

Kemal Gözler, “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*, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.37-82. (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf).

Makalenin yayınlandığı dergideki sayfa numaraları aşağıda metinde köşeli parantez içinde [s.XX] şeklinde gösterilmiştir.

[s.37]

6360 SAYILI KANUN HAKKINDA ELEŞTİRİLER

Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?

Kemal Gözler*

ÖZET: 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde, bir yandan il özel idarelerini, köyleri ve belde belediyelerini kaldırmakta, diğer yandan da bu illerdeki ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmektedir. İl özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin anayasal temeli vardır (Anayasa, m.127/1). Anayasa değişikliği yapılmadan il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılması Anayasamıza aykırı olur. İlçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi de Anayasamıza aykırıdır. Çünkü Anayasamız (m.127/3), “özel yönetim biçimleri”nin kurulmasına “büyük iller” için değil, ancak “büyük yerleşim merkezleri” için izin vermiştir. Birbirinden 80-90 kilometre uzakta olan yerleşim yerlerinin Anayasa m.127/3 anlamında “yerleşim merkezi” oluşturdukları söylenemez. Kaldı ki, nüfusu 100.000’i bile aşmayan il merkezlerinin birer “büyük yerleşim merkezi” oldukları da iddia edilemez. Anayasamız (m.127/3), mahallî idareler için il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan [s.38] bir çerçeve öngörmüştür. Bu çerçevenin dışına taşan bir mahallî idare reformu yapılmak isteniyorsa, öncelikle Anayasa değişikliği yapılmalıdır.

* www.anayasa.gen.tr/gozler.htm. kgozler[at]hotmail.com. Bu makalenin yazılmasında Gürsel Kaplan’ın yaptığı pek çok katkı vardır. Makalede bazı kısımlar, onun yaptığı eleştiri ve değerlendirmelere cevap olarak yazılmıştır. Kendisine teşekkür ediyorum. Ayrıca Didem Sevgili, Doğan Şenyüz, Öznur Sevdiren, Halit Aker, Ali Ulusoy, Fazıl Sağlam, Engin Şahin, Akif Çukurçayır, Ülkü Aydemir, Utku Çakır, Özkan Susar, İsmail Köksal ve Esra Ergüzeloloğlu Kilim’e yaptıkları katkı, eleştiri ve düzeltmeler için çok teşekkür ederim. K.G.

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 1'inci maddesiyle Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakkarya ve Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde (toplam yirmi dokuz ilde) il özel idareleri kaldırılmıştır. Diğer yandan aynı Kanun söz konusu illerdeki bütün köylerin ve beldelerin tüzel kişiliğini kaldırmış ve bunları bağlı buldukları ilçenin mahallesi hâline dönüştürmüştür. Nihayet, aynı Kanun, bu yirmi dokuz ilde, il sınırları [s.39] içinde kalan bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmüştür.

Bu yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin, köylerin ve beldelerin kaldırılması ve keza bu illerdeki bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi hem hukukîlik, hem de yerindelik açısından eleştiriye açıktır. Aşağıda 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun hakkında önce hukukîlik, sonra da yerindelik değerlendirmesi yapmaya çalışacağım.

I. HUKUKÎLİK DEĞERLENDİRMESİ

Kanımca, yukarıda ismi sayılan yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin, köylerin ve beldelerin kaldırılması ve keza bu illerdeki bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesi hâline dönüştürülmesi Anayasamıza aykırıdır. Önce il özel idarelerinin kaldırılmasının Anayasamıza neden ve nasıl aykırı olduğunu açıklayalım.

1. Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması Anayasamıza Aykırıdır

Kanımca bir il kaldırılmadıkça o ildeki il özel idaresinin kanunla kaldırılması Anayasamıza aykırı olur. Çünkü Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına göre,

“mahallî idareler; **il, belediye** veya **köy** halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”.

Anayasamıza göre Türkiye’de “il”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç çeşit mahallî idare bulunmaktadır. Kanunlarımızda ve idare hukuku literatürümüzde bu üç çeşit mahallî idareye verilen isimler sırasıyla “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy”dür. Zaten Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasında da “belediye” ve “köy” ismen geçmektedir. Anayasamızda “il özel idaresi” terimi geçmese de 127'nci maddenin ilk fıkrasında geçen “il” terimi ile kastedilen şey, bir *mahallî idare olarak ildir*. Diğer bir ifadeyle, ismi ne olursa olsun, Anayasamıza göre, *il, belediye* ve *köy* düzeyinde olmak üzere üç çeşit mahallî idare vardır. Bunlara “il mahallî idaresi”, “belediye mahallî idaresi” ve “köy mahallî idaresi” isimlerini verebiliriz.

Türkiye’de “il genel idaresi” ile karışmaması için il mahallî idaresine “il özel idaresi” ismi verilmektedir. İsmi ne olursa olsun, Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasında kullanılan “il” terimiyle kastedilen “il mahallî idaresi”, yani “il özel idaresi”dir. İl mahallî idaresi Türkiye’de ilk defa 13 Mart 1329 (1913) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile kurulmuştu. Bu Kanunun 75’nci maddesinde “vilayet” şu şekilde tanımlanıyordu: [s.40]

“Vilayet, emvali menkule ve gayrimenkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdud vezaifi hususiye ile mükellef bir şahsı manevidir”.

Dikkat edileceği üzere, maddede “vilayet” terimi kullanılmaktadır. 1982 Anayasasının 127’nci maddesinin ilk fıkrasında kullanılan “il” terimi de aynen 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatinin 75’inci maddesinde kullanılan “vilayet” terimi, yani “il özel idaresi” anlamında kullanılmıştır. Gerek 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatinin 75’inci maddesinde, gerekse Anayasamızın 127’nci maddesinde kullanılan “vilayet” ve “il” terimleriyle kastedilen şey, tartışmasız olarak, bir mahallî idare olarak vilayet, yani Türk idare hukuku terminolojisindeki yaygın adıyla “il özel idaresi”dir. Burada ayrıca belirtelim ki, tarihsel olarak Türk idarî teşkilatının kaynağı olan Fransız idare teşkilatında bizim “il özel idaresi” dediğimiz tüzel kişiye “*département*”, yani “il” denir.

1329 tarihli Kanunu yürürlükten kaldıran 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 3’üncü maddesinde

“il özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”

olarak tanımlanmıştır ki, bu tanım Anayasamızın 127’nci maddesinde

“mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”

şeklindeki tanımla uyum içindedir.

Bu şunu göstermektedir ki, Anayasamızın 127’nci maddesinde geçen “il” terimi “il özel idaresi” denen kamu tüzel kişisinden başka bir şey değildir. Dolayısıyla il özel idaresinin Türkiye’de bir anayasal temeli vardır ve bu temel Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasıdır.

Dahası il özel idaresinin üzerinde kurulacağı “il”in ne olduğu Anayasamızın 126’ncı maddesinde tanımlanmıştır. Anayasamızın 126’nci maddesinin ilk fıkrası “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre *illere...* ayrılır” demektedir. Dolayısıyla “il”, Anayasa m.126/1’e göre merkezî idarenin coğrafi bir bölümüdür. Görüldüğü gibi merkezî idarenin bir bölümü olan “il”in, yani “il genel idaresi”nin bir anayasal temeli var-

dır. Diğer yandan Anayasamız 127'nci maddesinde, 126'ncı maddesinde yukarıdaki şekilde tanımlanan ilde oturan insanların mahallî müşterek ihtiyaçlarının karar organları kendileri tarafından seçilecek kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Özetle, Anayasamızın 126'ncı maddesine göre Türkiye illere ayrılmalı, 127'nci maddesine göre de il halkının mahallî müşterek ihtiyaçları karar [s.41] organları kendileri tarafından seçilen bir kamu tüzel kişisi tarafından karşılanmalıdır. Bu şu anlama gelir ki, Türkiye'de merkezî idarenin bir birimi olan "il" in yani "il genel idaresi" nin (m.126/1) de, mahallî idare olan "il" in, yani "il özel idaresi" nin (m.127/1) de anayasal temeli vardır.

Anayasa m.126/1 uyarınca Türkiye "iller" e ayrılmak zorundadır. Yine Anayasa m.127/1 gereğince her "il" halkının mahallî müşterek ihtiyaçları karar organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmalıdır. O hâlde Türkiye'de "il" denen bölümler muhakkak olacaktır ve bunlar oldukça da her il için bir il özel idaresi olacaktır. Bunlardan birincisi Anayasa m.126/1'in, ikincisi ise m.127/1'in emridir.

Sonuç olarak Türkiye'de il özel idarelerinin kaldırılmasını öngören bir kanun, Anayasa m.127/1'e aykırı olur. Türkiye'de il özel idaresi kamu tüzel kişiliği kaldırılacaksa bunun Anayasa değişikliği yoluyla yapılması gerekir.

Anayasa değişikliği yapılmadan ancak şunların yapılması Anayasaya aykırı olmaz: Türkiye'de kanun koyucu, belirli bir ili (il genel idaresini) kaldırabilir veya bu ili bir komşu ile dâhil edebilir. Böyle bir durumda o ildeki il özel idaresi de kendiliğinden sona erer. Böyle bir şey Anayasaya aykırı değildir; çünkü artık orada m.126/1 anlamında bir "il" kalmamıştır ve dolayısıyla m.127/1 gereği orada bir il mahallî idaresi kurmak gerekmez. Ancak ortada bir "il" buldukça orada "il özel idaresi" nin de bulunması bir anayasal zorunluluktur (m.127/1). Eğer 6360 sayılı Kanun söz konusu yirmi dokuz ili kaldırsaydı, bunlardaki il özel idarelerini kaldırması Anayasaya aykırı olmazdı. Ama 6360 sayılı Kanun söz konusu yerlerde illere (il genel idarelerine) dokunmamıştır.

Belki sadece yirmi dokuz ilde il özel idaresinin kaldırılmasının Anayasa aykırı olmadığı, zira il özel idaresi denen idarelerin başka illerde bulunduğu, eğer Türkiye'de il özel idaresi denen kurum bütünüyle kaldırılırsa bunun Anayasaya aykırı olabileceği düşüncesi akla gelebilir. Bu düşüncede isabet yoktur. Zira, yukarıda açıklandığı gibi, nerede bir il var ise, o il halkının "mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak" üzere idarî ve malî özerkliğe sahip, karar organları o il halkı tarafından seçilerek oluşturulan bir il özel idaresinin kurulması anayasal bir zorunluluktur (m.127/1).

22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 4'üncü maddesine göre "il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer". Bu hüküm, yukarıda açıklandığı gibi, Anayasa m.126/1 ve 127/1'deki hükmün de bir gereğidir. Dolayısıyla nerede bir il var ise orada bir il özel

idaresinin kurulması Anayasal bir zorunluluktur. Oysa 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun bu anayasal zorunluluğu yirmi dokuz il bakımından ihlâl etmektedir.

[s.42] Yukarıda gösterildiği gibi, Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasında geçen “il” terimi ile kastedilen şey il özel idaresidir ve il özel idaresinin 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 4'üncü maddesine göre kanunî bir tanımı vardır ve aynı Kanunun 4'üncü maddesine göre nerede bir “il”, yani “il genel idaresi” var ise orada bir “il özel idaresi” vardır. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl genel idaresi bulunduğça, Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrası uyarınca orada bir de il özel idaresi bulunmalıdır. Oysa 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile yirmi dokuz ilde il genel idaresi kaldırılmadan il özel idaresi kaldırılmıştır. İl genel idaresi kaldırılmadan il özel idaresinin kaldırılması Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına aykırı olur.

2. Yirmi Dokuz İlde Köylerin Kaldırılması Anayasamıza Aykırıdır

Yukarıda açıkladığımız gibi Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına göre köy tüzel kişiliğinin de anayasal temeli vardır. Zira bu fıkra “köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere” “karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişi” olması öngörülmektedir.

Oysa 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun 1'nci maddesinin üçüncü fıkrasıyla, bu Kanunun birinci ve ikinci fıkra sayılan 27 ilde yer alan köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bunlar mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

Acaba bu düzenleme Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına uygun mudur?

Belki, Anayasamızın ancak ortada bir “köy” var ise orada bir köy mahallî idaresinin kurulmasını öngördüğü, ortada “köy” yok ise orada köy mahallî idaresinin de olmayacağı düşünülebilir. 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun da “köy”leri, “mahalle”ye dönüştürdüğünden ve artık ortada “köy” kalmadığından, bir hukukî sorun olmadığı iddia edilebilir.

Bu iddianın doğruluğu kanımca çok şüphelidir. Çünkü ortada “köy” kelimesinin anlamlandırılması sorunu, açıkçası bir yorum sorunu vardır. Doğrudur; Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasında “köy” terimi geçmekte, ama bu terimin tanımı ne bu maddede ne de bir başka maddede yapılmaktadır. Ancak, Anayasada “köy” teriminin tanımlanmamış olmasından, kanun koyucunun köy terimini canının istediği gibi tanımlayabileceği veya önüne gelen her yerleşim birimini belediye veya belediyenin mahallesi olarak nitelendirebileceği sonucu çıkmaz.

Kanun koyucu, Anayasanın kullandığı terimlerin günlük dildeki olağan anlamlarıyla (*ordinary meaning*), yani düz anlamlarıyla (*plain meaning*) bağlıdır. Bu kabul edil-

mez ise, bu işin sonu gelmez ve akla, [s.43] mantığa, eşyanın tabiatına aykırı sonuçlar çıkar. Hukukta saçma sonuçlara yer yoktur.

Örneğin, Anayasanın sadece “ana” terimini kullanarak tanıdığı bir hak söz konusu ise, kanun koyucu, “ana” terimini kendi keyfine göre tanımlayarak, burada geçen “ana” teriminin içine “baba”ları da katarak bir düzenleme yapamaz. Anayasa koyucunun sadece “erkek” terimini kullanarak getirdiği bir yükümlülük var ise kanun koyucu, anayasa “erkek” kavramını tanımlamamıştır, ben istediğim gibi tanımlarım deyip, bu kavramın içine kadınları da dâhil edip, söz konusu yükümlülüğü kadınlara teşmil edemez. Keza kanun koyucu böyle bir durumda “bütün kadınlar erkeğe dönüştürülmüştür” diyemez. Zira, erkek ve kadın terimlerinden herkesin bildiği anlamda erkek ve kadın anlaşılır. Keza “köy” teriminden de herkesin bildiği anlamda “köy” anlaşılır. Kanun koyucunun “*şu illerde yaşayan kadınların kadınlıkları kaldırılmış ve erkeğe dönüştürülmüştür*” diye hüküm getirmesi ne kadar saçma ise, “*şu illerdeki köylerin köy olma nitelikleri kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüştür*” diye hüküm koymasıda o kadar saçmadır.

Şehirden 50 km uzaklıkta dağ başında 200 kişinin yaşadığı 50 evden oluşmuş bir yerleşim birimine kanun koyucunun “bir belediyenin mahallesidir” demesi, beş çocuklu bir erkeğe “bu erkek kadındır” demesi kadar saçma bir şeydir. Kanun koyucunun bir erkeğe kadındır demesi durumunda bu erkek kadın hâline gelmeyeceği gibi, böyle bir köye mahalle demesi durumunda da bu köy mahalle hâline gelmez.

Bir köy tüzel kişiliğinin kaldırılıp bir şehrin mahallesi hâline dönüştürülmesi ancak şu durumda Anayasamıza aykırı olmaz: Şehir merkezine yakın olup, aşırı şehirleşme neticesinde zamanla şehirle bitişmiş ve fiilen bu şehrin mahallesi hâline gelmiş bir köyün tüzel kişiliğini kanun koyucu kaldırıp, bunu o şehrin mahallesi hâline dönüştürebilir. Çünkü böyle bir durumda ortada köy değil, gerçeklikte şehir vardır. 6360 sayılı Kanunun yaptığı şey bu değildir. Bu zaten daha önce 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanunun geçici 2’nci maddesiyle yapılmıştı. 6360 sayılı Kanun, şehre uzak yakın ayrımı yapmaksızın, yirmi dokuz ildeki il sınırları içindeki bütün köylerin tüzel kişiliklerini kaldırmaktadır. Şehir merkezinden 50 km uzaklıktaki bir köy, köydür ve Anayasa, m.127/1’e göre, karar organları kendi halkı tarafından seçilen üyelerden oluşan bir kamu tüzel kişisi tarafından yönetilmeye hakkı vardır. Bir örnek verelim: Bursa ili Nilüfer İlçesi Özlüce köyünün tüzel kişiliğinin kaldırılması Anayasamıza uygundur; çünkü bu köy fiilen şehrin bir mahallesi hâline gelmiştir. Ancak Bursa ili Mustafakemalpaşa ilçesi Hacıahmet Köyünün tüzel kişiliğinin kaldırılması Anayasamıza aykırıdır; çünkü Hacıahmet Köyü ile Mustafakemalpaşa şehir merkezi arasında 60 km mesafe vardır. Hacıahmet Köyü, Mustafakemalpaşa şehir merkezine bitişik değildir ve elli beş bin nüfuslu Mustafakemalpaşa şehir merkezi beş milyon nüfusa erişmedikçe de şehir merkeziyle birleşmeyecektir. [s.44] Bu hususa aşağıda “yerindelik değerlendirmesi” başlığı altında ayrıca değinilecektir.

3. Yirmi Dokuz İlde Belde Belediyelerinin Kaldırılması Anayasamıza Aykırıdır

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanununun 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre “birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan... belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, ... belediyeler... belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır”.

“Belde”, Arapça bir kelimedir ve kasaba, şehir, medine demektir¹. Türk uygulamasında belde, köyden büyük, şehirden küçük yerleşim yerleri için kullanılmaktadır. Mahallî idareler mevzuatına göre, beldeyi, nüfusu 2000'den büyük, bununla birlikte ilçe merkezi olmayan yerleşim yeri olarak tanımlayabiliriz. Buralarda ilçe belediyesi değil, “belde belediyesi” kurulur. Haliyle nüfusu 2000'i geçen bir yerde belediye kurulmamış ise buralar köy idaresi ile yönetilir.

Anayasamızın 127'nci maddesine göre “mahallî idareler; il, *belediye* veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”. Dolayısıyla nerede bir belde var ise, orada bir belediyenin, yani belediye idaresinin olması Anayasamızın bir emridir. Anayasamız belde halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının karar organları kendileri tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasını öngörmüştür. 6360 sayılı kanun ise, beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak ilçe belediyesinin bir mahallî olmasını öngörmektedir. Bu nedenle 6360 sayılı Kanun, Anayasamıza aykırıdır.

Bir belde tüzel kişiliğinin kaldırılıp bir şehrin mahallesi hâline dönüştürülmesi ancak şu durumda Anayasamıza aykırı olmaz: Şehir merkezine yakın olup, aşırı şehirleşme neticesinde zamanla şehirle bitişmiş ve fiilen bu şehrin bir parçası hâline gelmiş bir beldenin tüzel kişiliğini kanun koyucu kaldırıp, bunu o şehrin mahallesi hâline dönüştürebilir. Çünkü böyle bir durumda ortada belde değil, gerçeklikte şehir vardır. 6360 sayılı Kanunun yaptığı şey bu değildir. Bu zaten Türkiye'de daha önce 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanun ve 6 Mart 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunla yapılmıştı. 6360 sayılı Kanun, şehre uzak yakın ayrımı yapmaksızın, yirmi dokuz ildeki il sınırları içindeki bütün beldelerin tüzel kişiliklerini kaldırmaktadır. Şehir merkezinden 50 km uzaklıktaki [s.45] bir belde, beldedir ve Anayasa, m.127/1'e göre, karar organları kendi halkı tarafından seçilen üyelerden oluşan bir kamu tüzel kişisi tarafından yönetilmeye hakkı vardır. Bir örnek verelim: Bursa ili Nilüfer İlçesi Görükle belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılması Anayasamıza uygundur; çünkü bu belde fiilen şehrin bir mahallesi hâline gelmiştir (Bu zaten 5747 sayılı kanunla yapılmıştı). Ancak Bursa ili Orhangazi ilçesi Narlıca Belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılması Anayasamıza aykırıdır; çünkü Narlıca Beldesi ile Orhangazi şehir merkezi arasında 30 km mesafe

1. Şemseddin Sami, *Kamus-ı Türkî*, Dersaadet, İkdam Matbaası, 1316, s.301.

vardır. Narlıca Beldesi, Orhangazi şehir merkezine bitişik değildir ve elli altı bin nüfuslu Orhangazi şehir merkezi bir milyon nüfusa erişmedikçe de şehir merkeziyle birleşmeyecektir.

4. Acaba Anayasa m.127/1, Üç Çeşit Mahallî İdare mi, Tek Çeşit Mahallî İdare mi Öngörmüştür?

Yukarıdaki iddialarıma karşı belki Anayasa m.127/1'in belli bir yerde oturan insanların mahallî müşterek ihtiyaçlarının merkezî idare tarafından değil, bir mahallî idare tarafından karşılanmasını öngördüğü, 6360 sayılı Kanunla yirmi dokuz ilde il özel idareleri ve köyler kaldırılmış olsa bile, yeni sistemde de bu illerdeki insanların mahallî müşterek ihtiyaçlarının merkezî idare tarafından değil, bir mahallî idare olan belediyeler tarafından karşılanacağı, dolayısıyla Anayasa m.127/1'e aykırılık olmadığı düşüncesi ileri sürülebilir. Bu düşünce doğru değildir. Zira, Anayasa m.127/1, il, belde ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının tek bir tür mahallî idare tarafından değil, üç çeşit mahallî idare tarafından karşılanmasını öngörmüştür.

Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasını tekrar verelim:

2. Mahallî İdareler

MADDE 127.- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Ben bu fıkradan Anayasamızın tek tür mahallî idare değil, üç çeşit mahallî idare öngördüğü sonucunu çıkarıyorum. Gerekçelerim şunlar: *Bir kere*, maddenin başlığında tekil şekilde “mahallî idare” değil, “mahallî idareler” terimi kullanılmaktadır. *İkinci olarak*, fıkranın metninde açıkça çoğul olarak “mahallî idareler” terimi kullanılmakta ve fıkranın sonunda yine açıkça çoğul olarak “kamu tüzelkişileridir” denmektedir. Dolayısıyla Anayasamıza göre mahallî idarelerin sayısının bir değil birden fazla olması gerektiği söylenebilir. Dahası yukarıdaki fıkradan bu mahallî idarelerin il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş üç idare olduğu anlaşılmaktadır. İl halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için bir mahallî idare, belde halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için bir mahallî [s.46] idare, köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için bir mahallî idare öngörülmüştür.

Anayasamız, il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını tek bir mahallî idare tarafından değil, “mahallî idareler” tarafından karşılanmasını öngörmüştür. Bu nedenle il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için sadece tek bir tür mahallî idare kurulması Anayasamıza aykırı olur. Oysa yukarıda açıklandığı gibi, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla 29 ilde bir yandan il özel idarelerinin, diğer yandan da köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Daha önce 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesiyle İstanbul ve Kocaeli il-

lerinde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştı). Bu durumda o illerde yaşayan il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını tek tür bir mahallî idare (=belediye idaresi) tarafından karşılanacaktır. Oysa Anayasamız il, belediye ve köy halkına, kendi mahallî, yani o mahalde oturmaktan kaynaklanan müşterek ihtiyaçlarını karşılanması için karar organları kendisi tarafından seçilerek oluşturulan, bir değil birden fazla kamu tüzelkişinin kurulmasını öngörmektedir. O hâlde, yirmi dokuz ilde bir yandan il özel idarelerinin, diğer yandan da köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına aykırıdır.

5. “İl Halkı” ve “Köy Halkı”, “Belediye Halkı”na Dönüştürülebilir mi?

Yukarıda açıkladığımız gibi 6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde bir yandan il özel idarelerini kaldırmakta buradaki mahallî müşterek ihtiyaçların büyükşehir belediyeleri tarafından karşılanmasını, diğer yandan da köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasını ve bir belediyenin mahallesi hâline dönüştürülmesini öngörmektedir. Oysa, yukarıda pek çok defa açıkladığımız gibi

“Mahallî idareler, *il, belediye veya köy halkının* mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”.

Yukarıda açıkladığımız gibi m.127/1'e göre, hukukumuzda “il”, “belediye” ve “köy”, anayasal temele sahip kamu tüzel kişileridir. Daha da ileri giderek şunu da ilave edelim ki, Anayasa m.127/1'de açıkça “il, belediye veya köy halkı” terimleri geçmektedir. Dolayısıyla Anayasamıza göre Türkiye’de bir “il halkı”, bir “belediye halkı” ve bir de “köy halkı” vardır.

İl halkı, il sınırları içinde oturan herkesi kapsar. Bir belediyede, bir köyde değil, dağ başında bir kulübede, deniz kenarında bir balıkçı barınağında, bir burundaki ferde, bir yaylada kurulmuş çadırlarda yaşayan [s.46] herkes, “il halkı” kavramı içine girer. Bunlar köy halkı değildir; çünkü köy sınırları dışındadır. Bunlar belediye halkı da değildir; çünkü bunlar birbirine yakın evlerden oluşmuş bir yerleşim merkezinde yaşamamaktadırlar.

Belediye halkı, belli bir büyüklükteki yerleşim yerlerinde yaşayan insanlardan oluşur. Bu yerleşim yerindeki evlerin haliyle birbirine komşu veya birbirine az çok yakın olması gerekir.

Köy halkı ise, kendisine köy denilen nüfusu küçük yerlerde (mevzuatımıza göre köyün nüfusu kural olarak 150 ilâ 2000 arasındadır) yaşayan insanlardan oluşur.

Anayasa bu üç çeşit halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarının, karar organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasını öngörmüştür. Bunda da isabet vardır: Çünkü bu üç çeşit halkın mahallî müşterek ihtiyaçları birbirinden farklıdır. Köyde oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçları, belediyede oturan halkın

mahallî müşterek ihtiyaçlarından haliyle farklıdır. Örneğin belediyede oturan halk, evinden işine gitmek için belediye otobüsüne ihtiyaç duyar; köydeki halkın böyle bir ihtiyacı yoktur. Köydeki halk, hayvanlarını sulamak için köyün bazı yerlerinde çeşmeye veya kuyuya ihtiyaç duyar. Belediyedeki halkın ise böyle bir ihtiyacı yoktur.

Dolayısıyla köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının karar organları kendisi tarafından seçilen köy idaresi yerine bir başka idare tarafından karşılanması Anayasamıza aykırı olur. Keza köyün bir belediyenin mahallesi hâline dönüştürülmesi, yine Anayasamıza aykırı olur. Zira “mahalle sakinleri”ne dönüştürülen bu insanlar, gerçekte, Anayasa m.127/1 uyarınca bir “köy halkı”dırlar ve bir köy halkı olarak mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılayacak kamu tüzel kişilerinin karar organlarının bütünüyle kendileri tarafından seçilmesi gerekir. Köy halkının, “köy halkı” olarak, il halkının “il halkı” olarak kalmaya anayasal hakları vardır. 6360 sayılı Kanun bu hakları çiğnemektedir.

6. İlçe Belediyelerinin İçine Köylerin Katılması Belediyeler Açısından da Anayasamıza Aykırıdır

Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak bir ilçe belediyesinin mahallesi hâline dönüştürülmesinin Anayasamıza aykırı olduğunu, köy tüzel kişiliğinin doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklandığını yukarıda açıklamaya çalıştım. İlave edeyim: Böyle bir şey, sadece köy tüzel kişiliğinin kaldırılması bakımından Anayasaya aykırı değildir; aynı zamanda belediyeler bakımından da Anayasaya aykırıdır. Anayasamız (m.127/1), yukarıda açıklandığı gibi, “belediye halkı”nın mahallî müşterek ihtiyaçlarının karar organları kendileri tarafından seçilen bir kamu tüzel kişisi tarafından karşılanmasını öngörmüştür. “Belediye” kelimesi Arapça “belde” kelimesinden gelir. Belde içinde oturlan birbirine komşu veya [s.48] yakın evler topluluğu demektir. Böyle bir belde oturan insanların karar organları kendileri tarafından seçilerek oluşturulan bir belediye idaresi tarafından yönetilme konusunda anayasal hakları vardır (m.127/1). Bir ilçe belediyesinin içine, bu ilçe sınırları içinde aralarında onlarca kilometre mesafe bulunan köyler katılırsa ortada “belde” kavramı kalmaz. Böyle bir durumda Anayasa m.127/1 anlamında bir “belediye halkı”ndan da bahsedilemez. Mahalle hâline dönüşen köylerden oluşan bir topluluğa belde, burada yaşayan insanlara “belediye halkı” denemez. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun, köyleri ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürerek bizzat belediye kavramını ifsat etmektedir. Hatta, 6360 sayılı Kanunun köyleri belediyeye dönüştürerek “belediye” kavramını ifsat ettiğini söylemekten daha da ileri giderek, bu Kanunun sadece il özel idaresi ve köyleri değil, belediyeleri de kaldırıp, bu üçünün yerine, ne olduğu belirsiz yeni bir mahallî idare çeşidi yarattığını dahi düşünebiliriz.

Aynı şeyi bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürerek, bütün il sınırlarını kapsayan coğrafi alanda büyükşehir belediyesi kurulması hakkında da

söyleyebiliriz. Böyle bir büyükşehir belediyesi, şimdiye kadar bildiğimiz anlamda bir belediye değil, gerçekte il özel idaresine benzeyen, meskûn olmayan yerleri de kapsayan, yerleşim merkezi bazında değil, coğrafi bazlı bir mahallî idaredir. Haliyle il özel idaresi, köy ve belediyelerin kaldırılıp yerlerine coğrafi sınırlarla tanımlanan büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyelerinin kurulması, Anayasamıza aykırı olur; çünkü Anayasamız il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan üç çeşit mahalli idare biçimi dışında, “özel yönetim biçimi” kurulmasına ancak “büyük yerleşim yerleri” için izin vermiştir.

İlçe belediyelerinin içine köylerin de katılması ve keza büyükşehir belediyelerinin içine ilçe belediyelerinin de katılması, aşağıda örnekleriyle gösterileceği gibi, yerinde-lik açısından da eleştirilebilir. Böyle bir şey, köylerin zararına olabileceği gibi, ilçe belediyelerinin de zararına olabilir. Yine böyle bir şey ilçe belediyelerinin zararına olduğu kadar büyükşehir belediyelerinin zararına da olabilir.

7. 6360 Sayılı Kanun, Anayasa m.127/3’teki “Büyük Yerleşim Merkezleri İçin Özel Yönetim Biçimleri Getirebilir” Hükmüne Dayandırılabilir mi?

6360 sayılı Kanunun “Genel Gerekçesi”nde, “*Anayasa’da büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilmesine imkan [s.49] sağlanmaktadır*” denerek², 6360 sayılı Kanun, bir şekilde Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde geçen “*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” şeklindeki hükme dayandırılmaya çalışılmaktadır.

Acaba yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin ve köylerin kaldırılması, Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasında geçen “*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” şeklindeki hükme dayandırılabilir mi?

Kanımca hayır. Çünkü:

Bir kere, dikkat edileceği gibi Anayasamız “özel yönetim biçimleri”nin “büyük il-ler” için değil, “büyük yerleşim merkezleri” için getirilebileceği öngörmektedir. “*Yerleşim merkezi*”nden kastedilen şey, haliyle evlerden oluşmuş bir merkezdir. Yerleşimin, yani içinde yerleşilen evlerin olmadığı bir yer, bir yerleşim yeri değildir. Yerleşim yerinden bahsetmek için bu evlerin birbirine komşu ya da az veya çok birbirine yakın olmaları gerekir. Dahası Anayasamız, “büyük yerleşim yerleri” için değil, “büyük yerleşim merkezleri” için bu imkânı tanımaktadır. “Merkez” terimi ise, dağınık evleri değil, toplanmış, temerküz etmiş evleri ifade eder. Uzun lafın kısası “yerleşim merkezi”nden bahsedebilmek için evlerin birbirine bitişik veya az çok yakın olmaları gerekir. Bu açıdan bakılırsa Bursa’nın yerleşim merkezi, doğuda Kestel’den başlayıp batıda

2. Genel Gerekçe, TBMM, Yasama Dönemi 24, Yıl 1, Sıra Sayısı 338, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>.

Görükle’de biter. Oysa Bursa ilinin batı sınırı ile Görükle arasında daha 90 km yerleşim merkezi olmayan bir arazi vardır. Keza Bursa ilinin doğu sınırı ile Kestel arasında daha 80 km yerleşim merkezi olmayan bir arazi bulunmaktadır. Dolayısıyla Bursa ili yerleşim merkezine dâhil olmayan bu kısımlardaki (yani Görükle’nin batısında ve Kestel’in doğusundaki) köylerin kaldırılması ve keza bu kısımlara ilişkin Bursa il özel idaresinin kaldırılması Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasında geçen “*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” şeklindeki hükme dayandırılmaz.

Yukarıdaki açıklamanın Adana, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri için evleviyetle doğru olduğu söylenebilir. Görüldüğü gibi Anayasamız, büyük *iller* için değil, büyük *yerleşim merkezleri* için özel yönetim biçimlerinin kurulmasına imkân vermektedir. Oysa 6360 sayılı Kanun, sadece bir yerleşim merkezi üzerinde değil, bütün il sınırı içinde kalan yerleşim yerleri ve araziler üzerinde büyükşehir belediyesi kurmaktadır. Dolayısıyla söz konusu Kanun bu açıdan Anayasamıza aykırıdır.

[s.50] İkinci olarak Anayasamız her “yerleşim merkezi” için değil, sadece “*büyük yerleşim merkezleri*” için özel yönetim biçimlerinin kurulmasına imkân vermektedir. “Büyük yerleşim merkezi” kavramının tanımı güç olmakla birlikte bununla “metropol” kavramının kastedildiği söylenebilir. “Büyük” sıfatı haliyle nispî bir kavramdır ve dolayısıyla objektif olarak tanımlanması çok zordur. Her şey başka bir şeye göre büyük veya küçük olabilir. 6360 sayılı Kanundan sonra Türkiye’de 29 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş olacaktır. “Büyük” kelimesi objektif olarak tanımlanması güç bir kelime olsa da, Türkiye’deki 29 ilin merkez nüfusunun gerçekten Anayasamızın anladığı anlamda “büyük” olup olmadığı kanımca çok şüphelidir. Örneğin büyükşehir belediyesi kurulan Muğla’nın merkez nüfusu 62.635, Mardin’in merkez nüfusu 88.054’tür³. 60-70 bin nüfuslu bu yerleşim merkezlerinin, Anayasa, m.127/3 anlamında “büyük” olduğunu iddia etmek haliyle güçtür. Aynı şekilde Mardin’in bir “metropol” olduğu iddiası, kanun koyucu tarafından dile getirilmiş olsa da gülünç bir iddiadır.

Yerleşim yerlerinin mahallî ihtiyaçları normal olarak belediyeler tarafından karşılanır. Bu bizim sistemimizde prensiptir. Bir yerin normal belediye ile idaresi prensip, büyükşehir belediyesi ile idaresi ise istisnadır. Zaten 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 28’nci maddesi hükmüne göre, 5393 sayılı Belediye Kanunu “genel kanun”, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununu ise “özel kanun”dur. Dolayısıyla yerleşim yerlerinde normal belediyelerin olması prensip, büyükşehir belediyesi olması ise istisnayı oluşturmalıdır. 6360 sayılı Kanundan sonra Türkiye’de 29 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş oluyor. Ben istatistiksel bilgi toplamadım. Ama Türkiye’de bü-

3. <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

yükşehir belediyesi kurulmuş olan yerlerin gerek arazi, gerek nüfus bakımından, Türkiye'nin geri kalan kısmına göre istisnayı oluşturduğu sanırım söylenemez. Büyükşehir belediyelerinin bunca yaygınlaşmış olması, bunların Anayasamızda (m.127/3, son cümle) öngörüldüğü gibi sadece “büyük yerleşim merkezleri”nde değil, her yerde kurulduğu anlamına gelir ki, bu bir Anayasaya aykırılık teşkil eder.

Yukarıdaki açıklamalardan şu sonuçlara ulaşabiliriz:

a) Yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin kaldırılması, Anayasa m.127/3'teki “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükmüne dayandırılmaz. İl özel idareleri, yukarıda açıklandığı gibi münhasıran yerleşim merkezleri ile ilgili değildir; bunlar aynı zamanda bölgesel idarelerdir; dağlar, bayırlar, taşlar, göller, dereler, gibi meskûn olmayan mahalleri de içerir. Anayasa [s.51] m.127/3 son cümlede getirilen imkân sadece “büyük yerleşim merkezleri” içindir ki, dağlar, taşlar, dereler, göller gibi meskûn olmayan mahaller haliyle “yerleşim merkezi” değildir.

b) Yirmi dokuz ilde köylerin kaldırılması Anayasa m.127/3'teki “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükme dayandırılmaz. Köyler, belki bir “yerleşim merkezi”dir, ama Anayasa m.127/3 anlamında “büyük” yerleşim merkezleri değildir. Anayasa m.127/3'teki hüküm, sadece büyükşehir belediyesi kurulacak “büyük yerleşim merkezleri” ile aşırı şehirleşme nedeniyle bu merkezlere fiilen bitişmiş köyler için geçerli olabilir. Oysa yukarıda açıklandığı gibi 6360 sayılı Kanun yirmi dokuz ilde şehir merkezine yakın veya uzak bütün köylerin tüzel kişiliklerini kaldırmaktadır. O hâlde bu noktadan söz konusu Kanun Anayasa m.127/3, son cümleye aykırıdır.

c) Yirmi dokuz ilde büyükşehir belediyesi kurulmasının, Anayasa m.127/3'teki “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükme dayandırılacağı hususu pek şüphelidir. Yukarıda açıkladığımız gibi, Anayasamız her yerleşim merkezinde özel yönetim biçimi, yani büyükşehir belediyesi kurulmasına imkân vermemekte, sadece “büyük yerleşim merkezleri” için bu imkânı tanımaktadır. Yine yukarıda açıklandığı gibi, “büyük” sıfatı tanımlanması güç bir sıfat olmakla birlikte Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulan 29 ildeki yerleşim merkezinin Anayasamız, m.127/3 anlamında gerçekten “büyük” olup olmadığı çok tartışmalıdır. Yukarıda açıklanmaya çalışıldığı gibi bir şeyin büyük olması için diğer şeyler karşısında istisnayı oluşturması gerekir. Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulan 29 ilin, geri kalan iller karşısında gerek yüzölçümü, gerekse nüfus bakımından istisnâ bir durumda olduğunu söylemek çok zordur. Bu gidişle Türkiye’de bütün illerde bir büyükşehir belediyesi kurulacaktır. O zaman her hâlde bunun Anayasa m.127/3, son cümleye uygun olduğunu kimse iddia edemeyecektir.

d) Yirmi dokuz ilde, il sınırları içinde bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmesi de kanımca Anayasa m.127/3'teki “kanun, büyük yerleş-

şim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükme dayandırılmaz. Bunun sebebini aşağıda ayrıca açıklayacağım.

8. Yirmi Dokuz İlde İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesine Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun yaptığı reform, yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin ve köylerin kaldırılmasından ibaret değildir. Kanunla bu yirmi dokuz ilde ilçe belediyelerinin hepsi *büyükşehir ilçe belediyesi* hâline dönüştürülmüştür. Zira bir yandan 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun 1’inci maddesinin ikinci fıkrası “Adana, [s.53] Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır” demektedir, diğer yandan da aynı Kanunun 6’ncı maddesi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 5’inci maddesi hükmünü “*Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır*” şeklinde değiştirmektedir.

Bu şu anlama gelmektedir: Söz konusu yirmi dokuz ilde ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesi şehir merkezinden ne kadar uzakta olurlarsa olsunlar, büyükşehir ilçe belediyesi hâline geleceklerdir. Daha önce aynı şey, İstanbul ve Kocaeli illeri için 5216 sayılı Kanunla yapılmıştı.

Yani bu yirmi dokuz ilde bütün ilçe belediyeleri, bağımsız belediyeler olmaktan çıkmakta ve büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüşmektedirler. Bilindiği gibi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımı yapmakta ve hatta bazı konularda büyükşehir ilçe belediyelerinin kararlarını büyükşehir belediyesinin onayına tâbi tutmaktadır. Yani bağımsız bir ilçe belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi hâline gelince özerkliğini çok büyük ölçüde yitirmektedir. Eskiden ilçe belediyesi olan yerde artık bazı hizmetler büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmekte ve bazı konularda karar alma yetkisi büyükşehir belediyesine geçmekte ve ilçe belediyesinin bazı kararları da büyükşehir belediyesinin onayına tâbi olmaktadır.

Normal ilçe belediyelerinin anayasal bir temeli vardır. Anayasamız (m.127/1), her beldenin mahallî müşterek ihtiyaçlarının, karar organları o beldenin seçmenleri tarafından seçilerek oluşturulan kendi belediye idaresi tarafından karşılanmasını öngörmüştür. Anayasa m.127/1’de geçen “belediye”den normal ilçe belediyeleri anlaşılır. Büyükşehir belediyelerinin anayasal dayanağı Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasında geçen “*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” şeklindeki hükümdür. Bu hükme dayandığı ölçüde büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine karışmasını öngören bir kanun çıkarılabilir. Aksi durumda, büyükşehir belediyelerine büyükşehir ilçe belediyelerinin işlerine karışması imkânı veren kanun Anayasaya aykırı olur.

Yukarıda açıkladığımız gibi 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, 29 ilde ilçe belediyelerinin hepsini büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi hâline dönüştürmektedir. Bir ilde ilçe belediyesinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülebilmesi için Anayasa m.127/3 son cümle uyarınca büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüşecek yerin “büyük yerleşim merkezi” olması gerekir. Çünkü anılan hükme göre kanun, ancak “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir”. [s.53] Ortada büyük yerleşim merkezi yoksa, bir ilçe belediyesinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi Anayasaya aykırı hâle gelir.

Yukarıda açıkladığımız gibi “yerleşim merkezi”, içinde yaşanılan ve birbirine bitişik veya komşu olan veya birbirine az çok yakın olan evlerden oluşmuş bir alanı ifade eder. Bu yerleşim alanı, mantık gereği kesintisiz olmalıdır. Zaten Anayasa m.127/3, son cümlede kullanılan “yerleşim merkezi” ifadesinde geçen “merkez” kelimesi de, bir kesintisizliği, bir toplanmayı ifade eder. Elli bin evi bir yerde, on bin evi oradan 20-30 kilometre uzakta, beş bin evi oradan 40-50 kilometre uzakta, bir iki bin evi oradan 70-80 kilometre uzakta, birkaç yüz evi oradan 100-200 kilometre uzakta olan yerleşim yerlerinin bir araya getirilerek oluşturulan bir “büyükşehir belediyesi”, Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde kastedilen anlamda bir “büyük yerleşim merkezi” olarak kabul edilemez. Dolayısıyla ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi ve bu şekilde il şehir merkezlerine ilçe merkezlerinin ilavesi suretiyle oluşturulmuş büyükşehir belediyeleri Anayasamıza uygun değildir. Çünkü yukarıda açıklandığı gibi Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesine göre, büyükşehir belediyeleri ancak “büyük yerleşim merkezleri” için kurulur. Böyle bir durumda ise ortada bir “yerleşim merkezi” yoktur.

Yukarıdaki duruma İstanbul haricindeki bütün illerimiz örnek olarak verilebilir. Örneğin dördüncü büyük ilimiz olan Bursa’da büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülen ilçe merkezleri, il merkezinden kilometrelerce uzaklıktadır. Mustafakemalpaşa ilçe merkezi, il merkezinden 74 km, Karacabey ilçe merkezi il merkezinden 69 km; Büyükorhan ilçe merkezi il merkezinden 87 km, Harmancık ilçe merkezi, il merkezinden 96 km, Orhaneli ilçe merkezi il merkezinden 58 km, Orhangazi ilçesi il merkezinden 47 km, İznik ilçe merkezi il merkezinden 77 km uzaklıktadır⁴.

Bursa ilini esas alarak verdiğim bu örnekler, diğer yirmi dokuz ilin pek çoğu için geçerli örneklerdir. Mesela Manisa il merkezi ile Gördes ilçe merkezi arasında 107 km, Selendi ilçe merkezi arasında 155 km mesafe vardır⁵. Konya, Antalya, Mersin, Şanlıurfa, Van, Erzurum gibi yüzölçümü büyük illerde il merkezi ile ilçe merkezi arasında 100 km mesafenin olduğu yığınla örnek bulunabilir.

İstanbul ili için ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesi hâline dönüştürülmesinin Anayasa m.127/3-son cümleye aykırı olmadığı söylenebilir. (Zaten İstanbul’daki

4. <http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Uzakliklar/ililcelerArasiMesafeYeni.aspx>

5. <http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Uzakliklar/ililcelerArasiMesafeYeni.aspx>

ilçe belediyeleri 6360 sayılı Kanunla değil, 5216 sayılı Kanunla büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmüştü). Çünkü İstanbul'un bütün ilçelerinin yerleşim alanları [s.54] hemen hemen birbirine bitişmiştir. Yani İstanbul il sınırının batısından doğusuna kadar yer alan bütün ilçelerin arazisi kesintisiz bir yerleşim alanı hâline gelmiştir. Böyle bir durumda ortada Anayasamızın anladığı anlamda bir “büyük yerleşim merkezi” olduğu söylenebilir. Ama bu istisna sadece İstanbul için geçerli olabilecek bir istisnadır. Ankara ve İzmir için dahi bu il sınırları içinde bulunan bütün ilçelerin yerleşim alanları birbirine bitişik değildir. Ankara ve İzmir için dahi, il sınırları içinde bulunan bütün ilçelerin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi Anayasa m.127/3, son cümleye aykırı olur.

İstanbul için doğru olan husus, Bursa gibi büyükşehir belediyeleri için de kısmen doğru olabilir. Bursa gibi bazı büyükşehir belediyelerinde il merkezindeki şehrin aşırı büyümesi sonucunda bazı yakın ilçelere şehir çok yaklaşmıştır. Örneğin Bursa ili merkezi Mudanya'ya henüz bitişmemiş ise de arada yerleşim alanı hâline gelmemiş sadece beş on kilometre bir alan kalmıştır. Böyle bir durumda da yakın ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin Anayasa m.127/3, son cümleye aykırı olmayacağı söylenebilir. Zira, bu ilçe merkezleri il merkezine bitişmiştir veya bitişmek üzeredir. Ancak zaten 6360 sayılı Kanundan çok daha önce 5216 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesiyle büyükşehir belediyesine yakın ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmüştü. (Söz konusu maddeye göre büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktaydı). Yukarıdaki örnekte, bu hükme dayanarak Mudanya belediyesi zaten Bursa büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmüştü.

Ama 6360 sayılı Kanunla getirilen düzenleme, 5216 sayılı Kanunun getirdiği yirmi, otuz ve elli kilometrelik dairelerin de dışına çıkmakta ve il sınırları içinde bulunan *bütün* ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline gelmesini öngörmektedir. Yukarıda açıklanmaya çalışıldığı gibi şehir merkezinden 80-90 kilometre uzaklıkta olan ve yerleşim yerlerinin birleşme ihtimali olmayan ilçe belediyelerinin de büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin Anayasa m.127/3 son cümleyle bir ilgisi yoktur.

9. Türkiye’de Anayasa Değişikliği Yapılmadan Mahallî İdare Reformu Yapılabilir mi?

Belki çeşitli sosyal ve ekonomik sebeplerle mahallî idarelerde reform yapılması gerekli olabilir. Ancak Anayasamızın mahallî idareler [s.55] konusunda çizdiği bir çer-

çeve vardır. Bu çerçeveyi yukarıda açıklamaya çalıştım. Bu çerçeveye göre özetle, il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tane mahallî idare vardır (m.127/1). Bunların dışında ancak “büyük yerleşim merkezleri” için özel yönetim biçimi öngörülebilir (m.127/3, son cümle).

6360 sayılı Kanun bu çerçevenin dışına çıkmaktadır. Bu çerçevenin dışına çıkabilmesi için Anayasa m.127/1 ve 3, son cümlede değişiklik yapmak gerekmektedir. Bu Anayasal hükümler değiştirilmeden, il özel idaresi ve köylerin tüzel kişiliklerine dokunulamaz. Bağımsız ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülemez. Ben il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması gerektiğine hiçbir şekilde ikna olmuş değilim. Büyükşehir merkezine bitişmiş ve yakın gelecekte bitişme ihtimali olan belde ve köyler dışındaki belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına da bir anlam veremiyorum.

Ama bunları yapmak istiyorlarsa öncelikle Anayasa değişikliği yapmaları gerekir. Anayasamızın 127’nci maddesinin birinci ve üçüncü fıkraları bu amaca hizmet edecek şekilde değiştirilir ve sonra köylerin ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılırsa veya ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesine bağlanırsa bu hoşuma gitmese bile benim hukuken söyleyecek bir sözüm kalmaz.

Nitekim Fransa’da Anayasanın mahallî idarelere (*collectivités territoriales*) ilişkin hükümleri (madde 72-75), 28 Mart 2003 tarih ve 3003-276 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla⁶ çok büyük ölçüde değiştirilmiştir. Mevcut maddeler baştan sona tekrar kalemle alınmış ve pek çok yeni madde eklenmiştir. Anayasanın 2003 değişikliğinden önce 8 paragraf olan “*Des collectivités territoriales*” başlığı (m.72-75) değişiklikten sonra 43 paragraf uzunluğunda bir metin haline gelmiştir (m.72, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4, 73, 74, 74-1, 75, 75-1). Sadece bu bölümün ilk maddesinin ilk fıkrasını vereyim:

“Cumhuriyetin mahallî idareleri, belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve 74’üncü maddede düzenlenen deniz ötesi idarelerden oluşur. *Gerektiğinde, bu fıkroda belirtilen idarelerden biri veya birkaçı yerine, kanun ile başka bir mahallî idare kurulabilir*”⁷.

Görüldüğü gibi 2003 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Fransa’da kanun koyucuya, gerektiğinde, Anayasada öngörülen belediye [s.56] ve il gibi mahallî idarelerin biri veya birkaçı yerine bir başka mahallî idare kurma yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla Fransa’da kanun koyucu, il özel idaresi yerine belediye idaresi, belediye idaresi yerine

6. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id>

7. “Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d’une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa”. (http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_11-2011.pdf).

özel statülü bir idare kurarsa veya bazı mahallî idareleri bir başka mahallî idareye dönüştürürse bu Anayasaya aykırı olmaz.

Ancak bizim Anayasamızda, Fransız Anayasasının 72'nci maddesinin ilk fıkrasındaki gibi, kanun koyucuya bir mahallî idarenin yerine başka bir mahallî idareyi kurma yetkisi veren bir hüküm yoktur. Anayasamızda böyle bir hüküm olsaydı 6360 sayılı kanun Anayasamıza uygun olurdu. Türkiye'de il özel idaresi, belediye ve köy sisteminin dışına çıkıp, yeni bir mahallî idare sistemi kurulmak isteniyorsa veya bu idarelerden biri yerine diğerinin kurulması isteniyorsa, önce bu konuda Anayasada değişiklik yapmak gerekir. Anayasada değişiklik yapmadan Anayasaya aykırı düzenlemeleri kanunla yapmak bir şark kurnazlığından başka bir şey değildir. Anayasaya aykırı hükümleri kanunla koyarsanız, Anayasasının ne anlamı var?

Anayasada değişiklik yapmadan Anayasaya aykırı kanun çıkarılması, Anayasasının üstünlüğünü ve keza katılığını ortadan kaldırır. 6360 sayılı Kanunun, önüne geldiğinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi gerekir. Anayasa yargısının anlamı ve varlık sebebi budur. Eğer 6360 sayılı Kanunu yapanlar, bu kanunun Anayasa aykırı olduğunu bile bile, ama Anayasa Mahkemesinin yeni üye kompozisyonuna güvenerek çıkarmışlarsa bu fevkalade üzücüdür. Zira eğer iddia edildiği gibi siyasî iktidar, Anayasa Mahkemesini arkasına almış ise, Türkiye'de Anayasasının üstünlüğü ve katılığı ve aslında Anayasa kavramının kendisi yıkılmış olur. Eğer iddialar doğru ise, Türkiye'deki olağan yasama iktidarının tali kurucu iktidar hâline geldiği söylenebilir. Anayasa Mahkemesini arkasına almış bir siyasî iktidarın Anayasada değişiklik yapmak için artık parlâmentonun üçte iki çoğunluğunu elde etmeye ihtiyacı kalmayacaktır.

O nedenle içinde bulunduğumuz bu yıllarda Türkiye'de Anayasa Mahkemesinin “ateşle imtihan” edildiğini söyleyebiliriz. Anayasa Mahkemesinin Onbirinci Cumhurbaşkanı'nın görev süresini yedi yıla çıkararak 19 Ocak 2012 tarih ve 6271 sayılı Kanunu⁸ Anayasaya uygun gördüğü 15 Haziran 2012 tarih ve K.2012/96 sayılı kararına bakarak, Anayasa Mahkemesinin bu imtihandan başarıyla çıkma ihtimalinin düşük olduğu söylenebilir. 6360 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi için bir nevi “bütünleme sınavı” olacaktır. Anayasa Mahkemesinin bu sınavdan da [s.57] kalması durumunda, artık Türkiye'de Anayasasının bir anlamının kalmayacağını, Türk Anayasasının artık bir “yumuşak anayasa” hâline geleceğini, ülkedeki olağan yasama iktidarının tali kurucu iktidar hâline dönüşeceğini ve hatta giderek Anayasamızın fiilen ilga edileceğini veya anayasasızlaştırılacağını dahi söyleyebiliriz. Anayasa Mahkemesinin bu zor imtihandan başarıyla çıkacağını ümit ediyoruz.

8. Bu kanunu eleştirisi için bkz.: Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?”, Terazi Aylık Hukuk Dergisi, Yıl 7, Sayı 66, Şubat 2012, s.36-50 (www.anayasa.gen.tr/gorev-suresi.pdf).

II. YERİNDELİK DEĞERLENDİRMESİ

Bu satırların yazarı, şimdiye kadar, sahip olduğu hukuk anlayışı gereği kanun koyucunun yaptığı düzenlemelerin yerindeliliğini tartışmayı hep reddetmiş, sadece hukukîliğini tartışmaya çalışmıştır. Yukarıda yapılan değerlendirmeler de bir hukukîlik değerlendirmesi olup 6360 sayılı Kanunun Anayasamızın 127'nci maddesinin birinci ve üçüncü fıkrasına uygunluğu sorunu tartışılmaktadır.

Ama bu makalede bu noktadan sonra artık kendimi, sahip olduğum hukukî pozitivizm anlayışının dışına çıkararak, sadece hukukîlik değerlendirmesi değil, yerindelik değerlendirmesi de yapmak zorunda hissediyorum⁹.

9. Burada yerindelik değerlendirmesi yapmak zorunda hissetmemin nedeni, 6360 sayılı Kanun hükümlerinin beni isyan ettirmesidir. Bu isyanın altında benim kişisel değer yargılarım ve belki köyde doğmuş ve büyümüş biri olarak köy tüzel kişiliğine karşı duyduğum sempati bulunuyor olabilir. Ancak makalenin bu kısmını bitirdikten sonra yerindelik değerlendirmesi başlığı altında yaptığım değerlendirmelerin kısmen yerindelik değerlendirmesi değil, hukukîlik değerlendirmesi olduğu, bazı noktalarda yerindelik ve hukukîlik değerlendirmesinin iç içe geçtiğini gördüm.

Bu dipnotta şunu da belirtmek isterim ki, bu makale, benim bu noktada hukuk teorimi de gözden geçirmeme vesile oldu. Yerindelik-hukukîlik sorunu konusunda şöyle düşünmeye başladım: Öyle sorunlar olabilir ki, yerindelik değerlendirmesi bir noktadan sonra hukukîlik değerlendirmesi hâline dönüşebilir. Mesela kanun koyucunun şehirleşme neticesinde büyükşehir yerleşim merkezine bitişmiş bir köyü mahalleye dönüştürebileceğini kabul ediyorum. Zira, Anayasamızın 127'nci maddesinin üçüncü fıkrasında “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” denmektedir. Aynı şekilde, kanun koyucunun, henüz fiilen bitişmemekle birlikte, şehir merkezine çok yaklaşmış, yakın bir gelecekte biteceği tahmin edilen bir köyün tüzel kişiliğini kaldırıp mahalle hâline dönüştürebileceğini de kabul ediyorum. Bu yaklaşmanın kilometre cinsinden belirlenmesi konusunda da kanun koyucunun takdir yetkisinin olduğunu kabul ediyorum. Örneğin kanun koyucu, şehrin son evlerine 1 km veya 5 km uzaklıktaki köylerin mahalleye dönüştürülmesini öngörebilir. Ama kanun koyucu, şehirden 50 km uzaktaki köylerin mahalleye dönüştürülmesini öngörebilir mi? Burada bir nicelik sorununun olduğu, kanun koyucunun 5 km ötedeki köyleri mahalleye dönüştürebileceği gibi 50 km ötedeki köyleri de mahalleye dönüştürme konusunda takdir yetkisinin bulunduğu söylenebilir mi? Ben bu soruya olumlu cevap veremiyorum.

Niceliksel belirlemenin olduğu yerde şüphesiz ki kanun koyucunun [s.58] takdir yetkisi vardır. Ama bazı durumlarda niceliksel değişme belirli bir noktayı geçtikten sonra niteliksel bir değişme hâline gelmektedir. Bu durumda ise artık kanun koyucunun takdir yetkisi kalmamaktadır. Yani şehir merkezinden kaç km uzaklıktaki köyün bir mahalleye dönüştürülebileceği sorunu bir nicelik sorunu olarak bir yerindelik sorundur. Ama bu mesafe belli bir miktarı aştıktan sonra bu sorun bir nitelik sorunu hâline gelmekte ve dolayısıyla bir hukukîlik değerlendirmesine vücut vermektedir.

Aslında niceliksel değişmenin niteliksel değişmeye yol açması sadece hukuk alanında değil, fen ve tıp alanında da görülür. Suyun derecesinin 0 dereceden 100 dereceye kadar artması bir niceliksel değişmedir. Ama sıcaklık 100 dereceyi geçmiş ise ortada bir niteliksel değişme vardır. Zira artık su değil, buhar bulunur. Su bir hükme, buhar başka hükme tâbi olabilir. Oysa gerçekte su da buhar da H₂O'dur. Aynı şey bazı hastalıklar için de geçerlidir. Örneğin şeker hastalığı niceliksel bir hastalıktır. Açlık kan şekeri 126 mg/dL'den yüksek olanlar şeker hastası olarak kabul edilmektedir. Tıp birlikleri gibi otoriteler hastalıklardaki bu sınır değerleri de zamanla aşağı çekmekte veya yukarı çı-

[s.58] Önce, genel anlamda, il özel idaresi, belediye ve köy kavramları hakkında bilgi vermekle işe başlayalım.

“Belediye” Arapça “belde” kelimesinden gelmektedir. “Belde” kasaba, şehir, medine demektir¹⁰ ki, bu kelime meskûn olmayan bir araziye değil, meskûn bir araziye, açıkçası evlerden oluşmuş bir yerleşim yerini ifade eder. İçinde insanların yaşadığı evlerin olmadığı yere belde denmez. Bir araya gelerek bir belde oluşturacak evlerin de aralarında, mantık gereği makul bir mesafeden daha fazlası olmamalıdır. Nitekim 1580 sayılı eski Belediye Kanununun 7’nci maddesine göre iki ayrı köyün birleşerek bir belediye kurabilmeleri için bunların arasındaki mesafenin 500 metreyi geçmemesi gerekmektedir. Dolayısıyla belde teşkil edecek [s.59] evlerin birbirine bitişik veya yakın olmaları veya en fazla 500 metre gibi makul bir mesafeden daha uzak olmamaları gerekir.

Türk idare hukukunda yerleşim yerlerinden nüfus bakımından küçük olanlarına köy, büyük olanlarına belde denir. Birincilerinde köy idaresi, ikincilerde ise belediye idaresi kurulur. Ama bir ilde, sadece evlerden oluşmuş belde ve köyler değil, bunların dışında, araziler de vardır. Dağlar, taşlar, göller, nehirler, dereler, ormanlar, meralar, yaylaklar, kışlaklar, baltalıklar, bataklıklar, sazlıklar, kıyılar, sahiller, tarlalar, bağlar, bahçeler, parklar, piknik alanları, mesire yerleri, vs.

Bu ön bilgiden sonra şimdi yerindelik değerlendirmesine geçelim:

1. İl Özel İdarelerinin Kaldırılması Yerinde midir?

Önce il özel idaresinin tanımını yapalım: İl özel idaresi, il sınırları ile çevrili bir coğrafi alanda yaşayan insanların orada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçları-

karmaktadırlar. Sınır değişebilir. Ama belli bir miktardan sonra ilgili kişi o hastalığın emarelerini gösterir ve artık ölmese bile normal hayatını sürdüremez hâle gelir. Nasıl bir tıp otoritesi, açlık kan şekeri sınırını belirleme konusunda benim yetkim var deyip, bu sınırı 200’e çıkaramaz ise, kanun koyucu da benim büyüğe yakın köyleri mahalle hâline dönüştürme konusunda yetkim var deyip şehir merkezinden 50 km uzakta olan köyleri mahalle hâline dönüştüremez.

Yerindelik değerlendirmesinin bir noktadan sonra hukukilik değerlendirmesine dönüşmesine bir örnek daha vereyim: Anayasamız “büyük yerleşim merkezleri” için “özel yönetim biçimleri” getirilmesine imkân tanımıştır. On üç milyon nüfuslu İstanbul şehrinin, dört milyon nüfuslu Ankara şehrinin, üç milyon nüfuslu İzmir şehrinin “büyük yerleşim merkezi” olduğundan kuşku yoktur. Peki ama bir buçuk milyon nüfuslu Bursa şehri bir “büyük yerleşim merkezi” midir? Bu soruya değişik cevaplar verilebilir. Dolayısıyla Bursa şehrinin Anayasa, m.127/3 anlamında bir “büyük yerleşim merkezi” olup olmadığı konusunda kanun koyucunun takdir yetkisi olduğunu söyleyebiliriz. Peki ama, seksen bin nüfuslu Mardin şehrinin bir “büyük yerleşim merkezi” olup olmadığını belirleme konusunda kanun koyucunun bir takdir yetkisi var mıdır? Sanıyorum hayır. Çünkü bir noktadan sonra, artık sorun nicelik sorunu değil, nitelik sorunu hâline gelmiş ve Mardin’in büyük yerleşim merkezi olup olmadığı sorunu da bir yerindelik sorunu olmaktan çıkıp, bir hukukilik sorunu hâline gelmiştir.

10.Şemseddin Sami, *Kamus-ı Türkî*, Dersaadet, İkdâm Matbaası, 1316, s.301.

nı karşılamak için kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip yer yönünden yerinden yönetim kuruluşudur¹¹. Bu tanımda geçen “il sınırları ile çevrili coğrafi alan” ibaresinin altını çizmek gerekir. Bu coğrafi alanın içine sadece belde ve köyler gibi *yerleşim birimleri* değil, aynı zamanda bağ, bahçe, tarla, orman, dağ gibi *araziler* ve keza göller, akarsular ve yollar da girer. Bu anlamda, il özel idaresi, bir nevi “bölgesel” bir kuruluştur. Bu bakımdan “il özel idaresi”, “belediye”den farklıdır. Belediye, evlerin yan yana gelmesiyle oluşmuş “belde” ismi verilen belirli bir “yerleşim alanı”nda topluca yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş iken, il özel idaresi, sadece bu insanların ihtiyaçlarını değil, aynı zamanda il sınırları içinde kalmak şartıyla her yerde yaşayan insanların, örneğin dağ başında bir kulübede yaşayan tek bir kişinin ihtiyaçlarını da karşılamayı amaçlar.

Bir belediye ile bir köy arasında ne belediyenin, ne de köyün yetki sahasında bulunmayan yığınla yer vardır. Dağlar, taşlar, dereler, nehirler, ormanlar, yollar, göller, bataklıklar, sazlıklar, kıyılar, sahiller, vs. İşte bunlar üzerinde de kararlar alınması, bunlarla ilgili iş ve işlemler yapılması, bunlara ilişkin kamu hizmetlerinin yürütülmesi de gerekir. Bunları köy yapamaz; belediye de yapamaz. Çünkü her ikisinin yetki sahası coğrafi olarak sınırlıdır; çünkü bunlar birer yerleşim yeridir ve son evden sonra yetkileri mantık gereği biter. O hâlde bunları yapmak, bu yerlerdeki kamu hizmetlerini yürütmek için başka bir mahallî idareye ihtiyaç vardır ki, bu mahallî idare, il özel idaresidir. İl özel idaresinin varlık sebebi budur. İl özel idareleri zevk olsun diye değil, ne köy, ne de belediye idareleri tarafından karşılanamayacak bir takım kamusal ihtiyaçlar olduğu için kurulmuşlardır.

[s.60] Türkiye’de yirmi dokuz ilde il özel idarelerini kaldıranların il özel idarelerinin varlık sebebinin ne olduğunu anladıkları hususu çok şüphelidir.

İl sınırı içindeki alanın tamamıyla meskûn mahal hâline geldiği bir il var ise, yani il sınırı içinde kalan bütün arazi artık tamamıyla evlerle kaplı hâle gelmiş ise, böyle bir ilde il özel idaresinin varlık sebebinin artık kalmadığı kabul edilebilir. Belki bu ihtimalle Türkiye’de İstanbul ili bir ölçüde yaklaşmaktadır. İstanbul ilinin sınırları içinde kalan arazinin yüzölçümü olarak büyük bir kısmı bugün evlerle kaplanmış, yani meskûn mahal hâline gelmiştir. İstanbul ilinin meskûn mahal hâline gelmiş kısmında il özel idaresine gerek olmadığı söylenebilir. Ancak bu yargı, İstanbul ili için bile tam olarak doğru bir yargı değildir. *Google Maps*’ten İstanbul haritasına bakılırsa, bugün İstanbul’da hâlâ meskûn mahal hâline gelmemiş yığınla arazi olduğunu görürüz (Özellikle Karadeniz’den güneye doğru önemli bir şerit hâlâ evlerle işgal edilmemiştir). Hatta İstanbul’da bugün meskûn mahal olmamış arazilerin yüzölçümünün İstanbul ilinin yüzölçümünün en az yarısını oluşturduğu dahi söylenebilir. İşte bu arazi İstanbul İl Özel İdaresinin varlık sebebidir.

11.Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin, 12. Baskı, 2012, s.183.

İstanbul için yapılan bu gözlem, geri kalan 28 il için evleviyetle geçerlidir. Ben Erzurum, Konya, Mersin, Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Van gibi nüfusu nispeten küçük, arazisi büyük illeri örnek vermek istemiyorum. Ben içinde yaşadığım ve az çok bildiğim Bursa ilini örnek olarak vermek istiyorum. Bu ilin nüfusu 2.652.126'dır¹². Bursa ili, yüzölçümü olarak Türkiye'de orta büyüklükte bir ildir. *Google Maps*'e bakılırsa, Bursa'da meskûn sahanın, ilin toplam yüzölçümünün en fazla yüzde 20'sini oluşturduğu görülür. Bu şu anlama gelir ki, Bursa'da il özel idaresinin varlık sebebi hâlâ yüzde 80 devam etmektedir.

İl özel idarelerinin kaldırıldığı yirmi dokuz ilde meskûn mahal olmayan ve bu illerin arazilerinin en azından yüzde 80'inini oluşturan bu kısımlardaki kamu hizmetleri artık belediyeler tarafından yürütülecektir. Şehirden 60 km uzakta iki köy arasındaki yolu yapmak belediyelerin görev alanına girecektir. Bundan böyle şehirden 60 km uzaktaki mesire yerini işletmek, burasını temizlemek, burada düzeni sağlamak belediyenin sorumluluğunda olacaktır.

Buna karşı denilebilir ki, ortada değişen bir şey yoktur; eskiden il özel idaresi tarafından görülen bu hizmet, şimdi büyükşehir belediyesi veya büyükşehir ilçe belediyesi tarafından görülecektir. Şüphesiz, eskiden il özel idareleri tarafından yerine getirilen hizmetler, artık büyükşehir [s.61] belediyesi veya büyükşehir ilçe belediyesi tarafından yerine getirilebilir. Ama şehir ve sokaklar için uzmanlaşmış bir idare olan belediye idaresinin araç parkı ve personelinin dağ başında nasıl hizmet vereceklerini anlamak zordur. İdare hukukumuzda il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç çeşit mahallî idare öngörülmesinin altında bu idarelerin hizmet alanlarının ve yürüttükleri hizmetin niteliğinin birbirinden farklı olması yatar. İl özel idarelerine gerek olmadığını, il özel idareleri tarafından yürütülen hizmetlerin büyükşehir ilçe belediyesi tarafından yürütülebileceğini düşünenlere karşı şunu söyleyelim: Eğer siz haklıysanız, belediye idaresine de gerek yoktur. Belediye idaresi tarafından yürütülen hizmetler merkezî idarenin bir taşra teşkilatı olan il (valilik) ve ilçeler (kaymakamlıklar) tarafından mükemmel olarak yürütülebilir.

2. Köylerin Kaldırılması Yerinde midir?

Mahallî idarelerin en küçüğü ve en yaygını "köy"dür. Önce "köy"ün genel olarak tanımını yapalım: 442 sayılı Köy Kanununa göre "köy", nüfusu 150 ilâ 2000 arasında olan bir yerleşim yeridir. Nüfusu 2000'i geçmekle birlikte, belediye idaresi kurulmamış yerler de bir "köy"dür¹³. Köyler tarihsel olarak en eski yerleşim yerleridir.

Belli bir yerde oturan insanların orada oturmaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçları konusunda sadece orada oturan o insanların karar vermesi ve bu kararı da onların uy-

12.<http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

13.Gözler ve Kaplan, *op. cit.*, s.215-216.

gulaması yerel demokrasinin bir gereğidir. Zaten yerinden yönetimin özerkliği ilkesinin anlamı da esasen budur. En yakın köyden birkaç kilometre, en yakın şehirden onlarca kilometre uzakta oturan nüfusu 2000'i geçmeyen bu insanların, bu köyde oturmaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçları, örneğin bir çeşme yapımı konusunda kendilerinin karar almasından daha doğal ne olabilir? Bu insanların bu ihtiyaçları komşu köydeki insanları nadiren ilgilendirir; şehirdeki insanları ise hiç ilgilendirmez. Demokrasiye inanıyorsanız, bırakın bu insanlar sadece kendilerini ilgilendiren konularda kararlarını kendileri alsınlar.

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ise, yirmi dokuz ildeki bütün köylerin köy tüzel kişiliğini kaldırarak bunları “mahalle”ye dönüştürmekte ve bu mahalleleri de bir büyükşehir belediyesi içinde yer alan bir ilçe belediyesine bağlamaktadır. Haliyle bu köyler *hukuken* mahalleye dönüştürülünce, *fiziken* bir şehrin bir parçası hâline gelmiş olmuyorlar. Hâlâ eskiden olduğu gibi şehir merkezinden onlarca kilometre uzakta 100-150 evden oluşmuş bir yerleşim yeri olarak kalmaya devam ediyorlar. Hâlâ köyde yaşayan insanların orada yaşamaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçları da şehirde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarından farklı olarak kalmaya devam ediyor.

[s.62] Örneğin baktıkları inek, koyun gibi hayvanlarını sulamak için kuyuya, çeşmeye ihtiyaçları olmaya devam ediyor. Hukuken bir şehrin mahallesi hâline dönüşen bu insanların ineklerini sulamak için artık kuyu açmak veya çeşme yapmak gibi bir yetkileri yok. Çünkü artık tüzel kişilikleri, hak ve fiil ehliyetleri, karar alma yetkileri bulunmuyor. Artık bu insanların hayvanlarını sulamak için çeşmeye ihtiyaçları olup olmadığına onlarca kilometre ötede olan belediye meclisi karar verecek. Keza yapılmasına karar vermiş ise, bu çeşme onlarca kilometre uzaktan gelecek belediyenin personeli ve araçlarıyla yapılacak.

Böyle bir sistem, demokrasiye aykırıdır. Çünkü kararı veren kişiler sadece o köyde oturan insanlar tarafından değil, bütün ilçede oturan insanlar tarafından seçilmiş kişilerdir. Böyle bir sistem akla ve mantığa da aykırıdır. Belediye meclisi üyeleri pek muhtemelen o köye hayatlarında gitmemiştir ve o köyün ihtiyaçlarını yerinde takdir edemezler. Nihayet böyle bir sistem işletmecilik esaslarına da aykırıdır. Bir işin yerinde kararlaştırılması ve gerçekleştirilmesi imkân dâhilinde iken, onlarca kilometre uzaktan plânlanması ve onlarca kilometre uzaktan gelen personel ve araçla gerçekleştirilmesi çok daha pahalıya mâl olur ve daha çok zaman alır.

Ayrıca belirtmek isterim ki, köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılıp belediyelerin bir mahallesi hâline dönüştürülmeleri, sadece bu köyler için değil, bağlandıkları belediyeler için de zararlı olabilir. Böyle bir sistemde belediyenin karar organlarının ve personelinin zamanı, belediyenin malî kaynakları 300 nüfuslu köyler için israf olup gidecektir. Pek muhtemelen yeni sistemde, bu tür belediyelerde belediye meclislerinin kararlarının en az yarısı mahalleye dönüşmüş köylere ilişkin olacaktır. 300 nüfuslu köyler yü-

zünden, belediye, on binlerce nüfusa sahip kendi merkez mahallerine hizmet veremez duruma düşebilir.

Oysa eski sistemde bir köyün kendi işlerine ilişkin kararlar, kendi halkı tarafından seçilen köy ihtiyar heyeti tarafından alınmakta ve karar köyün parasıyla ve köyün kendi imkanlarıyla uygulanmaktadır. Eski sistem hem demokratik bir sistem, hem de adil bir sistemdir. Çünkü eski sistemde nimet külfete, külfet nimete göredir.

Yukarıdaki düşüncelerimize karşı olarak, mevcut sistemde köylerin zaten malî kaynaklarının yetersizliği yüzünden kamu hizmetlerini yürütemediği itirazı ileri sürülebilir. Doğrudur; pek çok köy, günümüzde Köy Kanununun kendilerine verdiği yetkileri fiilen kullanabilecek, kamu hizmetlerini yürütebilecek gelire ve personele sahip değildir. Zaten hâli hazırda köylerdeki kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı fiilen köyün organları ve personeli tarafından değil, merkezî idare birimleri, il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından yerine getirilmektedir. Ancak bunun fiilen böyle olması, bunun hukuken doğru olduğunu [s.63] göstermez. Özellikle yerinden yönetime ve demokrasiye inanan bir insanın bu durumu kabul etmesi mümkün değildir. Köydeki kamu hizmetleri, köy tarafından değil de, merkezî idare (valilik ve kaymakamlıklar), il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından yerine getirildiğinde, köyün diğer idarelere karşı bir özerkliği kalmamakta, keza köyde köy idaresi için yapılan seçimlerin bir anlamı kalmamakta, köy demokrasisi içi boş bir kavrama dönüşmektedir.

Yapılması gereken şey, gelir yokluğundan yerine getirilmeyen kamu hizmetlerini merkezî idareye veya il özel idarelerine devretmek değil, köylere gelir kaynakları temin etmektir. Örneğin 2 Şubat 1981 tarih ve 2380 sayılı Kanunla ve daha sonra bunun yerine kabul edilen 2 Temmuz 2008 tarih ve 5779 sayılı Kanunla birer mahallî idare olan belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmektedir. Oysa mahallî idarelerin üçüncü türü olan köylere adı geçen kanunlarla vergi gelirlerinden bir pay verilmesi öngörülmemiştir. Eğer 2 Şubat 1981 tarih ve 2380 sayılı Kanunla, belediyelere olduğu gibi köylere de vergi gelirlerinden pay verilseydi, köyler pek çok ihtiyaçlarını kendileri giderebilirlerdi.

Bu satırların yazarı, 1970’li yıllarda Marmara Bölgesindeki bir muhacir köyünde, kanalizasyon yapımı, gerek köy içi yolların, gerekse tarlalar arasındaki yolların yapımı, evlere içme suyu getirilmesi gibi pek çok kamu hizmetinin Köy Kanununa uygun olarak köy ihtiyar heyeti kararlarıyla ve imece gibi Köy Kanununun öngördüğü usuller uygulanarak köyün kendi imkanlarıyla başarılı bir şekilde yerine getirildiğine şahit olmuştur. Bu altyapı yatırımları gerçekleştirilirken merkezî idareden ya hiç yardım alınmamış, ya da çok sınırlı bir yardım alınmıştır. İşin doğrusu da budur.

Köylerin kendi ihtiyaçlarını kendilerinin gidermesi hem yerinden yönetim ilkesinin, hem de demokrasinin bir gereğidir. Bir örnek vereyim: Köydeki din hizmetlerinin merkezî idare tarafından, yani Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından yerine getirilmesi-

nin bir gereği yoktur. Köy Kanunu, köye imam çalıştırma yetkisini vermektedir. Bugün de her köy, ücretini ödeyebilecekse Köy Kanununa göre sözleşmeyle bir imam çalıştırabilir. Doğrusu da budur. Köy Kanunu da bunu öngörmüştür. Benim az çok bildiğim Marmara Bölgesindeki pek çok köyde de, 1970’li, 1980’li ve hatta 1990’lı yıllara kadar köy imamları, Köy Kanununa uygun olarak ücreti köy tüzel kişiliği tarafından ödenerek köy ihtiyar heyeti kararıyla istihdam edilmişlerdir. Örneğin Çanakkale ili Biga ilçesi Yeniçiftlik köyündeki küçük camide Köy Kanununa göre çalıştırılan son “köy imamı” 1990 yılına kadar görev yapmıştır. Daha sonra bu imamın yerine Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından bir “kadrolu imam” atanmıştır. Demokrasi, köy imamının merkezî idarenin bir birimi olan Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından değil, o köydeki insanlar tarafından atanmasını öngörür. Demokrasi köy imamının, Diyanet İşleri Başkanlığına karşı [s.63] sorumlu olmasını değil, o köy halkına ve o halkın temsilcisi olan köy ihtiyar heyeti ve muhtara karşı sorumlu olmasını gerektirir. İmamın köy ihtiyar heyetine karşı sorumlu olması ile Diyanet İşleri Başkanlığına karşı sorumlu olması arasında büyük fark vardır. Örneğin, yukarıda anılan köyde “köy imamı” yerine Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından atanan “kadrolu imam”ın cenazeleri yıkamayı reddettiği rivayet edilir. Haliyle eski sistemde cenaze yıkamayı reddeden bir köy imamının görevine ihtiyar heyeti derhal son verirdi.

Konu hakkında bilgisi sınırlı olan kişiler, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile yirmi dokuz ildeki köylerin mahalleye dönüştürülmesi şeklindeki değişikliğin laftan ibaret kalacağını, “köy” isminin gidip, “mahalle” isminin geleceğini eskiden köy olarak yapılanların şimdi mahalle olarak yapılacağını düşünebilirler. Mahalleye dönüşen köylerdeki insanlar da değişikliğin bundan ibaret olduğunu sanabilirler. Eskiden muhtara “köy muhtarı” şimdi ise “mahalle muhtarı” dendiğini, eskiden ihtiyar heyetine “köy ihtiyar heyeti”, şimdi ise “mahalle ihtiyar heyeti” dendiğini başka bir değişikliğin olmadığını sanabilirler. Bu doğru değildir. Köy ihtiyar heyeti bir kamu tüzel kişisinin karar organıdır. Kamulaştırma dâhil, pek çok icraî yetkisi vardır. Mahalle ihtiyar heyetinin ise bir yetkisi yoktur. Köy muhtarı köy idaresinin yürütme organı ve köy tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Pek çok yetkisi vardır. Mahalle muhtarının ise bir yetkisi yoktur. Çünkü mahallenin bir tüzel kişiliği yoktur. Köyler mahalleye dönüşünce, köy ile mahalle olmak arasında ne fark olduğu görülecektir. Örneğin artık köy muhtarı, daha doğrusu mahalle muhtarı, mahalle adına dava açamayacak, mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olamayacaktır.

Türk idare hukukunda mahallelerin bir tüzel kişiliği yoktur. Mahalle bir idare değildir. Bir karar organı yoktur. Hak ve fiil ehliyeti bulunmaz. Yani hukuken bir şey yapamaz. Bir ihtiyaçla karşılaşırsa bu “mahalle”nin artık bağlı olduğu ilçe belediyesine başvurmaktan başka yapacağı bir şey yoktur.

Bursa'dan bir örnek vereyim: Bursa ili Mustafakemalpaşa ilçesine bağlı ve ilçe merkezine 60 km uzaklıktaki 358 nüfuslu Hacıahmet Köyü¹⁴, ilk mahallî idareler seçiminden sonra artık köy değil, Mustafakemalpaşa belediyesinin bir mahallesi hâline gelecektir. Bundan sonra bu köy halkı, hayvanlarını sulamak için bir çeşme yapmak konusunda kendisi karar alamayacaktır. Zaten artık Hacıahmet Köyünün tüzel kişiliği ve köy ihtiyar heyeti de kalmayacaktır. Böyle olunca ilçe [s.65] merkezinden 60 kilometre uzakta olan bu köyde hayvanların su içeceği bir çeşme yapmak için Mustafakemalpaşa Belediye Meclisinin karar alması gerekecektir. Keza söz konusu çeşme de 60 kilometre uzaktan gelen araç ve personelle yapılacaktır.

Şüphesiz 1970, 1980 ve 1990'lı yıllarda Türkiye'de büyük şehirlerin etrafındaki pek çok köy, gerçekte şehrin mahallesi hâline gelmiştir. Bunlar fiilen şehrin bir parçası hâline gelmesine rağmen, hukuken yakın zamanlara kadar köy tüzel kişiliklerini korumuşlardır. Bunların kamu tüzel kişiliğine sahip olması, bunları çevreleyen büyükşehirler için özellikle imar bakımından çok büyük problemler çıkarmıştır. Belki ülkemizdeki çarpık kentleşmenin sebeplerinden birisi fiilen şehrin mahallesi hâline gelen köylerde köy tüzel kişiliğinin kaldırılmamış olmasıdır. Keşke büyükşehir belediyesi yakınındaki köylerin mahalleye dönüştürülmesi uygulaması ülkemizde daha önce yapılmış olsaydı. Ama 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla yapılan şey bu değildir. Yirmi dokuz ilde, şehir merkezine uzak veya yakın, il sınırları içinde kalan bütün köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmaktadır. 1970'li, 1980'li, 1990'lı yıllarda büyükşehirlerin dibindeki köylerin mahalleye dönüştürülmemesi uygulaması ne kadar yanlış ise, bugün yirmi dokuz ildeki bütün köylerin mahalleye dönüştürülmesi uygulaması da o kadar yanlıştır.

Tekrar Bursa'dan bir örnek vereyim: Bursa 1970'lerden itibaren, özellikle batıya doğru aşırı bir şekilde büyümüştür ve büyümeye de devam etmektedir. Bu büyüme sonucu, Bursa'nın batısında İzmir yolu denen yola paralel bir hat üzerinde bulunan İhsaniye, Fethiye, Ertuğrul, Özlüce, köyleri ve Görükle beldesi 1970'li, 1980'li ve 1990'lı yıllarda fiilen şehrin bir mahallesi hâline dönüşmüştür. Eğer bu köylerin ve Görükle beldesinin tüzel kişilikleri daha 1970'li, 1980'li ve 1990'lı yıllarda kaldırılıyorsa ve mahalle hâline dönüştürülseydi, imar bakımından çok daha isabetli olurdu.

Ama şehrin gelişmesi ne kadar muazzam olursa olsun, Bursa şehrinin meskûn mahali bugün itibarıyla Görükle'den sonra bitmektedir. Belki Görükle'den sonra birkaç köyü daha büyükşehir belediyesi sınırları içine almak ve bunların tüzel kişiliklerini kaldırmak, geleceği planlamak açısından uygun olabilir (Zaten bu 6 Mart 2007 tarih ve 5594 sayılı Kanunla yapılmıştı). Ama gelgelelim Görükle'den sonra Balıkesir sınırına kadar daha yüzlerce köy var. Bu köylerin de kamu tüzel kişilikleri 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla kaldırılmaktadır. Ben şehir merkezinden itibaren beş on köyün

14. http://rapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnksdb2&ENVID=adnksdb2Env&report=wa_idari_yapi_10sonrasi.RDF&p_il1=16&p_yil=2011&p_dil=1&desformat=html

tüzel kişiliğinin kaldırılmasına hak verebilirim. Ama şehir merkezine uzak veya yakın, il sınırları içindeki bütün köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının sebebinin anlamış değilim. Şehrin son evleri bittikten sonra 70 km uzaklıkta bulunan bir köyün tüzel kişiliğinin kaldırılmasında ve bu köyün şehrin bir mahallesi hâline dönüştürülmesinde ne gibi bir kamu yararının bulunduğu aklım ermiyor.

[s.66] Eğer Bursa örneğinde, yakın gelecekte Bursa ilinde aşırı şehirleşme nedeniyle, il sınırları içindeki bütün köyler, şehir merkeziyle birleşirse veya en azından şehir bu köylere çok yaklaşırsa, 6360 sayılı Kanunla köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesi isabetli olmuş olur. Ancak böyle bir ihtimal gerçekçi bir ihtimal değildir. Böyle bir ihtimalin olması, yani Bursa ilinin batı sınırından doğu sınırına kadar, kuzey sınırından güney sınırına kadar meskûn mahal hâline gelmesi için Bursa ilinin nüfusunun 20 milyonu geçmesi gerekir. Aynı şeyi Adana, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri için evleviyetle söyleyebiliriz. Bu illerin nüfusları 20 milyonu geçmedikçe, bu illerdeki köylerin mahalle hâline dönüşmesinin bir anlamı yoktur. Buradan yola çıkarak şunu söyleyebilirim: 6360 sayılı Kanunun düzenlemelerinin isabetli olabilmesi için Türkiye nüfusunun 500 milyonu geçmesi gerekir. Bu gerçekçi bir beklenti değildir.

Ülkemizin nüfusu 70 milyona doğru hızla giderken, 1970’li, 1980’li, 1990’lı yıllarda şehirlerin dibindeki köyleri mahalleye dönüştürmemek ne kadar yanlış ise, bugün sanki yakın gelecekte Türkiye’nin nüfusu 500 milyon olacakmış varsayımıyla düzenleme yapmak da o kadar yanlıştır.

Tekrarlamak isterim: Köy bir tüzel kişidir. Mahallelerin ise tüzel kişiliği yoktur. Mahallenin hak ve fiil ehliyeti bulunmaz. Dolayısıyla mahalle, hak ve borç altına girmez; hukukî işlem yapamaz, mahkemeler huzurunda davalı ve davacı olamaz. Köy ise bunların hepsini yapabilir.

Mevzuatımızda köylerin tüzel kişiliğe sahip olduğu varsayımıyla yapılmış onlarca, belki yüzlerce düzenleme vardır. Köylerin tüzel kişiliği kalkınca, kimsenin aklına hayaline gelmeyecek problemler ortaya çıkacaktır. Gerçi 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, bu sorunu öngörerek, imar, orman, mera vb. konularda “Çeşitli Hükümler” ve “Geçici Maddeler” getirmiştir. Örneğin adı geçen Kanunun 16’ncı maddesi, köyün mahalleye dönüşmesi durumunda “mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri... 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam eder” hükmünü getirmektedir. Böyle olunca acaba sorun çözülüyor mu? Sadece şu soruyu sorayım: Böyle bir mahalle artık meradan yaralanma hakkı veya meranın sınırıyla ilgili dava açabilecek midir? Cevap tabii ki hayır. Çünkü mahallenin tüzel kişiliği yoktur. Demek ki “çeşitli kanunlar uyarınca köyün yararlandığı haklardan artık mahalle yararlanır” demek her zaman her sorunu çözemez.

Yüzyıllık bir mevzuat il özel idarelerini ve köyleri tüzel kişi olarak kabul edip, bu varsayımla düzenleme yapmıştır. 6360 sayılı Kanunu yazanların, [s.67] mevzuatta köylerin tüzel kişi olduğu varsayımıyla yapılan bütün düzenlemeleri öngörüp, onlar için tek tek çözüm getirmiş olmaları mümkün değildir. Öngördükleri noktalarda da uygulamada yığınla sorun çıkacaktır. Falan kanunlarla köylere tanınmış haklardan artık mahalleler istifade eder demek, bir sorunu çözmez. Çünkü hak denen şey, ancak bir hukuk süjesi tarafından kullanılabilir ve korunabilir. Hukuk süjesi olmadan hak da olmaz. Süjeyi kaldırıp, bu süjenin hakları devam ediyor demek, bir garabettir. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerin bu haklardan mahalle olarak yararlanacağını söylemek, ölen bir malikin sahip olduğu evden artık hayalet olarak yararlanacağını söylemek gibi bir şeydir. Ölen gerçek kişi nasıl artık hak ve fiil ehliyetini kullanamaz ise, tüzel kişiliği kaldırılan köy de artık hak ve fiil ehliyetini kullanamaz.

Daha somut olarak söyleyelim: Uygulamada pek çok konuda bir köyün komşu köye veya belediyeye veya hazineye veya Orman Genel Müdürlüğüne karşı dava açtığı görülmektedir. Artık mahalleye dönüşmüş köyler, tüzel kişiliklerini kaybedeceklerine göre, hak ve fiil ehliyetleri olmayacak ve dolayısıyla artık bu davaları açamayacaklardır. Bunlar adına belki bağlı buldukları ilçe belediyesinin dava açabileceği söylenebilir. Ama bu durumda ilçe belediyesi, belki kendi menfaatlerini gözeterek dava açmak istemeyecektir. Ve hatta belki mahalleye dönüşmüş bu köyün açmak istediği dava ilçe belediyesine karşı olacaktır.

Yerinden yönetim (adem-i merkezîyet) ilkesinin ve keza yerel demokrasinin anlamı şudur: Belli bir yerde oturan insanların kendi işleri konusunda kendilerinin karar alması, kendi haklarını kendilerinin koruması. Buna yerel demokrasi hakkı veya yerinden yönetim hakkı ismini verebiliriz. Hukuk düzeni, yüzyıllardan bu yana bu hakkı, belli bir yerleşim yerinde oturan insanlara tüzel kişilik sıfatı vererek sağlamıştır. 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, bu yerleşim yerlerinden tüzel kişilik sıfatını kaldırarak bu insanların bu hakkını ellerinden almıştır.

Yerel yönetimlerin özerkliğinin de, yerel demokrasinin de hukukî aracı tüzel kişiliktir. Tüzel kişilik yok ise, özerklik de olmaz, demokrasi de olmaz. Demokrasi en basit anlamıyla, insanların kendilerini ilgilendiren kararları kendilerinin alması demektir. Köyün tüzel kişiliğini kaldırırsanız, bu topluluğun hak ve fiil ehliyetini, karar alma gücünü de kaldırmış olursunuz. Bu kararı alacak organlar olan köy derneği ve köy ihtiyar heyetini kaldırmış olursunuz. Karar organlarının kaldırıldığı bir yerde, halk kendi kararlarını nasıl alacak?

Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının ve mahalleye dönüştürülmesinin yol açacağı daha onlarca sakınca olabilir. Bu makaleyi meslektaşlarıma gönderdiğimde, bana 6360 sayılı Kanundan kaynaklanacak benim farkına varmadığım sakıncalara örnekler verdiler. Makaleyi vergi [s.68] hukuku alanında çalışan bir meslektaşına gön-

derdiğimde buna şu örneği verdi¹⁵: Köyler mahalleye dönüşünce köylerdeki araziler emlak vergisine tâbi hâle gelecek. 6360 sayılı Kanunun geçici 1'inci maddesinin 15'inci bendi, bu gibi yerleri sadece beş yıl süreyle vergiden istisna tutmuştur. Beş yıl sonra köylerdeki bina ve araziler vergiye tâbi hâle gelecektir. Peki ama beş yıl sonra köydeki bina ve araziler acaba şehirlerdeki bina ve araziler hâline mi gelecek? Köylerdeki bina ve araziler şimdi bir kamu hizmetinden yararlanmıyorlar; acaba beş yıl sonra yararlanır hâle mi gelecekler?

Bir başka meslektaşımız¹⁶, 6360 sayılı Kanunun polis ile jandarma arasında görev ve sorumluluk sahalarının belirlenmesi noktasında da eleştirilebileceği hususuna dikkatimi çekti. Gerçekten de, 10 Mart 1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 10'uncu maddesine göre, “jandarmanın görev ve sorumluluk alanı”, “*il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir*”. Dolayısıyla hukukumuzda, il ve ilçe belediye hududu dâhilinde kalan yerler, prensip olarak polisin, haricinde kalan yerler ise jandarmanın görev ve sorumluluk alanındadır. Gerçi bir ilçe belediyesi içinde kalan ama polis teşkilatı kurulmamış yerler de jandarmanın görev ve sorumluluk sahasında kalacaktır. Ancak prensip bu olmadığına göre, bu gibi yerlerde uzun vadede polis teşkilatının kurulması gerekecektir. Demek ki, kolluk mevzuatımız, bir il veya ilçede belediye sınırlarına dâhil olmayan yerlerin olacağını varsayarak düzenleme yapmıştır. Oysa 6360 sayılı Kanun, köyleri mahalleye dönüştürerek ve ilçe mülki sınırları ile ilçe belediyesinin sınırlarını örtüştürerek bu varsayımı yıkmıştır. 6360 sayılı Kanunda pek çok konuda geçiş hükmü vardır. Ama bu konuda bir geçiş hükmü yoktur. Zaten kanun koyucunun yüzyıllık mevzuattaki bütün hükümleri öngörüp her şey için geçiş hükmü koyması mümkün değildir.

Belki denebilir ki, jandarma tarafından yürütülen kolluk hizmetinin artık polis tarafından yürütüleceği, bunda bir sakınca olmadığı söylenebilir. Biz öyle düşünmüyoruz. Polisin sahip olduğu araç parkı ve silahlar köylerde ve dağlarda kolluk hizmetinin yürütmek için elverişsizdir. Şehirde polisin normal bir otomobile ihtiyacı vardır. Kırdaki kolluk görevlisinin ise bir arazi taşıtına ihtiyacı vardır. Şehirdeki hırsız yakalamak için normal bir tabanca yeterlidir; ama dağdaki haydudu yakalamak için uzun namlulu silaha ihtiyaç vardır. Ayrıca personel sayısı bakımından ortaya ciddi bir problem çıkacaktır: Yirmidokuz ilde jandarma [s.69] tarafından yürütülen kolluk hizmetlerinin polis tarafından yürütülmesi için muhtemelen Türkiye'deki şu an ki polis sayısını ikiye katlamak gerekecektir. Sanıyorum bu emniyet teşkilatının hazır olduğu bir şey değildir.

Burada ayrıca ilave edelim ki, köylerin ilçe belediyesinin mahallesi hâline dönüştürülmesi köylerin zararına olduğu kadar, ilçe belediyelerinin de zararına olabilir. Merkez nüfusu küçük, köy nüfusu büyük pek çok ilçe vardır. Örneğin Edremit merkez nüfusu 53.826, köy nüfusu 71.192'dir. Manyas ilçe merkezinin nüfusu 6.579, köy nü-

15. Örneği bana bildiren meslektaşım Doğan Şenyüz'e teşekkür ederim.

16. Esra Ergüzeloğlu Kilim'e teşekkür ederim.

fusu 15.344'tür¹⁷. Bu ilçelerde ilçe belediye meclisinin çoğunluğu, mahalleye dönüşmüş köy halkının seçtiği üyelerden oluşacaktır. Böyle bir durumda ilçe belediyesinin malî kaynakları, köy nüfusu tarafından seçilen üyelerin kararlarıyla pekâla köylere aktarılabilir.

3. Belde Belediyelerinin Kaldırılması Yerinde midir?

Yukarıda açıkladığımız gibi 6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde belde belediyelerinin de tüzel kişiliğini kaldırmakta ve bunları bağlı buldukları ilçenin bir mahallesi hâline dönüştürmektedir. Kanımca, köy için yukarıda açıklamaya çalıştığım aynı sebeplerden dolayı belde belediyelerinin de tüzel kişiliklerinin kaldırılması yerinde değildir. Böyle bir şey ancak, aşırı şehirleşme sonucunda şehir merkezine bitişmiş ve fiilen bu şehrin bir parçası hâline gelmiş beldeler için yerinde bir düzenleme olabilir. Şehir merkezinden onlarca kilometre uzakta olan ve şehir merkeziyle yakın gelecekte birleşme ihtimali bulunmayan bir beldenin tüzel kişiliğinin kaldırılması, o beldedeki kararların, münhasıran o belde halkı tarafından seçilmeyen ve o beldenin onlarca kilometre uzakta oturan üyelerden oluşmuş belediye meclisleri tarafından alınması anlamına gelir ki, bu hem Anayasa, m.127/1'e, hem yerinden yönetimlerin özerkliği ilkesine ve son tahlilde de demokrasiye aykırı olur. Keza belli bir beldedeki hizmetlerin başka yerden kararlaştırılması ve başka yerden gelen personel ve araçla yürütülmesi pahalıya da patlar.

Yukarıda köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasının yol açacağı sakıncalara uzun uzun değinildiği için burada bunlara ayrıca değinilmeyecektir. Bu sakıncaların hemen hemen hepsi belde belediyelerinin kaldırılması için de geçerlidir.

4. Yirmi Dokuz İlde İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesine Dönüştürülmesi Yerinde midir?

Yukarıda açıkladığımız gibi 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde il özel idarelerini ve köyleri kaldırmakla yetinmemiş, bu illerde bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmüştür. Yukarıda açıkladığımız gibi kanımca İstanbul [s.70] dışındaki illerde bu düzenleme Anayasamızın 127'nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesiyle uyum içinde değildir ve kanımca bu nedenle de Anayasamıza aykırıdır.

Kanımca böyle bir düzenleme sadece Anayasaya aykırı değil, aynı zamanda, İstanbul ve Kocaeli dışında yerindeliği de çok tartışmalı bir düzenlemedir.

Bilindiği gibi İstanbul ve Kocaeli gibi aşırı şehirleşmiş illerde, ilçelerin yerleşim alanları ile il şehir merkezinin yerleşim alanları fiilen birleşmiştir. Örneğin İstanbul ilinin Marmara Denizi tarafındaki kısmında ilin batı sınırından doğu sınırına kadar bütün

17. <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

arazi meskûn mahal hâline gelmiş ve neticede bütün ilçelerin meskûn mahalleri birbiriyle bitişmiştir. İldeki bütün ilçelerin meskûn mahallerinin birbirine bitiştiği bu gibi illerde, bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinde, ulaşım, su, kanalizasyon gibi kamu hizmetlerinin intizamlı bir şekilde yürütülmesi ve özellikle de imar bakımından pek çok yarar olabilir. Zira meskûn mahallerinin birbirine bitişmesi neticesinde bu ilçelerde yaşayan insanların, ulaşım, su, kanalizasyon gibi mahallî ihtiyaçları da müşterek ihtiyaçlar hâline gelmiştir. Zira yaşadıkları mahal zaten fiilen birleşmiştir.

Aynı husus İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehir belediyeleri için de *kısmen* doğru olabilir. Diğer büyükşehir belediyesi olan illerde de il merkezi olan şehre yakın ilçelerin de büyükşehir belediyesi sınırları içine alınması ve dolayısıyla bunların büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinde aynı sebeplerle yarar olabilir. Zaten bu 5216 sayılı Kanununun geçici 2'nci maddesiyle yapılmıştı (Söz konusu maddeye göre büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktaydı).

Ama yeni düzenleme 5216 sayılı Kanunun getirdiği yirmi, otuz ve elli kilometrelik dairelerin de dışına çıkmakta ve il sınırları içinde bulunan *bütün* ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline gelmesini öngörmektedir. Bu yeni durumun yerinde bir düzenleme olduğu çok şüphelidir. Bu düzenlemenin yerindeliliğini her il için ayrıca tartışmak gerekir. Nüfusu yüksek, arazisi küçük illerde bu düzenlemenin isabeti artar; ama nüfusu az, yüzölçümü büyük illerde ise isabeti düşer.

Ben örnek olarak yine Bursa ilini ele almak istiyorum. Bursa ili Türkiye'de nüfusu büyük, arazisi ise orta büyüklükte bir ildir. Şimdi şu soruyu soralım: Bursa ili Mustafakemalpaşa ilçesinin Bursa Büyükşehir Belediyesine bağlı bir büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi [s.71] yerinde bir düzenleme midir? Mustafakemalpaşa ilçesinin merkez nüfusu 55.567'dir. Mustafakemalpaşa, Bursa şehir merkezine 74 km uzaklıktadır. Şimdiye kadar bağımsız bir ilçe belediyesi olan Mustafakemalpaşa, artık Bursa Büyükşehir Belediyesine bağlı bir büyükşehir ilçe belediyesi hâline gelecektir. Böyle olunca Mustafakemalpaşa'daki bazı mahallî kamu hizmetlerinin yürütülmesi Bursa Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetki alanına girecektir. Diğer yandan Mustafakemalpaşa Belediyesinin bazı kararları da Bursa Büyükşehir Belediyesinin onayına tâbi olacaktır. Dolayısıyla Mustafakemalpaşa Belediyesi, Bursa Büyükşehir Belediyesi karşısında özerkliğini bir ölçüde yitirecektir. Acaba buna gerek var mıdır?

Bursa şehir merkezinden 74 kilometre uzakta şehirle arasında köylerden başka meskûn mahal bulunmayan Mustafakemalpaşa ilçe merkezi halkının Bursa şehir merkezinde yaşayan halkla ne gibi müşterek ihtiyaçları vardır, ben bunu anlamış değilim.

Acaba artık Mustafakemalpaşa içindeki ulaşım Bursa'dan kalkan belediye otobüsleri ile mi sağlanacaktır? Acaba Mustafakemalpaşa'daki içme ve kullanma suyu Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından Bursa'dan Mustafakemalpaşa'ya kadar boru döşenerek mi sağlanacaktır? Mustafakemalpaşa'nın atık suları Bursa merkezdeki atık su arıtma tesislerinde mi arıtılacaktır? Yoksa Mustafakemalpaşa'da toplanan çöpler, artık 100 km uzaklıktaki Bursa Büyükşehir Belediyesinin çöplüğüne mi getirilecektir? Mustafakemalpaşa'da çıkan yangın, Bursa'dan kalkan itfaiye araçlarıyla mı söndürülecektir? Mustafakemalpaşa'daki cenazeler, Bursa kent mezarlığına mı defnedilecektir?

Yukarıdaki sorulara belki olumlu yanıt verilebilir; ama bu yanıt Mustafakemalpaşa için değil, Bursa şehir merkeziyle bitişmiş veya bitişmeye yaklaşmış ilçe merkezleri için, örneğin Mudanya için geçerli olabilir.

Yukarıdaki düşünceye karşı şu da denebilir: Bursa'nın ve Mustafakemalpaşa'nın aynı su ve kanalizasyon sistemini, aynı çöplüğü ve aynı mezarlığı kullanmasının şart olmadığı, Mustafakemalpaşa için ayrı bir su ve kanalizasyon sistemi, ayrı çöplük ve ayrı mezarlık yapılabileceği söylenebilir. Şüphesiz bu yapılabilir ve doğru olan da zaten budur. Ama bu durumda bu işe Bursa Büyükşehir Belediyesini karıştırmaya ne gerek var? Zaten mevcut sistemde bunları Mustafakemalpaşa Belediyesi yapıyor. Mustafakemalpaşa, Bursa Büyükşehir Belediyesine dâhil ediliyorsa, bu iki belediye arasında bir işbirliğinin yapılması, bazı kamu hizmetlerinin birlikte veya paylaştırılarak yürütülmesi için yapılmaktadır. Yeni sistemde de Mustafakemalpaşa'daki mahallî kamu hizmetleri eskiden olduğu gibi Mustafakemalpaşa Belediyesi tarafından yürütülecekse ne diye Mustafakemalpaşa Belediyesi Bursa Büyükşehir Belediyesine katılmıştır? Büyükşehir belediyesine bitişmiş veya yakın olan bir belediyenin büyükşehir belediyesine katılmasının bir anlamı olabilir. Buna karşılık [s.72] Bursa Büyükşehir Belediyesinden 80 km uzakta olan ve hiçbir zaman büyükşehir belediyesiyle bitişmeyecek bir belediyenin büyükşehir belediyesine katılmasının bir anlamı yoktur.

Ben Mustafakemalpaşa'da yaşayan insanların, Bursa şehir merkezinde yaşayan insanlarla aynı mahallî müşterek ihtiyaçları paylaştıklarını düşünmüyorum. Bunların mahallî, yani belirli bir yerde oturmaktan kaynaklanan ihtiyaçları birbirinden farklıdır. Mustafakemalpaşa'ya su, kanalizasyon ve ulaşım Bursa'dan gelmeyecek ise Mustafakemalpaşa Belediyesinin Bursa Büyükşehir Belediyesine dâhil edilmesinin bir gereği yoktur.

Ayrıca belirtelim ki, Mustafakemalpaşa'da oturan bu insanların bu tür mahallî ihtiyaçlarının Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanması akla uygun bir şey de değildir. Bu ihtiyaçların Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından kararlaştırılması hem yanlış olur, hem de Bursa Büyükşehir Belediyesine çok pahalıya patlar.

Kanımca Mustafakemalpaşa Belediyesinin, bağımsız bir ilçe belediyesi olmaktan çıkarılıp Bursa Büyükşehir Belediyesine bağlı bir büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin yerindeliği pek şüpheli olduğu gibi hukukîliği de pek şüphelidir.

Yukarıda pek çok defa belirttiğimiz gibi, Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrası belediye halkının “mahallî müşterek ihtiyaçlarını”ın karar organları o yerde oturan seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Mustafakemalpaşa’da oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçları, Bursa’da oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarından farklı ise, Mustafakemalpaşa halkının bu mahallî ihtiyaçlarının karar organları sadece kendileri tarafından seçilen bir mahallî idare olan ilçe belediyesi tarafından karşılanması gerekir. Oysa, 6360 sayılı Kanundan sonra bu ihtiyaçların bir kısmı, karar organı sadece kendileri tarafından seçilmemiş olan bir mahallî idare olan Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanacaktır.

Peki Mustafakemalpaşa’da oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçları, Bursa’da oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarından farklı mıdır? Bence farklıdır. Çünkü “mahallî müşterek ihtiyaç” demek, belirli bir “mahal”de oturmaktan kaynaklanan müşterek ihtiyaç demektir. Bursa halkının oturduğu “mahal” ile Mustafakemalpaşa halkının oturduğu “mahal” arasında 74 km mesafe vardır. O hâlde farklı mahallerde oturan bu insanların, mahallî ihtiyaçları da birbirinden farklıdır.

Bursa için Mustafakemalpaşa örneği uç bir örnek değildir. Bursa’da şehir merkezine Mustafakemalpaşa’dan daha uzak olan ilçeler de vardır. Örneğin Harmancık, şehir merkezine 96 km uzaklıktadır.

Dahası, bir ilçe belediyesinde oturan halkın mahallî ihtiyaçları ile büyükşehir merkezinde oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçları, nitelik [s.73] olarak da birbirinden farklı olabilir. Türkiye’de büyükşehir belediyesi olan illerde de pek çok küçük kırsal ilçe merkezleri vardır.

Buralarda insanlar büyük ölçüde çiftçilik ve hayvancılık ile geçinirler. Büyükşehir belediyesi, şehir sokaklarında ineklerin dolaşmasını, koyun sürülerinin geçirilmesini, sokaklara traktörlerin girmesini yasaklayabilir. Bu yasaklanınca kırsal ilçe merkezlerinde de bu yasaklanmış olur. Oysa bu yasaklanırsa o küçük ilçe merkezlerinde hayat durur.

Yine Bursa ilinden örnek verelim. Yukarıda şehir merkezinden 96 km uzakta olduğunu söylediğimiz Bursa ili Harmancık ilçe merkezi 3.943 nüfusludur. Şehir merkezinden 64 km uzaklıkta olan Keles ilçe merkezi 3.570 nüfusludur¹⁸. Bu ilçe merkezleri, gerçekte büyükçe birer dağ köyüdür. Bu belediyelerin sokaklarına traktörle girilmesinin yasaklanması bu ilçelerin ölümü anlamına gelir. Bu insanların Bursa şehir merkezindeki insanlarla aynı mahallî müşterek ihtiyaçları paylaştıkları, dolayısıyla aynı büyükşehir belediyesi tarafından yönetilmeleri gerektiği iddiası komik bir iddiadır.

18. Mesafeler için bkz.:

<http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Uzakliklar/ililcelerArasiMesafeYeni.aspx>.

Nüfus için bkz.: <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

Ayrıca belirtelim ki, Bursa Büyükşehir Belediyesi örneği, yukarıda sayılan yirmi dokuz büyükşehir belediyesi arasında bir uç örnek değildir. Bursa için yukarıda yapılan açıklamalar pek muhtemelen Adana, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun illerindeki pek çok ilçe belediyesi için evleviyetle geçerli açıklamalardır.

Büyükşehir belediyesi sınırları içine alınan ilçe merkezlerinin ve köylerin mahallî müşterek ihtiyaçları gerçekte büyükşehir belediyesinde oturan insanların mahallî ihtiyaçlarından kaçınılmaz olarak farklıdır. İnsanların mahallî ihtiyaçları dahi içinde buldukları üretim biçimiyle şekillenir. Bir şehirde oturup, bir büroda çalışan insan ile bir köyde oturup tarım veya hayvancılık yapan bir insanın mahallî ihtiyaçları birbirinden farklıdır. Şehirde oturup bir büroda çalışan kişi, gürültüsüz, kokusuz bir mahallede oturup evinden iş yerine ayakkabıları çamura veya hayvan pisliklerine bulaşmadan gitmek ister. Köyde oturan ve hayvancılık yapan bir kişi ise, ahırının evinin yanında olmasını, hayvanların gübrelerini ahırın önüne yığmayı, evinin yakınında hayvanlarını sulayacak bir çeşme veya kuyunun olmasını, yollardan hayvanlarını serbestçe geçirebilmeyi ister. Bu değişik ihtiyaçların tek bir tür mahallî idare tarafından karşılanması mümkün değildir.

Muhtemelen büyükşehir belediyesi içine alınan ilçe merkezlerinde ve köylerde yaşayan insanların ihtiyaçlarının büyük şehirde yaşayan insanların ihtiyaçlarından farklı olduğu anlaşıldığı için, 6360 sayılı [s.74] Kanun (m.7), büyükşehir belediyelerine, “tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette” bulunma görev ve yetkisini vermektedir. Sadece bu hükmün 6360 sayılı Kanunda olması, bu Kanunun ne kadar saçma bir Kanun olduğuna delalet eder. “Büyükşehir” veya “anaktent” veya “metropol”, adı üstünde aşırı büyümüş bir şehir demektir. Bir ülkenin en şehirleşmiş parçalarına “büyükşehir (metropol)” denir. Büyükşehir (metropol) adı üstünde kırın, tarım ve hayvancılığın tersidir. Büyükşehir belediyelerine, “tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette” bulunma görevi verilmesi bir saçmalıktan başka bir şey değildir. Herhalde bir Amerikalıya veya Avrupalıya 6360 sayılı Kanunda bulunan “Büyükşehir belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler” cümlesini İngilizceye çevirip söyleseniz, gülmekten kırılır. Büyükşehir belediyelerine “tarım ve hayvancılığı desteklemek” görevi vermek için oksimoron düşüncelerden muzdarip bir beyne sahip olmak gerekir.

Ayrıca belirtmek isterim ki, il sınırları içinde ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi, ilçe belediyeleri için olduğu kadar büyükşehir belediyesinin kendisi için de zararlı olabilir. Büyükşehir belediyesinin kaynaklarının önemli bir kısmı artık gerçekte kendisinde 60-70 km uzaklıktaki ilçe belediyeleri için sarf edilebilecektir. Keza, büyükşehir belediyesi organlarının zaman ve emeği şehir merkezi için değil, 60-70 km uzaklıktaki ilçe merkezlerini ilgilendiren konularda sarf edile-

cektir. Dahası, ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüşmesi sonucunda büyükşehir belediye meclisinin yapısı da değişecektir. Küçük ilçe belediyelerinde oturan halk büyükşehir belediye meclisinde fazladan, şehir merkezindeki nüfusu kalabalık ilçelerde oturan halk ise eksik temsil edilir duruma gelecektir. Çünkü 2972 sayılı Kanunun 6'ncı maddesine göre büyükşehir belediye meclisine, her ilçe belediyesi, kendi belediye meclisi üye tamsayısının üçte biri kadar üye gönderir. Örneğin 7.532 nüfuslu Harmancık ilçesi Bursa Büyükşehir Belediye Meclisinde iki üye ile temsil edilirken, 789.000 nüfuslu Osmangazi ilçesi 15 üye ile temsil edilecektir. Osmangazi Belediyesinde 50.000 kişi bir büyükşehir belediyesi üyesi ile temsil edilirken, Harmancık ilçesinde 3.700 kişi bir üye ile temsil edilecektir. Küçük ilçelerden gelen üyeler, büyükşehir belediyesinin çoğunluğunu oluşturabilirler. Mesela Büyükşehir belediyesi Meclisinde Büyükorhan, Keles, Harmancık, Orhaneli, Mustafakemalpaşa, Karacabey, Mudanya, Yenisehir, İznik ve Orhangazi gibi kırsal ağırlıklı ilçelerden gelen üyeler birlikte hareket ederlerse, nüfus bakımından Bursa ilinin yüzde 15'ini oluşturmalarına rağmen büyükşehir belediyesinde çoğunluğu ele geçirip istedikleri kararı çıkarabilirler. Bursa Büyükşehir Belediyesi, malî kaynakları kırsal yöreler için harcanan bir belediye hâline gelebilir. Her halükarda böyle bir durumda Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi belki 100 kişiden [s.75] oluşan topluluklar hâline gelecektir. Böyle bir toplulukta bir şeyi konuşmak ve tartışmak çok zor hâle gelir.

5. ÖngörülmeYen Başka Problemler de Çıkabilir

Ayrıca şunu da belirtelim ki, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları olması, uygulamada, 6360 sayılı Kanunun “Çeşitli Hükümler” ve “Geçici Maddeler”inde öngörülmemiş yığınla probleme yol açabilir. Zira kamu tüzel kişilerinin görev ve yetkileri iç içe girer. Bunların arasında ince bir görev ve yetki paylaşımı vardır. Bu paylaşım, yüzyıllık bir mevzuatın ürünüdür. Bu mevzuatta hükümler daima bir ilde, il özel idaresi, köy ve belediyeler olmak üzere üç çeşit kamu tüzel kişisinin yetkili olduğu varsayımıyla yapılmıştır. Bu varsayım yıkılınca, bu varsayıma dayanılarak yapılan bütün düzenlemeler de yıkılır; daha doğrusu içinden çıkılmaz bir duruma gelirler. ÖngörülmeYen yığınla yetki ve görev uyuşmazlıkları çıkabilir.

Mesela büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları olması, yani il sınırları içindeki bütün arazinin büyükşehir belediyesinin görev ve yetki sahasına sokulması uygulamada pek çok konuda yetki çatışması sorununa yol açabilir. Zira mevzuatımızda, yüz yıldan beri, belediyelerin yerleşim yerlerinden oluşmuş mahallî idareler olduğu, il sınırları içinde belediyelerin görev ve yetki sahası dışında kalan yığınla alanın olacağı varsayımıyla yapılmış pek çok düzenleme vardır. Şimdi il sınırları içindeki her yer büyükşehir ilçe belediyelerinin ve büyükşehir belediyesinin görev ve yetki sahasına girdiği için, söz konusu yerlerde, belediyelerin görev ve yetkileri ile merkezî idarenin çeşitli birimlerinin ve keza çeşitli kamu kurumlarının görev ve yetkileri çatışacaktır. Aynı

konuda hem büyükşehir belediyesi, hem bir merkezî idare birimi veya bir kamu kurumu görevli ve yetkili olduğunu iddia edebilecek veya her biri, görevden kaçmak için, o konunun kendi görev sahasına girmediğini ileri sürebilecektir.

Bir örnek¹⁹: 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ana yolları yapmak büyükşehir belediyesinin görevidir (m.7/1-g). Oysa, 25 Haziran 2010 tarih ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 4'üncü maddesi "il yolları" yapmak görevini Karayolları Genel Müdürlüğüne vermektedir. Aynı Kanunun 2'nci maddesi (h bendi) "il yolları"nı "belediyeler veya diğer kurumların sorumluluğunda bulunan yollar dışında kalan, illeri birbirine, Devlet yollarına, limanlara, tersanelere, demiryolu istasyonlarına, hava alanlarına ve kamu ihtiyacının gerektirdiği diğer yerlere bağlayan ve bir il sınırı içinde başlayıp biten [s.76] karayolları" şeklinde tanımlamaktadır. Artık söz konusu 29 ilde belediye sınırları il sınırları ile örtüştüğüne göre, il yollarını yapmak büyükşehir belediyelerinin görev alanına mı girecektir? Bu soruya 6360 sayılı Kanunun "Çeşitli Hükümler" ve "Geçici Maddeler"inde verilmiş bir cevap, benim görebildiğim kadarıyla yoktur. Yukarıda köylere ve il özel idarelerine ilişkin olarak da söylediğim gibi, 6360 sayılı Kanunu yapanların bu Kanunla yürürlükteki kanunlar arasında uygulamada ortaya çıkacak çatışmaları önceden öngörmüş ve bunlara çözüm getirmiş olmaları mümkün değildir.

6. Başka Eleştiriler

6360 sayılı Kanuna karşı başka eleştiriler de ileri sürülebilir. Bir kere, 6360 sayılı Kanunla, yirmidokuz ilde köylerin ve ilçe belediyelerinin kaldırılıp ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürülmeleri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından eleştirilebilir. Böyle bir eleştiri oldukça uzun ve ayrıntılı bir çalışmaya yol açar. Biz böyle bir çalışmaya burada bilerek teşebbüs etmedik.

Keza 6360 sayılı Kanunla yirmidokuz ilde köylerin ve ilçe belediyelerinin kaldırılıp, bunların ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürülmeleri ve dolayısıyla buralardaki kararların burada oturan halk tarafından değil, daha uzakta bulunan belediye meclisleri tarafından alınması sübzidarite (*subsidiarity*) ilkesine de aykırıdır. Bu açıdan da 6360 sayılı Kanun şiddetle eleştirilebilir. Sübzidarite ilkesi açısından 6360 sayılı Kanunun incelenmesi başlı başına bir çalışma olacaktır. Biz böyle bir çalışmaya burada teşebbüs etmedik.

Ben Neye Karşıyım?

Bu makaleyi bitirmeden önce bir hatırlatma yapmak isterim: Ben bir şehrin büyümesi sonucunda, fiilen şehrin bir parçası hâline gelmiş veya yakın gelecekte şehrin bir parçası hâline geleceği tahmin edilen köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına veya

19. Bu örnek bana Özkan Susar'ın gönderdiği bir e-postadan alınmıştır. Kendisine teşekkür ederim.

büyükşehir belediyesine bitişmiş veya yakın gelecekte biteceği tahmin edilen ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesine dâhil edilmesine karşı değilim. Yukarıda açıkladığım gibi, tersine bunda yarar olduğunu ve ülkemizde bunun yapılmasında geç kalındığını düşünüyorum. Böyle bir şeyin yapılmasının Anayasamıza da uygun olduğu kanısındayım. Çünkü Anayasamız (m.127/3-son cümle), “büyük yerleşim merkezleri” için özel yönetim biçimlerinin kurulmasına imkân vermektedir. Zaten büyük şehirlerin dibindeki köyler ve ilçe merkezleri de fiilen büyükşehir merkezine bitişmiş, onun parçası hâline gelmişlerdir.

Ancak, 6360 sayılı Kanunun yaptığı şey bu değildir. Büyükşehir merkezlerine bitişmiş veya çok yaklaşmış köylerin, beldelerin ve ilçe [s.77] belediyelerinin büyükşehir belediyesine bağlanması zaten 5216 sayılı Kanunla yapılmıştı. 6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde merkeze yakın veya uzak bütün köylerin tüzel kişiliğini kaldırmakta ve bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmektedir. Benim karşı olduğum şey, şu an itibarıyla büyükşehir merkeziyle birleşmemiş ve gelecekte de birleşme ihtimali olmayan köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve yine bu nitelikteki ilçe belediyelerinin de büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesidir.

Eğer gelecek 40-50 yıl içinde Bursa ilinin nüfusunun 20 milyon, Türkiye nüfusunun da 500 milyona çıkacağı ispatlanırsa, ben 6360 sayılı Kanuna karşı çıkmayacağım.

Bu ispatlanamasa bile, eğer Anayasa değişikliği yapılır ve kanun koyucuya köyleri mahalleye dönüştürme ve ilçe belediyelerini de büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürme yetkisi verilirse ben yine yapılan değişikliğe hukuken karşı çıkmam.

Genel Değerlendirme ve Sonuç

Kanımcı yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve keza yirmi dokuz ilde bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmeleri hem hukukîlik, hem de yerindelik bakımından eleştiriye açıktır. Sebeplerini yukarıda açıklamaya çalıştım. Burada genel olarak birkaç şey daha ilave etmek istiyorum:

Mahallî idarelerin zayıflatılması değil, güçlendirilmesi gerekir. Zaten burada eleştirdiğim 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunu yapanlar da bunu söylüyorlar. Ama yirmi dokuz ilde, il özel idarelerinin ve köylerin kaldırılmasının bu amaca nasıl hizmet ettiğini ben anlamış değilim. Şehirden onlarca kilometre uzakta bir köydeki sırf o köye mahsus bir kararın, o köyün seçmenleri tarafından seçilmiş ihtiyar heyeti tarafından değil de, bu köyden onlarca kilometre uzaktaki bir belediye meclisi tarafından alınmasının mahallî idarelerin güçlendirilmesine hizmet edeceği düşüncesi anlaşılabilir bir düşünce değil.

Keza büyükşehir merkezinden 60-70 km uzaklıkta 5-10 bin nüfuslu bir ilçe belediyesinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülerek yetkilerinden bir kısmının büyükşehir belediyesine devredilmesinin ve bazı noktalarda da büyükşehir belediyesi-

nin vesayeti altına sokulmasının yerel demokrasiyle nasıl bağdaştırılacağı da anlaşılır bir şey değildir.

6360 sayılı Kanunu yapanların mahallî idarelerin varlığına ve yerel demokrasiye karşı olduğunu sanmıyorum. Ama yaptıkları Kanundan mahallî idarelerden sadece büyükşehir belediyelerini anladıkları gibi bir sonuç çıkıyor. Şunu açıkça söylemek isterim: Büyükşehir belediyeleri ne kadar saygın mahallî idareler ise, il özel idareleri ve köyler de o kadar saygın mahallî idarelerdir. Büyükşehir belediyeleri ne kadar demokratik [s.78] iseler, il özel idareleri ve köyler de en az o kadar demokratiktirler. Keza büyükşehir belediyeleri ne kadar saygın ve demokratik iseler, büyük şehre bağlı olmayan ilçe belediyeleri de en az o kadar saygın ve demokratiktirler.

Mahallî idareleri güçlendirmek isteyen bir iktidarın yapması gereken şey, üç tür mahallî idareden iki türünü ortadan kaldırmak değil, bu türlere, gerekli Anayasa değişikliğini yaptıktan sonra, yeni bir tür daha eklemekten geçer. Örneğin Fransa’da 1982 yılında birkaç il birleştirilerek “bölge (*région*)” isimli yeni mahallî idareler kurulmuştur. Türkiye’de mahallî idareleri güçlendirmek isteyen kişilerin yapması gereken şey budur. 6360 sayılı Kanunun yaptığı şey ise, yirmi dokuz ilde, yeni mahallî idare kurmak yerine mevcut mahallî idarelerin üçte ikisini budamaktan ve on altı ilde de bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline getirerek bunları büyükşehir belediyelerinin vesayeti altına sokmaktan ibarettir.

Burada ayrıca belirtmek isterim ki, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun uygulamada iyi sonuçlar vereceğini zannetmiyorum. Bunun sebeplerini yukarıda açıklamaya çalıştım. Tüzel kişilik, malî ve idarî özerklik sağlamanın yoludur. Malî ve idarî özerklik olmadan kamusal işlerin etkili bir şekilde yürütülmesi mümkün değildir. Zannımca uygulamada kısa bir süre içinde 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla il özel idaresi ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının ve keza büyükşehir merkezinden çok uzaktaki ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin sakıncaları ortaya çıkacaktır.

Nitekim geçmişte de 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (m.12/3, 45/1, geçici m.12) bazı kamu kurumlarının tüzel kişiliğini kaldırmıştı²⁰. Ama birkaç yıllık uygulama sonucunda bu kamu kurumlarının tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının yanlış olduğunu anlaşıldı ve bu kurumlardan bazılarında tüzel kişiliklerini geri verildi. Örnekler²¹:

20. Son on yılda Türkiye’de kanun koyucunun “tüzel kişilik” kavramının varlık sebebini ve fonksiyonunu anlayamadığı veya anlamakla birlikte şu ya da bu sebeple bu kavrama karşı bir alerjisinin olduğu gözlemlenebilir. Zira, 6360 sayılı Kanunla mahallî idareler, yani yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları alanında yapılan “tüzel kişilik budaması”, geçmişte de kamu kurumları, yani hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları alanında yapılmıştı.

21. Örnekler konusunda bkz.: Kemal Gözler, “5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine: 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Yeni Sayıştay Kanununda Kullanılan ‘Genel Yönetim’, ‘Merkezi Yönetim’, ‘Kamu

[s.79] - 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla (m.12/3, 45/1, geçici m.12) Orman Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği kaldırılması öngörülmüş, ama daha sonra 1 Temmuz 2006 tarihli ve 5538 sayılı Kanunla “Orman Genel Müdürlüğü”nün kamu tüzel kişiliği kendisine iade edilmiştir.

- 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kanunla (m.12/3, 45/1, geçici m.12) Karayolları Genel Müdürlüğünün kamu tüzel kişiliği kaldırılmış, bu Genel Müdürlük merkezî idarenin bir müdürlüğü hâline getirilmiştir. Ne var ki 25 Haziran 2010 tarihli ve 6001 sayılı Kanunun 43’üncü maddesiyle Karayolları Genel Müdürlüğüne kamu tüzel kişiliği iade edilmiştir.

- Yine 5018 sayılı Kanun (m.12/3, 45/1, geçici m.12), Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği kaldırılmış, bu Genel Müdürlüğü merkezî idarenin bünyesinde bir müdürlüğe dönüştürmüştü. Ama daha sonra 11 Ekim 2011 tarih ve 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği kendisine geri verilmiştir.

Kamu tüzel kişiliği kaldırılan bu kamu kurumlarına tüzel kişiliklerinin daha sonra kendilerine geri verilmesi bizim için şaşırtıcı bir şey değildir. Orman Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Şu İşleri Genel Müdürlüğü gibi çok büyük bir malvarlığına ve bütçeye sahip ve belirli bir uzmanlık alanında faaliyet gösteren kamu kurumlarının, merkezî idare içinde işlerini etkili bir şekilde ve ehil eller tarafından yürütmesi mümkün değildir. Bunların görevlerini etkili bir şekilde yapabilmeleri için belli bir özerkliğe sahip olmaları gerekir. Bunlara ayrı bir tüzel kişilik tanınmadıkça da bu özerkliğe sahip olamazlar. Özerkliğe sahip olamazlarsa da hasredildikleri amacı bihakkın yerine getiremezler²².

Beş altı yıl süren uygulamadan sonra, bu kamu kurumlarının tüzel kişiliğini kaldıranlar da nihayet bunun yanlış bir şey olduğunu anladılar ve bu kurumlara tüzel kişiliklerini geri verdiler. Ancak bu süreçte ülke olarak zaman ve emek kaybettik. Dene-yanımla metoduyla öğrenmek, öğrenmenin en pahalı ve en acı yoludur. Geçmişte kamu kurumlarının, günümüzde de mahallî idarelerin tüzel kişiliklerini kaldıranlara, bu işi bu yolla öğrenmeye çalışacaklarına biraz idare hukuku okuyarak öğrenmelerini tavsiye ederim.

Geçmişte bazı kamu kurumlarının tüzel kişiliklerini kaldırılıp sonra geri verilmesi, şimdi de bazı mahallî idarelerin tüzel kişiliklerini kaldırılması, 5018 ve 6360 sayılı Kanunu yapanların kıta Avrupası idare [s.80] hukuku biliminden nasibini almamış olduklarını gösterir. Orman Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi kamu kurumlarının ve yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin, belde belediyelerin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, yirmi dokuz ilde bütün

İdareleri’ Terimleri Hakkında Bir Eleştiri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl 2011, Cilt 60, Sayı 4, s.837-917 (<http://www.idare.gen.tr/gozler-5018-6085.pdf>).

22. Bu konuda bkz.: Gözler, “5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine”, *op. cit.*, s.837-917.

ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi en temel idare hukuku bilgisiyile çelişir. Bunlar, kıta Avrupası idare hukuku konusunda en basit bilgiye sahip bir hukukçunun kabul edebileceği şeyler değildir.

Kıta Avrupası idare hukuku, kamu idaresinin bir nevi işletme bilimidir. Ticarî şirketler işletme biliminin verilerini görmezden gelerek başarıya ulaşamazlar. Kamu idaresi de idare hukukunun verilerini görmezden gelerek başarıya ulaşamaz. 6360 sayılı Kanunu yapanların hoşuna gitsin ya da gitmesin, Türk idare sistemi Fransız idare sistemi üzerine kuruludur. Ve bu sistem, bir bütün olarak değiştirilmeden, bir parçası değiştirilerek terk edilebilecek bir sistem değildir.

Kıta Avrupası idare hukuku sisteminin temelinde kamu tüzel kişiliği kavramı yatar. Kamu kurumları da, mahallî idareler de sahip oldukları bu tüzel kişilik sayesinde hak ve fiil ehliyetine sahip olurlar, hak ve borç altına girerler, hukukî işlem yapabilirler, mal varlığına sahip olurlar, mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olurlar. Sahip oldukları bu tüzel kişilik sayesinde idarî ve malî özerkliğe sahip olurlar. Yine sahip oldukları bu tüzel kişilik sayesinde mahallî idarelerde demokrasi gerçekleşir. Yerel demokrasi demek, bir mahallî idarenin karar organlarının o yerdeki seçmenler tarafından seçilmesi demektir. Siz bir mahallî idarenin tüzel kişiliğini kaldırılırsanız, o mahallî idareyi ve dolayısıyla karar organını da kaldırmış olursunuz ki, bu yerel demokrasinin yok olmasından başka bir şey değildir.

Kıta Avrupası idare hukukundaki kavram, kurum, ilke, ayırım ve teoriler boş yere icat edilmemiştir. Bunlar yüzlerce yıllık bilimsel çalışmanın, yargısal içtihatların ve idarî tecrübenin ürünüdürler. Kamu kurumlarına devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilik tanınmıştır; çünkü bunların özgülendikleri amaç nedeniyle özerkliğe ve belli bir hareket serbestisine ve keza uzmanlığa ihtiyaçları vardır. Orman Genel Müdürlüğünün veya Karayolları Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliğini kaldırır ve bunları bir bakanlığın dairesi hâline getirirseniz, bu genel müdürlükler özgülendikleri amacı hakkıyla yerine getiremezler. Buralarda konunun uzmanı olmayan insanlar çalışır hâle gelir. Örneğin bu genel müdürlüklerin tüzel kişiliğini kaldırılırsanız, 26 Eylül 2011 tarih ve 659 sayılı KHK'den önce bunları temsilen davalara o konuda uzman olan avukatlar değil, hazine avukatları girmeye başladığı ki, bunların o davaları kaybetmeleri mukadderdi.

[s.81] Aynı şekilde siz şehirden 60 km uzakta bir köyün tüzel kişiliğini kaldırır ve bu köyü şehrin bir mahallesi hâline dönüştürürseniz, bu köydeki kararları artık köy ihtiyar heyeti değil, 60 km uzaklıktaki belediye meclisi alır. O köyden 60 km uzaklıkta olan ve hayatında o köye adımını atmamış insanlardan oluşan belediye meclisinin kararı, o köyde oturan ve o köyün halkı tarafından seçilen üyelere oluşan ihtiyar heyeti kararına göre daima yanlış karar olur. Dahası söz konusu kararı 60 km öteden gelen personel ve araçlarla uygulamaya kalkarsanız, bu size çok pahalıya patlar.

Birkaç yıl uygulamadan sonra bu Kanunu yapanlar, köylerin 60 km uzaktan idare edilmesinin pahalıya patladığını anlayacak ve Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet

Su İşleri Genel Müdürlüğüne ellerinden aldıkları tüzel kişiliklerini altı-yedi yıl sonra geri verdikleri gibi köylere de tüzel kişiliklerini geri verecektir.

Keza siz şehirden 70 km uzakta üç-beş bin nüfuslu bir ilçe belediyesini, büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürürseniz, bu ilçe merkezindeki bazı kamu hizmetleri artık 70 km ötedeki büyükşehir belediyesi tarafından sağlanmaya başlar ve keza bu ilçe belediyesinin bazı kararları 70 km ötedeki büyükşehir belediyesinin onamasına tâbi olur. Böyle bir şey ne demokratiktir, ne de işletme biliminin esaslarına uygundur. Birkaç yıl uygulamadan sonra bu Kanunu yapanlar, ilçe belediyelerine 70 km uzaktan hizmet götürülmesinin pahalıya patladığını anlayacak ve bu tür belediyeleri yine eskiden olduğu gibi bağımsız ilçe belediyesi hâline getireceklerdir.

Böylece doğru yol deneme-yanılma metoduyla bulunmuş olacak, bunun faturasını da milletimiz ödeyecektir. Dün bazı kamu kurumlarının, bugün de bazı mahallî idarelerin tüzel kişiliklerini kaldıranlara, yaptıkları şeyin yanlış olduğunu basit bir kıta Avrupası idare hukuku kitabı okuyarak anlayabileceklerini söylemek istiyorum.

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun gerekçesinde “küreselleşme” ve “yönetim paradigması”ndan bahsediliyor²³. Anlaşılan artık Türkiye’de kanunları hukukçular değil, siyaset bilimciler ve sosyologlar yazıyor. Bu Kanunu yazarlara siyaset bilimi ve sosyoloji kitaplarını bir yana bırakıp basit bir idare hukuku kitabı okumalarını, “paradigma” gibi kavramları öğreneceklerine “kamu tüzel kişiliği” gibi kavramları öğrenmelerini tavsiye ederim.

Görünen odur ki, Türk idaresine hâkim güçlerin “idare” anlayışı, bütün genel kamu hizmetlerini bakanlıklar, bütün mahallî kamu hizmetlerini de büyükşehir belediyesi bünyesinde yürütmekten ibarettir. [s.82] Korkarım ki, bir gün Türkiye Cumhuriyetinin idarî teşkilat şeması, “bakanlıklar” ve “büyükşehir belediyeleri”nden ibaret olacaktır.

Bu makale ilk defa [idare.gen.tr](http://www.idare.gen.tr) de 8 Ocak 2013 tarihinde yayınlanmıştır.

Konulma Tarihi: 8 Ocak 2013

Değişiklikler: 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 22, 30 Ocak 2003

Editör: Kemal Gözler

(www.anayasa.gen.tr/gozler.htm)

Email: [kgozler\[at\]hotmail.com](mailto:kgozler[at]hotmail.com)

Bu Sayfa: www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm

Ana Sayfa: <http://www.idare.gen.tr/>

Makale legal hukuk dergisinde yayımlandıktan sonra dergideki sayfa numaraları eklenerek 2 Ağustos 2013 tarihinde [idare.gen.tr](http://www.idare.gen.tr) de tekrar yayınlanmıştır. KG

Bu makaleye şu şekilde atıf yapılabilir:

Kemal Gözler, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.37-82 (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf).

23. <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>; <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>