

## MAHALLE YÖNETİMİ VE GELECEĞİ

### *Neighborhood Administration and It's Future*

**Özcan ERDAGÖZ \***

#### ÖZET

Mahalle, toplumsal yapı içinde insanların bir arada yaşadıkları en alt yönetim kademesidir. Mahalle, insanların sosyalleşmesi, bireylerin birbirleriyle yakın iletişim kurması gibi birtakım işlevleri görmeyi yanı sıra devlet-vatandaş arasındaki birtakım yönetim ilişkilerinin kurulmasını da sağlamaktadır. Mahalle ve yönetimi Osmanlı-Türk devlet geleneğinde de köklü bir yere sahiptir. Sağlam tarihi ve toplumsal kökleri olan ve gerek bireyler arasında gerekse de devlet yönetimi alanında birçok fonksiyon eden mahalle yönetimi, günümüzde yavaş yavaş önemini yitirmeye başlamıştır. Özellikle, büyükşehirlerin ve büyük ölçekli mahallelerin kurulması ile birlikte, mahalle ve yönetimi, kendisinden beklenen faydayı sağlayamaz duruma gelmiştir. Mahalle ve yönetimine ilişkin yasal mevzuatın günümüz koşullarında yeniden düzenlenmemesi de mahalle kurumunun önemini yitirmesine sebep olmaktadır.

Bu çalışmamızda, öncelikle, mahalle ve yönetiminin tarihi gelişimi ve kökleri incelenecek, akabinde ülkemizdeki yasal düzenlemeler ile ulusal ve uluslararası alandaki çalışmalar ele alınacak ve son olarak da mahalle ve yönetiminin etkinleştirilmesine ilişkin birtakım önerilerde bulunulacaktır.

**Anahtar kelimeler:** mahalle, mahalle yönetimi, yerinden yönetim, mahalle kurumunun etkinleştirilmesi.

#### ABSTRACT

A neighborhood is the lowest geographical region of a local government in which the citizens live. Neighborhood provides a kind of environment for the people that they become more socialized in, beside that it plays an essential role on constitution of an administrative relationship between citizen and state. Neighborhood and its administration has a significant role in Ottoman-Turkish state lore. As a matter of fact that this local administrative structure, that has some deep roots on the society in terms of its history and tradition functioning as a governmental body, has started to lose its importance by stages in the recent times. In particular, with the establishment of metropolises and huge neighborhoods, these smallest administrative bodies have turned into an unsuitable means that no longer provide any expected utility for the societies. The neglect of the

---

\* HSYK Müfettişi, ozcan\_erdagoz@hotmail.com



promotion of their legal bases contributes the process that neighborhoods lose their significant.

In this study, initially historical development and origin of the neighborhood and it's administration will be analyzed, then relevant legal provisions in Turkey and national and international studies in this scope will be examined. At the last phase with regard to the advancement of neighborhood and it's administration some recommendations is going to be presented.

**Keywords:** Neighborhood, Neighborhood Administration, decentralization in management, advancement of the neighborhood organization.

\*\*\*

## GİRİŞ

Mahalle, insanların topluluk halinde yaşadığı en küçük yaşam birimi ve alanıdır. İnsanlar, bu yaşam alanında kimlik kazanır, sosyalleşir ve bir takım davranışlar kazanırlar. Mahalle, aynı zamanda, yönetsel açıdan da insanların yönetime katılabilecekleri en alt birimdir. Şayet bu birim işlevleştirilebilirse demokrasiyi sağlayabilecek bir ortam doğacaktır. Zira demokrasinin en temel aracı olan katılım, en alt kademe olan mahallede daha kolay sağlanabilir. Kişilerin yönetime katılmasıyla birlikte de şüphesiz demokrasi adına çok önemli bir aşama kat edilmiş olur.

Mahalle yönetimlerinin en önemli işlevi, yetkisi çerçevesinde, mahalle sakinlerinin taleplerini karşılamak; bu talepleri karşılayamadıkları takdirde ise üst birimlere iletmek olmalıdır. Günümüz mahalle yönetiminin bu işlevi yerine getirecek bir yapıya sahip olup olduğunu söylemek gerçekten zordur.

Bu çalışmamızda öncelikle mahalle kavramı, tarihi kökleri, ülkemizde mahalle teşkilatı incelenecek, akabinde uluslar arası belgelerde mahalle kurumu ile ilgili çalışma ve düzenlemelere değinilecek ve son olarak da genel bir değerlendirme ve mahalle kurumunun etkinleştirilmesine yönelik öneriler ifade edilmeye çalışılacaktır.

## I. MAHALLE KAVRAMI

Türk Dil Kurumu sözlüğünde “mahalle” kısaca bir şehrin, kasabanın veya büyükçe bir köyün bölündüğü parçalardan her biri olarak tanımlanmaktadır<sup>1</sup>. Birbirine yakın olarak yaşayan bireylerin doğal bir yaşam birlikteliği oluşturduğu ve ayrıca temelinde siyasi, idari, tarihi ve aidiyet esasının bulunduğu

<sup>1</sup> <http://www.tdk.gov.tr> (Erişim tarihi:08/11/2012)



toplumsal birtakım özellikleri içeren yerleşim birimi olarak da tanımlanan<sup>2</sup> mahalle bireylerin belirli büyüklükteki bir fiziki mekanı paylaştıkları alan olarak da ifade edilebilir. Bu alanda mahalleliler, kolayca ulaşabilecekleri park, okul, dernek, lokal, ibadethane, alışveriş mekanları gibi belirli ortak yerlerde karşılaşır veya bir araya gelirler ve buralarda sosyal birtakım ilişkiler ikame ederler. Bu da insanlar arasında bir ortak yaşama bilincinin gelişmesine zemin oluşturur. Gerçi özellikle teknolojinin geliştiği, bireysel yaşama duygusunun yaygın hale geldiği, insanların binalar içine sıkıştığı ve aynı apartmanda yaşayan insanların dahi birbirlerini tanıyamaz ve bir birleriyle iletişim kuramaz hale geldiği günümüz şehir yaşamında, mekânsal anlamda bir yakınlık olsa da insanların birbirlerine yakın ortak alanlarda dahi sıcak mahalle birlikteliği ve komşuluk ilişkisi oluşturabildiklerini söylemek güçtür.

Mahalle ile ilgili yasal düzenleme esas olarak, 10/04/1994 tarih ve 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, bu Kanun kapsamında hazırlanan 04/04/1945 tarihli Tüzük ve 03/07/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bulunmaktadır. 4541 sayılı Kanun'da mahallelerin şehir ve kasabalarda kurulacağı belirtilmekte ve genel olarak mahalle yönetiminin görevleri düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'da ise, mahalle tanımının yapıldığı 3/d maddesi ile genel olarak mahallelerin nasıl kurulup kaldırılacağına ve mahalle yönetiminin nasıl oluşacağına ilişkin 9. madde bulunmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un 3/d maddesine göre mahalle, *“belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birimi”* ifade eder. Maddeye bakıldığında komşuluk ilişkisine vurgu yapıldığı görülmektedir.

Mahalle, kent ve kasabalarda belediye sınırları içinde yer alan ve belde hizmetlerinin yürütülmesine yardımcı olan bir yönetim birimidir<sup>3</sup>.

Topluluk halinde yaşanan hemen her yerde, her insan bir tür “mahalle”de yaşamaktadır. İnsanların “ev” veyahut “yuva” olarak nitelendirdikleri şey de genellikle küçük bir alan, bir konut

<sup>2</sup> L. Mumford, “The Neighbourhood and Neighbourhood Unit” The Town Planning Review, 1954, C. XXIV, N. 4, s. 256-270. (aktaran: Adalet Bayramoğlu Alada, “Dönüşüme Açılan Kapı: Mahalle” Yerel Yönetimler Sempozyumu, 01-02/11/2000 s. 149.

<sup>3</sup> Ulusoy, Ahmet/Akdemir, Tekin, Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye, Ankara 2010, s. 61.



kompleksi, küçük bir kırsal yerleşim birimi olan ve çoğu kez “mahalle” olara isimlendirilen kavramdır<sup>4</sup>.

Yerel sohbet, konuşma ve tartışmanın merkezi olması sebebiyle mahalleler demokratik toplumun da temelini oluştururlar. Siyasal ve toplumsal bilinç en alt toplumsal yaşam alanı mahallede oluşur<sup>5</sup>.

En alt yaşam alanı olmasının ve komşuluk ilişkisinin bir sonucu olarak, mahallelerde, insanlar daha kolay sosyal dayanışma ve yardımlaşma faaliyetinde bulunabilir ve bu şekilde sosyal yardımlar daha gerçekçi olarak yerini bulabilir. Zira yukarıda da ifade edildiği gibi ortak alanda yaşandığı için insanlar birbirlerini daha yakından tanıma fırsatı bulur. Bu çerçevede, gerek maddi gerekse manevi anlamda ihtiyaç sahibi insanlar çok daha kolay tespit edilebilir.

## **II. YERİNDEN YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM KAVRAMI AÇISINDAN MAHALLE VE YÖNETİMİ**

Yerel yönetim olgusu, yerinden yönetim ilkesinin bir sonucudur. Adem-i merkeziyet olarak da adlandırılan yerinden yönetim, merkezi idarenin tekelinde bulunan yasama, yargı ve yürütmeye ilişkin olan ve yerel nitelik taşıyan<sup>6</sup> bir kısım kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir<sup>7</sup>. Bu şekilde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip idari kuruluşlar, merkezi yönetimden ayrı kararlar alıp uygulayabilmektedirler<sup>8</sup>.

Yerinden yönetim ilkesi, hem siyasal hem de idari alanda tezahür edebilmektedir<sup>9</sup>. Şöyle ki, siyasal amaçlı yerinden yönetim anlayışında, merkezi idare yasama, yargı ve yürütmeye ilişkin bir kısım yetkilerini, daha az yetkili bir otoriteye devretmekte ve bu şekilde karşımıza federal devlet olgusu çıkmaktadır<sup>10</sup>. Dolayısıyla, üniter devlet yapısında, siyasal anlamda adem-i merkeziyet söz konusu olmaz. Şayet, sadece yürütmeye ilişkin bir kısım yetkiler devredilmişse, bu durumda, karşımıza idari amaçlı adem-i merkeziyet çıkmaktadır. İşte mahalli idareler, idari yönden adem-i

<sup>4</sup> Yıldırım, Selahattin, Yerel Yönetim ve Demokrasi, 1993, s. 117.

<sup>5</sup> Yıldırım, s. 117.

<sup>6</sup> Nadaroğlu, Halil, Mahalli İdareler, 1998, s. 20.

<sup>7</sup> Tortop, Nuri/Aykaç, Burhan/Yayman, Hüseyin/Özer, M. Akif, Mahalli İdareler, Ankara 2008, s. 98.

<sup>8</sup> Ulusoy/Akdemir, s. 53.

<sup>9</sup> Ulusoy/Akdemir, s. 53.

<sup>10</sup> Nadaroğlu, s. 20.



merkeziyetin bir sonucudur<sup>11</sup>. Ülkemizde de üniter devlet yapısı olduğundan adem-i merkeziyet uygulanmaktadır.

Acaba mahalle bir yerel yönetim (mahalli idare) birimi midir? Hemen söylemek gerekir ki bir ülkenin anayasal düzeni, yerinden yönetime imkan tanımıyorsa, o ülkede mahalli idarelerin varolması da düşünülemez. Bu çerçevede, Anayasamıza baktığımızda, “mahalli idareler” başlığını taşıyan 127. maddesinde mahalli idarelerin il özel idaresi, belediye ve köy olarak düzenlendiği, mahallenin ise, mahalli idare birimi olarak sayılmadığı görülmektedir. Ayrıca, bir idari birimin mahalli idare olarak tanımlanabilmesi için a) tüzel kişiliğe, b) ayrı malvarlığı ve bütçeye, c) seçimle işbaşına gelen karar organlarına, d) sınırlanmış da olsa bir özerkliğe sahip olması gerekir<sup>12</sup>.

Mahalle, anayasal sistemimizde müstakil bir yönetim birimi olarak düzenlenmemekle birlikte belediyeler altında örgütlenmiştir<sup>13</sup>. Mahallenin kuruluşunu düzenleyen Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde, mahalle, bir idari birim olarak nitelendirilmekte ve fakat tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Yapısına genel olarak bakıldığında ise mahalle yönetimi mahalli idarelere benzemektedir<sup>14</sup>.

Ayrıca 4541 sayılı Kanun'un 5. Maddesinde, mahalle organlarının, seçimle işbaşına geleceği ve yine aynı Kanun'un 34. Maddesinde, mahalle yönetiminin, vatandaşların kendi özlük işlemlerine esas olacak nitelikte olmak üzere, görülecek hizmetlere karşılık olarak, ilgili iş sahiplerinden harç alabilecekleri belirtilmektedir. Mahalledeki muhtarlık kurumu, görevlilerinin birçoğunun merkezi idare adına yürütülen görevler olması, mahalle muhtarlarının merkezi idare hiyerarşisine tabi vali ve kaymakamlara bağlı memurlar olarak görülmesi<sup>15</sup> bakımından merkezi idareye yakın olmakla birlikte, gerek seçimle işbaşına gelen organları ve birtakım gelirleri gerekse de ifa ettiği görevler açısından yerel halkla tesis edilen yoğun ilişkiler ve gündelik yaşam pratiğinin bir getirisi olarak, anayasal açıdan olmasa da doğal olarak, aslında, mahalli idare birimi niteliğinde tezahür etmektedir<sup>16</sup>. Gerçi, mahalle yönetimin gördüğü

<sup>11</sup> Tortop/Yayman/Özer, s. 99; Nadaroğlu, s. 20.

<sup>12</sup> Nadaroğlu, s. 17.

<sup>13</sup> Günday, Metin, İdare Hukuk, 2003, s. 437; Gözler, Kemal, İdare Hukuk, Cilt I, 2003, s. 457.

<sup>14</sup> Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt I, Ankara 2001, s. 275.

<sup>15</sup> Ulusoy/Akdemir, s. 62.

<sup>16</sup> Bayramoğlu Alada, s. 161.



hizmetlere yönelik harç alması da bugünkü uygulamada, onun mali özerkliğine bir gösterge olmaktan uzaktır. Zira mahalle yönetimleri günümüzde 4541 sayılı Kanun'un 32. maddesinde sayılan birtakım görevler karşılığında aldığı harçların birçoğunu artık alamamaktadırlar. Çünkü başta nüfusla ilgili işlemler olmak üzere muhtarlık işlemlerinin birçoğunu merkezi idarenin kendisi üstlenmiş olup muhtarlıkların varlığı artık sembolik olmaktan öteye geçmemektedir. Dahası, muhtarlıklar, bu gelirlerden mahrum olduklarından artık, muhtarlık işlerinin yürütülmesi için gerekli olan kira, ısıtma aydınlatma ve hizmetçi ücreti gibi birtakım zorunlu ihtiyaçlarını da karşılayamayacak hale gelmişlerdir.

### III. MAHALLE VE YÖNETİMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

#### A. Osmanlı Döneminde Mahalle ve Yönetimi

Bugünkü yasal mevzuatımızda her ne kadar mahalle kurumu bir yerel yönetimi birimi olarak kabul edilmemiş ve işlevsiz hale getirilmiş mevcut haliyle, kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getiremiyor ise de; tarihi köklerimize baktığımızda, mahalle kurumunun, Osmanlı-Türk kentlerinde köklü bir yerinin olduğu söylenebilir.

Mahalleler klasik dönem Osmanlı kentlerinde, vakıf ve esnaf örgütleriyle birlikte üçlü kurumsal yapının en önemli ayağını oluşturmaktaydı<sup>17</sup>. Başka bir ifadeyle, mahalleler, vakıf ve esnaf örgütleri ile birlikte Osmanlı-Türk kentinin toplumsal ve idari örgütlenmesinin en alt basamağını oluşturmaktaydı<sup>18</sup>. Bu haliyle mahalle, devlet açısından politik, iktisadi ve toplumsal dayanak noktalarından biriydi. Mahallede mukim olan ve vergi yükümlüsü olan insanlar, mahallelerin resmi kayıtlarında tek tek isimleri zikredilmekle denetim altında tutulmaktaydılar<sup>19</sup>.

Klasik dönem Osmanlı toplumunda mahalle olgusu, birbirini tanıyan, birbirinin davranışlarından sorumlu ve sosyal bir dayanışma içinde olan topluluğun yaşadığı,<sup>20</sup> mescit veya kilisenin etrafında toplanmış, genellikle homojen bir kültürel

<sup>17</sup> Bayramoğlu Alada, s. 158.

<sup>18</sup> Aydın, Halil İbrahim, Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler, Ankara 2004, s. 205.

<sup>19</sup> Bayramoğlu Alada, s. 159.

<sup>20</sup> Ergenç, Özer, Osmanlı Şehrindeki "Mahalle"nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine, Osmanlı Araştırmaları, Cilt IV, s. 69.



yapıya sahip,<sup>21</sup> meydanı, çeşmesi, mektebi, külliyesi, pazarı ve hatta hamamı ile sosyal bir bütün niteliği taşıyan bir yaşam alanını ifade etmekteydi<sup>22</sup>. Bireysel açıdan mahalle, bireylerin toplumsal bir kimlik kazanabildiği, aidiyet kurabildiği bir alanken, yerel topluluk ve örgütlenme açısından ise gelişmiş bir işbölümü içinde çekirdek bir yapıyı ifade etmektedir<sup>23</sup>. Bu yapı içinde dayanışma ve paylaşma kültürü ön plana çıkmakta olup, bu dayanışma ve paylaşma, insanların ikili ilişkiler çerçevesinde, birbirlerine yardım etmesi veya Avrız Akçası Sandığı gibi ortak mali kurumlar yoluyla gerçekleştirebildiği gibi, bazen de ortak kamu mallarının korunması, idaresi ve düzenlenmesi yoluyla sağlanabiliyordu<sup>24</sup>.

Mahallelerin büyüklükleri konusunda, kesin bir kural olmamakla birlikte, insanların yüz yüze olan temaslarını ve komşuluk ilişkilerini ortadan kaldırmayacak şekilde 5 ila 100 haneden oluşturulurdu<sup>25</sup>.

19. yüzyılın yönetim reformlarıyla tanınan mahalle kurumu, klasik dönem (16-17.yy.) Osmanlı toplumunda iktisadi, idari ve mali yönden kendi içinde kapalı bir birimdi ve bu dönemde, mahallelerde aynı din ve dilden insanlar bir arada yaşamış olup, mahalleler isimlerinden başka yaşayan insanların diniyle de resmi kayıtlara şerh edilmişti<sup>26</sup>. Mahalle yaşamının, sınıf ve statü farklarıyla biçimlendirilmemiş olduğu klasik dönem Osmanlı kentlerinde aynı mahallede, bir paşanın konağının karşısında basit bir evkaf katibinin aşıboyalı evi bulunabilir; boyacı, ekmekçi, berber, kalaycı gibi çok farklı mesleklerden insanlar, rütbe-kimlik veya etiket farklılıklarına rağmen her gün birbiriyle muhatap olurlar, aynı kahvehanede veya mescitte toplanıp görüşürler, bu şekilde birlikte bir yaşam sürdürürlerdi<sup>27</sup>.

Mahalleye dışarıdan gelip yerleşmek de kolay değildi. Zira bir kişinin mahalleye yerleşebilmesi, o dönemde mahalle sakinlerinden birinin ve mahalle imamının söz konusu kişinin

<sup>21</sup> İnalçık, Halil, "İstanbul: An Islamic City", Journal Of Islamic Studies, Volume 1, 1990, s. 13-15; (aktaran: Bozlağan/Demirkaya, s. 133.)

<sup>22</sup> Eryılmaz, Bilal, Kamu Yönetimi, 3. Baskı, İstanbul 1997, s. 34.

<sup>23</sup> Bayramoğlu Alada, s. 159.

<sup>24</sup> Bayramoğlu Alada, s. 159.

<sup>25</sup> Faroqhi, Suraiya, Osmanlı Kültürü ve Gündelik Yaşam, 1997, İstanbul, Tarih Vakfı, Yurt Yayınları, s. 165; (aktaran: Bozlağan/Demirkaya, s. 134.)

<sup>26</sup> Ortaylı, İlber, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, Ankara 2000, s. 106.

<sup>27</sup> Bozlağan/Demirkaya, s. 133; Ortaylı, s. 107.



güvenilir, dürüst, ahlaklı bir insan olduğuna dair kefil olmasına bağlıydı<sup>28</sup>. Böylece, mahallede bir otokontrol sistemi oluşturulmuş ve aynı zamanda faili belirlenememiş bir olayın açıklığa kavuşturulmasında mahalle halkı toptan mesul tutulmuştu<sup>29</sup>. Muhtemelen bu şart, mahalleye gelecek kişinin mahallenin dini, sosyal vb. yapısına uygun olup olmama, mahalledeki insanların huzur ve güvenliğini olumsuz yönde etkileyip etkileme gibi birtakım nesnel gerekçelere dayanıyordu. Özellikle, insanların kayıtsız şartsız istedikler yere giderek, çoğu kez gittikleri mahalde bulunan resmi kurumlardan dahi habersiz olarak, orada yaşamaya başlaması, bugün dahi toplumumuzda, özellikle güvenlik alanında, birtakım sorunlara yol açabilmektedir. Dolayısıyla yukarıda anlatılan ve yüzyıllar önce uygulanmış olan bir kurumun aynısının, bugünkü mahalle sistemimizde aynı araçlarla uygulanmasa da farklı araçlarla geliştirilerek uygulanması, toplum güvenliği ve huzuru için bir fayda sağlayabilir.

Bu dönemde mahalle sakinleri, mahallenin huzurunu bozan kişilerin mahalleden çıkarılmasını da kadı'dan talep edebiliyorlardı<sup>30</sup>.

19. yüzyılın ilk yarısına kadar mahalle imamları, hahamlar ve papazlar, mahallenin yönetiminden dolayı üst yönetime karşı birinci derecede sorumlu kişiler olup, kadılarca belirlenen<sup>31</sup> ve padişah beratı ile atanan imamlar, beldenin mülki ve idari amiri olan kadıların; haham ve papazlar ise sırasıyla hahambaşı ve patrikhanenin temsilcisi konumundaydılar<sup>32</sup>.

Vergi toplama gibi idareye ait birtakım görevleri yerine getirmekle mesul bulunan imamlar, mahalle topluluğunun başı konumunda olup, bir kimsenin mahalleye yerleşmesi gibi mahallede olan her şey onun iznine bağlıydı<sup>33</sup>. Ayrıca, imamlar nüfus işlemleri, doğum-ölüm, evlenme-boşanma ve yer değiştirme vb. işlemleri de yerine getirdiği gibi, mahalleye girip çıkanlar, mahalle halkını huzursuz edecek şekilde uygunsuz davranışta bulunanlar, içki

<sup>28</sup> Ulusoy/Akdemir, s. 151; Ortaylı, s. 107; Bayramoğlu Alada, s. 159.

<sup>29</sup> Kazıcı, Ziya, "Osmanlılarda Mahalle İmamları ve Yerel Yönetim İlişkisi", İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, Cilt I, Editörler: Vecdi Akyüz, Seyfettin Ünlü, İstanbul 1996, s. 441.

<sup>30</sup> Kazıcı, s. 442.

<sup>31</sup> Bozlağan/Demirkaya, s. 134.

<sup>32</sup> Ortaylı, s. 107.

<sup>33</sup> Ortaylı, s. 107.





içip sarhoş olanlar, cemaatle kılınan namaza iştirak etmeyenler, açıktan oruç yiyenler gibi birtakım asayişe ilişkin veya dini nitelikte olan emirleri ihlal edenler de imamlar tarafından takip edilir ve gereken önlemler alınarak cezalandırılmaları yoluna gidilirdi<sup>34</sup>.

Osmanlı sisteminin merkezileşme yönünde yeniden yapılanma dönemi olan 19. yüzyıl, mahalle kurumunda da birtakım köklü değişimlere yol açmıştır<sup>35</sup>. II. Mahmut dönemi (1808-1839) reformlarıyla birlikte kadıların imamlar üzerindeki hiyerarşisi yavaş yavaş kalkmaya başlamıştır. Reformlarla birlikte yeni kurumsal yapılar olarak muhtarlık ve ihtiyar meclisi<sup>36</sup>, ilk önce 1829'da İstanbul'da, sonrasında ise diğer Osmanlı kentlerinde uygulamaya başlandı<sup>37</sup>. İlk önce İstanbul'da kurulmasının sebebi, Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla ortaya çıkan güvenlik sıkıntısı ve birtakım beledi hizmetlerin yerine getirilememesiydi. Çünkü Yeniçeri Ocağı'na bağlı subaylar ve mahallelerdeki yeniçeri kolluklarının, kentlerde güvenlik hizmetleri ile beledi birtakım hizmetleri yerine getirilmesinde görevleri vardı. İşte Yeniçeri Ocağı 1826 yılında II. Mahmut tarafından kaldırılınca, bu hizmetleri yerine getirmek için yeni bir kamu gücüne ihtiyaç duyuldu<sup>38</sup>. Vak'anüvis Ahmed Lütfi Efendi'ye göre; 1827 yılında Eyüp, Galata, Üsküdar ahalisinin nüfus sayımı yapıldı. Bunun üzerine nüfus artışının, işsizlik ve serseriliğin önlenmesi için şehre giriş çıkışların kontrol altına alınmasına karar verildi. Bu dönemde, imamların gelen-gidenlerin (geçici oturanların) mürur tezkirelerini kontrolde (amaç şehirlere akını önlemek) ihmal ve usulsüzlüklerinin görülmesi üzerine imamların müsamaha edip göz yummaması için her mahalleye, imamların yanına iki tane de muhtarın tayin edildiğini görmekteyiz<sup>39</sup>. Bu şekilde imamların yetkilerinin muhtarlarla paylaştırıldığını ve imamların aynı işi yapan muhtarlar tarafından denetlendiğini anlıyoruz.

1829'da ilk olarak, İstanbul'da kurulan ve sonrasında imparatorluğun diğer bölgelerine yayılan ilk muhtarlık örgütünün, seçimle mi yoksa atama yoluyla mı geldiğine ilişkin

<sup>34</sup> Kazıcı, s. 435.

<sup>35</sup> Bayramoğlu Alada, s. 159.

<sup>36</sup> İlber Ortaylı'ya göre İhtiyar Meclisleri ilk defa 1864 Vilayet nizamnamesi ile resmen kurulmuş ve ilk kurulup çalışmaya başladığı yer Tuna vilayeti olmuştur (Ortaylı, s. 109)

<sup>37</sup> Bayramoğlu Alada, s. 159.

<sup>38</sup> Bayramoğlu Alada, s. 159.

<sup>39</sup> Vak'anüvis Ahmed Lütfi, Tarih-i Lütfi, C.2, Dar'ultaba-i Amire, sene1290, s. 173 (aktaran: Ortaylı, s. 108.)



ihtilaf vardır. Bir görüşe göre, bu dönemde muhtarlar her mahallede yapılan seçimler sonucunda belirleniyordu ve muhtar mühürleri aynen imamlarınki gibi merkezi yönetim tarafından hazırlanıyordu. Bunun anlamı muhtarların memuriyetinin merkezi hükümetin onayından geçmesiydi<sup>40</sup>. Ancak, seçme ve seçilme açısından dönemin koşulları göz önüne alındığında, muhtarların seçimle işbaşına geldiğini söylemek iyimser bir yaklaşım olur. Dolayısıyla, ilk muhtarların atama yoluyla işbaşına gelmiş olmalarının kabulü daha makul olmalıdır.

Muhtarlık kurumunun oluşturulmasının bir diğer nedeni de mahalle idarecisi konumundaki imamların, din işleri dışında, sadece dünyevi işlerle uğraşmasını temindi. 1829 yılında başlayan muhtar seçme usulüyle birlikte, yüzyıllarca mahalle yöneticisi konumunda olan imamların, bu misyonları, yavaş yavaş kaldırılmış olup, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile birlikte de imamların görevi, sadece camiye ve din işlerine hasredilmiştir<sup>41</sup>.

İmamların, mahalle yönetimindeki konumlarında meydana gelen bu değişimin aksine, papaz ve kocabaşların, gayrimüslimlerin oturduğu mahallelerdeki mahalle yönetimine ilişkin fonksiyonları, 1864 Vilayet Nizamnamesi uygulanana kadar bir değişikliğe uğramamıştır<sup>42</sup>.

1864 tarihli Nizamname ile mahalle bir yönetsel birim olarak düzenlenmiştir<sup>43</sup>. Nizamname'nin 5. maddesinde kasaba ve şehirlerde en az 50 hanenin bir mahalle sayılacağı ve her bir mahallenin bir köy hizmet ve yönetimi için konulmuş hükümlerinin mahallerde de uygulanacağı belirtilmiştir. Her bir mahallede, her dini cemaat için biri birinci muhtar, diğeri ikinci muhtar olmak üzere iki tane muhtar bulunacaktır. Şayet dini cemaat 20 haneden az ise bir tane muhtar olacaktır. En az üç en fazla on iki kişiden oluşan ihtiyar meclisini oluşturulması öngörülmüş ve müslüman halkın imamları ve müslüman olmayan halkın dini başkanları da meclisini doğal üyesi olduğu belirtilmiştir<sup>44</sup>. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyesi seçilebilmek için a) otuz yaşında bulunmak, b) Osmanlı uyruğunda olmak ve mahalle

<sup>40</sup> Bayramoğlu Alada, s. 159

<sup>41</sup> Kazıcı, s. 436.

<sup>42</sup> Ortaylı, s. 109.

<sup>43</sup> Ortaylı, s. 110; Aytaç, Fethi, Mahalle Muhtarının El Kitabı 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2004, s. 30.

<sup>44</sup> Derbil, Süheyy, İdare Hukuk, Beşinci Bası, Ankara 1959, s. 325.



ile ilgisi bulunmak, c) en az 100 kuruş olmak kaydıyla devlete belirli miktarda vergi vermek şartları aranmakta; seçebilmek için ise, a) on sekiz yaşını bitirmiş olmak, b) Osmanlı uyruğunda olmak ve mahalle ile ilgisi bulunmak, c) yılda en az 50 kuruş olmak kaydıyla devlete belirli miktarda vergi vermek gerekmektedir. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri bir yıllığına seçilmekteydi ve halkın vergi paylarının belirli usule göre dağıtılmasını gözetme, mahallenin temizliğini takip etme, tarımsal gelirlerin arttırılmasının araştırılması ve bazı anlaşmazlıkları çözümlenmekle görevliydi. Mahallede birden çok cemaati ilgilendiren hususlar, her cemaate ait ihtiyar meclislerinin ortak toplantısında ele alınmaktaydı<sup>45</sup>.

1287 (1869-1870) tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”nde mahalle yönetimlerinin gerek merkezi idareye karşı gerekse yerel işlere ilişkin görevleri daha teferruatlı düzenlenmiştir<sup>46</sup>.

1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” adındaki yeni vilayet kanunu ile mahalle örgütü hukuken yürürlükten kaldırılmıştır. Fakat mahalle örgütü tarafından ifa edilen hizmetlerin hangi kurum ve kuruluşlarca yerine getirileceği yeni düzenlemede belirtilmediği için mahalle örgütleri, varlıklarını hukuki dayanaktan yoksun bir biçimde fiilen devam ettirmişlerdir<sup>47</sup>.

## **B. Cumhuriyet Döneminde Mahalle ve Yönetimi**

Yukarıda da ifade edildiği gibi 1913 yılında yürürlüğe konulan yeni Vilayet Kanunuyla mahalle teşkilatı hukuken lağvedilmiş, fakat bu birimin görevlerine ilişkin yeni bir düzenleme getirilmediğinden, hükümet izni ile 1934 yılına kadar fiilen varlıkları devam ettirmişlerdir. 1933 yılında, mahalle muhtarlıkları, 2295 sayılı Kanun’la fiilen de yürürlükten kaldırılmış ve görevleri 15436 sayılı tüzükle merkezi yönetim ve belediyeler arasında paylaştırılmışken, 10 yıllık bir tecrübenin akabinde, 1944 yılında çıkarılan 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun ile tekrar kurulmuşlardır<sup>48</sup>. Muhtarlıkların kaldırıldığı tarihten 1944 yılına kadar geçmişte muhtarlıklar tarafından yerine getirilmiş

<sup>45</sup> Aytaç, s. 30-31.

<sup>46</sup> Aytaç, s. 31-32.

<sup>47</sup> Derbil, s. 325-326; Aydın, s. 205-206; Bayramoğlu Alada, s. 160.

<sup>48</sup> Aydın, s. 205-506; Bayramoğlu Alada, s. 160.



olan birtakım hizmetler belediyeler tarafından mahallelerden seçilen fahri mahalle birliklerince yerine getirilmeye çalışılmıştır<sup>49</sup>.

4541 sayılı yasada genel olarak mahalle organlarının ne şekilde teşkil edileceği, söz konusu organların görev ve yetkilerinin neler olduğu hakkında çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Söz konusu yasanın 1. maddesinde mahallelerin şehir ve kasabalarda kurulacağı; 2. maddesinde, mahalle örgütü bir muhtar ve 4 aza ile 4 yedek aza'dan oluşacağı; 3. Maddesinde, mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görevlerinin neler olduğu; 18. maddesinde, muhtarların idare heyeti kararıyla ne şekilde görevlerinden azledilecekleri; 20 ve devamı maddelerinde, muhtarlığın temel gelirleri olan harçların hangi işlemlerden alınacağı ve ne şekilde kullanılacağı gibi hususlar düzenlenmiştir. 4541 sayılı Yasa incelendiğinde, yasanın ilk hazırladığı tarih itibariyle 26 maddeden oluştuğu, ancak bugün itibariyle 13 maddesinin bulunduğu, dolayısıyla Kanun'un yarıya yakın maddesinin zaman içinde yürürlükten kaldırıldığı görülmektedir.

4541 sayılı Yasayla birlikte mülga 03//04/1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 8. maddesinde ve 03/07/2005 tarih ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nda mahalle ve yönetimine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Yine mahalle muhtar ve İhtiyar heyeti üyelerinin seçimini düzenleyen 19/01/1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, muhtarların özlük haklarıyla ilgili olan 1977 tarih ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası mahalle muhtarlığı teşkilatı kapsamında hükümler içeren temel düzenlemelerdir.

Belediye Kanunu'nun 24/5. maddesinde, mahalle muhtarlarının maddede sayılan diğer kurum temsilcileriyle birlikte oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilecekleri ve görüş bildirebilecekleri belirtilmektedir. Yine aynı kanunda Türkiye Yerel Gündem 21 Programının <sup>50</sup> katılımcı

<sup>49</sup> Bayramoğlu Alada, s. 160-161.

<sup>50</sup> Kent Konseyi Yönetmeliğininin 4/1.ç maddesine göre, Türkiye Yerel Gündem 21 Programı, "Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesinde 1992 yılında kabul edilen ve 21.yüzyılın gündemini belirleyen Gündem 21 başlıklı Eylem Planınının 28. Bölümü uyarınca, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer ortakların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini belirleyerek, kentleri için Yerel Gündem 21 olarak adlandırılan 1997 yılından itibaren uygulanan programı" ifade eder.



mekanizmalarından olan “kent konseyi” olgusunu başlık olarak taşıyan 76.maddede, kent vizyonunu ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye amaç edinen bir konsey bulunacağı ve mahalle muhtarlarının temsilcilerinin de diğer kurum temsilcileriyle birlikte bu konseyin bir üyesi olacağı ifade edilmektedir. Kanuna göre, kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. İhtisas komisyonu raporları da belediye meclisince değerlendirilir (md.24/4). Buna göre, gerek ihtisas komisyonu raporları gerekse kent konseyi görüşleri belediye meclisleri için bir bağlayıcılık taşımamaktadır.

Belediye Kanunu uyarınca hazırlanarak 08/10/2006 tarihinde yürürlüğe konulan Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 8/1.ç maddesinde, mahalle sayısı 20'yi geçmeyen belediyelerde bütün muhtarlar, bu sayıyı geçen belediyelerde ise çağrı üzerine toplanan muhtarların %30'unu geçmeyecek şekilde belirlenecek muhtarlar kent konseyine katılabilirler. Özellikle her mahallenin sorunlarının birbirinden farklı özellik gösterebileceği de düşünüldüğünde, ilgili tüm mahalle muhtarlarının kent konseyine katılımının sağlanmaması eleştirilebilecek bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, gerek ihtisas komisyonu raporları ve kent konseyi görüşlerinin belediye meclisi üzerinde herhangi bir bağlayıcılık özelliğinin olmaması, gerekse yönetmelik uyarınca tüm mahalle muhtarlarının kent konseyine katılımın mümkün olmaması birlikte düşünüldüğünde mahalle sorunlarının belediyeler nezdinde duyurulup çözüme kavuşturulmasının güç olacağı öngörülebilir.

#### **IV. ÜLKEMİZDE MAHALLE VE YÖNETİMİ**

##### **A. Mahalle ve Yönetiminin Kurulması ve Organları**

Mahalle ve yönetimine ilişkin temel yasaların neler olduğuna yukarıda değinilmişti. Yukarıda da ifade edildiği gibi bu çerçevede karşımıza çıkan başlıca temel yasalar 5393 ve 4541 sayılı yasalardır. Ayrıca mülga 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 8. maddesinde de belediye sınırı içinde mahalleler kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, isimleriyle sınırlarının değiştirilmesinin belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararı ve valinin onayı ile olacağına yönelik dar kapsamlı bir



hüküm bulunmaktaydı. 1580 sayılı yasanın 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı yeni Belediye Yasası ile kaldırılmasından sonra mahalle ve yönetimine ilişkin olarak yeni yasanın 3. ve 9. maddesinde düzenleme yapılmıştır. 5393 sayılı yasa, mahallenin tanımının yapıldığı 3/d madde ile genel olarak mahallelerin nasıl kurulup kaldırılacağına, mahalle yönetiminin nasıl oluşacağına ve mahalleye ilişkin diğer hususlara temas eden 9. madde bulunmaktadır.

5393 sayılı Yasa'nın 9. maddesinde, *“Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur...”* şeklinde düzenleme bulunmaktadır. Söz konusu bu madde, mülga Belediye Yasası'nın 8. maddesinden farklı olarak, mahallelerin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi için İl İdare Kurulu'nun da karar vermesini gerekli görmüştür.

Gerek mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda, gerekse yürürlükteki Belediye Kanunu'nda bir mahallenin kurulabilmesi için hangi şartların bulunması gerektiğine ilişkin bir kayıt bulunmamaktadır. Ancak 4541 sayılı Kanun kapsamında hazırlanan ve 04/04/1945 tarih, 3/2412 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü'nde dolaylı da olsa bir hüküm bulunmaktadır. Şöyle ki, Tüzüğün 3.maddesine göre, mahallelerin birleştirilmesi durumunda, muhtarlığa bağlanacak ev sayısının 1000'den fazla, bir mahallede birden fazla muhtar bulundurulması halinde ise bir muhtara verilecek ev sayısının 300'den az olmaması göz önünde tutulur. Ancak uygulamada bu şarta riayet edilmediği bilinmektedir<sup>51</sup>. Mahalle örgütünün kurulmasında açık bir ölçütün bulunmaması, bir kısım belediyeleri gelişigüzel mahalle kurmaya sevk etmektedir. Böyle bir durumda da belediyeler ile mülki idare amirleri(veya merkezi idare) karşı karşıya gelebilmektedir<sup>52</sup>.

4541 sayılı Yasa'nın 1. maddesinin 1. Fıkrasında, mahallelerin şehir ve kasabalarda kurulabileceği, kurulan mahallerde bir

<sup>51</sup> Aytaç, s. 37; Koçberber,Seyit, Yeni Belediye Yasası İle Mahalle Yönetimi, Sayıştay Dergisi, Sayı 56, Ocak-Mart 2005, s.105.

<sup>52</sup> Aytaç, s. 37; Koçberber, s. 105.



muhtar ve bu muhtarın başkanlığında bir ihtiyar heyetinin bulunacağı; 2. fıkrasında, yapılacak işler bakımından belediye meclisinin kararı ve mülki amirin onayı ile bir mahallede birden fazla muhtar ve ihtiyar heyeti bulunabileceği; aynı yasanın 2. maddesinde, mahalle muhtar ve ihtiyar heyetinin ve 4 azadan teşkil edeceği, heyetin aynı zamanda 4 yedek aza'sının da bulunacağı düzenlenmiştir.

Mahalle muhtar ve İhtiyar heyeti üyelerinin seçimi ise 19.01.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ve Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü çerçevesinde yapılmaktadır. Söz konusu Kanun'un 5. ve 30/1.a maddelerinde il genel meclisi üye sayısı ile köylerin ihtiyar meclisi üye sayılarının nüfus büyüklüklerine göre tespit edileceği düzenlenmiştir. Örneğin; nüfusu 1000'den az olan köylerde 8, 1000-2000 arası köylerde 10 ve 2000'den fazla köylerde ise 12 tane ihtiyar meclisi üyesi bulunacağı belirlenmiştir. Yine, milletvekillerinin seçimini düzenleyen Milletvekili Seçim Kanunu'nun 5.maddesinde de milletvekili sayısının belirlenmesinde benzer bir düzenleme vardır. Buna karşılık 2972 sayılı Yasa'nın 30/1.b maddesinde mahalle ihtiyar meclisine 4 asıl ve 4 yedek olmak üzere toplam 8 üyenin seçilebileceği ifade edilmiş, üye sayısının belirlenmesinde nüfus kriteri bir ölçü olarak belirtilmemiştir. Gerçi 4541 sayılı Yasa'nın 1/2. maddesinde ve bu yasa kapsamında hazırlanmış olan Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü'nün 3.maddesinde, yapılacak işler bakımından bir mahallede birden fazla muhtar ve ihtiyar heyeti bulunmasının, o kısımda oturan belediye seçmenlerinin çoğunluğunun yazılı talebi veya o yerin en büyük mülki amirinin göreceği lüzum üzerine belediye meclisinin kararı ve o mahallin en büyük mülkiye memurunun onayı ile mümkün olabileceği belirtilmiştir. Fakat bu durumda, seçmenlerin talebini bir tarafa bırakacak olursak, mahalle yönetimin üye sayısının oluşturulmasında tamamen takdire bağlılığın söz konusu olduğunu söyleyebiliriz. Dolayısıyla objektif bir ölçüt getirilmemiştir. Şayet, temsil açısından nüfus kriteri önemli bir ölçüyse, mahalle ihtiyar meclisi üye sayısının belirlenmesinde de nüfus bir kriter olarak alınmalıdır.

2972 sayılı yasanın 31. maddesinde ve Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü'nde mahalle muhtarlığı ve ihtiyar meclisi üyeliğine aday olma ve seçilmeye



ilişkin düzenleme bulunmaktadır. Söz konusu maddeye göre, muhtarlığa veya ihtiyar meclisine seçilebilmek için; a) Türk vatandaşı olmak, b) en az altı aydan beri o mahallede oturmak, c) 25 yaşını doldurmak, d) bu Kanun'da ve bu Kanun'un atfı yaptığı diğer kanunlarda öngörülen hükümlerde seçilmeye mani hali olmamak gerekmektedir. Adaylık için okur-yazar olmak yeterli olup ilkökul mezuniyet şartı da aranmamaktadır. Ayrıca mahalle muhtarlığı ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde, adaylık usulü yoktur. Buna göre, siyasi partiler aday gösteremezler.

Mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri mahalli idareler gibi 5 yıllığına seçilirler. (2972 sy. md. 8) Herhangi bir nedenle boşalan muhtarlıklar için her yıl haziran ayının ilk Pazar günü seçim yapılır. Seçim yapılınca kadar muhtarlık görevi mahallin en büyük mülki amiri tarafından atanacak muhtar vekili tarafından yürütülür. (2972 sy .md. 33)

Son olarak muhtar, kendisine çalışma yeri olarak belli bir yer ayırmak ve bu yerde gündelik işlerini görmeğe yetecek kadar günün belli saatlerinde bulunmak, bunu mahalle halkına ilan etmek ve o yerin en büyük mülkiye memuruna bildirmek ve çalışma yerinin giriş kapısının uygun bir yerine muhtarlığın başlığını taşıyan bir levha koymakla yükümlüdür. (2972 sy. md. 39)

## **B. Mahalle Yönetiminin Görev-Yetkileri-Özlük Hakları ve Mahalle Yönetiminin Görevinin Sona Ermesi**

### **1. Mahalle Yönetiminin Görev ve Yetkileri**

Mahalle muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin hangi işleri yapmakla görevli olduklarına ilişkin hükümler, genel olarak, 4541 sayılı Yasa'nın 3. maddesinde 17 ana başlık halinde sayılmış olup, mahalle yönetimi, bu kanunla birlikte başka bir kısım özel kanunlarla kendilerine verilmiş olan görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler. 4541 sayılı Yasa'nın 3. maddesinde mahalle muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevleri sayılmıştır<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Söz konusu maddeye göre; "1- Nüfus Kanunu hükümlerine göre: A)Kendilerini nüfus sicillerine kaydettirmemiş olanlara, B)Hüviyet cüzdanlarını kaybedenlere, C)Doğum vakalarını nüfus idarelerine bildirmekle mükellef olanlara, D)Ölüm vakaları için nüfus dairelerine, E)Yer değiştirmelerinin kütüklere kaydı için alakadarlara, F) Sanat, sıfat, mezhep ve eşkal gibi hususların nüfus sicillerine kaydı için talep edenlere ilmühaber vermek, 2- 1111 numaralı Askerlik Kanunu hükümlerine tevfikân: A)Askerlik yoklama memurları tarafından istenilen malumatı vermek, B)Askerlik şubelerine davet pusulalarını imza mukabilinde alarak sahiplerine tebliğ etmek ve davetlilerle beraber muayyen günde askerlik meclisine gitmek ve davete icabet etmemiş olanlar hakkında malumat vermek, C)Alakadarlara bildirilmek üzere





Yasaya göre, bu görevlerin birçoğunu muhtar tek başına yerine getirmekle görevli ve sorumludur. Muhtar, diğer bir kısım görevleri ise, mahalle ihtiyar heyeti ile birlikte yerine getirecektir. (md.4)

*gönderilen askere sevk cetvellerini, hazır olan sahiplerine tebliğ ederek kendilerini ve hazır bulunmayanlar hakkında icap eden meşruhatı kaydederek, cetveli o mahallin zabıta amirine teslim etmekle beraber kendisi de toplama yerinde hazır bulunarak istenilecek malumatı vermek, E) Askerlik çağında olanlardan 15 günden fazla bir müddetle şubesinin bulunduğu mevkiden harice çıkmak isteyenlerin verecekleri haberi kaydetmek ve şubelerine bildirmek,*

*3- 1525 numaralı Şose ve Köprüler Kanunu hükümlerine göre: A)Yol vergisi ile mükellef olanlar için hususi muhasebelerden verilecek cetvelleri doldurmak, B)Mükellefiyetlerini bedenen ifa edecek olanların vesikalarını muayene ile bu mükellefiyeti ifadan kaçınmış olanların cetvellerini hususi muhasebeye vermek,*

*4- 1086 numaralı Hukuk Usulü Mahkemeleri Kanunu hükümlerine göre: A) Sulh hakimleri nezdinde görülecek davalara ait vekaletname imzalarını tasdik etmek, B) İmza vazına muktedir olmayan veya yazı bilmeyen şahsın kullanacağı mührü veya el ile yapacağı işareti tasdik etmek, C)Adli müzaheret talebinde bulunanların mahkemeye ibraz edecekleri şahadetnameleri tanzim etmek,*

*5- 1412 numaralı Ceza Mahkemeleri Usulü Kanunu hükümlerine<sup>53</sup> göre: A) Bir davayı temyiz talebinde bulunacakların yatırmak mecburiyetinde oldukları depo şartından müstesna tutulabilmesi için fakir olduklarına dair ilmühaber vermek, B) Zabıtaca yapılacak bina aramalarında hazır bulunmak,*

*6- Hayvan sirkatinin men'i hakkındaki kanun hükümlerine göre:A)Hayvanını satmak isteyenlere ilmühaber vermek, B)Tazmin ettirilmesi lazım gelen çalınmış hayvan bedelin, mahalle halkına taksim etmek, C)Hayvan hırsızları ve yatakları hakkında zabıt tanzim etmek,*

*7- 797 numaralı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu hükümlerine göre: mahallede her geçen ay içindeki ölüm vakalarını ertesi ayın on beşine kadar varidat dairelerine yazı ile bildirmek,*

*8- Tahsili Emval Kanunu mucibince yapılacak hacizlerde hazır bulunmak ve borçlarını tediyede temerrüt edenlerin mali iktidarları olup olmadığına dair ilmühaber vermek,*

*9- 393 numaralı mızur hayvanların itlafi hakkındaki kanun hükmüne göre: Hayvanların öldürülmesi için kullanılacak silah ve saireyi mücadele mevsiminde mücadele heyetinden makbuz mukabilinde alarak tevzi etmek ve mevsim hitamında silahları ve kullanılmamış maddeleri toplayarak heyete teslim etmek,*

*10- 1580 numaralı Belediye Kanunu hükümlerine göre: İntihap encümeni teşkili için belediyeler tarafından istenilecek kimseleri seçmek,*

*11- Tedrisatı iptidaiye kararnameşi hükümlerine göre: Her yıl okul açılmadan on beş gün evvel semtin bağlı bulunduğu ilk okulun baş öğretmeni ile birlikte mahalle hududu içinde oturan ve mecburi Öğrenim yaşında olan çocukların bir cetvelini tanzim ederek mühürlemek ve bu cetvelde adları yazılı çocuklardan okula devama mecbur olanları bu müddet içinde velilerine bildirmek ve devamsızlıkla ilgili her türlü tebliğ ve takiplere tavassut etmek,*

*12- 2613 numaralı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu ile 2644 numaralı Tapu Kanunu Hükümlerine göre: Ferağ ve intikal ve kayıt işlerine ait ilmühaber ve vesikalar vermek ve meskenlere girerken hazır bulunmak,*

*13- Mahalleye girdiğini haber aldığı hüviyeti meçhul ve şüpheli şahıslar hakkında zabıtaya haber vermek,*

*14- İnsan ve hayvanlara arız olan salgın ve bulaşıcı hastalıkların ve nebatata hasar veren haşerelerin zuhurunu haber aldığı gün hükümete bildirmek,*

*15- Yardıma muhtaç olanlara fakirlik ihtiyacı ilmühaberleri vermek,*

*16- Mahallede sakin olanlar hakkında resmi müesseselerce istenilen hüsnühal varakalarını tanzim ve ikametgah senedi tasdik etmek,*

*17- İcra Vekilleri Heyetince, halkın ihtiyaçlarını karşılamak ve amme hizmetlerini kolaylaştırmak üzere karar altına, alınacak işlerden o mahalleye taalluk eden kısımları tatbik etmek”tir.*



Mahalle muhtarlığını kuran 4541 sayılı Yasa 1950 yılından başlamak üzere çeşitli değişikliklere uğradı. Ancak görevleri düzenleyen 3. madde ne ilaveye ne çıkarmaya ne de değişikliğe uğradı. Şayet ilave görevler verilmişse de bu yasada herhangi bir değişikliğe gidilmeden farklı yasalarla verilmiştir<sup>54</sup>.

Yine, her ne kadar yukarıda belirtilen maddelerdeki hususların mahalle muhtar ve ihtiyar meclislerinin görevleri oldukları yasayla düzenlenmiş ise de söz konusu maddelerde sayılan görevlerin birçoğunun bu gün için muhtarlıklar tarafından fiilen yapılamadığı, söz konusu görevlerin ilgili mevzuatta yapılan değişiklikler sonucunda ya merkezi idare veya belediyeler tarafından üstlenildiği görülmektedir. Örneğin Yasa'nın 3/1 maddesinde Nüfus Kanunu'na ilişkin sayılan işlemlerin birçoğunun yapılması için muhtarlardan ilmuhaber almaya gerek yoktur. Zira burada sayılan nüfus cüzdanı almak, yer değiştirme, doğumları nüfusa bildirmek gibi hizmetlerin tamamı, Kaymakamlık Nüfus Müdürlüklerine vatandaşların başvuruları üzerine veya e-devlet sistemine geçilen işlemler için, resmi kuruma gitmeye dahi gerek olmaksızın doğrudan yapılmaktadır. Yine yasanın 38/2, 3, 4, 6, 7, 8, 11. fıkralarının da yapılan yasa değişiklikleriyle birlikte bugün için uygulama alanı kalmamıştır. Diğer fıkralarda belirtilen görevler ise daha çok sembolik bir hal almıştır. Netice olarak mahalle muhtarlıklarının içi görev anlamında boşaltılmış olup bugün için mahalle muhtarlıkları fonksiyonsuz bir hale getirilmiştir.

4541 sayılı Yasa dışında mahalle yönetimine birtakım görevler yükleyen diğer bazı özel düzenlemeler de örnek olarak aşağıda belirtilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu uyarınca:

*Madde 9- “Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür.”*

*Madde 24- “Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,*

<sup>54</sup> Arıkboğa, Erbay, “Boşluk Doldurucu ve Aracı Kurum: Mahalle Muhtarlığı” Yerel Yönetimler Sempozyumu, 01-02/11/2000, s. 171.



*üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.”*

Ayrıca 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na dayanılarak çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 8. maddesine göre muhtarlar kent konseyi üyesidirler. Dolayısıyla kent konseyi toplantılarına mahallesini temsilen katılmak zorundadırlar.

298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun uyarınca:

Madde 9- *“.....muhtarlar ve bütün kamu görevlileri her türlü seçim işleri ve seçmen kütükleri yazımında, seçim kurullarının istediği bilgileri ve belgeleri, gecikmeden, süresinde ve doğru olarak göndermeye mecburdur.”*

Madde 43- *“Muhtarlar, oy verme gününden 10 gün önceden oy verme günü saat 17.00'ye kadar; çalışma saatleri içinde seçmenlerin sandık numarası, sandık yeri ve oy verme hakkındaki sualleri cevaplandırmak, seçim kurullarının yayınlarını dağıtmak, seçim kurullarının vatandaşın kolay ve doğru oy vermesi için hazırlayacağı afiş, işaret, levha ve benzerlerini asmak ve dağıtmak, bu işlem için seçim kurulu ayrıca personel görevlendirirse, bu personele yardımcı olmak zorundadırlar.”* Aynı yasanın 40.maddesine göre, muhtarlar muhtarlık bölgesi askı listesini, seçim dönemlerinde muhtarlıklarda askıya çıkarmakla da sorumludurlar.

7201 sayılı Tebligat Kanunu uyarınca da mahalle yönetimine, tebligat yapılacak kişinin ilgili adreste bulunamaması durumunda evrakı tebellüğ etme yükümlüğü getirilmiştir<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Söz konusu Yasa'nın 21. maddesine göre; *“Kendisine tebligat yapılacak kimse veya yukarıdaki maddeler mucibince tebligat yapılabilecek kimselerden hiçbiri gösterilen adreste bulunmaz veya tebellüğden imtina ederse, tebliğ memuru tebliğ olunacak evrakı, o yerin muhtar veya ihtiyar heyeti azasından birine veyahut zabıta amir veya memurlarına imza mukabilinde teslim eder ve tesellüm edenin adresini ihtiva eden ihbarnameyi gösterilen adresteki binanın kapısına yapıştırarak beraber, adreste bulunmama halinde tebliğ olunacak şahsa keyfiyetin haber verilmesini de mümkün oldukça en yakın komşularından birine, varsa yönetici veya kapıcıya da bildirilir. İhbarnamenin kapıya yapıştırıldığı tarih, tebliğ tarihi sayılır. (ek fıkra:11/01/2011-6099 s.k./5.md.) Gösterilen adres muhatapın adres kayıt sistemindeki adresi olup, muhatap o adreste hiç oturmamış veya o adresten sürekli olarak ayrılmış olsa dahi, tebliğ memuru tebliğ olunacak evrakı, o yerin muhtar veya ihtiyar heyeti azasından birine veyahut zabıta amir veya memurlarına imza karşılığında teslim eder ve tesellüm edenin adresini ihtiva eden ihbarnameyi gösterilen adresteki binanın kapısına yapıştırır. İhbarnamenin kapıya yapıştırıldığı tarih, tebliğ tarihi sayılır.(ek fıkra:19/03/2003-4829 s.k./5.md.) Muhtar, ihtiyar heyeti azaları, zabıta amir ve*



3402 sayılı Kadastro Kanunu uyarınca; kadastro ekibine katılmak (md.3), kadastro ilanlarını askıya çıkarmak (md.11) da muhtarın görevidir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca; takdir komisyonu toplantılarına katılmak (md.72), ölüm vaka'larını ve intikalleri ertesi ayın 15'ine kadar vergi dairesine bildirmek (md.150), gelir vergisi indiriminden faydalanmak isteyenlere, başvuru halinde, lazım gelen hüviyet tasdiki işlemi yapmak (md.249) muhtarın görevleri arasındadır.

Tapu Sicili Tüzüğü uyarınca; aile konutu şerhi için ilgililere konutun aile konutu olduğunu kanıtlayan belgeyi (md.57) ve kadastro çalışmaları sırasında bir kısım maddi hataların düzeltilmesi için ilgisinin başvuru üzerine, taşınmaz malın bulunduğu mahalle veya köy muhtarlığından alınacak fotoğraflı ilmühaberi vermek muhtarın görevidir.

Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü'nün 39. maddesine göre, muhtarlar günün belli vaktinde muhtarlığa gelip günlük işleri takip etmelidir. İhtiyar kurulu asli üyeleri haftanın asgari iki günü belirli vakitlerde muhtarlığın olduğu yerde toplanmak zorundadırlar (Tüzük md.40). Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerine, görevlerini yerine getirme hususunda, mahalle bekçileri yardım etmekle mükelleftirler(Tüzük md 45).

## 2. Mahalle Muhtarının Özlük Hakları

Yukarıda da ifade edildiği gibi her ne kadar mahalle yönetimi yerel yönetimler gibi seçimle işbaşına gelse de yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğe sahip olma, özerklik gibi temel birtakım özellikleri taşımadığından, toplumsal konumu bakımından yerel yönetim birimi olması daha makul görünmesine rağmen, gerçek anlamda bir yerel yönetimi birimi değildir. Bunun doğal sonucu olarak da ayrı bir bütçesi yoktur.<sup>56</sup>

Ayrı bir bütçesi olmamasına karşılık 4541 sayılı Yasa ile mahalle yönetimine, yerine getireceği bir kısım hizmetlere karşılık olarak harç alma yetkisi verilmiştir.(md.20/1). Ancak yasa bu harçları münhasıran muhtarların tasarrufuna bırakmıştır.(m.21/1). Başka bir ifade ile ihtiyar meclisi üyelerinin alınan harçlar

*memurları yukarıdaki(Değişik ibare: 11/01/2011-6099 s.k./5.m.) fıkralar uyarınca kendilerine teslim edilen evraka kabule mecburdurlar."*

<sup>56</sup> Arıkoğuşa, s. 170.



üzerinde bir hakları yoktur. Ayrıca ihtiyar heyetine herhangi bir ücret verileceğine dair başka bir yasada da herhangi bir hüküm bulunmadığına göre İhtiyar heyeti üyelerinin görevinin gönüllük esasına dayandığı, karşılığında herhangi bir ücret veya ödeneğin verilmediği söylenebilir<sup>57</sup>. Yasaya göre hangi işlerden ne kadar harç alınacağına her yıl il idare kurulları karar verir (md.20/2). Muhtarlık binasının kirası, temizliği, ısıtma, aydınlatma gibi giderleri bu harçlardan karşılanır.(21/2) Yukarıda da ifade edildiği gibi muhalle yönetiminin yasalarda yazan görevlerinin birçoğu bugün için merkezi veya yerel idareler tarafından üstlenmiştir. Dolayısıyla mahalle yönetiminin göreceği işlerde de azalma olmuştur. Bunun doğal sonucu da yapılan işlemlerden dolayı alınan harçların azalmasıdır. Denilebilir ki muhtarlık harçları, bırakın muhtarlar için bir gelir kaynağı olmayı artık muhtarlık işlerinin yürütülmesi için gerekli olan kira, ısıtma, aydınlatma ve hizmetçi ücreti gibi birtakım zorunlu ihtiyaçları dahi karşılamaya yetmemektedir.

Muhtarlığın ayrı bir bütçesi olmadığından dolayı da muhtarlıkların yaptıkları hizmetler sadece yasa kapsamında sayılan (4541 sy. gibi) ve birçoğu merkezi idarenin görevleri arasında bulunan “tasdik, bildirim, ihbar” niteliğindeki işlemler olup,<sup>58</sup> yerel yönetimler gibi icrai nitelikte hizmetleri (yol, park yapımı vs.) yapamamaktadırlar.

Mahalle yönetiminin parasal gelir olarak diğer bir kaynağı 1977 tarih ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası kapsamında mahalle muhtarlarına verilen aylık ödenektir. Yasaya göre bu ödenek her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine konulur ve ilgili yıl içinde söz konusu bütçeden il özel idare bütçelerine aktarılır.(md.1/3).

2108 sayılı yasanın 4. maddesinde herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayan muhtarların Bağ-Kur çerçevesinde sosyal güvenliğe dahil edildikleri belirtilmiştir. Ancak aynı maddenin 2. fıkrasında bu güvencenin muhtarlık sonunda devam edebilmesi için muhtarların kanuni primlerini kendilerinin ödemeleri gerektiği ifade edilmektedir.

Yine muhtarların izin hakkı, silah taşıma hakkı ve istifa hakları da bulunmaktadır. Muhtar izne çıkarken ihtiyar heyeti

<sup>57</sup> Aytaç, s. 178.

<sup>58</sup> Arıkboğa, s. 169.



üyelerinden birisini yerine vekil bırakır. Yasalarımızda muhtarların kullanacakları izin süresi konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak kamu hizmeti gören memurlar dikkate alınarak yıllık izin süresinin bir ayı geçmemesi gerekir.<sup>59</sup>

Bu anlatılanlardan da anlaşılacağı üzere esasında mahalle yönetiminin özlük haklarından ziyade muhtarların özlük hakları söz konusudur. Zira yukarıda da ifade edildiği gibi burada anlatılan haklardan ihtiyar heyeti üyelerinin faydalanmaları yasal olarak mümkün değildir.

### 3. Mahalle Yönetiminin İdari ve Cezai Sorumlulukları

442 sayılı Köy Kanunu'nun 10/2. maddesinde köy muhtarının bir memur olduğu belirtilmektedir. Ancak genel olarak mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetleri ile ilgili hükümler taşıyan 4541 sayılı Yasa ve bu Yasa kapsamında çıkarılan Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü'nde mahalle muhtarı ve ihtiyar heyetlerinin memur olup olmadıkları, işledikleri suçlarla ilgili nasıl bir ceza soruşturma ve kovuşturması yapılacağı ve yargılanmaları için haklarında 4483 sayılı Yasa gereği soruşturma izni alınıp alınmayacağı hakkında bir düzenleme bulunmamaktadır. Yukarıda da ifade edildiği gibi mahalle muhtarının merkezi idareden maaş alması onun merkezi idarenin bir memuru olduğu izlenimi uyandırmaktadır. Kaldı ki yargı kararlarında da muhtarın yerine getirdiği görevler sebebiyle memur olduğu ifade edilmektedir. Örneğin Danıştay 2. Dairesi 02/11/1983 tarih ve 1981/3308 E. 1983/3514 K. Sayılı kararında "4541 sayılı şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve ihtiyar Heyetleri teşkiline Dair Kanununun 3 üncü maddesiyle kendilerine Askerlik Kanunu, Nüfus Kanunu, Tapulama Kanunu ve sair mevzuata ilişkin olarak birçok mükellefiyetler yüklenen mahalle muhtarlarının gördükleri için Ceza Kanunu uygulaması yönünden kamu görevi olduğu ve bu görevleri sırasında işledikleri suçların kovuşturulmasının Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanuna tabi olduğu kuşkusuzdur. Bu nedenlerle sanık hakkında Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanuna göre karar verilmesi gerektiğine oy çokluğuyla karar verilerek esasın incelenmesine geçildi." şeklinde karar vererek mahalle muhtarının da diğer memurlar hakkındaki yargılama usulüne tabi olduğunu kararlaştırmıştır<sup>60</sup>. Ayrıca benzer bir sonuca Yargıtay 4. Ceza

<sup>59</sup> Aytaç, s. 152-158.

<sup>60</sup> Koçberber, s. 109-110.



Dairesi'nin 03/04/2002 tarih ve 2002/4137 E., 2002/5487 K. Sayılı kararıyla da ulaşılabilir. Söz konusu kararda “...mahallesi muhtarı olduğu anlaşılan yakınının, 4541 sayılı Yasanın 3.maddesi uyarınca “mezarlıktaki otları temizleme işinin yasal görevi olmadığı, bu nedenle de T.C. Yasası uygulamasında memur sayılamayacağı gözetilmeden.... Hükümlülüğe karar verilmesi.”<sup>61</sup> hatalı bir uygulama olarak kabul edilmiş ve ilk derece mahkemesinin kararı bozulmuştur. Buradan çıkan sonuç şayet 4541 sayılı Yasa'daki görevlerin ihlali söz konusu ise mahalle muhtarı da memur gibi cezalandırılacak, dolayısıyla memurlarla ilgili soruşturma ve yargılama prosedürüne bağlı olunacaktır.

Belirtilen yargı kararlarında, muhtarın memur olarak nitelendirilmesinin bir nedeni de 765 sayılı Ceza Kanunu uygulamasında “memur” tanımının çok dar olarak düzenlenmesidir. Zimmet, rüşvet, irtikap, memurun belgede sahteciliği, görevi kötüye kullanma gibi sadece memurlar tarafından işlenebilecek suçların yaptıkları işlerin bir niteliği olarak muhtarlar tarafından da işlenebilmeleri mümkündür. Şayet muhtarlar memur olarak nitelendirilmemiş olsa idiler yaptıkları birtakım eylemler cezalandırılmayabilirdi. Ancak 2004 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu'nun 6/1.c maddesinde kamu görevlisinin tanımı yapılmış ve artık ilgili suçlarda “memur” yerine “kamu görevlisi” terimi kullanılmıştır. Maddeye göre, kamu görevlisi “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi”dir. Dolayısıyla, muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri de madde kapsamındaki tanıma uyduklarından kamu görevlisidirler ve işledikleri suçlardan kamu görevlileri gibi cezalandırılırlar.

Nitekim bugün için uygulamada da mahalle muhtarının görevi ile ilgili soruşturma ve yargılamalarda 4483 sayılı Yasa uygulanmakta ve mülki amirden soruşturma izni alınmaktadır. İddia üzerine mülki amir ya re'sen veyahut başvuru üzerine bir idari soruşturma başlatır ve yasada belirtilen usuller çerçevesinde ön inceleme yaparak soruşturma izin verir veya vermez. Her iki karar da idare mahkemeleri nezdinde itiraza tabi kararlardandır. İhtiyar heyeti üyeleri de muhtarla aynı nitelikte görevleri birlikte ifa ettikleri için aynı yargılama usulüne tabidir.

<sup>61</sup> UYAP Mevzuat Programı, İçtihatlar. (Erişim Tarihi: 15/11/2012)



4541 sayılı Yasa'nın 18. maddesinde “Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri vazifelerini ifada ihmal ve terahi gösterdikleri takdirde vali veya kaymakamlar kendilerine yazılı ihtarda bulunurlar. Bu ihtara rağmen temerrüt edenlerin işten eli çektirilir ve idare heyeti kararıyla vazifelerine nihayet verilir.” denilmektedir. Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve ihtiyar Kurulları Tüzüğü'nün 29. maddesinde de “Mahalle muhtar ve İhtiyar kurulları görevlerini yapmakta savaadıkları halde vali veya kaymakamlar kendilerine yazılı uyarıda bulunurlar. Bu uyarıya aldirmayarak direnenlerin işten eli çektirilerek yerlerine –varsa-geri kalan üyelerden vekil tayin olunur. İşten el çektirilenler hakkındaki kağıtlar en kısa bir zamanda idare kurulunca incelenerek verilecek karara göre ya görevlerine yeniden başlattırılır veya görevlerine son verilir.” şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. Tüzük'te idare kurulunca muhtarın görevine iade edilebileceği ilave olarak ifade edilmektedir. Mevzuat gereği görevine iade edilmeyen muhtarın görevine son verilir. Yasanın uygulanmasında ilk önce görevden uzaklaştırma, akabinde görevine son verme söz konusudur.

İdare kurulunun kararları da bir idari işlem niteliğinde olduğundan yargı denetimine açıktır.

#### **4. Mahalle Yönetiminin Görevinin Sona Ermesi**

Mahalle yönetiminin görevi; yasada öngörülen 5 yıllık seçim süresinin sona ermesi, yukarıda açıklandığı şekilde 4541 sayılı Yasa'nın 18. maddesi çerçevesinde muhtarın görevine son verilmesi, ölüm, istifa, mülki amirlerin talebi üzerine il idare kurulu kararı ve yargı kararı ile düşmesi gibi sebeplerle sona erebilir<sup>62</sup>.

Bu durumda 2972 sayılı Yasa'nın 33. maddesine göre seçim yapılır. Söz konusu maddede, “Köy veya mahalle muhtarlığının herhangi bir sebeple boşalması halinde ihtiyar meclisi veya heyetinin birinci üyesi durumu, yazılı olarak ilgili seçim kuruluna ve mahallin en büyük mülkiye amirine bildirmek zorundadır. Boşalan muhtarlıklar için her yıl haziran ayının ilk Pazar günü seçim yapılır. Seçim yapıncaya kadar muhtarlık görevi mahallin en büyük mülkiye amiri tarafından atanacak muhtar vekili tarafından yürütülür. Seçim döneminin sona ermesinden önce ihtiyar meclisi veya heyeti üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının, köylerde tabii üyeler hariç,

<sup>62</sup> Aytaç, s. 160.





*yarisına düşmesi halinde, muhtar, durumu bir hafta içinde ilgili seçim kurulu başkanlığına ve bilgi için de mahallin en büyük mülkiye amirine bildirmeye mecburdur. Bu bildirim üzerine ilçe seçim kurulu başkanlığınca durum 48 saat içinde ilan edilir. İlan tarihinden sonra gelen 60 ıncı günü takip eden ilk Pazar günü oy verilir. İhtiyar meclisi veya heyeti seçiminin yapılması gerektiği hallerde köy veya mahalle muhtarlığı da boşalmış ise, haziran ayı beklenmeksizin her iki seçim beraber yapılır.” şeklinde denilmekle üyelikte boşalma olması halinde ne şekilde hareket edileceği ayrıntılı biçimde anlatılmaktadır.*

Yukarıda belirtilen durumlarda boşalan muhtarlık ve ihtiyar heyeti üyeliğine yapılacak seçimler sonucunda yenileri seçilir.

## **V. MAHALLE VE YÖNETİMİ İLE İLGİLİ ULUSAL VE ULUSLARASI ÇALIŞMALAR**

Mahalle ve yönetimi hakkında gerek ulusal alanda gerekse de uluslararası alanda birtakım çalışmalar ve bu çalışmalar sonucunda oluşan düzenlemeler bulunmaktadır.

Yukarıda genel olarak anlatılmaya çalışılan yasal düzenlemeler dışında ülkemizde, kalkınma planları, hükümet programları şeklinde, mahalle örgütünü doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren çalışmalar da vardır. Uluslararası ölçekte ise özellikle Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Rio Konferansı çerçevesinde hazırlanan Yerel Gündem 21 Projesi mahalle ve yönetimleri ile ilgili doğrudan veya dolaylı olarak birtakım çalışma ve düzenlemeler içermektedir.

### **A. Mahalle ve Yönetimi İle İlgili Ulusal Çalışmalar**

Anayasa'ya göre, kalkınma planları ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak üzere yapılır. Kalkınma planlarını hazırlamak, uygulanmasını izlemek ve koordine etmek 03/06/2011 tarih ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 2. maddesi uyarınca Kalkınma Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Esasında kalkınma planları eskiden Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı(DPT) tarafından hazırlanıyordu. Ancak yukarıda belirtilen KHK uyarınca Kalkınma Bakanlığının kurulmasıyla birlikte DPT'nin yapacağı işler bu bakanlığa devredildi ve



dolayısıyla 30/09/1960 yılında 91 sayılı Kanun ile kurulan DPT de hukuken yürürlükten kaldırılmış oldu. KHK'ya göre, Bakanlar Kurulunun onayladığı esaslar ve hedefler çerçevesinde hazırlanan kalkınma planları kalkınma bakanlığınca ilk önce Yüksek Planlama Kuruluna ardından Bakanlar Kuruluna sunulur ve burada kabul edildikten sonra Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilir. 3067 sayılı Yasa'daki usule göre Meclis'te görüşülen kalkınma planları, onaylandıktan sonra yürürlüğe girer.

5 yıllık kalkınma planlarının ilki 1963 yılında hazırlanmıştır. Günümüze kadar -en sonuncusu 2007 yılında hazırlanmış olan IX. kalkınma planı dahil- 9 tane kalkınma planı hazırlanmıştır. Bu kalkınma planları ve kalkınma planları çerçevesinde hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu Raporlarına (ÖİKR) baktığımızda mahalle ve yönetimi ile ilgili en kapsamlı ve nitelikli düzenlemelerin VIII. ve IX. kalkınma planlarında olduğunu söyleyebiliriz. Hatta VI. ve VII. kalkınma planlarına kadar yapılmış olan 7 kalkınma planında mahalle ve yönetimine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Bu çerçevede VI. kalkınma planında kültür alanında; mahalle kütüphanelerinin geliştirilmesi, VII. kalkınma planında adalet ve güvenlik hizmetleri alanında; çarşı ve mahalle bekçiliği gibi statüleri tam olarak belirlenmemiş sistemlerin yasal statülerinin tespit edileceği, merkezi ve mahalli idareler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk ve kaynak paylaşımına uygun olarak bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların kanunlarının düzenleneceği, bu kapsamda 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu'nda düzenleme yapılacağı belirtilmiştir<sup>63</sup>.

VIII. kalkınma planı mahalle ve yönetimi ile ilgili en ayrıntılı düzenlemelerin yapıldığı plandır. Söz konusu planda “Mahalle muhtarlıklarının, gelişen yerleşim düzeni içinde işlevi arttırılacak, dönüşümlü olarak belediye meclislerine üye olmaları sağlanacaktır.” denilmektedir.

<sup>63</sup> <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControlsWebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC3712B3AA8761DC70455EDD505C91856E7FE60BFD028C293D>. (Erişim tarihi: 17/11/2012).



VIII. kalkınma planı kapsamında hazırlanan Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, “Genişleyen Ölçekte Hizmet ve Katılım Sorunlarına Çözüm: Mahalle Yönetimi” başlığında geniş bir değerlendirme yer almaktadır. Bu değerlendirmede “Yönetim ve toplumsal yapımız içerisinde tarihsel-geleneksel nitelikleriyle ön plana çıkan ve çeşitli görevleri bulunan mahalle muhtarlıklarının/yönetimlerinin, gelişen yerleşim düzeni içinde işlevselliğinin artırılması amacıyla örgütsel olarak yeniden düzenlemeye konu edilmesi bir gerekliliktir. Mahalle yönetimleri, kent yönetimine etkin katılım, çoğulculuk, temsil ve halk denetimi şeklinde özetlenebilecek demokratik ilkelerin pratiğinin yapılabileceği en uygun toplumsal ve yönetsel birimlerdir. Mahalle yönetimlerinin çağdaş dünyanın kazanmış olduğu nitelikleri uygun olarak yeniden gözden geçirilmesi, işlev ve amaçların ile statülerinin belirginleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle Muhtarlık mevzuatının ana düzenlemesi olan 1944 tarihli 4541 sayılı yasa günümüz gereksinimlerini karşılamaktan uzaktır. Hükümlerinin çoğunun kaldırılmış olması nedeniyle uygulamada büyük boşluklar bulunmaktadır. Yeni yasal düzenleme bir gerekliliktir. Yeni düzenleme, mahalle yönetimini çağdaş gereklere uygun olarak hizmetlerin görülmesinde ve demokratik değerlerin geliştirilmesinde en uygun birimler olarak ele alınmalıdır.

Aşağıda temel bazı önerilere yer verilmiştir.

1. 23 Ekim 1992 tarihinden bu yana Meclis gündeminde bulunan Mahalle Muhtarlığı Kanun Tasarısı tekrar ele alınmalı ve mahalle yönetimlerinin sadece hizmet alanı olarak değil aynı zamanda demokratik değerlerin hayata geçirilerek geliştirileceği en uygun birim olarak değerlendirilmelidir.
2. Mahalle yönetimi, merkezi ve yerel idarelere yardımcı, özerk, bütçe ve personel olanakları geliştirilmiş, ilgili kurumlarla ilişkileri sağlam zeminlere oturan bir yapıya kavuşturulmalıdır.
3. Mahalle yönetimine, mahalleyi temsil hakkı ve görevi verilmelidir.
4. Mahalle kurulmasında en az ve en çok hane sayısı veya nüfus ölçütleri belirlenmelidir.
5. Mahalle yönetimlerinin kentsel alanda hizmetlerin başarılı biçimde görülmesi ve demokratik değerlerin geliştirilmesi bakımından, mahalle muhtarları belediye meclislerine dönüşümlü olarak nüfusa bakılmaksızın üye olmalıdır. Mahalle yönetiminin,



*mahalle ile ilgili planlama ve hizmet yürütümüyle ilgili olarak görüşü alınmalıdır.*

*6. Mahalle yönetimlerinin fiziksel imkanları geliştirilmeli, özlük hakları iyileştirilmelidir.*

*7. Yasal düzenlemelerin uygulama ile bir bütün olarak anlamlı olmasından hareketle, özellikle hızla gelişen kentsel alanlarda, mahalle yönetimlerinin(muhtarlıklarının) bilimsel araştırmalara konu edilmesi, eksikliklerin tamamlanması, projelerin kazanımlarının ulusal ölçeğe aktarılması gerekliliktir” denilmektedir.*

*IX. kalkınma planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, “23/12/2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanunu’nun muhtarın mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla görevlerini yerine getirmesi, belde sakinlerinin belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı, kent konseylerinin kurulması, belediye hizmetlerine gönüllü katılım gibi hususları düzenleyen hükümleri katılımcılığın sağlanması yönünde atılan önemli adımlardır. Ayrıca Yerel Gündem 21’lerin hazırlanması yerel yönetişimin ve katılımcılığın önemli bir uygulama ayağıdır.”denilmiştir.*

*Son olarak IX. kalkınma planı Yerleşme-Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, “Muhtar, mahalle sakinlerinin ortak gereksinimlerin belirlenmesi, yaşam çevresinin niteliğini yükseltmek, hizmetlerin niteliğini, sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi, doğal ve kültürel değerlerin korunması gibi çeşitli konularda mahalle sakinlerinin yönetime katılmasını sağlamalıdır. Belediyelerin, karar alma, uygulama ve denetleme süreçlerine çeşitli kesimleri temsil eden yurttaşları dahil edecekleri kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.”<sup>64</sup> şeklinde değerlendirmeler yer almıştır.*

*Özellikle son iki kalkınma planları ve Özel İhtisas Komisyonu Raporları’nda mahalle yönetimine ilişkin olarak belirli tespitler yapılmasına ve özellikle belediyeler nezdinde katılımın sağlanmasının vurgulanmasına rağmen mahalle ve yönetimi ile ilgili en temel düzenleme olan 4541 sayılı kanunda halen bir düzenleme yapılmamıştır. Mülga 5272 sayılı Belediye Kanunu ile oluşturulan 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nda da yer alan kent konseylerinin aldıkları kararların yasaya göre(5393 s md. 76) bağlayıcılığı olmadığından mahalle kurumunun karar alma, uygulama ve denetleme süreçlerine katılmasına imkan sağlamamaktadır.*

<sup>64</sup> <http://ektup.dpt.gov.tr./yerelyon/oik554.pdf> (Erişim tarihi:17/11/2012)



Dolayısıyla, kent konseyleri aracılığıyla katılım belki sağlanmakta fakat sonuca yönelik fonksiyonel bir etki oluşturmamaktadır.

Diğer taraftan Türkiye Büyük Millet Meclisi tutanak dergisinden<sup>65</sup> son 20 yılın hükümet programları genel olarak incelendiğinde özellikle aşağıda belirtilen hükümet programlarında mahalle muhtarlığına doğrudan değinildiği görülmüştür:

1991 yılı 49. dönem ve 1993 yılı 50. dönem hükümet programlarında; *“Muhtarlar, ihtiyar heyeti, il genel meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkileri arttırılacak ve yerel kaynakların bir bölümü bunlara tahsis edilecektir. Belediye meclislerinde, kamu çalışanları da dahil olmak üzere, tüm toplum kesimlerinin temsiline olanak verilecektir.”*,

1996 yılı 53. dönem hükümet programında; *“Merkezi idarenin, idari vesayet hakkı asgariye indirilmekle birlikte, bu hakkın, etkili olarak kullanılması için gerekli tedbirler alınacaktır. Belediye ve il meclislerinin oluşumu/muhtarlar dâhil, halk temsilcilerinin daha büyük oranda katılımına imkan verilecek şekilde yeniden düzenlenecektir.”*,

1999 yılı 57. dönem hükümet programında; *“Köy ve mahalle muhtarlarının yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenecektir.”* denilmektedir.

Yukarıda da belirtilen hükümet programları dışındaki diğer hükümet programları ise daha çok merkezi idare-yerel idare ilişkisi açısından düzenlemeler öngörülmekte, mahalle yönetimi ile ilgili doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır.

## **B. Mahalle ve Yönetimi İle İlgili Uluslararası Çalışmalar**

Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 yılında yürürlüğe giren Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı şu an itibariyle Konseye üye olan 45 devletin, Türkiye dahil, 42’si tarafından imzalanmış ve onaylanmış bulunmaktadır. Ancak Şart’ın “Yükümlülükler” başlıklı 12. maddesi gereğince çekince koyma hakkı tanındığı gibi aynı Şart’ın “Çekilme” başlıklı 17. maddesi ile şarta taraf olduktan beş yıl sonra çekilme hakkı da tanınmış olmaktadır. Şart’a taraf olan Avrupa Konseyi ülkelerinden aralarında ülkemizin de bulunduğu 31 tanesi şartın bazı maddelerine çekince <sup>66</sup> koymuşlardır.

<sup>65</sup> <http://www.tbmm.gov.tr> (Erişim tarihi:18/12/2012)

<sup>66</sup> Ülkemiz tarafından konulan çekincelerin hangi konularda olduğu aşağıda sıralanmaktadır:



Ülkemiz Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamış, 9 Aralık 1992 tarihinde TBMM tarafından kanunla uygun bulunmasından sonra söz konusu Şartın 15.maddesi gereğince ülkemiz açısından Şart 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir<sup>67</sup>.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 3. fıkrasında "*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır*" ifadesiyle alt beledi örgütlenmeler içinde mahalle örgütü ön plana çıkmaktadır.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı özerk yerel yönetim kurumunun oluşturulması için yerel yönetimlerin yetki yönünden ve korunmaları yönünden tam bir özerkliğini sağlamayı amaçlamış olup; yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi, yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar, yerel yönetim sınırlarının korunması, özerk yerel yönetimin kapsamı, yerel makamların mali kaynakları, özerk yerel yönetimlerin yasal korunması, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı gibi hususları konu

---

\*Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı başlıklı 4.maddesinin 6.fıkrası, "*Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.*"

\*Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme Ve Kaynakları düzenleyen 6.Maddenin 1.Fıkrası, "*Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla yerel makamlar kendi iç örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.*"

\*Yerel Düzeyde Sorumlulukların Kullanılma Koşulları başlıklı 7.Maddesinin 3.Fıkrası "*Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleri ile bağdaşmayacak işler ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkeler göre belirlenir.*"

\*Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi başlıklı 8.Maddenin 3.Fıkrası "*Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.*"

\*Yerel Makamların Birlik Kurma Ve Birliklere Katılma Hakkını düzenleyen 10.maddenin 2.fıkrası "*her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslar arası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.*" ve 3.fıkrası "*Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilir.*"

\*Yine Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması başlıklı 11.madde "*Yerel yönetimler kendi kendilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.*"

\*Yerel makamların Mali Kaynaklarını düzenleyen 9.Maddenin 4, 6 ve 7. fıkralarına çekince konulmuştur.(Karaarslan, Mehmet, Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu, Ankara 2008, s. 81)

<sup>67</sup> [http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel\\_yonetimler\\_ozerklik\\_sarti.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf) (Erişim tarihi:20/11/2012)



edinmiştir<sup>68</sup>. Söz konusu Şart, yerel yönetimler üzerine hazırlanmış olan bir düzenleme olmasından dolayı yerel yönetimlere ilişkin hemşerilik, özerklik, demokratiklik, katılımcılık ve temsil gibi genel çerçeve ilkeler belirlemekte, yerel idareleri tek tek saymamakta, dolayısıyla bu kapsamda mahalle ve yönetimine ilişkin bir düzenleme de doğrudan bulunmamaktadır. Ancak, özellikle vatandaşa yakın bir yönetimi ve katılma hakkını ön plana çıkarması bakımından mahalle yönetimini etkinleştirebilecek bir çerçeveye sahip olduğu söylenebilir.

Haziran 1992’de Rio’da gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’yla resmi olarak başlayan bir süreç bulunmaktadır. Buna Yerel Gündem 21 (Local Agenda) denmektedir. Rio konferansı sonucunda sürdürülebilir kalkınmanın hayata geçirilmesi için Gündem 21 adında bir sonuç belgesi kabul edilmiş ve yayımlanmıştır. Bu belge, sürdürülebilirlik kavramının pratiğe geçirilmesine yönelik bir eylem planı olmasının yanında insanlığın temel gereksinimlerinin karşılanmasını, yaşam standartlarının ve ekosistemlerin daha iyi korunmasını ve yönetilmesini hedefler<sup>69</sup>. Gündem 21 ile hedeflenen şey, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin adem-i merkeziyet anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, halkın etkin katılımının sağlanması ve çok aktörlü toplumsal uzlaşma sağlanması ve bu şekilde sürdürülebilir kalkınmaya ulaşılmasıdır<sup>70</sup>.

Yerel Gündem 21, Gündem 21 metninin alt başlığı olup Temel Grupların Rollerinin Geliştirilmesi ana başlığı altındaki “Gündem 21’in Desteklenmesinde Yerel Yönetimlerin Girişimleri” konulu 28. alt bölümde açıklanan bir modeldir. Bu modelde 4 ana hedef konmuştur:

- Her ülkedeki yerel yönetimler belde halkları arasında katılımcı bir süreç başlatılmalı ve kendi kentleri için bir Yerel Gündem 21 oluşturma,

<sup>68</sup> [http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coktarafilisoz/ak/turkce/122\\_tur.pdf](http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coktarafilisoz/ak/turkce/122_tur.pdf) (Erişim tarihi:20/11/2012)

<sup>69</sup> Akın, Özden, Yönetişim ve Katılım: Yerel Gündem 21 Süreci ve Uygulamaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme (Türkiye-Almanya), Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2003, s. 108-109.

<sup>70</sup> Akın, s. 111.



- Uluslar arası topluluk ile yerel yönetimler arasındaki iş birliğini sağlama,
- Deneyim ve bilgi alışverişinin sağlanması için yerel yönetim birlikleri ve diğer yerel yönetim temsilcileri arasındaki koordinasyon ve işbirliğini sağlama,
- Ülkelerde tüm yerel yönetimlerin planlama, karar alma ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin etkin bir şekilde katılımını sağlayacak programlar yapma ve uygulamaları teşvik etme.<sup>71</sup>

Yerel Gündem 21 çerçevesinde hedeflenen katılım modelinin temel ilkesi, bir yerel birimdeki her sosyal gruptan yurttaşın ya da örgütlü yurttaş gruplarının (yerel aktörler), kendilerini etkileyen her konudaki karar aşamalarında “diyalog ve uzlaşma” yoluyla yer alabilmeleridir. Bu çerçevede özellikle toplumun zayıf veya az temsil edilen kesimlerine öncelik verilmesi istenmektedir<sup>72</sup>.

Ülkemizde Yerel Gündem 21 süreci, Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği-Ortadoğu ve Doğu Akdeniz Teşkilatı (IULA-EMME) tarafından Yerel Gündem 21 projesi ismi altında 1997 yılında başlatılmıştır. Proje iki şamadan oluşmakta olup ilk aşaması, “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi”, ikinci aşaması ise, “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması”dır. Projenin ilk aşaması, IULA-EMME tarafından Bursa Büyükşehir Belediyesi ile işbirliği içinde oluşturularak, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı(UNDP) Türkiye Daimi Temsilciliği ve UNDP Capacity 21 desteğiyle 18 ay süreyle uygulanmak üzere, Eylül 1997’de Türkiye Cumhuriyet Hükümeti ve UNDP tarafından imzalanmış ve 6 Mart 1998’de de Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazetesi’nin mükerrer sayısında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Proje ilk başta 9 kentte başlamış, birinci aşamanın sonunda 23 Belediye’ye yaygınlaşmış ve son olarak da 48 kentte uygulamaya konulmuştur<sup>73</sup>.

Yerel Gündem 21, öncelikle ulusal düzeyde programların bir parçası olarak algılanmıştır. Bunlardan biri, 1996 yılında yapılan Habitat II toplantısında sonra, yerel yönetimleri güçlendirmeye

<sup>71</sup> Akın, s. 113.

<sup>72</sup> Akın, s. 116-117.

<sup>73</sup> Akın, s. 223.





yönelik olarak hazırlanan “Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı”dır.<sup>74</sup>

Habitat II çerçevesinde oluşturulan ve yukarıda ifade edilen Ulusal Eylem Planı’nda sorumluluk üstlenici bir kentsel aktör olarak mahalle örgütüne çok yönlü işlevler yüklenmiştir. Bu çerçevede mahalle örgütü, toplumdaki dışlanmış grupların topluma kazandırılmasında, muhtarlar ve sivil örgütler mobilize edilerek yerel bilgi sunma, ortak bir kent yaşam tarzı geliştirme fonksiyonunu yerine getirmede önemli bir yere sahiptir.

Türkiye Yerel Gündem 21 uygulamalarının en temel katılım araçları kent ölçeğinde kent konseyleri ve mahalle düzeyinde mahalle meclisleri<sup>75</sup> gibi bazı örgütlenmelerdir. Ayrıca Yerel Gündem 21 Evleri, gençlik, kadın meclisleri ve gençlik evleri gibi katılım araçları da vardır. Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı’nda “yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve yapabilir kılınması” başlıklı Öncelikli Konu 25’de, yerel yönetimlerin yeniden dizayn edilmesinde, yerel yönetimler ve halk arasındaki yakınlaşmayı sağlamak, yönetime doğrudan katılma ve denetleme olanaklarını arttırmak, halkla yüz yüze ilişkileri, bilgi alışverişini geliştirmek için mahallelerin, bir ilk basamak yerel yönetim birimi olarak yeni bir fonksiyonel yapıya kavuşturulması gerektiği belirtilmektedir. Mahallelerin, vatandaşa en yakın birimler olmalarına, muhtar ve ihtiyar heyetlerinin seçimle işbaşına gelmelerine rağmen, idari ve mali konularda karar alma yetkilerinin bulunmaması, kamu tüzelkişiliklerinin olmaması gibi eksiklikler sonucu merkezi idarenin bir uzantısı olarak işlev gördüklerine vurgu yapılmaktadır<sup>76</sup>.

Yerel Gündem 21 çalışmalarının bir sonucu olarak 24/12/2004 tarih ve 5272 sayılı yeni Belediye Kanunu’nda, proje kapsamında zaten fiilen uygulamada olan kent konseyleri, yasal zemine kavuşturulmuştur (5272 sy.md.76).

<sup>74</sup> Akın, s. 224.

<sup>74</sup> Akın, s. 224.

<sup>75</sup> Mahalle Meclisleri tüm mahalle sakinlerinin doğal üyeliği ile meydana gelmekte ve tüm mahalle halkının katılımına açık bir yapıda bulunmaktadır. (Bayramoğlu Alada, s. 165.)

<sup>76</sup> Akın, s. 235-240.



## **VI. MAHALLE KURUMUNUN ETKİNLEŞTİRİLEBİLMESİ İÇİN BAZI ÖNERİLER**

Mahalle, insanların toplumsal kimliklerini oluşturdukları, aidiyet kurabildiği, kent yönetimine etkin katılım, çoğulculuk, temsil ve halk denetimi şeklinde özetlenebilecek demokratik ilkelerin pratiğinin yapılabildiği toplumsal ve idari anlamda en çekirdek yapıdır. Nasıl ki sosyolojik anlamda aile toplumun temelidir; aynı şekilde idari anlamda mahalle de toplumun temelidir. Bilindiği gibi yönetilenlerle yönetenler arasındaki mesafe arttıkça, araya birçok yönetim birimi veya bürokratik iş ve işlemler girdikçe bu çekirdek yapının sorunlarının anlaşılması güçleşmektedir. Çekirdek yapının sorunlarının anlaşılmadığı ve çözüm üretilemediği takdirde de bir yönetimin insanlara mutluluk, refah getirmesi imkansızdır. Bu takdirde toplumsal anlamda huzursuzluk ve çürüme başlar. Böyle bir durumun, özellikle bireyi esas alan, kendisini demokratik, sosyal bir hukuk devleti olarak nitelendiren devletlerde söz konusu olmaması gerekir.

Gelişmiş demokrasilerde kendini yönetme geleneği tabandan yukarı doğru olmasına karşılık gelişmemiş demokrasilerde yukarıdan aşağıya doğru olmaktadır<sup>77</sup>. Bu nedenle yönetimin mahalle ayağının güçlendirilmesi, demokratik standartların da yükseltilmesi anlamına gelmektedir.

Mahalleler, vakıf ve esnaf örgütleri ile birlikte Osmanlı-Türk kentinin toplumsal ve idari örgütlenmesinin en alt basamağını oluşturmaktaydı. Osmanlı-Türk toplum ve devlet geleneğinde, merkezi idare yapılanması içinde yer alan mahalle kurumunun çok sağlam temeller üzerine oluşturulduğu ve yönetim alanında etkin bir rol üstlendiği görülmektedir. O dönem mahalle yönetiminin başı olan imamların vergi toplama, mahalle huzurunu bozanları cezalandırması için kadıya bildirme gibi idareye ait birtakım görevleri yerine getirmesi ve isteyen herkesin, imamdan ve bir mahalleliden ahlaklı insan olduğuna dair teminat almadan, rastgele bir mahalleye yerleşmemesi, bu tespiti destekler nitelikte örnek olarak verilebilir. Dolayısıyla zamanına göre etkin bir mahalle ve yönetimi sağlayan tarihsel köklerimizden faydalanılarak yönetsel yapı içerisinde mahalle örgütü yeniden yapılandırılabilir.

<sup>77</sup> Karaarslan, s. 85.



Mahalle örgütünün Cumhuriyet tarihinde geçirdiği süreç dikkate alındığında başından beri mahalle örgütünün özerk, kendi bütçesi olan, tüzel kişiliği bulunan bir kurum olarak yapılandırılmamış olması sebebiyle hukuki anlamda yerel yönetim statüsüne kavuşamamıştır. Yukarıda da yeri geldiğinde ifade edildiği gibi mahalle örgütü alanında temel kanun olan 4541 sayılı Kanun genel olarak bugün itibariyle fiilen fonksiyonsuz hale gelmiştir. Zira birçok maddesi ya yürürlükten kaldırılmış veyahut başka kanunlarla yapılan değişiklikler sonucunda hükümsüz kalmıştır. En son 2004 yılında yeni Belediye Kanunu mahalle yönetimi ile ilgili düzenlemeler getirmiş olup bu düzenlemeler de mahalle örgütünü temelden yeniden yapılandıran düzenleme niteliğinde olmamıştır.

Uluslararası çalışmalar ve düzenlemeler göz önüne alındığında mahalle biriminin gittikçe ön plana çıkarılmasına yönelik düzenlemeler bulunduğunu söyleyebiliriz. Özellikle belgelerin ana temalarından olan katılım, en alt birim olan mahalleden başladığından dolayı özellikle Rio Konferansı sonucunda oluşturulan Yerel Gündem 21 projeleri çerçevesinde mahalle meclisleri, gençlik meclisleri, kadın meclisleri, kent konseyleri gibi yapılanmalara önem verilmiş ve bu yapılanmalar Türkiye’de birçok ilde belediyeler nezdinde oluşturulmuştur. Söz konusu illerde yapılan çalışmalar olgunlaşmış ve bu çalışmalar ilk önce 2004 yılında çıkarılan ve sonradan ilga olan 5272 sayılı Belediye Yasası’nın, ardından da 2005 yılında yeniden çıkarılan 5393 sayılı Belediye Yasası’nın 76. maddesinde kent konseyleri başlığı altında hukuki temele kavuşmuştur. Ancak yasaya göre gerek kent konseyi görüşlerinin belediye meclisi üzerinde herhangi bir bağlayıcılık özelliğinin olmaması, gerekse ilgili Kent Konseyi Yönetmeliği uyarınca tüm mahalle muhtarlarının kent konseyine katılımının mümkün olmaması birlikte düşünüldüğünde, mahalle sorunlarının belediyeler nezdinde duyurulup çözüme kavuşturulmasının güç olacağı açıktır.

Son dönem hükümet programları incelendiğinde, mahalle örgütünün kurumsallaştırılması konusunda bir düzenleme bulunmamakta, sadece yerel yönetimlerde katılımın sağlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde, dolaylı olarak, mahalle yönetimini ilgilendiren hususlara değinildiği görülmektedir. Bu nedenle, katılımın sağlanması amacıyla oluşturulan kent konseylerinin ön plana çıkarılması mahalle örgütünü tamamen canlandırılmasına tek başına yetmese de en



azından bir başlangıç olması nedeniyle çok önemlidir. Şayet Yerel Gündem 21 projeleri kapsamındaki çalışmalara benzer çalışmalar sürdürülebilirse, bu çalışmalarla ilk başta mahalle örgütü sisteminin kurulması murat edilmemiş olsa da en nihayetinde mahalle örgütünün baştan sona kurumsal olarak yeniden yapılanması sonucunu doğurması mümkündür.

Kanuni düzenlemelerde mahalle örgütünün oluşturulmasında hane sayısı veya nüfus gibi bir ölçütün öngörülmemesi<sup>78</sup> nedeniyle günümüzde 200-300 nüfuslu küçük mahalleler bulunduğu gibi çoğu zaman Anadolu'daki küçük bir ilin nüfusu kadar yoğunlukta nüfusa sahip mahalleler de bulunmaktadır. Mahalle örgütünün kurulmasında açık bir ölçütün bulunmaması, bir kısım belediyeleri gelişigüzel mahalle kurmaya sevk etmektedir. Ayrıca mahallelerin kurulup kaldırılmasındaki sorun, mahallelerin bağlı oldukları belediyelerin birtakım günlük siyasi amaçlarla değiştirilmesinde de söz konusudur. Örneğin en son Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde değişiklik öngören 06/12/2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun'la birtakım mahallelerin bağlı oldukları belediyeler mahalle sakinlerinin görüşleri alınmaksızın değiştirildi. Halbuki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda *"yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz"* denilmektedir. Buna göre, şayet bir mahalle, bir belediye sınırından çıkarılıp başka bir belediye sınırları içine dahil edilecekse, ilgili mahalle sakinlerine danışılması gerekirdi. İşte bu durum nedeniyle kamuoyunda, birtakım siyasi partiler ve yerel yönetimler nezdinde tartışmalar yaşanmıştır.

06/12/2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun'la Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yapılan değişiklik sonucunda bazı köylerin tüzel kişiliği kaldırılıp mahalleye dönüştürülmüştür. Bilindiği gibi Anayasa'mızda köyler yerel yönetim birimi olarak sayılmış, mahalleler ise sayılmamıştır. Buna göre köylerin ayrı tüzel kişiliği vardır; mahallelerin ise yoktur. Mahallerin tüzel kişiliği olmadığından dolayı da tüzel kişiliğe bağlı olan bütçe gibi birtakım olanakları da bulunmamaktadır. Dolayısıyla Anayasal olarak sağlam bir statüsü bulunan "köy" tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalle birimine dönüştürülmesi köyler açısından bir kayıptır. Özellikle mahalle biriminin yukarıda da ifade

<sup>78</sup> Aytaç, s. 37.



ettiğimiz gibi bu günkü konumunun güçsüzlüğü de düşünülürken bu kaybın ciddiliği daha da net ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan yönetimde halka yakınlık esas olmalıdır. Katılım ancak bu şekilde daha iyi sağlanabilir. Bu düzenleme ile birlikte küçük birimler büyük birimler tarafından adeta yutulmuştur. Bir köylünün muhtara ulaşarak meramını ortaya koyması mümkünken bir belediye başkanına ulaşması – hele bugünkü sistemimizde- neredeyse imkânsızdır. Yine, üst yönetim kademelerinde (belediyeler, merkezi idare düzeyinde) tüzel kişiliği olan bir birimin ve yöneticisinin dikkate alınmasıyla, tüzel kişiliği olmayan, dolayısıyla hukuki olarak varlığı dahi tartışılan bir birimin ve yöneticisinin dikkate alınması aynı olmayacaktır. Neticede köylerin büyükşehirlere bağlanmasının birtakım gerekçeleri olabilir. Fakat bu şekilde bir düzenlemeye gidilmesi gerekiyor ise, mahalle örgütü güçlendirilmeli, tüzel kişiliğe kavuşturularak anayasal bir meşruiyet ihdas edilmeliydi.

Diğer taraftan günümüz dünyasında yerinden yönetim anlayışı daha da güçlenmektedir. Yerinden yönetim anlayışı, özellikle katılımı daha iyi sağladığından dolayı demokrasiyi gerçekleştirmeye de daha yatkın bir sistemdir. Belediyeler, tabii ki yerel yönetimlerin en güçlü olanlarıdır. Ancak sınırları belirli olmaksızın adeta ikinci bir merkezi idare oluşturacak şekilde merkezleşmiş belediyeler de meydana getirilmemelidir. Dolayısıyla adı “belediye” de olsa yerinden yönetim anlayışına uygun bir yönetim olmayabilir. Bu haliyle yukarıda belirtildiği gibi Büyükşehir Kanunu’nda yapılan değişiklik, değişen ve gelişen dünya eğilimlerine ve yerinden yönetim anlayışına da uygun değildir. Özellikle büyükşehirlere mesafe olarak da uzak olan köyler açısından halkla yöneticiler arasındaki makas daha da artmıştır. Bu mesafeyi azaltacak veya mesafenin doğuracağı sıkıntıları giderecek bir takım araçlar da yönetim sistemimiz içinde olmadığından ve yeni Yasa ile bu konuda bir düzenleme de getirilmediğinden sorun daha da ciddidir.

Mahalle kurumunun etkinleştirilebilmesi meselesine gelince;

Öncelikle mahalle örgütü mevzuatı bir an önce baştan sona reforma tabii tutulmalı ve sağlam işlevsel temeller üzerine oturtulmalıdır. Zira mahalle yönetimi ile ilgili mevzuat günümüz ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır.

Bir yerde birden fazla muhtar veya ihtiyar heyeti bulunması belediye meclisi kararı ve mülki amirin onayıyla mümkün



olmaktadır. Halbuki belirli bir mahalde kaç tane muhtar veya ihtiyar heyeti olacağı önceden belirlenerek nesnel birtakım ölçütlere dayanmalı, idarelerin bu konuda mutlak takdirine bırakılmamalıdır.

Mahalle kurumunun etkinleştirilebilmesi yollarından birisi, mahalle sakinlerinin belediyeler veya merkezi idare nezdinde yapmakla yükümlü oldukları birtakım işlemlerin mahalle yönetimi nezdinde yapılması yolunu açmaktır. Zira bilindiği gibi insanlar vergi vermek, nüfus kayıt örneği veya nüfus cüzdanı almak veya ikametgah senedi almak gibi birtakım işlemler için merkezi idare veya yerel idare makamlarına başvurmak zorunda kalmaktadırlar. Bu, özellikle nüfusun yoğunlaştığı, trafik sıkıntısının fazlaştığı günümüzde insanımız için büyük bir zaman ve emek kaybı oluşturmaktadır. İşte bu nedenle örneğin bir kısım vergileri toplama<sup>79</sup>, nüfus kayıt örneği veya nüfus cüzdanı verme işlemleri gibi işlemleri mahalle yönetimi yapabilir hale getirilebilir. Hatta MERNİS sistemi ile sunulan nüfus hizmetleri veya tapu işlemleri gibi online birtakım işlemler muhtarlıklar tarafından yapılabilir. Tabii bunun için gerekli teknik altyapı hizmetleri ve personel ihtiyaçları giderilmelidir.

Yine, mahalle yönetimi ayrı bir bütçeye kavuşturulmalı ve bu yönetimlerin buldukları yerlerde, yol yapımı gibi ağır nitelikte olan ve teknik alt yapıyı gerektiren hizmetleri olmasa da, oyun parkı ve halı saha yapımı, çeşitli soysal-kültürel eğlence ve aktiviteler organize etme gibi küçük birtakım hizmetleri yapmalarının önü açılmalıdır. Zaten bu husus, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda *"Kamusal sorumlulukların uygulanması, genel olarak ve tercihen, vatandaşlara en yakın makamlara bırakılmalıdır. Bir sorumluluğun (yani bir faaliyet veya işin) başka bir makama bırakılmasında, işin vüs'ati, cinsi, etkinliği ve ekonominin gerekleri göz önünde tutulmalıdır"* şeklinde ifade edilmiştir<sup>80</sup>.

Mahalle yönetiminin, belediye meclislerinde mahalle ile ilgili kararların alınması ve uygulanması sürecinde oy hakkı olabilecek şekilde katılımı sağlanmalıdır. Yukarıda ifade edilen kent konseyleri bu sürecin bir başlangıcı olarak algılanabilir. Ayrıca, mahalle yönetimine, kendi mahallelerini ilgilendiren konularda belediye meclisince alınmış olan kararları yargıya taşıma hakkı verilebilir.

<sup>79</sup> Arıkboğa, s. 175.

<sup>80</sup> Nadaroğlu, s. 70.



Mahallenin belediyeler nezdinde temsilinin sağlanması için mahalle yönetiminin belediye meclislerine katılımının sağlanması kadar mahalle yönetimin alacağı kararlar üzerinde, doğrudan demokrasiyi sağlayacak şekilde, mahallenin kendi içinde de katılım sağlanmalıdır. Bu çerçevede mahallelinin katılımı sağlanarak mahalle meclisleri, gençlik meclisleri ve kadın meclisleri oluşturulmalı, bu meclislerde alınan kararlar mahalle yönetimi açısından bağlayıcı olmalıdır. Ayrıca bu meclislere mahalle yönetiminin katılımı gereklidir.

Her ne kadar mahalle yöneticileri de dahil bugün bütün memurlar hakkında işledikleri iddia edilen görevle ilgili suçlarda 4483 sayılı yasa gereği soruşturma izni alınması gerekliyse de bu durum ortadan kaldırılmalı, şayet mahalle yönetiminin bir usulsüzlüğü mahalle sakinleri veya başka birileri tarafından iddia ediliyorsa bu hususta adli makamlar doğrudan soruşturma yapabilmelidir. Bu şekilde mahalle örgütü üzerinde yapılabilecek ve mahallenin zararına olabilecek birtakım zararların önü daha kolay alınabilir.

4541 sayılı yasaya göre (md. 18) seçimle işbaşına gelen muhtarın görevine mülki amir ve idare kurulunun kararıyla son verilebileceği belirtilmektedir. Aynı maddede ilk önce görevden uzaklaştırma yapılacağına yönelik hüküm makul karşılanabileceken, bu usulle görevine tamamen son verilmesi makul değildir. Seçilme yeterliklerini kaybetmedikçe veya seçilmelerine engel bir suç işlemedikçe muhtarların görevlerine son verilmesi mümkün olmamalı, seçimle gelen yöneticilerin seçimle gitmeleri esas olmalıdır.

Mahalle örgütünün kamu yönetimi sistemi içindeki yerinin belirsizliğine son verilmeli, tabiatı gereği yerel yönetim olma özelliği daha ağır bastığından dolayı yerel yönetim olarak Anayasa'da yerini almalı ve mahalleler belediyelerin bir yardımcı organı olarak örgütlenmelidir.

Mahalle kurulmasında en az-en çok hane sayısı veya nüfus kriteri gibi kriterlerin uygulanması gerekmektedir. Zira günümüzde Anadolu'daki orta ölçekli bir şehirden daha büyük mahalleler oluşturulduğu bilinmektedir. Özellikle insanların birbirlerini ve mahalle yönetimini tanınması, güvenlik ve katılımın etkin bir şekilde sağlanması bakımından azami hane veya nüfus sayısı belirlenmesi hayati önem taşımaktadır.



Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi mahallelerin bir belediyeden ayrılıp başka bir belediyeye bağlanmasında, mutlaka yerel halkın görüşünün alındığı bir oylama yapılmalıdır. Yerel halkın iradesinin hilafına bir işlem yapılmamalıdır.

Mahallenin ve mahallelinin güvenliğinin sağlanmasında mahalle yönetimine sorumluluk verilmeli ve bu görevini yerine getirebilmesi için de gerekirse özel güvenlik veya resmi kolluktan faydalanmasının yolu açılmalıdır.

Aynen Osmanlı örneğinde olduğu gibi mahalleye ikamet amacıyla yerleşme kolay olmamalıdır. Tabii ki teknolojinin, iletişimin geliştiği çağımızda insanların birbirlerine veya muhtarın mahalleye gelen kişiye kefil olmasını aramak gibi katı sınırlamalar öngörmek doğru değildir. Ancak bir kişi şayet mahalleye ikamet maksadıyla gelecekse doğrudan gelip ikametine taşınmamalı geldiği yerden önceden mahallede ne iş yaptığı, herhangi bir suç işleyip işlemediği, daha önceden nerelerde ikamet ettiği gibi hususları içerecek bir dosya ile gelmeli ve bu dosya ile mahalle muhtarlığına kayıt yapıldıktan sonra mahallede oturmaya başlamalıdır. Bu takdirde günümüzdeki gibi özellikle büyükşehirlerde bir kısım terör olaylarının önlenmesi söz konusu olabilir.

Özellikle kent yönetimi, yerel yönetimler, çevre sorunları gibi konularda mahalle yönetiminin eğitim eksikliği giderilmelidir.

Belediyelerin siyasi görüşlerine göre mahallelere hizmet götürmelerini önlemek, başka bir ifade ile götürecekleri hizmetleri aldıkları oylara göre belirlemesini bertaraf etmek için çeşitli denetim ve şikâyet mekanizmaları kurulmalıdır.

Mahalle yönetiminin çalışmaları hem mahalleli tarafından hem de belediyeler tarafından denetlenmelidir. Ancak belediye tarafından yapılacak denetimler mahallenin yerelliğine karışmadan, yaptıkları uygulamanın belediyenin aldığı genel ilke ve kent kurallarına ters düşüp düşmediğinin tespit edilmesine ilişkin olmalıdır<sup>81</sup>.

Mahalle yönetimine çevreyi koruma ve imarla ilgili sorumluluklar verilmesi de önemlidir. Zira muhtarlar, mahalleyi en iyi bilen yöneticilerdir. Dolayısıyla herhangi bir kaçak yapılaşma veya

<sup>81</sup> Erten, Metin, Nasıl Bir Yerel Yönetim, Mart 1999, s. 339.





imara aykırılık durumunda bunu önleyebilir ve bu konuda üst makamlara bilgi verebilir<sup>82</sup>.

Bu şekilde teşkilatlandırılacak mahalle örgütü güçlü bir yerel yönetim olarak, genelde topluma ve özelde de bireylere büyük katkı sağlayacaktır.

## SONUÇ

Yukarıda da ifade edildiği gibi mahalle örgütü devlet yönetimi açısından topluma en yakın birimdir. Bu birim aracılığıyla devlet toplumu hem daha iyi yönetir hem de toplum ihtiyaçları karşılandığından dolayı yönetilenler daha huzurlu olur. Bu çerçevede, mahalle örgütü, demokrasilerin ve yerel yönetimlerin geliştiği ve daha da güçlendiği günümüz dünyasında özellikle katılımın sağlanması açısından çok önemli roller üstlenebilir. Bu açıdan, bilindiği gibi yerinden yönetimin amacı, yönetimin, halka daha yakın olup toplumun ihtiyaçlarını ve isteklerini yakından tespit ederek, yerine getireceği hizmetlerle maksimum düzeyde bu ihtiyaçları karşılamasını sağlamaktır. Yerinden yönetimin bu amacının sağlanması açısından da katılım en önemli araçtır. Zira, bireyler ancak katılımla birlikte kendilerini ifade edebilir ve yönetimden beklentilerini ortaya koyabilir; başka bir açıdan da yöneticilerden daha kolay hesap sorabilir.

Tüm yönetim sistemleri, halka daha huzurlu bir yaşam sağlamak için var olmalı ve işlev görmelidir. Mahalle örgütü de bu amacı sağlamaya yönelik en önemli araçtır. Bu açıdan esasında yönetim sisteminin en güçlü kademesi mahalle birimi olmalıdır. Zira yönetim birimi belediyeler ve özellikle büyükşehir belediyeleri düzeyine çıktıkça insanlar kolay bir şekilde taleplerini dile getiremezler. Seçimler dışında ancak birtakım baskı grupları aracılığıyla talepler aktarılabilir. Söz konusu baskı gruplarının ise zaman zaman marjinal olması veya marjinal talepleri ortaya koyması ihtimali de göz önüne alındığında bu yolla bireylerin beklentilerinin vücut bulması her zaman mümkün olmaz. Demokrasi ve insan haklarının gerçek manada olduğu bir sistemde de ise esas olarak birey güçlü olmalıdır. Sadece çoğunluğun veya örgütlenmiş birtakım baskı gruplarının değil azınlıkların ve güçsüz bireylerin korunması ve taleplerini iletmesi sağlanmalıdır. Bu taleplerin iletmesini sağlayacak en işlevsel yapı da yerel insanlarla en iyi iletişimin sağlanabileceği mahalle

<sup>82</sup> Erten, s. 186.



birimidir. Bu açıdan bakıldığında bu kurumu etkisizleştirmek yerine bilakis daha da güçlendirmek gerekir. Aksi takdirde insanların yönetime bağlılığı, saygısı azalır ve toplumsal huzursuzluklar baş gösterir.

Son olarak denilebilir ki, şu anki yönetim sistemimizde mahalle örgütü ile ilgili sağlam reformlar yapılmadığı takdirde, yüzyıllardır toplumumuzun temelini oluşturan ve bir çok misyon üstlenen bir kurum ortadan kalkacaktır. Toplumsal kurumların kolay kolay oluşmadığı ve ancak zaman içinde birtakım tecrübeler sonucunda belirli bir toplumsal kabul edilebilirlik sağlayabildiği gerçeği göz önüne alındığında, mahalle kurumunun kaldırılmasıyla oluşabilecek boşlukları kapatmanın kolay olmayacağı açıktır. Özellikle yakın zamanda kabul edilen 6360 sayılı Yasa'nın bir sonucu olarak, yerleşme adı altında, merkezleşmiş yerel yönetimler (büyük belediye ve sınırı-genişliği belirli olmayan mahalleler oluşturma gibi) oluşturulması, ne yazık ki mahalle kurumunun yukarıda belirtildiği şekilde etkisizleşmesine ve tarihin tozlu raflarına terk edilmesine sebep olabilecektir.

\*\*\*

### KAYNAKÇA

**BAYRAMOĞLU ALADA, Adalet;** “Dönüşüme Açılan Kapı: Mahalle” Yerel Yönetimler Sempozyumu, 01-02/11/2000,

**AKIN, Özden;** Yönetişim ve Katılım: Yerel Gündem 21 Süreci ve Uygulamaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme (Türkiye-Almanya), Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2003,

**ARIKBOĞA, Erbay;** “Boşluk Doldurucu ve Aracı Kurum: Mahalle Muhtarlığı” Yerel Yönetimler Sempozyumu, 01-02/11/2000,

**AYDINLI, Halil İbrahim;** Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler, Ankara 2004,

**AYTAÇ, Fethi;** Mahalle Muhtarının El Kitabı 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2004,

**BOZLAĞAN, Recep/DEMİRKAYA Yüksel;** Türkiye’de Yerel yönetimler, Ankara, Mart 2008,

**DERBİL, Süheyy;** İdare Hukuk, Beşinci Bası, Ankara 1959,



**ERGENÇ, Özer;** Osmanlı Şehrindeki “Mahalle”nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine, Osmanlı Araştırmaları, Cilt IV,

**ERTEN, Metin;** Nasıl Bir Yerel Yönetim, Mart 1999,

**ERYILMAZ, Bilal;** Kamu Yönetimi, 3. Baskı, İstanbul 1997,

**GÖZLER, Kemal;** İdare Hukuk, Cilt I, 2003,

**GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut;** İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt I, Ankara 2001,

**GÜNDAY, Metin;** İdare Hukuku, 2003,

**KARAARSLAN, Mehmet;** Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu, Ankara 2008,

**KAZICI, Ziya;** “Osmanlılarda Mahalle İmamaları ve Yerel Yönetim İlişkisi”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, Cilt I, Editörler: Vecdi AKYÜZ, Seyfettin ÜNLÜ, İstanbul 1996,

**KOÇBERBER, Seyit;** Yeni Belediye Yasası İle Mahalle Yönetimi, Sayıştay Dergisi, Sayı 56, Ocak-Mart 2005,

**NADAROĞLU, Halil;** Mahalli İdareler, 1998,

**ORTAYLI, İlber;** Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, Ankara 2000,

**TORTOP, Nuri/AYKAÇ, Burhan/YAYMAN, Hüseyin/ÖZER, M. Akif;** Mahalli İdareler, Ankara 2008,

**ULUSOY, Ahmet/AKDEMİR, Tekin;** Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye, Ankara 2010,

**YILDIRIM, Selahattin;** Yerel Yönetim ve Demokrasi, 1993,

UYAP Mevzuat Programı

<http://ektup.dpt.gov.tr>.

<http://www.abgs.gov.tr>.

<http://www.tbmm.gov.tr>.

<http://www.tdk.gov.tr>

<http://www.uhdigm.adalet.gov.tr>.