



# Yerleşim Birimlerinin İdari Bağlılık Değişikliğinde **KARŞILAŞILAN PROBLEMLER**



**Mustafa Sami KOÇ**  
Mülki ve İdari Bağlılık İşlemleri / Şube Müdürü

## GİRİŞ

Bu yazı; büyükşehir statüsü olan illerde bir mahallenin bir ilçeden başka bir ilçeye bağlanması ile bir yerleşim biriminin büyükşehir statüsü olmayan bir ilden büyükşehir statüsü olan bir ile bağlanma taleplerinin 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre mi yoksa 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre mi değerlendirileceği hususunda yaşanan zihni karışıklığın nedenlerini incelemek, öncelikle işlem dosyalarının hazırlanmasında Vali-

liklerin, inceleme ve karar verme aşamasında ise Bakanlık yetkililerinin dikkatini çekmek, konuya ilişkin çözüm önerisinde bulunmak amacıyla hazırlanmıştır.

Yazıda; idari bağlılık işlemlerinin mevzuatta ne şekilde düzenlendiği incelenmiş, ilgili birimlerin ve hukuk müşavirliğinin konu ile ilgili değerlendirmeleri irdelenmiş ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

## İdari Bağlılık Değişikliği İşlemleri

İdari bağlılık değişikliği ile ilgili işlemler 5442 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yapılmaktadır.

İdari bağlılık değişikliği yapılan yerleşim birimleri şunlardır:

- 1) Belde belediyesi,
- 2) Köy,
- 3) Bir köy veya belediyeye bağlı mahalle ve benzeri bağlilar.

Bir belde veya bir köy veya bir köyün bağlısının büyükşehir statüsü olmayan il veya iller arasındaki idari bağlılık değişikliği işlemlerinde 5442 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanmaktadır.

Ancak, idari bağlılık değişikliği;

- a) Büyükşehir statüsünde olmayan bir ilde; belde, köy, mahalle veya bunların bağlilarının aynı il içerisindeki başka bir ilçe belediyesine katılmak istemesi,
- b) Büyükşehir statüsünde olmayan bir ildeki bir belde, köy veya köy bağlısı ile benzeri bağliların büyükşehir statüsündeki bir ile bağlanması, (Büyükşehirlerde belde veya köy bulunmadığından, bu vasıflı birimlerin büyükşehir içerisindeki ilçe belediyesine mahalle olarak veya bu ilçenin mevcut bir mahallesine katılmaları gerekmektedir.)
- c) Büyükşehir statüsü olan ildeki bir mahallenin büyükşehir statüsü olmayan bir ile bağlanması,
- d) Büyükşehir statüsü olan ildeki bir mahallenin aynı il içinde bir ilçeden başka bir ilçeye bağlanması,

Durumlarında, bu taleplerin ortak özelliği; mahalle kurulması, birleştirilmesi veya kaldırılması olduğundan 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerinin de uygulanması gerekir.

Bu nedenle, bu tür taleplerde; öncelikle 5393 sayılı Belediye Kanununun 8 inci maddesine göre

işlem tesis edilmesi ve bu işlemin tamamlanmasıyla idari bağlılıkta meydana gelecek değişikliğe uygun olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda mülki sınır değişikliği gerçekleştirilmelidir. Valilikçe hazırlanacak ve Bakanlığa gönderilecek işlem dosyasında katılma ile ilgili ilçe belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisi kararları ile vali görüşünün bulunması yeterlidir.

Ancak büyükşehir statüsü olan illerde bir mahallenin bir ilçeden başka bir ilçeye bağlanması ile bir yerleşim biriminin büyükşehir statüsü olmayan bir ilden büyükşehir statüsü olan bir ile bağlanma taleplerinin gerek valiliklerde gerekse Bakanlık merkezindeki ilgili birimler arasında bu tür taleplerin hangi mevzuata göre yapılacağı hususunda birbirinden farklı değerlendirmeler bulunmaktadır.

Yazımızın bundan sonraki bölümünde bu farklı görüşlere, bundan kaynaklanan sorunlara değinilecektir.

### **İlgili Birimler ile Hukuk Müşavirliğinin Konu Hakkındaki Değerlendirmeleri**

Büyükşehir statüsü olan birçok valiliklerce bir mahallenin bir ilçeden başka bir ilçeye bağlanması konusunda 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre mi yoksa 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre mi işlem tesis edileceği hususunda tereddüt yaşanmakta olup, iller İdaresi Genel Müdürlüğünden zaman zaman konuyla ilgili görüş istenilmektedir. İller İdaresi Genel Müdürlüğünce bunlara verilen cevabi görüşlerde; “... Büyükşehirlerde bir mahallenin bir ilçeden başka bir il-

*çeye bağlanma taleplerinde öncelikle 5393 sayılı Belediye Kanununun 8 inci maddesine göre katılma işlemi gerçekleştirilecektir. Katılma işlemi iki il ve ilçe arasında sınır değişikliğine sebep olduğundan, idari bağlılıkta meydana gelen değişikliğe uygun olarak, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmeliğin ilgili hükümleri doğrultusunda mülki sınır değişikliğinin Bakanlığımızca müşterek kararname ile tamamlanacağı”* yönünde bilgi verilmektedir.

Büyükşehirlerde ilçe sınırı değişikliği hakkında Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce 2009 yılında Hukuk Müşavirliğinden görüş istenmiş olup, ilgili birimin görüşü;

*“...Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan mahallenin bir kısmının, yine aynı büyükşehir içerisindeki başka bir ilçe belediyesine katılmak istemesi durumunda; işlem öncelikle 5393 sayılı Kanunun 8 inci maddesine göre, bu yerde yapılacak oylamada, sonucun olumlu çıkması durumunda, katılınacak ilçe belediye meclisinin görüşü üzerine büyükşehir belediye meclis kararı ile katılım gerçekleştirilip, daha sonra, Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca mülki sınır değişikliğinin yapılması gerektiği...”* şeklinde ifade edilmiştir.

Hukuk Müşavirliğince ise;

*“...Anılan mevzuat hükümleri gereği, 5393 sayılı Belediye Kanununun 8 nci maddesine göre işlem tesis edilmesi ve bu işlemin tamamlanmasıyla idari bağlılıkta meydana gelen değişikliğe paralel olarak*

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve ilgili Yönetmelik hükümleri doğrultusunda mülki sınır değişikliğinin de gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir...” şeklinde görüş beyanında bulunulmuştur.

İller İdaresi Genel Müdürlüğünce Hukuk Müşavirliğinin 2009 tarihli görüşü, mahallenin idari bağıllık değişikliği taleplerinde uygulamaya esas temel görüş olarak kabul edilmiş ve bu tür taleplerde referans olarak gösterilmiştir.

Benzer bir konuda Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce 14 Mart 2016 tarihinde Hukuk Müşavirliğinden başka bir görüş daha alınmıştır.

Hukuk Müşavirliğinden görüş istenilen konu hakkında Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün birim görüşü şöyledir: “... Kanun hükümlerinin incelenmesi neticesinde; ... İli ... İlçesi ... Köyünün ... İli ... İlçesine mahalle olarak bağlanma işlemi İlçelerin mülki sınırlarında değişiklik meydana getireceğinden 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine göre işlem yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir...”

Hukuk Müşavirliğinin 14.03.2016 tarihli ve 4842 sayılı yazısında ise; “... İli ... İlçesi ... Köyünün ... İli ... İlçesine mahalle olarak bağlanma işleminin bir köyün başka bir il ve ilçeye bağlanması işlemi olması dolayısıyla bağlanma sürecinin 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci maddesine göre gerçekleştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir...” şeklinde görüş belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile Hukuk Müşavirliğinin bu görüşü üzerine ... Köyünün ... İlçesine mahalle olarak bağlanma talebi 5442 sayılı Kanun kapsamında değeri-

Büyükşehirlerde bir mahallenin bir ilçeden başka bir ilçeye bağlanmasında karşılaşılan önemli sorunlardan birisini de 5393 sayılı Belediye Kanununun 8 inci maddesinin değerlendirilmesi oluşturmaktadır.

dirilmiş, ... Valiliğince hazırlanan işlem dosyası ise 31 Ocak 2017 tarihinde İller İdaresi Genel Müdürlüğüne intikal etmiştir. İller İdaresi Genel Müdürlüğünce dosya üzerinde yapılan inceleme sonucunda hem ... hem de ... Valiliğine 17 Mart 2017 tarihli yazı ile idari bağıllık değişikliği

İller İdaresi Genel Müdürlüğünce Hukuk Müşavirliğinin 2009 tarihli görüşü, mahallenin idari bağıllık değişikliği taleplerinde uygulamaya esas temel görüş olarak kabul edilmiş ve bu tür taleplerde referans olarak gösterilmiştir.

talebinin 5393 sayılı Kanunun 8 inci maddesi kapsamında değerlendirilmediği, işlem dosyasında; katılım yapılacak ... İlçe Belediye Meclisi kararının bulunmadığı, Büyükşehir Belediye Meclisi kararının da katılma ile ilgili 5393 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılmadığı belirtilmiştir. İşlemin sonuçlandırılabilmesi için; ... Valiliğince ... İlçesi ve ... Büyükşehir Belediye Meclisi Kararları ile her iki Valilikçe katılmaya uygun olarak alınacak Vali görüşlerinin bildirilmesi istenilmiştir.

... Valiliğince İçişleri Bakanlığına (İller İdaresi Genel Müdürlüğü) gönderilen 23 Mart 2017 tarihli cevabi yazı ile ... Köyünün ... İlçesine mahalle olarak bağlanma talebinin uygun görülmediği bildirilmiştir.

Bu örnekte olduğu gibi, ilgili mevzuatın doğru anlaşılabilmesi hem vatandaşın beklenti içine sokulması hem de idarede kırtasiyeciliğin artırılması gibi istenilmeyen durumlara yol açabilmektedir.

Büyükşehirlerde bir mahallenin bir ilçeden başka bir ilçeye bağlanmasında karşılaşılan önemli sorunlardan birisini de 5393 sayılı Belediye Kanununun 8 inci maddesinin değerlendirilmesi oluşturmaktadır. Şöyle ki; adı geçen Kanunun 8 inci maddesinde, “Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahalılarının katılacak beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olamaz.” denilmektedir. Dolayısıyla büyükşehirlerde bir ilçeden başka bir ilçe belediyesine katılacak bir mahallenin katılacağı belediyeye olan uzaklığının 5000 metreden fazla olup olmayacağı hususu da problem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Katılma talebini mesafe kriteri çerçevesinde yorumlayan valilikler olduğu gibi mesafe kriterine uymadığı halde katılmayı kabul eden, ilçe ve büyükşehir belediye meclisi kararı alıp vali görüşüyle birlikte Bakanlığımıza gönderen valilikler de bulunmaktadır.

Bir ildeki belde, köy veya köyün bağlılarının 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre idari bağlılık değişikliklerinde herhangi bir mesafe kriteri aranmamaktadır. Arazi irtibatının bulunması yeterlidir. Diyelim ki bu il büyükşehir statüsüne sahip bir il oldu. Bu ile ve ilçelerine bağlı belde ve köyler de mahalleye dönüştü. Mahalleye dönüşen köylerin birden çok bağlılığı vardı ve aralarındaki mesafe de 5000 metrenin çok çok üzerinde idi. Köyün bağlıları da büyükşehir yasası gereğince mahallenin sokağı oldular. Aralarındaki mesafe

değişmedi. Daha önce köy vasfı ile daha yakın olduğu idari birime bağlanabiliyorken büyükşehir statüsü gereğince mahalle ve bunun da bir alt sokağı olması sonucunda, gerçekte ihtiyacı olduğu halde, bu yerleşim biriminin katılmak istediği birimle 5393 sayılı Kanunun 8 inci maddesindeki meskûn sahasının 5000 metre ile sınırlandırılması, büyükşehir statüsü olan illerdeki güncel yeni bir sıkıntının kaynağını oluşturmaktadır. Büyükşehir statüsü olan illerin sayısındaki artışla beraber bu sorun giderek kronik bir hale dönüşme yolunda ilerlemektedir.

İdari işlemi tesis edecek paydaş kuruluşlardan birisi de İller İdaresi Genel Müdürlüğüdür. Genel Müdürlükçe, mevcut sorun, ilgili mevzuatı esnek yorumlamak suretiyle çözülmeye çalışılmaktadır. Buna göre; söz konusu mesafe, anılan

Kanunun 8 inci maddesinde ifade edilen 5.000 metreden fazla olsa da meskûn saha kavramının büyükşehirler için daha esnek şekilde yorumlanması gerektiği şeklinde değerlendirilmektedir. Zira, büyükşehir belediyeleri; altyapı, ulaşım ve toplu taşıma vb. gibi hizmetleri büyükşehir belediye sınırlarının tamamında yürütmektedir. 6360 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre büyükşehir belediyelerinin sınırları o ilin mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, İller İdaresi Genel Müdürlüğünce, “Büyükşehirlerdeki katılma taleplerinde mesafe şartı aranmamalıdır” görüşü uygulamaya da yansıtılmaktadır. Mesafe şartı aranmadan katılma meydana gelmişse idari bağlılık değişikliği de müşterek kararname ile tamamlanma yoluna gidilmektedir.

## SONUÇ

Büyükşehir statüsü olan illerde bir mahallenin bir ilçeden başka bir ilçeye bağlanması ile bir yerleşim biriminin büyükşehir statüsü olmayan bir ilden büyükşehir statüsü olan bir ile bağlanma taleplerinin öncelikle 5393 sayılı Belediye Kanununun 8 inci maddesine göre değerlendirilmesi, katılma işlemi iki ilçe arasında sınır değişikliğine sebep olacağından, idari bağlılıkta meydana gelen değişikliğe uygun olarak, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmeliğin ilgili hükümleri doğrultusunda mülki sınır değişikliğinin Bakanlığımızca müşterek kararname ile tamamlanması gerekmektedir.

Büyükşehirlerdeki katılma taleplerinde mesafe şartı aranmaması için meskûn saha kavramının ya esnek yorumlanması, ya da mevzuatta yapılacak bir düzenleme ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 8 inci maddesinde mesafe şartını esnek şekilde yorumlayacak bir hükmün ilave edilmesi sağlanmalıdır.

İdari işlemi tesis edecek iki paydaş birimden birisi Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, diğeri de İller İdaresi Genel Müdürlüğüdür. Mevzuatın ne şekilde uygulanacağı konusunda her iki birimce uzlaşma ve uygulama birliğinin tesisi önemlidir. Ayrıca, Valiliklerdeki uygulama birimleri olan il mahalli idareler ile il idare kurulu müdürlüklerinde görev yapan personele bu konularla ilgili eğitim verilmelidir.

Bakanlığımızca mülki ve idari bağlılık işlemlerinin yürütülmesinde bugüne kadar genel anlamda uygulanageldiği gibi bundan sonra da temel kriter; *“Kamu yararını dikkate alan, kamu hizmet gerekleri ile hukuka uygun işlem tesis etmek”* tir. Bu da, en başta idari işlemi başlatan valiliklerce işlem dosyalarının mevzuata uygun şekilde hazırlanmasını, Bakanlıkça işlem dosyalarının titizlikle incelenmek suretiyle Bakanlık kararına esas olabilecek görüşlerin oluşturulmasını gerektirmektedir.