

Kemal Gözler
MAHALLÎ İDARELER HUKUKU

Bu metin, Kemal Gözler, *Mahallî İdareler Hukukuna Giriş* (Bursa, Ekin, 2018, XVI+352 s.) isimli kitabımızdan tanıtım amacıyla seçilmiş çeşitli sayfalardan oluşmaktadır. Sayfalar ardışık değildir. Metinde ileri sürülen görüşleri kendi bütünlüğü içinde değerlendirmek gerekir. Bunun için kağıt kitabın bütününe bakılması tavsiye edilir. Her hâlükârda metinden alıntı yapılacak ise, bilimsel yazma kurallarına uygun şekilde alıntı yapılmalı ve kaynağı aşağıdaki şekilde açıkça gösterilmelidir:

Kemal Gözler, *Mahallî İdareler Hukukuna Giriş*, Bursa, Ekin, 1. Baskı, 2018

(<http://www.idare.gen.tr/mihg-secki.pdf>).

Kitap hakkında bilgiye şu linkten ulaşabilirsiniz: <http://www.idare.gen.tr/mihg.html>

Ekin Kitabevi Yayınları, ISBN: 978-605-327-608-1
(c) 2018. Her hakkı mahfuzdur.

Birinci Baskı: Ocak 2018
Dizgi, Sayfa Düzeni, Kapak: Kemal Gözler
Düzeltilme: Güher Ulu ve Ayşe Aslı Yücesoy
Eleştirileriniz İçin: kgozler@hotmail.com
Kitabın Web Sayfası: www.idare.gen.tr/mihg.html

Baskı: Star Ajans Ltd. Şti. Alaaddinbey Mah., 634. Sokak, NİLTİM, 2. Bölge,
Ayaz Plaza no 24, Nilüfer - BURSA Tel: 0224 249 23 20 *Sertifika No:* 15366

Dağıtım: Ekin Basım Yayın Dağıtım, Şehreküstü Mahallesi, Cumhuriyet Caddesi,
Durak Sokak No 2, Osmangazi- BURSA, Tel: 223 04 37; Fax: 0224-223 41 12
E-mail: info@ekinyayinevi.com; *Online Satış:* www.ekinyayinevi.com
Sertifika No: 0607-16-008681

Önerilen Kütüphane Tasnif Numaraları
Library of Congress: KKK2720.G69 2018 veya JS6953.G69 2018
Dewey: 342.09 GÖZ 2018 veya 352.14 GÖZ 2018

KORSAN YAYINCILARA VE FOTOKOPİCİLERE UYARI: 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 71'inci maddesi, bir kitabı, hak sahibi kişinin yazılı izni olmaksızın, herhangi bir şekilde (fotokopi dahil) çoğaltmaları, dağıtmaları, satanları, her türlü işaret, ses veya görüntü nakline yarayan araçlarla umuma iletenleri, ticari amaçla satın alanları, elinde bulunduran ya da depolayanları bir yıldan beş yıla kadar hapis veya adli para cezasıyla cezalandırmaktadır.

OKUYUCULARA UYARI: Elinizde tuttuğunuz kitap, kağıt ve mürekkepten ibaret değildir. Yazarının alın terinin ürünüdür. Keza bu kitabın ortaya çıkmasında yazarının yanında, musahhah, grafiker, matbaacı, yayıncı gibi daha pek çok kişinin emeği vardır. Bir kitabın korsan baskısı veya fotokopi yoluyla çoğaltılması, başta yazar olmak üzere, bu kitabın ortaya çıkması için çalışan pek çok kişinin emeğinin çalınması anlamına gelir. **Korsan veya fotokopi kitap satın alarak emek hırsızlığına ortak olmayınız!** Lütfen bu kitabın korsan veya fotokopi nüshalarını satanları yayınevine (0224 223 04 37) veya yazara (kgozler@hotmail.com) bildiriniz. Bandrolsüz nüshalar veya bandrol numarası arka kapakta belirtilen bandrol seri numaralarını tutmayan kitaplar korsandır.

Bir kitabın fiyatı ile o kitabın korsanının veya fotokopisinin fiyatını karşılaştırmamak gerekir. Bir kitabın fiyatı, kağıt ve baskı giderinin yanında, telif hakkı, dizgi ve grafiker ücreti, yayıncı, dağıtımçı payı, vergiler gibi kalemlerden oluşmaktadır. Korsan yayıncının veya fotokopinin ise kağıt ve mürekkepten başka bir gideri yoktur.

Bir kitabın kağıt değeri ile o kitabın emek değeri arasında nasıl bir fark olduğunu anlamanız için size şunu yapmanızı tavsiye ederiz: Bu kitabın sonunda yer alan dizini yapmaya çalışınız. Bunun için kitabı baştan sona ciddi bir şekilde okumanız, dizin girdisi olabilecek ortalama 500 adet kavramı tespit etmeniz, bunların kitapta kaçınıcı sayfalarda geçtiğini yanlarına yazmanız, sonra da bunları alfabetik olarak sıralamanız gerekmektedir. Böylece bu kitabın beş sayfadan oluşan dizini siz yapmış olacaksınız. Bu iş için en az beş gün çalışmanız gerekir. Bunu *word* programında girdi işaretleme yoluyla yapsanız da değişen bir şey olmaz. Ancak sizin harcadığınız bu yedi günlük emeği, bu kitabın dizin bölümünü yedi saniyede fotokopi ettirerek bir başkası gasp edebilmektedir.

Bir kitaptan yazar telif ücreti alamıyor, yayıncı kitaba yatırdığı parayı çıkaramıyorsa, o kitabın yeni baskı yapma ihtimali yoktur. Keza yazdığı kitaptan telif alamayan bir yazardan başka bir kitap yazmasını beklemek gerçekçi değildir. Eğer üniversite ders kitabı yazarları, bir gün kitap yazmaktan vazgeçerlerse, bundan en büyük zararı üniversite öğrencileri görür. Korsan veya fotokopi kitap alan öğrencilerin şunu çok iyi bilmesi gerekir: *Bütün öğrencilerin korsan veya fotokopi kitap aldığı gün Türkiye'de yeni bir ders kitabı yayınlanmayacaktır ve o zaman bu öğrenciler fotokopi ettirecek kitap da bulmayacaklardır.* **Korsan baskı ve fotokopi, kitabı öldürmek üzere. Haberiniz olsun!**

Kemal Gözler

MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNA GİRİŞ

Birinci Baskı

UYARI.- Mahallî idareler hukuku alanında yazılmış iki kitabımız vardır. Birincisi 520 sayfa uzunluğunda *Mahallî İdareler Hukuku* başlığını taşımaktadır. İkincisi ise 352 sayfa uzunluğunda olan *Mahallî İdareler Hukukuna Giriş* başlıklı elinizde tuttuğunuz bu kitaptır. Bu ikinci kitap birinci kitabın özetidir. Bu iki kitabın başlığı birbirine benzemektedir. O nedenle kitaplar zikredilirken başlıklarının tam olarak belirtilmesinde yarar vardır.

Çalışmamıza atıf yapmayı arzu eden yazarlara *Mahallî İdareler Hukukuna Giriş* başlıklı özet kitabımıza değil, *Mahallî İdareler Hukuku* başlıklı kitabımıza atıf yapmaları tavsiye olunur. Zira “Giriş” başlıklı bu kitabımızda bazı noktalarda, pedagojik nedenlerle veya yer yokluğundan konunun teknik ayrıntılarına fazla girilmemiş, doktrindeki görüşler üzerinde çok durulmamış ve yargı içtihatları yeterince incelenmemiştir.

KISALTMALAR:

CAA: *Cour administrative d'appel* (İstinaf İdare Mahkemesi).

CE: *Conseil d'État* (Fransız Danıştay).

CGCT: *Code général des collectivités territoriales* (Mahallî İdareler Genel Kanunu).

Loi NOTRe (NOTRe Kanunu): *Loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République* (7 Ağustos 2015 tarih ve 2015-991 sayılı Cumhuriyetin Yeni Mülkî Teşkilatı Hakkında Kanun).

TA: *Tribunal administratif*.

ÖNSÖZ

Ülkemizde siyasal bilgiler fakülteleri ile iktisadî ve idarî bilimler fakültelerinde “yerel yönetimler” isimli *dersler* vardır. Bu derslerde yerel yönetimlere ilişkin maliye, iktisat, işletme, muhasebe, felsefe, tarih, sosyoloji bilgileri veriliyorsa da, bu derslerin içeriği çok büyük ölçüde yerel yönetimlerin, yani il özel idaresi, belediye ve köylerin kuruluş ve işleyişinin açıklanmasından oluşmaktadır. Üstelik bu açıklama çoğunlukla il özel idaresi, belediye ve köylerin kuruluş ve işleyişini düzenleyen kanun hükümlerinin sadıkane bir tekrarından ibarettir.

Bu derslerde işlenen konuların büyük kısmının idare hukuku konusu olduğu söylenebilir. Keza bu fakültelerde yapılan “yerel yönetimler” dersi sınavlarına ve hatta bu fakültelerin mezunlarının girdiği KPSS ve kaymakamlık sınavı gibi meslek sınavlarında “yerel yönetimler”e ilişkin olarak sorulan sorulara bakıldığında, soruların önemli bir kısmının yerel yönetimlere ilişkin *idare hukuku* bilgilerinden çıktığı görülmektedir.

Görünen odur ki, SBF ve İİBF’lerdeki yerel yönetimler dersleri büyük ölçüde adı konulmamış bir “idare hukuku” dersidir. Eğer bu böyleyse bu derse açıkça ve dürüstçe “yerel yönetimler *hukuku*” ismi konulmalıdır. Bu yapıldıktan sonra da bu derste maliye, iktisat, işletme, muhasebe, felsefe, sosyoloji vs. bilgilerinin verilmesinden vazgeçilmeli, bu derste sadece hukukî bilgiler verilmelidir. SBF ve İİBF’lerde “yerel yönetimler *hukuku*” isimli bir ders olmasında yadırganacak bir yan yoktur; zaten bu fakültelerde pek çok hukuk dersi vardır.

Yok eğer “yerel yönetimler” dersi *bir hukuk dersi değil ise*, bu derste Anayasa ve kanun hükümlerine göre il özel idaresi, belediyeler ve köylerin kuruluş ve işleyişinin açıklanmasından vazgeçilmeli ve hukukî yaklaşım terk edilmelidir. Bu derste hangi bilim dalının bilgileri verilecekse, dersin adı ona göre konmalıdır: Yerel yönetimler maliyesi, yerel yönetimler ekonomisi, yerel yönetimler muhasebesi, yerel yönetimler sosyolojisi, yerel yönetimler tarihi gibi.

Bilim başka, bilimin konusu başkadır. Kanser başka, onkoloji başkadır. Makine başka, makine mühendisliği başkadır. Bir bilim dalının incelediği konu, o bilim dalı demek değildir. Dolayısıyla bir bilim dalı, o bilim dalının konusunu ifade eden kelimeyle tek başına isimlendirilemez. Örneğin “siyaset” diye bir bilim dalı yoktur; ama “siyaset felsefesi”, “siyaset sosyolojisi” ve “siyaset psikolojisi” diye bilim dalları vardır. “Yönetim” diye tek başına bir bilim dalı yoktur; ama “yönetim hukuku” ve “yönetim sosyolojisi” diye bilim dalları vardır. Aynı şekilde “yerel yönetimler” diye bir bilim dalı olamaz. Ama “yerel yönetimler hukuku”, “yerel yönetimler sosyolojisi”, “yerel yönetimler ekonomisi”, “yerel yönetimler tarihi” gibi bilim dalları olabilir. “Yerel yönetimler” eğer bir bilim dalıysa hangi bilimin alt dalı olduğu belirtilmeli, bu bilim dalı böyle öksüz ve yetim bırakılmamalıdır.

Ülkemizde üniversitelerde “yerel yönetimler” derslerinde okutulmak için yazılmış pek çok *ders kitabı* vardır. Bu kitapların listesi için aşağıda “bilgi kaynakları” bölümüne (s.7) bakılabilir. Orada da görüleceği gibi bu ders kitaplarının biri dışında hepsi “mahallî idareler” veya “yerel yönetimler” başlığını taşımaktadır.

Bu kitaplara bakıldığında, bunlarda yerel yönetimlere ilişkin her çeşit bilginin bulunduğu görülüyor. Bu kitaplarda hukuk, yönetim bilimi, siyaset bilimi, maliye, iktisat, işletme, muhasebe, felsefe, tarih, sosyoloji bilgileri vardır. Doğruyu söylemek gerekirse bu kitaplar, içinde sosyal bilimlerin çeşitli dallarından bilgilerin bulunduğu ve belirli bir metodolojiden uzak bir bilgi yığını görünümündedir.

Bununla birlikte “yerel yönetimler” başlıklı bu kitaplarda verilen bilgilerin büyük kısmı *hukuk bilgisidir*. Bu kitapların çok önemli bir kısmı, “il özel idareleri”, “belediyeler” ve “köyler”in kuruluş ve işleyişini düzenleyen Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin açıklanmasından oluşmaktadır. Ne var ki bu kitapların başlığında “hukuk” kelimesi geçmiyor. Başlıklarında “hukuk” kelimesi geçmiyor olsa da bu kitaplar, içeriklerinin en az yarısı itibarıyla gerçekte birer *hukuk kitabı*dır. Ama ismi konulmamış, fiilî ve gizli bir hukuk!

Eğer bu kitaplar *birer hukuk kitabıysa*, dürüst davranılmalı, içeriklerine uygun olarak bu kitapların başlığında da “hukuk” kelimesi kullanılmalı, yani bu kitaplar “yerel yönetimler *hukuku*” diye isimlendirilmelidir. Bu durumda da bu kitapların içeriğindeki hukuk dışı bilgiler çıkarılmalıdır. Hâliyle böyle kitaplar da hukukçular tarafından yazılmalıdır.

Yok eğer “yerel yönetimler” başlıklı bu kitaplar *bir hukuk kitabı değil ise*, bu kitaplardaki hukuk konuları çıkarılmalı, kanun hükümlerine dayanarak il özel idareleri, belediyeler ve köylerin kuruluş ve işleyişi incelenmemeli, bunun yerine yerel yönetimler hangi açıdan incelenecek ise, yerel yönetimlere ilişkin o bilim dalının bilgileri verilmelidir. Hâliyle bu durumda da bu kitaplara, konu hangi bilim dalı açısından incelenmiş ise, o bilim dalını gösterir şekilde başlıklar konulmalıdır. Yerel yönetimler ekonomisi, yerel yönetimler sosyolojisi, yerel yönetimler tarihi gibi.

Ya o, ya bu. Bunların arasında ortalama bir yol olamaz. Bunların hepsi bir arada da olamaz. Bilim kendi içinde dallara ayrılır. Her dalın kendine has bir metodu vardır. Belirli bir konu değişik bilim dalları tarafından incelenebilir. İncelenmesinde yarar da vardır. Ama bu inceleme aynı anda ve aynı yerde yapılamaz. Yerel yönetimlere hukukî açıdan, sosyolojik açıdan, iktisat açısından ve hatta felsefe açısından yaklaşılabılır. Ama bunların hepsinin ayrı ayrı kitaplarda yapılması gerekir. Yani bir “yerel yönetimler hukuku”, bir “yerel yönetimler maliyesi”, bir “yerel yönetimler ekonomisi”, bir “yerel yönetimler işletmesi”, bir “yerel yönetimler sosyolojisi” kitabı olabilir. Nitekim ülkemizde “yerel yönetimler maliyesi”, “yerel yönetimler muhasebesi” isimli ders kitapları vardır. Aynı şekilde yerel yönetimlerin münhasıran hukukî yaklaşımla incelendiği “yerel yönetimler *hukuku*” isimli ders kitaplarına da ihtiyaç vardır.

İşte elinizde tuttuğunuz “mahallî idareler hukuku” isimli bu kitap, böyle bir bakış açısıyla ve böyle bir ihtiyacı karşılamak iddiasıyla yazılmıştır.

İÇİNDEKİLER

Birinci Kısım MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN GENEL TEORİSİ

Bölüm 1 MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN BİLGİ KAYNAKLARI

I. Mevzuat	4
II. Mahkeme Kararları (İçtihat).....	5
III. Bilimsel Eserler	6
A. Genel Eserler	7
1. Türkiye	7
2. Fransa.....	8
3. ABD	8
4. Birleşik Krallık.....	9
B. Monografiler.....	9
C. Makaleler (Dergiler)	9
1. Türkiye	10
2. Fransa.....	10
IV İnternet Kaynakları	11
V. Kaynak Tarama	11

Bölüm 2 MAHALLÎ İDARELER HUKUKU

(İsmi, Yaklaşım Biçimleri, Tanımı, Konusu, Kısımları,
Diğer Hukuk Dallarıyla İlişkisi, Karmaşıklığı ve Önemi)

I. İsimlendirme Meselesi.....	12
II. Yaklaşım Biçimleri	15
III. Mahallî İdareler Hukukunun Tanımı	16
IV. Mahallî İdareler Hukukunun Konusu.....	16
V. Mahallî İdareler Hukukunun Kısımları	17
A. Mahallî İdareler Hukukunun Genel Teorisi.....	18
1. Konu Bakımından Genellik: Genel Teori, Her Tür Mahallî İdare İçin Geçerlidir .	18
2. Ülke Bakımından Genellik: Genel Teori, Sadece Türkiye İçin Değil, Pek Çok Ülke İçin Geçerlidir	19
B. Türk Mahallî İdareler Hukuku: Türkiye’de Mahallî İdareler	22
VI. Mahallî İdareler Hukuku ile Hukukun Diğer Dalları Arasındaki İlişkiler.....	23
A. Mahallî İdareler Hukukunun İdare Hukukuyla İlişkisi.....	13

B. Mahallî İdareler Hukukunun Diğer Kamu Hukuku Dallarıyla İlişkisi.....	24
C. Mahallî İdareler Hukukunun Özel Hukuk Dallarıyla İlişkisi.....	25
VII. Mahallî İdareler Hukukunun Yeniliği ve Gelişmişliği.....	25
VIII. Mahallî İdareler Hukukunun Karmaşıklığı Hakkında Eleştiriler.....	27
IX. Mahallî İdareler Hukukunun Önemi	29

Bölüm 3

MAHALLİ İDARELERLE İLGİLİ ÖN KONULAR

I. T. C. İdarî Teşkilatı Şeması	31
A. Devlet (Merkezî İdare)	33
1. Merkezî İdarenin Başkent Teşkilatı (Devletin Merkez İdaresi)	34
2. Merkezî İdarenin Taşra Teşkilatı (Devletin Mülkî İdaresi).....	35
B. Yerinden Yönetim Kuruluşları	38
1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim (Hizmet Adem-i Merkeziyeti) Kuruluşları	39
2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Mahallî Adem-i Merkeziyet) Kuruluşları	39
a) İl Özel İdaresi.....	40
b) Belediye	40
c) Köy	41
II. Yerinden Yönetim İlkesi	41
A. Genel Olarak	41
B. Yerinden Yönetim İlkesinin Tersî: Merkezden Yönetim İlkesi.....	43
1. Tanımı	43
2. Merkezden Yönetimin Özellikleri.....	44
3. Yetki Genişliği İlkesi	45
C. Yerinden Yönetimin Varlık Şartları	46
1. Kamu Tüzel Kişiliği.....	47
2. Özerklik.....	47
3. Vesayet Denetimi.....	48
D. Yerinden Yönetimin Çeşitleri.....	49
1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Mahallî Adem-i Merkeziyet): Mahallî İdareler.	49
2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim (Hizmet Adem-i Merkeziyeti): Kamu Kurumları.....	50
3. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları ile Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları Arasındaki Farklılıklar.....	51
III. Mahallî İdarelerin Varlık Sebebi: Demokrasi	53
IV. Mahallî İdare - Demokrasi İlişkisi	55
A. Mahallî İdarelerin Demokrasi Üzerindeki Olumlu Etkileri	55
B. Mahallî İdare - Kuvvetler Ayrılığı İlişkisi	56
C. Mahallî İdare - Diktatörlük Bağdaşmazlığı	57
D. Mahallî İdare - Monarşi Bağdaşmazlığı	57
E. Mahallî İdare - “Mahallî hükûmet sistemleri”	58
V. Dil Tercihimiz	58
A. “İdare” mi, “Yönetim” mi?.....	59
B. “Mahallî İdareler” mi, “Yerel Yönetimler” mi?	60

Bölüm 4

MAHALLÎ İDARE KAVRAMI

I. İnsan Topluluğu Unsuru	65
II. Toprak Unsuru.....	68
III. Kamu Tüzel Kişiliği Unsuru	70
IV. Özerklik Unsuru.....	72
A. Mahallî İdareler, Belli Bir İktidara Sahip Olmalıdır (Yetki Paylaşımı Şartı)	74
B. Mahallî İdare, Kendine Has Karar ve Yönetim Organlarına Sahip Olmalıdır (İdarî Özerklik Şartı)	75
C. Mahallî İdare Kendine Has Malî Kaynaklara Sahip Olmalıdır (Malî Özerklik Şartı)	76
V. Vesayet Denetimine Tabi Olma Unsuru.....	77

Bölüm 5

YERİNDEN YÖNETİM VE MAHALLÎ İDARE KAVRAMI İLE BENZER KAVRAMLARIN KARŞILAŞTIRILMASI

I. Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) - Yetki Genişliği (Adem-i Temerküz) Karşılaştırması.....	80
II. Yerinden Yönetim - Federalizm Karşılaştırması: “Mahallî İdare”- “Federe Devlet (Eyalet)” Arasındaki Farklar	82
III. Mahallî İdare - Devlet Karşılaştırması	86
A. Unsurlar Bakımından Karşılaştırma	86
1. İnsan Topluluğu Unsuru İtibarıyla Karşılaştırma	86
2. Toprak Unsuru İtibarıyla Karşılaştırma	87
3. İktidar (Egemenlik) Unsuru İtibarıyla Karşılaştırma.....	87
B. Organları bakımından Karşılaştırma.....	88
C. Kamu İdaresi Olmak Bakımından Karşılaştırma	88
IV. Mahallî İdare - Kamu Kurumu Karşılaştırması.....	89

Bölüm 6

YETKİ PAYLAŞIMI

I. Yetki Paylaşımı Yapma Yetkisi Kime aittir?	91
II. Yetki Paylaşımı neyle yapılır?.....	92
III. Yetki Paylaşımı Nasıl Yapılır? (Yetki Paylaşımının Yöntemi Nedir?)	94
A. Devletin ve Mahallî İdarelerin Yetkilerini Ayrı Ayrı Sayma Usûlü.....	94
B. Sadece Devletin veya Sadece Mahallî İdarelerin Yetkilerini Sayma Usûlü	95
1. Mahallî İdarelerin Görev ve Yetkilerinin Sayılması	96
2. Merkezî İdarenin Görev ve Yetkilerinin Sayılması.....	96
IV. Mahallî İdarelerin Yetkisinin Genelliği İlkesi.....	97
A. Anlamı.....	98
B. Teorik Temeli	98
V. Fransa’da Devlet ile Mahallî İdareler Arasında Yetki Paylaşımı	99
A. Fransa’da Devlet ile Belediyeler Arasında Yetki Paylaşımı: Belediyelerin Yetki- lerinin Genelliği İlkesi (Genel Yetki Hükmü, <i>Clause générale de compétence</i>).....	100

1. Tanımı	100
2. Pozitif Hukukî Değeri	100
3. Genel Yetki Hükümünün Uygulanma Koşulu: “Mahallî İdarenin İşleri” ve “Mahallî Kamu Yararı (<i>Intérêt public local</i>)” Kavramları	101
B. Fransa’da Devlet ile İl ve Bölge İdareleri Arasındaki Yetki Paylaşımı: İl ve Bölgelerin Yetkilerinin Özelliği İlkesi	102
VI. Türkiye’de Merkezî İdare ile Mahallî İdareler Arasında Yetki Paylaşımı	103
A. Anayasayla Yapılan Yetki Paylaşımı: “Mahallî Müşterek İhtiyaçları Karşılama” Yetkisi Mahallî İdarelere Aittir (m.127/1).....	103
B. Kanunla Yapılan Yetki Paylaşımı.....	104
VII. Mahallî İdarelerin Kendi Arasında Yetki Paylaşımı ve Bunların Arasında Ortaya Çıkabilecek Yetki Uyuşmazlıklarının Çözümü	105
A. İl Özel İdareleri ile İl Özel İdareleri, Belediyeler ile Belediyeler, Köyler ile Köyler ve Belediyeler ile Köyler Arasındaki Yetki Paylaşımı	105
B. İl Özel İdareleri ile Belediyeler ve Köyler Arasındaki Yetki Paylaşımı ve Bunların Arasında Ortaya Çıkan Yetki Uyuşmazlıklarının Çözümü.....	107
C. Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki Yetki Paylaşımı ve Bunların Arasında Ortaya Çıkan Yetki Uyuşmazlıklarının Çözümü ..	108
VIII. İdeali Ne? Mahallî İdareler Arasında Yetki Paylaşımı Nasıl Yapılmalı? Subzidiyarite İlkesi.....	109
A. Sorunun Sunumu	109
B. Subzidiyarite İlkesi	111
Subzidiyarite İlkesinin Türkiye’de Pozitif Temeli Var mı?	115
Fransa’da Subzidiyarite İlkesi.....	116
IX. Birden Fazla Mahallî İdareyi İlgilendiren Konularda Yetki Paylaşımı	117

Bölüm 7

KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ İLKESİ

I. Genel Olarak Kişilik Kavramı	118
A. Gerçek Kişiler	119
B. Tüzel Kişiler	119
1. Özel Hukuk Tüzel Kişileri	119
2. Kamu Hukuku Tüzel Kişileri	120
C. Kamu Tüzel Kişileri ile Özel Hukuk Tüzel Kişileri Arasındaki Bazı Farklılıklar	120
II. kamu tüzel kişileri	121
A. Devlet	121
B. Diğer Kamu Tüzel Kişileri	122
C. Devlet ile Diğer Kamu Tüzel Kişilerinin Karşılıklı Durumları	123
III. Kamu Tüzel Kişiliğinin Belirlenmesi (Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Hukuk Tüzel Kişilerinden Ayrılması Sorunu)	125
A. Anayasayla veya Kanunla Nitelendirme	125
1. Anayasayla Nitelendirme	126
2. Kanunla Nitelendirme	126
B. Anayasayla veya Kanunla Nitelendirme Yoksa	127

1. Birinci Şart: Tüzel Kişi, Kanunla veya Kanunun Verdiği Yetkiyle İdare Tarafından Kurulmuş Olmalıdır	128
2. İkinci Şart: Tüzel Kişi Bazı Kamu Gücü Ayrıcalık veya Yükümlülükleriyle Donatılmış Olmalıdır.....	130
IV. Kamu Tüzel Kişiliği Şartlarının Örnekler Üzerinde Uygulanması	132
V. Kamu Tüzel kişiliği Konusunda Çeşitli Uyarılar	133
VI. “ <i>Sui Generis</i> Tüzel Kişiler”, “Atipik Kamu Tüzel Kişileri”, “Melez Tüzel Kişiler” Olabilir mi?	134
VII. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olan ve Olmayan Teşkilâtlar	135
VIII. Kamu Tüzel Kişilerinin Türleri	135
A. Merkezden Yönetim - Yerinden Yönetim Kamu Tüzel Kişileri Ayrımı	135
B. Kamu İdareleri - Kamu Kurumları Ayrımı	136
Aralarındaki Farklılıklar.....	136
IX. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmanın Sonuçları	138
A. Tüzel Kişiliğe Sahip Olmanın Sonuçları	139
B. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmanın Sonuçları.....	140

Bölüm 8

MAHALLÎ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ

I. Özerkliğin Şartları.....	141
A. Yetki Paylaşımı Şartı.....	142
B. İdarî Özerklik Şartı: Mahallî İdare, Kendine Has Karar Ve Yönetim Organlarına Sahip Olmalıdır	142
B. Malî Özerklik Şartı: Mahallî İdare Kendine Has Malî Kaynaklara Sahip Olmalıdır	146
1. Türkiye’de Mahallî İdarelerin Malî Özerkliği.....	147
2. Fransa’da Mahallî İdarelerin Malî Özerkliği.....	148
II. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	150
III. Anayasamızda Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesi (Madde 127)	151
IV. Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesi Mutlak Bir İlke Değildir; Vesayet Denetimi, Özerklik İlkesinin İstisnasıdır.....	153
V. Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesi Bakımından Türkiye’deki Eksiklikler.....	155
A. Valinin İl Özel İdaresinin Yürütme Organı Olması.....	155
B. Merkezî İdareye Verilen Çok Geniş Vesayet Yetkileri	156
1. İl Özel İdareleri Üzerindeki Vesayet Yetkilerinin Eleştirisi.....	156
2. Belediyeler Üzerindeki Vesayet Yetkilerinin Eleştirisi.....	158
3. Köyler Üzerindeki Vesayet Yetkilerinin Eleştirisi	159
4. Mahallî İdare Organlarının Görevden Uzaklaştırılması Konusunda Eleştiriler....	159
C. Personel Özerkliği Konusunda Eleştiriler.....	159
D. Malî Özerklik Konusunda Eleştiriler.....	160
VI. Mahallî İdarelerin Birbiri Karşısında Özerkliği	160
A. İlçe Belediyeleri Üzerinde Büyükşehir Belediyelerinin Vesayet Denetimi	161
B. Köylerin Mücavir Alan Sınırları İçine Alınması, Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesine Aykırıdır	161

Bölüm 9

VESAYET

I. Özerklik-Vesayet İlişkisi	163
II. Vesayet Kelimesi Üzerine	164
III. Vesayet Denetiminin Varlık Sebebi: İdarenin Bütünlüğü İlkesi	165
IV. Vesayetin Tanımı ve Dayanağı	166
V. İdarî Vesayet - Medenî Vesayet Karşılaştırması	168
VI. İdarî Vesayetin Özellikleri	169
A. Vesayet İlişkisi Merkezî İdare ile Mahallî İdareler Arasındaki Bir İlişkidir	169
B. Vesayet Yetkisi İstisnaî Bir Yetkidir	170
C. İdarî Vesayet Kanunla Verilir (Kanunsuz Vesayet Olmaz İlkesi)	170
D. Vesayet Yetkisi Dar Yorumlanır	172
E. Vesayet Yetkisi, Emir ve Talimat Verme Yetkisi ile Düzeltme Yetkisini Kural Olarak İçermez	174
VII. Vesayet Makamının Sahip Olduğu Yetkiler (Vesayet Yetkisinin Kapsamı)	174
A. Kişiler Üzerinde Vesayet Yetkileri.....	175
B. İşlemler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri	177
1. İptal Yetkisi.....	178
2. Onama Yetkisi.....	178
3. Kararın Yeniden Görüşülmesini İsteme Yetkisi (Geciktirici veya Zorlaştıracı Veto Yetkisi)	179
4. Yargıya Başvurma Yetkisi	181
5. Erteleme Yetkisi.....	182
6. İzin Yetkisi.....	183
VIII. Vesayet Yetkisinin İçermediği Yetkiler	183
A. Emir ve Talimat verme Yetkisi	183
B. Düzeltme (Değiştirerek Onama) Yetkisi	183
C. İkame Yetkisinin Yokluğu.....	184
IX. Hukukîlik ve Yerindelik Denetimi Açısından vesayet Yetkisi	187
A. Vesayet Denetimi Hukukîlilik Denetimini İçerir.....	188
B. Vesayet Denetimi yerindelik Denetimini İçerir mi?	188
X. Vesayet Makamının İşlemlerinin Hukukî Niteliği ve Yargısal Denetimi.....	190
XI. “Mahallî İdareler Arasında Vesayet Olmaz” İlkesi (Mahallî İdarelerin Eşitliği İlkesi)	192
A. Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki “imar denetim yetkisi” ..	194
B. Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyelerinin Bütçeleri Üzerindeki Denetim Yetkisi	195
D. Eleştirisi	195
XII. Vesayet - Hiyerarşi Karşılaştırması	196

Bölüm 10

HİYERARŞİ

I. Hiyerarşi Kavramı.....	197
II. Hiyerarşik Amir.....	198
III. Hiyerarşik Gücün Kapsamı	199

A. Kişiler Üzerinde Hiyerarşik Yetkiler.....	200
B. İşlemler Üzerinde Hiyerarşik Güç.....	201
IV. Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri	202
V. Hiyerarşi Yetkisine Tâbi Olmayanlar.....	203
VI. hiyerarşi - vesayet Karşılaştırması	204

İkinci Kısım TÜRK MAHALLÎ İDARELER HUKUKU

Bölüm 11 İL ÖZEL İDARESİ

I. Tarihsel Gelişim.....	210
A. 8 Ekim 1864 Tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi ve 7 Kasım 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi	211
B. 22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumîye-i Vilayet Nizamnamesi	212
c. 1876 Kanun-I Esasisi.....	213
D. 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumîye-i Vilayat Kanun-I Muvakkati.....	213
E. 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 Sayılı Kanun.....	215
F. 22 Şubat 2005 Tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....	215
II. Tanım, Düzenleyen Kanunlar, Kurulma, vb.....	216
A. İl Özel İdaresinin Tanımı	216
B. İl Özel İdaresi-İl Genel İdaresi Ayrımı	217
C. il Özel İdaresini Düzenleyen Kanunlar.....	217
D. il Özel İdaresinin Kurulması	218
E. İl Özel İdaresinin Anayasal Temeli	219
III. İl Özel İdaresinin Görev ve Yetkileri	219
IV. İl Genel Meclisi	221
V. İl Encümeni	225
VI. Vali	229
VII. İl Özel İdaresi Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri ve Hizmette Aksama Durumu	230
VIII. İl Özel İdaresi Teşkilât ve Personeli.....	232
IX. İl Özel İdaresinin Gelirleri ve Bütçesi.....	233

Bölüm 12 BELEDİYE İDARESİ

I. Tarihsel Gelişim.....	235
II. Sayılar, Kanunlar, Türler	239
A. Sayılar	239
B. Belediyeleri Düzenleyen Kanunlar.....	239
III. Belediyenin Tanımı	240
IV. Belediyelerin Kurulması, birleşmesi, katılması, ayrılması ve kaldırılması	242
V. Belediyelerin Görev ve Yetkileri.....	243

A. Görevleri	243
B. Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri	246
VI. Belediye Meclisi	247
A. Oluşumu: Belediye Meclisi Üyelerinin Seçimi	247
D. Belediye Meclisinin İç Yapısı ve Çalışma Düzeni	248
E. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri	249
F. Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi	250
G. belediye Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları.....	253
H. Meclisin Feshi	255
1. Görevi İhmal	255
2. Siyasî Konularda Karar Alma	255
I. Boşalan Meclisin Görevinin Yerine Getirilmesi	256
VII. Belediye Encümeni	257
A. Açıklama	257
B. Eleştiri	258
VIII. Belediye Başkanı	260
A. Seçilmesi	260
B. Belediye Başkanının Hukukî Statüsü	261
C. Görev ve Yetkileri	262
D. Belediye Başkanlığı Sıfatının Sona Ermesi.....	262
E. Belediye Başkanlığının Boşalması	263
IX. Belediye Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması.....	264
X. Belediye Teşkilatı ve Personeli	265
XI. Belediye Gelirleri ve Bütçesi	265
XII. Belediyelerin Denetimi.....	267

Bölüm 13 BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

(Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri)

I. Büyükşehir Belediyelerinin Varlık Sebebi.....	269
II. Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi.....	271
III. büyükşehir Belediyelerini Düzenleyen Kanunlar	272
IV. Büyükşehir Belediyelerinin Anayasal Dayanağı ve Anayasa Uygunluğunun Şartları. 273	
A. Büyükşehir Belediyesi Kurulacak Yer, Bir “Yerleşim Merkezi” Olmalıdır.....	274
B. Büyükşehir Belediyesi Kurulacak Yer, “Büyük” Bir Yerleşim Merkezi Olmalıdır . 274	
V. Büyükşehir Belediyesi Tanımı, Türleri ve Sınırları	275
A. Tanımı	275
B. Türleri	276
1. Büyükşehir Belediyesi	276
2. Büyükşehir İlçe Belediyesi	276
C. Sınırları.....	276
V. Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Yetkileri	278
A. Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Yetkileri	278
B. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görev ve Yetkileri.....	279
C. Ortak Görev ve Yetkiler	280

D. Yetki ve Görev Devri	280
E. Büyük Şehir Belediyeleri “İstisnaî”, İlçe Belediyeleri “Genel” Yetkilidir	281
F. Görev ve Yetki Uyuşmazlıklarının idarî Çözümü	282
G. Görev ve Yetki Uyuşmazlıklarının Yargısal Çözümü	282
VI. Büyükşehir İlçe Belediyesi Organları	284
VII. Büyükşehir Belediye Organları	285
A. Büyükşehir Belediye Meclisi	285
B. Büyükşehir Belediye Encümeni	288
C. Büyükşehir Belediye Başkanı	289
VIII. Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilat ve Personeli	290
Büyükşehir Belediye Şirketleri	290
IX. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri ve Bütçesi	291

Bölüm 14 KÖY İDARESİ

I. Köy İdaresinin Tarihsel gelişimi	292
II. Köyün Anayasal Dayanağı	295
III. Köyün Tanımı	297
IV. Sayılar, Kurulma ve Kaldırılma	299
V. Köyün Görev ve Yetkileri	300
A. Köyün Görevleri	300
B. Yetkileri	301
B. Köyün Yetkileri	301
VI. Köy Derneği	303
VII. Köy İhtiyar Meclisi	303
A. İhtiyar meclisinin Oluşumu	304
B. İhtiyar Meclisinin İç Yapısı ve Çalışma Düzeni	305
C. İhtiyar Meclisinin Görev ve Yetkileri	305
D. İhtiyar Meclisinin Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi	305
VIII. Muhtar	306
A. Muhtarın Seçilmesi	306
B. Muhtarın Görev ve Yetkileri	306
C. Muhtarın Devlet Memuru Gibi İşlem Görmesi	307
D. Muhtarın Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi	307
E. Muhtarın Görevinin Sona Ermesi	307
F. Köy Muhtarının ve İhtiyar Meclisi Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması Kararlarının Yargısal Denetimi	309
G. Köy İhtiyar Meclisi Üyelerinin ve Köy Muhtarının İl veya İlçe İdare Kurulu Tarafından Görevden Alınması Usûlü Anayasaya Aykırı mıdır?	310
IX. Köy Personeli	311
A. Köy Korucusu	311
B. Köy İmamı	312
C. Köy Kâtibi	312
D. Köy Muallimi	312
X. Köy Bütçesi ve Gelirleri	313

Bölüm 15

MAHALLÎ KAMU KURUMLARI

I. Ön Bilgi: Genel Olarak Kamu Kurumları	315
II. Mahallî Kamu Kurumlarının Tanımı	316
A. Mahallî Kamu Kurumları Birer Tüzel Kişidir (Tüzel Kişilik İlkesi)	317
B. Mahallî Kurumları Birer Kamu Tüzel Kişisidir (Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi)	318
C. Mahallî Kamu Kurumları Bir Mahallî İdareye Bağlıdır (Vesayet Denetimine Tabidir) (Bağlılık İlkesi)	319
D. Mahallî Kamu Kurumları Özerktirler (Özerklik İlkesi)	320
E. Mahallî Kamu Kurumları Birer Uzmanlık Kuruluşudur (Uzmanlık İlkesi)	322
F. Mahallî Kamu Kurumları Bağlı Bulundukları Mahallî İdarenin Sınırları İçerisinde Faaliyette Bulunabilirler (Mahallilik İlkesi)	323
III. Türkiye’de Mahallî Kamu Kurumlarının Çeşitleri	324
A. Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdareleri	324
B. İETT ve EGO	325
C. İl özel idaresi ve Belediye Şirketleri	327
1. İl Özel İdaresi ve Belediye Şirketleri, Kamu Tüzel Kişisi mi, Yoksa Özel Hukuk Tüzel Kişisi midirler?	328
2. İl Özel İdaresi ve Belediye Şirketleri, Birer Mahallî Kamu Kurumudurlar	333
Mahallî İdare Birlikleri	334

Bölüm 16

MAHALLE, MAHALLÎ İDARE BİRLİKLERİ ve BÖLGESEL KAMU KURUMLARI

I. Mahalle	335
II. Mahallî İdare Birlikleri	337
A. Genel Olarak	337
B. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	338
C. Sulama Birlikleri	339
III. Bölgesel Kamu Kurumları Üzerine Bir Not	340
A. GAP Bölge Kalkınma İdaresi	341
B. Kalkınma Ajansları	341
C. Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi ve Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma Projesi İdaresi Başkanlıkları ...	343
Bibliyografya	344
Dizin	347
Yazarın Özgeçmişi ve Yayın Listesi	352

SUNUŞ

Kitabımız iki kısımdan oluşmaktadır. “Mahallî İdareler Hukukunun Genel Teorisi” başlığı taşıyan *Birinci Kısımda*, sırasıyla, mahallî idareler hukukunun bilgi kaynakları, mahallî idarelerle ilgili bazı ön konular ve çeşitli kavramlar, mahallî idareler hukukunun ismi, yaklaşım biçimleri, tanımı, konusu, kısımları, diğer hukuk dallarıyla ilişkisi ve önemi, mahallî idare kavramı, mahallî idare kavramı ile benzer kavramlar arasındaki farklar, merkezî idare ile mahallî idareler ve keza mahallî idarelerin kendi arasında yetki paylaşımı, yerel yönetim ilkesi, kamu tüzel kişiliği ilkesi, hiyerarşi ilkesi ve vesayet ilkesi gibi mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişine hâkim olan temel ilkeler görülecektir.

“Türk Mahallî İdareler Hukuku” başlığını taşıyan *İkinci Kısımda* ise sırasıyla il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi, köy, mahallî kamu kurumları ve mahallî idare birlikleri gibi diğer konular incelenecektir.

Her iki kısım kendi içinde bölümlere ayrılmıştır. Biz bölümleri her kısımda birden başlatarak numaralandırmak yerine, ilk bölümden itibaren ardışık bir şekilde numaralandırmayı tercih ettik. Buna göre plânımız şu şekilde olacaktır:

BİRİNCİ KISIM: MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN GENEL TEORİSİ

Bölüm 1: Bilgi Kaynakları

Bölüm 2: Mahallî İdareler Hukuku: İsmi, Yaklaşım Biçimleri, Tanımı, Konusu, Kısımları, Diğer Hukuk Dallarıyla İlişkisi ve Önemi

Bölüm 3: Ön Konular

Bölüm 4: Mahallî İdare Kavramı

Bölüm 5: Mahallî İdare Kavramı ile Benzer Kavramların Karşılaştırılması

Bölüm 6: Yetki Paylaşımı

Bölüm 7: Kamu Tüzel Kişiliği

Bölüm 8: Özerklik

Bölüm 9: Vesayet

Bölüm 10: Hiyerarşi

İKİNCİ KISIM: TÜRK MAHALLÎ İDARELER HUKUKU

Bölüm 11: İl Özel İdaresi

Bölüm 12: Belediye

Bölüm 13: Büyükşehir Belediyesi

Bölüm 14: Köy

Bölüm 15: Mahallî Kamu Kurumları

Bölüm 16: Mahalle, Mahallî İdare Birlikleri, Bölgesel Kamu Kurumları

Birinci Kısım

MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN GENEL TEORİSİ

Mahallî idareler hukukunun genel teorisi, mahallî idareler hukukunun, mahallî idareleri belirli bir tür mahallî idareye özgü olmaksızın ve belirli bir ülkenin pozitif hukuk kurallarına bağlı olmaksızın genel olarak inceleyen kısmıdır. Yani mahallî idareler hukukunun genel teorisi, hem inceleme konusu bakımından, hem de konunun incelendiği ülke bakımından *geneldir*.

Birinci olarak mahallî idareler hukukunun genel teorisi, *inceleme konusu bakımından geneldir*. Yani genel teori alanında yapılan açıklamalar, sadece il özel idaresi, belediye veya köy gibi belirli bir tür mahallî idare için değil, bütün mahallî idareler için geçerlidir. Örneğin mahallî idare kavramının tanımlayıcı unsurları, sadece belediyeler için değil, il özel idaresi ve köyler için de geçerlidir. Merkezî idare ile mahallî idareler arasında yetki paylaşımı konusundaki esaslar, sadece belirli tür bir mahallî idare ile devlet arasındaki yetki paylaşımı için değil, bütün türler için geçerlidir. Merkezî idare ile il özel idaresi arasında geçerli olan yetki paylaşımı esasları, merkezî idare ile köy arasındaki yetki paylaşımı için de geçerlidir. Yine yerinden yönetim ilkesi, kamu tüzel kişiliği kavramı, vesayet ilkesi gibi kavram ve ilkeler sadece belediyeler için değil, türü ne olursa olsun bütün mahallî idareler için geçerli olan kavram ve ilkelerdir.

Özetle il özel idaresi, belediye ve köy gibi çeşitli mahallî idareler, pek çok bakımdan birbirinden farklı bir hukukî rejime tabidir. Ancak bunların tâbi olduğu genel ve ortak bir hukukî rejim de vardır. İşte bu genel ve ortak hukukî rejimin incelenmesi, mahallî idareler hukukunun genel teorisi alanına girer.

İkinci olarak, mahallî idareler hukukunun genel teorisi, *ülke bakımından da geneldir*. Mahallî idareler hukukunun genel teorisi, mahallî idareleri belirli bir ülkenin pozitif hukuk kurallarına bağlı olmaksızın genel olarak inceler. Dolayısıyla yaptığı açıklamalar, sadece belirli bir ülke için değil, birbirine benzer devlet ve hukuk sistemleri olan birden fazla ülke için geçerli olur. Örneğin aşağıda mahallî idare kavramı, merkezî idare ile mahallî idareler arasında ve mahallî idarelerin kendi arasında yetki paylaşımı, yerinden yönetim ilkesi, kamu tüzel kişiliği kavramı, vesayet ilkesi gibi konularda yaptığımız açıklamalar ve ulaştığımız sonuçlar,

sadece Türkiye için değil, benzer hukuk sistemlerine sahip, yani kara Avrupası hukuk sisteminde bulunan diğer üniter devletler için de genel olarak geçerlidir. Bu ülkelerin hepsinde “mahallî idare” kavramı benzer şekilde tanımlanır; merkezî idare ile mahallî idareler arasında yetki paylaşımı benzer yöntemlerle yapılır; bu ülkelerin hepsinde mahallî idareler kamu tüzel kişiliğine sahiptir ve hepsinin üzerinde merkezî idarenin vesayet denetimi bulunur.

Bu ülkelerde kabul edilen pozitif çözümler içerik olarak birbirinden az çok farklı olabilir; ama bu çözümlerin cevap verdiği sorunlar bu ülkelerde aşağı yukarı aynı sorunlardır ve bu sorunların çözümünde kullanılan genel kavram, metot ve argümanlar birbirinin aynısıdır, ya da birbirine çok benzerler ve her hâlükârda aynı fonksiyonu ifa ederler. Dolayısıyla mahallî idareler hukukunun genel teorisi kısmında yapılan açıklamalar, sadece Türkiye için değil, benzer sisteme sahip ülkeler için de genel olarak geçerli olan açıklamalardır.

Bu kitabın birinci kısmı, “mahallî idareler hukukunun genel teorisi” başlığını taşımakta olup bu kısımdaki bütün bölümlerde “genel teori” konuları incelenmektedir.

Elinizde tuttuğunuz bu kitap, ilk on bölümü itibarıyla bir genel teori kitabıdır. Kitabın bu kısmında, mahallî idarelerin sadece belirli bir türü için değil, her bir türü için ve keza sadece Türkiye için değil, benzer hukuk sistemleri için de geçerli olan genel bilgiler verilmektedir.

Bu kısımda, mahallî idareler hukukuna giriş niteliğinde, önce mahallî idareler hukukunun bilgi kaynakları, sonra mahallî idarelerle ilgili bazı ön konular ve çeşitli kavramlar, daha sonra da mahallî idareler hukukunun ismi, yaklaşım biçimleri, tanımı, konusu, diğer hukuk dallarıyla ilişkisi ve önemi, mahallî idare kavramının tanımı, unsurları, mahallî idare kavramıyla benzer kavramlar arasındaki farklar, merkezî idare ile mahallî idareler ve mahallî idarelerin kendi arasında yetki paylaşımı, yerinden yönetim ilkesi, kamu tüzel kişiliği, vesayet ve hiyerarşi ilkeleri gibi konular incelenecektir. Bu kısmın plânı şu şekilde olacaktır.

PLÂN:

Bölüm 1: Bilgi Kaynakları

Bölüm 2: Mahallî İdareler Hukuku: İsmi, Yaklaşım Biçimleri, Tanımı, Konusu, Kısımları, Diğer Hukuk Dallarıyla İlişkisi ve Önemi

Bölüm 3: Ön Konular

Bölüm 4: Mahallî İdare Kavramı

Bölüm 5: Mahallî İdare Kavramı ile Benzer Kavramların Karşılaştırılması

Bölüm 6: Yetki Paylaşımı

Bölüm 7: Kamu Tüzel Kişiliği

Bölüm 8: Özerklik

Bölüm 9: Vesayet

Bölüm 10: Hiyerarşi

Bölüm 2

MAHALLÎ İDARELER HUKUKU

(İsmi, Yaklaşım Biçimleri, Tanımı, Konusu, Kısımları,
Diğer Hukuk Dallarıyla İlişkisi, Karmaşıklığı ve Önemi)*

Bu bölümde mahallî idareler hukukunun ismini, yaklaşım biçimlerini, tanımını, konusunu, kısımlarını ve mahallî idareler hukuku ile hukukun diğer dalları arasındaki ilişkileri göreceğiz. Önce plânı verelim:

PLÂN:

- I. İsimlendirme Meselesi
- II. Yaklaşım Biçimleri
- III. Mahallî İdareler Hukukunun Tanımı
- IV. Mahallî İdareler Hukukunun Konusu
- V. Mahallî İdareler Hukukunun Kısımları
- VI. Mahallî İdareler Hukuku ile Hukukun Diğer Dalları Arasındaki İlişkiler
- VII. Mahallî İdareler Hukukunun Yeniliği ve Gelişmişliği
- VIII. Mahallî İdareler Hukukunun Karmaşıklığı Hakkında Eleştiriler
- IX. Mahallî İdareler Hukukunun Önemi

Şimdi isim meselesiyle başlayalım:

I. İSİMLENDİRME MESELESİ

Fransa’da bu hukuk dalının adı “*droit des collectivités locales*” veya “*droit des collectivités territoriales*”dır¹. Bu terimler Türkçeye “mahallî idareler hukuku” veya “yerel yönetimler hukuku” şeklinde çevrilebilir. İngiltere ve ABD’de ise bu alanda yazılmış ders kitaplarının “*local government law*” başlığını taşıdığını görüyoruz². “*Government*”ın bir anlamı “hükûmet” demek ise de buradaki anlamı “yönetim”, “idare” demektir. “*Local government law*” terimi Türkçeye “mahallî idare hukuku” veya “yerel yönetim hukuku” şeklinde çevrilebilir. Almanya’da bizde mahallî idareler hukuku kapsamında olan konuların incelendiği “*Kommunalrecht*” başlığını taşıyan kitapların olduğu görülmektedir³. Dikkat edileceği üzere, gerek Fransa’da, gerek İngiltere’de, gereke

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.12-39’dan özetlenmiştir.

1. Fransa’da bu başlıklarla yazılmış ders kitabı örnekleri için yukarıda 8’inci sayfaya bakılabilir.
2. İngiltere ve ABD’de bu başlıklarla yazılmış kitap örnekleri için yukarıda “Bilgi Kaynakları” bölümüne (s.8-9) bakılabilir.
3. Örneğin Martin Burgi, *Kommunalrecht*, C.H.Beck, 5. Baskı, 2015; Andreas Engels ve Daniel Krausnick, *Kommunalrecht*, Nomos, 2015; Max-Emanuel Geis, *Kommunalrecht*, C. H. Beck, 3. Baskı, 2013; Frank Bätge, *Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen*, C.F. Müller, 4. Baskı, 2016.

ABD’de gerekse Almanya’da bu alanda yazılmış kitapların başlığında sadece “*local government*” kelimeleri değil, aynı zamanda “*law*” kelimesi de kullanılmaktadır. Doğrusu da budur.

Türkiye’de üniversitelerde bu alanda ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora seviyelerinde zorunlu veya seçimsel olarak okutulan “*yerel yönetimler*” veya “*mahallî idareler*” isimli dersler vardır⁴. Bizim görebildiğimiz kadarıyla bir iki hukuk fakültesi okutulan seçimsel “*yerel yönetimler hukuku*” dersi dışında söz konusu derslerin isminde “*hukuk*” kelimesi geçmemekte, bu dersler sadece “*yerel yönetimler*” veya “*mahallî idareler*” ismini taşımaktadır.

Yine bu alanda yazılmış ders kitaplarının isimlerinde, biri dışında⁵ “*hukuk*” kelimesi geçmiyor. Ders kitapları sadece “*mahallî idareler*” veya “*yerel yönetimler*” başlıklarını taşıyor⁶.

Kanımızca gerek bu dersler, gerekse bu ders için yazılmış ders kitapları, “*mahallî idareler hukuku*” veya “*yerel yönetimler hukuku*” başlığını taşımaktadır. Derslerin ve ders kitaplarının isimlerinde “*hukuk*” kelimesinin konulması ihmal edilmemelidir.

Bu derslerin siyasal bilgiler fakülteleri veya iktisadî ve idarî bilimler fakültelerinde okutuluyor olmaları, bu derslerin “*hukuk*” dersi olmaları gerçeğini değiştirmez. Bir bilim dalı, okutulduğu fakülteye göre isim değiştirmez. Bir hukuk dersi, siyasal bilgiler fakültelerinde veya iktisadî ve idarî bilimler fakültelerinde okutuluyor olsa da, yine “*hukuk*” dersidir; adında “*hukuk*” kelimesi geçmelidir.

Bu iddiamız aslında yadırganacak bir iddia değildir. Türkiye’de siyasal bilgiler fakülteleri ve iktisadî ve idarî bilimler fakültelerinde zaten pek çok hukuk dersi okutulmaktadır ve bu derslerin isimlerinde de standart olarak “*hukuk*” kelimesi geçmektedir: Anayasa hukuku, idare hukuku, medenî hukuk, borçlar hukuku, ticaret hukuku gibi. Bunlara fakülte fakülte örnek vermeyi gerekli görmüyorum. Herhangi bir siyasal bilgiler fakültesi veya iktisadî ve idarî bilimler fakültesi ders programına bakılabilir. Ülkemizde ceza hukuku dersinin okutulduğu iktisadî ve idarî bilimler fakülteleri dahi vardır. Ceza hukuku dersi veren bir iktisadî ve idarî bilimler fakültesinde “*yerel yönetimler hukuku*” dersinin ismindeki hukuk kelimesinin çıkarılmasını sebebini anlamak mümkün değildir.

Vakıa şu ki, bu fakültelerde okutulan yerel yönetimler hukuku veya mahallî idareler hukuku dersi için hazırlanmış ders planlarına veya ders içeriklerine bakıldığında, bu derslerde hafta hafta işlenen konuların ezici çoğunluğunun tipik hukuk konusu olduğu görülmektedir.

4. Örnekler için bkz. Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.15.

5. Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori ve Uygulama*, Ankara, Seçkin, 2005, 887 s.

6. Örnekler için yukarıda “Bilgi Kaynakları” bölümünde (s.7) verilen kitap listesine bakınız.

Aynı şekilde bu alanda yazılmış ders kitapları incelendiğinde de konuların ezici çoğunluğunun hukuk konuları olduğu görülür. Kitapların çok büyük bir kısmında il özel idaresi, büyükşehir belediyesi ve belediyelerin organlarının kuruluş ve işleyişinin 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununa göre açıklanmasından oluşmaktadır. Üstelik bu açıklama öylesine kanuna bağlı olarak yapılmaktadır ki, bu kitaplar, mevzuata bağlılık bakımından hukuk kitaplarına taş çıkartmaktadır. Bu kitapların çok önemli bir kısmında konular, ilgili kanunun maddelerindeki hükümlerin kopyala yapıştır yönetimiyle yazılmışlardır.

Buna rağmen bu derslerin ve bu ders kitaplarının isimlerinde “hukuk” kelimesi geçmiyor. Ne var ki, bu ders çok büyük ölçüde bir “hukuk” dersi ve bu ders kitapları da yine çok büyük ölçüde birer “hukuk” ders kitabıdır. Bunun aksinin olması mümkün de değildir.

Eğer bu dersler, “hukuk” dersi değil ise ne dersidir?

Bu ders hukuk dersi değil ise, belki “maliye” dersidir. Zaten bu dersin konularından bir iki haftalık konu maliye konusudur. Mahallî idareler maliyesi fevkalade önemlidir. Zaten bu alanda bağımsız “mahallî idareler maliyesi” dersleri ve “mahallî idareler maliyesi” ders kitapları vardır. Bu derslerin olması mahallî idareler hukuku dersine olan ihtiyacı ortadan kaldırmamaktadır.

Eğer bu ders bir ekonomi dersi ise, bu derse “mahallî idareler ekonomisi”; eğer bir işletme dersi ise bu derse “mahallî idareler işletmesi”; eğer bu ders bir sosyoloji dersi ise bu derse “mahallî idareler sosyolojisi” ismi verilebilir. Ama bu tür derslerin olması da mahallî idareler hukukuna olan ihtiyacı ortadan kaldırmaz.

Eğer bu ders hukuk dersi değil ise, olsa olsa “yönetim bilimi” dersidir. O zaman bu dersin ismi “yerel yönetimler hukuku” değil, “yerel yönetimler yönetim bilimi” olmalıdır. Ama ben bu isimli ne bir ders, ne de bir ders kitabı gördüm.

Velev ki bu ders bir hukuk dersi değil, bir “yönetim bilimi” dersi ise, yönetim bilimcilerinin şu soruya cevap vermesi gerekir: Neden kitaplardaki konuların yarısından fazlası tipik hukuk konusudur; hatta neden kitaplarının önemli bir kısmı doğrudan doğruya kanunlardan yapılmış alıntılarla yazılmaktadır?

Bu ders bir hukuk dersidir. Bu dersin bir hukuk dersi olduğu tanınmalı; dersin nesebi tashih edilmelidir. Bu nedenle kanımızca, bu ders nerede ve hangi seviyede okutulursa okutulsun, ister hukuk fakültelerinde, ister siyasal bilgiler fakültelerinde, isterse iktisadî ve idarî bilimler fakültelerinde, ister ön lisans, ister lisans, isterse yüksek lisans seviyesinde olsun, dersin adı “mahallî idareler hukuku” veya “yerel yönetimler hukuku” olmalıdır. Aynı şekilde bu ders için yazılmış ders kitapları da aynı başlığı taşımalıdır.

Biz de bu sebeple kitabımıza “mahallî idareler hukuku” başlığını koyuyoruz.

“Mahallî idareler hukuku” terimi yerine “yerel yönetimler hukuku” terimi de kullanılabilir. “Mahallî idareler” ve “yerel yönetimler” aynı anlama gelir. Her iki terim de Türkçede yerleşik terimlerdir. İsteyen istediği terimi kullanabilir. Biz tercihimizi “mahallî idareler” terimi lehine yapıyoruz. Sebepleri aşağıda (s.60-61) açıklanmıştır. Bu konuda oraya bakılabilir.

II. YAKLAŞIM BİÇİMLERİ

Mahallî idarelere başta hukukî, tarihî, iktisadî, malî, felsefî, sosyolojik, olmak üzere çok değişik açılardan yaklaşılabılır. Neticede mahallî idareler insan hayatının pek çok yönünü ilgilendirir. Mahallî idare olgusunu tam anlamıyla anlamak için bu olgunun iktisadî, malî, sosyolojik ve hatta psikolojik yönleri hakkında bilgi sahibi olmak gerekir. Örneğin Türkiye’de il özel idaresi ve köylerin malî kaynaklarının yetersizliğini bilmeden bu mahallî idarelerin neden yeterince güçlü olmadıklarını anlamak mümkün değildir. Yine Türkiye’de merkezî idarenin halk nezdinde olan prestijinin sosyolojik sebeplerini gözlemlemekten merkezî idarenin neden bu kadar güçlü ve mahallî idarelerin neden bu kadar güçsüz olduğunu izah etmek zordur. Bu nedenle mahallî idarelere malî ve sosyolojik açıdan da yaklaşmak gerekir.

Mahallî idareler incelenirken kullanılabilecek, hukukî, iktisadî, malî, sosyoloji vb. değişik yaklaşımların hepsi aynı değerdedir ve bunların arasında bir çatışma ilişkisi değil, tersine tamamlayıcılık ilişkisi vardır. Ancak bu değişik yaklaşımların tek bir derste yapılabileceğini söylemek zordur. Nihayetinde bu dersi veren öğretim üyesi sadece bir bilim dalında uzmandır. Bu öğretim üyesinden aynı zamanda hukukçu, iktisatçı, sosyolog, psikolog, tarihçi, vs. olması beklenemez. Olmaya kalkarsa da ikinci sınıf bir hukukçu, ikinci sınıf bir iktisatçı, ikinci sınıf bir sosyolog, vs. olabilir.

O nedenle mahallî idareler incelenirken yöntem bağdaştırmacılığından uzak durmak, konuya sadece bir açıdan yaklaşmakta yarar vardır. Mahallî idareler hukuku dersinde hâliyle bu yaklaşım hukukî yaklaşımdan ibarettir. Altını çizerek belirtmek isteriz ki, biz, mahallî idarelerin sadece hukukî açıdan inceleyebileceğini iddia etmiyoruz. Mahallî idareler iktisadî, malî, sosyolojik vb. açılardan da incelenebilir. Ancak bunların yapılacağı yer “mahallî idareler *hukuku*” dersi ve kitapları değildir. Bunlar ayrı ayrı derslerde ve ayrı ayrı kitaplarda yapılmalıdır. En azından bir hukuk kitabında mahallî idareler ilgili ekonomik, sosyolojik, psikolojik vb. nitelikte bilgiler verilirken, bunlar bir hukuk bilgisiymiş gibi verilmemelidir. Bu tür bilgilerin verilmesinde yarar görülüorsa, bunlar bir ek bilgi, bir yan bilgi olarak verilmelidir.

Özetle biz, mahallî idareler hukuku dersinde saf hukukî yaklaşımın izlenmesi gerektiğini düşünüyoruz. Bu derste mahallî idarelerin kuruluşunu ve işleyişini düzenleyen hukuk kurallarının açıklanması yapılmalıdır.

III. MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN TANIMI

Bu kitapta mahallî idarelerin neler olduklarını ayrıntılarıyla göreceğiz. Şimdilik şunu belirtelim ki, Türkiye’de il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç çeşit “mahallî idare” vardır. Bu ön açıklamadan sonra mahallî idareler hukukunun tanımını verelim:

TANIM: *Mahallî idareler hukuku*, mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişini düzenleyen hukuk kurallarını inceleyen bir hukuk bilimi dalıdır.

Bu tanımda altı çizilmesi gereken *dört* husus vardır:

1. Mahallî idareler hukuku, *hukuk* biliminin bir dalıdır. Hukuk biliminin kendi içinde de, mahallî idareler hukuku, idare hukukunun bir alt dalı konumundadır. Dolayısıyla felsefî, sosyolojik, psikolojik, ekonomik vb. unsurlar, mahallî idareler bakımından ne kadar önemli olurlarsa olsunlar, mahallî idareler hukukunun inceleme alanına girmezler. Bu hususu biraz yukarıda gördük.

2. Mahallî idareler hukuku, doğrudan doğruya mahallî idareleri değil, mahallî idareleri düzenleyen *hukuk kurallarını* inceler. Yani mahallî idareler hukukunun konusu, mahallî idareler değil, mahallî idareleri düzenleyen hukuk kurallarıdır. Hukuk kurallarının olmadığı yerde hukuk bilimi de olmaz.

3. Mahallî idareler hukuku, her hukuk kuralını değil, sadece *mahallî idareleri düzenleyen* hukuk kurallarını inceler. Dolayısıyla mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişini düzenlemeyen hukuk kuralları, mahallî idareler hukukunun inceleme alanının dışında kalır. Örneğin merkezî idareyi, başbakanlığı, bir bakanlığı veya valiliği düzenleyen hukuk kurallarının incelenmesi mahallî idareler hukukunun inceleme alanına girmez. Mahallî idareleri doğrudan doğruya düzenlemeyen kurallar, ancak *mahallî idareleri ilgilendirdikleri ölçüde* mahallî idareler hukukunun inceleme alanına girebilir.

4. Mahallî idareler ile merkezî idare arasındaki ilişkiler mahallî idareler hukukunun inceleme alanına girer. Örneğin merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki vesayet ilişkisi, hem merkezî idare hukukunun, hem de mahallî idareler hukukunun alanına girer.

IV. MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN KONUSU

Mahallî idareler hukukunun yukarıdaki tanımını esasen bu hukuk dalının konusunun ne olduğunu da göstermektedir. Mahallî idareler hukukunun konusu, *mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişini düzenleyen hukuk kurallarıdır*. Bundan şu sonuçlar çıkar:

1. Yukarıda de belirtildiği ve aşağıda ayrıntılarıyla inceleneceği üzere Türkiye’de il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tür mahallî idare vardır. İşte mahallî idareler hukuku bu üçünü, yani il özel idaresi, belediye ve köyü inceler. Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilâtının içinde, mahallî idareler dışında,

“merkezî idare (devlet)” ve TRT, TÜBİTAK, üniversiteler, KİT’ler SGK gibi “kamu kurumları” bulunur. Bunlar mahallî idareler hukukunun inceleme sahası dışında kalır.

2. Mahallî idareler hukuku sadece il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan mahallî idareleri inceler. Bu incelemeyi hem onların *kuruluşu*, hem de *işleyişi* açısından yapar. Diğer bir ifadeyle mahallî idareler hukuku, mahallî idareleri hem organik, hem de fonksiyonel açıdan inceler.

3. Mahallî idareler hukuku, mahallî idareler arasında kurulan, “mahallî idare birlikleri”, “köylere hizmet götürme birlikleri” ve “sulama birlikleri” gibi birlikleri de inceler.

4. Mahallî idareler hukuku, mahallî idareler arasındaki ilişkileri de inceler. Örneğin büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin incelenmesi mahallî idareler hukukunun inceleme alanına girer.

5. Merkezî idare, yani devlet tüzel kişiliği ile mahallî idareler arasındaki ilişkiler, mahallî idareler hukukunun inceleme alanına girer. Örneğin valinin belediye üzerinde, kaymakamın köy üzerindeki vesayet yetkilerinin incelenmesi, mahallî idareler hukukunun inceleme alanına girer.

6. Kamu kurumları prensip olarak mahallî idareler hukukunun konusu dışında kalır. Ama mahallî idarelere bağlı İSKİ, ASKİ, BUSKİ, İETT, EGO gibi kanunla kurulmuş kamu kurumlarını ve belediyeler tarafından kurulmuş İstanbul Halk Ekmek A.Ş., Hamidiye A.Ş., İDO A.Ş., İGDAŞ A.Ş., İSFALT A.Ş., KİPTAŞ A.Ş., BURULAŞ, BEŞAŞ gibi belediye şirketlerini ve keza bunlar ile bunların bağlı bulunduğu belediyeler arasındaki ilişkileri incelemek hâliyle mahallî idareler hukukunun konusuna girer.

V. MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN KISIMLARI

Mahallî idareler hukuku “mahallî idareler hukukunun genel teorisi” ve “Türk mahallî idareler hukuku” olmak üzere iki kısma ayrılır.

Türkiye’de borçlar hukuku ve ceza hukuku gibi bazı hukuk dalları kendi içinde genel kısım ve özel kısım şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bu ayırmadan esinlenerek mahallî idareler hukukunun birinci kısmına “mahallî idareler hukukunun genel kısmı”, ikinci kısmına da “mahallî idareler hukukunun özel kısmı” isimi verilebilir. Ancak biz bu tür bir isimlendirme yerine, anayasa hukukundaki “anayasa hukukunun genel teorisi”-“Türk anayasa hukuku” ayırımından⁷ esinlenerek birinci kısmı “mahallî idareler hukukunun genel teorisi” ve ikinci kısmı da “Türk mahallî idareler hukuku” şeklinde isimlendirmeyi uygun buluyoruz.

7. Bu ayırım için bkz.: Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Bursa, Ekin, 2011, c.I, s.44-45.

A. MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN GENEL TEORİSİ

Mahallî idareler hukukunun genel teorisi, mahallî idareler hukukunun, mahallî idareleri belirli bir tür mahallî idareye özgü olmaksızın ve belirli bir ülkenin pozitif hukuk kurallarına bağlı olmaksızın *genel olarak* inceleyen kısmıdır. Yani mahallî idareler hukukunun genelliği, hem inceleme *konusu*, hem de konunun içinde yer aldığı *ülke* bakımındandır. Şöyle:

1. Konu Bakımından Genellik: Genel Teori, Her Tür Mahallî İdare İçin Geçerlidir

Mahallî idareler hukukunun genel teorisi, mahallî idareleri, belirli bir tür mahallî idareye özgü olmaksızın genel olarak inceler.

Aşağıda ayrıca açıklayacağımız gibi, bir ülkede tek tür değil, birden fazla tür mahallî idare vardır. Örneğin, aşağıda göreceğimiz gibi, Türkiye’de il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tür; Fransa’da da bölge, il ve belediye olmak üzere üç tür mahallî idare vardır. İşte mahallî idareler hukukunun genel teorisi kısmında yapılan açıklamalar, bu mahallî idarelerin de biri için değil, bütünü için genel olarak geçerli olan açıklamalardır.

Örneğin aşağıda Dördüncü Bölümde inceleyeceğimiz *mahallî idare kavramının unsurları*, sadece belediye için değil, il özel idaresi ve köyler için de geçerlidir. Bir topluluğun, il özel idaresi olmak için de, belediye olmak için de, köy olmak içinde bu şartları taşıması gerekir. Bunlar türü ne olursa olsun, mahallî idarelerin “mahallî idare” olmak için taşımak zorunda olduğu *ortak* şartlardır.

Kitabımızın Beşinci Bölümde göreceğimiz yerinden yönetim ve mahallî idare kavramlarının benzer kavramlar ile *karşılaştırılması* konusundaki bilgiler, her tür mahallî idare için geçerli olan genel bilgilerdir.

Kitabımızın Altıncı Bölümde göreceğimiz merkezî idare ile mahallî idareler arasında *yetki paylaşımı* konusundaki esaslar, sadece belirli tür bir mahallî idare ile devlet arasındaki yetki paylaşımı konusunda geçerli değildir; bütün türler için geçerlidir. Merkezî idare ile il özel idaresi arasında geçerli olan yetki paylaşımı esasları, merkezî idare ile köy arasındaki yetki paylaşımı için de geçerlidir.

Kitabımızın Yedinci Bölümde inceleyeceğimiz *yerinden yönetim ilkesi*, belirli bir tür mahallî idare için değil, bütün mahallî idareler (il özel idaresi, belediye, köy) için geçerli olan genel bir ilkedir.

Kitabımızın Sekizinci Bölümde ele alacağımız *kamu tüzel kişiliği kavramı* da bütün mahallî idareler için geçerlidir. İl özel idaresi, belediyeler ve köyler, hepsi birer kamu tüzel kişisidir. Kamu tüzel kişiliğinin şartları ve tanımı konusundaki bilgiler birer genel teori bilgisidir.

Dokuzuncu Bölümde inceleyeceğimiz *vesayet ilkesi*, her bir mahallî idare-nin kendi içinde geçerli olan bir ilkedir.

Yine Onuncu Bölümde göreceğimiz *hiyerarşi ilkesi*, sadece il özel idaresi, belediye veya köy gibi belirli tür bir mahallî idare için değil, türü ne olursa olsun bütün mahallî idareler için geçerli olan bir ilkedir. Bir idare vesayet denetimine tâbi olmaz ise, mahallî idare olmaktan çıkar.

Özetle il özel idaresi, belediye ve köy gibi çeşitli mahallî idareler, pek çok bakımdan birbirinden farklı bir hukukî rejime tabidir. Ancak bunların tâbi olduğu genel ve ortak bir hukukî rejim de vardır. İşte bu ortak ve genel hukukî rejim, mahallî idareler hukukunun genel teorisini oluşturur.

Elinizde tuttuğunuz bu kitap, ilk dokuz bölümü itibarıyla bir genel teori kitabıdır. Mahallî idarelerin sadece belirli bir türü için değil, her biri türü için genel olarak geçerli olan genel bilgiler vermektedir.

2. Ülke Bakımından Genellik: Genel Teori, Sadece Türkiye İçin Değil, Pek Çok Ülke İçin Geçerlidir

Mahallî idareler hukukunun genel teorisi, mahallî idareleri belirli bir ülkenin pozitif hukuk kurallarına bağlı olmaksızın *genel olarak* inceler. Yani mahallî idareler hukukunun genelliği, sadece inceleme konusu bakımından değil, aynı zamanda bu konunun kendisine referansla incelendiği hukuk düzeni bakımından da geçerlidir.

Mahallî idareler hukukunun genel teorisi, incelediği konuyu, münhasıran belirli bir ülkenin pozitif hukuk kurallarına referansla açıklamaz. Değişik ülkelerin mahallî idarelere ilişkin hukuk kurallarını veri olarak alır; onların ortak özelliklerinden hareketle genel teorik açıklamalarda bulunur. Bu açıklamalar da mahiyeti gereği, sadece belirli bir ülke için değil, birbirine benzer devlet ve hukuk sistemleri olan birden fazla ülkede geçerli olur.

Örneğin aşağıda Dördüncü Bölümde inceleyeceğimiz *mahallî idare kavramı* konusunda yaptığımız açıklamalar ve ulaştığımız sonuçlar, sadece Türkiye için değil, benzer, devlet ve hukuk sistemlerine sahip kara Avrupası hukuk sistemini tatbik eden, Fransa, Yunanistan, İtalya ve İspanya gibi diğer üniter devletlerde de ana hatlarıyla geçerlidirler. Mesela bir kuruluşun “mahallî idare” olarak nitelendirilebilmesi için sahip olması gereken insan topluluğu, toprak (*territoire*), kamu tüzel kişiliği, idarî özerklik ve vesayete tabi olma gibi asgari unsurlar, sadece Türkiye’deki mahallî idareler için değil, bütün kara Avrupası hukuk sistemini tatbik eden üniter devletlerdeki mahallî idareler için geçerli olan unsurlardır.

Kitabımızın Beşinci Bölümde göreceğimiz *yerinden yönetim ve mahallî idare kavramlarının benzer kavramlar ile karşılaştırılması* konusundaki bilgiler, sadece Türkiye için değil, pek çok ülke için geçerli olan genel bilgilerdir.

Kitabımızın Altıncı Bölümde tartışacağımız merkezî idare ile mahallî idareler ve mahallî idarelerin kendi arasında *yetki paylaşımı* sorunu, çok tipik bir şekilde mahallî idareler hukukunun genel teorisi konusudur. Bu sorun, sadece Türkiye’de değil, merkezî idare-mahallî idare ayrımının olduğu herhangi bir devlette kaçınılmaz olarak ortaya çıkan bir sorundur. Aynı şekilde birden fazla tür mahallî idarenin bulunduğu her ülkede, mahallî idarelerin kendi arasında da yetki paylaşımı sorunu ortaya çıkar. İşte yetki paylaşımının hangi yöntemle çözümleneceği sorunu tamamiyla bir genel teori sorunudur.

Aşağıda göreceğimiz gibi yetkiler, içerik olarak ülkeden ülkeye çok farklı şekilde paylaştırılrsa da, yetki paylaştırmanın sadece iki yöntemi vardır. Ya merkezî idareye ve mahallî idarelere verilen yetkiler iki ayrı listede sayılır; ya da sadece merkezî idarenin yetkileri sayılır ve geri kalan yetkiler, yani bakiye yetkiler mahallî idarelere bırakılır; ya da bunun tersi yapılır; yani mahallî idarelerin yetkileri sayılır ve bakiye yetkiler merkezî idareye bırakılır. Bu iki yöntem, yetki paylaşımında bütün ülkeler için geçerli olan iki yöntemdir.

Aynı şekilde yetki paylaşımı yapılırken kullanılan kavramlar, içerik olarak ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir de çok benzer ve tamamiyla aynı fonksiyonu ifa eden kavramlardır. Örneğin Fransa’da yetki paylaşımında kullanılan “mahallî işler (*affaires locales*)” veya “mahallî kamu yararı (*intérêt public local*)” kavramı, sadece Fransa’da geçerli olan bir kavram değildir; yetki paylaşımının yapıldığı başka ülkelerde de aynı veya benzer kavramlar bulunur. Örneğin Türkiye’de kullanılan “mahallî müşterek ihtiyaç” kavramı Fransa’da kullanılan “mahallî kamu yararı (*intérêt public local*)” kavramının bir karşılığıdır.

Kitabımızın Yedinci Bölümde ele alacağımız *kamu tüzel kişiliği kavramı* da mahallî idareler hukukunun genel teorisi kısmına girer. Zira, kara Avrupası hukuk sisteminde tüzel kişiliği olmayan bir mahallî topluluğun kendine has bir varlığa sahip olması ve yetki kullanması mümkün değildir. Roma hukuku kaynaklı hukukların hemen hemen hepsinde kişilik, tüzel kişilik ve kamu tüzel kişiliği şartları birbirine çok benzer şekilde tanımlanır.

Kitabımızın “Özerklik İlkesi” başlıklı Sekizinci Bölümde tartışacağımız idarî ve malî özerklik gibi pek çok sorun, sadece belirli bir ülke için değil, pek çok ülke için geçerlidir. Bu sorun hakkında açıklanan kavram ve ilkeler çok tipik olarak mahallî idareler hukukunun genel teorisi alanında bulunan kavram ve ilkelerdir.

Yine Dokuzuncu Bölümde inceleyeceğimiz *vesayet* ve Onuncu Bölümde göreceğimiz *hiyerarşi* konularında yaptığımız açıklamalar ve ulaştığımız sonuçlar, kara Avrupası hukuk sisteminde üniter devlet sistemine sahip her ülkede geçerli olan sonuçlardır.

Bu ülkelerde kabul edilen pozitif hukuk çözümleri birbirinden az çok farklı olabilir; ama bunların ilgili olarak sorunlar aşağı yukarı aynı sorunlardır ve bu

sorunların çözümünde kullanılan genel kavram, metot ve argümanlar birbirinin aynısıdır, ya da birbirine çok benzerler ve her hâlükârda aynı fonksiyonu ifa ederler. Dolayısıyla mahallî idareler hukukunun genel teorisi kısmında yapılan açıklamalar, sadece Türkiye için değil, benzer sisteme sahip ülkeler için de genel olarak geçerli olan açıklamalardır.

Mahallî idareler hukukunun genel teorisi kısmında yapılan açıklamalar teorik ve geneldir; ama söz konusu teorik ve genel açıklamaların, hukuk dışı, sosyolojik, psikolojik, felsefî nitelikte açıklamalar olduğu sanılmamalıdır. Zira “genel teori”, başka bir şeyin değil, mahallî idareler *hukukunun* genel teorisidir. Mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişine ilişkin kavramlaştırma ve teorileştirme yapılırken, mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişini düzenleyen çeşitli ülkelerde yürürlükte olan pozitif hukuk kuralları görmezden gelinmemektedir; onlar bir veri olarak alınmaktadır. “Genel teori”, soyut olarak düşünülmüş bir teori değil, tersine çeşitli ülkelerin pozitif hukuk kurallarının gözlem ve tahlilinden çıkarılan bir teordir. Açıkçası “genel teori” bizim veya bir başka kişi tarafından icat edilmiş “teori” değil, kara Avrupası hukuk sistemine mensup üniter devletlerde yürürlükte olan pozitif hukuk kurallarının gözlemlenmesinden çıkan bir teordir; yani pozitif hukuktan kaynaklanan bir teordir

Kitabımızın “Mahallî İdareler Hukukunun Genel Teorisi” başlıklı birinci kısmında açıklanan kavram ve ilkelerin pozitif hukuk dayanağının olup olmadığı, var ise bu dayanağın ne olduğu daima tartışılmıştır. Pek çok durumda incelenen kavram ve ilkeye ilişkin Türk ve Fransız Anayasalarından ve kanunlarından örnekler verilmiştir. Örneklerin Türk ve Fransız hukuklarından seçilmesinin *üç nedeni* vardır: Birinci neden işin kendinden kaynaklanan bir sebeptir: Bu kitap Türk okuyucusu için yazılmıştır. İkinci sebep, tarihsel bir sebeptir: Türk mahallî idareler hukuku tarihsel olarak Fransız mahallî idareler hukuku kaynaklıdır. Üçüncü sebep ise kişiseldir: Bu kitabın yazarının bildiği hukuklar, Türk ve Fransız hukuklarıdır.

Burada son olarak belirtelim ki, mahallî idareler hukukunun genel teorisi kısmında yapılan açıklamalar, geçerliliğini zaman içinde kaybetmez. Devlet ve hukuk sistemlerinde büyük değişiklikler olmadıkça, bu kısımda geliştirilen kavramlar, ileri sürülen ilkeler ve kullanılan argümanlar, yıllar sonra da değerlerini korurlar. Örneğin Türkiye, üniter devletten federal devlet sistemine ve Kara Avrupası hukuk sisteminden Anglo-Sakson hukuk sistemine geçmedikçe, bu kitabın “Mahallî İdareler Hukukunun Genel Teorisi” başlıklı Birinci Kısımında yapılan açıklamalar, gelecek yıllarda da geçerli kalacaktır. (Oysa kitabın “Türk Mahallî İdareler Hukuku” başlıklı İkinci Kısımında yapılan açıklamaları her yıl değişen mevzuata göre güncellemek gerekecektir).

B. TÜRK MAHALLÎ İDARELER HUKUKU: TÜRKİYE’DE MAHALLÎ İDARELER

Mahallî idareler hukukunun ikinci kısmında Türkiye’deki mahallî idareler, yani il özel idaresi, belediyeler ve köyler incelenir. Bu kısma “mahallî idareler hukukunun özel kısmı” ismi de verilebilir. Ama biz “Türk mahallî idareler hukuku” ismini vermeyi tercih ediyoruz.

Bu kısımda münhasıran Türkiye’de mahallî idarelerin, yani il özel idaresi, belediye ve köylerin kuruluş ve işleyişi incelenir. Bu nedenle bu kısma daha somut olarak “Türkiye’de mahallî idareler” ismi de verilebilirdi. Ancak biz, yukarıda (s.14-15) açıkladığımız sebeplerle, başlıkta “hukuk” kelimesinin geçmesini tercih ettik.

Nasıl mahallî idareler hukukunun genel teorisi iki değişik anlamda genel ise, Türk mahallî idareler hukuku da iki değişik anlamda özeldir: Bir kere, Türk mahallî idareler hukuku, adı üstünde sadece Türkiye’ye has açıklamalar yapar; mahallî idareleri Türk pozitif hukukuna göre inceler. İkinci olarak, Türk mahallî idareler hukuku, mahallî idarelerin bütünü için genel olarak geçerli olan açıklamalar yapmaz; tek tek mahallî idarelere, yani il özel idaresine, belediyeye ve köye ilişkin açıklamalar yapar.

Bu kitabın “Türk Mahallî İdareler Hukuku” başlığını taşıyan ikinci kısmı, Türk mahallî idareler hukuku alanına giren konulardan oluşmaktadır.

Mahallî idareler hukukunun genel teorisi ve Türk mahallî idareler hukuku ayrımını aşağıdaki gibi bir şema yardımıyla özetleyebiliriz:



**KUTU 2.1: “KURUMSAL MAHALLÎ İDARELER HUKUKU” -
“MADDÎ MAHALLÎ İDARELER HUKUKU” AYRIMI**

Fransa’da bazı kitaplarda mahallî idareler hukuku kendi içinde “kurumsal mahallî idareler hukuku (*droit institutionnel des collectivités territoriales*)” - “maddî mahallî idareler hukuku (*droit matériel des collectivités territoriales*)” olarak ikiye ayrılmaktadır⁸.

Kurumsal mahallî idareler hukuku, mahallî idareler hukukunun, mahallî idarelerin organlarının kuruluş ve işleyişini düzenleyen hukuk kurallarını inceleyen kısmıdır. Bu kısımda genellikle, türlerine göre mahallî idarelerin karar ve yönetim organlarının yapısı, bunlarda görev alan kişilerin seçim usûlleri, bu organların çalışma usûlleri incelenmektedir. Örneğin belediye meclisinin kimlerden oluştuğu, üyelerinin nasıl seçildiği, nasıl toplandığı, nasıl karar aldığı, kararlarının nasıl kesinleştiği gibi konuların incelenmesi kurumsal mahallî idareler hukukunun alanına girer.

Maddî mahallî idareler hukuku, mahallî idareler hukukunun, mahallî idarelerin faaliyetlerini, görev ve yetkilerini düzenleyen hukuk kurallarını inceleyen kısmıdır. Bu kısımda mahallî idarelerin bireysel ve düzenleyici işlemleri, sözleşmeleri, mahallî kamu hizmetleri, mahallî kolluk, mahallî kamu malları, mahallî kamu görevlileri, mahallî idarelerin sorumluluğu ve denetimi gibi konular incelenmektedir. Örneğin mahallî idarelerin sorumlu olduğu bir kamu hizmetini hangi usûlle, emanet usûlüyle mi, kamu kurumu usûlüyle mi, imtiyaz usûlüyle mi işleteceği ve bunların her birine uygulanacak kural ve ilkelerin ne olduğu konusu bir maddî mahallî idareler hukuku konusudur.

Bizim elinizde tuttuğunuz bu kitabımız, bir kurumsal mahallî idareler hukuku kitabıdır. Kitabımızda mahallî idarelerin faaliyetlerinin tâbi olduğu hukukî rejim incelenmemektedir. Nitekim kitabımızda mahallî idarelerin bireysel ve düzenleyici işlemlerine, sözleşmelerine, mahallî idarelerin sorumlu oldukları kamu hizmetlerinin işletiliş usûllerine, mahallî idarelerin kolluk yetkilerine, mahallî idarelerin personelinin hukukî rejimine, mahallî idarelerin mallarına, mahallî idarelerin sorumluluğuna ve mahallî idarelerin yargısal denetimine tahsis edilmiş bölümler yoktur.

VI. MAHALLÎ İDARELER HUKUKU İLE HUKUKUN DİĞER DALLARI ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Mahallî idareler hukuku, adı üstünde, bir hukuk dalı olup idare hukukunun bir alt dalı konumundadır. Dolayısıyla mahallî idareler hukuku, bir yandan idare hukukuyla, öte yandan hukukun diğer dallarıyla yakın ilişkiler içindedir. Şimdi bu ilişkileri kısaca görelim:

A. MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN İDARE HUKUKUYLA İLİŞKİSİ

Türkiye’de üniversitelerde okutulan “idare hukuku” dersi esas itibarıyla bir “genel idare hukuku” dersi, diğer bir ifadeyle “idare hukukunun genel esasları” dersidir. Üniversitelerde hepsi ayrıca okutulmasa da idare hukukunun pek çok alt dalı vardır: İdarî teşkilat hukuku, idarî işlemler hukuku, idarî sözleşmeler hukuku, kamu hizmeti hukuku, kolluk hukuku, kamu görevlileri hukuku, kamu malları hukuku gibi. Keza idare hukukunun çeşitli alanlara uygulaması niteliğinde olan eğitim idaresi hukuku, sağlık idaresi hukuku, imar hukuku, orman

8. Örneğin Faure’un *Droit des collectivités territoriales* isimi kitabı kendi içinde “kurumsal mahallî idareler hukuku (*droit institutionnel des collectivités territoriales*)” (s.81-427) ve “maddî mahallî idareler hukuku (*droit matériel des collectivités territoriales*)” (s.429-720) şeklinde ikiye ayrılmaktadır.

hukuku, bayındırlık hukuku, gümrük hukuku, turizm hukuku, ekonomik kamu hukuku gibi hukuk dalları da vardır. Malî hukuk ve vergi hukuku dahi aslında idare hukukunun bir alt dalı konumundadır. Bu açıdan bir “genel idare hukuku (*droit administratif général*)”nun, bir de “özel idare hukukları (*droits administratifs spéciaux*)”nın⁹ olduğunu söyleyebiliriz. Bu sonuncusuna “idare hukukunun alt dalları” ismi de verilebilir. Mahallî idareler hukuku da işte idare hukukunun alt dalı niteliğinde bir huktur.

Hatta mahallî idareler hukukunun, idare hukukunun bir dalı olan “idarî teşkilat hukuku”nun bir alt dalı olduğunu da söyleyebiliriz. Zira mahallî idareler idarî teşkilâtın içinde yer alır; onun bir kısmını oluşturur. T. C. idarî teşkilatı, aşağıda (s.33 vd.) açıklanacağı üzere merkezî idare ve yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrılır. Yerinden yönetim kuruluşları da kendi içinde yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere ikiye ayrılır. İşte mahallî idareler hukuku, idarî teşkilât hukukun yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının kuruluş ve işleyişini inceleyen kısmıdır.

Bu şu anlama gelir ki idarî teşkilat hukukunun temel kavram ve ilkeleri, mahallî idareler hukuku için de geçerlidir. Örneğin tüzel kişilik ilkesi, yerinden yönetim ilkesi, idarenin bütünlüğü ilkesi (hiyerarşi ve vesayet ilkeleri), mahallî idareler hukukunda da geçerli olan ilkelerdir.

Aynı şekilde idare hukukunun genel kavram, ilke ve kuralları mahallî idareler hukukunda da geçerlidir. İdarî işlem teorisi, mahallî idarelerin işlemleri için de geçerlidir. Kamu hizmeti teorisi mahallî idarelerin yürüttüğü kamu hizmetleri için de geçerlidir. Genel idare hukukunda geçerli olan kolluk, kamu malları, kamu görevlileri teorileri yine mahallî idareler kolluğu, mahallî idarelerin malları, mahallî idarelerin personeli için de geçerlidir. Keza idarenin sorumluluğu teorisi, mahallî idarelerin sorumluluğu için de geçerlidir. Nihayet idarî yargı teorisi bütünüyle mahallî idarelerin işlemlerinin yargısal denetimi için de geçerlidir.

B. MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN DİĞER KAMU HUKUKU DALLARIYLA İLİŞKİSİ

Mahallî idareler hukuku, idare hukukunun bir alt dalıdır. İdare hukuku da kamu hukukunun bir alt dalıdır. Kamu hukukunun anayasa hukuku, vergi hukuku gibi diğer dalları da vardır. Mahallî idareler hukuku bu alt dallarla da yakından ilişkilidir.

1. Anayasa Hukukuyla İlişkisi.- Mahallî idareler hukuku, anayasa hukukuyla yakın ilişkiler içindedir. Mahallî idarelere hâkim olan ve ileride göreceğimiz pek çok ilke doğrudan doğruya Anayasamız tarafından öngörülmüş ve güvence altına alınmıştır. Keza yerel yönetim organlarındaki pek çok görevli

9. Bu ayırım için bkz.: Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2009, s.106-109.

seçim yoluyla işbaşına gelir. Bunların seçilmesi anayasa hukukunu ilgilendiren konulardır.

KUTU 2.2: Mahallî Anayasa Hukuku.- Fransa'da 28 Mart 2003 tarihli Anayasa değişikliğiyle mahallî idarelerle ilgili "adem-i merkeziyet (*décentralisation*)", "serbest idare (*libre administration*)", "kattımlı demokrasi (*démocratie participative*)", "kendine has yetkiler (*compétences propres*)"e ve "özerk malî kaynaklar (*ressources autonomes*)"a gibi temel ilkeler kabul edilmiştir. Bu ilkeler artık Fransa'da anayasal düzeyde ilkelerdir. Fransa'da zaman zaman "mahallî anayasa hukuku (*droit constitutionnel local*)"ndan veya "mahallî idareler anayasa hukuku (*droit constitutionnel des collectivités territoriales*)"ndan bahsedilmektedir. Örneğin bkz.: Adré Roux, *Droit constitutionnel local*, Paris, Economica, Droit Poche, 1995, 112 s.; Michel Verpeaux, "Avant-Propos", *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12 (Dossier: Le droit constitutionnel des collectivités territoriales), Mayıs 2002; Gilles J. Guglielmi ve Julien Martin (Ed.), *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales: Aspects de droit public comparé*, (Colloque organisé le 16 mai 2014), Berger-Levrault, Coll. "Au fil du débat", 2015, 266 s.

2. Malî Hukukla İlişkisi.- Mahallî idareler, üstlendikleri faaliyetleri yürütebilmek için paraya ihtiyaç duyarlar. Keza bunların gelir ve giderlerini gösteren bir bütçeye ihtiyaçları vardır. Bunlar malî hukukun konusuna girer. Mahallî idareler hukuku, mahallî idarelerin gelirleri, giderleri ve bütçesi itibarıyla malî hukukla iç içedir. Zaten üniversitelerde "mahallî idareler maliyesi" isimli dersler ve ders kitapları vardır.

C. MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN ÖZEL HUKUK DALLARIYLA İLİŞKİSİ

Mahallî idareler hukuku sadece kamu hukuku dallarıyla değil, özel hukuk dallarıyla da ilişkilidir. Bir kere, mahallî idareler, sadece kamu hukukunda değil, özel hukukta da bir tüzel kişi olarak kabul edilir ve tüzel kişilik sıfatından kaynaklanan hak ve yetkilere sahiptir. Örneğin özel hukuk sözleşmesi akdedebilir; adliye mahkemeleri huzurunda davacı ve davalı olabilir. Diğer yandan mahallî idarelerin özel malları özel hukuka tâbidir. Bu mallar itibarıyla mahallî idareler, prensip olarak, bir özel hukuk tüzel kişisi gibi işleme tâbi tutulurlar. Bu nedenle medenî hukuk kurallarının, borçlar hukuku kurallarının, ticaret hukuku kurallarının mahallî idarelere de uygulanması mümkündür.

KUTU 2.3: Kavşak Hukuk Dalı.- Gerçekten de mahallî idareler hukukunun ilişki içinde olmadığı hukuk dalı yok gibidir. Çünkü mahallî idarelerin faaliyetleri ve bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde kullanılan hukukî araçlar çok çeşitlidir. Bu nedenle Fransa'da Jean-Bernard Auby, mahallî idareler hukukunu hemen hemen bütün hukuk dallarının "kavşağında (*au carrefour*)" bir hukuk dalı olarak nitelendirmiştir¹⁰.

VII. MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN YENİLİĞİ VE GELİŞMİŞLİĞİ

Şüphesiz mahallî idarelerin inceleme konusu olan mahallî idareler yeni değil, eski kuruluşlardır. Hatta köy ve belde gibi mahallî toplulukların tarihsel

10. Jean-Bernard Auby, *Gaz. CNES*, 11 Eylül 2000, s.32'den nakleden Ferstenbert, Piet ve Quilichini, *op. cit.*, s.4.

olarak devletten bile eski oldukları söylenebilir. Dolayısıyla gerek Fransa’da, gerekse Türkiye’de, idare hukuku derslerinde her zaman mahallî idareler en azından bir haftalık ders konusu olarak işlenmiştir. Aynı şekilde idare hukuku kitaplarında da mahallî idareler konusu incelenmiştir. İdare hukuku kitaplarında mahallî idareler ya bağımsız bir bölüm, ya da “idarî teşkilat” bölümü altında önemli bir alt bölüm veya başlık olarak ele alınmıştır. Ancak mahallî idareler hukukunun üniversitelerde idare hukukundan ayrı bir ders olarak okutulması ve keza idare hukukunun kitaplarından başka ayrıca “mahallî idareler hukuku” başlıklı kitaplar yazılması, gerek Fransa’da, gerekse Türkiye’de yenidir. Şöyle:

Fransa’da üniversitelerde mahallî idareler hukuku derslerinin seçimlik ders ve yüksek lisans programı olarak 1990’larda konulduğu söylenebilir¹¹. Fransa’da mahallî idareler hukuku alanında ilk kitap, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier ve Jean-Claude Ricci tarafından *Droit des collectivités territoriales* başlığıyla 1987 yılında yayınlanmıştır¹². Bu kitap ikinci baskısını ancak 1998 yılında yapabilmıştır. Bu alanda ikinci kitap Jean-Bernard Auby ve Jean-François Auby tarafından *Droit des collectivités locales* başlığıyla 1990 yılında yayınlanmıştır¹³. Üçüncü kitap, Jacqueline Montain-Domenach’a aittir ve 1997 yılında yayınlanmıştır¹⁴. Daha sonraki yıllarda Fransa’da pek çok mahallî idareler hukuku kitabı yayınlanmıştır. Liste için yukarıda s.8’e bakılabilir.

Türkiye için de benzer şeyler gözlemlenebilir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve çeşitli iktisadî ve idarî bilimler fakültelerinde okutulan “mahallî idareler/yerel yönetimler” dersinin eski bir geçmişi olsa da, hukuk fakültelerinde okutulan “mahallî idareler hukuku” dersi oldukça yenidir ve 1990’lardan sonra konulmuştur ki, bu ders görebildiğimiz kadarıyla her yerde yoktur; olduğu yerlerde de seçimliktir.

Yine aynı şekilde Türkiye’de “mahallî idareler/yerel yönetimler” başlıklı nispeten eski tarihlere¹⁵ giden pek çok ders kitabı var ise de, yukarıda (s.14-15) eleştirdiğimiz gibi bunların “hukuk” kitabı olup olmadığı tartışmaya açıktır; kaldı ki, bunların başlıklarında da “hukuk” kelimesi geçmemektedir. Türkiye’de başlığında hukuk kelimesi geçen ilk ve tek kitap Halil Kalabalık’ın 2005

11. Kaynaklarımızda bu dersin ilk defa ne zaman konulduğuna ve mahallî idareler hukuku alanında yüksek lisans programlarının ilk defa ne zaman açıldığına ilişkin bilgi bulamadık. Ancak 2000’li yılların başlarında pek çok üniversitede mahallî idareler hukuku dersinin bulunduğu ve keza pek çok üniversitede mahallî idareler hukuku yüksek lisans programlarının olduğu, internette yapılan bir araştırmayla görülmektedir.

12. Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier ve Jean-Claude Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, 1987, 720 s.

13. Jean-Bernard Auby ve Jean-François Auby, *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, Col. Thémis, 1990, 311 s. İkinci baskısı 1998 yılında yapılmıştır.

14. Jacqueline Montain-Domenach, *Le droit des collectivités territoriales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1997, 204 s.

15. Örneğin bkz.: A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye’de Mahallî İdareler*, Ankara, TODAİE Yayını, 1964, 88 s. (İkinci Baskı, 1967, 117 s.).

yılında yayınlanan *Yerel Yönetim Hukuku* kitabıdır¹⁶. Bu kitap hakkında bütünü itibarıyla bir hukuk kitabı olup olmadığı tartışmalıdır. Bu konuda *Mahallî İdareler Hukuku* isimli kitabımızın 18’nci sayfasına bakılabilir.

Görüldüğü gibi gerek Fransa’da, gerekse Türkiye’de mahallî idareler hukuku oldukça yeni, genç bir hukuk dalıdır. Aslında bu da şaşırtıcı bir şey değildir. Çünkü mahallî idarelerin öne çıkması ve güçlenmeleri, ülkelerin gündemine gelmeleri, gerek Fransa’da, gerekse Türkiye’de 1980’lerden sonra olmuştur. Fransa’da 1982 reformundan sonra mahallî idareler güçlenmiş ve öne çıkmış, hukukta ilgi konusu hâline gelmiştir. Bu ilgi 2003 ve 2015 reformlarıyla daha da artmıştır. Türkiye için de benzer şeyler söylenebilir. 1980’lerden bu yana Türkiye’de şu ya da bu şekilde, özellikle aşırı şehirleşme nedeniyle mahallî idareler gündemdedir. Mahallî idare reformu hep tartışma konusu olmuştur. 2005 yılında da “reform” niteliğinde olup olmadıkları tartışma götürse de yeni bir İl Özel İdaresi Kanunu ve yeni bir Belediye Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Mahallî idareler hukuku oldukça genç bir hukuk dalı olsa da, kısa sürede oldukça büyük gelişmeler kat etmiştir. Yukarıda “Bilgi Kaynakları” bölümünde örnekleri görüldüğü gibi (s.8) Fransa’da bu alanda yazılmış pek çok ders kitabı vardır. Keza bu alanda çıkan dergiler ve repertuarlar bulunmaktadır (bkz. *supra*, s.10). Fransa’da mahallî idareler hukukunun, gelişmişlik ve akademik ve meslekî üretim bakımından diğer hukuk dallarından aşağı kalan bir yanı yoktur. Ve üstelik mahallî idareler hukuku bu seviyeye çok kısa bir süre içinde gelmiştir. Mahallî idareler hukukunun gelişme hızının, diğer hukuk dallarının gelişme hızından daha fazla olduğu gözlemlenebilir.

VIII. MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN KARMAŞIKLIĞI HAKKINDA ELEŞTİRİLER

Yukarıda açıkladığımız gibi mahallî idareler hukuku, hukukun pek çok dalıyla yakından ilişkilidir.

Diğer yandan tek tür mahallî idare değil, il özel idaresi, belediyeler ve köy olmak üzere üç tür mahallî idare vardır. Ayrıca belediyeler de kendi içinde normal belediyeler ve büyükşehir belediyesi olarak ikiye ayrılır. Büyükşehir belediyeleri de kendi içinde büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri olarak ikiye ayrılır. Dahası bunların her birinden yüzlerce ve hatta belediye ve köy örneğinde olduğu gibi binlerce vardır. Yine bunlar arasında kurulan mahallî idare birlikleri bulunur. Yine mahallî idareler tarafından kurulan kamu kurumları ve şirketleri de bulunmaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, mahallî idareler, değişik alanlarda faaliyette bulunmaktadır.

16. Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori ve Uygulama*, Ankara, Seçkin, 2005, 887 s.

Bu nedenlerden dolayı mahallî idareleri düzenleyen pek çok kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge, tebliğ, genelge, görüş vs. vardır. İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünün web sayfasında sadece belediyelere ilişkin 384 adet kanun listelenmiştir¹⁷. Hâliyle il özel idarelerine ve köylere ilişkin de pek çok kanun vardır. Aynı sitede belediyelere ilişkin 54 adet tüzük vardır¹⁸. Yönetmelik altı düzeyde sayısız işlem vardır. Örneğin aynı sitede belediyelere ilişkin 226 adet “görüş” bulunmaktadır¹⁹. Mahallî idareler maliyesi alanında ise muhtemelen bir liste yapılamayacak kadar sayıda kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge, özelge vs. vardır.

Dahası mahallî idareler mevzuatı günden güne de artmaktadır. Mevzuatta ki “çoğalma olgusu (*phénomène de prolifération*)” Fransa’da da vardır. Bertrand Faure, Fransa’da mahallî idarelere uygulanan 400.000 (dört yüz bin) civarında normdan bahsetmekte ve bunu “istila edici ve pahalı bir sapma (*une dérive envahissante et coûteuse*)” olarak nitelendirmektedir²⁰.

Mahallî idareler sadece mevzuat istilası altında değildir; aynı zamanda tutarsızlık ve “karmaşıklık (*complexité*)” içindedir. Mahallî idareler hukuku karışık ve zor anlaşılır bir hukuktur. Bu belli bir ölçüde normal bir şeydir. Yukarıda belirttiğimiz gibi, mahallî idareler hukuku çeşitli hukuk dallarıyla iç içedir. Neticede tutarlılık kaygısı olmayan kanun koyucunun, düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip makamların, uygulayıcıların, hakimlerin ve hatta doktrinin katkıları sonucunda, mahallî idareler hukuku çeşitli hukuk dallarının orasından burasından alınmış, çeşitli kavram, kurum, kural ve ilkelerin, çoğunlukla tutarsız bir şekilde bir arada bulunduğu, şişman ve üstelik hilkat garibesi görünümlü bir disiplin hâline gelmektedir. Bertrand Faure, haklı olarak “mahallî idareler hukukunun bir ‘disiplin canavarı (*monstre disciplinaire*)’ hâline geldiğinden” yakınılmaktadır²¹.

Mahallî idareler hukukunda çoğunlukla genel düzenlemeler değil, özel düzenlemeler; genel yetkiler değil, spesifik yetkiler söz konusudur. Birden fazla mahallî idare olunca da bunlar arasında başta yetki paylaşımı olmak üzere, hem öğrenilmesi zor, hem de öğrenilse bile çözülmesi güç sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bertrand Faure, senatör P. Girod’ya atfen şu örneği veriyor:

Fransa’da “tuzlu sular ‘bölge idaresi (*région*)’nin görev ve yetki sahasında bulunur; ama tuzlu sulardaki limanlar ‘il özel idareleri (*départements*)’nin görev ve yetki sahasına girer. Buna karşılık tatlı sulardaki (yani nehirlerde ve göllerdeki) limanlar, bölge idarelerinin görev ve yetki sahasında; ama tatlı suyla ziraat sulama il özel idarelerinin görev ve yetki sahasında bulunur. Bununla birlikte tatlı sular, tuzlu sulara karıştığında, görev ve yetki il özel idaresine aittir”²².

17. <http://www.migm.gov.tr/belediyekanunlar>

18. <http://www.migm.gov.tr/belediyeler>

19. <http://www.migm.gov.tr/gorusler>

20. Faure, *op. cit.*, s.25.

21. *Ibid.*, s.14.

22. *Ibid.*, s.522.

Mahallî idareler hukuku, bir alt dalı olduğu genel idare hukukuna göre çok daha karışık ve öğrenilmesi zor bir hukuk dalıdır. Mahallî idareler hukukunu içine düştüğü bu karışıklıktan kurtarmak; bu hukuk dalını basitleştirmek gerekir. Bunun için de bu hukuk dalının idare hukukunun bir alt dalı olduğunu unutmamak ve ortaya çıkan sorunları öncelikle idare hukukunun klasik teori ve prensipleriyle çözmeye çalışmak gerekir. Mahallî idareler hukukunun karışıklığının diğer bir sebebi, gerek merkezî idare ile mahallî idareler, gerekse mahallî idarelerin kendi arasında görev ve yetki paylaşımının genel prensipler uyarınca yapılmamasıdır. Mahallî idareler hukukunda çoğu zaman hangi mahallî idarenin yetkisinin “genel yetki (*compétence générale*)”, hangi mahallî idarenin yetkisinin “verme yetki (*compétence d’attribution*)” olduğu, gerek Türkiye’de gerekse Fransa’da tartışmaya açıktır. Yetki paylaşımı genel prensipler uyarınca açıkça yapılmalıdır. Mahallî idareler ile merkezî idare ve mahallî idarelerin kendi arasındaki yetki paylaşımı sorununu aşağıda altıncı bölümde inceleyeceğiz.

IX. MAHALLÎ İDARELER HUKUKUNUN ÖNEMİ

Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilât şeması içinde mahallî idareler en yaygın kuruluşlardır. Türkiye’de tek bir “merkezî idare (devlet)” vardır; ama Ekim 2017 itibarıyla 19.777 adet mahallî idare vardır. (Bu mahallî idarelerin 51 adedi il özel idaresi, 30 adedi büyükşehir belediyesi, 519 adedi büyükşehir ilçe belediyesi, 51 adedi il belediyesi, 400 adedi ilçe belediyesi, 397 adedi belde belediyesi ve 18.329 adedi köydür).

Hepimiz kaçınılmaz olarak bir mahallî idarenin içinde yaşıyoruz. Hatta aynı anda birden fazla mahallî idareye tabiyiz. Köyde yaşayan bir kişi, aynı zamanda bir il özel idaresinin içinde de yaşar. Bu kişi hem köy ihtiyar heyetinin kararlarına, hem de il genel meclisinin kararlarına tâbidir. Büyükşehir belediyesi olmayan bir belediyede yaşayan kişi de aynı şekilde, hem belediyeye, hem de il özel idaresine tâbidir. Büyükşehir belediyesi olan bir ilde yaşayan kişi ise, hem bir ilçe belediyesi içinde, hem de büyükşehir belediyesi içinde yaşamaktadır; hem ilçe belediyesinin, hem de büyükşehir belediyesinin kararlarına tâbi olur.

Mahallî idareler, merkezî idareye, yani devlete nazaran bireyle daha yakın, daha günlük bir ilişki içindedir. Adalet, savunma gibi pek çok merkezî idare hizmeti, pek çok kişiyi ilgilendirmez. Millî savunma hizmetine katılmamış pek çok kişi bulunur. Mahkemeye yolu düşmemiş pek çok kişi vardır. Ama köy muhtarlığına veya belediye yolu düşmemiş bir insan yoktur. Herkes kaçınılmaz olarak mahallî idarelerle ilişki içindedir.

Vatandaşların mahallî idarelerle ilişkileri mahallî idareler hukukunun inceleme alanına girer.

Türkiye’de 2017 yılı itibarıyla mahallî idarelerde belediye başkanı, muhtar, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi ve köy ihtiyar heyeti üyesi gibi mahallî idarelerde görev yapan “seçilmiş kişi”, yani bir nevi “mahallî vekil” sayısı 518.969’dur. Bunların hukukî statüsü, görev ve yetkileri, mahallî idareler hukukunun inceleme sahasına girer. Bir belediye başkanı, bir belediye meclis üyesi kendi hukukî statüsü, kendi görev ve yetkileri hakkında bilgi edinmek istiyor ise, bir mahallî idareler hukuku kitabı okumalıdır.

Yine Türkiye’de mahallî idarelerde Eylül 2017 itibarıyla 110.455 adet memur ve 11.391 adet sözleşmeli personel çalışmaktadır²³. (Mahallî idarelerde çalışan özel hukuka tâbi personel de vardır)²⁴. Bu kamu personeli her gün idare hukukunu ve özelde de mahallî idareler hukukunu uygular. Bunların mahallî idareler hukukunu bilmeye ihtiyaçları vardır.

Diğer yandan mahallî idareler her gün binlerce, yüz binlerce idarî işlem tesis ederler. Belki Türkiye’de mahallî idarelerce tesis edilen toplam idarî işlem sayısı, başbakanlık veya herhangi bir bakanlık tarafından tesis edilen işlem sayısından daha fazladır. Buna paralel olarak Türkiye’de her yıl mahallî idarelerce tesis edilen bu işlemlerin iptali istemiyle binlerce iptal davası ve yine mahallî idarelerin eylem ve işlemlerinden dolayı binlerce tam yargı davası açılır²⁵.

Vatandaşları böylesine sıkı bir şekilde saran, pek çok işlemi dava konusu olan, 500.000’den fazla seçilmiş kişinin görev yaptığı, 100.000’den fazla kamu personelinin çalıştığı mahallî idareler hakkında hukuk fakültesi, iktisadî ve idarî bilimler fakültesi ve keza meslek yüksekokulların mahallî idarelerle ilgili bölümlerde okuyan öğrencilerinin bilgi sahibi olmalarında şüphesiz ki büyük yarar vardır.

Mahallî idareler hukukunun öneminin, Avrupa’daki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de gelecekte daha da artacağı tahmin edilebilir. Çünkü yerel demokrasi anlayışının güçlenmesiyle, merkezden yönetim ilkesi karşısında yerinden yönetim ilkesi gittikçe ağırlık kazanmaktadır. Avrupa’da merkezî yönetim ilkesinin en köklü olduğu ülkelerden biri olan Fransa’da bile, yerinden yönetim (*décentralisation*) ilkesi, yirmi yıl öncesine göre bugün çok daha fazla oranda kabul görmektedir. Nitekim Fransa’da 28 Mart 2003 tarihli Anayasa değişikliğiyle Anayasanın birinci maddesine Fransız Cumhuriyetinin teşkilatının “adem-i merkezi” olduğu (“*son organisation est décentralisée*”) hükmü ilave edilmiştir. ■

23. http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/eylul2017/geneltablo_1.pdf.

24. Fransa’da mahallî idareler Türkiye’deki mahallî idarelerden çok daha yaygındır. Fransa’da merkezî idare tarafından yürütülen pek çok kamu hizmeti mahallî idarelere devredilmiştir. Türkiye’de 120.00 mahallî idarelerde çalışan kamu görevlisine karşılık, Fransa’da mahallî idarelerde çalışan 1.8 milyon kamu görevlisi vardır (Ferstenbert, Piet ve Quilichini, *op. cit.*, s.4).

25. İdarî yargıda mahallî idarelerin “davalı taraf” olduğu dava sayısı, merkezî idarenin “davalı taraf” olduğu dava sayılarını karşılaştırmak ilginç olacaktır. Biz bu konuda bir istatistiğe ulaşamadık.

Bölüm 3

MAHALLÎ İDARELERLE İLGİLİ ÖN KONULAR*

“Mahallî İdarelerle İlgili Ön Konular” başlıklı bu bölüm, Fransızların “*Chapitre introductif*” dedikleri türden, mahallî idareler hukukuna “giriş” niteliğinde bir bölümdür. Kitabımızın Birinci Bölümünü “Mahallî İdareler Hukukunun Kaynakları”na ayırdığımız için bu bölüme “Giriş” başlığını koyamadık. Keza bu bölüme “Bölüm 3: Giriş” şeklinde bir başlık atmak da hoş olmazdı.

Bu bölümde sırasıyla, T.C. idarî teşkilâtı şemasını, yerinden yönetim ilkesini, mahallî idarelerin varlık sebebini, mahallî idareler ile demokrasi arasındaki ilişkileri ve nihayet bu kitapta kullandığımız dil konusunda tercihimizi açıklayacağız.

Önce bu bölümün plânını verelim:

PLÂN:

- I. T. C. İdarî Teşkilâtı Şeması
- II. Yerinden Yönetim İlkesi
- III. Mahallî İdarelerin Varlık Sebebi: Demokrasi
- IV. Mahallî İdare - Demokrasi İlişkisi
- V. Dil Tercihimiz

Şimdi bu plân dahilinde konuyu incelemeye başlayalım.

I. T. C. İDARÎ TEŞKİLATI ŞEMASI

Bu kitapta mahallî idareler incelenirken sadece “mahallî idare” kavramı değil, sık sık “devlet”, “merkezî idare”, “merkezî idarenin başkent teşkilatı”, “merkezî idarenin taşra teşkilatı”, “yerinden yönetim kuruluşları” “yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları”, “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları”, “kamu kurumları” gibi çeşitli kavramları kullanmak zorunda kalacağız. Bu nedenle bu kavramları, derinlemesine olmasa da az çok bilmeye ihtiyacımız vardır¹. Keza mahallî idareler, tek başına varlıklar değil, büyük bir de-

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.40-62’den özetlenmiştir.

1. Gerçi bu kavramların hepsi idare hukuku derslerinde öğretilen kavramlardır. Üniversite ders programlarında “mahallî idareler hukuku” dersinin, “idare hukuku” dersinden sonraki dönemlere veya sonraki yıllara konulması gerekir. Keza mahallî idareler hukuku dersini alacak öğrencilerin daha önceden idare hukuku dersini başarmış olmaları gerekir. Yani idare hukuku dersi mahallî idareler hukuku dersinin ön koşulu olmalıdır. Ne var ki, üniversitelerde dersler arasında çoğunlukla böyle bir ön koşul ilişkisi yoktur. O nedenle esasen idare hukuku ders kitaplarında incelenen bu kavramları bu ders kitabında da kısaca görmekte yarar vardır.

kişileri tarafından yürütülmesidir. Diğer bir ifadeyle, “yerinden yönetim (*ademi merkezîyet*) ilkesi”, merkezden yönetim ilkesinin tersine, kamu hizmetlerinden bir bölümünün merkezî idare teşkilâtı (devlet tüzel kişiliği) ve hiyerarşisi dışında yer alan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini öngören bir ilkedir²³.

TANIM “Yerinden yönetim”, bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir.

Anayasal Tanınma.- Anayasamızın 123’üncü maddesinin 2’nci fıkrası, “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve *yerinden yönetim* esaslarına dayanır” demektedir. Diğer yandan, Anayasamızın “mahallî idareler”in düzenlendiği 127’nci maddesinin ikinci fıkrası da açıkça “*mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir*” demektedir. Bu iki hükme bakarak, “yerinden yönetim ilkesi”nin, Türkiye’de anayasal temele sahip olduğunu, bu ilkenin Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilâtına hâkim olan bir “anayasal ilke” olduğunu söyleyebiliriz.

Türkiye’de yerinden yönetim ilkesinin anayasal dayanağa sahip olması, bu ilkenin yasama organını da bağladığı anlamına gelir. Dolayısıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi, “*mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri*”ne ilişkin bir düzenleme yaparken, “yerinden yönetim ilkesine” aykırı bir düzenleme yapamaz. Yaparsa bu düzenleme anayasaya aykırı olur ve dava konusu olması durumunda Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilir.

Görüldüğü gibi Anayasa “yerinden yönetim” ilkesine büyük önem vermiş ve onu kanun koyucuyu dahi bağlayan bir ilke hâline getirmiştir. Bununla birlikte Anayasamız “yerinden yönetim ilkesi”nin ne olduğunu tanımlamamıştır. Zaten bir anayasanın ve keza bir kanunun kullandığı kavram ve ilkeleri tanımlamak gibi bir görevi yoktur. Bu kavram ve ilkeler doktrin tarafından tanımlanır ve uyuşmazlık söz konusu olursa da bunların anlamı konusunda o uyuşmazlık ile ilgili nihaî olarak karar verme yetkisi, sahip mahkemeye (örneğin Anayasa Mahkemesine veya Danıştaya) ait olur.

Görüldüğü gibi doktrinin “yerinden yönetim ilkesi”nin ne olduğunu ayrıntılarıyla açıklamasında büyük yarar vardır.

KUTU 3.5: Terminoloji Meselesi.- “Yerinden yönetim” ilkesi denen ilkenin Fransızcası “*décentralisation* (desantralizasyon okunur)”dur. Baştaki “*dé*” öneki yokluk ifade eder. “*Décentralisation*”, “yerinden yönetim” demek değil, “*centralisation* yokluğu”, yani “merkeziyet yokluğu” demektir. O hâlde, “*décentralisation*” kelimesi “yerinden yönetim” olarak Türkçeye çevrilemez. “*Décentralisation*”u eskiler doğru olarak Türkçeye “*ademi merkezîyet*” olarak çevirmişlerdi. Buradaki “*adem*” (a kısa okunur) “yokluk” anlamına gelmektedir.

Gerek Anayasamız (m.123/2) gerekse doktrin, “yerinden yönetim” terimini kullanmaktadır. Mukbil Özyörük’ün isabetle belirttiği gibi bu tabir yanıltır. Zira “yer”, coğrafi bir kavramdır; mekân ifade eder. Bu itibarla, belediye gibi mahallî idareleri anlatmaya elverişlidir. Ancak “*ademi merkezîyet*” sisteminin bir de “hizmet yönünden” olan bir çeşidi vardır. Bu tür *ademi merkezîyet*

2. Merkezden yönetimde tek karar ve yönetim organı vardır. Keza merkezden yönetimde tek bir malvarlığı, tek bir bütçe vardır. Yerinden yönetimde ise, her yerinden yönetim kuruluşunun ayrı bir karar ve yönetim organı vardır, keza ayrı bir malvarlığı, ayrı bir bütçesi ve vardır.

3. Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik olan devlet egemendir; bir başka tüzel kişiye bağlı değildir; onun üzerinde bir başka tüzel kişinin denetimi olmaz; devletin kendi içindeki birimler arasında ise hiyerarşi ilişkisi vardır. Yerinden yönetim de ise yerinden yönetim kuruluşları egemen değildir; bunlar üzerinde devletin vesayet denetimi vardır.

TABLO 3.1: Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetimin Karşılıklı Özellikleri

ÖZELLİK	MERKEZDEN YÖNETİM	YERİNDEN YÖNETİM
Tüzel Kişilik	Tek Tüzel Kişilik (Devlet)	Her kuruluşunun ayrı bir tüzel kişiliği var.
Karar ve Yönetim Organları, Bütçe ve Malvarlığı	Tek	Her kuruluşunun ayrı birer karar ve yönetim organı, malvarlığı ve bütçesi vardır.
Bağımsızlık-Denetim	Bağımsızdır. Kendi içinde hiyerarşi vardır.	Merkezî idarenin vesayet denetimine tabidir.

D. YERİNDEN YÖNETİMİN ÇEŞİTLERİ

Yerinden yönetimin, yani adem-i merkeziyetin, “yer (*territoire*)” ve “hizmet (*service*)” yönünden yerinden yönetim olmak üzere iki türü vardır.

1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Mahallî Adem-i Merkeziyet): Mahallî İdareler

“Yer yönünden yerinden yönetim (*décentralisation territoriale*)”e, “yer yönünden adem-i merkeziyet”, “yerel yerinden yönetim” veya “mahallî adem-i merkeziyet” de denir.

Eskiden beri mekân olarak bir arada yaşayan insanlar, başta güvenlik olmak üzere, bir arada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını bizzat kendileri gidermeye çalışmışlardır⁵². Tarihsel olarak, şehir, kasaba ve köylerde oturan insanlar, bu müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendi kendilerine örgütlenmiş, çeşitli teşkilâtlar, çeşitli kurullar kurmuşlardır. Merkezî idare (devlet) de, kendisinden önce ortaya çıkmış bu köy, kasaba ve şehir teşkilâtlarını birer kamu tüzel kişisi olarak tanımış, onların eskiden beri yürüttükleri kamu hizmetlerini yine yürütmeye devam etmelerine izin vermiştir.

Günümüzde de belli bir şehirde veya kasabada veya köyde yaşayan insanların salt o yörede yaşamaktan doğan ihtiyaçlarının merkezî idare (devlet) tarafından tüm ülkede aynı şekilde karşılanmaya çalışılması hem gereksiz hem de isabetsiz olarak görülmektedir⁵³.

52. Özyörük, *op. cit.*, s.161.

53. Özyörük, *op. cit.*, s.162; Günday, *op. cit.*, s.62.

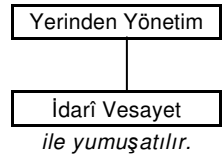
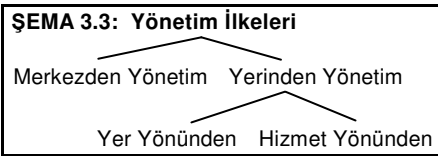
ları sadece ve sadece kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyet gösterebilirler. Zira hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının varoluş sebebi belirli bir amacın gerçekleşmesini sağlamaktan ibarettir. Bu kuruluşlara bu amaçla kamu gücü ayrıcalıkları tanınmıştır. Bu amaç dışında bir başka amacın gerçekleşmesi için faaliyette bulunmaları varlık nedenleriyle bağdaşmaz. Örneğin bir üniversitenin kuruluş amacı, bilimsel araştırma yapmak ve yükseköğrenim hizmetlerini yürütmektir. O hâlde, bir üniversite istese de lise eğitimi veremez veya ticarî nitelikte faaliyetlerde bulunamaz. Arazisi ve binaları çok elverişli olsa bile otelcilik hizmeti veremez. Aynı şekilde, örneğin bir baro, bir tabipler odası da lise açamaz; çünkü bunlara kamu tüzel kişiliği ve dolayısıyla kamu gücü, lise açmaları için değil, özgüledikleri amacın gerçekleşmesi (meslek mensuplarının disiplinini sağlamak vs.) için verilmiştir.

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasındaki farkları bir tablo yardımıyla şu şekilde gösterebiliriz:

TABLO 3.2: Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları ile Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları Arasında Karşılaştırma

	Yer Yönünden Yerinden Yönetim	Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim
1. Neye Tüzel Kişilik Tanınıyor?	İnsanlara	Hizmete
2. Yapıları	Kişi Topluluğu	Mal Topluluğu
3. Organlarının Göreve Gelişi	Seçimle	Atamayla
4. Faaliyet Konuları	Genel Yetkili	Uzmanlık İlkesi

ÖZET.- Yönetim ilkeleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrılır. Yerinden yönetim ilkesi de yer ve hizmet yönünden yerinden yönetim olarak ikiye ayrılır. Merkezden yönetim ilkesi yetki genişliğiyle, yerinden yönetim ilkesi ise idarî vesayetle yumuşatılır. Yetki genişliğini yukarıda (s.45) gördük. Vesayeti ise aşağıda Dokuzuncu Bölümde göreceğiz. Bu özeti şu şekilde şemalaştırabiliriz:



III. MAHALLÎ İDARELERİN VARLIK SEBEBİ: DEMOKRASİ

Literatürde mahallî idarelerin varlığını meşrulaştırmak için pek çok sebep ileri sürülmüştür. Yer yönünden yerinden yönetimin, yani mahallî idarelerin, kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azalttığı, mahallî idarelerde sorunların daha hızlı bir şekilde çözümlendiği, mahallî idarelerde hizmetlerin yerel ihtiyaçlara daha uygun bir şekilde görüldüğü gibi pek çok yararından bahsedilir. Şüphesiz bu düşüncelerde haklılık payı olabilir. Ancak bu düşünceler, hukukî düşünceler olmaktan çok, işletme bilimiyle ilgili düşüncelerdir.

alınmalıdır. Bunun yolu ise, belirli bir yerde oturan insan topluluğuna tüzel kişilik tanınması ve onların karar ve yönetim organlarının seçimle belirlenmesidir. İşte bu yapıldığında bir mahallî idare kurulmuş olur. Yani mahallî idare aslında demokrasi düşüncesinin mahallî düzeyde uygulanma tekniğidir. Demokrasi düşüncesi yerel düzeyde uygulanabilsin diye, köy, kasaba ve şehir gibi belirli yerlerde yaşayan insan topluluklarına tüzel kişilik tanınmış; yani mahallî idareler kurulmuştur. Mahallî idarelerin varlık sebebi budur.

IV. MAHALLÎ İDARE - DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Yukarıda açıkladığımız üzere mahallî idareler demokrasiyi değil, demokrasi düşüncesi mahallî idareleri yaratmıştır. Daha teknik olarak söylersek, demokrasi düşüncesi, köy, kasaba ve şehirlere devletten ayrı bir tüzel kişilik tanınmasına yol açmıştır. Ancak mahallî idareler bir kez ortaya çıktıktan sonra, mahallî idarelerin de demokrasi üzerinde geliştirici ve koruyucu etkileri olur.

A. MAHALLÎ İDARELERİN DEMOKRASİ ÜZERİNDEKİ OLUMLU ETKİLERİ

Fransız literatüründe sıklıkla mahallî idarelerin “demokrasi okulu (*école de démocratie*)” oldukları söylenir⁶³. Bu açıdan Alexis de Tocqueville’in 1835’te yazdığı şu satırlar burada zikredilmeye değerdir:

“Hür halkların gücü mahallî idarelerde bulunur. Bilimde ilkokullar neyse, hürriyette de mahallî idareler odur. Onlar hürriyeti halkın erişimine sunarlar. Halk mahallî idareler sayesinde hürriyetin barışçıl kullanımını tadar ve ondan yararlanmaya alışır”⁶⁴.

Gerçekten de mahallî idareler, halkın demokrasi eğitimine önemli katkılarda bulunur. Mahallî idare halkı, mahallî idarenin karar ve yönetim organlarına aday olarak ve keza adayları seçerek demokrasiyi öğrenir. Merkezî idarede, yani devlette halk tarafından seçilmiş kişi sayısı sınırlıdır. Örneğin Türkiye’de bu sayı 551’dir (550 milletvekili + 1 Cumhurbaşkanı). Oysa binlerce mahallî idare vardır ve bunlarda görev yapan onbinlerce ve hatta yüzbinlerce seçilmiş “seçilmiş kişi”, yani bir nevi “mahallî vekil” vardır. Örneğin Fransa’da 600.000 civarında “mahallî seçilmiş kişi (*élus locaux*)” bulunmaktadır⁶⁵. Türkiye’de de 2017 yılı itibarıyla belediye başkanı, muhtar, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi ve köy ihtiyar heyeti üyesi gibi mahallî idarelerde görev yapan

63. Örneğin Faure, *op. cit.*, s.5; Y. Jégouzo ve M. Verpeaux, “Les collectivités territoriales”, in Pascale Gonod, Fabrice Melleray ve Philippe Yolka, *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011, c.I, s.288.

64. Benim çevirim. Orijinali: “C’est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l’usage paisible et l’habituent à s’en servir”. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Pagnerre, 1848, c.1, s.94 (Première Partie, Chapitre V, i) (https://fr.wikisource.org/wiki/Livre:Alexis_de_Tocqueville_-_De_la_d%C3%A9mocratie_en_Am%C3%A9rique,_Pagnerre,_1848,_tome_1.djvu).

65. Jégouzo ve Verpeaux, *op. cit.*, s.288.

Bölüm 4

MAHALLÎ İDARE KAVRAMI*

PLÂN:

I. İnsan Topluluğu Unsuru

II. Toprak Unsuru

III. Kamu Tüzel Kişiliği Unsuru

IV. Özerklik Unsuru

V. Vesayet Denetimine Tabi Olma Unsuru

Yer yönünden yerinden yönetime, “yer yönünden adem-i merkeziyet”, “yerel yerinden yönetim” veya “mahallî adem-i merkeziyet (*décentralisation territoriale*)” de dendiğini yukarıda görmüştük. Bu tür yerinden yönetim kuruluşlarına, “mahallî idareler (*collectivités locales*)” veya “yerel yönetimler” de denir.

Türk pozitif hukukunda “mahallî idareler”in bir tanımı vardır; hem de bu tanım, normlar hiyerarşisinde en üst seviyede yer alan normda, yani Anayasada yapılmıştır. Anayasamızın 127’nci maddesinde mahallî idareler, şu şekilde tanımlanmıştır:

“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”.

Bu tanımın şu *unsurlardan* oluştuğunu söyleyebiliriz: (1) Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkı için kurulurlar. (2) Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulurlar. (3) mahallî idarelerin karar organları seçmenler tarafından seçilir. (4) Mahallî idarelerin kuruluş esasları kanunla belirlenir. (5) Mahallî idareler, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bu unsurların her biri ayrıca açılabilir. Ancak bunun yeri bu kısım, yani “mahallî idareler hukukunun genel teorisi” değildir.

Aslında Türk hukukunda “mahallî idare” kavramının tanımını bu şekilde beş unsur sayarak yapmaya dahi gerek yoktur. Zira maddenin metninde zaten mahallî idareler, *il [özel idaresi], belediye ve köy* şeklinde sayılmıştır. Türkiye’de bir kuruluşun “mahallî idare” olup olmadığı konusunda tereddüt olması küçük ihtimaldir. Velew ki bir idarenin “mahallî idare” olup olmadığı soruluyorsa, bu soruya verilecek cevap şudur: Bu idare, bir “il özel idaresi”, “belediye” veya “köy” ise bu bir mahallî idaredir.

Bununla birlikte, kitabımızın, “mahallî idareler hukukunun genel teorisi” başlıklı bu kısmında “mahallî idare” kavramını, Türk hukukuna bağlı kalmak-

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.72-88’den özetlenmiştir.

sızın genel olarak tanımlamamız gerekir. Mahallî idare kavramı nasıl tanımlanır? Bir topluluğun “mahallî idare” olarak nitelendirilebilmesi için gerekli olan asgarî unsurlar nelerdir? Bu unsurları tek tek araştırıp, araştırmanın en sonunda bu unsurların bir listesini yapmak ve daha sonra da bu unsurları içerir bir şekilde bir mahallî idare tanımı yapmak gerekir. Biz de aşağıda bunu yapacağız. Ancak pedagojik açıdan, bu araştırmaların neticesinde ulaştığımız tanımı derhal vermek ve unsurları derhal saymak ve daha sonra bunları tek tek açıklamakta yarar vardır.

Önce genel olarak mahallî idare tanımını verelim:

TANIM: *Mahallî idareler*, belli bir toprak üzerinde yaşayan insan topluluğunun oluştuğu ve merkezî idare (devlet) karşısında belli bir özerkliğe sahip, ama onun vesayetine tâbi olan kamu tüzel kişileridir.

Bu tanıma göre bir kuruluşun “mahallî idare” olarak nitelendirilebilmesi için o kuruluşun (1) insan topluluğuna, (2) toprağa, (3) kamu tüzel kişiliğine, (4) merkezî idare karşısında belli bir özerkliğe sahip olması ve (5) merkezî idarenin vesayet denetimine tâbi olması gerekir.

Bu tanıma göre, bir kuruluşun mahallî idare olarak nitelendirilebilmesi için taşınması gereken **beş tane şart** olduğunu söyleyebiliriz:

1. Bu kuruluş, bir insan topluluğundan oluşmalıdır.
2. Bu kuruluş, belli bir toprak parçası üzerinde kurulmuş olmalıdır.
3. Bu kuruluş kamu tüzel kişiliğine sahip olmalıdır.
4. Bu kuruluş, merkezî idare karşısında belli bir özerkliğe sahip olmalıdır.
5. Bu kuruluş, merkezî idarenin vesayet denetimine tâbi olmalıdır.

Bu şartların her biri, mahallî idare kavramının kurucu unsurlarıdır. Dolayısıyla mahallî idare kavramının tanımı yapılırken şart terimi değil, “unsur” terimi de kullanılabilir. “Unsur” terimi kullanarak, mahallî idare kavramının,

- (1) insan topluluğu,
- (2) toprak,
- (3) kamu tüzel kişiliği,
- (4) özerklik,
- (5) vesayet denetimi

olmak üzere toplam **beş unsurunun** bulunduğunu söyleyebiliriz.

Bu unsurların her birinin kurucu unsur olduğunu, yani bu beş unsurun kümülatif olarak aranan unsurlar olduğunu hatırlatalım. Yani bu unsurlardan herhangi biri yok ise, diğer dört unsur olsa bile ortada mahallî idare yoktur. Keza bu unsurların hepsini taşıyan bir mahallî idare zamanla bu unsurlardan sadece birini yitirse bile mahallî idare olma niteliğini yitirir.

Şimdi bu unsurları tek tek görelim:

TANIM: *Mahallî idareler*, belli bir toprak üzerinde yaşayan insan topluluğunun oluştuğu ve merkezî idare (devlet) karşısında belli bir özerkliğe sahip, ama onun ve vesayetine tâbi olan kamu tüzel kişileridir.

Böylece bölümün başında verdiğimiz tanıma tekrar ulaşmış oluyoruz. *Repetitio est mater studiorum* ilkesi uyarınca bu tanımda geçen unsurları şart olarak bir kez daha tekrarlayalım:

MAHALLİ İDARE OLMANIN ŞARTLARI

Bir kuruluşun mahallî idare olarak nitelendirilebilmesi için okuruluş:

1. İnsan topluluğundan oluşmalıdır.
2. Belli bir toprak parçası üzerinde kurulmuş olmalıdır.
3. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmalıdır.
4. Merkezî idare karşısında belli bir özerkliğe sahip olmalıdır. Bunun için ise
 - a) kendine has bir yetki alanının olması,
 - b) kendine has karar ve yönetim organlarının olması,
 - c) kendine has malî kaynaklarının olması gerekir.
5. Merkezî idarenin vesayet denetimine tabi olmalıdır.

Yukarıda görüldüğü gibi mahallî idare kavramının beş unsuru vardır. Bu unsurlardan ilk ikisi olan insan ve toprak unsurlarını yukarıda yeterince açıkladığımızı düşünüyoruz. Ancak geri kalan üç unsur olan kamu tüzel kişiliği, özerklik ve vesayet denetimi unsurlarını yukarıda yeterince açıklamadık; bunların ayrıntılı açıklanmasını daha sonraya bıraktık. Önemlerine binaen bu üç unsurdan her birine aşağıda ayrı bölümler tahsis ettik. Kamu tüzel kişiliği unsuru aşağıda Yedinci Bölümde, özerklik unsurunu aşağıda Sekizinci Bölümde ve vesayet unsurunu aşağıda Dokuzuncu Bölümde inceleyeceğiz.

KUTU 4.2: “İsim”, Mahallî İdare Kavramının Bir Unsuru mudur?- Hâliyle her mahallî

idarenin bir ismi vardır. Mahallî idareler birer insan topluluğu olduğuna göre, insanlar gibi isme sahip olmaları normaldir. Keza mahallî idareler birer tüzel kişidir. Her kişinin bir ismi olur. Bazı Fransız mahallî idareler hukuk kitaplarında “isim” mahallî idarelerin bir unsuru, en azından mahallî idarelerin “kimlik kartı (*carte d’identité*)”nın bir unsuru olarak incelenmektedir⁷. Şüphesiz ki nasıl her devletin bir ismi var ise, her mahallî idarenin de bir ismi vardır. Ancak nasıl “isim” devlet kavramının tanımında bir unsur olarak kullanılmıyor ise, mahallî idare kavramının tanımında da bir unsur olarak kullanılmamalıdır.

Bununla birlikte isim konusunda şu kısa bilgiyi de vermek uygun olur: Mahallî idarelerin isimleri çoğunlukla tarihseldir. Pek çoğunun ismi eski zamanlara gider. İl özel idareleri kanunla kurulduğundan ismi de kanunla belirlenir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 10’uncu maddesine göre “bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir. Bu karar Resmî Gazetede yayımlanır. Beldenin adının değişmesi ile belediyenin adı da değişmiş sayılır”. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2’nci maddesinin Ç bendi uyarınca köy adının değiştirilmesi il idare kurulu ve il genel meclisinin görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığının kararıyla olur. ■

7. Örneğin bkz.: Auby, Auby ve Noguellou, *op. cit.*, s.98-100; Ferstenbert, Priet ve Quilichini, *op. cit.*, s.115-117.

Bölüm 5

YERİNDEN YÖNETİM VE MAHALLÎ İDARE KAVRAMI İLE BENZER KAVRAMLARIN KARŞILAŞTIRILMASI*

Bu bölümde bir yandan yerinden yönetim kavramı ile yetki genişliği, diğer yandan yerinden yönetim kavramı ile federalizm kavramını karşılaştıracacağız. Bu bölümde ayrıca mahallî idare kavramı ile devlet kavramını ve keza mahallî idare kavramı ile kamu kurumu kavramını karşılaştıracacağız. Buna göre planımız şu şekilde olacaktır:

PLÂN:

- I. Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) - Yetki Genişliği (Adem-i Temerküz) Karşılaştırması
- II. Yerinden Yönetim - Federalizm Karşılaştırması: Mahallî İdare - Federe Devlet (Eyalet) Arasındaki Farklar
- III. Mahallî İdare - Devlet Karşılaştırması
- IV. Mahallî İdare - Kamu Kurumu Karşılaştırması

Şimdi bu plân dahilinde konuyu inceleyelim:

I. YERİNDEN YÖNETİM (Adem-i Merkeziyet) - YETKİ GENİŞLİĞİ (Adem-i Temerküz) KARŞILAŞTIRMASI

“Yetki genişliği (adem-i temerküz *déconcentration*)” ilkesini yukarıda (s.45-46) görmüştük. Hatırlatmak gerekirse, *adem-i temerküz* veya *yetki genişliği*, merkezi idarenin (devlet idaresinin) taşra teşkilâtının başındaki amirlerin yani valilerin merkeze danışmadan, merkezden emir ve talimat beklemeksizin, kendi başlarına merkez adına karar alabilme yetkilerine denir¹. Bu ilke, *valilerin yetkilerinin genişletilmesini* öngörmektedir. Yani “genişletilen” yetki, başkentin yetkisi değil, valilerin yetkisidir². Adem-i temerküz, yani yetki genişliği ilkesinin kabul edildiği durumlarda vali, kendi ilinin sınırları içinde bakana sormadan bakanın kullanabileceği yetkileri kullanabilir³.

Belirtmek gerekir ki, amaçları bakımından yerinden yönetim ve yetki genişliği ilkeleri birbirine benzer. Her ikisi de sorunların uzaktaki makamlara sorma-

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.89-98’den alınmıştır.

1. Günday, *op. cit.*, s.68.

2. Özay, *op. cit.*, s.160.

3. *Ibid.*

Federalizm ile yerinden yönetim özü itibarıyla birbirine benzer. Her ikisi de aslında merkezî bir topluluk ile yerel topluluklar arasında yapılmış bir “yetki paylaşımı” (*répartition des compétences, division of powers*)’dır. Federalizmde devlet yetkileri “merkezî devlet (federal devlet)” ile “eyaletler (federe devletler)” arasında paylaştırılır. Yerinden yönetimde ise devlet yetkileri “merkezî idare (devlet)” ile “mahallî idareler” arasında paylaştırılır. Bununla birlikte federalizm ile yerinden yönetim ve keza federe devletler ile mahallî idareler arasında **önemli farklar** vardır. Şöyle:

1. Federalizmde yasama, yürütme ve yargı olmak üzere tüm devlet yetkileri federal devlet ile federe devletler (eyaletler) arasında paylaşılır. Oysa yerinden yönetimde paylaşılan yetkiler sadece *idarî yetkiler*dir. Diğer bir ifadeyle federe devletlerin yasama, yürütme ve yargı yetkileri vardır; mahallî idarelerin ise sadece idarî yetkileri bulunur.

2. Federalizm ile yerinden yönetim arasında ikinci fark, yetki paylaşımının *nasıl* yapıldığına ilişkindir. Federalizmde merkezî idare (federal devlet) ile eyaletler (federe devletler) arasındaki yetki paylaşımı *güvenceli* bir şekilde yapılır. Yerinden yönetimde ise bu paylaşım, federalizmde olduğu kadar güvenceli değildir. Şöyle:

a) Federalizmde yetki paylaşımı, yazılı ve katı bir anayasayla yapılır. Anayasada ya federal devletin yetkileri sayılır ve sayılmayan yetkiler, yani bakiye yetkiler federe devletlere bırakılır; ya da bunun tersi yapılır⁷. *Yerinden yönetim sisteminde* ise merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki yetki paylaşımının anayasayla yapılması şart değildir; yetki paylaşımı kanunla veya anayasayla yapılabilir.

aa) Yerinden yönetimde yetki paylaşımının kanunla yapılması durumunda bu paylaşımın federalizmde olduğu kadar *güvenceli olamayacağı açıktır*. Zira böyle bir durumda merkezî idarenin yasama organı kanunla yaptığı yetki paylaşımını istediği her zaman çıkaracağı bir başka kanunla değiştirebilir ve mahallî idarelere bıraktığı bir yetkiyi istediği her zaman geri alabilir.

bb) Yerinden yönetimde yetki paylaşımı zorunlu olmamakla birlikte anayasayla da yapılabilir. Örneğin kanımızca Türkiye’de merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki yetki paylaşımı genel olarak Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasıyla yapılmıştır. Anayasamız, “*il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılama*” yetkisini mahallî idarelere vermiştir. Dolayısıyla kanun koyucu, “*il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaç*” niteliğindeki bir ihtiyacı karşılama görev ve yetkisini merkezî idareye veremez.

Şüphesiz yerinden yönetim sisteminde merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki yetki paylaşımının anayasayla yapılması, kanunla yapılmasına göre

7. Bu konuda bkz.: Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, op. cit., s.207-208.

Bölüm 6

YETKİ PAYLAŞIMI*

PLÂN:

I. Yetki Paylaşımı Yapma Yetkisi Kime aittir?

II. Yetki Paylaşımı Neyle yapılır?

III. Yetki Paylaşımı Nasıl Yapılır? (Yetki Paylaşımının Yöntemi Nedir?)

IV. Mahallî İdarelerin Yetkisinin Genelliği İlkesi

V. Fransa’da Devlet ile Mahallî İdareler Arasında Yetki Paylaşımı

VI. Türkiye’de Merkezî İdare ile Mahallî İdareler Arasında Yetki Paylaşımı

VII. Mahallî İdarelerin Kendi Arasında Yetki Paylaşımı ve Bunların Arasında Ortaya Çıkabilecek Yetki Uyuşmazlıklarının Çözümü

VIII. İdeali Ne? Mahallî İdareler Arasında Yetki Paylaşımı Nasıl Yapılmalı?

Subzidiyarite İlkesi

IX. Birden Fazla Mahallî İdareyi İlgilendiren Konularda Yetki Paylaşımı

“Yer yönünden yerinden yönetim”, yani “mahallî adem-i merkeziyet (*décentralisation territoriale*)”, özü itibarıyla, “merkezî idare”, yani “devlet”* ile “mahallî idareler” arasında yapılan bir “yetki paylaşımı (*répartition des compétences*)”ndan başka bir şey değildir. Yerinden yönetim ilkesine göre bütün kamu-sal yetkiler, merkezî idareye, yani devlete ait olmamalı, bazı yetkiler mahallî idarelere ve-rilmelidir. Yerinden yönetimin olduğu her ülkede merkezî idare ile mahallî idareler arasında bir yetki paylaşımı vardır ve bunlar arasında da her zaman yetki uyuşmazlıkları çıkabilir.

***HATIRLATMA: Devlet=Merkezî idare.-** Yukarıda (s.34) açıklandığı gibi, Türk idare hukukunda “devlet” terimi yerine çoğunlukla “merkezî idare” terimi kullanılmaktadır. Kanımızca doğrusu “devlet” terimidir. Ancak biz de yaygınlığı nedeniyle “merkezî idare” terimini kullanıyoruz. Bu kitapta bu iki terim tamamıyla aynı anlamda kullanılmaktadır.

Keza gerek Fransa’da, gerekse Türkiye’de tek tür değil, birden fazla tür mahallî idare vardır. Bunların arasında yetki uyuşmazlığı çıkabilir. Örneğin Türkiye’de bir il özel idaresi ile bir belediye veya köy; bir belediye ile köy arasında yetki uyuşmazlıkları çıkabilir.

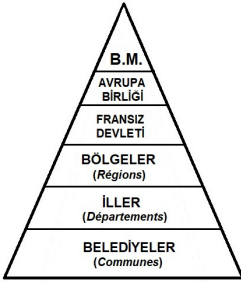
Yine tek türden de birden fazla sayıda mahallî idare vardır. Türkiye’de 51 tane il özel idaresi, 1397 adet belediye idaresi ve 18.329 adet köy idaresi vardır. Bunların kendi arasında da, yani bir il özel idaresi ile diğer bir il özel idaresi arasında, bir belediye ile diğer bir belediye arasında veya bir köy ile diğer bir köy arasında yetki uyuşmazlığı çıkabilir.

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.99-150’den özetlenmiştir.

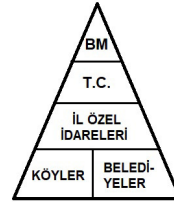
gelemediği çevre sorununa varsa devletin üyesi olduğu Avrupa Birliği gibi uluslararası topluluklar müdahale etmelidir. Bu tür toplulukların dahi üstesinden gelemediği çevre sorununa Birleşmiş Milletler müdahale etmelidir³⁹.

Görüldüğü gibi kamu hukukunda kamu tüzel kişileri arasında basamaklandırma vardır. Bunların toprak unsurları (*territoire*'leri) aşağıdan yukarıya doğru büyür; keza yetkileri de aşağıdan yukarıya doğru genelleşir. Ancak alt basamaktaki kamu tüzel kişisi bir sorunu çözmekte yetersiz kalıyorsa, onun bir üst basamağındaki kamu tüzel kişisi sorunu çözmekte yetkili hâle gelir. Üst basamaktaki kamu tüzel kişisinin yetki kullanmasının koşulu budur: Yetki normal olarak öncelikle alt basamakta kamu tüzel kişisi tarafından kullanılmalıdır. Bu yetki yetersiz kalırsa, aynı konuda karar alma yetkisi artık bir üst basamaktaki kamu tüzel kişisine geçer. Sübzidiyarite ilkesinin anlamı budur.

Sübzidiyarite Piramidi.- Sübzidiyarite ilkesi aşağıdaki gibi “sübzidiyarite piramitleri” sayesinde açıklanabilir:



ŞEKİL 8.1: Fransa'da Sübzidiyarite Piramidi



ŞEKİL 8.1: Türkiye'de Sübzidiyarite Piramidi

Yukarıdaki sübzidiyarite piramitleri şu anlama gelir: Bu piramitte üst basamakta yer alan kamu tüzel kişisi, ancak, alt basamakta yer alan kamu tüzel kişisinin söz konusu yetkiyi kullanmakta yetersiz kalması şartıyla kullanabilir.

Alt basamakta kalan kamu tüzel kişisi, söz konusu yetkiyi hakkıyla kullanabiliyorsa, üst basamaktaki kamu tüzel kişisi bu konuda yetkisi yoktur.

TANIM: Sübzidiyarite ilkesi, üst basamakta yer alan bir idarenin, belli bir konuda, ancak alt basamakta yer alan bir idarenin o yetkiyi kullanmakta yetersiz kalması durumunda yetkili olmasını öngören ilkedir.

Bu piramitte üst basamaktaki kamu tüzel kişisinin yetkisine nazaran her alt basamaktaki kamu tüzel kişisinin yetkisi *prensibi*, üst basamaktaki kamu tüzel kişisinin yetkisi ise *istisnayı* teşkil eder. Dolayısıyla prensip geniş, istisna ise dar yoruma tâbi tutulur. O hâlde yetkinin alt basamaktaki kamu tüzel kişisinden üst basamaktaki kamu tüzel kişisi çıkmasının şartları dar bir şekilde yorumlan-

39. Hâliyle Birleşmiş Milletlerin devlet üstü bir kuruluş olduğu ve böyle bir müdahale yetkisinin olup olmadığı fevkalade tartışmalıdır. En azından Birleşmiş Milletlerin kararlarının, Avrupa Birliği Kararlarından farklı olarak üye devletlerde doğrudan doğruya uygulanma kabiliyeti olmadığı açıktır. Ancak tüm bunlara rağmen sübzidiyarite mantığını anlamak açısından bu şemaya Birleşmiş Milletleri de dâhil etmekte yarar gördük.

Bölüm 7

KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ İLKESİ*

Yukarıda “Mahallî İdare Kavramı” başlıklı Dördüncü Bölümde mahallî idare kavramının bir unsurunun “kamu tüzel kişiliği” olduğunu açıklamıştık. Bir kuruluşun mahallî idare olabilmesi için kamu tüzel kişiliğine sahip olması gerekir. Bu bölümde kamu tüzel kişiliği kavramını daha yakından göreceğiz.

Önce bu bölümün plânını verelim:

PLÂN:

I. Genel Olarak Kişilik Kavramı

II. Kamu Tüzel Kişileri

III. Kamu Tüzel Kişiliğinin Belirlenmesi (Kamu Tüzel Kişilerinin Özel Hukuk Tüzel Kişilerinden Ayrılması Sorunu)

IV. Kamu Tüzel Kişiliği Şartlarının Örnekler Üzerinde Uygulanması

V. Kamu Tüzel kişiliği Konusunda Çeşitli Uyarılar

VI. “Sui Generis Tüzel Kişiler”, “Atipik Kamu Tüzel Kişileri”, “Melez Tüzel Kişiler” Olabilir mi?

VII. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olan ve Olmayan Teşkilâtlar

VIII. Kamu Tüzel Kişilerinin Türleri

IX. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmanın Sonuçları

Şimdi bu plân dahilinde konuyu inceleyelim:

I. GENEL OLARAK KİŞİLİK KAVRAMI

Hukukta “kişi (*personne*)”, *hak ve borçlara sahip olabilen varlıklara* denir¹. “Kişi” olmanın bazı hukukî sonuçları vardır: (1) Kişiler irade açıklayabilirler. (2) Kişiler hukukî işlemler yapabilirler. (3) Kişiler malvarlığına sahip olabilirler. (4) Kişiler hak sahibi olabilir ve borç altına girebilirler. (5) Kişiler sorumluluk sahibidirler. (6) Kişiler mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olabilirler.

Kişiler, “gerçek kişiler” ve “tüzel kişiler” olarak ikiye ayrılır.

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.190-182’den özetlenmiştir.

1. Aydın Zevkliler, M. Beşir Acabey ve K. Emre Gökyayla, *Medenî Hukuk*, Ankara, Savaş Yayınları, 1995, s.199; Turgut Akıntürk, *Medenî Hukuk*, Ankara, Beta, 9. Baskı, 2003, s.106.

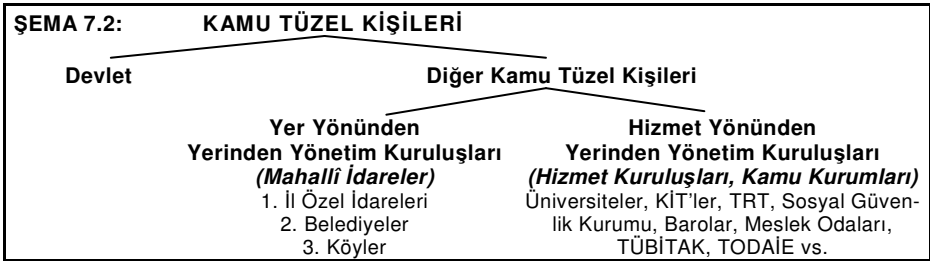
leri birbiriyle *eşit* durumda bulunurlar. Oysa kamu tüzel kişileri özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden çoğunlukla *üstün* konumdadırlar. Zira kamu hukuku tüzel kişileri bazı *kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle* donatılmışlardır⁷. (3) Özel hukuk tüzel kişileri çoğunlukla birtakım *özel yararları* gerçekleştirmek amacıyla faaliyette bulunurlar. Oysa kamu tüzel kişileri daima *kamu yararını* gerçekleştirmek için faaliyette bulunurlar. Bu farklar bir tabloyla şu şekilde gösterilebilir:

TABLO 7.1: Özel Hukuk Tüzel Kişileri ile Kamu Tüzel Kişilerinin Karşılaştırılması

	ÖZEL HUKUK TÜZEL KİŞİLERİ	KAMU HUKUKU TÜZEL KİŞİLERİ
Kuruluş	Kişilerin Serbest İradeleriyle	Devlet veya İdare Tarafından
Kamu Gücü	Sahip Değildirler.	Sahip olabilirler.
Eşitlik	Vardır. Diğer Kişilerle Eşit Durumdadırlar.	Olmayabilir.
Amaç	Çeşitli	Kamu Yararı

II. KAMU TÜZEL KİŞİLERİ

Kamu tüzel kişileri, “devlet” ve “diğer kamu tüzel kişileri” olarak ikiye ayrılır.



A. DEVLET

Anayasa hukuku derslerinden bildiğimiz gibi⁸, “devlet (*État*)”, insan (millet), toprak (ülke) ve iktidar (egemenlik) unsurlarının birleşmesiyle meydana gelmiştir. Ancak bu unsurların birleşmesiyle meydana gelen devlet, bu unsurların dışında kendine has bir varlıktır⁹. Devleti bu unsurlardan birisiyle, özellikle insan unsuruyla karıştırmamak gerekir. Şüphesiz ki devlet, gerçek kişilerin bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Keza devleti yönetenler de birer gerçek kişidir. Ancak devlet, kendisini meydana getiren ve keza yöneten gerçek kişilerin kişiliklerinin dışında ayrı bir hukukî kişiliğe sahip bir varlıktır¹⁰.

Devlet denen varlığın faaliyette bulunabilmesi, iş görebilmesi için kendisini oluşturan gerçek kişilerin dışında birtakım hukukî işlemler yapabilmesi, ayrı bir malvarlığına sahip olabilmesi, hak ve borç altına girebilmesi, mahkemeler

7. Kamu gücü ayrıcalıklarının neler olduğu konusunda aşağıda Kutu 7.1 bakınız (s.130).

8. Örneğin bkz. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, op. cit., s.133-171.

9. İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, Ankara, Doğu Matbaacılık, 1964, s.29.

10. Recai Galip Okandan, *Umumî Amme Hukuku*, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1968, s.835.

özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tanedir ve bunlara “mahallî idareler” de denir. Hizmet yönünden yerinden yönetilen kamu tüzel kişileri ise üniversiteler, TRT, KİT’ler barolar gibi çok sayıdadır.

Gerek merkezden yönetim kuruluşu olan devlet, gerek yerinden yönetim kuruluşları birer kamu tüzel kişisidir ve kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu ortak özelliklere sahiptirler. Bunların yetkileri arasında konu ve yer bakımından farklar vardır.

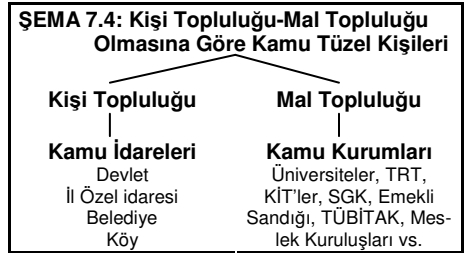


B. KAMU İDARELERİ - KAMU KURUMLARI AYRIMI

İkinci olarak, kamu tüzel kişileri, kişi topluluğu ve mal topluluğu olmalarına göre “kamu idareleri (*administrations publiques*)” ve “kamu kurumları (*établissements publics*)” olarak ikiye ayrılır. Kamu idareleri kişi topluluğu, kamu kurumları ise mal topluluğu şeklindedir.

Kamu idareleri belli bir coğrafi alanda bir arada yaşayan insan topluluklarının oluşturdukları kamu tüzel kişileridir. Hukukumuzda bunlar dört tanedir: Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy. Devlet ülke deneni bir toprak parçası üzerinde oturan insanlardan; il özel idaresi, il sınırları içinde yaşayan insanlardan; belediye, belde sakinlerinden; köy ise köyde oturan insanlardan oluşmuş birer kamu tüzel kişileridir. Bunları tek tek aşağıda ayrıca inceleyeceğiz.

Kamu kurumları ise, belli bir mal varlığının belli bir amaca tahsis edilmesi suretiyle oluşmuş kamu tüzel kişileridir. Hukukumuzda birçok kamu kurumu vardır: Üniversiteler, TRT, KİT’ler, barolar vs. Bunlardan bazılarını aşağıda göreceğiz.



Aralarındaki Farklılıklar

Gerek kamu idareleri gerekse kamu kurumları birer kamu tüzel kişisidir ve kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu ortak özelliklere sahiptirler. Bununla birlikte, kamu idareleri ile kamu kurumları arasında bazı farklılıklar vardır. Bu farklılıkları şu şekilde özetleyebiliriz:

a) Kişi Topluluğu - Mal Topluluğu.- Kamu idarelerinde, ülke, il, belediye, köy gibi belirli coğrafi alanlarda oturan insan topluluklarına tüzel kişilik tanınmıştır. Diğer bir ifadeyle, kamu idareleri belli bir coğrafi alanda bulunan insanların belli bir amaç etrafında bir araya gelmeleriyle oluşmuş topluluklardır.

Bölüm 8

MAHALLÎ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ*

PLÂN:

I. Özerkliğin Şartları

II. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

III. Anayasamızda Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesi (Madde 127)

IV. Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesi Mutlak Bir İlke Değildir; Vesayet Denetimi, Özerklik İlkesinin İstisnasıdır

V. Mahallî İdarelerin Özerkliği İlkesi Bakımından Türkiye'deki Eksiklikler

VI. Mahallî İdarelerin Birbiri Karşısında Özerkliği

Yukarıda Dördüncü Bölümde mahallî idare kavramının bir unsurunun “özerklik (*autonomie*)” olduğunu görmüştük. Orada açıkladığımız gibi, bir kuruluşun mahallî idare olabilmesi için merkezî idare karşısında belli bir özerkliğe sahip olması gerekmektedir. Aksi takdirde mahallî idarenin hukukî varlığı bir biçimden ibaret kalır. Mahallî idare tüzel kişiliği hukuken var olsa bile, gerçekte çalışamaz; bir fonksiyon ifa edemez. Böyle bir durumda mahallî idare sözde kalır; gerçekte o merkezî idareye tâbi olur; bütün işleri merkezî idare tarafından çevrilir.

İşte mahallî idarelerin hukukî varlıklarının bir biçimden ibaret kalmaması için, merkezî idare karşısında *kendilerine has belli bir iktidara sahip olmaları* gerekir. İşte mahallî idarelerin merkezî idare karşısında sahip olması gereken bu “kendine has belli bir iktidar”a idare hukukunda “**özerklik** (muhtariyet, *autonomie*)” ismi verilir.

I. ÖZERKLİĞİN ŞARTLARI

Mahallî idarelerin merkezî idare karşısında özerk olabilmeleri için *şu üç şartın birlikte gerçekleşmesi gerekir*:

Bir kere merkezî idare ile mahallî idareler arasında *yetki paylaşımı* yapılmış olmalı ve mahallî idarelere az çok önemli yetkiler bırakılmış olmalıdır.

İkinci olarak, mahallî idarelerin özerkliğe sahip olması için, kendine has karar ve yönetim organlarının olması gerekir. İdare hukukunda buna “idarî özerklik (*autonomie administrative*)” ismi verilir.

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.182-209'dan özetlenmiştir.

Bölüm 9

VESAYET*

Önce bu bölümün plânını verelim:

- I. Özerklik-Vesayet İlişkisi
- II. Vesayet Kelimesi Üzerine
- III. Vesayet Denetiminin Varlık Sebebi: İdarenin Bütünlüğü İlkesi
- IV. Vesayetin Tanımı ve Dayanağı
- V. İdarî Vesayet - Medenî Vesayet Karşılaştırması
- VI. İdarî Vesayetin Özellikleri
- VII. Vesayet Makamının Sahip Olduğu Yetkiler (Vesayet Yetkisinin Kapsamı)
- VIII. Vesayet Yetkisinin İçermediği Yetkiler
- IX. Hukukîlik ve Yerindelik Denetimi Açısından Vesayet Yetkisi
- X. Vesayet Makamının İşlemlerinin Hukukî Niteliği ve Yargısal Denetimi
- XI. “Mahallî İdareler Arasında Vesayet Olmaz” İlkesi
- XII. Vesayet - Hiyerarşi Karşılaştırması

Şimdi de bu plân dahilinde konuyu inceleyelim:

I. ÖZERKLİK-VESAYET İLİŞKİSİ

Yukarıda Dördüncü Bölümde “mahallî idare” kavramının bir unsurunun “özerklik”, diğer bir unsurunun da “vesayet denetimine tâbi olma” olduğunu gördük. Yani mahallî idareler, bir yandan merkezî idare karşısında belli ölçüde özerk olmalı, ama diğer yandan da merkezî idarenin vesayet denetimine tâbi olmalıdır. “Özerklik (*autonomie*)” ve “vesayet (*tutelle*)” kavramları birbirinin karşıt kavramları gibi görünse de, bunlar birbirini dengeleyen kavramlardır. Her iki kavram da mahallî idare kavramının tanımlayıcı unsurudur. Mahallî idare kavramından bahsedebilmek için bu iki unsura birlikte gerek vardır.

Bir kuruluşun mahallî idare olabilmesi için merkezî idare karşısında özerkliğe sahip olması gerekir. Merkezî idareye bağlı bir kuruluş veya merkezî idarenin hiyerarşik denetimi altında bulunan bir kuruluş, mahallî idare olarak nitelendirilemez. Ancak merkezî idare karşısında tam bağımsız olan bir kuruluş da mahallî idare olarak nitelendirilemez. Zira bir mahallî idare, merkezî idare karşısında bağımsız olursa, mahallî idare olmaktan çıkar. (Yasama ve yargı yetkilerini de elde ederse bir federe devlete (eyalet) ya da kendi başına bir devlete dönüşebilir).

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.210-257’den özetlenmiştir.

Bu sorunun basit bir cevabı vardır: Vesayet yetkisi, kanundan kaynaklandığına ve kanunla sınırlı olduğuna göre, vesayet makamının yetkileri kendisine bu amaçla kanunla verilmiş yetkilerden ibarettir. O hâlde vesayet yetkisinin kapsamında bulunan yetkileri, yani vesayet makamının kullanabileceği yetkileri genel olarak, her ülke için geçerli bir şekilde saymak mümkün değildir. Her ülkede, her vesayet makamının sahip olduğu vesayet yetkileri, bu ülkenin kanunlarıyla belirlenmiştir. Zaten vesayet yetkisini belirleyen böyle kanunlar yoksa, merkezî idarenin o mahallî idare üzerinde bir vesayet yetkisi yoktur. Çeşitli kanunlara bakıldığında, mahallî idareler üzerinde merkezî idare makamlarına çeşitli vesayet yetkileri verildiği görülmektedir.

Bu yetkiler öncelikle kendi arasında “*kişiler* üzerinde vesayet yetkileri” ve “işlemler üzerinde vesayet yetkileri” olarak ikiye ayrılır. Bunların da kendi içinde ayrımları vardır. Bu yetkileri tek tek incelemeden önce vesayet yetkilerini bir şema yardımıyla gösterelim:

ŞEMA 9.1: VESAYET YETKİLERİ		Vesayet Yetkisinin İçermediği Yetkiler
Kişiler Üzerinde	İşlemler Üzerinde	
Mahalli idare organlarının feshi, üyelerinin geçici olarak görevden uzaklaştırılması, azli.	1. İptal Yetkisi	1. İkame Yetkisi
Türkiye’de sadece mahalli idare organlarının “geçici olarak görevden uzaklaştırılması” şeklinde vesayet yetkisi vardır.	2. Onama Yetkisi	(Mevzuatta sınırlı hâllerde verilmiş olabilir)
	3. Yeniden Görüşülmesini İsteme Yetkisi	2. Emir ve Talimat Verme Yetkisi
	4. Yargıya Başvurma Yetkisi	
	5. Erteleme Yetkisi	
	6. İzin Yetkisi	

Şimdi bu şema dahilinde vesayet yetkilerini tek tek inceleyelim:

A. KİŞİLER ÜZERİNDE VESAYET YETKİLERİ

Genel olarak “*kişiler* üzerinde vesayet (*tutelle sur les personnes*)”, mahallî idare organlarında görev yapan, belediye başkanı, belediye meclisi üyesi, muhtar, ihtiyar heyeti üyesi, il genel meclisi üyesi gibi seçilmiş kişilerin bireysel veya kolektif olarak ve keza geçici veya daimi olarak görevden alınması sonucunu doğuran bütün tedbirleri içerir³⁸. Örneğin bir ülkede, merkezî idare (devlet) makamları, bir belediye başkanını görevden alabiliyor veya belediye meclisini feshedebiliyorsa, orada “*kişiler* üzerinde vesayet yetkisi”nin bulunduğunu söyleyebiliriz³⁹.

Fransa’da Kişiler Üzerinde Vesayet.- Fransa’da mahallî idarelerin işlemleri üzerinde vesayet yetkisi 2 Mart 1982 tarihli kanunla çok büyük ölçüde kaldırılmıştır. Bununla birlikte Fransa’da merkezî idarenin kişiler üzerinde vesayet yetkilerinde bir değişiklik yapılmamıştır. 1982’den bu yana pek çok reform ya-

38. Bu yönde tanımlar için bkz.: Faure, *op. cit.*, s.680; Ferstenbert, Priet ve Quilichini, *op. cit.*, s.735.

39. Örneğin Fransa’da belediye başkanı, bir bakanlık kararnamesiyle görevden geçici olarak uzaklaştırılabilir ve Bakanlar Kurulu kararıyla azledilebilir (Vedel ve Delvolvé, *op. cit.*, c.II, s.405).

Bir kere, büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediyelerine vesayet yetkisi tanınması, “mahallî idareler arasında vesayet yetkisi olmaz” ilkelere aykırıdır. *İkinci olarak*, böyle bir yetki mahallî idarelerin özerkliği ilkesine aykırıdır. Özerklik ilkesi yukarıda görüldüğü gibi mahallî idareleri sadece merkezî idareye karşı değil, birbirine karşı da korur. *Üçüncü olarak*, büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediyelerine vesayet yetkisi tanınması mahallî idarelerin eşitlik ilkesine de aykırıdır. Büyükşehir belediyesinin ve ilçe belediyeleri ayrı ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler ve bu itibarla hukuken birbiriyle eşit birer mahallî idaredir.

Nihayet pozitif hukukumuz açısından önemle belirtmek gerekir ki, büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri üzerinde vesayet yetkisi tanınması Anayasamızın 127’nci maddesinin yedinci fıkrasındaki “*merkezî idare, mahallî idareler üzerinde..., idarî vesayet yetkisine sahiptir*” şeklindeki hükme aykırılık teşkil eder. Bu hükme göre mahallî idareler üzerinde vesayet yetkisi sadece ve sadece merkezî idare sahip olabilir.

Anayasa, m.127/7’de geçen “merkezî idare” teriminin dar yorumlanması gerekliliği konusunda bkz.: Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.251-253.

“Mahallî idareler arasında vesayet olmaz” ilkesini çiğnemenin büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında nasıl uyum sağlanabileceği konusunda bkz.: Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.253-255.

XII. VESAYET - HİYERARŞİ KARŞILAŞTIRMASI

Şimdiye kadar vesayet kavramı konusunda çok şey gördük. Ancak vesayet kavramını tam olarak anlayabilmek için onu karşıt kavramı olan hiyerarşi kavramıyla karşılaştırmak, bu iki kavram arasındaki benzerlikleri ve farkları görmek gerekir. Ancak böyle bir karşılaştırma yapabilmek için hâliyle önce hiyerarşi kavramını görmüş olmak gerekir. Biz bu nedenle böyle bir karşılaştırma yapma işini aşağıda “Hiyerarşi” konusunu göreceğimiz Onuncu Bölüme bırakıyoruz (bkz. *infra*, s.204).

Ama şimdiden merak uyandırması ve akılda kalıcı olması için vesayet - hiyerarşi karşılaştırması konusunda bir tablo vermekte yarar görüyoruz.

	HİYERARŞİ	VESAYET
1. Tüzel Kişilik Sayısı	Tek tüzel kişilik içinde	İki tüzel kişilik arasında
2. Genellik-İstisnalık	Geneldir	İstisnaidir
3. Yorum	Geniş yorumlanır	Dar yorumlanır
4. Bihakkın yetki	Bihakkın yetkidir. Varlığı için kanun gerekmez.	Ancak kanunla verilir.
5. Emir ve talimat verme yetkisi	İçerir	İçermez
6. Kaldırma ve değiştirme	İçerir	İçermez
7. Yargısal denetim	Alt makam üst makamın işlemlerine karşı idarî yargıya başvuramaz.	Vesayete tâbi makam, vesayet makamının işlemlerine karşı idarî yargıya başvurabilir.

Bölüm 10

HİYERARŞİ*

Hiyerarşi ilkesinin varlık sebebi, “idarenin bütünlüğü ilkesi”dir. Bu nedenle burada önce idarenin bütünlüğü ilkesini görmemiz gerekir. Biz bu ilkeyi yukarıda vesayet ilkesini incelerken gördüğümüz için burada tekrar bu ilkeyi görmeyeceğiz. Bu konuda oraya (s.213-214) bakılmalıdır. Burada sadece şunu hatırlatalım ki, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik vesayet ve hiyerarşi olmak üzere iki hukukî araç vardır. *İdarî vesayet*, merkezî idare (devlet) ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlar. *Hiyerarşi* ise tek bir tüzel kişi içinde yer alan çeşitli makam ve birimler arasındaki bütünlüğü sağlar. İdarî vesayeti yukarıda Dokuzuncu Bölümde gördük. Hiyerarşiyi ise bu bölümde göreceğiz. Önce bu bölümün plânını verelim:

PLÂN:

- I. Hiyerarşi Kavramı
- II. Hiyerarşik Amir
- III. Hiyerarşik Gücün Kapsamı
- IV. Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri
- V. Hiyerarşi Yetkisine Tâbi Olmayanlar
- VI. Hiyerarşi - Vesayet Karşılaştırması

Şimdi bu plân dahilinde konuyu inceleyelim:

I. HİYERARŞİ KAVRAMI

“Hiyerarşi” kelimesi bize Fransızca “*hiérarchie*” kelimesinden geçmiştir. Fransızca *hiérarchie*, her bir görevlinin yükselerek giden durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir sosyal organizasyondur¹. “Hiyerarşi” kelimesi yerine eskiden bizde “silsile-i meratip (mertebeler silsilesi)”² terimi kullanılırdı. *Silsile-i meratip*, rütbe sırasına göre büyükten küçüğe veya küçüktен büyüğe doğru sıralama demektir³.

İdare hukukunda da hiyerarşi aynı anlama gelir. Hiyerarşi, idare içindeki görevliler arasındaki astlık-üstlük durumunu ifade eder⁴.

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.257-265’den alınmıştır.

1. Paul Robert, *Petit Robert: Dictionnaire de la langue française*, Paris, Le Robert, 1991, s.929.

2. Onar, *op. cit.*, c.II, s.598.

3. Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Lûgat*, Ankara, Aydın Kitabevi, 1984, s.1143.

4. Özyay, *op. cit.*, s.153.

İkinci Kısım

TÜRK MAHALLÎ İDARELER HUKUKU

Kısımın Sunumu.- Daha öncede açıkladığımız gibi mahallî idareler hukuku, “mahallî idareler hukukunun genel teorisi” ve “Türk mahallî idareler hukuku” olmak üzere iki kısma ayrılır.

Mahallî idareler hukukunun genel teorisi kısmını, bu kitabın birinci kısmı olarak yukarıda (s.1-205) gördük. Şimdi burada mahallî idareler hukukunun ikinci kısmını yani Türk mahallî idareler hukukunu göreceğiz.

Bu kısımda münhasıran Türkiye’de mahallî idarelerin, yani il özel idaresi, belediye ve köylerin kuruluş ve işleyişi incelenir. Bu nedenle bu kısma daha somut olarak “Türkiye’de mahallî idareler” ismi de verilebilirdi. Ama biz yukarıda (s.13-15) açıkladığımız sebeplerle, başlıkta “hukuk” kelimesinin geçmesini tercih ettik ve başlığa “Türk mahallî idareler hukuku” ismini verdik.

Mahallî idareler hukukunun genel teorisinden farklı olarak, Türk mahallî idareler hukuku *özel*dir: Bir kere, Türk mahallî idareler hukuku, adı üstünde sadece Türkiye’ye has açıklamalar yapar; mahallî idareleri Türk hukukuna göre inceler. İkinci olarak, Türk mahallî idareler hukuku, mahallî idarelerin bütünü için geçerli olan genel açıklamalar yapmaz; tek tek mahallî idarelere, yani il özel idaresine, belediyeye ve köye ilişkin açıklamalarda bulunur.

* * *

Türkiye’de Mahallî İdareleri Düzenleme Yetkisi Kime aittir?- Kitabımızın bu kısmında mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişini düzenleyen pozitif hukuk kuralları incelenecektir. Bu incelemeye geçmeden önce, burada bir ön sorun olarak şu soruyu sormakta yarar vardır: Mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişini düzenleme yetkisi kime aittir?

Mahallî idarelerin “kendi kendilerini örgütlendirme yetkileri (*pouvoir d'auto-organisation*)”¹ yoktur. Zira mahallî idareler, özerk bir norm koyma yetkisine (*pouvoir normatif autonome*) sahip değildir². Bizdeki geleneksel terimlerle söylersek mahallî idarelerin “muhtar düzenleme yetkisi” yoktur. Mahallî idareler ancak kanuna dayanarak ve kanuna aykırı olmamak şartıyla düzenleyici işlem yapabilirler. Mahallî idareler için idarenin kanunîliliği ilkesi tamamıyla geçerli olan bir ilkedir. Mahallî idarelerin koydukları düzenleyici işlemler de normlar hiyerarşisinde daima kanun altı (ve Türkiye’de tüzük altı) seviyede bulunur.

KUTU II.1: “Kendi Kendini Örgütlenme Yetkisi (*pouvoir d'auto-organisation*)”.- Bir topluluğun kendi iradesiyle kendi kuruluşunu, yani kendisini idare edecek organları belirleme yetkisidir³. Carré de Malberg’e göre böyle bir yetkiye sadece devlet sahiptir⁴. Çünkü bu yetki bir egemenlik yetkisidir. Bir devlet, kendi yasama, yürütme ve yargı organlarını istediği gibi belirleyebilir. İsterse tek meclisle, isterse iki meclisli bir yasama organı kurar. İster cumhuriyet, isterse monarşi devlet şeklini, isterse başkanlık, isterse parlâmenter hükümet sistemini benimser.

“Yetki Yetkisi (*compétence de la compétence*, Alm.: kompetenz-kompetenz)”.- Bir topluluğun kendi kendine yetki verme yetkisi, yani kendi yetkilerini kendinden menkul bir şekilde belirleme yetkisidir⁵. Bu yetkiye sadece devletler sahiptir.

Mahallî idarelerin kuruluş, işleyiş ve yetkilerini belirleme yetkisi, kendilerine değil, merkezî idarenin, yani devletin bir organı olan yasama organına aittir. Mahallî idareler, kendilerine ilişkin olarak merkezî idarenin (devletin) yasama organı tarafından konulan kurallarla bağlıdır. Diğer bir ifadeyle, mahallî idareler konusunda yasama yetkisi münhasıran devletin yasama organına aittir. Kamu hukukunda buna “yasama yetkisinin inhisarîliği ilkesi (*principe du monopole de la compétence législative*)” ismi verilir⁶. Merkezî idarenin, yani devletin yasama organı olan TBMM, mahallî idareleri düzenleme konusunda tekel yetkisine sahiptir.

Üstelik bu ilkenin Türkiye’de bir istisnası da yoktur. Zira, Anayasamızın 7’nci maddesi “*yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez*” demektedir. Dolayısıyla Türkiye’de yasama organı, mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişine ilişkin yasama yetkisini mahallî idarelerin kendilerine devredemez; bu yetkiye münhasıran TBMM’ye aittir; doğrudan doğruya onun tarafından kullanılması gerekir.

Hâliyle yasama yetkisinin tekelliği ilkesine, yani bu yetkinin münhasıran devletin yasama organının ait olması kuralına anayasayla *istisna* getirilebilir. Örneğin Fransız Anayasasının 28 Mart 2003 tarihli Anayasa değişikliğiyle değiştirilen 73,

1. Ferstenbert, Priet ve Quilichini, *op. cit.*, s.84; Auby, Auby ve Nougellou, *op. cit.*, s.82;

2. Ferstenbert, Priet ve Quilichini, *op. cit.*, s.84.

3. Carré de Malberg, *op. cit.*, c.I, s.159; Georg Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, (Çev.: Georges Fardis), Paris, M. Giard & E. Brière, 1913, Cilt II, s.147-148.

4. Carré de Malberg, *op. cit.*, c.I, s.159.

5. Carré de Malberg, *op. cit.*, c.I, s.175; Vlad Constantinesco ve Stéphane Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2004, s.19.

6. Faure, *op. cit.*, s.68.

74 ve 74-1'nci maddeleri, vatandaşlık, kamu hürriyetleri, yargı teşkilatı, ceza hukuku, dış siyaset, savunma, kamu düzeni, para gibi bazı konular dışında yasama yetkisinin Polinezya gibi “deniz aşırı mahallî idareler (*collectivités d'outre-mer*)”e devredilebilmesine izin vermektedir.

Türkiye’de ise böyle bir istisnaya izin veren bir Anayasa hükmü yoktur. Dolayısıyla Türkiye’de yasama yetkisinin tekelliği ilkesi mahallî idareler konusunda mutlak bir ilkedir. Yasama organı, istisnaen de olsa, mahallî idarelere yasama yetkisini devredemez.

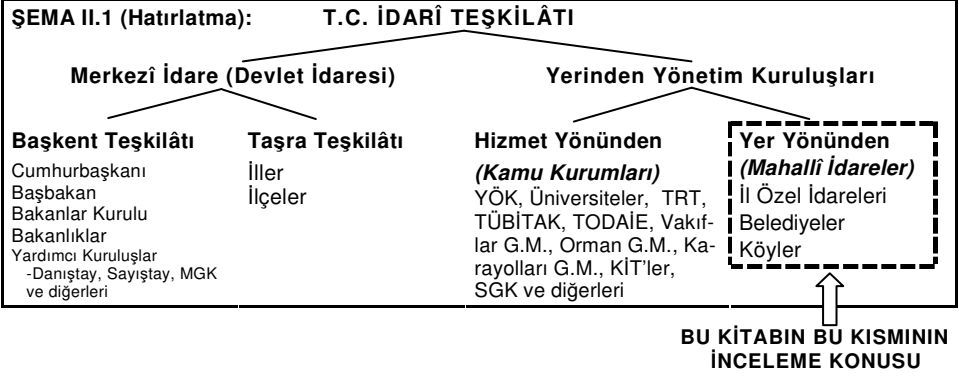
Diğer yandan belirtmek gerekir ki, devletin yasama organının mahallî idareler üzerinde münhasır düzenleme yetkisine sahip olsa da, bu yetki, onun mahallî idareleri istediği gibi düzenleyebileceği anlamına gelmez. Zira yasama organının yaptığı kanunî düzenlemelerin Anayasaya uygun olması gerekir (Anayasa, m.11). Anayasamızın 123 ve 127'nci maddeleri başta olmak üzere Anayasamızın mahallî idarelere ve yerinden yönetime ilişkin hükümleri önemlidir. Özellikle Anayasamızın 127'nci maddenin ikinci fıkrasındaki “*mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir*” şeklindeki hükmün, mahallî idareleri düzenlerken yasama organı için önemli bir sınır oluşturduğunu söylemek gerekir. Yasama organı mahallî idareleri düzenleme konusunda tekel yetkisini kullanırken “yerinden yönetim ilkesine” uygun düzenleme yapması gerekir; aksi takdirde yaptığı düzenlemeler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilebilir.

* * *

T.C. İdarî Teşkilât Şeması (Hatırlatma).- Yukarıda üçüncü bölümde gördüğümüz gibi Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilâtı önce *merkezî idare (devlet)* ve *yerinden yönetim kuruluşları* olmak üzere ikiye ayrılır Merkezî idare de kendi içinde *başkent teşkilâtı* ve *taşra teşkilâtı* olmak üzere ikiye ayrılır. Başkent teşkilatında Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve bakanlıklar vardır. Taşra teşkilatında iller ve ilçeler bulunmaktadır.

Yerinden yönetim kuruluşları ise *hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları* ve *yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları* olmak üzere ikiye ayrılır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, YÖK, Üniversiteler, TRT, TÜBİTAK, SGK, Orman Genel Müdürlüğü gibi *kamu kurumlarından* oluşur.

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına kısaca *mahallî idareler* veya *yerel yönetimler* de denir. Bunlar, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç tanedir. İşte bu kitabımızın bu kısmında, mahallî idareleri, diğer bir ifadeyle, yerel yönetimleri, daha açıkçası il özel idaresi, belediye ve köyleri inceleyeceğiz.



Türkiye’de Mahallî İdarelerin Tanımı ve Çeşitleri.- 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”.

Anayasamızın bu hükmünden yola çıkarak, Türk pozitif hukukuna göre mahallî idareleri şu şekilde tanımlayabiliriz:

TANIM: *Mahallî idareler, il, belde ve köy gibi belli bir yerde oturanların mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organları o yerde oturan seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.*

Bu tanıma göre Türkiye’de “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç tür mahallî idare olduğunu söyleyebiliriz. Normal belediyelerin yanında Türkiye’de bir de “büyükşehir belediyeleri” vardır. Keza bunlar tarafından kurulan veya bunlara bağlı olan “mahallî kamu kurumları” da vardır. Bunları da bu kısım da incelemek gerekir. Yine bunların yanında, konuyla ilgili oldukları için “mahalleler”i, “bölgesel kamu kurumları”nı ve keza mahallî idareler tarafından kurulan “mahallî idare birlikleri”ni de incelemek uygun olur.

Bu Kısımın Plânı.- O hâlde plânımız şu şekilde olacaktır:

İKİNCİ KISIM: TÜRK MAHALLÎ İDARELER HUKUKU

Bölüm 11: İl Özel İdaresi

Bölüm 12: Belediye

Bölüm 13: Büyükşehir Belediyesi

Bölüm 14: Köy

Bölüm 15: Mahallî Kamu Kurumları

Bölüm 16: Mahalle, Mahallî İdare Birlikleri ve Bölgesel Kamu Kurumları

Bölüm 11

İL ÖZEL İDARESİ*

Bu bölümde il özel idaresinin sırasıyla tanımını, bu idareyi düzenleyen kanunları, nasıl kurulduğunu, görev ve yetkilerini, il genel meclisi, il encümeni ve vali gibi organlarını, organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerini, gelir ve giderleri ile bütçesini göreceğiz. Ama önce bugüne nasıl geldiğimiz konusunda tarihsel gelişim hakkında bilgi vermekte yarar vardır. Buna göre il özel idaresi konusunu şu plân dâhilinde işleyeceğiz.

PLÂN:

I. Tarihsel Gelişim

II. İsim, Tanım, Düzenleniş, Kuruluş, vb.

III. İl Özel İdaresinin Görev ve Yetkileri

IV. İl Genel Meclisi

V. İl Encümeni

VI. Vali

VII. İl Özel İdaresi Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri ve Hizmette Aksama Durumu

VIII. İl Özel İdaresi Teşkilât ve Personeli

IX. İl Özel İdaresinin Gelirleri ve Bütçesi

Şimdi bu plâna göre il özel idaresini incelemeye başlayalım:

I. TARİHSEL GELİŞİM

Aşağıda göreceğimiz gibi “il özel idaresi” ve “il genel idaresi” aynı coğrafi alanı paylaşır ve bir yerde “il genel idaresi” kurulduğunda orada kendiliğinden “il özel idaresi” de kurulmuş olur. Bu nedenle “il özel idaresi” ile “il genel idaresi” bir madalyonun iki yüzü gibidir. Bu şu anlama gelir ki, il genel idaresinin tarihsel gelişimini incelemek, aynı zamanda il özel idaresinin tarihsel gelişimini incelemek anlamına da gelir. Bu Türkiye’de baştan beri böyle olmuştur. Türkiye’de il özel idareleri, il genel idaresiyle birlikte ortaya çıkmıştır. Şimdi tarihsel süreci adım adım görelim:

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.170-318’den özetlenmiştir. Bu bölümün I nolu başlığı (s.209-215) dışındaki kısımları büyük ölçüde *İdare Hukuku* isimli kitabımızın 2009 yılında yapılan ikinci baskısından (*op. cit.*, c.I, s.381-410) özetlenmiştir. I ve II nolu başlıklar dışındaki kısımlardaki mevzuat güncelleştirmelerini *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımızın Gürsel Kaplan tarafından güncelleştirilmiş ondokuzuncu baskısından aldım. Kendisine teşekkür ederim.

II. TANIM, DÜZENLEYEN KANUNLAR, KURULMA, VB.

Burada sırasıyla “il özel idaresi” ismini, tanımını, il özel idaresi-il genel idaresi ayrımını, il özel idaresinin hangi kanunlarla düzenlendiği ve il özel idaresinin nasıl kurulduğu konularını göreceğiz.

İl özel idaresinin ismindeki “özel” sıfatının anlamı ve bu kelimenin kullanılması-nın eleştirisi hakkında bkz.: Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.283-285.

A. İL ÖZEL İDARESİNİN TANIMI

22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 3’üncü maddesinde şöyle bir il özel idaresi tanımı vardır: “İl 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”dir¹⁹. Bu oldukça güzel bir tanımdır; ama eksik olan bir unsur vardır: İl özel idaresinin merkezî idarenin vesayet denetimine tâbi olması unsuru. Bu unsur, doğrudan doğruya Anayasamızın 127’nci maddesinin beşinci fıkrasından çıkmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (m.3) ve Anayasa (m.127/5) birleştirilerek il özel idaresi, pozitif hukukumuz açısından şu şekilde tanımlanabilir:

POZİTİF TANIM: “*İl özel idaresi*, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip”²⁰ ve merkezî idarenin vesayet denetimine tabi olan²¹ “kamu tüzel kişisi”dir.

Bu pozitif tanım doğru ve oldukça güzel bir tanımdır. Ancak yukarıda Dördüncü Bölümde yaptığımız genel mahallî idare tanımını il özel idaresine uyarlayarak şu şekilde daha kısa bir teorik tanım yapmak da mümkündür:

TEORİK TANIM: *İl özel idaresi*, il sınırları içinde yaşayan insan topluluğunun oluşturduğu ve merkezî idare (devlet) karşısında belli bir özerkliğe sahip, ama onun vesayetine tâbi olan kamu tüzel kişisidir.

Gerek pozitif, gerekse teorik tanıma göre, il özel idaresi **şu unsurlarla** tanımlanır.

1. İl özel idaresinin toprak unsuru, il genel idaresinin toprak unsuru ile aynıdır. Yani il özel idaresinin toprak unsuru, merkezî idarenin taşra teşkilatı olan “il”in sınırları içinde kalan coğrafi alandan oluşur. Bu alanın içine sadece kara parçayı değil, göller, nehirler gibi sular da girer. İl özel idaresinin toprak unsurunun içine sadece şehir, kasaba ve köyler gibi *yerleşim yerleri* değil, aynı zamanda bağ, bahçe, tarla, orman, dağ gibi *araziler* ve yollar da girer. Bu anlamda, il özel idaresi, “bölgesel” bir kuruluştur. Bu bakımından il özel idaresi,

19. 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkatinin 75’nci maddesinde il özel idaresi şu şekilde tanımlanıyordu: “Vilayet, emvali menkule ve gayrimenkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdud vezaifi hususiye ile mükellef bir şahsı manevidir”.

20. Bu kısım olduğu gibi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 3’üncü maddesinde geçmektedir.

21. Tanıma “merkezî idarenin vesayet denetimine tabi olan” ibaresini Anayasa, m.127/3’e göre biz ilave ettik.

1913* Tarihli İdarei Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun²² ile değişikliğe uğratılmıştır. Bir kere bu Kanunun adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir. Ne var ki, 13 Mart 1329 (26 Mart 1913) tarihli Kanun-ı Muvakkat yürürlükten kaldırılmamış veya yerine yeni bir Kanunun kabul edilmemiştir. Dolayısıyla adı değişmiş olsa da il özel idarelerini düzenleyen 13 Mart 1329 (26 Mart 1913) tarihli Kanun-ı Muvakkat 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bu nedenle bu Kanunu, 1987-2005 yılları arasında, bazılarının yanlış olarak yaptığı gibi “16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değil, “13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu” veya “26 Mart 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu” diye zikretmek gerekir. Değişen şey ismi ve bazı maddeleridir; Kanunun kendisi ve tarihi değildir.

***KUTU 11.2: İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkatinin Doğru Tarihi Ne?- 16 Mayıs**

1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunda 1913 Kanun-ı Muvakkatinin tarihi aşağıda *Resmî Gazete*'den (26 Mayıs 1987) alınan görüntüden görüleceği üzere “13 Mart 1913” olarak verilmiştir. Kanunun tarihi aşağıdaki *Düstur*dan alınan kesitten de görüleceği üzere hicrî 17 Rebiülahir 1331, rumî 13 Mart 1329'dur (*Düstur*, Tertip 2, Cilt 5, s.216). Bu tarihlerin miladî karşılığı 26 Mart 1913'tür. Kanun koyucu tarih çevirmeden hata yapmıştır. Bu Kanunu ya “13 Mart 1329 tarihli Kanun”, ya da “26 Mart 1913” tarihli Kanun olarak zikretmek gerekir.

سنی ارادہ ایدرم .
۱۷ ربیع الآخر ۱۳۳۱ ۱۳ مارٹ ۱۳۲۹
محمد رشاد

Düstur, Tertip 2, Cilt 5, s.216.

13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun

Kanun No. 3360

Kabul Tarihi : 16.5.1987

Resmî Gazete, 26 Mayıs 1987, Sayı 19941.

Günümüzde il özel idaresi 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla düzenlenmiştir. Bu bölümde bu Kanun her zaman bu şekilde uzun künyesiyle değil, zaman zaman “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” veya sadece “İl Özel İdaresi Kanunu” şeklinde zikredilecektir. Bazen de “İÖİK” şeklinde kısaltılacaktır.

D. İL ÖZEL İDARESİNİN KURULMASI

İl özel idaresinin kurulması herhangi bir şekle bağlı değildir. Yeni bir “il (il genel idaresi)” kanunla kurulduğunda, o ilde, “il özel idaresi” de kendiliğinden kurulmuş olmaktadır. Nitekim 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 4’üncü maddesi, “il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer” demektedir.

Ancak 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerini kaldırmıştır (m.1/5). Böylece bu Kanunun yürürlüğe girdiği 30 Mart 2014 tarihinden itibaren otuz ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliği son bulmuş ve ülkemizde il özel idaresi sayısı 51’e düşmüştür. Yani bu illerde birer “il genel idaresi” olsa da, birer “il genel idaresi” yoktur.

22. *Resmî Gazete*, 26 Mayıs 1987, Sayı 19471.

Bölüm 12

BELEDİYE İDARESİ*

Burada önce belediyelerin tarihsel gelişimini, sonra türlerine, sayılarına ve belediyeleri düzenleyen kanunlar hakkında genel bilgileri “genel olarak” başlığı altında göreceğiz. Daha sonra sırasıyla “belediyelerin tanımını, belediyelerin kurulması, birleşmesi, katılması, ayrılması ve kaldırılması, belediyelerin görev ve yetkilerini, yani belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı gibi belediyelerin organlarını, belediye organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmasını, belediyelerin teşkilatı ve personelini, belediye gelirleri, giderleri, bütçesini ve nihayet belediyelerin denetimini göreceğiz. Buna göre belediyeler konusunu şu plân dâhilinde işleyeceğiz.

PLÂN:

- I. Tarihsel Gelişimi
- II. Sayılar, Kanunlar ve Türler
- III. Belediyenin Tanımı
- IV. Belediyelerin Kurulması, Birleşmesi, Katılması, Ayrılması ve Kaldırılması
- V. Belediyelerin Görev ve Yetkileri
- VI. Belediye Meclisi
- VII. Belediye Encümeni
- VIII. Belediye Başkanı
- IX. Belediye Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması
- X. Belediyelerin Teşkilatı ve Personeli
- XI. Belediye Gelirleri, Giderleri, Bütçesi ve Kesin Hesabı
- XII. Belediyelerin Denetimi

Şimdi bu plân dâhilinde konumuzu görelim:

I. TARİHSEL GELİŞİM

Osmanlı ve Cumhuriyet döneminde belediyelerin tarihsel gelişimi şu şekilde özetlenebilir:

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.319-385'ten özetlenmiştir. Bu bölümün I nolu başlığı (s.235-238) dışındaki kısımları büyük ölçüde *İdare Hukuku* isimli kitabımızın 2009 yılında yapılan ikinci baskısından (*op. cit.*, c.I, s.381-410) özetlenmiştir. I başlıklar dışındaki kısımlardaki mevzuat güncelleştirmelerini *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımızın Gürsel Kaplan tarafından güncelleştirilmiş ondokuzuncu baskısından aldım. Kendisine teşekkür ederim.

II. SAYILAR, KANUNLAR, TÜRLER

Burada önce belediyelerin sayılarına ilişkin istatistiki bilgileri, sonra belediyeleri düzenleyen kanunları göreceğiz.

A. SAYILAR

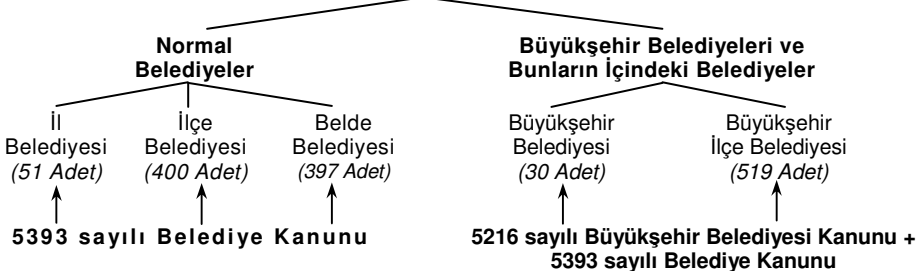
2017 yılı itibarıyla, Türkiye’de 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 400 ilçe belediyesi ve 397 belde belediyesi olmak üzere toplam 1397 adet “belediye” vardır⁸.

6360 sayılı Kanundan Sonra Belediye Sayıları.- Bu Kanunun 30 Mart 2014’te yürürlüğe girmesinden sonra Türkiye’de belediye sayıları önemli ölçüde değişmiştir. Şöyle: **(1)** Büyükşehir belediyesi sayısı 16’dan 30’a çıkmıştır. **(2)** 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kurulan bazı illerde yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. **(3)** Büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilde, bütün belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sona ermiş, bunlar bağlı bulundukları ilçenin belediyesinin bir mahallesi hâline dönüşmüşlerdir. **(4)** Büyükşehir belediyesi kurulmayan 51 ilde yer alan *nüfusu 2000’in altına düşen belde belediyeleri*, köy tüzel kişiliği hâline dönüştürülmüşlerdir.

B. BELEDİYELERİ DÜZENLEYEN KANUNLAR

Türkiye’de belediyeler iki ayrı Kanunla düzenlenmiştir. 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. Bu kanunlardan birincisi (5393 sayılı Belediye Kanunu) *genel kanundur* ve Türkiye’deki bütün belediyelere uygulanabilir. Bu kanunlardan ikincisi (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu) ise *özel kanundur*; sadece büyükşehir belediyelerine ve bunların içindeki büyükşehir ilçe belediyelerine uygulanabilir. Dolayısıyla, hukukî rejimleri itibarıyla Türkiye’de iki tür belediye olduğunu söyleyebiliriz: Normal belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ve bunların içindeki ilçe belediyeleri. Bu ayrımı şematik olarak şu şekilde gösterebiliriz:

ŞEMA 12.1: TÜRKİYE’DE BELEDİYE TÜRLERİ (6360 sayılı Kanundan Sonra)



8. www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx, (23.3.2017).

Bölüm 13

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

(Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri)*

Büyükşehir belediye idaresini incelemek amacıyla önce bu idareyi düzenleyen mevzuatı, sonra sırasıyla büyükşehir belediyesinin tanımını ve türlerini, sınırlarını, görev ve yetkilerini, organlarını, teşkilat ve personelinin ve nihayet gelir ve giderlerini göreceğiz. Ama önce büyükşehre duyulan ihtiyaç ve büyükşehir belediyelerinin tarihçesi konusunda kısa bilgi vermekte yarar vardır. Buna göre plânımız şöyle olacaktır:

PLÂN:

- I. Büyükşehir Belediyelerinin Varlık Sebebi
- II. Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi
- III. Büyükşehir Belediyelerini Düzenleyen Kanunlar
- IV. Büyükşehir Belediyelerinin Anayasal Dayanağı ve Anayasa Uygunluğunun Şartları
- V. Büyükşehir Belediyelerinin Tanımı, Türleri ve Sınırları
- VI. Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Yetkileri
- VII. Büyükşehir İlçe Belediyesi Organları
- VIII. Büyükşehir Belediyesi Organları
- IX. Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilatı ve Personeli
- X. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri ve Bütçesi

Bu plâna göre konuyu incelemeye başlayalım:

I. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN VARLIK SEBEBİ

Türkiye’de, başka ülkelerde olduğu gibi, nüfusu milyonu ve hatta on milyonu aşan şehirler vardır. Bu tür şehirlere “büyükşehir (anakent)” veya “metropol (*metropolis*)” denir. *Metropolis* kelimesi eski Yunanca *μητρόπολις* kelimesinden gelir ki, bu kelime de “*μήτρο* (ana)” ve “*πολις* (şehir)” kelimelerinden oluşmuş bir birleşik kelimedir¹. Yani metropol, “anakent” demektir.

* Bu bölümün ilk dört başlığı (s.269-273) dışındaki kısımları büyük ölçüde *İdare Hukuku* isimli kitabımızın 2009 yılında yapılan ikinci baskısından (*op. cit.*, c.I, s.481-509) özetlenmiştir. İlk dört başlık dışındaki başlıklarda 2009’dan sonraki dönemde mevzuat güncelleştirmelerini *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımızın Gürsel Kaplan tarafından güncelleştirilmiş ondokuzuncu baskısının ilgili sayfalarından aldım. Kendisine teşekkür ederim.

1. <https://en.wikipedia.org/wiki/Metropolis>.

Bölüm 14

KÖY İDARESİ*

Burada sırasıyla köy idaresinin tarihçesini, anayasal dayanağını, tanımını, kurulmasını, kaldırılmasını, köyün görev ve yetkilerini, köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar gibi köyün organlarını, köyün personelini ve nihayet köy bütçesi ve gelirlerini inceleyeceğiz. Dolayısıyla plânımız şu şekilde olacaktır.

PLÂN:

- I. Köy İdaresinin Tarihsel Gelişimi
- II. Köyün Anayasal Dayanağı
- III. Köyün Tanımı
- IV. Sayılar, Kurulma ve Kaldırılma
- V. Köyün Görev ve Yetkileri

- VI. Köy Derneği
- VII. Köy İhtiyar Meclisi
- VIII. Muhtar
- IX. Köy Personeli
- X. Köy Bütçesi ve Gelirleri

Şimdi bu plân dâhilinde köy idaresini incelemeye başlayalım:

I. KÖY İDARESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Köyler, tarihin en eski devirlerinden beri görülen insan topluluklarıdır. Ancak köylere tüzel kişilik tanınarak bunların mahallî idare hâline getirilmeleri nispeten yenidir. Türkiye’de bu süreç hakkında özet olarak şu bilgiler verilebilir:

1. 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi¹.- Bu Nizamnameyle Osmanlı İmparatorluğu vilayetlere, vilayetler livalara, livalar kazalara ve kazalar da köylere (karyelere) bölünmüştür. 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, köy idaresinin teşkilatını köydeki millet sınıflarına göre ayrı ayrı düzenlemiştir. Her milletin kendine has muhtarları ve ihtiyar meclisi vardı. Buna göre bir köyde Müslüman, Bulgar ahali birlikte yaşıyor ise, bu köyde iki² Müslüman, iki Bulgar muhtar ve bir Müslüman İhtiyar Meclisi, bir de Bulgar İhtiyar Meclisi bulunuyordu (m.54 ve 58). Her millet, kendi muhtarları ve kendi ihtiyar meclisi tarafından idare olunuyordu. Bu sistem, anayasa hukukunda

* Bu bölümün ilk üç başlığı (s.292-299) dışındaki kısımları büyük ölçüde *İdare Hukuku* isimli kitabımızın 2009 yılında yapılan ikinci baskısından (*op. cit.*, c.I, s.509-550) özetlenmiştir. 2009’dan sonraki dönemdeki mevzuat güncelleştirmelerini *İdare Hukuku Dersleri* isimli kitabımızın Gürsel Kaplan tarafından güncelleştirilmiş ondokuzuncu baskısının ilgili sayfalarından aldım. Kendisine teşekkür ederim.

1. 7 Kasım 1864 (7 Cemazeyilahir 1281, 26 Teşrin-i Evvel 1280) Tarihli “İdare-i Vilâyet Nizamnâmesi” , *Düstur*, I. Tertip, Cilt I, s.608-624 (Nizamnamenin Latin harfli tam metni için bkz.: Erkan Tural, “1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2, Nisan 2004, s.110-120).

2. Nüfusu 20 haneden küçük köylerde bir muhtar vardı.

Bölüm 15

MAHALLÎ KAMU KURUMLARI*

PLÂN:

I. Ön Bilgi: Genel Olarak Kamu Kurumları

II. Mahallî Kamu Kurumlarının Tanımı

III. Türkiye’de Mahallî Kamu Kurumlarının Çeşitleri

“Mahallî kamu kurumları”, “kamu kurumları”nın bir türüdür. Türk idare hukuku literatüründe “kamu kurumları” kavramı oldukça yaygın olarak kullanılan bir kavramdır. Buna karşılık “mahallî kamu kurumları” kavramının aynı yaygınlıkta kullanıldığını söylemek zordur¹. Oysa İSKİ, İETT, EGO gibi kurumlar ve keza kamu tüzel kişiliği şartı gerçekleşmek kaydıyla belediye şirketleri birer mahallî kamu kurumudurlar. Bunları tek tek incelemek yerine bunların üst kavramı olan “mahallî kamu kurumları” kavramını incelemek ve bunların hukukî rejimini tek tek açıklamak yerine bunların ortak hukukî rejimini açıklamak daha doğru ve daha tutarlı bir yaklaşımdır.

Şüphesiz “mahallî kamu kurumları” kavramı Türk idare hukukunda bilinmeyen ve kullanılmayan bir kavram değildir. Ancak biz bu kavramın yeterince yaygın kullanılmadığını düşünüyoruz. Bu kavramı kullanmaktan çekinmemek gerekir. Nitekim Fransız idare hukuku literatüründe “mahallî kamu kurumları (*établissements publics locaux*)” kavramı yaygın olarak kullanılmaktadır. Fransız mahallî idareler hukuku kitaplarında “mahallî kamu kurumları” konusuna özgülenmiş ayrı başlıklar vardır². Keza Fransa’da mahallî kamu kurumları üzerine geniş bir içtihat vardır³. Belirtelim ki Fransa’da belediyeler, iller ve bölgeler, su, kanalizasyon, elektrik, gaz, itfaiye, cenaze, okul, turistik tesis, sosyal konut, hastane, toplu taşıma, sosyal yardım, müze, kültür, kütüphanecilik, limanlar gibi pek çok alanlarda üstlendikleri kamu hizmetlerini kendi kurdukları “mahallî kamu kurumları” aracılığıyla yürütmektedirler⁴. Fransa’da 2000 yılı itibarıyla 33.000 (otuzüçbin) den fazla mahallî kamu kurumu sayılmıştır⁵. Bu

* Bu bölüm Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.457-486’den özetlenmiştir.

1. Biz 2002 yılında yayınlanan *İdare Hukuku Dersleri* isimli ders kitabımızda ve *İdare Hukuku* isimli *Traité*’mizde yaygın olarak “mahallî kamu kurumları” kavramını kullanıyoruz.
2. Örneğin Ferstenbert, Priet ve Quilichini, *op. cit.*, s.626-640; Faure, *op. cit.*, s.448-449; Auby, Auby ve Nouguelou, *op. cit.*, s.95-96, 198.
3. Örneğin CE, 22 Mayıs 1903, *Caisse des écoles du VI^e arrondissement de Paris*, Lebon, s.390; CE, 13 Aralık 1939, *Seguinand*, Lebon, s.388; CEA, 14 Mayıs 1971, *Fasquille et autres*, Lebon, 360; CAA Nantes, 29 Mart 2000, *Centre hospitalier de Morlaix*, CE, 25 Nisan 2007, *Ministre de l’Education nationale c. Lycée Lamartine*; TA Orléans, 25 Ocak 2007, *Mme Théault*, AJDA 2007, s.923, Nakleden Ferstenbert, Priet ve Quilichini, *op. cit.*, s.627-630.
4. Alanların listesi için bkz.: Auby, Auby ve Nouguelou, *op. cit.*, s.198-201; Faure, *op. cit.*, s.448.
5. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/presentation-des-etablissements-publics-locaux-0>

mahallî idarenin sınırları içinde gerçekleştirilmesinin mümkün olmaması şartıyla ayrılmak mümkündür. Buna göre Ankara Belediyesi sınırları içinde EGO'nun faaliyet amacına uygun tesis yapacak yer yoksa, belediye sınırları dışında da tesis yapılabilir. Örneğin TEK'in kurulmasına kadar 3645 sayılı Kanun uyarınca EGO hidroelektrik santrali inşa ederek elektrik enerjisi üretebilirdi. Bunun için Ankara Belediyesi sınırları içinde baraj inşa edebileceği uygun akarsu yok ise, böyle bir barajı komşu belediyelerin sınırları veya il özel idarelerinin sınırları içinde de inşa edebilirdi.

C. İL ÖZEL İDARESİ VE BELEDİYE ŞİRKETLERİ

Hukukumuzda il özel idarelerinin, büyükşehir belediyelerinin ve belediyelerin kendilerine bağlı şirket kurmaları mümkündür. 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 52'nci maddesine göre “il özel idaresi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûlle göre sermaye şirketleri kurabilir”. 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 70'inci maddesine göre belediyeler, “kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre şirket kurabilir”. 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 26'ncı maddesine göre, “büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre sermaye şirketleri kurabilir”. 1580 sayılı eski Belediye Kanununun 19'uncu maddesi de iktisadi teşebbüs kurma yetkisi vermektedir. İşte belediyeler de gerek eski, gerekse yeni Kanun zamanında çeşitli şirketler kurmuşlardır. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesinin kurduğu şirketler arasında Ağaç A.Ş., İstanbul Halk Ekmek A.Ş., Hamidiye A.Ş., İGDAŞ A.Ş., İSFALT A.Ş., KİPTAŞ A.Ş., Konut A.Ş., Kültür A.Ş., Bursa Büyükşehir Belediyesinin kurduğu BURULAŞ, BESAŞ sayılabilir.

Bu şirketlere “il özel idaresi ve belediye şirketleri” demek yerine bir kategori olarak “mahallî idare şirketleri” ismini vermek daha isabetli olabilir. Çünkü bunların hukukî rejiminin birbirinden farkı yoktur. Ayrıca “il özel idaresi ve belediye şirketleri” demek yerine “mahallî idare şirketleri” demek daha pratiktir. Ancak “mahallî idare şirketleri” denince, köy de bir mahallî idare olduğuna göre bu terimin içinde “köy şirketleri”nin de olduğu sanılabilir. Oysa kanunlarımızda köylere şirket kurma yetkisi veren bir hüküm yoktur. 5302 sayılı Kanununun 52'nci maddesi, 5393 sayılı Kanununun 70'inci maddesi ve 5216 sayılı Kanunun 26'ncı maddesi benzeri bir hüküm 442 sayılı Köy Kanununda bulunmamaktadır.

Fransa'da olduğu gibi, il özel idaresi ve belediye şirketlerine acaba “mahallî kamu şirketleri (*sociétés publiques locales*)”⁴⁰ ismi verilebilir mi? Bu terimin de, “mahallî idare şirketleri” teriminde olduğu gibi, “köy şirketleri” diye

40. Fransa'da “mahallî kamu şirketleri (*sociétés publiques locales*)” konusunda bkz.: Faure, *op. cit.*, s.452-454; Auby, Auby ve Nouguelou, *op. cit.*, s.203-204; Ferstenbert, Priet ve Quilichini, *op. cit.*, s. 574-575.

Bölüm 16

MAHALLE, MAHALLÎ İDARE BİRLİKLERİ ve BÖLGESEL KAMU KURUMLARI

Burada mahallî idarelerle doğrudan doğruya ilgili olan, ama önceki bölümlerde inceleyemediğimiz üç konuyu göreceğiz. Önce plânı verelim:

Plân:

I. Mahalle

II. Mahallî İdare Birlikleri

III. Bölgesel Kamu Kurumları

Şimdi de bu plân dahilinde konuyu işleyelim:

I. MAHALLE¹

Önemi.- Türkiye’de “mahalle” isimli oldukça yaygın bir “idarî birim”² vardır. Adreslerimiz bile mahallelere göre verilir. Dahası Türkiye’de “mahalle” kavram ve kurumu çok eskidir. Şehirlerimizde kökleri yüzlerce yıl önceye varan mahalleler vardır. Nüfusu 10 bini bulan, sosyal, ekonomik ve kültürel bakımından fevkalade zengin mahallelerimiz vardır.

Pek çok mahallenin sosyal, ekonomik ve kültürel hayatta köylerden çok daha önemli olduğunu söylemek mümkündür. Ne var ki, hukukî durum bunun tam tersidir. Hukukumuzda “mahalle”lerin tüzel kişiliği yoktur. Dolayısıyla mahallelerin hukuken önemi sıfıra yakındır. 10.000 kişilik bir mahalle, tüzel kişiliğe sahip olmadığı için, hak ve borç altına giremez, mal sahibi olamaz, irade açıklayamaz, hukukî işlem tesis edemez. Oysa 150 kişilik bir köy, bunların hepsini yapabilir. Çünkü tüzel kişiliğe sahiptir.

Aşağıda göreceğimiz gibi mahalle biriminin organları, köy idaresinin organlarına benzer bir şekilde düzenlenmiştir. Mahallelerde de köylerde olduğu gibi bir muhtar ve ihtiyar heyeti vardır. Ancak köylerdeki muhtar ve ihtiyar heyeti, hukukî işlemler yapmaya yetkili iken, mahalle muhtar ve ihtiyar heyetinin,

1. Günday, *op. cit.*, s.508-510; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.259-260; Gözübüyük, *Türkiye’nin İdarî Yapısı*, *op. cit.*, s.114-115; Giritli *et al.*, *op. cit.*, s. 361-362; Yıldırım, *op. cit.*, s.182-183.

2. Hukuken “mahalle idaresi”nden değil, 5393 sayılı Belediye Kanununun 9’ncu maddesinde belirtildiği gibi “idarî birim”den bahsetmek doğru olur. Çünkü idare hukukunda “kamu idaresi”, tüzel kişiliğe sahip, insan topluluklarına verilen isimdir. Mahallenin ise tüzel kişiliği yoktur. Dolayısıyla “mahalle idaresi” demek gerekir.

DİZİN

28 pluviôse yıl VIII (17 Şubat 1800) tarihli Kanun, 144
8 Ekim 1864 Tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi, 211
7 Kasım 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi, 211
22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 212
5 Nisan 1884 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Kanun (Fransa'da), 100, 101
1876 Kanun-ı Esasisi, 96, 213
26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkati, 213
18 Kart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu, 178
16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 Sayılı Kanun, 215
22 Şubat 2005 Tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 215
1958 Anayasası (Fransız), m.73, 97
28 Mart 2003 tarihli Anayasa Değişikliği (Fransa'da), 116
7 Ağustos 2015 tarihli Kanun (*loi NOTRe*), 99
açık takdir hatası (*erreur manifeste d'appréciation*), 117
adem-i merkezîyet (*décentralisation*), 25, 38, 81
adem-i temerküz (*déconcentration*), 45, 46, 81
amir (üst, mafevk, *supérieur hiérarchique*), 198
anayasa hukukuyla ilişkisi, 24
Anayasa Konseyi, 29 Temmuz 2004 tarih ve 2004-500 DC Sayılı Karar, 149
Anayasa Mahkemesi, 18 Ocak 2007 tarih ve E.2005/32, K.2007/3 Sayılı Karar, 156, 180
-22 Haziran 1988 tarih ve E.1987/18, K.1988/23, Sayılı Karar, 153, 171, 184, 189, 191
-26 Eylül 1991 tarih ve E.1990/38, K.1991/32 Sayılı Karar, 171
-24 Ocak 2007 tarih ve E.2005/95, K.2007/5 Sayılı Kararı, 104
anayasayla nitelendirme, 126
anayasayla yapılan yetki paylaşımı, 103
askıya alma kararı (*décision de suspension*), 182, 191
atipik kamu tüzel kişileri, 134
Auby, (Jean-Bernard), 25, 26
Avrupa Birliği, 114, 115
Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 115, 150, 152
azil (görevden alma), *révocation*, 176
bakanlık (*département ministériel*), 44
bakiye yetkiler (*compétences résiduelles*), 95
başkanlık hükümet sistem, 58,144
başkent teşkilâtı, 32
belde işleri (*affaires de la commune*), 101
belde sakinleri, 68
BELEDİYE
-belediye başkanı, 260
--seçilmesi, 260
--hukukî statüsü, 261
--görev ve yetkileri, 262
--sıfatının sona ermesi, 262

--boşalması, 263
-belediye encümeni, 257
--açıklama, 257
--eleştirisi, 258
-belediye meclisi, 247
-- görevinin yerine getirilmesi, 256
-- iç yapısı ve çalışma düzeni, 248
-- üyelerinin seçimi, 247
--bilgi edinme ve denetim yolları, 253
--feshi, 255
--görev ve yetkileri, 249
--görevi ihmal, 255
--kararlarının kesinleşmesi, 250
--siyasî konularda karar alma, 255
-ayrılması, 242
-birleşmesi, 242
-denetimi, 267
-düzenleyen kanunlar, 239
-gelirleri ve bütçesi, 265
-görev ve yetkileri, 243
-kaldırılma, 242
-katılma, 242
-kurulması, 242
-organlarının görevden uzaklaştırılması, 264
-sayılar, 239
-tanımı, 240
-tarihsel gelişim, 235
-teşkilatı ve personeli, 265
-türler, 239
belediye başkanı (*maire*), 144
belediye halkı, 67
belediye meclisi (*conseil municipal*), 145
belediyeler (*communes*), 97, 99
belediyeler üzerindeki vesayet yetkileri, 158
belediyelerin (*communes*), 69
belediyelerin yetkilerinin genelliği ilkesi, 100
bihakkın yetki (*pouvoir de plein droit*), 202, 204
Bourdon, 26
bölge işleri (*affaires de la région*), 102
bölge meclisi (*conseil régional*), 145
bölge meclisi başkanı (*président du conseil régional*), 144
bölgeler (*régions*), 69
bölgeler (*régions*), 99
BURULAŞ, 132
bütçeleri üzerindeki denetim yetkisi, 195
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
-anayasal dayanağı, 273
-belediye başkanı, 289
-belediye encümeni, 288
-belediye meclisi, 285
-belediye organları, 285
-büyükşehir ilçe belediyesi, 276
-düzenleyen kanunlar, 272
-gelirleri ve bütçesi, 291

-görev ve yetkileri, 278
 -ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri, 279
 -ilçe belediyesi organları, 284
 -ortak görev ve yetkiler, 280
 -sınırları, 276
 -şirketleri, 290
 -tanımı, 275
 -tarihsel gelişimi, 271
 -teşkilat ve personeli, 290
 -türleri, 276
 -varlık sebebi, 269
 -yetki uyumsuzluklarının çözümü, 282
 -yetki ve görev devri, 280
 Carré de Malberg, 91
centralisation, 43
 CGCT, art.12131-1, 181
 coğrafi, 37
cour de discipline budgétaire et financière, 148
 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 130
 çiftçi mallarını koruma meclisleri, 135
 dar yorum, 172
décentralisation territoriale, 43
 değiştirerek onama yetkisi, 183
 demokrasi okulu (*école de démocratie*), 55
 demokrasi, 53
 deneme amaçlı derogasyon (*dérogation à titre expérimental*), 99
 deniz aşırı mahallî idareler (*collectivités d'outre-mer*), 97
 ders kitapları, 13
 dersler, 13
 devlet (*Etat*), 33, 121, 176
 devlet (merkezî idare), 33
 devlet idaresi (*administration d'État*), 34, 36
 devlet idaresinin merkez teşkilâtı, 35, 37
 devlet idaresinin yerel makamları (*autorités locales de l'administration de l'État*), 36
 devlet tüzel kişiliği (*personnalité morale de L'Etat*), 44
 devlet tüzel kişiliğinin tekliği ilkesi (*unité de la personnalité juridique de l'État*), 34
 devlet tüzel kişiliğinin tekliği, 34
 devlet, 121
 devlet=merkezî idare, 90
 devletin başkent teşkilatı, 35
 devletin merkezî idaresi (*administration centrale de l'Etat*), 34, 35, 36
 devletin mülkî idaresi (*administration territoriale de l'Etat*), 36
 diğer kamu tüzel kişileri, 122
 dil tercihimiz, 58
 dilsel tutarlılık, 81
droit des collectivités locales, 12
droit des collectivités territoriales, 12
 Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma Projesi İdaresi, 343
 düzeltme yetkisi (*pouvoir de réformation*), 183, 191, 201
 egemenlik (*souveraineté*), 33, 72
 EGO, 132
 emir ve talimat verme yetkisi (*pouvoir d'instruction et de commandement*), 174, 183, 200
 en yüksek hiyerarşik amir, 199

erteleme yetkisi, 182
 eş yetki, 92
 eşitlik veya özerklik durumu, 124
exceptio est strictissima interpretationis, 172, 193
expressio unius est exclusio alterius ilkesi, 143, 193
 Faure (Bertrand), 116
 federal devlet, 82
 federal sistem, 82
 federalizm, 82
 Ferstenbert, Piet, Quilichini, 81
Fransa'da
 -28 mart 2003 tarihli anayasa değişikliğiyle, 30
 - Fransa'da devlet ile il ve bölge idareleri arasındaki yetki paylaşımı, 102
 -devlet ile mahallî idareler arasında yetki, 99
 -ikame yetkisi, 187
-départements yürütme organı, 144
 -mahallî idare çeşitleri, 99
 -mahallî idarelerin malî özerkliği, 148
 -Senato, 85
 -süzüdiyarite ilkesi, 116
 -vesayetin anayasal dayanağı, 168
 -Anayasasının 72, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4, 99
 GAP Kalkınma İdaresi, 343
 geciktirici veya zorlaştırmacı veto yetkisi, 179
 geçici olarak görevden uzaklaştırma (*suspension*), 176
 gelir kaynakları, 147
 genel hukuk (*droit commun*), 139
 genel idare hukuku (*droit administratif général*), 24, 37
 genel yetki (*compétence générale, compétence de droit commun*), 29, 95
 genel yetki hükmü (*clause générale de compétence*), 100
 genelliği ilkesi, 97
 genellik, 18, 19
 gerçek kişiler (*personnes physiques*), 119
 geri alma (*retrait*), 201
 Girod, 28
Government, 12
 görev bölüşümü, 200
 hak (*droit*), 116
 halk (*peuple*), 33, 67
 Harari, 66
hiyerarşi, 197-205
 hiyerarşi - vesayet karşılaştırması, 204
 hiyerarşi (*hiérarchie*), 201
 hiyerarşi kavramı, 197
 hiyerarşi yetkisine tâbi olmayanlar, 203
 hiyerarşi yetkisinin özellikleri, 202
 hiyerarşik amir, 198
 hiyerarşik gücün kapsamı, 199
 hiyerarşik güç (*pouvoir hiérarchique*), 199
 hizmet (*service*), 39, 49
 hizmet adem-i merkezizeti (*décentralisation par service*), 39, 50
 hizmet yönünden yerinden yönetim, 39, 50, 124
 hizmetlerde aksama durumu, 185
 hukuk dersi, 14
 hukukîlik (*légalité*), 202
 hukukîlik denetimi (*contrôle de légalité*), 187

-köy imamı, 312
 -köy kâtibi, 312
 -köy korucusu, 311
 -köy muallimi, 312
 -köy personeli, 311
 -muhtar, 306
 --devlet memuru gibi işlem görmesi, 307
 --görev ve yetkileri, 306
 --görevinin sona ermesi, 307
 --görevden uzaklaştırılması, 309
 --kararları üzerinde vesayet denetimi, 307
 --seçilmesi, 306
 -sayılar, 299
 -tanımı, 297
 köy halkı, 67
 köy imamı, 146
 köyler üzerindeki vesayet yetkilerinin eleştirisi, 159
 köylere hizmet götürme birlikleri, 338
 köylerin mücavir alan sınırları içine alınması, 161
 köylü faydasına olmayan kararları, 188
 köyün yetkilerinin genelliği ilkesinin, 104
 kurumsal mahallî idareler hukuku (*droit institutionnel des collectivités territoriales*), 23
local government law, 12
local government, 13
loi NOTRe, 99
 maddî mahallî idareler hukuku (*droit matériel des collectivités territoriales*), 23
 mahalle, 335
 mahallî idare birlikleri, 337
 mahallî adem-i merkezîyet (*décentralisation territoriale*), 39, 49, 63, 90
 mahallî anayasa hukuku (*droit constitutionnel local*), 25
 mahallî hükûmet sistemleri, 58
 mahallî idare - demokrasi ilişkisi, 55
 mahallî idare - devlet karşılaştırması, 86
 mahallî idare - diktatörlük bağdaşmazlığı, 57
 mahallî idare - kamu kurumu karşılaştırması, 89
 mahallî idare - monarşi bağdaşmazlığı, 57
mahallî idare kavramı, 63-79
 mahallî idare olmanın şartları, 79
 mahallî idare sayıları, 29
 mahallî idareler (*collectivités locales*), 63
mahallî idareler hukuku, 12-30
 -hukukun diğer dalları arasındaki ilişkiler, 23
 -genel teorisi, 18
 -karışıklığı, 27
 -kısımları, 17
 -konusu, 16
 -önemi, 29
 -tanımını, 16
 -yeniliği ve gelişmişliği, 25
 mahallî idareler anayasa hukuku (*droit constitutionnel des collectivités territoriales*), 25
 mahallî idareler arasında vesayet yasağı ilkesi (*principe de l'interdiction d'une tutelle entre les collectivités*), 192, 194
 mahallî idareler de mülkî idare midir, 38

Mahallî İdareler Genel Kanunu (*Code général des collectivités territoriales*), 101
 mahallî idareler maliyesi, 14
 mahallî idarelerin birbiri karşısında özerkliği, 160
 mahallî idarelerin eşitliği ilkesi, 192
 mahallî idarelerin kendi arasında yetki paylaşımı, 105
 mahallî idarelerin özerkliği -1982 Anayasasında, 151
 mahallî idarelerin serbest idaresi ilkesi (*principe de la libre administration des collectivités territoriales*), 99
 mahallî idarelerin varlık sebebi, 53
 mahallî idarelerin yetkisinin genelliği ilkesi, 97
 mahallî idarelerle ilgili ön konular, 31
 mahallî idarenin işleri, 101
 mahallî işler, 102
Mahallî Kamu Kurumlarının
 -belediye şirketleri, 327
 -büyükşehir su ve kanalizasyon idareleri, 324
 -çeşitleri, 324
 -EGO, 325
 -İETT, 325
 -il özel idareleri şirketleri, 327
 -tanımı, 316
 mahallî kamu yararı (*intérêt public local*), 101
 mahallî müşterek ihtiyaçlar, 103
 mahallî seçilmiş kişi (*élus locaux*), 55
 mal topluluğu-kişi topluluğu, 52
 mal toplulukları (*universitates bonorum, fondation, institution*), 41, 98, 120, 136, 137
 malî hukukla ilişkisi, 25
 malî kaynakların serbest tasarrufu ilkesi (*principe de libre disposition des ressources locales*), 149
 malî özerklik (*autonomie financière*), 76, 77, 142, 147
 matrah (*assiette*), 149
 meclisler (kurullar), *conseils*, 145
 medenî vesayet (*tutelle civile*), 168
 melez tüzel kişiler, 134
 memur (ast), (*subordonné hiérarchique*), 198
 merkez idaresi (*administration centrale*), 36
 merkezden yönetilen kamu tüzel kişisi, 135
 merkezden yönetim ilkesi, 43
 merkezden yönetimin özellikleri, 44
 merkezî idare (*administration centrale*), 36
 merkezî idare ile mahallî idareler arasında yetki paylaşımı-Türkiye’de, 103
 merkezî idare, 32
 merkezî idarenin başkent teşkilatı, 32, 34, 35
 merkezî idarenin taşra teşkilatı, 32, 35
 merkezîyet ilkesi, 43, 44
 mertebeler silsilesi, 197
 metinsiz vesayet olmaz (*pas de tutelle sans texte*), 171
 millet (*nation*), 33
 Montain-Domenach (Jacqueline), 26
 mücavir alan, 106, 161
 mülk (*territoire*), 37, 38
 mülkî idare (*administration territoriale*), 37
 mülkî idare taksimatı (bölümleri), 36
NOTRe (loi) (kanunu), 99, 102, 110
 onama yetkisi (*pouvoir d’approbation*), 178
 ödev (*devoir*), 116

ön konular 31-62

öz Türkçe, 60, 82
 özel hukuk dallarıyla da ilişkili, 25
 özel hukuk tüzel kişileri (*personnes morales de droit privé*), 119
 özel idare hukukları (*droits administratifs spéciaux*), 24
 özel yetki (*compétence spécialisée*), 102
 özerk malî kaynaklar (*ressources autonomes*), 25
 özerk yerel yönetim, 150
 özerklik (*autonomie*), 71, 150, 141, 163
özerklik ilkesi, 141-162
 özerklik-vesayet ilişkisi, 163
 parlâmenter hükûmet sistemi, 58
 personel özerkliği, 146, 159
 re'sen görevden alma (*démission d'office*), 176
 saf hukukî yaklaşımın, 15
 sayılmış yetkiler (*compétences énumérées*), 95
 serbest idare (*libre administration*)", 25
 sihirli sayı, 65
 silsile-i meratip, 197
 sorumluluk (*responsabilité*), 116
subsidiarité kelimesinin türkçesi, 111
 subzidiyarite ilkesi, 109
sui generis tüzel kişiler, 134
 sulama birlikleri, 339
 subzidiyarite ilkesi (*principe de subsidiarité*), 111, 116
 subzidiyarite piramidi, 114
 T.C. idarî teşkilatı şeması, 31
 tahsis (*affectation*), 149
 takdir yetkisi (*pouvoir discrétionnaire*), 149
 taşra teşkilâtı, 32
 tekrar görüşülmesini isteme yetkisi, 179
 terminoloji meselesi, 42
territoire des collectivités territoriales (mahallî idarele-
 rin ülkesi), 68
 teşkilatlanma yetkisi, 88, 124
 Tocqueville (Alexis de), 55
 toprak (arazi), mülk, ülke, *territoire*, 68, 87
 Türk mahallî idareler hukuku, 22
 Türkçe, 58
 tüzel kişiler (*personnes morales*), 119
 tüzel kişiliğe sahip olmanın sonuçları, 139
 tüzel kişilik tanımının sebebi, 123
 unsurlar, 64
 uzmanlık (ihtisas) ilkesi (*principe de spécialité*), 52, 137
 ülke bakımından genellik, 19
 ülke, toprak (*territoire*), 33, 37
 ülkesel, 70
 vali (*préfet*), 144
 valilik başvurusu (*déféré préfectoral*), 178
 valinin il özel idaresinin yürütme organı olması, 155
 verme yetki (*compétence d'attribution*), 29, 95, 102, 204
vesayet (tutelle), 163-196
 -anayasal dayanağı, 167
 -denetimi - hukukîlilik, 188
 -denetimi - yerindelik, 188
 -denetimi (*contrôle de tutelle*), 168
 -denetimine tabi olma unsuru, 77
 -denetiminin varlık sebepleri, 165

-hiyerarşi karşılaştırması, 196
 -kanunla verilir, 170
 -kelimesi üzerine, 164
 -makamı (*autorité de tutelle*), 174
 -makamının işlemlerinin hukukî niteliği, 190
 -makamının sahip olduğu yetkiler, 174
 -tanımı, 166
 -varsayılmaz (*la tutelle ne se présume point*), 171
 -yetkisi (*pouvoir de tutelle*), 77, 164, 179
 -yetkisi dar yorumlanır" ilkesini, 173
 -yetkisinin kapsamı, 174
 yaklaşım biçimleri, 15
 yargıya başvurma yetkisi, 181
 yaşan yetki, 92
 yer (*territoire*), 39, 49
 yer bakımından (*ratione loci*), 38, 125
 yer yönünden yerinden yönetim (*décentralisation territoriale*), 39, 49, 50
 yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, 32, 125
 yerel yerinden yönetim, 39, 49
 yerel yönetimler özerklik şartı, 150
 yerel yönetimler terimini, 60
 yerel yönetimler, 49
 yerindelik (*opportunité*), 117, 187, 202
 yerinden yönetim - federalizm karşılaştırması, 82
 yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) ilkesi, 42, 164
 yerinden yönetim kuruluşları, 32, 38
 yerinden yönetim, 38, 42
 yerinden yönetimin çeşitleri, 49
 yerinden yönetimin varlık şartları, 46
 yersel, 37, 38, 70
 yetki (*compétence*), 116, 201
 yetki dağılımı, 124
 yetki devrinin malî telafisi (*compensation financière de tout transfert de compétence*), 99, 149
 yetki genişliği (adem-i temerküz *déconcentration*), 80
 yetki genişliği (*tevs-i meczuiyet*), 45
 yetki ihdası veya genişletilmesi (*création ou extension de compétences*), 149
yetki paylaşımı (*répartition des compétences*), 75, 83, 90-117, 142
 yetki paylaşımı yapma yetkisi, 91
 yetki uyumsuzlukları-federalizmde, 84
 yetki uyumsuzluklarının çözümü, 107
 yetki - kamu hizmeti ilişkisi, 94
 yetkilerin dar yorumlanması (*potestas stricta interpretatur*) ilkesi, 193
 yetkilerini ayrı ayrı sayma usûlü, 94
 yetkilerinin özelliği ilkesi, 102
 yönetim bilimi dersi, 14
 yönetim kelimesi, 59
 yönetim organları (*organes exécutifs*), 76, 142
 yürütme organlarının başları (*chefs des l'exécutif*), 144
 yürütülmesini erteleme yetkisi (*pouvoir de suspension*), 182
 zımnî onama (*approbation tacite*), 179
 zorlaştırıcı veto yetkisi, 177, 180 ■