

YEREL İDARİ VESAYET İLİŞKİSİNİN YENİ BİR UYGULAMASI OLARAK OKSİMORONİK BİR KAVRAM: KIRSAL MAHALLE

Dr. Öğr. Üyesi Ünal KÜÇÜK*

Öz

Türkiye 2000’li yılların başında mahalli idareler alanında reform olarak nitelendirilebilecek olan bir dizi yasal düzenlemelere tanıklık etmiştir. Ardından 2012 yılında 6360 sayılı yasa ile büyükşehir olan illerde köyler kaldırılmıştır. 2020 ve 2021 yıllarında 5216 sayılı kanuna ek bir madde eklenmesi ile başlayan süreç, 31455 sayılı yönetmeliğin yayımlanması ile büyükşehir belediye sınırları içerisinde ‘kırsal mahalle’ uygulamasını ortaya çıkarmıştır. Çalışmanın konusu iki kavramın oksimoronik bir şekilde birleşmesiyle ortaya çıkan ve yerel idari vesayet ilişkisinin yeni bir uygulaması olarak değerlendirilen kırsal mahallelerdir. Çalışma nitel araştırma yaklaşımına dayalı olarak incelenmiş, ikincil veri kaynaklarından yararlanılmıştır. Çalışmanın amacı kırsal mahalle sürecini kavramsal açıdan ve vesayet denetimi boyutuyla ele almaktır. Çalışma sonucunda ‘mahalle’ ve ‘kırsal’ ifadelerinin birlikte kullanılmasının yerel yönetimlerin tarihsel oluşum süreci gözetildiğinde uyumsuz olduğu kanaatine varılmıştır. Diğer taraftan kırsal mahalle belirleme aşamasında, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında ortaya çıkacak olan ilişki tipinin imar ve bütçe konularında olduğu gibi vesayet benzeri ilişkiler zincirine bir halka daha ekleyebileceği tespitinde bulunulmuştur.

* Dr. Öğr. Üyesi, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Malatya, Türkiye | Asst. Prof., Inonu University, Faculty of Law, Department of Administrative Law, Malatya, Turkey.

✉ unal.kucuk@inonu.edu.tr • ORCID 0000-0002-0593-5935

✉ **Atıf Şekli** | Cite As: KÜÇÜK, Ünal, “Yerel İdari Vesayet İlişkisinin Yeni Bir Uygulaması Olarak Oksimoronik Bir Kavram: Kırsal Mahalle”, *SÜHFD.*, C. 30, S. 4, 2022, s. 2163-2199.

✉ **İntihal** | **Plagiarism**: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

✉ Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır | This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

Anahtar Kelimeler

Mahalli İdareler • Vesayet Denetimi • Yerelleşme • Merkezileşme • Kırsal Mahalleler

AN OXYMORONIC CONCEPT AS A NEW APPLICATION OF LOCAL ADMINISTRATIVE TUTORIAL RELATIONSHIP: RURAL NEIGHBORHOOD

Abstract

In the early 2000's, Turkey witnessed a series of legal regulations that could be described as reforms in the field of local administrations. Then, in 2012, villages were abolished in metropolitan provinces with the law numbered 6360. The process, which started with the addition of an additional article to the law numbered 5216 in 2020 and 2021, revealed the practice of 'rural neighborhood' within the borders of the metropolitan municipality with the publication of the regulation numbered 31455. The subject of the study is rural neighborhoods, which emerged with the oxymoronic merging of two concepts, one of which refers to the rural area and the other to the urban area, and which are considered as a new application of the local administrative tutelage relationship. The study was examined based on the qualitative research approach and secondary data sources were used. The aim of the study is to deal with the rural neighborhood process conceptually and with the aspect of tutelage control. As a result of the study, it was concluded that the use of the expressions 'neighborhood' and 'rural' together is incompatible when the historical formation process of local governments is taken into account. On the other hand, it has been determined that the type of relationship that will emerge between the metropolitan and district municipalities during the determination of rural neighborhoods can add another link to the chain of tutelage-like relationships, as in the case of zoning and budget issues.

Key Words

Local Governments • Administrative Tutelage • Localization • Centralization • Rural Neighbourhood

I. GİRİŞ

Türkiye'de yerel yönetim birimlerinden büyükşehir belediyelerine yönelik düzenlemeleri konu alan 6360 sayılı yasa ile gerçekleştirilen ve

büyükşehir sınırları içerisinde yer alan köylerin statülerine son veren düzenlemenin¹ sürdürülemezliği kırsal mahalle uygulamasını ortaya çıkarmıştır.

Kentsel ve kırsal nüfus arasındaki ayırım tüm ülkeler için geçerli tek bir tanıma uygun değildir² çünkü kentleri kırsal alanlardan ayıran özelliklerde ulusal farklılıklar söz konusudur. Ancak bununla birlikte kentsel ve kırsal alan ayırımı için kullanılan birtakım ölçütler vardır. Genel çerçevede bu ölçütleri kentleri tanımlamada kullanılan nüfus, idari statü ve sosyolojik ölçütler³ altında incelemek mümkündür. Nüfus, ulaşım imkânları, sosyo-ekonomik yapı, yapı durumu (konut ve diğerleri) söz konusu ölçütlerden bazılarıdır. Gelir düzeyindeki farklılıklar, sahip olunan meslekler, hanelerde yaşayan kişi sayıları ve mülkiyet durumları kent ve kır ayırımında yer alan diğer görünümelerdir.⁴ Bu ölçütler esasen tek başına pek de yeterli sayılamazlar. Örneğin Wirth'e göre sayılar (nüfus) tek başına hiçbir anlam ifade etmemektedir. Ona göre bir topluluğun yalnızca büyüklük temelinde kentsel olarak nitelendirilmesi açıkça keyfiliktir.⁵ İlgili görüşten yola çıkarak 6360 sayılı yasa ile bir günde köylerin statülerine son verilip mahalle sayılmalarının ne denli tartışmaya açık olduğu belirtilebilir.

Türkiye'de mahalleler kentsel alana ait yerleşim birimleridir. Kırsal ifadesi bu sebepten kentsel alan yönetim modeli olan mahalle ile bir araya geldiğinde oksimoronik (ikirciklemlili/müştemilü'z-zıddeyn) bir durum ortaya çıkmaktadır. Oksimoron, zıt kavramları karşılaştıran sözcüklerin

¹ On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 1/3. Madde

² Birleşmiş Milletler (2022). Erişim adresi: <https://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/densurb/densurbmethods.htm>, erişim tarihi: 02.06.2022

³ KURT, Hacı, "Türkiye'de Kent-Köy ve Kentli-Köylü Algısı Üzerine Bir Araştırma", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3 (6), 2014, s. 3

⁴ YAŞ, Hakan ve GÜLER, Talat, "Kır – Kent Ayrımı Görünümlerinin Havsa Örneğinde İncelenmesi", Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi, 12 (46), 2016, s. 1

⁵ WIRTH, Louis, "Urbanism as a Way of Life", The University of Chicago Press, 44 (1), 1938, s. 4

farklı amaçlarla bir arada kullanılmalıdır ve daha çok bir anlatım sanatıdır⁶. Oysa ‘kırsal mahalle’ ifadesi⁷ herhalde bir anlatım sanatı olarak değerlendirilemez. ‘Kırsal’ ve ‘mahalle’ ifadelerinin bir arada kullanımı resmi anlamda ancak uyumsuzluk örneği olarak değerlendirilebilir.

2000’li yıllar, Türkiye’nin yönetim anlayışında reform olarak nitelendirilebilecek değişikliklere sebep olan çok sayıda yasal düzenlemelerin yapıldığı bir döneme denk düşmektedir. Kamu yönetiminin merkezi yönetim ile birlikte iki sacayağından birisi olan yerel yönetimler de, doğal olarak bu süreçte yoğun yasal düzenlemelere maruz kalan alanların başında gelmiştir. Avrupa Birliği değerlerinin benimsenmesi, yerelleşme anlayışı ve hâlihazırdaki yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemelerin yetersizliği yerel yönetimlere yönelik olumlu anlamda birçok adımın atılmasına neden olmuştur. Ancak yerel yönetimler alanında atılan adımlar tutarlılık kazanamamış, özellikle köylere ilişkin düzenlemeler tam bir kafa karışıklığı ile sonuçlanmıştır. 1924 tarihli Köy Kanunu ile idare edilen kırsal yerleşim birimlerinin en alt düzeyinde yer alan bu kadim idari birim için kapsamlı düzenlemenin kaçınılmaz bir ihtiyaç haline geldiği bilinmektedir. Bu doğrultuda 2000’li yılların başında reformist düzenlemelere maruz kalan yerel yönetimler alanında köylere ilişkin olumlu anlamda kayda değer bir düzenleme yapılmamış ve adeta kırsal yerleşimlerin özünü teşkil eden köyler görmezden gelinmiştir. 2008-2009 yıllarında ise katılımlı yönetim anlayışı sergilenerek mülki amirler, üniversite temsilcileri, yerel yönetim temsilcileri, merkezi yönetimi temsilen bakanlık yetkilileri ve diğer ilgililerin birlikteliğiyle İçişleri Bakanlığı bünyesinde Köy Kanunu Çalıştayı düzenlenmiş, köylerin görev ve yetkilerini düzenleyen köy kanunu taslağı⁸ oluşturularak o dönem Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün internet sitesinde yayımlanmıştır.⁹ Ancak yaklaşık üç yıl sonra 6360 sayılı kanun ile Türkiye’de büyükşehir anlayışı kapsamlı bir

⁶ GÜNGÖR, Ahmet, “İkirciklem (Oxymoron) Uyumsuzluğun Uyumunu”, Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi, 1 (23), 2015, s. 102

⁷ Kırsal mahalle terimi ilk kez 7254 sayılı ‘Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’ ile 5216 sayılı kanunda değişiklik yapan 10. madde düzenlemesi ile kullanılmaya başlanmıştır.

⁸ Erişim linki: <http://www.yayed.org/id143-incelemeler/koylere-ne-oluyor-taslak-burada.php#.Ytel4XZBzIU>

⁹ ALTAN, Yakup, KERMAN, Uysal ve AKTEL, Mehmet, “Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 26, 2010, s. 57

değişikliğe uğratılmış, büyükşehir olan illerde adeta kırsal alan uygulamasına son verilerek il mülki sınırları beledi sınırlarla örtüştürülmüştür. İl özel idareleri ve köylerin statülerinin ortadan kaldırılmasıyla sonuçlanan durumun ardından Türkiye’de ilgili yasal düzenleme sonucunda, 30 büyükşehirde anayasal düzeyde zikredilen köy ve il özel idarelerinin varlığı sonlandırılmıştır¹⁰. Uygulamanın anayasaya aykırılığı tartışılmakla birlikte, her ne kadar 1982 Anayasası’nda zikredilmiş olsa da söz konusu mahalli idare birimlerinin her ilde bulunmasının zorunlu olmadığı yönünde görüşler mevcuttur.¹¹ Bu konuda ana muhalefet partisi tarafından anayasaya aykırılık iddiasıyla açılmış dava ise Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir¹². Köy ve beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına ilişkin düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na, 1982 Anayasası’nın 63., 90., 127. ve 153. maddelerine aykırı olduğu iddia edilmiş, Anayasa Mahkemesi ise ilgili düzenlemenin anayasanın 127. ve 153. maddelerine aykırı olmadığını, kuralların 63. madde ve 90. madde ile de ilgisi bulunmadığını belirtmiştir. Söz konusu anayasa mahkemesi kararının aksine ilgili düzenlemenin anayasaya aykırı olduğu yönünde akademik çalışmalar bulunmaktadır. Bununla birlikte köylerin statülerine son verilmesi ile yerel yönetimlerin ve yerel demokrasinin zarar göreceği yönünde akademik çalışmalar da mevcuttur. Örneğin Gözler’e göre köylerin kaldırılması anayasaya aykırıdır. Köylerin tüzel kişilikleri yasalarca keyfi biçimde kaldırılamaz bunun için köylerin köy vasfını yitirmeleri gerekmektedir.¹³ Bu kapsamda ele almaya çalıştığımız konu ise

¹⁰ 6360 sayılı kanun, 1/3 ve 1/5 maddeleri.

¹¹ MURATOĞLU, Tahir, “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanun-la Yapılan Değişiklikler”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 20 (32), 2015, s. 80

¹² Dava dilekçesinde 6360 sayılı kanunun 1. maddesinde yer verilen, köy ve il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son veren düzenlemelerin 1982 Anayasası’nın 123. maddesinde aykırı olduğu iddiası öne sürülmüştür. Anayasa mahkemesi ise bu iddiayı reddetmiştir. 1982 Anayasasına göre idarenin bir bütün olduğu, kanunla düzenlenmesi gerektiği ve merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahip olmasının anayasaya aykırılık teşkil etmeyeceği yönündeki hükümleri ilgili istemin reddedilme gerekçesi olarak belirtilmiştir.

İlgili Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2013/19, Karar Sayısı: 2013/100, Karar Günü: 12.09.2013, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 18.09.2013 ve 29123.

¹³ GÖZLER, Kemal, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi

6360 sayılı kanunun yerel yönetimler alanında meydana getirdiği değişimlerden daha çok 2020 ve 2021 yıllarında 5216 sayılı kanuna eklenen 3. madde ve 31455 sayılı yönetmelik ile idari birimler arasında dâhil edilen kırsal mahallelerdir.

Belirtilen hedeflere ulaşmak gayesiyle öncelikle kavramsal açıdan köy ve mahalle kavramları üzerinde durulmuştur. Köy ve mahallenin tarihsel gelişim sürecine, karakteristik özelliklerine, tüzel kişiliği haiz olup olmamalarına yer verilmiştir. Ardından 6360 sayılı kanun çerçevesinde köylerin statülerinin değiştirilmesi, değişim süreci ve bu durumun sonuçları değerlendirilmiştir.

Kavramsal çerçeve başlığı altında ele alınan son alt başlık ise çalışmanın sorun başlığı içerisinde yer alan vesayet kavramı olmuştur. Öyle ki kırsal mahalle olma sürecinde büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin ifade edilme süreci sancılı olmuş, bu durum vesayet benzeri bir denetim ilişkisi olarak adlandırılmıştır. Daha sonraki bölümlerde ise kırsal mahalle, kavramsal açıdan ele alınarak, kırsal mahalle olma süreci hukuki açıdan değerlendirilmiştir. Bu süreçte büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin niteliği saptanarak, tespit ve öneriler ile çalışma sonlandırılmıştır.

II. YÖNTEM

Nitel araştırma yöntemlerinden literatür taramasının tercih edildiği çalışmada ikincil veri kaynaklarından yararlanılmıştır. Çalışmada birtakım araştırma sorularına konuya ilişkin mevzuat, akademik çalışmalar ve mahkeme kararları üzerinden cevaplar aranmıştır. Kırsal mahalle ve kırsal alan yönetmeliği ile amaçlanan şey nedir? Kırsal alan ve mahalle kavramları ne anlama gelmektedir? Türkiye’de önceki dönemlerde kırsal mahalle uygulaması var mıdır veya bu konuda kapsamlı bir çalışma yapılmış mıdır? Mahalleden kırsal mahalleye dönüşümün ilgili yerleşim birimleri açısından ne gibi avantaj ve dezavantajları vardır? Dönüşümün usulü ve prosedürleri nelerdir? Hangi birimler dönüşüm sürecinde ne tür yetkiye sahiptir? Uygulama ile yerel düzeyde yeni bir tür vesayet ilişkisi mi doğmuştur? Kimler söz konusu statü değişikliğini talep edebilir? İlgili kararlara karşı denetim yolları nelerdir ve kimler hangi kanun yollarına başvuruda bulunabilir?

III. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kırsal mahalle uygulaması ve bu uygulama sonucunda ortaya çıkacak/çıkabilecek yeni ilişki tiplerinin ve izlek sürecinin daha iyi aydınlatılması adına başta köy ve mahalle kavramları ile 6360 sayılı yasa ve bu yasa sonrası özellikle köylerin mahalleye dönüştürülmesi ve yerel yönetim alanında meydana gelen değişikliklerin irdelenmesi gerekmektedir. Öyle ki kırsal mahalle uygulaması ilgili yasa değişikliğinin ardından geçen yaklaşık on yıllık süre sonunda yaşanan birtakım uygulama sorunlarının neticesi olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan kırsal mahalle uygulaması, merkezi idare ile merkezi idare dışında tüzel kişiliğe sahip kamu tüzel kişileri arasında idarenin bütünlüğü ilkesinin sonucu olarak kabul edilen ve bu düzlemde uygulanagelen vesayet denetimini yerel düzeye taşıyarak, ilgili ilçe belediyesi kararı üzerinde büyükşehir belediyesine değişiklik yapma, onama-onamama, genişletme yetkisi vermektedir. Bu yüzden vesayet ve yerel vesayet kavramları üzerinde durularak kırsal mahalle uygulamasının neden yeni bir yerel vesayet uygulaması olduğu tartışılmıştır.

A. Köy ve Mahalle

Türkiye’de köy yönetim biçiminin kademeli olarak önce mahalleye ardından kırsal mahalleye dönüşümü söz konusudur. Oysa köy ve mahalle birimleri ayrı ayrı, kentlerde ve kırsalda kadim birer yönetim birimi olarak uygulanagelmişlerdir. Kırsal alan için köy ne anlam ifade etmekte ise kent düzeninde mahalle aynı işlevi üstlenmiştir. Cumhuriyet dönemiyle birlikte köy tüzel kişilik kazanarak mahalli idari birimleri arasındaki yerini alırken mahalleler yönetsel kimliği belirsiz yapılar olarak kalmıştır.¹⁴ Köy ve mahalle birimleri tarihsel yönetim birimleridir ancak kırsal mahalle modelinin 6360 sayılı yasanın meydana getirdiği aksaklıkların bir sonucunda ortaya çıkan yeni bir uygulama olduğu belirtilmelidir. Kentsel alan sınırlarının bütünşehir ölçeğinde genişlemesiyle kırsal alanın ortadan kaldırılması, büyükşehir olan kentlerde köy-mahalle kargaşası yaşanmasına neden olmuştur. Kentsel özellik sergilemeyen kırsal yerleşim alanlarının en küçük yönetsel birimi olan köyler, benimsenen politikalar sonucunda mahalle olarak kabul edilmek durumunda kalmış-

¹⁴ KARAKAYA, Sedat, “Mahalle Yönetimi ve Temel Sorunları.” Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 50, 2020, s. 463

tır. Benzer bir sorun büyükşehir olan illerde, belediye-il özel idaresi-yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları üzerinden de yaşanmaktadır. Çalışmanın kapsamı dışında kaldığından bu başlıklar üzerinde fazlaca durulmamıştır.

Köyler, belediye ve il özel idaresi ile birlikte 1982 Anayasası'nda belirtildiği üzere, karar organı seçmenlerce oluşturulan kamu tüzel kişiliğini haiz bir mahalli idare birimleridir. Köy idaresinin Osmanlı döneminde ilk kez miladi takvimle 08.10.1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi ve devamında 07.11.1864 Vilayet Nizamnamesi ve 22.01.1871 İdare-i Umu-miye-i Vilayet Nizamnamesi'nde düzenlendiği belirtilmektedir.¹⁵ Hatta 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi ve diğer düzenlemelerde köylerin kariye adı altında düzenlendikleri görülmektedir.¹⁶ Türkiye'de köye ilişkin yasal düzenleme ise 442 sayılı Köy Kanunu'dur. 1924 tarihli bu kanuna göre; "Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalariyle birlikte bir köy teşkil ederler" (2. madde). Aynı kanunda köyler, nüfusu 2.000'den aşağı (1. m.) olan başlı başına bir varlık (şahsı manevi/tüzel kişi) (7. m.) olarak tanımlanmıştır. Mülki idare bölümleri envanterine göre Türkiye'de 18.292 köy yer almaktadır (İçişleri Bakanlığı, Mülki idare bölümleri, 2022).¹⁷

Mahalle kavramı etimolojik olarak incelendiğinde; "bir yere inmek, konmak, yerleşmek" anlamına gelen 'hall' (halel ve hulûl) kökünden türetilmiş bir mekân ismi olarak karşımıza çıkmakta, arızı veya kalıcı (devamlı) surette yerleşmek için kurulmuş küçük yerleşim yerlerini ifade etmektedir.¹⁸ Çok farklı şekillerde tanımlamalara sahip olsalar da mahallenin genel olarak Osmanlı örgütlenmesi içerisinde en küçük idari ve mali

¹⁵ GÖZLER, Kemal, "Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa'dan mı İktibas edilmiştir?" Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 68 (2), 2019, s. 418

¹⁶ BAŞA, Şafak, "Köy Yönetimi, Toplum Kalkınması ve Köykent Yaklaşımı", 2017, Erişim Adresi: [http://www.safakbasa.com.tr/yuklenen_akademik_calismalar/16-KOY_YONETIMI_TOPLUM_KALKINMASI_VE_KOYKENT_YAKLASIMI\(KONFERANS\).pdf](http://www.safakbasa.com.tr/yuklenen_akademik_calismalar/16-KOY_YONETIMI_TOPLUM_KALKINMASI_VE_KOYKENT_YAKLASIMI(KONFERANS).pdf), Erişim tarihi: 13.05.2022, s. 4-5

¹⁷ İçişleri Bakanlığı, Mülki İdare Birimleri Envateri (2022). Erişim adresi: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, erişim tarihi: 13.05.222

¹⁸ YEL, Ali Murat ve KÜÇÜKAŞÇI, Mustafa Sabri, "Mahalle", Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, 23, 2003, s. 323

birimi oluşturduğu bilinmekte ve genellikle farklı dini grupların yaşadıkları alanlar olsalar da bu durumun mutlak bir kural olmadığı gözlemlenmektedir.¹⁹ Ergenç, Osmanlı şehirlerinde mahalleyi; birbirini tanıyan, bir ölçüde birbirlerinin davranışlarından sorumlu, sosyal dayanışma içinde olan kişilerden oluşmuş bir topluluğun yaşadığı yer olarak tanımlamıştır.²⁰ Söz konusu tanımın Türkiye’de hâlihazırdaki mahallelerin tümü için geçerli olduğunu söylemek pek mümkün görünmemekle birlikte mekân ve nüfus bakımından küçük mahalleler için daha geçerli bir tanım olduğu açıktır. Şöyle ki Osmanlı’da mahalle kavramına sosyolojik anlamda aidiyet ruhu da eklenerek mahalle yerleşiklerinin birbirlerine kefil oldukları gözlemlenmiştir.²¹ Osmanlı ve hatta Selçuklu dönemine kadar uzanan köklü bir geçmişe sahip mahalle uygulamasının²² günümüz uygulamasından oldukça farklı olduğu gözlemlenmektedir. Suçluların tespiti ve asayişin sağlanması, kamu görevlilerinin kontrolü, mahalle hakkında alınacak kararlara katılım ve fiilen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi gibi çeşitli görev ve sorumlulukların yerine getirildiği idari bir birimdir.²³ Mülki idare bölümleri envanterine göre Türkiye’de 32.173 mahalle yer almaktadır.²⁴ Ancak söz konusu dokümanda kırsal mahalleye ilişkin herhangi bir veri yer almamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3. maddesinde mahalle; ‘belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim’ şeklinde tanımlanmıştır. İlgili yasaya göre mahallelerin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi ve bölünmesi ile isimlerinin ve sınırlarının değiştirilmesi ve tespiti be-

¹⁹ ERGENÇ, Özer, “Osmanlı Şehrindeki «Mahalle» nin İşlevi ve Nitelikleri Üzerine. Osmanlı Araştırmaları IV. Editör Halil İnalçık, Nejat Göyünç, Heath W. Lowry. 69-78, Journal of Ottoman Studies, Enderun Kitabevi, İstanbul, 1984, s. 71/ BAYARTAN, Mehmet, “Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle”, İstanbul Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi, 13, 2005, s. 95-96

²⁰ ERGENÇ, s. 69

²¹ Ankara Şeriye Sicili VIII/538-540 akt. ERGENÇ, s. 73

²² KARAKAYA, s. 464-465

²³ YILMAZ, Vedat ve MECEK, Mehmet, “Türkiye’de Mahalle Yönetimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Statüsü”, İdealkent Kent Araştırmaları Dergisi, 27 (10), 2019, s. 773-774

²⁴ İçişleri Bakanlığı, 2022

diye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile olmaktadır.²⁵ Mahallelerin kuruluş sürecinde kaymakam görüşü ve vali onayı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet uygulamalarındandır. Yasa bu anlamda ilgili kararı alma yetkisini belediye meclisine vermiş olsa da²⁶ belediye sınırları içerisinde mahalle kurulmasını nüfus şartına bağlamış ve belediye sınırları içerisinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamayacağı hükmünü benimsemiştir. Bir idari birim olarak tanımlanan mahallerin tüzel kişilikleri yoktur. Bu durumun doğal sonucu olarak idari ve mali özerkliğe sahip değildirler ancak mahalle muhtarları da köy muhtarları gibi seçimle iş başına gelirler. İdari özerkliğe sahip olmayan mahallelerin ihtiyaçları ilgili belediyelerin bütçe imkânları doğrultusunda çözümlenmeye çalışılmaktadır. Kendi personel ve bütçesine sahip olmayan mahallelerin muhtarlık bünyesinde kent konseyi ve belediye ihtisas komisyonları üzerinden yönetime katılması mümkündür.²⁷

Köklü tarihsel geçmişe sahip iki idari birim olan mahalle ve köyler birbirlerinden ayrışmaktadır. Bu ayrışma daha çok tüzel kişiliğe sahip olma ve mekân bakımından somutlaşmaktadır. Köyler 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde belirtilen bir mahalli idare birimidir, yani yer yönünden yerinden yönetim kuruluşudur. Buna bağlı olarak gerek anayasada belirtilen haliyle gerek 1924 tarihli Köy Kanunu'nda yer alan düzenlemelerin sonucunda tüzel kişiliği haiz bir birim olarak düzenlendiği görülmektedir. Diğer taraftan mahalleler tarihsel sürece uygun olarak kentler içerisindeki en küçük idari birimi temsil ederken, köyler ise kırsal alan veya belediye teşkilat sahasının dışındaki en küçük idari birimi temsil etmektedir. Köy ve mahalle uygulamasının en önemli ortak yönü ise seçimle iş başına gelen yöneticilere sahip olmasıdır. Ancak bununla birlikte köy ve mahalle, hukuki bakımdan, yerleşim mekânı ve sosyolojik bakımdan çok farklı yapıya sahip iki yerleşim birimi olarak değerlendirilmelidir.

²⁵ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 9. madde

²⁶ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 18/n madde

²⁷ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 24 ve 76. madde

B. 6360 Sayılı Kanun ve 30 Büyükşehirde Köylerin Statülerinin Kaldırılması

1982 Anayasası'nda kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin uygulanabileceğini belirtilmektedir.²⁸ Söz konusu anayasa maddesine dayanarak 6360 sayılı kanunla birlikte 14 ilde daha büyükşehir yönetim modelinin uygulamasına karar verilmiştir²⁹. 6360 sayılı kanun yerel yönetimlere ilişkin diğer birçok düzenlemeyi de dolaylı yollardan etkilemiştir. Yerel yönetimlere aktarılan paylar, beledi sınırlar, büyükşehir belediyesi nüfus ölçütü, il özel idarelerinin, bucakların ve köylerin büyükşehir olan illerden kaldırılması, yerel yönetimlere ilişkin seçim kanununda meydana gelen değişiklikler 6360 ile meydana gelen değişikliklerden bazılarıdır.

Çalışma açısından 6360 sayılı kanunun meydana getirdiği önemli değişiklik ise söz konusu kanunla birlikte ilgili 30 büyükşehir belediyesinde yer alan köylerin statülerinin değiştirilmiş olması daha doğrusu statülerine son verilerek mahalle olarak buldukları ilçenin belediyelerine katılmış olmalarıdır. Yani 6360 sayılı yasa sonrası köklü tarihsel geçmişe sahip olan bir kırsal alan yerleşim birimi olan köyler tamamen uygulamadan kaldırılmıştır. Bununla birlikte aynı kanunda büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı olarak belirtilmiştir.³⁰ Aslında bir anlamda söz konusu yasa ile kırsal alan görmezden gelinerek il ve ilçe belediye sınırları mülki sınırlar ile çakıştırılmış ve coğrafi anlamda il sınırları ile belediye sınırları örtüştürülmüştür. Böylelikle tamamı belediyelerin görev ve yetki sahası içerisinde kalan büyükşehirlerde, il özel idareleri, bucak yönetimleri ve kırsal alanlarda tarihsel anlamda en küçük yerleşim birimini ifade eden köyler kaldırılmıştır. Köylerin statülerine son verilmesi yeni bir başlangıç sayılan büyükşehirlerde kırsal mahalle uygulamasına giden süreci başlatmıştır.

6360 sayılı kanunla birlikte 30 büyükşehirde köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının yanısıra köylere ilişkin önemli birtakım değişiklikler

²⁸ 1982 Anayasası, 127/3. madde

²⁹ Kanun metninin ilk halinde 13 il büyükşehir belediyesi kapsamına dâhil edilmişken, 6447 sayılı kanunla, 6360 sayılı kanunda değişiklik yapılmış ve Ordu ili 14. büyükşehir olarak düzenlemedeki yerini almıştır.

³⁰ 6360 sayılı kanun, 1. madde

daha yapılmıştır. İlgili kanunun çeşitli hükümler başlıklı üçüncü maddesinde, ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin talep etmeleri halinde büyükşehir belediyelerinin bu kanun çerçevesinde köyden mahalleye dönüşen yerlerde imar mevzuatı doğrultusunda tip mimari proje yapma veya yaptırma yetkisi söz konusudur. Aynı kanun maddesinin 4. bendinde köylere şartlı bağışı taşınır ve taşınmazların devrinin yapıldığı kuruma söz konusu taşınır ya da taşınmazların bağış amacına uygun kullanılması sorumluluğu yüklenmiştir. Tüzel kişiliği kaldırılan köylere ilişkin bir diğer düzenleme ise köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucularına ilişkindir. Her ne kadar köy statüsü sona erse de ilgili yerlerde görev yapan korucuların görevlerinin devam edeceği, 442 sayılı kanun ve diğer ilgili kanunlarda kendilerine sağlanan haklardan aynı şekilde devam edecekleri ve aynı zamanda ilgili yerlerde ihtiyaç olması halinde aynı usulle görevlendirme yapılabileceği belirtilmiştir. İlgili kanuna 2014 yılında 6569 sayılı kanun ile eklenen madde ile benzer bir koruma tüzel kişiliği kaldırılan belde ve köylerde 657 sayılı kanunun 86'ncı maddesine istinaden atanan ebe ve hemşireler için de getirilmiştir.³¹ İlgili kanunun geçici 1. maddesinin 3. fıkrasına göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerin taşınmaz ve taşınır malları, hak, alacak ve borçları ve personeli ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesine, bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilmiştir. Tüzel kişiliğinin kaldırılmasının doğal sonucu olarak dava ehliyetini kaybeden köylerin mahkemelerde süren davalarında katıldıkları ilçenin belediyesi taraf olmaktadır.³² Bununla birlikte kanunun geçici 1. maddesinin 15. fıkrası tüzel kişiliği kaldırılan köylere vergi, harç, katılım payı, emlak vergisi ve su ücretlerine birtakım muafiyetler tanımıştır:

“(15) Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi ile 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) alınmaz ve 31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendi, 23 üncü maddesinin birinci fıkrasının birinci bendi ile beşinci bendi, 66 ncı maddesinin birinci

³¹ 6360 sayılı kanun, 3. md. 5. fıkra, 3. md. 7/11 fıkra

³² 6360 sayılı kanun, Geçici 1. m. 13 fıkra

fikrasının beşinci bendi hükümleri 31/12/2022 (bu tarih dâhil) tarihine kadar uygulanmaya devam edilir. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir."

Ayrıca yine 6360 sayılı kanuna göre İstanbul ve Kocaeli illeri hariç olmak üzere büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelerin, yatırım bütçelerinin en az yüzde onunu on yıl süre ile bu kanun kapsamında belediye sınırlarına dâhil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırıp kullanmak zorunda oldukları belirtilmektedir.

6360 sayılı kanun ile köy statüsünden mahalle statüsüne dönüştürülen alanlarda meydana gelen ve tartışılan en önemli değişikliklerden birisi de 'ruhsatlandırılmış sayılma' ifadesidir. Büyükşehir sınırları içerisinde kalan tüm köylerdeki yeterince denetime uğramamış ve imara aykırı olan birçok yapı ruhsatlandırılmış sayılmaktadır. Hatta mahkeme kararlarıyla sabit olan bu durum adeta bir imar affı niteliği taşımaktadır.³³

6360 sayılı yasa ile her ne kadar köy tüzel kişiliğine son verilmiş olsa da yaklaşık 10 yıllık sürenin ardından kimi büyükşehirlerde mahalle uygulamasından kaynaklanan sorunlara cevap vermek adına kırsal mahalle kavramı geliştirilmiş ve köy yönetimlerine benzer birtakım uygulamalar ortaya konulmuştur. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak değinilen bu uygulamalar esasen köylere ilişkin bir kafa karışıklığı yaşadığı göstermektedir. Karaarslan'ın ifade ettiği gibi³⁴ bir yandan 2009 yılında köylerle ilgili yeni Köy Kanunu tasarısı hazırlanmaya çalışılmakta ve bu taslakta köyler olabildiğince görev ve yetkiler bakımından güçlendirilmeye çalışılmakta iken diğer yandan 2012 yılında 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir olan illerde köyler kaldırılmaktadır. Söz konusu köy kanunu taslağı yerel yönetim temsilcileri, mülki amirler, bakanlık temsilcileri, akademisyenler ve ilgili diğer kişilerin katılımı ile 2008 yılında gerçekleştirilen geniş kapsamlı çalıştay sonucunda hazırlanmıştır.³⁵

³³ ÖZDEMİR, Selman, "6360 Sayılı Kanun Kapsamında Köyden Mahalle-ye Dönüşen Alanlardaki Yapıların Ruhsatlandırılmış Sayılması", Ankara Barosu Dergisi, 2, 2020, s. 49

³⁴ KARAAARSLAN, Mehmet, "Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme". Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergi-si, 17-18 (26-27-28-29), 2015, s. 129

³⁵ KIZILBOĞA, Rüveyda, "Köy İdaresine Yönelik Kanun Tasarısı'ndaki Düzenlemeler", Öneri Dergisi, 9 (35), 2011, s. 183-184

Köylerin statülerinin 6360 sayılı yasada belirtilen 30 büyükşehir içerisinde sona erdirilmesinin hem sosyolojik hem hukuki anlamda önemli sonuçları olmuştur. Öncelikle ilgili yasa ile söz konusu idare ve bu birimlerde yaşayan insanlar zorunlu bir eklemleme süreci ile kent yönetimine dâhil edilmişlerdir. Diğer taraftan köylerin isim değişikliği ise basit bir değişiklik olarak addedilemeyecek hukuki sonuçlar doğurmuştur.

6360 sayılı yasa ile istenilen düzeyde etkili ve verimli olunabilirse ve buna bağlı olarak maliyetler azaltılabilirse ekonomik, sosyal, kültürel ve yönetsel açıdan gelişmelerinin sağlanacağı yönünde görüşler söz konusudur.³⁶ Diğer taraftan köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile merkezleşme eğiliminin öne çıktığı ve yerelin demokratik anlamda olumsuz etkilendiği yönünde eleştiriler de mevcuttur.³⁷ Bilindiği üzere il özel idaresi ve belediye ile birlikte köyler 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ile nitelendirilmiş kamu tüzel kişileridir. Kamu tüzel kişileri ise nitelikleri veya türleri bakımından kamu kurumları ve/veya kamu idareleri olmak üzere iki türden oluşmaktadır.³⁸ Köyler birer coğrafi yerinden yönetim birimi olan kamu idareleridir ve tüzel kişilikleri haizdir. Kanımızca 6360 sayılı kanun ile köylerin mahallelere dönüştürülmesinin en önemli sonucu köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Çünkü Türkiye hukuk düzeninde kamu tüzel kişisi olmanın birtakım önemli sonuçları söz konusudur. Çünkü yerleşim yerinin hukuki statüsünün belirlenmesi, hizmet alıcı vatandaşlar, hizmet sunucu kamu otoritesi ve de yerleşim yerinin kendisi açısından önemli siyasa çıktılarına neden olmaktadır.³⁹ İsbir'e göre; *"Bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması, hukuk dünyasına hak ve borç sahibi, kamusal yetki ve ayrıcalıklardan yararlanan, kamu gücü kullanan ve bireylerden üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahip bir tüzel kişinin mevcudiyeti anlamına gelmektedir"*.⁴⁰

³⁶ ELDEM, Hulusi, Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2 (1), 2015, s. 56

³⁷ CEYHAN, Seher ve TEKKANAT, Semiha Sultan, "6360 Sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri" 6360 Sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri. *Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 3 (2), 2018, s. 38

³⁸ DİRDİMAN, Ramazan Cengiz, "Kamu Tüzel Kişiliğinin Ölçütleri Hakkında Değerlendirmeler. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 4 (3), 2021, s. 547

³⁹ YOLOĞLU, Ali Cenap ve ZORLU, Fikret, "Türkiye'de Kırsallığın ve Kırsal Alanların Tanımlanması: Bir Yöntem Denemesi", *Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi*, 3 (2), 2020, s. 148

⁴⁰ İSBİR, Begüm Kevser, "Kamu Tüzel Kişiliği", *Kamu Hukuk Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi (Doktora Tezi)*, s. 233

Gözler'e göre tek başına kamu tüzel kişisi olmak kamu gücü ve ayrıcalıklarına sahip olmak anlamına gelmese de, söz konusu kamu tüzel kişiliğinin kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülüğü ile donatıldığı kabul edilmektedir. Yani kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleri, kamu tüzel kişiliği kavramının doğurduğu bir sonuç değil; tersine onun bir sebebi olarak değerlendirilmektedir.⁴¹ Çağlayan'a göre de kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanma, kamu tüzel kişisi vasfına sahip olmanın bir sonucudur.⁴²

Diğer taraftan tüzel kişi olmanın doğal sonucu olarak tüzel kişilikten kaynaklanan hak ve borçlara ehil olma, davacı ve davalı olma gibi hak ve ehliyetlere ve ayrıca ve açıkça verilmiş olmak şartıyla ek yetkilere de sahip olunabilir.⁴³ Davalı ya da davacı olabilme tüzel kişilerin taraf ehliyetine sahip olmalarının doğal sonucudur.⁴⁴ Hükmi şahsiyeti olmayan bir topluluk namına dava açmak mümkün değildir. Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri birer yardımcı teşkilattan ibarettirler.⁴⁵ Bu sebeplerle, mahalleler tüzel kişiliği olmayan kentsel alan yerleşim yerlerindedir ve hak ve borçlara ehil olma, davacı ve davalı olma gibi hak ve ehliyetlere sahip olamazlar. Diğer taraftan 6360 sayılı yasa çerçevesinde belirtilen illerde yer alan köylerin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi sonucunda doğal olarak Türkiye'deki yerel yönetimler için geçerli olan 'yerel özerklik' ilkeleri de uygulanamayacaktır. Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendi görev alanları ile ilgili karar alma, baskı altında kalmadan karar organlarını oluşturabilme ve mali bağımsızlıklara sahip olmasıdır.⁴⁶ Kanunlarla

⁴¹ GÖZLER, Kemal, "Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yarar? K. Begüm İsbir'in Kamu Tüzel Kişiliği İsimli Doktora Tezinin Düşündürdükleri". 2018, Erişim adresi: <https://www.idare.gen.tr/ktk-gunday-armagani.pdf>, erişim tarihi: 17.05.2022, s. 488

⁴² ÇAĞLAYAN, Ramazan, "Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 0 (7), 2016, s. 373

⁴³ DERDİMAN, s. 546; GÖZLER, 2018, s. 490.

⁴⁴ AYAN, Mehmet ve AYAN, Nurşen, "Kişiler Hukuku", Mimoza Yayıncılık, Konya, 2016, s. 201.

⁴⁵ DURAN, Lütfi, "İdare Hukuku Meseleleri", İstanbul Üniversitesi Yayınları (No: 1080), Hukuk Fakültesi No: 230, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1964, s. 64-66

⁴⁶ YÜKSEL, Fatih, "Yerel Yönetimlerde Özerklik". Öneri Dergisi, 2 (10), 1998, s. 91

belirlenen sınırlar içerisinde özgürce karar alma ve uygulama, yerel düzeyde politika geliştirme hakkı ve gücüne sahip olmaktadır.⁴⁷

IV. KIRSAL MAHALLE UYGULAMASI VE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER

6360 sayılı yasanın köylere ilişkin radikal düzenlemesinin ardından bu alana ilişkin yeni bir düzenleme yapma ihtiyacı daha doğmuştur. 16 Ekim 2020 tarihinde 7254 sayılı kanunun 10. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na daha önce var olan ek iki maddenin yanına 3. bir ek madde eklenmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alıp da sonradan mahalleye dönüşen köy ve belde belediyelerinin birtakım kıstaslara bağlı olarak kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan şeklinde yeni bir statüye dönüştürülmesinin önü açılmıştır. Torba kanun niteliğinde olan 'Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun' içeriğinde, 10. maddesinde yer verilen düzenleme TBMM Genel Kurulu'nda 27. dönem 4. yasama yılı içerisinde 4. ve 6. birleşimlerde görüşülmüş ve kabul edilmiştir. Ancak ilgili birleşimler incelendiğinde kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan düzenlemesi getiren kanun maddesinin yeterince tartışılmadığı ve gündeme getirilmediği görülmektedir.⁴⁸ Söz konusu tartışmalarda ilgili kanun de-

⁴⁷ ARIKBOĞA, Erbay, "Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye", Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, 2015, s. 48

⁴⁸ Konuya ilişkin Antalya Milletvekillerinden Hasan Subaşı'nın köylere kaldırılmasına yönelik eleştirileri TBMM tutanaklarına geçmiştir: "Ayrıca, bu kanun teklifinde üzerinden bir geçmek gerekirse benim dikkatimi çeken 13'üncü maddeyi önemli bulurum. 13'üncü madde, 2012 tarihli 6360 sayılı büyükşehir yasasıyla ilgili değişikliği içerir. Onda da köyler, bildiğiniz gibi, büyükşehir sınırları içine alınmıştı. O günden itibaren ben de bir yerel yönetici olarak bunun çok yanlış olduğunu her zaman vurguladım. Bugün de söylüyorum, köyleri mahalleye çevirmek son derece yanlıştı hem hayat pahalılaşmıştır hem de tarım ve hayvancılık son derece gerilemiştir. Bugün yeni bir düzenlemeyle "kırsal yerleşik alan" diyerek köy benzeri mahalleler yaratmışlardır. Aslında, açıkçası yine köylere dönebilmek en doğrusudur çünkü eninde sonunda köylere dönülmesinin zorunluluğunu her geçen yıl daha iyi anlayacağız çünkü tarım ve hayvancılığı da çok gerilettilik. Bu kırsal alanlarda teşvikler vermek, destek vermek, vergi ve harçları düşürmek yerine, keşke tarım ve hayvancılığı ve son günlerde gündemimizde çok olan süt üreticilerini destekleyebilseydik çok daha hayırlı olurdu". Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 4. Yasama Yılı 6. Birleşim, s. 72

İzmir Milletvekili Kamil Okyay Sındır da kırsal mahalle tartışmalarına katılmıştır. Aynı zamanda kırsal mahalle, kırsal yerleşik alan konusunda bizim ısrarla her zaman söylediğimiz, "Yapmayınız, kıymayınız köylere, bunlar tarımsal üretim alanlarıdır."

ğişikliğinin olumlu yönü olarak vergi ve muafiyetler konusundaki kalıcılık ön plana çıkarken, eleştirilerin odağında 6360 sayılı yasadan itibaren köylerin kaldırılmasının yanlış olduğu ve kırsal mahalle tabirinin yönetsel sistemimizde yer almadığı söylemleri bulunmaktadır.⁴⁹

A. Kırsal Mahalle Kavramı, Kırsal Mahalle Olma Şartları ve Tanınan İndirim ve Muafiyetler

Bu bölümde kırsal mahalle, kırsal mahalleye ilişkin mevzuat, kırsal mahalle uygulamasına yönelik süreç, kırsal mahalle olma sürecinde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişki ele alınmıştır.

Kırsal mahalle uygulamasına değinmeden evvel kırsal yerleşme kavramını açıklamak yerinde olacaktır. Geray, kırsal yerleşmeyi; işbölümün gelişmediği, ekonomisi tarımsal faaliyetlere dayalı, yüzyüze komşuluk ilişkileri ve geniş aile yapısının hâkim olduğu ve bu bakımlardan

dediğimiz hâlde şimdi bir değişiklikle gündemimize getirdiniz. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 4. Yasama Yılı 6. Birleşim, s. 58

Konuya ilişkin bir başka söz alan milletvekili ise Bursa Milletvekili Ahmet Kılıç olmuş ve şu ifadeleri kullanmıştır: “Çok değerli milletvekilleri, 5216 sayılı Kanun’ a yapılacak ekle birlikte, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik uygulamasını getirmekteyiz. Getirilen düzenlemeyle, köy veya beldyken mahalleye dönüşen ve büyükşehir sınırları içinde sosyoekonomik durumu, şehre uzaklığı, belediye hizmetlerine erişilebilirlik, yapılaşma durumu gibi etkenler çerçevesinde, ilçe belediye meclisi teklifiyle ve büyükşehir belediye meclisinin kararıyla kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alanlar belirlenecek, bu bölgelerde yaşayanlara çeşitli ücret, vergi ve harçlarda indirimler getirilecektir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 4. Yasama Yılı 6. Birleşim, s. 108

⁴⁹ Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi’nin konuya ilişkin görüşleri şu şekildedir: “...Yıllar içerisinde, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalarak mahalleye dönüşen köy ve beldelerde yaşayan vatandaşlarımızın durumlarına uygun olacak birtakım muafiyet ve indirimler getirmeyi hedefliyoruz. Buradaki tespit ve takdir yetkisini ise yerel meclislere bırakarak bu şekilde, sahayı en iyi bilen idareleri tam yetkili kılmayı amaçlıyoruz. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 4. Yasama Yılı 4. Birleşim s. 74

Samsun Milletvekili Erhan Usta ise yasa değişikliğine ilişkin aşağıdaki ifadelerde bulunmuştur: “...Şimdi burada bu düzenlemeyle emlak vergisi muafiyeti getiriliyor, bina inşaat harcı muafiyeti getiriliyor ve içme ve kullanma suyu bedellerinde de indirim uygulanacak. Bunları olumlu karşılıyoruz, bunları destekliyoruz ancak yapılanları yetersiz buluyoruz. İki talebimiz var burada: Bir; köy tüzel kişiliklerini iade edin. Bu köye yeni bir isim bulundu “kırsal mahalle” diye. Böyle bir şey yok, yani bizim idari yapımızda böyle bir şey yok, bunlardan vazgeçin. Köy tüzel kişilikleri iade edilsin, köy köy gibi yaşansın ve köy meraları da çiftçilerimize, köylülerimize iade edilsin...” Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 4. Yasama Yılı 4. Birleşim s. 58.

kentsel topluluklardan ayrılan yerleşmeler şeklinde tanımlamıştır.⁵⁰ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 15 Nisan 2021 tarihli 31455 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği'nde, kırsal yerleşik alan; "tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilemeyen mahallelerde on bin metrekareden az olmamak kaydıyla belirlenen alan" şeklinde tanımlanmıştır. Kırsal mahalle açıklanırken, 5216 sayılı kanuna eklenen ek 3. maddeye atıfta bulunulmuştur. İlgili kanunda, kırsal mahalle tanımlanırken hangi mahallelerin kırsal mahalle olarak kabul edileceği yönünde bir yöntem izlenmiştir. Büyükşehirlerde yer alıp statüleri mahalleye dönüşen köy ve belde belediyelerinin ek madde 3'te yer alan şartların varlığı halinde ilçe belediye meclisinin bu yönde alacağı karar⁵¹ ve teklifin büyükşehir meclisinin alacağı kararla onaylanması sonucunda o mahallenin, kırsal mahalle olarak kabul edilmesi yönünde bir tanım söz konusudur. Bununla birlikte ilgili ek maddede dört madde ismen sayılarak kırsal mahalle ölçütleri somutlaştırılmaya çalışılmış, maddenin devamında, "...benzeri hususlar dikkate alınarak..." ifadesi benimsenerek soyut, belirsiz ve aynı zamanda ilgili şartların genişletilmesine imkân sağlayan bir düzenleme tercih edilmiştir. Söz konusu ilk dört ölçüt, bahsi geçen yerleşim birimlerinin sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine olan uzaklığı, belediye hizmetlerine erişilebilirliği ve mevcut yapılaşma durumudur. Kanun maddesine ek olarak, 31455 sayılı yönetmelikte, kırsal mahalle tespitinde göz önüne alınacak iki ölçüt

⁵⁰ GERAY, Cevat, "Türkiye'de Kırsal Yerleşme Düzeni ve Köy Kent Yaklaşımı", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 30 (1), s. 45

⁵¹ Belde veya köy iken 1984 yılından sonra bir şekilde mahalle olan yerleşim yerlerinin kırsal mahalle statülerinin dönüştürülmesi sürecinde büyükşehir ilçe belediyelerinin kendiliğinden mi yoksa başka herhangi bir talep üzerine mi harekete geçeceği konusunda bağlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak uygulamada mahalle muhtarlarından alınan kırsal mahalleye geçiş talebi (dilekçe) ile harekete geçildiği ifade edilmektedir (Keleş, 2021). Ancak konuya ilişkin mevzuatta kırsal mahalleye geçiş talebine ilişkin herhangi bir düzenleme yer almadığından tüm ilgililer tarafından kırsal mahalleye geçiş dilekçesi verilmesinin önünde herhangi bir engel yoktur. Hatta dilekçe kırsal mahalle uygulamasına başlamak için bir ön koşul olmadığından ilgili büyükşehir ilçe belediyesi resen statü değişikliği çalışmalarını başlatabilir. 31455 sayılı yönetmelik çerçevesinde ilgili ilçe belediyelerine kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerin bu niteliklerini kaybetmeleri halinde harekete geçme yetkisi verilmiştir (6. madde, 7. fıkra). Yani kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan statüsünün ortadan kaldırılması için herhangi bir dilekçe ya da başvuru şartı aranmamıştır.

daha eklenmiştir. Kırsal mahalle tespit sürecinde, 1984 yılı ve sonrasında köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen yerler için bu tespitin yapılabileceği ve ek 3. maddede yer alan ölçütlerin yanısıra 'adalet, eşitlik ve genellik' prensiplerinin göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir.

Hangi yerleşim birimlerinin kırsal mahalle olarak kabul edileceği ilgili kanun ve yönetmelik ile açıklanmıştır. Şu halde 1984 yılı sonrasında köy ve belde belediyesi iken mahalleye dönüşen yerler kırsal mahalle olarak kabul edilebilecektir. Bu yerlerin, sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine olan uzaklığı, belediye hizmetlerine erişilebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri diğer hususlar ile adalet, eşitlik ve genellik prensipleri göz önünde bulundurularak ilgili mahalleler kırsal mahalle statüsüne kavuşturabilecektir. Kırsal mahalle tespitinin mahalle düzeyinde belirlenmesi esas olmakla birlikte, tamamı kırsal mahalle olarak kabul edilemeyecek yerlerde, on bin metrekareden az olmamak şartıyla kırsal yerleşik alan da belirlenebilmektedir.⁵² Kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alana ilişkin uygulamalar ise söz konusu alanın ilgili büyükşehir belediye meclisince tespit edilmesine yönelik kararın verildiği yılı takip eden takvim yılının başından itibaren başlamaktadır. Bununla birlikte ilgili yönetmelik kapsamında aynı usulle kırsal mahalle niteliği kaldırılan yerler ile ilgili uygulamalar ise büyükşehir belediye meclisinin kararının verildiği yılın sonuna kadar devam etmektedir.⁵³

Kırsal mahalle statüsüne geçiş basit bir isim değişikliği olmaktan öte ilgili mahalli birim için birtakım muafiyetleri ve indirimleri de beraberinde getiren önemli bir değişiklik olarak değerlendirilmelidir. Muafiyet, indirim ve sürelerle ilişkin düzenleme ilgili yönetmeliğin üçüncü bölümünde üç madde halinde düzenlenmektedir. Bununla birlikte dördüncü bölümde yer alan 12., 13. ve 14. maddeler de dolaylı olarak muafiyetlerle ilgilidir. Kırsal mahalleler için muafiyetler iki ana başlık altında sınıflandırılmıştır. İlk muafiyet bina, arsa ve arazilerden alınacak olan emlak vergisine ilişkindir. Yani kırsal mahallelerde belirtilen istisnai durumlar hariç ilgili taşınmazlar emlak vergisinden muaf tutulmuşlardır. Yalnız kırsal mahallelerde yer alan ve bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve arazilerin emlak vergisinden muaf olabilmesi için ilgili yerleri işleten

⁵² 31455 sayılı yönetmelik, 5. madde

⁵³ 31455 sayılı yönetmelik, 6. ve 8. maddeler

mükelleflerin basit usulde gelir vergisine tabi mükellef ya da gelir vergisinden muaf esnaf olması gerekmektedir. Bununla birlikte 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutan mükelleflerin⁵⁴ söz konusu muafiyetlerden yararlanamayacağı düzenlenmektedir.⁵⁵ Kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan olarak tespiti yapılan yerlerde muafiyetlerle birlikte birtakım alanlarda indirimler de öngörülmüştür. Ticari ve sınai amaçlı kullanılan taşınmazlar için emlak vergisinde, vergi, harç ve harcamalara katılma payında ve içme ve kullanma sularında mevzuatta belirlenen oranlarda indirim yapılmaktadır.⁵⁶

İlgili yasa değişikliğinin genel gerekçesinin, 6360 sayılı kanunla büyükşehir statüsü verilen illerde yer alan köylerin statülerinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan olumsuzlukları kısmen ortadan kaldırmayı amaçladığı ve bu doğrultuda özellikle kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan sakinlerine mali birtakım avantajlar sunmak olduğu belirtilmelidir. Torba yasa niteliğindeki söz konusu yasa değişikliğinin gerekçesi yeterince açıklanmamış olsa da TBMM Genel Kurul Tutanakları üzerinden ilgili değişiklik teklifi ile amaçlanmak istenen durum netlik kazanmaktadır. Köy statüsünün yeniden getirilmesi gerektiği yönündeki eleştiriler ise yeni düzenleme ile getirilmiş olan vergi ve muafiyetler konusunu desteklemektedir.⁵⁷

⁵⁴ 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre, 1. sınıf tüccarlar bilanço esasına göre defter tutarlar (176. madde). Ayrıca ilgili kanunun 177. maddesinde kimlerin 1. sınıf tüccar sınıfına dâhil oldukları belirtilmektedir.

⁵⁵ 31455 sayılı yönetmelik, 9. ve 11. maddeler

⁵⁶ Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde;

a) Ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50,

b) 2464 sayılı Kanun uyarınca alınması gereken vergi, harç (bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar hariç) ve harcamalara katılma payları %50, indirimli uygulanır.

(2) Bu yerlerde, içme ve kullanma suları için alınacak ücret; işyerleri için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %50'sini, konutlar için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir.

⁵⁷ Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 4. Yasama Yılı 4. Birleşim s. 74, 58; Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 4. Yasama Yılı 6. Birleşim s. 58, 72, 108

B. Kırsal Mahalle Sürecinde ve Uygulamasında Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkinin Vesayet Denetimi Bağlamında İncelenmesi

Vesayet kavramı hem özel hukuk hem kamu hukukunda kullanılan bir kavram olmakla birlikte ilkinde koruma amaçlı bir role sahipken, kamu hukukunda ise hukuk kurallarına uygunluğu sağlamaya yönelik bir denetim işlevine sahiptir.⁵⁸ Bununla birlikte idari vesayeti özel hukuk alanında uygulanan vesayet kurumu ile karıştırmamak gerekir. Vesayet altındaki kişinin iradesinin hukuken kısıtlı olduğu özel hukuk alanındaki vesayet türünde kural olarak kişi kendi başına hukuki tasarruflarda bulunmamaktadır. İdari vesayette ise vesayete tabi kamu kurumu görev sahası içerisinde hukuki tasarruflarda bulunabilir yani iradesi kısıtlı değildir.⁵⁹ Bu durumla bağlantılı olarak yerel yönetimlerin bir vasiye ihtiyaç duyduğu izlenimi vermesinden dolayı idari vesayet denetimi ifadesi yerine dış idari denetim ifadesinin kullanılması gerektiği belirtilmektedir.⁶⁰ ‘Vesayet denetimi’ deyimini Gözübüyük tarafından da eleştirilmekte ve 1982 Anayasasında yer alan vesayet denetimi ile özel hukuktaki vesayet denetiminin herhangi bir ilişkisinin olmadığı belirtilmektedir⁶¹. İdari vesayette amaç toplum yararını korumak iken, medeni hukuktaki vesayette kişinin hak ve çıkarları korunmaya çalışılmaktadır.⁶² Vesayet denetimi ise doğrudan merkezi yönetimin ya da merkezi yönetimin taşra birimlerindeki merkezi yetkileri kullanan kamu idarecilerinin yerinden yönetim kuruluşlarını, yasaların verdiği yetkilere uygun olarak denetlemesidir.⁶³ Aslında bu tanım anayasal ifadenin dar yorumlanmasıdır. Özay’a göre idari vesayet hem merkezi idare ile yerel yönetimler hem de yasa koyucunun merkez konumunda kabul ettiği varlık ile hizmet yerinden yönetimi ya da kurumları arasında cereyan eden bir ilişki ve yetkidir.⁶⁴ Vesayet denetimine ilişkin bir başka tanımlama ise Gözübüyük tarafından yapılmıştır.

⁵⁸ ÖNEN, Semih Mustafa ve EKEN, İhsan, “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15 (56), 2016, s. 218

⁵⁹ ULUSOY, Ali, “Türk İdare Hukuku”, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022s. 155

⁶⁰ ARIKBOĞA, 2015, s. 95-96

⁶¹ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, “Yönetim Hukuku”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 368

⁶² TAN, Turgut, “İdare Hukuku”(2. Baskı), Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 100

⁶³ PARLAK, Bekir, “Kamu Yönetimi Sözlüğü”, MKM Yayıncılık, Bursa, 2011, s. 822- 823

⁶⁴ ÖZAY, İl Han, “Günüşığında Yönetim”, Filiz Kitabevi, Bursa, 2004, s. 204

Yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesine vesayet denetimi denilmektedir.⁶⁵ Göreli, idari vesayetin iki işlevine dikkat çekerek vesayet denetimini hem hukukilik hem de yerindelik içerecek şekilde kontrol ve denetim (murakabe) unsuru olarak değerlendirmiştir. Bu doğrultuda idari vesayet, âdem-i merkezîyet anlayışıyla yönetilen bir yönetsel organın hukuki eylem ve işlemleri üzerinde izin (müsaade), onay (tasdik), iptal ve talik (erteleme/geciktirme) veya söz konusu işlem ve eylemi ikame salahiyetine haiz bir organ tarafından kanuna uygunluk kimi zaman da durum ve işin gereklerine uygunluk bakımından yapılan kontroldür. Bununla birlikte mahalli idarelerce tesis edilen işlemlerin icrailiği söz konusu olmakta ve idari vesayet yetkisi genel anlamda ikame yetkisini içermemektedir.⁶⁶ Yani yapılan onama işlemi mahalli idarelerce tesis edilen işlemlerin bir tamamlayıcısı olarak değil ayrı bir işlem olarak görülmelidir.⁶⁷ Öyle ki mahalli idarelerin kullanmış oldukları yetkiler kendilerine zaten kanun tarafından verilmiştir. Türkiye’de idarenin bütünlüğü ilkesi vesayet denetimini zorunlu kılmaktadır.⁶⁸ Yani tekçi ve merkezci bir devlette yönetimin bütünlük göstermesi zorunludur.⁶⁹ Özerk kuruluşlar bakımından idari vesayet bir hakem rolü üstlenmekte, özerkliğin sınırlarını aşma, hakkın sınırlarını aşma ya da o hakkı kötüye kullanma durumlarında kendisini hissettirmektedir.⁷⁰ Ulusoy’a göre hiyerarşi ile birlikte idari vesayet idarenin bütünlüğünü sağlayan en temel hukuksal araçlardandır. İdareyi oluşturan tüm birimlerin eşgüdümlü bir şekilde hareket etmesi olarak tanımlanan idarenin bütünlüğü ilkesi dolaylı olarak idari teşkilatlanmanın sağlıklı organizasyonu sağlayacak, bu durumda da bireylerin ihtiyaçları tam anlamıyla karşılanmış olacaktır.⁷¹

⁶⁵ GÖZÜBÜYÜK, 2016, s. 367-368

⁶⁶ GÖRELİ, İsmail Hakkı, Amme Hükmi Şahıslarının İdarece Murakabesi, Türk Hukuk Kurumu, Ankara, 1944, s. 4-5

⁶⁷ BAŞARAN, Sermet, “Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Türkiye Örneği”, Sonçağ Yayınları, Ankara, 2018, s.114

⁶⁸ KARAKILÇIK, Yusuf, “Yeni Yerel ve Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler (3. Baskı).” Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016, s. 24

⁶⁹ GÖZÜBÜYÜK, 2016, s. 46

⁷⁰ BAŞARAN, 2018, s.69

⁷¹ ULUSOY, 2022, s. 153-154

Türkiye’de idari vesayet denetimi kaynağını anayasadan almaktadır. 1982 Anayasası’nın 127. maddesi, merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisi tanımaktadır. Anayasadan hareketle idari vesayet yetkisinin söz konusu olabilmesi için farklı tüzel kişilikler arasında bir ilişkinin varlığı gerekmektedir. İdari vesayet yetkisi vesayet makamına takdir hakkının kullanılmasına bağlı olarak bir çeşit yerindelik denetimi sağlasa da, kanunla düzenlenmesi gereken istisnai nitelikli vesayet denetiminin yerindelik denetiminden çok hukukilik denetimi şeklinde düzenlenmesi gerekmektedir.⁷² Bununla birlikte her ne kadar ilgili anayasa metninde söz konusu yetkinin ‘mahalli idareler’ üzerinde uygulanacağı belirtilmişse de öğreti ve yargısal içtihatlarla göre idare bu yetkisini geniş anlamda kamu kurumları üzerinde de uygulayabilmektedir.⁷³

İdari vesayet denetiminin amacı idarenin bütünlüğü ilkesinin doğal sonucu olarak merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki birliği/bütünlüğü sağlamaktır.⁷⁴ Üniter devlet yapılanmasına bağlı olarak idarenin bütünlüğü ilkesinin doğal sonucu olarak değerlendirilebilecek olan vesayet denetimi, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki denetim türünü işaret etmektedir.

Yukarıda yer verilen bilgiler doğrultusunda vesayet denetiminin, merkezi idarenin, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde kullandığı farklı tüzel kişilikler arasında cereyan eden, istisnai nitelikte, kanunla sınırlandırılmış bir denetim türü olduğu açıktır.

⁷² TEZCAN, Durmuş, “Türk İdare Hukuku Açısından 21. Yüzyıl Arifesindeki Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerindeki Vesayet Denetimi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Prof. Dr. Mahmut Tevfik BİRSEL’e Armağan), 2001, s. 660

⁷³ SANCAKDAR, Oğuz, ÖNÜT, Lale Burcu, US DOĞAN, Eser, KASAPOĞLU TURHAN, Mine, SEYHAN, Serkan, “İdare Hukuku”, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022, s. 123

⁷⁴ KAYA, Tuba Perihan ve PEKKÜÇÜKŞEN, Şerife, “Türkiye’de İdarenin Bütünlüğü İlkesi ve Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, İKSAD Publishing House, Ankara, s. 42

Türkiye’de hâlihazırda yerel yönetim mevzuatından kaynaklı olarak büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında bir takım kararların alınması bakımından vesayet denetimini andıran hukuki durumlar söz konusudur. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki kendine özgü bu durum ne tam anlamıyla hiyerarşi tanımına uymakta ne de idari vesayet için gerekli olan şartları taşımamaktadır. Konu hakkında İçişleri Bakanlığı’nın ve Danıştay’ın görüş yazılarında da bu durum belirtilmiş ve hiyerarşi sayılamayacak ilişki tipinin yönetsel vasilik statüsüne benzediği yönünde açıklama yapılmıştır.⁷⁵ Gerçekten büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisi söz konusu kavramlarla tam olarak açıklanamamaktadır. Akademik anlamda bu denetim türüne ilişkin farklı adlandırma çabaları söz konusudur. ‘Vesayet benzeri denetim’,⁷⁶ ‘nev’i şahsına münhasır denetim (yerel idari vesayet)⁷⁷, ‘iç idari vesayet’⁷⁸ ve ‘dış idari denetim’⁷⁹ bu adlandırma çabalarından veya literatürde yer alan kavramlardan birkaçıdır. Özay’ın vesayet kavramı büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi doğrudan vesayet denetimi şeklinde ele alacak şekilde olmasına rağmen aynı çalışmada büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi dış idari denetim şeklinde adlandırmaktadır.⁸⁰ Benzer şekilde Gözübüyük vesayet denetimini tanımlarken vesayetin dar anlamda tanımlanmasına bağlı kalmamıştır.⁸¹ Kanunda açıkça belirlenen koşullarda bir hizmetsel kuruluşun başka bir hizmetsel kuruluşu denetleme faaliyeti dış idari denetim şeklinde⁸² tanımlansa da farklı tüzel kişiliklere sahip yönetsel birimler arasındaki bu denetimin vesayet denetimine benzer yönleri de söz konusudur. Konuya ilişkin kavramsal tartışma bu çalışmanın

⁷⁵ ALICI, Orhan Veli, “Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi”, *Yerel Politikalar*, 0 (2), 2012, s. 44

⁷⁶ ARIKBOĞA, Erbay, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı 2, Haziran 2012, s. 5

⁷⁷ ALICI, 2012, s. 47

⁷⁸ GÜRAN, Sait, “Büyük Şehir Belediyesi Yönetimi Üzerine. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi”, 4 (1-3), 1983, s. 53

⁷⁹ ÖZAY, 2004, s. 173-176

⁸⁰ ÖZAY, 2004, s. 173-176, 205

⁸¹ GÖZÜBÜYÜK, 2016, s. 367-368

⁸² SANCAKDAR, Oğuz, ÖNÜT, Lale Burcu, BAŞAR, Cemal, ÇAPTUĞ DİLEK, Mehpare PALAS DAĞLI, Ezgi ve YAĞCI, Pınar, “İdare Hukuku” (13. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 80

kapsamı dışındadır. Ancak büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki hukuki ilişkinin niteliğini saptanması çalışma adına elzemdir. Bu kısımda belirtilmesi gereken husus söz konusu denetim tür ve yetkisinin sınırlarının belirsizliği ve kavramsallaştırma zorluğunun yanısıra kırsal mahalle uygulaması ile büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri üzerinde uygulanan bu denetim yetkisinin yeni bir türü/örneği olarak ortaya çıkmasıdır.

Türkiye’de mahalleler 5393 sayılı kanunun 9. maddesinde düzenlenmiştir. Mahallelerin kurulması, kaldırılması, isim değişiklikleri, birleştirilip bölünmesi ve sınır değişiklikleri belediye meclis kararı, kaymakam görüşü ve vali onayı ile olmaktadır.⁸³ Bu durum yerel düzeyde a priori denetimin (öncül idari vesayet uygulamasının) tipik bir örneği olarak değerlendirilebilir. Çalışma açısından üzerinde durulan ilişki türü tipik vesayet denetimi yerine büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki tipidir. Çalışmanın önceki bölümlerinde değinildiği üzere çeşitli adlandırmalara sahne olduğu belirtilen bu ilişki tipinin daha çok bütçe ve imar uygulamalarında ortaya çıktığı belirtilebilir. 5216 sayılı kanunda düzenlendiği haliyle büyükşehir belediye meclislerinin büyükşehir ilçe belediyelerince düzenlenen bütçeler üzerinde yatırım ve hizmetler arası bütünlüğü sağlayacak şekilde aynen veya değiştirerek onama yetkisi söz konusudur (25. madde). Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki vesayet benzeri bir diğer ilişki örneği ise 5216 sayılı kanunun 14. maddesinin son paragrafında yer verilen imara ilişkin yetkidir. Düzenlemeye göre, büyükşehirlerde yer alan ilçe belediye meclislerince alınan imar ile ilgili kararlar ilgili büyükşehir belediye meclisince nazım imar planına uygunluk bakımından değerlendirilir ve incelemeye istinaden aynen ya da değiştirilerek kabul edilebilir.

Kırsal mahalle uygulamasına yönelik düzenlemeler incelendiğinde benzer bir ilişkinin büyükşehirler içerisinde yer alan mahallelerin kırsal mahalleye dönüşüm sürecinde de yaşanacağı açıktır. 31455 sayılı yönetmelik hükümleri gereğince ilgili kanun ve yönetmelikte belirtilen şartları taşıyan mahalle birimlerinden herhangi birisinin kırsal mahalle veya bir kısmının kırsal yerleşik alan olarak düzenlenmesinin ilk adımı, ilgili mahallenin yer aldığı ilçe belediye meclisi tarafından alınacak karardır. An-

⁸³ 5393 sayılı kanun, 9 ve 18/n. maddeler

cak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı tek başına kırsal mahalleye dönüşüm açısından yeterli olmamaktadır. İlçe belediye meclisince alınacak bu karar gerekçesi ile birlikte ilgili büyükşehir belediye başkanlığına iletilir. Yönetmelik hükümlerine göre büyükşehir belediye meclisinin kendisine ilçe belediye meclisi tarafından gönderilen gerekçeli kararı aynen veya değiştirerek en geç 90 gün içerisinde karara bağlama zorunluluğu vardır. Büyükşehir belediye meclisi için öngörülen sınırlamalar 90 günlük süre sınırı ile kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan için süreli kabul ve ilgili ilçe belediyesinin sınırlarını aşmama şeklinde belirlenen mekânsal sınırlamadır.⁸⁴ Büyükşehir belediye meclisi ilçe belediye meclisi tarafından gönderilen teklifi aynen veya değiştirerek kabul edebilmekte ya da reddedebilmektedir. Bununla birlikte kırsal mahalle teklifini komşu mahalle sınırları içerisinde yer alan kırsal mahalle belirlemek suretiyle genişletme veya daraltma yetkisine de sahiptir. Ayrıca yalnızca kırsal yerleşik alan ile ilgili teklifi mahalle sınırlarına kadar genişletme yetkisi de ilgili büyükşehir belediyesine aittir.⁸⁵ Açık bir şekilde ilgili yasal ve yönetsel düzenlemeler ile büyükşehir belediye meclisine ilçe belediye meclis kararı üzerinde bir tür vesayet denetimini andıran yetki verilmiştir. İmar ve bütçeye ilişkin yetkilerin yanına bir yenisi eklenerek yerelde merkezileşme yolunda bir uygulama daha benimsenmiştir.

C. Kırsal Mahalle Olma Sürecinde İlçe ve Büyükşehir Belediye Meclis Kararlarının Kesinleşme Süreci ve Yargısal Denetimi

Çalışmanın bu bölümünde ilk olarak ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin meclis kararlarının kesinleşmesine yönelik bilgilere değinilmiştir. Ardından spesifik olarak çalışmanın ilgilendiği kırsal mahalle uygulamasına yönelik ilçe ve büyükşehir belediye meclislerinin almış olduğu kararların hukuki niteliği saptanmaya çalışılmış ve farklı olasılıklar üzerinden kırsal mahalleye yönelik alınacak meclis kararlarının kesinleşme süreci incelenmiştir.

Belediye meclis kararları özü itibarıyla birer idari karardır. Belediyeler her ne kadar özerk birimler olsalar da 1982 Anayasası'na göre Türkiye'de idare bir bütündür (123. madde) ve yine anayasaya göre idarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır (125. madde). İdarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetimi hukuk devleti ilkesinin en

⁸⁴ 31455 sayılı Yönetmelik, 6. madde

⁸⁵ 31455 sayılı yönetmelik, 6/1-3. madde

önemli gerekleri arasındadır.⁸⁶ Ancak burada ikili bir ayırımın benimsenmesi gerekmektedir. Herhangi bir idari işlemin iptal edilebilmesi için birtakım şartlar söz konusudur. İdari işlemlerden yalnızca tek yanlı ve yürütülmesi gerekli (zorunlu) nitelikte olanlar iptal davasına konu edilebilmektedir. Yani icrai nitelikte olmayan, hazırlık işlemi, danışma, görüş ve tavsiye niteliğinde olan işlemler dava konusu edilememektedir.⁸⁷ 31455 sayılı yönetmelikte ilçe belediye meclisinin karar ve teklifinden söz edilmektedir. Bu karar yalnızca bir görüş ve tavsiye niteliğinde bir karar olarak mı yoksa iptali istenilebilecek olan icrai nitelikte ve kesinlik arz eden bir işlem olarak mı değerlendirilecektir?⁸⁸ Çalışmada bu hususa ayrıntılı şekilde yer verilmemiştir. Ancak ilgili büyükşehir belediyesi tarafından konuya ilişkin alınacak nihai karar adına söz konusu ilçe belediye meclis kararı belirleyici olmaktadır.

Genel bir değerlendirme ile bir mahalli idare birimi olan belediyelerin karar organı olan belediye meclisince alınacak kararlara karşı yargı yolunun açık olduğu ve hukuka uygunluklarının yargısal denetime tabi oldukları belirtilebilir.⁸⁹ İdari yargıda genel hükümlere göre değerlendirildiğinde ilgili kararın 5393 sayılı belediye kanununda belirtilen usullerle duyurulmasından itibaren idari davalarda 60 gün süre içerisinde söz konusu karardan hakları ya da menfaatleri zedelenecek kişiler de dava açma hakkına sahiptir.⁹⁰ Bu alanda bir başka tartışma ise ilgili karara karşı tam yargı davası açılıp açılmayacağı üzerinden gerçekleştirilebilir. Çünkü belirli şartları taşıyan mahallelerin kırsal mahalle olup olmamasına bağlı olarak birtakım indirim ve muafiyetlerden yararlanma ihtimali ortaya çıkmaktadır. Statü değişikliğine bağlı olarak yöre halkı için ekonomik anlamda bir kazanım söz konusu olacaktır. Aksi yönde alınacak bir karara

⁸⁶ KESER ve AKOĞLU, 2013, s. 108/ TAHTALI, Murat Buğra, "Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Bir Dava Şartı Olarak Sübjektif Ehliyet: Menfaat İhlalinde Kişisellik Şartı", Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 5 (1), 2022, s. 42

⁸⁷ KAPLAN, 2021, s. 129

⁸⁸ Söz konusu tartışma alanı bu çalışmanın sınırlarını aşacak düzeydedir ve alana ilişkin başkaca çalışmaların konusu edilebilir.

⁸⁹ KESER ve AKOĞLU, 2013, s. 137-38

⁹⁰ İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir: "Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür".

bağlı olarak ortaya çıkacak olan mali zarar nasıl ortadan kaldırılacaktır veya tazmin edilebilecek midir?

Belediye başkanlarının meclis kararları üzerinde birtakım yetkileri söz konusudur.⁹¹ Bununla birlikte büyükşehir belediye başkanı meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine genel hükümler çerçevesinde belirtilen süreler içerisinde idari yargıya da başvurabilmektedir. Diğer il ve ilçe belediyelerinde ise belediye başkanı büyükşehir belediye başkanına tanınan yetkiye benzer şekilde, hukuka aykırı gördüğü belediye meclis kararını yeniden görüşülmek üzere meclise iade edebilmektedir. Ancak diğer il ve ilçe belediye başkanları tarafından idari yargıya gitme hakkı süreyle sınırlandırılmıştır. İlgili maddeye göre; “Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir” (5393 sayılı kanun, 23. madde). Yani gerek büyükşehir belediye başkanı gerek diğer il ve ilçe belediye başkanlarının belediye meclisi kararları üzerinde (kararların kesinleşmesi sürecinde) iki önemli yetkisi söz konusudur. İlk yetki güçleştirici veto olarak adlandırılabilir olan ilgili kararın belediye meclisine iadesi ile ilgilidir. Bu hakkın kullanımı belediye başkanlarına verilmiştir. İkinci yetki ise herhangi bir şekilde kesinleşen belediye meclis kararının idari yargıda iptaline yönelik açılacak dava ile ilgilidir.

Belediye meclis kararlarının kesinleşmesinin ardından yürürlüğe girmeleri için mülki idare amirlerine gönderilmesi gerekmektedir. 5216 sayılı kanun (14. madde) ve 5393 sayılı kanunda (23. madde) bu husus

⁹¹ Belediye meclis kararlarının genel hükümler yoluyla denetiminin yanı sıra doğrudan yerel yönetimleri düzenleyen yasalarda yer verilen özel hükümler çerçevesinde mülki amirlerce ve belediye başkanlarınca denetimi de söz konusudur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, büyükşehir belediye başkanına, büyükşehir belediye meclisi kararları üzerinde güçleştirici veto yetkisi ve dava açma yetkisi yoluyla denetim gerçekleştirilmesine yönelik özel hükümler öngörülmüştür (14. madde). Güçleştirici veto uygulaması, büyükşehir belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını yeniden görüşülmek üzere meclise iade etmesiyle ortaya çıkmaktadır. Zira yeniden görüşülmesi istenilen kararlar ancak üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edildiği takdirde kesinleşebilecektir. Oysa olağan durumlarda, 5393 sayılı kanunda belirtildiği üzere, belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğu ile karar almaktadır. Ancak her durumda karar yeter sayısı üye tam sayısının ¼’ünden az olamamaktadır (22. madde). Bu yüzden büyükşehir belediye başkanınca büyükşehir belediye meclisine gönderilen kararların üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilebilmesi güçleştirici veto yetkisi olarak adlandırılabilir.

düzenlenmiş ve kesinleşen belediye meclis kararlarının yürürlüğe girebilmelerini en geç yedi gün içerisinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi şartına bağlamıştır. Bununla birlikte mülki amirlerin de ilgili kararları genel hükümler çerçevesinde idari yargıya taşınmaları mümkündür. Çünkü ilgili mevzuatta mülki amirler için sınırlayıcı bir durum ve süre öngörülmemiştir.

V. SONUÇ VE ÖNERİLER

Köy ve mahalle, birer idari yönetsel birim olarak köklü geçmişe sahip olan uygulamalardır. Köy kırsal yerleşim birimi olarak yönetsel düzen içerisindeki yerini alırken, mahalleler kentsel yerleşim alanları içerisindeki en küçük idari birimlerdir. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir olan 30 il aynı zamanda bütüncül statüsüne kavuşmuş, il mülki sınırları içerisinde belediye sınırları dışında herhangi bir yönetsel alan (boşluk) kalmamıştır. Bu durumun doğal sonucu olarak il özel idareleri ile köylerin statülerine son verilmiştir.⁹² Ancak daha sonra 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 31455 sayılı yönetmelik hükümleriyle büyükşehir sınırları içerisindeki mahallelerin bir kısmı için belirlenen kıstaslar doğrultusunda kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alana dönüşme yönünde bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. Kırsal mahalle uygulaması kırsal alanın yok sayılması anlayışının sonucunda ortaya çıkan yeni bir uygulamadır. Kırsal ifadesi ile mahalle ifadesinin tarihsel uygulama süreci gözetildiğinde uyumsuz veya tezat iki kavramın bir arada kullanımının söz konusu olduğu belirtilmelidir. Kırsal yerleşim yerleri içerisinde bir anlam ifade eden yerleşim birimleri köy olarak nitelendirilirken, mahalleler şehir ya da kent yaşamı içerisinde alt düzey yönetsel birimi temsil etmektedir. 'Kırsal mahalle' kavramı bu yönüyle oksimoronik bir ifade olarak değerlendirilmelidir.

Kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan tespitine ilişkin yetki büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiş olsa da bu yetki tek başına yeterli değildir. İlgili büyükşehir belediyelerinin, ilçe büyükşehir belediyelerinin teklifleri üzerinde aynen ya da değiştirerek onama, reddetme veya sınır genişletme yetkileri söz konusudur. Bu durum büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki vesayet benzeri denetim ilişkisine yeni bir

⁹² Bu durum köylerin ve beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına katılmak şeklinde algılanmamalıdır. Aksine köy tüzel kişiliği haiz, kadim bir yerleşim birimi olarak varlığı sürdürülmesi gereken kırsal bir idari birimdir. Yukarıdaki ifade ile anlatılmak istenilen, '6360 sayılı yasa ile 30 büyükşehirde kırsal alanın yok sayılmasıdır.

uygulama halkası eklenmesine neden olmuştur. Oysa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) hükümleri çerçevesinde ilgili ilçe belediyesine bu anlamda tam ve münhasır yetki verilmelidir.⁹³ Türkiye bu hükme çekince koymamıştır. Bununla birlikte ilgili meclis kararlarına yönelik yargısal denetimin büyükşehir belediye başkanlarınca, mülki amirlerce ve genel hükümler çerçevesinde hakları muhtel olanlarca gerçekleştirilebileceği anlaşılmaktadır. Bu durum hukuk devleti olmanın bir gereği olarak değerlendirilmeli takdir yetkisinin sınırsız olmadığı anlayışı güçlendirilmelidir. Her ne kadar mahalle olarak adlandırılırsalar da büyükşehir kanunu çerçevesinde mahalleye dönüştürülen yerleşim yerlerinin öncelikle uzun bir süre köy ve belde statüsüyle yönetildikleri hatırlanmalıdır. Kırsal mahalle olarak yeniden statüsü değiştirilebilecek olan bu yerlerin ilgili kanun ve yönetmelik çerçevesinde birtakım indirim ve muafiyetlerden yararlanacağı açıktır. Bu doğrultuda kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan yönetmeliğinde kırsal mahalle olma sürecinde kendilerine neredeyse hiç söz hakkı verilmeyen ilgili mahalle halkının sürece aktif katılımının sağlanması gerekmektedir. Hatta bu talep ilçe belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisi açısından bağlayıcı olmalı denetim yalnızca 31455 sayılı yönetmelik ile belirlenen çerçevede (daha somut kriterler sağlanarak) hukukilik denetimi şeklinde olmalıdır. 31455 sayılı yönetmelik ve 5216 sayılı kanuna ek 3. maddede belirtilen ölçütleri sağlayan mahalleler, ilgili mahalle halkının talebine bağlı olarak gerekli şartların varlığı halinde, söz konusu mahalle, kırsal mahalle statüsüne kavuşturulmalıdır. Diğer taraftan köylerin tüm karakteristik özelliklerini sergileyecek olan kırsal mahallelerin tüzel kişiliği haiz olmaları ve birer mahalli idari birim olarak değerlendirilmeleri gerekmektedir. Kişi topluluğu şeklinde kamu tüzel kişileri kategorisine kırsal mahalleler de eklenmelidir. Ancak şayet bu şekilde bir değişiklik yapılacaksa kamu tüzel kişiliğinin kurulabilmesi adına kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bir düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Diğer taraftan mahalli idare birimleri, 1982 Anayasası'nda sayılıp tüketildiğinden bu anlamda bir anayasal değişikliğinin gerekip gerekmeyeceği tartışmaları da yaşanabilecektir.

Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki idari vesayet yetkisini andıran düzenlemelerin varlığı yerel özerklik ilkesine zarar vermekte ve bü-

⁹³ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 4/4 madde

yükşehir ilçe belediyelerinin karar alma mekanizmalarının aldığı kararlarının tek başına bir anlam ifade edememesi ile sonuçlanmaktadır. Oysa AYYÖŞ metnindeki Türkiye birtakım maddelere çekince koymakla birlikte bu sözleşmeye taraf ülkelerdendir, kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın birimlerce kullanılması gerektiği vurgulanmıştır.⁹⁴ Hâlihazırda kavram kargaşasına neden olan bu duruma son verilmesi yerinde olacaktır. Kırsal mahalle uygulaması ile daha evvel imar ve bütçe konularında var olan tartışma sahasına bir yenisi daha eklenmiştir. Bu türden uygulamaların artması yerelde merkezileşme/yerelleşirken merkezileşme tartışmalarına zemin hazırlayacaktır.

Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan tespitinde, 'adalet, eşitlik ve genellik' prensiplerinin göz önünde bulundurulması istenilmiştir. Ancak kırsal mahallelerin belirlenme sürecinde ilgili büyükşehir ilçe ve büyükşehir belediye meclisinin alacağı kararlar etkili olmaktadır. Söz konusu prensiplerin belirlenme nedeni muhtemelen belediye meclislerince verilecek kararlarda (olası) çifte standartların önüne geçilmeye çalışılmasıdır. Düzenleme il içerisinde objektif bir tutum takınmak adına kısmen de olsa etkili olabilir ancak iller arası yeknesak bir anlayışın benimsenmesi adına yetersiz kalacağı açıktır. Bu durumun en önemli nedeni ilgili yönetmelikte kırsal mahalle olma sürecinde belirlenen kıstasların muğlaklığı ve somut olmayışıdır. Diğer taraftan kırsal mahalle halkı için önemli indirim ve muafiyetler sağlayan düzenlemelerin varlığı, ilgili meclislerce kırsal mahallelere yönelik kararların alınması sırasında politik saiklerle hareket edilmesine neden olabilecektir.

Söz konusu problemin ortadan kaldırılması adına atılacak merkezi adımlar ise yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik endişeleri besleyecektir. Şu halde gündeme gelecek olan ilk başlık, gerek ilgili yönetmelik çerçevesinde belirlenen kıstaslar çerçevesinde gerek yeknesak bir tablo oluşturma gayreti içerisinde atılacak merkezi bir adımın yerel yönetimlerin özerkliğinin sekteye uğratıp uğratmayacağıdır. Özü itibarıyla yerel özerklik merkezi idarenin müdahalesine gerek kalmaksızın yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yasalar çerçevesinde ifa edebilme yetisi olduğundan, merkezi idarenin yerel yönetimin görev sahasına giren bir konuda müdahalesini kabul etmez. Bununla birlikte üniter devlet ya-

⁹⁴ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 4/3 madde

pılanmalarında idarenin bütünlüğü ilkesinin doğal sonucu olarak merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde vesayet denetimi yetkisinin olduğu kabul edilmektedir. Bu anlamda gerçekleştirilecek olan düzenlemelerin ve atılacak olan adımların hukukilik denetimi ile sınırlandırılması yerel yönetimlerin özerkliğine zarar vermeyecek aksine politik saiklerle alınacak kararların önüne geçecek, objektif ve yasalar çerçevesinde kararlar alınmasına zemin hazırlayacaktır. Bununla birlikte yerel özerkliğin giderilmesi adına hangi yerleşim birimlerinin kırsal mahalle statüsünde olacağına karar verme yetkisi (mevzuat tarafından belirlenen çerçevede) mahalli idarelerinin kendisine verilmelidir.

KAYNAKLAR

- 5216 Sayılı Kanun, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kabul Tarihi: 10.07.2004, Resmi Gazete, 23.07.2004, Sayı: 25531.
- 5393 Sayılı Kanun, Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 03.07.2005, Resmi Gazete: 13.07.2005, Sayı: 25874.
- 6360 Sayılı Kanun, On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Kabul Tarihi: 12.11.2012, Resmi Gazete Tarih: 06.12.2012, Sayı: 28489.
- ALICI, Orhan Veli**, “Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açıdan Değerlendirilmesi”, Yerel Politikalar, 0 (2), 2012, 38-52.
- ALTAN, Yakup, KERMAN, Uysal ve AKTEL, Mehmet**, “Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 26, 2010, 56-65.
- Anayasa Mahkemesi, Esas Sayısı: 2013/19, Karar Sayısı: 2013/100, Karar Günü: 12.09.2013, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 18.09.2013 ve 29123.
- ARIKBOĞA, Erbay**, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı 2, Haziran 2012, 1-32.
- ARIKBOĞA, Erbay**, “Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, 2015.
- AYAN, Mehmet ve AYAN, Nurşen**, “Kişiler Hukuku”, Mimoza Yayıncılık, Konya, 2016.
- BAŞA, Şafak**, “Köy Yönetimi, Toplum Kalkınması ve Köykent Yaklaşımı”, Erişim Adresi: [http://www.safakbasa.com.tr/yuklenen_akademik_calismalar/16-KOY_YONETIMI_TOPLUM_KALKINMASI_VE_KOYKENT_YAKLASIMI\(KONFERANS\).pdf](http://www.safakbasa.com.tr/yuklenen_akademik_calismalar/16-KOY_YONETIMI_TOPLUM_KALKINMASI_VE_KOYKENT_YAKLASIMI(KONFERANS).pdf), Erişim tarihi: 13.05.2022.
- BAŞARAN, Sermet**, “Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Türkiye Örneği”, Sonçağ Yayınları, Ankara, 2018.
- BAYARTAN, Mehmet**, “Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle”, İstanbul Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi, 13, 2005, 93-107.

Birleşmiş Milletler (2022). Erişim adresi: <https://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/densurb/densurbmethods.htm>, erişim tarihi: 02.06.2022.

CEYHAN, Seher ve TEKKANAT, Semiha Sultan, “6360 Sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri” 6360 Sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri. Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi, 3 (2), 2018, 20-42.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 0 (7), 2016, 373-398.

DERDİMAN, Ramazan Cengiz, “Kamu Tüzel Kişiliğinin Ölçütleri Hakkında Değerlendirmeler. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 4 (3), 2021, 545-573.

DURAN, Lütfi, “İdare Hukuku Meseleleri”, İstanbul Üniversitesi Yayınları (No: 1080), Hukuk Fakültesi No: 230, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1964.

ELDEM, Hulusi, Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı. Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, 2 (1), 2015, 39-61.

ERGENÇ, Özer, “Osmanlı Şehrindeki «Mahalle» nin İşlevi ve Nitelikleri Üzerine. Osmanlı Araştırmaları IV. Editör Halil İnalçık, Nejat Göyünç, Heath W. Lowry. 69-78, Journal of Ottoman Studies, Enderun Kitabevi, İstanbul, 1984.

GERAY, Cevat, “Türkiye’de Kırsal Yerleşme Düzeni ve Köy Kent Yaklaşımı”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 30 (1), 45-66.

GÖRELİ, İsmail Hakkı, “Amme Hükmi Şahıslarının İdarece Murakabesi”, Türk Hukuk Kurumu, Ankara, 1944.

GÖZLER, Kemal, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?” Legal Hukuk Dergisi, 11 (122), 2013, 37-82.

GÖZLER, Kemal, “Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yarar? K. Begüm İsbir’in Kamu Tüzel Kişiliği İsimli Doktora Tezinin Düşündürdükleri”. 2018, Erişim adresi: <https://www.idare.gen.tr/ktk-gunday-armagani.pdf>, erişim tarihi: 17.05.2022.

- GÖZLER, Kemal**, “Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa’dan mı İktibas edilmiştir?” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 68 (2), 2019, 413-443.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref**, “Yönetim Hukuku” (34. Baskı), Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.
- GÜNGÖR, Ahmet**, “İkirciklem (Oxymoron) Uyumsuzluğun Uyumu”, Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi, 1 (23), 2015, 102 – 121
- GÜRAN, Sait**, “Büyük Şehir Belediyesi Yönetimi Üzerine. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi”, 4 (1-3), 1983, 51-58.
- İçişleri Bakanlığı, Mülki İdare Birimleri Envateri (2022). Erişim adresi: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, erişim tarihi: 13.05.222.
- İSBİR, Begüm Kevser**, “Kamu Tüzel Kişiliği”, Kamu Hukuk Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi (Doktora Tezi), 2007.
- KAPLAN, Gürsel**, “İdari Yargılama Hukukuna Giriş (3. Baskı).” Ekin Basım Yayın ve Dağıtım, Bursa, 2021.
- KARAARSLAN, Mehmet**, “Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 17-18 (26-27-28-29), 2015, 123-162.
- KARAKAYA, Sedat**, “Mahalle Yönetimi ve Temel Sorunları.” Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 50, 2020, 461-486.
- KARAKILÇIK, Yusuf**, “Yeni Yerel ve Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler (3. Baskı).” Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016.
- KAYA, Tuba Perihan ve PEKKÜÇÜKŞEN, Şerife**, “Türkiye’de İdarenin Bütünlüğü İlkesi ve Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, 2019, İKSAD Publishing House, Ankara.
- KELEŞ, Abdurrahman**, “Abdurrahman Keleş, Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği konusunu anlatıyor”. Kaydın geçtiği zaman dilimi (1.02.00-1.03.00). Erişim adresi: <https://www.youtube.com/watch?v=KXcQWK5dKuU>, erişim tarihi: 02.06.2022.

KESER, Hayri ve AKOĞLU, Ayhan, “Türkiye’de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 4 (2), 2013, 105-140.

Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, Tarih: 15.04.2021, Sayı: 31455.

KIZILBOĞA, Rüveyda, “Köy İdaresine Yönelik Kanun Tasarısı’ndaki Düzenlemeler”, Öneri Dergisi, 9 (35), 2011, 183-197.

KURT, Hacı, “Türkiye’de Kent-Köy Ve Kentli-Köylü Algısı Üzerine Bir Araştırma”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3 (6), 2014, 1-30.

MURATOĞLU, Tahir, “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 20 (32), 2015, 59-96.

ÖNEN, Semih Mustafa ve EKEN, İhsan, “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 15 (56), 2016, 216-234.

ÖZAY, İl Han, “Günüşğında Yönetim”, Filiz Kitabevi, Bursa, 2004.

ÖZDEMİR, Selman, “6360 Sayılı Kanun Kapsamında Köyden Mahalleye Dönüşen Alanlardaki Yapıların Ruhsatlandırılmış Sayılması”, Ankara Barosu Dergisi, 2, 2020, 37-75.

PARLAK, Bekir, “Kamu Yönetimi Sözlüğü”, MKM Yayıncılık, Bursa, 2011.

SANCAKDAR, Oğuz, ÖNÜT, Lale Burcu, BAŞAR, Cemal, ÇAPTUĞ DİLEK, Mehpare PALAS DAĞLI, Ezgi ve YAĞCI, Pınar, “İdare Hukuku Pratik Çalışma Kitabı” (13. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2022.

SANCAKDAR, Oğuz, ÖNÜT, Lale Burcu, US DOĞAN, Eser, KASAPÖĞLU TURHAN, Mine, SEYHAN, Serkan, “İdare Hukuku” (11. Baskı), Seçkin Yayınları, Ankara, 2022.

T. C. Resmi Gazete, Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, 15.04.2021, Sayı: 31455.

TAHTALI, Murat Buğra, “Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Bir Dava Şartı Olarak Sübjektif Ehliyet: Menfaat İhlalinde Kişisellik Şartı”, Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 5 (1), 2022, 41-62.

- TAN, Turgut**, “İdare Hukuku”(2. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.
- TEZCAN Durmuş**, “Türk İdare Hukuku Açısından 21. Yüzyıl Arifesindeki Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerindeki Vesayet Dene-timi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Prof. Dr. Mah-mut Tefvik BİRSEL’e Armağan), 2001, 659-666.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 4. Ya-sama Yılı 4. Birleşim Tutanakları.**
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 4. Ya-sama Yılı 6. Birleşim.**
- ULUSOY, Ali**, “Türk İdare Hukuku” (5. Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara, 2022.
- WIRTH, Louis**, “Urbanism as a Way of Life”, The University of Chicago Press, 44 (1), 1938, 1-24.
- YAŞ Hakan ve GÜLER Talat**, “Kır – Kent Ayrımı Görünümlerinin Havsa Örneğinde İncelenmesi”, Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi, 12 (46), 2016, 1-20.
- YEL, Ali Murat ve KÜÇÜKAŞÇI, Mustafa Sabri**, “Mahalle”, Türkiye Di-yanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, 23, 2003, 323-326.
- YILMAZ, Vedat ve MECEK, Mehmet**, “Türkiye’de Mahalle Yönetimleri-nin Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Statüsü”, İdealkent Kent Araş-tırmaları Dergisi, 27 (10), 2019, 769-799.
- YOLOĞLU, Ali Cenap ve ZORLU, Fikret**, “Türkiye’de Kırsallığın Ve Kırsal Alanların Tanımlanması: Bir Yöntem Denemesi”, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi, 3 (2), 2020, 145-176.
- YÜKSEL, Fatih**, “Yerel Yönetimlerde Özerklik”. Öneri Dergisi, 2 (10), 1998, 91-96.