

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İLÇE VE ALT KADEME BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ İNCELEME VE UYGULAMAYI DENETLEME YETKİSİNİN SINIRI

*Abdurrahman ACAR
İçişleri Bakanlığı
Kontrolörler Kurulu Başkanı*

GİRİŞ

Bir mahalli idare birimi olan belediye; beldenin ve belde halkının mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan bir kamu tüzel kişisidir.

Diğer mahalli idare birimleri gibi belediyelerin de kuruluş, görev ve yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir.

İlk defa 1982 Anayasası ile idareye kanunla, büyük yerleşim merkezlerinde özel yönetim biçimleri oluşturabilme imkan ve yetkisi verilmiştir.

Anayasanın 127 nci maddesinin 3 üncü fıkrasının verdiği bu yetkiye dayanılarak 195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hazırlanarak 23.3.1984 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu Kanun Hükmünde Kararname 27.6.1984 tarihinde kanunlaşarak 3030 sayılı Kanun halini almıştır.

3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 6 ncı maddesinin (A) fıkrasının (b) bendinde "Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları taftikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek" aynı Kanunun 14 üncü maddesinin (n) bendinde ise "İlçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri almak ve bu amaçla gerektiğinde mahallinde denetlemelerde bulunmak" şeklinde hükümlere yer verilmiştir.

Benzer hükümler, anılan Kanunun 23 üncü maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve 12.12.1984 tarih ve 18603 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 sayılı Kanunu'nun Uygulanması İle İlgili Yönetmeliğin 8 ve 10 uncu maddelerinde yer almıştır.

Gerek 3030 sayılı Kanunun sözü edilen maddelerinde, gerekse anılan yönetmeliğin ilgili maddelerinde yer alan hükümlerin amaç, kapsam ve sınırları konusunda uygulamada bazı tereddütler ortaya çıkmış ve bu duraksamaların giderilmesi için İçişleri Bakanlığına başvurularda bulunulmuştur.

Bizim de amacımız bu yazı ile, yapılan başvuru üzerine oluşan görüş ve verilen yargı kararını uygulayıcıların bilgisine sunmak ve bu konuda var olan tereddütleri gidermek konusunda olacaktır.

ÜLKEMİZDE BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYELERİ

Ülkemizde özellikle 1970 yıllardan itibaren başlayan ve artarak devam eden hızlı nüfus artışı, terör ve sanayileşme; başta İstanbul, Ankara ve İzmir illerimizde olmak üzere büyük yerleşim merkezlerinde hızlı bir şehirleşmeye yol açmıştır. Bu şehirlerimizdeki gelişme, belediye sınırlarını da aşarak, büyük yerleşim merkezlerinin çevresinde altyapısız, plansız, sağlıklı ve kontrolsüz bir şekilde yayılmıştır.

Büyük şehirlerdeki bu sağlıklı, plansız ve kontrolsüz fiziki gelişme, aynı zamanda bu şehirlerin sosyal yapıları, ekonomileri ve yerleşme şekillerinde de önemli değişikliklere neden olmuştur. Kontrolsüz, plansız ve sağlıklı imar; konut, ulaşım, çevre sorunlarını daha da artırmış ve altyapının yetersizliğini çok belirgin bir şekilde ortaya çıkarmıştır.

Sonuçta, büyük şehirlerin ortaya çıkmasından önceki dönemden kalma ve dönemin ihtiyaçları gözönüne alınarak hazırlanan ve uygulamaya konulan hukuki ve idari düzenlemeler, günün şartlarına ve ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmiş ve yeni düzenlemeler gereğini ortaya çıkarmıştır.

İlk olarak, Milli Güvenlik Konseyi'nin 11.12.1980 tarih ve 34 sayılı kararı ile bir çok il'de sıkıyönetim komutanlıklarınca, büyük şehirlerin içinde ve civarında bulunan belediyelerin tüzel kişiliklerine son verilerek belediye şubeleri kurulması yoluna gidilmiştir.

Milli Güvenlik Konseyi'nin bu kararından sonra, 4.12.1981 tarih 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu Kanunla enerji, içme, kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi amaçlanmıştır. Bu Kanunun 1 inci maddesinde, Son Genel Nüfus Sayımına göre nüfusu 300.000'i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler anılan kanuna dayanılarak yakınında bulunan büyük şehir belediyelerine bağlanmaları öngörülmüştür. Bu birleştirmede ana belediyelere uzaklık, ana belediyelerin imkanları, hizmeti götürme ve birleştirme olanakları gibi kıstasların göz önünde tutulması gerektiği belirtilmiştir.

Hangi belediyelerin büyük şehir belediyesine bağlanacağı, ilgili belediyelerin yetkili organları ile varsa sıkıyönetim komutanlığının görüşü alınarak valiliklerce tesbit ve İçişleri ile İmar ve İskan Bakanlıklarının görüşle-

rinden sonra Bakanlar Kurulunca kararlaştırılacaktır. Aynı durum köyler için olduğu takdirde bunlar aynı usulle mahalle haline veya belediye şubesi haline getirilebilecek veya ana belediyelere bağlanacaktır.

Anılan Kanunun 4 üncü maddesinde, ana belediyelere bağlanan veya mahalle veya şube haline getirilen belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin son bulması, alacak, borç ve mallarının bağlandıkları belediyeye geçmesi kabul edilmiştir. Ayrıca, bunların çalışan personelinde özlük hakları ile ana belediyelere geçeceği ifade edilmiştir.

Hemen belirtelim, 2561 sayılı Kanun, daha önce sıkıyönetim komutanlıkları tarafından alınmış bağlanma kararlarını geçerli saymış, ancak bunların yeni kanunla yapılan düzenlemelere göre yeniden gözden geçirilebileceğini de kabul etmiştir.

Öte yandan, Kanunun "İşlemlerin tamamlanması" başlığı altındaki 17 nci maddesinde, "Bu Kanun Hükümlerine göre bağlanma ve bağlanmalara ilişkin işlemlerin 31.12.1982 tarihine kadar tamamlanır" hükmüne yer verilmiş olması nedeniyle de bahis konusu Kanunun geçici bir süreye yönelik olduğu belirtilmiştir. Her ne kadar anılan Kanun Hükümleri belli bir süreye yönelikte ise de, bu Kanun ile ilk defa mevzuatımıza "büyük şehir" kavramı girmiştir.

Diğer taraftan, 7.11.1982 tarihinde halk oyu ile kabul edilen ve 9.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 1982 Anayasası ile ilk defa idareye kanunla, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturabilme imkan ve yetkisi verilmiştir.

Anayasa'nın 127 nci maddesinin 3 üncü fıkrasının bir gereği olarak ilk önce, 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanunla, ülkemizde "büyük şehir belediyeleri" ile büyük şehir sınırları içinde kalan ilçelerde "ilçe belediyeleri" kurulması kararlaştırılmış ve bu belediyelerin meclisleri ile başkanlarının seçilme usulü yeniden düzenlenmiştir.

Bahis konusu Kanunun geçici 5 inci maddesi ile, büyük şehir yönetiminin hukuki statüsünün ilk seçimlerden önce çıkarılacak bir Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmesi hükmüne bağlanmış ve bu hükmüne dayanılarak hazırlanan "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" 8.3.1984 tarihinde Bakanlar Kurulu'na 195 sayı ile kabul edilmiş ve 23.3.1984 tarih ve 18350 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu Kanun Hükmünde Kararname daha sonra 9.7.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun haline dönüştürülerek yürürlüğe konulmuştur. Kanun çok az değişiklikle 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerini olduğu gibi muhafaza etmiştir.

Yurdumuzda ilk büyük şehir belediyeleri, 25.3.1984 tarihinde yapılan mahalli idare seçimleri ile İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde kurulmuştur. Bu illere 3306 sayılı Kanunla Adana, 3391 sayılı Kanunla Bursa, 3398 sayılı Kanunla Gaziantep ve 3399 sayılı Kanunla Konya ili eklenmek suretiyle 7 ilde Büyük Şehir Belediyesi kurulmuştur. Bu illere daha sonra Kayseri ili eklenmiş ve Büyük Şehir Belediyesi sayısı 8'e yükselmiştir.

Bu belediyelere, 24.6.1993 tarih ve 3911 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 2.9.1993 tarih ve 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun'da kurulan yedi büyükşehir belediyesi eklenmek suretiyle büyükşehir belediyesi sayısı 15'e yükselmiştir. Ancak, 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehir belediyesi sınırları içinde ayrıca ilçeler oluşturulması uygulamasına son verilmiş ve bu yerlerde alt kademe adıyla belediyeler kurulması kabul edilmiştir. Ayrıca, anılan Kanun Hükmünde Kararnamede, bu Kararname hükümlerine göre kurulan belediyeler hakkında da 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyelerinin yönetimini düzenleyen 3030 sayılı Kanun, büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünün amacını, hizmetlerin planlı, programlı etkin ve uyum içinde yürütülmesinin sağlanması olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, bahis konusu Kanunla, büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerine, merkezi idare ve diğer mahalli idareler ile ilişkilerine dair esas ve usuller de belirlenmiştir.

BELEDİYE İDARELERİ ÜZERİNDE VESAYET

1982 Anayasa'sı merkezi idareye, yerel idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel nitelikli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda gösterilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisi vermiştir.

Bu yetki ile Devlet ve onu temsil eden merkezi idare bir taraftan merkezle yerinden yönetim idareleri arasında bir bağ kurarken diğer taraftan da devletin birliğini ve kamu hizmet ve faaliyetlerinin ahengini sağlamaya çalışmaktadır.

Doktrinde idari vesayet; yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki başka bir idari kuruluş tarafından, kanunların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi olarak tarif edilmiştir.

Yerel yönetim idarelerinin karar ve eylemleri ile devlet birliğinin bozulması veya zayıflaması kamu hizmet ve faaliyetlerinin ahenginin veya dengesinin bozulmasını önlemek amacıyla kamu kudretini elinde bulunduran devlete ve onu temsil eden merkezi idareye tanınan bu yetki çeşitli kuruluş ve idari yargı organları tarafından yerine getirilmektedir.

Bu denetimin asıl amacı, kamu düzenini, yurt bütünlüğünü sağlamak ve kamu yararını gözetmektir.

Merkezi idarenin gücünü kullanan vesayet makamı, yerel yönetim veya kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerin organları, eylem ve işlemleri üzerinde bu yetkiyi kullanarak, onları kanun dışı hareketlerden ve kamu yararına zarar verecek tasarruflardan kurtarmak görev ve sorumluluğu içindedirler.

Diğer kamu idareleri üzerinde olduğu gibi bir kamu kuruluşu olan belediye idareleri üzerinde de denetleyenler bakımından iki çeşit denetim türü bulunmaktadır.

A- Belediye idaresinin kendi kendisini denetlemesi, buna iç denetimde denmektedir.

B- Belediye idaresinin kendi dışındaki kişi ve kuruluşlarca denetlenmesi olayı, buna ise dış denetim denmektedir.

A- İç Denetim:

İdarenin kendi bünyesinde görülen denetimin tek şekli hiyerarşik denetimdir. Bu denetime aynı zamanda öğretide iç denetim de denmektedir. Diğer kamu kuruluşları gibi belediye idarelerinde de bulunan kamu görevlileri arasında bir kademeleşme, bir astlık- üstlük ilişkisi bulunmaktadır. Bir kuruluştaki kamu görevlilerinin ast-üst şeklinde örgütlenmelerine "hiyerarşi" ya da "yönetimde yetki derecelenmesi" denmektedir.

Her kamu tüzel kişisi hiyerarşi yönünden bir bütünlük arz etmektedir. Bir Kuruluştaki üstün, ast üzerindeki denetimine hiyerarşi denetimi denir. Genel olarak üstün ast üzerindeki denetimi için kanunî bir dayanağa da ihtiyaç bulunmamaktadır. Üstün astlarını denetlemesi, üstün görevleri (yönetme görevi) içindedir. Bu denetim iki şekilde ortaya çıkmaktadır.(1)

1- Kamu görevlileri üzerindeki denetim,

2- İşlemler üzerindeki denetim.

1- Üstün kamu görevlileri üzerindeki denetimi:

Kamu görevlileri üzerindeki denetim, atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama, görev yerini değiştirme gibi yetkililerdir.

2- İşlemler üzerindeki denetim:

Üstün astın işlemleri üzerindeki denetimi aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir.

Buna göre üst;

a) Astın işlemlerini bizzat denetlemek veya bir başkasına denettirmek,

b) Asta emir ve yön vermek, üst ve astların uyum içinde çalışmalarını sağlamak üzere, yönetmelik, genelge, emir gibi bazı yollarla işlem yapılma-
dan önce denetimde bulunmak, önceden onay alma zorunluluğu koymak.

c) İşlem yapıldıktan sonra kendiliğinden veya ilgilinin başvurusu üze-
rine astı denetlemek,

d) Astın işlemlerini hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik baki-
mindan denetlemek.

e) Astın işlemlerini uygun bulmaz ise geciktirmek, ya da iptal etmek
(Ancak, astın görevleri içine giren konularda üst astın yerine geçerek karar
veremez.),

f) Asta emir vererek, ne yönde karar alması gerektiği hususunda ken-
disine uyarıda bulunmak, (Ancak, ast üstün emrini uygularken suç teşkil et-
memesi gerekir. Suç teşkil eden emir uygulanmaz.),
yetkilerine sahiptir.

2- Dış Denetim:

Belediye idaresinin kendi dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlarca dene-
timine ise dış denetim denmektedir.

Belediye idareleri üzerindeki dış denetim türleri;

1- Vesayet denetimi,

2- Siyasi denetim (Meclis Denetimi-Büyük Millet Meclisine Başvur-
ma),

3- Yargı denetimi,

4- Özel denetim,

5- Kamuoyu denetimi,

olmak üzere beş çeşit dış denetim şekli bulunmaktadır. Bu denetim
türlerinden sadece konumuzu ilgilendirmesi bakımından vesayet denetimi-
nin belirgin özellikleri hakkında kısa bilgi vermek yararlı olacaktır.

Anayasa ile merkezi idareye yerinden yönetim idareleri üzerinde tanı-
nan bu kontrol yetkisi, idari vesayet terimi ile ifade edilmiştir.

Anayasamızın 127 nci maddesinin 5 inci fıkrası ile merkezi idareye,
devlet birliğinin ve devlet tarafından yürütülen milli ve genel menfaatlerin
mahalli idare kuruluşlarında korunmasını sağlamak amacıyla idari vesayet
yetkisi tanınmıştır. Bu denetim yetkisi ile merkezi idare bir taraftan merkez-
le yerinden yönetim idareleri arasında bağ kurarken, diğer taraftan da kamu
düzenini, devletin birliğini ve kamu hizmet ve faaliyetlerinin düzenli yürü-
mesini ve toplum yararının korunmasını sağlamaktadır.

İdari vesayetin belirgin özellikleri şunlardır.

1- Anayasamızın ilgili hükmünde de belirtildiği gibi, idari vesayet merkezi idareye tanınan idari bir denetim yetkisi olup, bu yetki ancak idari makamlar veya idari yargı tarafından yerine getirilir. Bu nedenle, adli mahkemelerin mahalli idarelerin kararları üzerinde denetim yapma gibi bir yetkisi bulunmamaktadır.

2- Merkezi idareye bu denetim yetkisi, öncelikle devletin genel menfaatlerini koruması için tanınmıştır. Bu yetki sayesinde merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerini denetleyebilmekte, devletin kamu hizmet ve faaliyetlerinin düzenli ve ahenkli işlemlerini sağlayabilmektedir.

3- Anayasanın ilgili hükmünde de belirttiği gibi bu yetki kanuna dayanır ve onunla sınırlıdır. Merkezi idare bu yetkisini kanunun gösterdiği sınırlar içinde ve kanunun tayin ettiği derece ve genişlikte kullanır.

Mahalli idare kuruluşlarında özerklik ve bağımsızlık esastır. Öğretide de belirtildiği gibi idari vesayetin muayyen ve sınırlı oluşu, yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğinden ve müstakiliyetinden kaynaklanmaktadır.

Danıştay 6 ncı Dairesinin Esas 1962/43 ve Karar 1962/1654 sayılı kararında da belirtildiği gibi, kanunen tanınan idari vesayet denetiminin sınırlarını aşan veya idari vesayet denetiminin cereyan tarz ve şeklini ihlal mahiyetini taşıyan tasarrufların idare hukuku esasları ile bağdaşması mümkün değildir. İdari vesayet ancak kanunun gösterdiği usul ve şekilde cereyan etmek durumundadır.

4- İdari vesayet kanunla merkezdeki bir organ veya makama veya merkeze bağlı bir memura tanınmış bir yetki olması nedeniyle, bu yetkinin hiyerarşi kademeleri ve dereceleri içinde kullanılması mümkün değildir.

5- 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 123 üncü maddesi ile getirilen bütçede değişiklik yapma yetkisi hariç, idari vesayet yetkisini kullanan merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını ancak, tasdik, iptal veya yürütülmesini durdurabilir, söz konusu kararları düzeltmez ve değiştiremez.

Görüldüğü gibi idari vesayet, merkezi idareye kanunla tanınmış sınırlı bir yetki olup, merkezin bu yetkisi mahalli idarelerin belli işlemleri için geçerlidir.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İLÇE VE ALT KADEME BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ DENETİMİ

Anayasa ile idari vesayet yetkisi sadece merkezi idareye tanınmıştır. Anayasa, bir mahalli idare kuruluşuna diğer bir mahalli idare kuruluşu üzerinde sınırlı da olsa idari vesayet yetkisi vermemiştir. Aynı şekilde bir ma-

halli idare birimi olan belediyelerde de durum aynıdır. Her belediye bağımsız ve muhtarbir kuruluştur. Biri diğerinin bağlı veya ilgili kuruluşu değildir. Her belediyenin ayrı bir tüzelkişiliği vardır. Ayrıca, belediyeler arasında bir astlık ve üstlük ilişkisi de bulunmamaktadır.

Hukuki durum bu olmakla birlikte, Anayasa'nın 127 nci maddesinin 3 üncü fıkrası, "Kanun,büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." hükmüne istinaden düzenlenen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Hakkındaki Kanun'un 6 ncı maddesinin (b) bendi ile "büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım imar planına uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek" ve aynı Kanunun 14 üncü maddesinin (n) bendi ile de "ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri almak ve bu amaçla gerektiğinde de netlemelerde bulunmak" görevleri büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Benzer hükümler 3030 sayılı Kanunun 23 üncü maddesine istinaden düzenlenen 3030 sayılı Kanunun Uygulanması ile ilgili Yönetmeliğin 8 ve 10 uncu maddelerinde de yer almıştır.

Söz konusu Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin (C) fıkrasında, "İlçe belediyelerinin nazım imar planlarına ve (B) fıkrası kapsamındaki esaslara uygun olarak hazırlamaları zorunlu tatbikat planlarını inceler, aynen veya değiştirerek onaylar ve uygulamaları denetler", hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "İmarla ilgili kontrol ve denetim yetkisi" başlıklı 10 uncu maddesi ile de "Büyükşehir belediyeleri; ilçe belediyelerinin imar uygulamaları ile ilgili olarak, mevzuata uygunluğu, uygulamada birlik ve beraberliği sağlayıcı ve bağlayıcı karar ve tedbirleri alırlar. Bu cümleden olarak;

- a) İlçe belediyelerinin yapacakları tatbikat ve parselasyon planları ile yapılaşmaya ilişkin plan ve proje çalışmalarını,
- b) İlçe belediyelerinin bina inşaat ve onarımları ile ilgili ruhsat verme ve proje onaylama ve değiştirme iş ve işlemlerini;
- c) İmar ve yapılaşma ile ilgili diğer iş ve işlemleri ve ilçe belediyeleri imar birimlerini,

Kontrol eder, denetler ve denetleme konusu her iş ve işlemlere ilişkin bilgi ve belge isteyebilir. Bu kontrol ve denetleme sırasında usulsüzlükleri düzeltme veya düzelttirme ve gerektiğinde ilgililer hakkında kanuni işlem yapma veya yapılmasını ilgili mercilerden isteme hak ve yetkisini kullanır.

Büyükşehir belediyeleri adına, genelde başkan tarafından kullanılan kontrol ve denetim hak ve yetkisini, başkanlıkça görevli ve yetkili kılınacak personel eliyle kullanabileceği gibi ayrı bir denetim birimi eliyle de kullanabilir.

Görevli ve yetkili kılınacak kontrol ve denetim personeli, görevlerini ifa sırasında inceleme ve soruşturma müfettişliği sıfat ve selahiyetine haizdir." hükmü getirilmiştir.

Uygulamada, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Hakkındaki Kanun'un uygulanmakta olduğu yerleşim yerlerinde büyükşehir belediyesi ile ilçe/alt kademe belediyeleri arasında Kanunun 6/a ve 14/n fıkralarında belirtilen "incelemek ve (uygulamayı) denetlemek" ifadelerinin amaç, kapsam ve sınırları konusunda tereddütler ortaya çıkmış ve bu konudaki duraksamaların giderilmesi için Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından İçişleri Bakanlığına başvuruda bulunulmuştur.

Adana Valiliğinden alınan ve Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri üzerindeki inceleme ve denetleme yetkisinin sınırı hakkındaki tereddütleri kapsayan 26.3.1996 tarih ve 1966 sayılı yazı Bakanlığımız Hukuk Müşavirliğince incelenmiş ve bu konudaki görüşünü 20.5.1996 tarih ve 149 sayılı yazı ile Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne bildirmiştir.

Konuyu açıklığa kavuşturması bakımından, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin söz konusu görüşü aşağıda belirtilmiştir.

"1- 3030 sayılı Yasa ve Uygulama Yönetmeliği birlikte ele alındığında, mevcut mevzuatın hemen her hizmet konusunda büyükşehir belediyelerine ilçe/alt kademe belediyeleri üzerinde bir "gözetim", "denetim", "yönlendirme" ve "eşgüdüm sağlama" yetkisi vermek istediği anlaşılmaktadır. Hatta, bu durum büyükşehir belediyesine, tıpkı mülki idare amirlerinin belediyeler üzerindeki yetkisine benzer nitelikte, bir "yönetmelik" statüsü kazandırmak istediği anlaşılmaktadır.

2- Ancak, nevar ki 3030 sayılı Yasa bu tür denetim ve vasilik yetkilerinden söz ederken bu yetkileri herhangi bir yasal yaptırıma bağlamamış ve eksikliği belirlenmiş olan yetkilerin etkili bir şekilde uygulanabilme şansını ortadan kaldırmakta ve önemli bir yönetsel karmaşaya yol açmaktadır.

3- 3030 sayılı Yasa uyuşmazlık konusu olan sorunların nasıl çözümleneceğini belirtmiştir. Yasa, ilçe/alt kademe belediyeleri arasındaki veya büyükşehir belediye meclisi olduğunu belirtmekte ve itiraz yeri olarak da il valisini göstermektedir. İl valisinin kararlarının kesin olacağını belirtmiş; olması ise "idarenin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabidir". diyen anayasa hükmüne aykırı düşmektedir. Ancak, bu durum bir an için bir yana bırakılırsa, büyükşehir belediye meclisinin ya da valinin kararlarına uyulmasının yasal yaptırımları 3030 sayılı Yasa da yer almaktadır. Bu yoldaki eksiklik de belediyeler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü konusunda varlığı saptanan karmaşayı daha da önemli duruma getirmektedir.

4- Mevzuatın içerdiği ve geçerliliği olan tek çözüm yolunun büyükşehir belediye meclisi kararlarına karşı ilçe/alt kademe belediyelerinin ve bu kararın 2/3 çoğunlukla kabul edilmemesi durumunda da büyükşehir belediyesinin bu karara karşılık başvurabilecekleri tek yolun "idari yargı" yolu olduğu gerçeğidir.

5- Bu durumda ortaya çıkan gerçek büyükşehir belediyesinin ilçe/alt kademe belediyelerinin üzerinde bu belediyelerin eylem ve işlemlerine karşı idari yargı yolunu denemekten başka etkili ve geçerli bir denetim unsuruna sahip olmadıklarıdır.

6- Yasanın bu yoldaki eksiklik ve etkisizliklerini aşmak isteyen Uygulama Yönetmeliği ise boşluğu doldurmak üzere getirdiği ve Yasanın "lafzını ve amacını" aşan düzenlemelerle konuyu daha da karmaşık bir konuma sokmaktadır. Örneğin, ilçe/alt kademe belediyeler üzerinde inceleme yapan büyükşehir personeline "müfettişlik" sıfatının verilmesi Yasada yer almayan ve Yasada öngörülmemiş bir düzenleme biçimidir. Bu niteliği itibarıyla hem 3030 sayılı Yasayı aşan bir hüküm getirmekte ve hem de 3152 sayılı yasa ile İçişleri Bakanlığına verilen yetki, görev ve sorumluluklara el atarak "yetki gasbı" ile sonuçlanabilecek bir durumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Yukarıda açıklanan görüşler çerçevesinde izlenmesi gereken yöntemin iki ayrı aşamadan oluşması gerekli görülmektedir. Bunlardan birincisi mevcut mevzuatta yapılması gereken düzeltmeler ve ikincisi de yasal değişiklikler gerçekleşinceye kadar uygulamanın nasıl olacağına ışık tutulmasıdır.

Yapılması gereken yasal düzenlemelere egemen olması gereken ilkeler aşağıda belirtilmiştir:

1- Büyükşehir belediyesi sisteminde büyükşehir belediyesi ile ilçe/alt kademe belediyeleri arasında hiyerarşik bir yapılaşma söz konusu olmamalıdır. Her ikisi de aynı tüzel kişiliğe sahip iki ayrı yerel yönetim birimlerinden biri diğerine karşı amir durumuna getirmek olanaklı değildir.

2- Ancak, bu durum büyükşehir belediyesinin ilçe/alt kademe belediyeleri üzerinde inceleme yapmasını ve kent bütünlüğünü sağlayıcı önlemleri almasını engelleyici nitelikte değildir. Yönetmelik vasilik sınırları içine girmemesine özen gösterilmek koşulu ile büyükşehir belediyelerine kentsel bütünlüğü sağlayacak yetkileri vermekte yarar görülmektedir. Yasal yaptırımların da yeni düzenlemede açıklıkla belirlenmesi gerekir. Buna rağmen büyükşehir belediyelerine klasik ifadesi ile "teftiş" ve "soruşturma" türünde yetkilerin verilmesi doğru ve isabetli olmayacaktır.

3- İlçe/alt kademe belediyelerinin bu tür kararlara uyması zorunlu olmakla birlikte kendi iradelerini tümü ile ortadan kaldıracak bir düzenleme içinde olmamaları da güvence altına alınmak ve büyükşehirin kararlarına karşı itiraz ve başvuru yerleri yeni düzenlemede açıklıkla belirtmek gerekir.

4- Büyükşehir sistemi, büyükşehir belediyesinin tüm kent ölçeğinde yürütülmesi gereken hizmetlerden ve ilçe/alt kademe belediyelerinin ise günlük ve rutin nitelikli hizmetlerden sorumlu olduğu temel ilkesine dayalıdır. Uygulamada ortaya çıkan büyükşehir günlük ve rutin hizmetlere soyun-

masını ve ilçe/alt kademe belediyelerinin de kent bütünlüğünü ilgilendiren konularda söz sahibi olmaya kalkmalarını önleyici yasal önlemler getirilmelidir.

5- Belediyeler üzerindeki hukuksal denetimin yalnızca İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın yetkileri çerçevesinde olacağı ve büyükşehir belediyesinin "teftiş" niteliğinde bir işlem yapamayacağı vurgulanmalıdır.

Yasal düzenlemeler yapılıncaya kadar uygulamada ortaya çıkan sorunların çözülmesi bakımından gözönünde tutulması gereken ilkeler aşağıda belirtilmiştir.

1- Uygulama Yönetmeliği'nde söz konusu edilen "müfettişlik" sıfatı ve yetkileri; 3030 sayılı Yasa'yı aşan ve 3152 sayılı Yasa ile çelişen bir düzenlemedir.

2- Büyükşehir belediyesine 3030 sayılı Yasa ile verilen "uygulamayı denetlemek" ve "inceleme" yapmak yetkileri 3046 sayılı yasa ile düzenlenen "Teftiş Kurulları"na verilen yetkilerle aynı düzeyde değildir. Denetleme sonuçları itibariyle hukuksal sonuçlar üreten bir süreçtir. 3030 sayılı Yasa'da bu yolda yaptırımlar düzenlenmemiş olması nedeniyle söz konusu deneyimler daha dar kapsam içinde yorumlanmalı ve "inceleme" ve "bilgi ve belge isteme" hakkı olarak nitelendirilmelidir.

3- "İnceleme" ve "bilgi ve belge isteme" hakkından oluşan denetleme işlevlerine ilçe/alt kademe belediyelerinin uymak zorunluluğu çok açık bir şekilde kendilerine duyurulmalı ve aksi yöndeki eylemlerin görevi ihmal suçunu oluşturacağı açıklıkla belirtilmelidir. Bu bağlamda, yapılan incelemeler sonucunda yasalara göre suç oluşturan bir durumla karşılaşıldığında durum ya daha fazla soruşturma için ilgili Bakanlıklara bildirmeli ya da adli makamlara suç duyurusunda bulunulmalıdır.

4- Ortaya çıkan görüş ayrılıklarının giderilme yerinin büyükşehir belediye meclisi olduğu ve bu meclisin kararlarına karşı il valisine başvurulabileceği ilkesi yeniden ve açıklıkla her iki kademe belediyelere duyurulmalı ve il valileri bu yolda uyarılmalıdır.

5- Belediyeler arası uyuşmazlıkların tek ve en etkin çözüm yerinin idari yargı olduğu, mevcut mevzuat işaret edilerek ilgili belediyelere anımsatılmalı ve bu yola başvuruları özendirilmelidir." şeklinde görüş bildirilmiştir.

Bu görüşe rağmen, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 13.6.1996 tarih ve B.050.MAH.006.0001/521.96.01.20/53048 sayılı yazı ile aynı konu hakkında Danıştay Kanunu'nun 42/f maddesi uyarınca Danıştay Başkanlığından istişari görüş talebinde bulunmuştur.

Başbakanlığın 21.6.1996 tarih ve Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü B.02.0.KKG/174-167/2674 sayılı yazısı ekinde Danıştay Başkanlığına

intikal ettirilen konu hakkında Danıştay 1 inci Dairesince aşağıda belirtilen görüş verilmiştir.

Danıştay 1 inci Dairesince verilen 8.9.1996 tarih ve Esas 1996/124 ve Karar 1996/181 sayılı istişari kararın konusunu; 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'un 6 ncı maddesinin (b) ve 14 üncü maddesinin (n) fıkralarında yer alan, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki inceleme ve uygulamayı denetleme yetkisinin sınırının; yerel yönetimlerin denetimine dair mevzuat karşısında yasa koyucunun amacı yönünden ne olabileceği hususunda düşülen duraksamanın giderilmesi teşkil etmiştir.

Söz konusu kararda, "3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 6 ncı maddesinin (b) fıkrasıyla; büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek, aynı Kanunun 14 üncü maddesinin (n) fıkrasıyla'da ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri almak ve bu amaçla gerektiğinde mahallinde denetlemelerde bulunmak görevleri, büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Aynı Kanunun ihtilafların çözümü başlıklı 24 üncü maddesinde; ilçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyükşehir belediyesi ile aralarında ihtilaf çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalar bulunması halinde, bu ihtilaf ve farklı uygulamaları ortadan kaldırmak amacıyla, büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici tedbirler almaya yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisi toplantı halinde değilse, bu yetkinin kullanılması büyükşehir belediye encümenine aittir. Bu konuda büyükşehir belediye meclisi veya büyükşehir belediye encümenince alınan kararlar ilgili belediye veya belediyelerce derhal uygulanır.

Büyükşehir belediye meclisinin veya encümeninin kararına karşı ilgililer 10 gün içinde o ilin valisine itiraz edebilir. Vali itirazı 10 gün içinde karara bağlar. Valinin kararı kesindir". hükmü yer almıştır.

Anılan Yasa uyarınca düzenlenen Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 sayılı Kanunun Uygulanması ile ilgili Yönetmeliğin 8-13 üncü maddeleri'de Yasa hükmüne paralel olarak imar uygulamalarını düzenlemiştir.

3030 sayılı Kanunun ihtilafların çözümü başlıklı 24 üncü maddesiyle getirdiği genel ilkeye uygun olarak aynı yönetmeliğin Koordinasyon ve İhtilafların Çözümü başlığı altında düzenlenen 53 üncü maddesinde de "Büyükşehir dahilindeki ilçe belediyelerince yürütülen bütün belediye hizmetlerinin koordinasyonu ile kanunlara uygunluğu, hizmetlerde birlik ve beraberlik sağlama görev ve yetkisinin büyükşehir belediyesine ve başkanlıklarına ait olduğu, ilçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyükşehir belediyesi

ile aralarında ihtilaf çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalar bulunması halinde, bu ihtilaf ve farklı uygulamayı ortadan kaldırmak amacıyla, büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici düzenleyici karar ve tedbirleri almaya yetkili bulunduğu, büyükşehir belediye meclisi toplantı halinde değilse, bu yetkinin büyükşehir belediye encümenince kullanılacağı, konuyu meclis veya encümene götürme görev ve yetkisinin Büyükşehir Belediye Başkanına ait olduğu, Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkisini taraflardan birisinin müracaatı üzerine kullanılabileceği gibi, halin icaplarına göre re'sen de kullanılabileceği, bu ihtilaf ve farklı uygulamaları ortadan kaldırma konularında büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümenince alınan kararların ilgili belediye veya belediyeler için bağlayıcı olup derhal uygulanacağı, büyükşehir belediye meclisinin veya encümeninin kararına karşı ilgililerin 10 gün içinde o ilin valisine itiraz edebilecekleri, valinin itirazı 10 gün içinde kesin karara bağlayacağı" şeklinde yedi fıkra halinde belirlendiği görülmektedir.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin (g) fıkrası; mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemeyi İçişleri Bakanlığının görevleri arasında saymakta, aynı Kanunun Teftiş Kurulu başlıklı 15 inci maddesinin (c) fıkrası; Bakanın emri veya onayı üzerine, mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmayı Teftiş Kurulu Başkanlığına görev olarak vermektedir.

Yukarıda içeriği açıklanan mevzuat kurallarının birlikte incelenip değerlendirilmesinden; 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile Uygulama Yönetmeliğinin büyükşehir belediyelerine ayrı tüzel kişiliğe sahip büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde hizmetlerin koordinasyonu yönünden gözetim, yönlendirme ve denetim açısından yetki vermeyi amaçladığı, bu konuda doğabilecek uyumsuzlukların çözüm yolunu gösterdiği, ancak, bu yetkinin sınırının yasada belli edilmediği gibi aksine davranışta bulunanlara uygulanması gerekli yaptırımlara Yasada yer verilmediği, Uygulama Yönetmeliğinde yer alan imarla ilgili konularda ve ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri almada büyükşehir belediye başkanına ya da onun görevlendireceği personele tanınan kontrol ve denetim yetkisinin, 3152 sayılı Kanunun 15 inci ve 38 inci maddeleriyle İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Müfettişlerine ve Mahalli İdareler Kontrolörlerine tanınan teftiş ve soruşturma yetkisiyle çeliştiği, bu itibarla 3030 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin (b) fıkrası ile 14 üncü maddesinin (n) fıkrasında sözü edilen büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetleme yetkisinin; inceleme, araştırma, bilgi ve belge isteme hakkıyla sınırlı tutulması gerektiği görüş ve sonucuna ulaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle; mevzuat uyarınca büyükşehir belediyelerinin ilçe ve alt kademe belediyelerinin imar uygulamaları ve diğer işlemleri üye-

rinde inceleme yapabileceği, bilgi ve belge isteyebileceği, kent bütünlüğünü sağlamaya yönelik önlemler alabileceği, incelemeler sonucunda mevzuata göre suç oluşturan durumlarla karşılaşıldığında ise, soruşturma açılması için ilgili Valiliğe veya İçişleri Bakanlığına başvurabileceği ya da ilgililer hakkında adli mercilere suç duyurusunda bulunabileceği"ne karar verilmiştir.

Bahis konusu kararda da belirtildiği üzere, büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerindeki denetleme yetkileri; inceleme, araştırma, bilgi ve belge isteme ile sınırlı tutulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin ilçe ve alt kademe belediyelerinin eylem ve işlemlerini kontrol ve denetleme gibi bir yetkileri bulunmamaktadır. Belediyeler üzerinde teftiş, denetim ve soruşturma yetkisi 3152 sayılı Kanunla İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarına verilmiştir.

SONUÇ

Pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de, kamu hizmetlerinin yürütülmesi tek merkezden sağlanamamakta, bu görev değişik yönetim birimleri arasında paylaşılmaktadır.

Kamu hizmeti, toplumun ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla devlet ya da diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen ve yürütülmesi gereken hizmetleri kapsamaktadır. Kamu hizmetlerinin genel hedefi, Devletin varlığının nedeni olan, Anayasa ile de amaçlanan, halkın refah ve mutluluğunu sağlamaktır.

Günümüzde kamu hizmetlerinin düzenlenmesinde iki temel ilke bulunmaktadır. Bunlardan biri merkezden yönetim, diğeri ise yerinden yönetimdir. Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirini tamamlayan ilkeler olarak uygulanmaktadır. Nitekim bu husus Anayasa'nın 123 üncü maddesinde "idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir." şeklinde ifadesini bulmuştur.

Belediye, bu ilke çerçevesinde kurulan ve karar organları kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan ve kendisine verilen alanlarda hizmet veren bir mahalli idare birimidir. Yer bakımından yerinden yönetim ilkesinin gereği olarak, beldenin ve belde halkının mahalli mahiyet-teki ihtiyaçlarını karşılamak, mahalli kamu hizmetlerini yönetmek, merkezin denetiminde, ama onun hiyerarşisi dışında bulunan belediyelere düşmektedir.

Ülkemizde özellikle 1970 yıllardan itibaren başlayan ve artarak devam eden hızlı nüfus artışı, terör ve sanayileşme; başta İstanbul, Ankara ve İzmir illerimizde olmak üzere büyük yerleşim merkezlerinde hızlı bir şehirleşmeye yol açmıştır. Bu şehirlerimizdeki gelişme, belediye sınırlarını da aşarak, büyük yerleşim merkezlerinin çevresinde altyapısız, plansız, sağlıklı ve kontrolsüz bir şekilde yayılmıştır.

Büyük şehirlerdeki bu sağlıksız, plansız ve kontrolsüz fiziki gelişme, aynı zamanda bu şehirlerin sosyal yapıları, ekonomileri ve yerleşme şekillerinde de önemli değişikliklere neden olmuştur. Kontrolsüz, plansız ve sağlıksız imar; konut, ulaşım, çevre sorunlarını daha da artırmış ve altyapının yetersizliğini çok belirgin bir şekilde ortaya çıkarmıştır.

Sonuçta, büyükşehirlerin ortaya çıkmasından önceki dönemden kalma ve dönemin ihtiyaçları gözönüne alınarak hazırlanan ve uygulamaya konulan hukuki ve idari düzenlemeler, günümüz şartları ve ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmiş ve yeni düzenlemeler gereğini ortaya çıkarmıştır.

İlk olarak, 7.11.1982 tarihinde halk oyu ile kabul edilen ve 9.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 1982 Anayasa'sının 127 nci maddesinin 3 üncü fıkrası ile idareye kanunla, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturabilme imkan ve yetkisi verilmiştir.

Bu düzenleme gereğinin bir sonucu olarak 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanunla, ülkemizde "büyükşehir belediyeleri" ile büyük şehir sınırları içinde kalan ilçelerde "ilçe belediyeleri" kurulması kararlaştırılmış ve bu belediyelerin meclisleri ile başkanlarının seçilme usulü yeniden düzenlenmiştir.

2972 sayılı Kanunun Geçici 5 inci maddesi ile, büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünün ilk seçimlerden önce çıkarılacak bir Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmesi hükmüne bağlanmıştır. Kanunun bu hükmüne istinaden hazırlanan 8.3.1984 tarih ve 195 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" 23.3.1984 tarih ve 18350 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Daha sonra bu Kanun Hükmünde Kararname önemli bir değişikliğe uğramadan 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun hafini almıştır. Bugün söz konusu Kanunla idare edilen 15 adet büyükşehir belediyesi bulunmaktadır.

Diğer mahalli idare birimleri gibi belediyeler üzerinde de Anayasa'mızın 127 nci maddesinin 5 inci fıkrası uyarınca merkezi idarenin vesayet yetkisi bulunmaktadır. Anayasanın anılan hükmü ile mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisi sadece merkezi idareye kanunla tanınmış sınırlı bir yetkidir. Ne varki Anayasa, merkezi idareye tanıdığı bu yetkiyi mahalli idare birimlerine tanımamıştır.

Bir mahalli idare birimi olan belediyeler de, merkezi idarenin denetimine tabi, ama onun hiyerarşisi dışında, kamu tüzelkişiliğine sahip müstakil ve muhtar kuruluşlardır. Bu nedenle statüsü ne olursa olsun, bir belediye diğer bir belediyenin denetimine tabi değildir.

Hukuki durum bu olmakla birlikte, 3030 sayılı Büyükşehir belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'un 6 ncı maddesinin (b) ve 14 üncü mad-

desinin (n) fıkralarında yer alan, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki inceleme ve uygulamayı denetleme yetkisinin sınırının; yerel yönetimlerin denetimine dair mevzuat karşısında yasa koyucunun amacı yönünden ne olabileceği hususunda uygulamada tereddütler ortaya çıkmıştır. Bu konudaki duraksamaların giderilmesi için İçişleri Bakanlığınca Danıştay'a başvuruda bulunarak istişari görüş talebinde bulunulmuştur.

Söz konusu talep üzerine Danıştay 1 inci Dairesi konu hakkında; "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 ilgili Valiliğe veya İçişleri Bakanlığına başvurabileceği ya da ilgililer hakkında adli mercilere suç duyurusunda bulunabileceği"ni belirten görüşünü 18.9.1996 tarih ve Esas 1996/124 ve Karar 1996/181 sayılı karar ile vermiştir.

Bahis konusu kararda da açıkça belirtildiği üzere, 3030 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde sözü edilen büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetleme yetkisini; araştırma, inceleme, bilgi ve belge isteme hakkıyla sınırlı tutmak gerekir. Aksi halde, büyükşehir belediyesi ile ilçe ve alt kademe belediyeleri arasında hiyerarşik bir yapılaşmaya meydan vermiş olur. Bu durumda, her ikisi de aynı tüzel kişiliğe sahip iki ayrı yerel yönetim birimlerinden biri diğerine karşı amir haline getirilir. Bu durum ise içinden çıkılmaz sorunlar doğuracaktır. O nedenle bu konunun kesin çözümünü 3030 sayılı kanunda yapılacak bir yasal değişiklikte görmekteyiz.

1- Yararlanılan Kaynak:

Ahmet Özer, Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet,
Türk İdare Dergisi sayı : 368 sayfa 9-30.