

**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN İLÇE BELEDİYELERİ
ÜZERİNDEKİ DENETİM YETKİSİNİN KAVRAMSAL AÇIDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

**EVALUATION OF METROPOLITAN MUNICIPALITY'S
SUPERVISION AUTHORITY ON DISTRICT MUNICIPALITIES
IN TERMS OF CONCEPTUAL VIEW**

Orhan Veli ALICI*

Özet

Türkiye’de iki kademeli büyükşehir yönetim modelinin uygulanması ile beraber büyükşehir belediyesinin sınırlarını kapsayacak şekilde birçok alt kademe belediyesi de kurulmuş ve böylece bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin alt kademe belediyeleri tarafından, bazıları ortak olmak üzere birçok hizmetin de büyükşehir belediyesi tarafından sunulması sağlanmıştır. Bu yönetim modelinde büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Bu görev ve yetki ise büyükşehir belediyesinin alt kademedeki belediyeler üzerinde bazı alanlarda nev’i şahsına münhasır bir denetim yetkisine sahip olmasını gerektirmiştir. Söz konusu denetim yetkisi literatürde farklı kavramlarla açıklanmaya çalışılmıştır. Bu makalede de genel olarak idari vesayete benzeyen bu yetkinin “yerel idari vesayet” olarak da adlandırılabileceği hususuna değinilmektedir.

Anahtar Kelime: İdari vesayet denetimi, hiyerarşik denetim, iç vesayet, dış idari denetim, yerel idari vesayet

* Dr. İETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü Müfettişi, orhan_alici@hotmail.com

Abstract

With the application of two-staged metropolitan municipality management model in Turkey, many sub-level municipalities has been founded covering the borders of the metropolitan municipality thus it has been made possible that some of the collective local services are offered by sub-level municipalities, and many services, some of them are joint services, are offered by the metropolitan municipality. In this management model, carrying out of the services in terms of harmony and coordination between the sub-level municipalities has been ensured by the metropolitan municipality. This duty and authority require the metropolitan municipality to have idiosyncratic supervision authority over the sub-level municipalities in certain fields. Supervision authority in question, has been tried to be explained with different concepts in literature. In this article it is mentioned that, the authority which is similar to “administrative curatorship” generally, can also be named “local administrative curatorship”.

Keywords: Administrative curatorship supervision, hierarchical supervision, internal curatorship, outer administrative supervision, local administrative curatorship

Giriş

Günümüzde iki kademeli belediye örgütlenmesinin öngörüldüğü mevcut büyükşehir yönetim sisteminde aynı sınırlar içerisinde birçok ilçe belediyesi bulunmakta olup, tüzel kişiliği haiz bu kamu idarelerinin tamamının sınırlarını kapsayan ve onlar gibi ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan büyükşehir belediyeleri hizmet sunumunda ve ilçe belediyeleri tarafından yürütülen bazı hizmetlerin koordinasyonunda ve denetiminde aktif bir rol almaktadır.

Söz konusu iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminde; şehrin tamamını kapsayan büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanında bulunan ilçe belediyeleri bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunarken, ulaşım, alt yapı, imar ve bütçe gibi birçok konuda

büyükşehir belediyesinin denetimi ve koordine edici yetkisi altında bulunmaktadır. Nitekim 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 27. maddesinde; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağı hüküm altına alınmıştır. İlçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilâf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olacağı da yine bu maddede belirtilmiştir. Bu çerçevede büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyeleri arasında mevzuatta belirtilen konularda koordinasyonu sağlamak adına alt kademedeki belediyeler üzerinde nev'i şahsına münhasır bir denetim yetkisine de sahip olacağı anlaşılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin böyle bir denetim yetkisine sahip olması aynı zamanda büyükşehir belediyeleriyle ilçe ve ilk kademe belediyelerinin eş statüde görülmediğini de aşikar kılmaktadır (Yıldırım, 2006: 44). Başka bir deyişle, ilçe belediyelerinin üzerinde merkezi idarenin "idari vesayet" yetkisinin yanı sıra ilçe belediyelerine göre daha "merkez" konumunda olan büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri üzerinde kullanılmak üzere bir çeşit idari vesayet yetkisi verilmiş bulunmaktadır (Kavruk ve Yaylı, 2008: 27).

Mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından sunum sürecindeki iş ve işlemler ile kararlar dikkate alındığında bütçeden imara, ulaşımdan altyapıya birçok konuda büyükşehir belediyesinin denetleyici nitelikte yetkilerinin olduğu ve bu yetkilerini ayrı bir tüzel kişiliği bulunan ilçe belediyeleri üzerinde uyguladığı görülmektedir.

Büyükşehir belediyesinin kent içerisinde etkin bir güç olmasına ve koordinasyonu sağlamakla görevli olmasına binaen ilçe belediyeleri üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisi, aynı zamanda kavramsal açıdan bazı belirsizlikleri de taşımaktadır. Öğretide bu iki tüzel kişilik arasındaki denetimin hiyerarşi mi, yoksa idari vesayet mi olduğu hususu derinlemesine olmasa da tartışılmıştır. Bu denetim ilişkisinin isimsel belirsizliği süreç içerisinde farklı isimlerin ve açıklamaların da öğretiye dahil edilmesine neden olmuştur.

1. İdari Vesayet-Hiyerarşi İlişkisi

İdari vesayet yetkisi idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak uygulanmakta olan istisnai bir yetkidir. Söz konusu bu istisnai yetkinin kanuna dayanmasının yanı sıra merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde uygulanması da gerekmektedir. Dolayısıyla idari vesayet yetkisinin biri merkezi yönetim diğeri de yerel yönetim olmak üzere iki tüzel kişilik arasında vuku bulduğu anlaşılmaktadır. Ancak genel nitelikli olan hiyerarşik denetim yetkisi ise tek bir tüzel kişilik içerisinde cereyan etmektedir.

Bu kapsamda iki yerel yönetim birimi ve dolayısıyla iki ayrı tüzel kişilik arasında uygulanan mezkûr denetim yetkisinin ilk etapta bu tanımlar ve tespitler çerçevesinde değerlendirilemeye-ceği ve kavramsallaştırılamayacağı anlaşılmaktadır.

2. Büyükşehir Belediye Meclisinin Çift Kimlikli Yapısı

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 6. maddesinde, büyükşehir belediye meclislerinin belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül edeceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla büyükşehir ilçe belediye meclis üyelerinin beste biri büyükşehir belediye meclisinin üyesi olmakta ve bu iki farklı oluşumda görev almaktadır. Öte yandan 5216 sayılı Kanununun 12. maddesi ile büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olacağı da hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede büyükşehir belediye meclisinin başkanı olan büyükşehir belediye başkanı dışındaki diğer üyelerin tamamının çift kimlikli olduğu anlaşılmaktadır.

Bu önemli husus, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisini anlamlandırmada da kullanılmaktadır. Daha önce bahsedilen nev'i şahsına münhasır bu denetim yetkisinin hiyerarşi olabileceği savı genel olarak büyükşehir belediye meclisinin

çift kimlikli yapısına dayandırılmaktadır. Ancak her ne kadar büyükşehir belediye meclisi çift kimlikli bir yapıya sahip olsa da büyükşehir belediyesinin bir organıdır. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediyelerinin üyelerinden oluşması, bu yapının sadece koordinasyon vasfını ve katılımcı yapısını pekiştirmektedir.

Başka bir deyişle her ne kadar büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediye başkanları ve belediye meclis üyelerinden oluşuyor olması, ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesinin tek bir tüzel kişilik içerisinde düşülmesine dayanak teşkil etmemektedir. Buradaki amaç, ilçelerin gereksinimlerini direkt olarak büyükşehir belediye meclisine aktarmak ve alt birim ile üst birim arasındaki bağı kuvvetlendirmektir (Alıcı, 2012: 134). Bu konuda yapılan araştırmalarda birçok belediye meclis üyesi, seçilecekleri seçim çevresi olan ilçe belediye meclis üyeliği vasfını ön planda tuttıklarını özellikle vurgulamaktadırlar (Serteser, 2011: 4). Bu tespit, ilçeci bir yapının büyükşehir belediye meclisinde hakim olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla anılan bu nevi şahsına münhasır denetim biçiminin hiyerarşik bir niteliğinin bulunmadığı da anlaşılmaktadır (Dönmez, 1993: 47).

3. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisi

Yukarıda da belirtildiği üzere büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin iki ayrı tüzel kişilik arasında cereyan etmesi, bu denetime hiyerarşi denetimi denilmesini engellemektedir. Anılan denetimin idari vesayet olarak adlandırılması için de bu denetim yetkisinin Anayasamızda da öngörüldüğü şekilde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında cereyan etmesi gerekmektedir. Ancak, iki yerel tüzel kişilik arasında idari vesayet yetkisinin de gerçekleşmeyeceği açıktır. Genel kaniya göre, bu denetim yetkisi, hiyerarşi olmamakla beraber vesayet denetimine benzemekte, ancak tam olarak bu kavram ile de açıklanamamaktadır. Söz konusu denetim ilişkisinin isimsel belirsizliği süregelen zaman içerisinde farklı isimlerin ve açıklamaların öğretiyeye dahil edilmesine

neden olmuş, böylece ilişki türünün isimlendirilmesinde kavram birliği sağlanamamıştır (Tuzcuoğlu, 2003: 338).

Yereldeki iki ayrı tüzel kişilikten birinin diğeri üzerinde baskın bir güç haline getirilmesi şeklinde gerçekleşen bu nev'i şahsına münhasır denetim yetkisi başlangıçta "İç İdari Vesayet", "Dış İdari Denetim" ve "Mahalli Düzeyde Vesayet" gibi farklı kavramlarla açıklanmıştır (Dönmez, 1993: 47-48).

Genel olarak bu denetim ilişkisi dikkate alındığında, iki kademeli sistemin uygulanması süreci ile beraber ilçe belediyelerinin gözünde büyükşehir belediyeleri; yapay olarak oluşturulan ve alt kademedeki belediyeler üzerinde kimi yetkileri kullanabilen "yeni bir vesayet yeri" olarak görülmüştür (Keleş, 1985: 82).

3030 sayılı Kanunla beraber büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde bazı konularda sahip olduğu bu denetim yetkisi tartışılır hale de gelmiştir. Şöyle ki, bu Kanunun uygulanmasına ilişkin olarak çıkarılan yönetmelikte; büyükşehir belediyeleri adına belediye başkanı tarafından ilçe belediyeleri üzerinde kullanılan kontrol ve denetim yetkisinin başkanlıkça görevli ve yetkili kılınacak personel eliyle de kullanılabileceği, bu personelin görevlerini ifa ettiği sırada inceleme ve soruşturma müfettişliği sıfat ve salahiyetine haiz olacağı hususları düzenlenmiştir. Ancak anılan yönetmelikle büyükşehir belediyesine verilen mezkur yetki, 3152 sayılı Kanunla İçişleri Bakanlığına verilen görev, yetki ve sorumlulukları gasp eder nitelikte bir yetki olduğu savunulmuştur. Uygulamada bu yetkinin sadece bilgi isteme ve inceleme şeklinde olacağı kanaatine varılmıştır (Alıcı, 2012: 129).

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında söz konusu denetim yetkisinin uygulanması süresinde "inceleme ve (uygulamayı) denetleme" ifadelerinin amaç ve kapsamı konusundaki tereddütlerin giderilmesi için Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından görüş almak amacıyla İçişleri Bakanlığına bir yazı yazılmıştır. İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği ise, 20.05.1996 tarih ve 149 sayılı görüş yazısında bir takım önemli hususların altını çizmiştir. Bu görüş yazısında;

- 3030 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliğinde büyükşehir belediyesine ilçe belediyeleri üzerinde uygulanmak üzere bir "gözetim", "denetim", "yönlendirme" ve "eşgüdüm sağlama" yetkisinin verildiği,

- Bu yetkinin büyükşehir belediyesine **tıpkı mülki idare amirlerinin belediyeler üzerinde sahip oldukları "yönetmelik" statüsünü kazandırdığı,**

- Söz konusu yetkinin hiyerarşik bir nitelik arz etmediği,

- Bu durumun büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde inceleme yapmasını ve kent bütünlüğünü sağlayıcı önlemleri almasını engelleyici bir nitelik taşımadığı,

- Anılan bu konuda meydana gelecek sorunların çözülmesi maksadıyla itiraz mercii statüsünün valilik makamına verildiği,

belirtilmiştir (Acar, 1997: 55-56).

Görüleceği üzere İçişleri Bakanlığı yaşanan tereddütleri gidermek için vermiş olduğu bu görüş yazısında büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin hiyerarşi olmadığını, ancak yönetmelik statüsüne benzediğini ima etmiştir. Bu çerçevede söz konusu yetkinin idari vesayete benzediği hususu dolaylı olarak belirtilmiştir.

Daha sonra bu konuda İçişleri Bakanlığınca Danıştay'dan istişari görüş talebinde bulunulmuştur. Söz konusu talep üzerine Danıştay 1'inci Dairesi konu hakkında 18.9.1996 tarih, 1996/124 esas ve 1996/181 sayılı kararında;

"Büyükşehir belediyelerinin ilçe ve alt kademe belediyelerinin imar uygulamaları ve diğer işlemleri üzerinde inceleme yapabileceği, bilgi ve belge isteyebileceği, kent bütünlüğünü sağlamaya yönelik önlemler alabileceği, incelemeler sonucunda mevzuata göre suç oluşturan durumlarla karşılaşıldığında ise, soruşturma açılması için Valiliğe veya İçişleri Bakanlığınca başvurabileceği ya da ilgililer hakkında adli mercilere suç duyurusunda bulunabileceği" sonucuna varmıştır (Acar, 1997: 61-62).

Bu görüş, değerlendirme ve karar yazıları dikkate alındığında ilçe belediyeleri üzerinde belirli konularda uygulanmak üzere merkezi yönetime ait olan “idari vesayet” yetkisinin “yetki devri” vasıtasıyla yerel ölçekte kent bütünlüğünü sağlamak adına koordinasyon maksadıyla büyükşehir belediyelerine verildiği/devredildiği anlaşılmaktadır (Alıcı, 2012: 130).

Bir diğer önemli tespit ise 2007 ile 2013 yılları arasını kapsayan 9. Kalkınma Planının “Yerleşme Kentleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu”nda yapılmıştır. Bu raporda 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediye başkanlarının “vali” düzeyinde yetkilerle donatıldığı hususunun altı çizilmiştir (DPT, 2006: 20-21).

4. Dış İdari Denetim ve İç (İdari) Vesayet

Söz konusu denetim yetkisinin kavramsal açıdan değerlendirmesine gelince literatürde mezkur denetim yetkisini karşılayabilecek çeşitli kavramlar bulunmaktadır. Güran, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin bazı kararları üzerinde sahip olduğu, özerklik ve ayrı tüzel kişilikle bağdaşmayan bu denetim yetkisini “iç idari vesayet” olarak tanımlamıştır (Güran, 1983: 51-58). Başka bir çalışmada ise, merkezi yönetimin denetim yetkisi daraltılırken “Merkezileşme Olgusu”nun yerel yönetimlere devredildiğini, yani merkezi yönetimin kullandığı bazı yetkilerin iki kademeli büyükşehir yönetim modelinde üst kademeye verildiğini, böylece “iç vesayet” mekanizmasının kurulduğunu, bu yetkinin mahiyeti itibarıyla genel olarak idari vesayeti andırdığını, bazı hususlarda ise, özel olarak hiyerarşiyi andırdığını ileri sürmüştür (Güran, 1991: 271). Bu değerlendirmeler ışığında anılan denetim yetkisinin “iç idari vesayet” ve “iç vesayet” olarak adlandırdığı ve bu yetkinin genel olarak idari vesayeti, özel olarak da hiyerarşiyi andırdığı ileri sürülmüştür.

Özay ise, bu konuda “İç (İdari) Vesayet” yerine “Dış İdari Denetim” kavramını yeğlemektedir. Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma adlı çalışmada; “... İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkiyi ‘iç idari vesayet’ olarak niteleme yönünde

*görüşler ortaya atılmış ise de kanımca 'dış idari denetim'i buna yeğlemek daha doğrudur. Çünkü 'iç' sözcüğü, ilişki sanki tek bir tüzel kişiliğin içinde geçiyormuş gibi yanıltıcı olabilir ve aslında burada iki ayrı tüzel kişilik söz konusu olduğundan ilişkinin iç olması mümkün değildir. Gerçi büyükşehir belediye meclisi ilçe belediye başkanlarından oluştuğu için üyeler bakımından birlik varsa da aynı durum vali ile il özel idaresi arasında da söz konusu olduğu halde yine vesayet ilişkisinin varlığı kabul edildiğinden büyükşehir belediyesi ile ilgili bu yeni durumu ne 'iç' ne de 'vesayet' ile özdeşleştirmek yerinde değildir..."*diyerek büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki bu denetim yetkisini tanımlarken, bu ilişkinin ne hiyerarşi ne de alışılmış türde bir vesayet denetimi olduğunu ileri sürmüştür (Özay, 1986: 94-95).

"İç idari vesayet" kavramının barındırdığı "iç" sözcüğü; sanki bu denetimin tek bir tüzel kişilik içerisinde gerçekleştiğini, yani denetim yapan ile denetim yapılanın tek bir idare içerisinde örgütlendiğini anlamlandırır niteliktedir. Bu yüzden öğretilerde "iç idari vesayet" yerine "dış idari denetim" kavramına daha sıcak bakılmıştır. Ancak anılan denetimin idari özelliği dışında mali nitelikli unsurları da içerdiğinden dış idari denetim olarak adlandırılması da tam olarak mevcut denetimi anlamlandıramamaktadır. Ayrıca ilçe belediye başkanları ve meclis üyelerinin "büyükşehir belediye meclis üyesi" olması nedeniyle bu iki oluşum arasında bir illiyet bağının olduğu da dikkate alındığında mezkûr kavramdaki "dış" sözcüğü bu denetim ilişkisini yeterince açıklayamamaktadır. Öte yandan dış idari denetim yetkisi literatürde merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde kullanılan bir denetim yetkisi olarak da açıklanmaktadır (Alıcı, 2008: 229). Burada merkezi yönetimin İçişleri Bakanlığını, yerel yönetim biriminin de belediyeler olduğu vurgulanmaktadır (Güney, 1994: 129). Bu yüzden anılan (*sui generis*) nevi şahsına münhasır bu denetimin daha farklı ve kapsayıcı bir kavram ile anlamlandırılması gerekmiştir.

5. Vesayet ve Hiyerarşi Dışı Nev'i Şahsına Münhasır Bir Denetim (Yerel İdari Vesayet)

İç (idari) vesayet ve dış idari denetim kavramları dışında bu denetim yetkisinin idari vesayet denetimine benzediği yönünde yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Yasin, "idari vesayet kavramının kamu tüzel kişilerinin denetlenmesinde kullanılan yerleşik bir kavram olduğu" gerekçesi ile yerel idareler arasındaki bu denetim ilişkisinin **idari vesayet** olarak adlandırılmasında herhangi bir sakıncanın olmadığını savunmaktadır (Yasin, 2011: 15). Yine aynı şekilde Arıkoğa da, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki bu denetim ilişkisini "vesayet benzeri" bir denetime benzettirmektedir (Arıkoğa, 2012: 5).

Yıldırım ise, bir makalesinde büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerini "üzerinde büyükşehir belediyesinin **bir çeşit idari vesayet** yetkisi bulunan belediyeler" diye tanımlamakta (Yıldırım, 1997: 236), başka bir makalesinde de "dış idari denetim" ve "iç idari vesayet" denilen bu ilişkinin **bir tür idari vesayet yetkisi** olduğunu vurgulamaktadır (Yıldırım, 2006: 44).

Yayla ise, söz konusu denetim yetkisini belediyelerin ayrı tüzel kişiliklere sahip olması nedeniyle idari vesayete benzetmektedir. Ancak bu yetki içerisinde yer yer ast-üst bağlantısına benzetilebilecek nitelikte ilişkilerin de yer aldığını, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesine karşı dava açabilmesi nedeniyle bu denetim ilişkisinin hiyerarşiye benzemediğini vurgulamaktadır (Yayla, 2010: 254). Şöyle ki; ast-üst ilişkisi, yani hiyerarşik denetim genel olarak emretme, sicil verme, vb. yetkileri içerdiğinden, bu yetkilerin de belediyeler arasında söz konusu olmadığından anılan denetim yetkisinin hiyerarşi olmadığı açıktır. Merkezi yönetimin denetimi söz konusu olmasa da yerel nitelikli iki kamu tüzel kişiliği arasında söz konusu olan bu denetim ilişkisinin "İdari Vesayet" olduğunu ileri süren Yayla, idari vesayetin tanımının bir ölçüde genişletilmesinin gerektiğini, Anayasadaki bütünleyicilik amacının daha alt örgütleri de kapsayacak şekilde düşünülmesinin gerektiğini savunmaktadır (Yayla, 2010: 382-383).

Görüldüğü üzere birçok akademisyen söz konusu denetim yetkisini idari vesayete benzetmektedir. Bu konudaki temel dayanaklardan biri bu yetkinin kanuna dayanmasıdır. Diğer önemli husus ise daha önce merkezi yönetim tarafından kullanılan bu denetim yetkisinin iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi ile üst kademe olan büyükşehir belediyesine alt kademede bulunan belediyeler üzerinde kullanılmak üzere devredilmiş olmasıdır.

Yukarıdaki görüş, karar, saptama ve önemli hususlar ışığında; büyükşehir belediyesinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde belirli konularda sahip oldukları denetim yetkisinin tam olarak idari vesayet denetimi olmadığı, nev'i şahsına münhasır bir denetim olduğu söylenebilir. Çünkü 1982 Anayasasında, idari vesayetin biri merkezi yönetim diğeri de yerel yönetim birimi olmak üzere iki ayrı tüzel kişilik arasında uygulanacağını belirtildiği, hiyerarşi denetiminin de aynı tüzel kişilik içerisinde cereyan ettiği hususları dikkate alındığında, 5216 sayılı Kanunla sınırları çizilmiş bulunan bu denetim yetkisinin anılan iki kavram dışında değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak, şekil açısından iki yerel yönetim birimi arasında gerçekleşmesi noktasında idari vesayetten ayrılan ve genel olarak idari vesayete benzeyen bu nev'i şahsına münhasır denetim yetkisinin esasen merkezi yönetime ait olmakla beraber vazgeçilebilir nitelikte olduğundan merkez adına büyükşehirlere devredildiği açıktır. Bu nedenle idari vesayet yetkisinin kullanıcısının değiştiği görülmektedir.

Söz konusu değişimin kökeni, yukarıda da bahsedildiği gibi iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminin uygulanması sürecine dayanmaktadır. Çünkü Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması ile İlgili Yönetmeliğin 42. maddesinin 2. fıkrası şu şekildeydi:

"Büyük şehir belediye başkanları, büyük şehir belediye meclisi ile ilçe belediye meclis kararlarını tetkikle aynen veya tadilen tasdik ve yahut meclislerde tekrar görüşülmesini isteme görev ve yetkilerini kullanmada Belediye Kanununun, meclis kararlarının tetkik ve tasdiki konusunda, yetkili idari vesayet

makamlarına tanıdığı süreleri göz önünde bulundurur ve aynı şekilde iş ve işlem yaparlar.

Anılan yönetmelik hükmünde de olduğu üzere, merkezi yönetimden büyükşehir belediye başkanına bir yetki devri yapıldığı açıktır. İdari vesayet yetkisinin şekil açısından bir değişime tabi tutulduğu, böylelikle büyükşehir belediyelerinde, üst kademe belediyenin alt kademe bulunan belediyeler arasında ve üzerinde eşgüdümü sağlamak maksadıyla önceden kanunla sınırları çizilmek suretiyle büyükşehir belediyelerine bir denetim yetkisinin verildiği, bu denetim yetkisinin ise, genel olarak idari vesayete benzediği söylenebilir. Ancak daha önce de belirtildiği üzere 1982 Anayasasına göre bu denetim yetkisi tam olarak idari vesayet adı altında da anlamlandırılmamaktadır.

Nitekim 17/01/2008 tarih ve 26459 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2004/79 Esas ve 2007/6 sayılı Kararında; İdari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin (ilçe belediye meclisinin kabul ettiği imar kararlarında değiştirerek onaylama yetkisinin) vesayet içerisinde değerlendirilmesinin mümkün olmadığı belirtilmektedir. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında idari vesayet denetiminin merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde uygulanan bir yetki olduğunu vurgulamıştır. Dolayısıyla şekil açısından idari vesayet denetiminin iki yerel yönetim birimi arasında geçerli olamayacağı ileri sürülmüştür.

Bu noktada Yayla’nın da belirttiği gibi Anayasamızın bütünlüçüçilik amacının daha alt örgütleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir. Yani idari vesayetın tanımının bir ölçüde genişletilmesi ve yeniden yorumlanması önem kazanmıştır. 1982 Anayasasının otuz yılı bulan geçmişi dikkate alındığında süreç içerisinde idari teşkilatımızda ve kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişim, özellikle küreselleşme söylemi ile beraber Ulus-Devletlerin aşınması ve yerel birimlerin daha etkin hale gelmesi, AB uyum sürecinin mevzuatımıza getirdiği yenilikler dikkate alındığında

idarenin bütünlüğü ilkesinin yerel düzeyde de kent bütünlüğü açısından tesis edilmesi gerekmiştir. Dolayısıyla idari vesayet yetkisinin iki kademeli büyükşehir yönetim modelini kapsayacak şekilde yeniden yorumlanmasında lüzum bulunmaktadır. Bu yorumlamada da idari vesayet kavramının bir ölçüde genişletilmesi ve yeniden idari teşkilatımızdaki değişimler çerçevesinde yorumlanması sonucunda, yukarıda detaylı bir şekilde açıklandığı üzere idari vesayete benzeyen bu nev'i şahsına münhasır denetim yetkisinin "Yerel İdari Vesayet" olarak adlandırılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Bu çerçevede "Yerel İdari Vesayet" olarak kavramsallaştırılabilecek bu denetim ilişkisi; İki kademeli yerel yönetim sisteminin uygulandığı büyükşehir belediye sınırları içerisinde, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde büyükşehir ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun sağlanması amacıyla büyükşehir belediyesine tanınan ve büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde kullanılan nev'i şahsına münhasır bir denetim yetkisi olarak tanımlanabilir.

Sonuç

İki kademeli büyükşehir yönetim modelinin tesis edilmesi ile birlikte kent gelindeki makro hizmetlerin yürütülmesi dışında, alt kademedeki belediyeler tarafından sunulan bazı hizmetlerin yürütülmesi sırasında kent bütünlüğünü sağlamak adına büyükşehir belediyelerine uyum ve koordinasyon görev ve yetkisi tanınmıştır. Söz konusu yetkinin büyükşehir belediyelerine tanınması alt kademedeki belediyeler ile üst kademedeki bulunan büyükşehir belediyesinin eş statüde görülmediğini, adeta merkezi yönetim tarafından büyükşehir belediyesinin denetleyici konumu ön planda tutulan bir vesayet makamı olarak kurgulandığını göstermektedir.

Bu çerçevede büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun

büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağı belirtilmiş olup, iki farklı tüzel kişilik arasında kentin bütünlüğünü sağlamak amacına dayanan bu denetim yetkisinin süreç içerisinde dış idari denetim ve iç idari vesayet olarak açıklanmaya çalışıldığı görülmüştür. Ancak bu kavramların ileri sürüldüğü tarihten sonra da mezkur konu hakkında yapılan birçok değerlendirmede bu yetkinin nevî şahsına münhasır bir denetim yetkisi olduğu, büyük oranda idari vesayet yetkisine benzediği ileri sürülmüştür. Anayasaya göre idari vesayet yetkisinin biri merkezi yönetim diğeri de yerel yönetim olmak üzere iki farklı tüzel kişilik arasında cereyan etmesi hususu da dikkate alındığında şekil açısında büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında gerçekleşen bu denetim yetkisinin idari vesayet kavramı ile açıklanamayacağı anlaşılmaktadır. Merkezi yönetim tarafından kullanılan ve süreç içerisinde alt kademedede bulunan belediyeler üzerinde uygulanması maksadıyla üst kademedede bulunan büyükşehir belediyelerine aktarılan bu denetim yetkisinin iki farklı yerel birim arasında uygulandığı dikkate alındığında bu denetim ilişkisinin yerel idari vesayet kavramı ile açıklanamazın daha uygun olacağı düşünülmektedir. Nitekim bu konuda idari vesayet yetkisinin yaşanan yapısal değişiklikler çerçevesinde yeniden yorumlanması, idarenin bütünlüğü ilkesinin kent bütünlüğü düzeyinde tekrar kurgulanması gerektiği görüşü ön plana çıkmıştır. Bu yüzden vesayet kullanımındaki organsal değişiklik de dikkate alındığında bu nevî şahsına münhasır denetim yetkisinin “yerel idari vesayet” kavramıyla da açıklanabileceği düşünülmektedir.

Kaynakça

- Acar, Abdurrahman (1997), "Büyükşehir Belediyelerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri Üzerindeki İnceleme ve Uygulamayı Denetleme Yetkisinin Sınırı", **Sayıştay Dergisi**, Temmuz-Eylül 1997, Sayı 26, s. 47-62.
- Alıcı, Orhan Veli (2008), "Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme", **Sakarya Üniversitesi Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, s. 223-233.
- Alıcı, Orhan Veli (2012), **Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, İstanbul.
- Arıkboğa, Erbay (2012), "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı 2, Haziran 2012, s. 1-32.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2006), **9.Kalkınma Planı (2007–2013) Yerleşme Kentleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, Şubat 2006.
- Dönmez, Zuhal (1993), "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 6, Kasım 1993, s. 47-53.
- Güney, Haşim (1994), **İdarenin İç Denetimi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, İstanbul.
- Güran, Sait (1983), "Büyük Şehir Yönetimi Üzerine", **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1-3, 1983, s. 51-58.
- Güran, Sait (1991), "İşbirliği mi Karşıtlık mı", **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 1-3, 1991, s. 267-275.
- Kavruk, Hikmet- Yaylı Hasan (2008), "2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl 10, Sayı 3, s. 1-31.
- Keleş, Ruşen (1985, "Türkiye'de Anakent Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 18, Sayı 2, Haziran 1985, s. 69-82.
- Özay, İl Han (1986), **Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma**, İstanbul, Filiz Kitapevi.
- Serteser, Selçuk (2011), "Yerelde Siyasi Sorumlulukla Hizmet Sorumluluğunun Örtüşmemesi ve Seçim Sisteminden Kaynaklanan Temsil Sorunları", **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu**, No 50, Eylül 2011.
- Tuzcuoğlu, Ferruh (2003), **Metropolitan Yönetim**, Sakarya Kitapevi, Sakarya.
- Yasin, Melikşah (2011), **İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık.
- Yayla, Yıldızhan (2010), **İdare Hukuku**, İstanbul, Beta Yay.
- Yıldırım, Ramazan (1997), "Diyarbakır'daki İlçesiz İlçe Belediyeleri ya da Alt Kademe Belediyeleri", **GÜHFD**, Cilt 1, Sayı 1, Haziran 1997, s. 233-252.
- Yıldırım, Ramazan (2006), "59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 15, Sayı 2, Nisan 2006, s. 31-60.