN: Mahkeme İçtihatları Kronoği (Oral kararı), 33 İÜHF. Mecmuası, ayrı bası, 6 (1967).

ları da dikkatle koymuştur. Nitekim, mahallî idarelerle ilgili yeni 127'nci maddede "Kanunla düzenleme" ilkesi, 2'nci fıkrada kuruluş, görev ve yetkiler yönünden açıkça ifade edilmiş; 3'ncü fıkrada "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçiminin kanunla getirilebileceği" kesin bir dille belirtilmiş; 5'nci fıkrada ayrıca tanımı da verilen "idarî vesayet" denetiminin usulünün kapsam ve içeriğinin ancak kanunla düzenlenebileceği açıklanmıştır. Diğer taraftan, yeni 124'ncü madde, yönetmeliklerle ancak, kanunların uygulanmasını sağlamağa yönelik "*tamamlayıcı-ikincil*" hükümlerin konmasına müsaade etmiştir¹⁴. O halde, özellikle Büyük Şehir Belediye yönetiminin hukukî statüsünü çatarken ve idarî vesayet denetiminin modelini, mekanizmasını kurarken, bunlar, kesinlikle 3030 sayılı kanunda yapılmalıdır. 3030/23'e veya 10'a dayanarak çıkarılacak uygulama yönetmelikleri ile bu düzenlemeler gerçekleştirildiğinde, bu tutum ve davranış, Kanun Koyucu'nun "*fonksiyonunun gasbı*" teşkil eder. Ancak, TBMM tarafından bu konuların kanunla "esaslı şekilde" işlenmesinden sonradır ki İçişleri Bakanlığı, Yönetmelikle, kanuna aykırı olmayan, aşır taşmayan veya pratik bakımdan mümkün ya da düzenleme tekniği yönünden isabetli, elverişli olmayan "*tamamlayıcı-ikincil*" hükümler getirebilir.

Bu açıklamalara dayanarak, 3030 sayılı kanunun uygulanmasına ilişkin Yönetmeliğin değindiğimiz hükümlerinin, Türk İdare

14) "Şu halde Anayasanın 112/3 üncü (1982'de madde 123/3) maddesiyle kanun koyucuya, kamu tüzel kişiliği kurmak hususunda bahsedilen yetki devri imkânı, ancak müteakip maddelerde yer almamış olan ademî merkeziyet idarelerinin teşkil ve tanzimi bakımından icra ve İdare makamlarına tam bir selâhiyet tevfizini tazammun edebilir... Buna karşılık, Yürütmenin bir kısım ademî merkeziyet (belediye) idareleri ... hakkında tanzim selâhiyetini kullanabilmesi için ... müdahale yetki, şart ve şeklinin kanunda açıkça belirtilmesi zarurîdir. Çünkü bu idare (ler) ... kanunî statülerle techiz edilmek lâzım ve ancak sarıh kanunî hükümler çerçevesinde idarî kaide - tasarruflarla düzenlemek mümkündür". Belediyeler, "Anayasada yer alan unsurları ile teminat hükümleri birer kanunla **esaslı şekilde** tanzim edilmek, diğer hususları tüzüklere ve ... yönetmeliklere bırakılmak gerekir." Lûtfi DURAN: İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları, 30; İÜHF. Mecmuası, 478, 492 (1965).

Hukukunun ve Anayasanın buyurucu koşulları bilinmiyor veya dikkate alınmalarına gerek duyulmuyormuş izlenimini yaratan bir yaklaşımla kanunu aşan değiştiren, Kanun Koyucunun tercihlerini gözardı eden maddelere yer vererek fonksiyon gasbının tartışmasız örneğini teşkil ettiğini söyleyebiliriz.

Bu başlık altında cevaplandırılması gereken bir nokta da, kanundan böylesine sapma ve ayrılma gösteren yönetmeliğin iptal edilene kadar bağlayıcı olup olmayacağıdır. İçişleri bakanlığının yaptığı yönetmeliğin incelediğimiz maddelerinin, açıkladığımız nedenlerle, TBMM'nin tekelindeki yasama yetkisinin "gasbı" teşkil ettiğini saptadığımızı göre, vereceğimiz cevap, anılan yönetmelik hükümlerinin "yokluk" ile malûl bulunduğu, hukuk açısından "hiç doğmamış" sayıldıkları, ilgililer hakkında herhangi bir bağlayıcılık taşımadıkları ve sonuç yaratmadıklarıdır. Daha somut bir deyişle, ele aldığımız maddelerin işlediği konularda, yönetmelik değil, 3030 sayılı yasa uygulanacaktır.

Yönetmelikle düzenleme meselesinin kapsamına giren bir husus da, *Yargı alanının* yönetmelikle düzenlenip düzenlenemeyeceğidir. Yönetmeliğin 42. maddesi, yasal dayanaktan da yoksun şekilde, idarî yargı mercilerine yeni bir görev yüklemiştir. İster yargısal, ister yönetsel, isterse danışma niteliğinde olsun, Yargı yerlerinin görev ve yetkilerinin "ancak kanunla" belirlenebileceği, Anayasanın 142. maddesinden itibaren yer yer vurgulanmıştır. Bağımsız Yargı'nın Anayasa sistemi içindeki yeri ve işlevi öylesine doğal bir özellik yaratır ki, Yargı alanı, (kuruluş, görev, yetki, işleyiş, yargılama usulleri ve yargıçlarla savcılarının meslekî statüleri, değil tüzük ve yönetmeliklerle, kanun hükmünde kararnamelerle bile düzenlenemez. Aksi halde, Anayasanın temel taşlarından kanunî (doğal) hâkim ilkesinden başlayarak, Yürütme'ye yasaklanmış pek çok konu, geçici bile olsa, Yürütme'ye terkedilmiş olur ki, 1982 Anayasasının -ve de 61'in- buna izin verdiğini söylemek olanaksızdır.

Öte yandan, bilindiği gibi Türk İdare Hukukunun temel ilkelere bir diğeri de, İdarî Yargı'nın, denetlediği faal İdare'den ve Yürütme'den bağımsız olması, tasarruf alanı dışında bulunmasıdır. Bu nedenle, Yönetmeliğin 42. maddesindeki hükümlerin İdarî Yargı'ya ilişkin "görevlendirmeler" teşkil etmesi, fonksiyon gasbını daha da açığa çıkartıp ağırlaştırmaktadır.

YETKİLİ İDARİ YARGI MERCİLERİ NERESİDİR?

Gerek 3030'un 20. maddesi, gerekse Yönetmeliğin 39 ile 42. maddeleri "yetkili idarî yargı mercileri" derken, hiç kuşkusuz Danıştay'la birlikte idare mahkemelerini kasetmektedir. Yalın mantıkla düşünülduğünde, eğer Kanun Koyucunun amacı, bu terimle Danıştay'ı ifade etmek olsaydı, bunu böyle yazardı. Demek ki, düşünülen, Danıştay ve bölgelerdeki idare mahkemeleridir.

İncelediğimiz hükümlerdeki itiraz mekanizmasını harekete geçirme yetkisinin Belediye Meclisine de tanınmış olmasına dikkati çekerek hatırlatalım ki, idarî yargı mercilerince yapılacak denetim idarî vesayet denetimi, verilecek karar idarî bir karardır.

1982 Anayasası, hiç bir maddesinin, hiç bir cümlesinde, idarî yargı mercilerine daha doğru kelimelerle idare mahkemelerine, Türk Ulusu adına Yargı yetkisini kullanarak, idarî dâvaları çözümlerken başka bir yetki tanımamış, görev yüklememiştir. Özellikle Anayasanın 155. maddesinin birinci fıkrasında bu mahkemelerin sadece yargı kararı vereceği açıkta görülmektedir. İşte, Anayasanın, yargısal işlevi yanında, 155/2 ile idarî işlevler de verdiği tek istisna Danıştay'dır. Nitekim, İdarî Yargı düzenini oluşturan 2575, 2576 ve 2577 sayılı kanunlar da, Danıştay dışında hiç bir mahkemeyi böyle bir yetkiyle donatmamıştır.

Bu itibarla, idarî iş görmek veya mütalâa vermek imkânları bulunmayan idare mahkemelerini de kapsar bir ifade kullanarak, bunları, ayrıca "idarî denetim ve karar mercii" yapan kanun ve yönetmelik hükümleri Anayasaya aykırıdır. Buradaki aykırılık, bu defa, idare fonksiyonunun yargı mercilerince gasb edilmesi şeklinde belirmektedir. Ancak, kanunun Anayasaya aykırılığı halinde, sakatlığın derecesi ne olursa olsun, Anayasa iptal yaptırımını öngördüğünden, 3030'un 20. maddesinin anılan hükmü ile, bununla bağlantısı nedeniyle Yönetmeliğin 39. maddesinin salt idarî yargı mercileri cümleciği varlığını sürdürecektir. Yönetmeliğin 42. maddesinde idare mahkemelerine idarî denetim yetkisi tanıyan kısım, bu cihetten de yoklukla malûl sayılacak ve idare mahkemeleri bu hükme dayanarak yapılan itirazları incelemeyen reddedeceklerdir.

Büyük şehir belediyelerinin yönetimi konusuyla epeydir ilgilenen bir idare hukukçusu ve idare bilimcisi olarak, gönül isterdi ki, ilk defa BŞB uygulamasına geçilirken, bunların hukukî statüsünün düzenlenmesi aşamasında, konu biraz daha incelenseydi, yasa ve yönetmelik metinleri oluşturulurken Anayasanın ve Türk İdare Hukukunun temel ilkeleri dikkate alınarak hareket edilseydi.

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE KADAR ZONLAMA İLKELERİNİN EVRİMİ

Çev. Dr. Ergun GÜRPINAR (*)

I (**)

Şehir ve bölge planlamalarının anlamı, önemli ihtiyaçların giderilmesi ve ciddi ve süreklilik getirecek sorunları azaltmak amacı ile ortaya çıkartılmıştır. Bugüne kadar yöreler, bölgeler üzerinde yapılan planlama ve plancılık hakkında yapılan eleştiriler de göz-önüne alınmalıdır.

Örneğin, Pennsylvania ve Illinois'de planlı zonlama adı altında ortaya çıkan yeni bir sistem oluşturulmuş ve yıllardır planlama konusunda ortaya çıkmış olan problemleri çözmeye yöneliktir. Ancak zonlama olayını anlayabilmek için zonlamanın tarihçesine kısa bir göz atmak gerekir. Bilindiği gibi, ilk zamanlarda planlanmış bölgeler az sayıda olmakla beraber, planlanmış yöreler ve alanlar arasında da bölünmeler, karmaşıklıklar ortaya çıktığını görmekteyiz, dolayısıyla bölgelerarası ilişkilerde planlama eksiklikleri açıkça görülmektedir. Zonlama haritalarına bakıldığında ilk olarak 20 yıl kadar önce yapılmış olan planların ne dereceye kadar uygulandığı ve yapılan planlamanın ne dereceye kadar etkili olduğu incelenmelidir. Ayrıca planlanan ve gerçekleşen şehirleşme hızları da göz-önünde tutulmalıdır.

Kırsal alanlardaki zonlama haritalarına baktığımızda daha basit olduğunu görürüz. Şehirleşme alanlarındaki zonlama haritaları

(*) Dr. Ergun Gürpınar, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi öğretim görevlisidir.

(**) Orijinal metin için bakınız: American Society of Planning Officials Dergisinin, Kasım 1977 sayılı, sf. 18-21.