

T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU
ANABİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ

Tezli Yüksek Lisans Tezi

ABDULLAH ÇETİN

ANKARA 2023

T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU
ANABİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ

Tezli Yüksek Lisans Tezi

ABDULLAH ÇETİN

Tez Danışmanı

DOÇ. DR. KAYA BURAK ÖZTÜRK

ANKARA 2023

T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU
ANABİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ

Tezli Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı

DOÇ. DR. KAYA BURAK ÖZTÜRK

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

1- Doç. Dr. Kaya Burak ÖZTÜRK

2- Doç. Dr. Dilşad Çiğdem SEVER

3- Dr. Öğr. Üyesi Serdar YILMAZ

Tez Savunma Tarihi

17/01/2023

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Doç. Dr. Kaya Burak ÖZTÜRK danışmanlığında hazırladığım “CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ (Ankara 2023)” adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

17/01/2023

ABDULLAH ÇETİN

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR	IV
GİRİŞ	1

Birinci Bölüm

CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI VE İŞLEVSEL AÇIDAN

CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ

I. YENİ HÜKÜMET SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI.....	3
A. Cumhurbaşkanlığında Temerküz Eden İdari Yapı: Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı.....	8
B. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının Anayasal Dayanağı.....	19
C. Merkezi İdare ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Arasındaki Kapsam İlişkisi.....	24
II. CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ VE İŞLEVSEL ÖZELLİKLERİ	31
A. Genel Olarak.....	31
1. Dijital Dönüşüm Ofisi.....	34
2. Finans Ofisi.....	40
3. İnsan Kaynakları Ofisi.....	43
4. Yatırım Ofisi.....	46
B. Cumhurbaşkanının Artan Görevlerinde Kurmay-Yardımcı Bir Kurum Olarak Ofisler.....	50
C. Ofisler ile Politika Kurulları Arasındaki Temel Farklar.....	58
D. Başkanlık Sisteminde Görülen Yapılara Benzeyen Yönleriyle Ofisler.....	61

İkinci Bölüm

CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİNİN YAPISAL ÖZELLİKLERİ VE İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİ

I. OFİSLERE KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ TANINMASI.....	64
A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Verilen Kamu Tüzel Kişiliğinin Kanunilik İlkesi Çerçevesinde İncelenmesi.....	64
B. Anayasa Madde 123/3 Hükmü Kapsamında Ofislerin Kamu Tüzel Kişiliği Kazanması.....	82
II. OFİSLERİN İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞE SAHİP OLMASI.....	90
A. İdari Özerklik.....	90
B. Mali Özerklik.....	93
III. OFİSLERDE GÖREV YAPACAK PERSONELE DAİR DÜZENLEMELER.....	96
IV. OFİSLERİN İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİNE DAİR GENEL DEĞERLENDİRME.....	105

Üçüncü Bölüm

İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ AÇISINDAN CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ

I. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ VE DENETİM ARAÇLARI.....	111
A. Hiyerarşi.....	116
B. İdari Vesayet.....	119
C. İdarenin Bütünlüğü İlkesi Araçlarına Yönelik Değerlendirme.....	129
II. CUMHURBAŞKANI İLE OFİSLER ARASINDAKİ DENETİM İLİŞKİSİNİN NİTELİĞİ.....	131

A. Cumhurbaşkanının Ofisler Üzerinde Sahip Olduğu Yetkiler.....	131
1. Emir- Talimat Yetkisi.....	131
2. Personel İstihdamı.....	132
3. Bütçe.....	134
B. Ofisler Üzerindeki Denetimin Niteliği.....	135
C. Ofisler Üzerindeki Denetimin Kararname ile Düzenlenmesi.....	139
SONUÇ	144
KAYNAKLAR	149
ÖZET	158
ABSTRACT	159

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a-devlet	: Akıllı Devlet
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
B.	: Bölüm
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CB	: Cumhurbaşkanlığı
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
D.	: Daire
DDO	: Dijital Dönüşüm Ofisi
dipn.	: Dipnot
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
E.	: Esas
E.T.	: Erişim Tarihi
e-devlet	: Elektronik Devlet
Ed.	: Editör
FO	: Finans Ofisi
GÜHFD	: Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu

İKO	: İnsan Kaynakları Ofisi
K.	: Karar
KAYSİS	: Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Md.	: Madde
MÜHFHAD	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi
par.	: Paragraf
R. G.	: Resmî Gazete
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SBB	: Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SDÜİİBFD	: Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
T.	: Tarih
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve diğerleri/ ve devamında
vs.	: Vesaire
Y.	: Yıl
YD	: Yürütmenin Durdurulması
YO	: Yatırım Ofisi

GİRİŞ

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*”ne ilişkin düzenlemeler, ülkemiz mevzuatında yerini almış ve söz konusu hükümet sistemi Haziran 2018 tarihi itibarıyla uygulanmaya başlamıştır. Yeni hükümet sistemi kapsamında yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı yeni baştan düzenlenmiş ve idari teşkilat yapısı içine yeni kurum ve kuruluşlar dahil edilmiştir.

Yeni hükümet sistemi ile birlikte mevzuatımızda ilk kez düzenlenen Cumhurbaşkanlığı ofisleri, sahip olduğu yapısal özellikleri ve görev tanımı itibarıyla klasik idare hukuku ilkeleri çerçevesinde tanımlanıp sınıflandırılması çok kolay olmayan bir nitelik taşımaktadır. Bu açıdan ofislerin idari teşkilat içindeki yerinin tespiti önem arz etmektedir. Ayrıca bu durum, ofislerin, idarenin bütünlüğü ilkesi açısından da incelenmesini zorunlu kılmaktadır.

Ofislerin düzenlendiği kararnamenin Cumhurbaşkanlığı teşkilatına ilişkin olması nedeniyle çalışmamızın birinci bölümünün ilk kısmında, Cumhurbaşkanlığı teşkilatının kapsamı belirlenmekte ve teşkilata ilişkin önemli görülen bazı hususlar yorumlanmaktadır. İkinci kısmında ise ofisler, işlevsel açıdan ele alınmış olup burada ilk olarak her bir ofisin görev alanına yer verilerek çalışma alanları tespit edilmeye ve bu anlamda ofislere yüklenen misyon ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ardından, ofislere yüklenen misyon itibarıyla genel olarak ofislerin ortak özellikleri dikkate alınarak kurmay-yardımcı bir kurum vasfı taşıyıp taşımadığı değerlendirilmiştir. Sonrasında, ofisler ile politika kurulları arasındaki temel farklara değinilmiştir. Ayrıca ofislerin ABD’de uygulanan başkanlık sisteminde görülen idari yapılara benzeyen yönleri incelenmiş olup farklı sistemlere ait kuruluşların kendi sistemlerinden ayrı bir şekilde alınarak yeni bir sisteme entegre edilmesi nedeniyle doğması muhtemel sonuçlar ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde; ofislerin, sahip olduğu yapısal özelliklerden yola çıkılarak bu özelliklerin ofislere idari teşkilat içinde nasıl bir anlam yükleyeceği açıklanmaya çalışılmıştır. Bunun yanı sıra her bir başlıkta ulaşılan sonuçların, ofislerin idari teşkilat içindeki yerini nasıl etkileyeceği konusuna dair genel bir değerlendirmeye de ayrıca yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde; ofisler, idarenin bütünlüğü ilkesi bağlamında değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda öncelikle; idarenin bütünlüğü ilkesi ve araçları olarak sayılan hiyerarşi ve idari vesayet açıklanmış olup bu açıklamalar, bahsedilen ilke ve mekanizmaların tartışmalı yanları üzerinden ilerletilmiştir. Ayrıca idare hukukunda; idari yapılar arasındaki ilişkilerde, idari vesayet ve hiyerarşi ilişkisi dışında farklı bir münasebetin var olup olmadığı hususu tartışılmış ve yeni bir münasebetin kabulü halinde bu durumun ortaya çıkaracağı sonuçlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir. Bu değerlendirmeler dikkate alınarak Cumhurbaşkanı ile ofisler arasındaki ilişkinin mahiyeti tanımlanmış, bu ilişkinin vesayet ya da hiyerarşi ilişkisi mi olduğu yahut mevcut tanımlamalara tabi olmaksızın sui generis bir yapıda mı olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır. Son olarak, ofisler ile Cumhurbaşkanlığı arasında kurulan denetim mekanizmasının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile öngörülmüş olmasına ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir.

CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI VE İŞLEVSEL AÇIDAN CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ

I. YENİ HÜKÜMET SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI

16 Nisan 2017 tarihli halkoylamasıyla kabul edilen ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda yetmiş yakın maddede değişikliğe yol açan 18 maddeden ibaret 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu¹ ile Türkiye Cumhuriyeti hükümet sisteminde köklü değişiklikler meydana gelmiştir.² Söz konusu bu değişiklikler ile birlikte “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan başkanlık sistemi eksenli³ yeni hükümet sistemi, ülkemizde uygulanmaya başlanmıştır.

Yeni hükümet sistemi, Anayasa'da “Cumhuriyetin Temel Organları” kenar başlığı altında düzenlenen yasama, yürütme ve yargı erklerinden her biri üzerinde gerek doğrudan gerek dolaylı bir şekilde birçok etki ve sonuç doğurmaktadır.⁴ Bilhassa yürütme

¹ 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, R.G., T. 11.02.2017, S. 29976.

² ARDIÇOĞLU M. Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, C. 75, S. 3, 2017, s. 23.

³ NOHUTÇU Ahmet, **İdare Hukuku**, Savaş Yayınları, Ankara 2018, s. 17; KALABALIK Halil, **İdare Hukuku Dersleri Cilt-I**, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara 2019, s. 150; AKSOYLU Özge, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk Hukukundaki Yeri”, 4. Uluslararası Hukuk Sempozyumu, 2018, s. 137; Farklı görüş için bkz. GÖZLER Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?”, 2017, <https://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, (E.T.10/03/2022).

⁴ ESEN Selin, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, S. 4, 2016, s. 45, 51, 65.

organının yasama ve yargı organları ile olan münasebeti düşünülürken; organlar arasında iş birliğini temin edecek, denge ve denetim sağlayacak mekanizmaların önemli ölçüde zayıflatıldığı ileri sürülmektedir.⁵ Bu çerçevede yürütmeye ait yetki alanının genişletilmesi suretiyle yürütme fonksiyonunun güçlendirildiği yönünde eleştiriler dile getirilmekte⁶ olup yürütme organı ile diğer organlar arasındaki ilişkinin boyutu, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin olumsuz yanları arasında değerlendirilmektedir.⁷

6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu sonrası uygulamaya konulan hükümet sistemi ile önceki sistem arasında ortaya çıkan en temel fark, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında paylaşılmasına son verilerek yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirileceğinin öngörülmesidir.⁸

Yeni hükümet sistemi öncesinde yürütme işlevi kapsamında “ülkenin genel siyasetini” belirleme görevi bulunan ve “meclise karşı sorumlu” olan Bakanlar Kurulu, yürütme organının ana omurgasını teşkil etmekteydi.⁹ Anayasa değişikliği sonrası

⁵ ESEN, a.g.m., s. 71; CAN Osman, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi AYM Yaklaşımı”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 37, S. 1, 2020, s. 138; TEKİNSOY M. Ayhan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, Cumhurbaşkanının İşlemleri, Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (Ed. Oktay UYGUN, Egemen ESEN), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020; OKŞAR Mustafa, “Yürütme Erkinin Üstünlüğü”, Yetkin Yayınları, Ankara 2019, s. 50.

⁶ YILDIRIM Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, MÜHFHAD, C. 23, S. 2, 2017, s. 18,19; YILDIRIM Turan/ YASİN Melikşah/ KAMAN Nur vd., **İdare Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul 2020, s. 6.

⁷ ULUSOY Ali D., “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 37, S. 2, 2020, s. 41,64.

⁸ ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 24.

⁹ SEVER Dilşad Çiğdem, “Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da ‘Parthenogenesis’ Olmak”, Cumhurbaşkanının İşlemleri, Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (Ed. Oktay UYGUN, Egemen ESEN), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020, s. 354.

Bakanlar Kurulu kaldırılmış ve yürütme işlevinin yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından yürütüleceğine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu doğrultuda, bakanların meclise karşı sorumlulukları ortadan kaldırılmak suretiyle siyasi kimliklerinden sıyrılması sağlanarak tipik birer idari birim durumuna getirildiği görülmüştür.¹⁰

Bu çerçevede, Anayasa'nın 8. maddesinde yer alan “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” hükmü ile yürütme erkinin sahip olduğu yetki ve görevin Cumhurbaşkanında toplandığı ve bu doğrultuda monist bir yürütme yapısının kurulduğu anlaşılmaktadır.¹¹

6771 sayılı Kanun sonrası, yürütme organının yeni baştan tanımlanmasıyla meydana gelen yapısal değişikliklerin yanında yürütmenin düzenleme yetkisi konusunda da önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Anayasa'nın 104/17¹² hükmü uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından belirli sınırlar içinde kalınmak koşuluyla yürütme yetkisine ilişkin konularda, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” (CBK) çıkarılabileceği öngörülmektedir. Ayrıca Anayasa'nın bazı maddelerinde, “Bakanlıklar”¹³ ile “Üst

¹⁰ ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 26, 31.

¹¹ GÖNENÇ Levent/ KONTACI Ali Ersoy, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C. 2019, S. 145, 2019, s. 62,63; ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara 2022, s. 155.

¹² AY Md. 104/17: “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

¹³ AY Md. 106/11: “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

*Düzye Kamu Yöneticilerinin Atanmalarına İlişkin Usul ve Esasların*¹⁴ yanı sıra kimi idari kuruluşların (“*Milli Güvenlik Kurulu*”¹⁵ ve “*Devlet Denetleme Kurumu*”¹⁶) da CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilmektedir. Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası gereği artık kanun yanında CBK ile de kamu tüzel kişiliğinin kurulabilmesi mümkün hale gelmektedir.

“*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” olarak adlandırılan işlem türü, Anayasa’nın önceki halinde sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin oluşturulmasında öngörülmekteydi.¹⁷ Ancak yapılan değişiklikler neticesinde söz konusu işlem türünün, yeni baştan tanımlanması gerektiği; zira muhtevasında önemli değişikliklerin meydana geldiği¹⁸ ve bu nedenle nitelik, kapsam ve sınırlarının yeniden ele alınması gerektiği ifade edilmektedir.¹⁹

CBK’lar vasıtasıyla yürütme organına, herhangi bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç duymadan doğrudan anayasadan kaynaklı düzenleme yapabilme yetkisi, diğer bir ifadeyle asli düzenleme yetkisi tanınmaktadır.²⁰ Yürütme organına tanınan asli

¹⁴ AY Md. 104/9: “*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.*”

¹⁵ AY Md. 118/6: “*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*”

¹⁶ AY Md. 108/4: “*Devlet Denetleme Kurulunun isleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*”

¹⁷ Anayasa’nın mülga 107. maddesi.

¹⁸ SÖYLER Yasin, “**Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**”, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018, s. 119.

¹⁹ ARDIÇOĞLU, “**Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**”, s. 37.

²⁰ **AYM**, E.2018/125, K.2020/4, 22/1/2020, R.G., T. 13/5/2020, S. 31126, par. 4; **AYM**, E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, R.G., T. 13/5/2020, S. 31126, par. 4; **AYM**, E.2019/78, K.2020/6, 23/1/2020, R.G., T. 13/5/2020, S. 31126, par. 4; Yüksek Mahkeme, CBK’ya ilişkin kararlarında genellikle önce CBK’ların hukuki rejimini belirlemekte olup bu kapsamda asli düzenleme yetkisine sahip olduğuna yer vermektedir.

düzenleme yetkisinin belirli şartlar çerçevesinde değerlendirilmesi halinde yeni sistemin mühim sorunları arasında görülmemesi gerekmektedir.²¹

Bununla birlikte öğretilerde, CBK'ya dair belirli konu başlıkları altında çok çeşitli görüşler²² ileri sürülmektedir. Bunların bir kısmı; kararnamelerin hukuki niteliği, normlar hiyerarşisindeki yeri ve kararname ile tesis edilen işlemlerin içeriği (bireysel-düzenleyici işlem) gibi doğrudan CBK'ların mahiyetine ilişkin hususlar olarak ortaya çıkmakta iken bir kısmı ise; kararname ile kanun arasındaki düzenleme alanı ilişkisi (mahfuz alan meselesi) ve kararnamelerin yargısal denetimi gibi daha çok CBK'ların uygulanması aşamasında ortaya çıkan hukuksal sorunlar olarak sıralanabilmektedir.

CAN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi AYM Yaklaşımı”, s. 170; Diğer taraftan AKYILMAZ vd., “sınırlı düzenleme yetkisi”nden bahsetmekte olup şu açıklamalara yer vermektedir: “Anayasa’da (104/9, 106/11, 108/4, 118/6 ve 123/3. maddede) ... sayılan hususların CBK ile düzenleneceğinin belirtilmiş olması; yürütme yetkisine ilişkin olarak kanunla düzenlenmemiş alanlarda ve anayasal sınırlar içinde Cumhurbaşkanına CBK çıkarma yetkisinin verilmiş olması nedeniyle Cumhurbaşkanının “sınırlı asli düzenleme yetkisi”ne sahip olduğunu kabul etmek gerekir”, AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/ KAYA, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, 13. Baskı, Ankara 2021, s. 38.

²¹ ULUSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Değerlendirme”, s. 64.

²² Bu görüşler için bkz. ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”; ULUSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Değerlendirme”; ÜLGEN Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, GÜHFD, S. 1, 2018; CAN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi AYM Yaklaşımı”; TEKİNSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”; AKSOYLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk Hukukundaki Yeri”; YILDIRIM, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”; BARIN Taylan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, Cumhurbaşkanının İşlemleri, Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (Ed. Oktay UYGUN, Egemen ESEN), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020; SÖYLER, “Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”; GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, Ekin Yayınları, C. 1, Bursa 2019, s. 1306- 1341; AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 33-46.

Diğer taraftan; yürütme organının, idare teşkilatına yönelik olarak özellikle merkezi idarenin kuruluş ve işleyişi üzerinde düzenleme yapma yetkisine sahip olması ile birlikte idare teşkilatında da esaslı değişiklikler meydana gelmiştir.²³ Nitekim yeni hükümet sisteminin; en belirgin ve keskin sonuçlarını, yürütmenin uzantısı keyfiyeti taşıyan idare teşkilatı üzerinde gösterdiği dile getirilmektedir.²⁴

A. Cumhurbaşkanlığında Temerküz Eden İdari Yapı: Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde uygulanan hükümet sistemi içinde de belirli siyasi ve idari görevler yüklenen Cumhurbaşkanının, bu görevleri yerine getirebilmek adına bir Cumhurbaşkanlığı (CB) örgütüne/teşkilatına sahip olduğu görülmektedir.²⁵ Söz konusu bu teşkilat, “*CB Genel Sekreterliği*” ile “*Devlet Denetleme Kurulu*”ndan oluşmaktaydı.²⁶ CB Genel Sekreterliği kapsamında genel itibarıyla Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü ve Danışmanlık birimleri yer almaktaydı.²⁷

CB teşkilatı; 2017 Anayasa değişiklikleri ile birlikte idarenin düzenleme yetkisinde meydana gelen değişiklikleri takiben, yeniden yapılandırılmak suretiyle Türk idare teşkilatı içinde yerini almıştır. Esasen Başbakanlık ve Bakanlar Kurulunun uygulamadan kaldırılmasının ardından yürütme erkinin Cumhurbaşkanında toplanması ile meydana gelen değişimin neticesinde, yetki sahibi makamlar değişmiş ve bu itibarla

²³ YILDIRIM, “*Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*”, s. 19.

²⁴ YASİN Melikşah, “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri*”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, 2019, s. 315.

²⁵ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 363.

²⁶ GÜNDAY Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, 10. Baskı, Ankara 2011, s. 412.

²⁷ 2017 Anayasa değişiklikleri öncesi uygulanan hükümet sistemde yayımlanmış olan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesi.

merkezi idarenin de yeni baştan dizayn edilme zorunluluğu ortaya çıkmış²⁸ olup bu doğrultuda yeni hükümet sistemi sonrası kurulan CB teşkilatı ile birlikte yeni bir teşkilat modeli benimsenmiştir.²⁹

CB teşkilatının, dar ve geniş anlamlarda olmak üzere (CB Merkez Teşkilatı³⁰- CB İdari Teşkilatı³¹- CB Örgütü³²- CB Teşkilatı³³ gibi) farklı ad ve boyutlarda ele alındığı görülmekle birlikte daha çok “1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile belirlenen çerçevenin esas alınmasıyla ortaya çıkan yapılanma için kullanıldığı anlaşılmaktadır.³⁴

²⁸ ULUSOY Ali D., **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2021, s. 167, 168.

²⁹ TURAN Menaf, “**Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**”, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, C. 7, S. 3, 2018. s. 60.

³⁰ “CB Merkez Teşkilatı’nın”; “Başkent Teşkilatı” içinde, “Bakanlıkların Merkez Teşkilatı” ve “Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar” ile birlikte yer aldığı dile getirilmektedir. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında çıkarılan 1 sayılı CBK’nın ise genel olarak tüm CB teşkilatı’nı (bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşları dahil) ve ayrı ayrı tüm bakanlıkların teşkilatını (merkez ve taşra teşkilatları dahil) düzenlediği belirtilmektedir. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 167, 168. Diğer taraftan ATAY’a göre; “CB Teşkilatı” aynı zamanda merkezi idarenin “Başkent Teşkilatı”nı oluşturmaktadır. ATAY, bu kabulün yanı sıra İdari Teşkilat konusunu aktarırken merkezi idare ve yerinden yönetim idarelerini, “T.C. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı” başlığı altında konumlandırmaktadır. ATAY, **İdare Hukuku**, s. 152, 220 vd.

³¹ “CB İdari Teşkilatı”, “CB Teşkilatı” ile aynı anlamda kullanılmış olup 1 sayılı CBK ile düzenlendiği ifade edilmiştir. TAN Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Ankara 2018, s. 116.

³² YILDIRIM Ramazan/ ÇINARLI Serkan, **Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt 1**, Adalet Yayınevi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 7. Bası, Ankara 2021, s. 95.

³³ ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, Adalet Yayınevi, 9. Baskı, Ankara 2021, s. 140.

³⁴ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 363; AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 223; GÖZÜBÜYÜK A. Şeref/ TAN Turgut, **İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, 13. Baskı, Ankara 2019, s. 161; ÇAĞLAYAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 140.

CB teşkilatının esasları, yeni hükümet sisteminin ilk kararnamesi olan “1 Sayılı CBK”³⁵ ve “2879 sayılı Kanun”³⁶ ile düzenlenmekte olup³⁷ bakanlıklara bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ise “4 sayılı CBK”³⁸ ile düzenlenme altına alınmaktadır. Bu çerçevede 1 ve 4 sayılı CBK’ların, T.C idare teşkilatının çatısı ve temel yapısına ilişkin çok mühim düzenlemeleri barındıran önemli iki kararname olduğu ifade edilmektedir.³⁹

“1 Sayılı CBK” dikkate alındığında “Cumhurbaşkanlığı (Merkez⁴⁰) Teşkilatı” kapsamında genel olarak 7 ayrı bölüme yer verildiği görülmektedir. Bunlar; “(1)Cumhurbaşkanlığı Makamı (Özel Kalem Müdürlüğü, Başdanışman ve Danışmanlar, Özel Temsilciler, Yüksek İstişare Kurulu), (2)Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, (3)Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları, (4)Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, (5)Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar, (6)Bakanlıklar ve (7)Cumhurbaşkanlığı Ofisleri,” şeklinde sıralanmaktadır.

1 sayılı CBK’da ilk kısım altında CB makamı kapsamı içinde Özel Kalem ve Danışmanların yanı sıra Yüksek İstişare Kurulu adıyla Cumhurbaşkanına bağlı, kurul şeklinde örgütlü bir birim daha yer almaktadır. Söz konusu Kurul; tüzel kişilik taşımayan,

³⁵ 1 sayılı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, R.G., T. 10.07.2018, S. 30474.

³⁶ 2879 sayılı “Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun”, R.G., T. 9.07.2018, S. 30473.

³⁷ KALABALIK, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 150.

³⁸ 4 sayılı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, R.G., T. 15.07.2018, S. 30479.

³⁹ GÖZÜBÜYÜK/ TAN, **İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar**, s. 141.

⁴⁰ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 168.

danışma niteliğini haiz ve icrai karar alma yetkisine sahip olmayan bir birim olarak kurulmuştur.⁴¹

1 sayılı CBK'da düzenlenen idari birimlerden İdari İşler Başkanlığı, bir ölçüde daha önceki sistemde yer alan CB Genel Sekreterliğini ikame etmektedir.⁴² Ayrıca İdari İşler Başkanı'nın, en yüksek devlet memuru statüsüne sahip olması; önceki sistemde bu konumda bulunan Başbakanlık Müsteşarını akla getirmektedir. Bununla birlikte Başbakanlığın bazı birimleri tarafından daha önceden yürütülen kimi görevlerin de İdari İşler Başkanlığı tarafından yerine getirilmesi öngörülmektedir.⁴³ Bu itibarla İdari İşler Başkanlığı; mülga CB Genel Sekreterliği ile Başbakanlık birimlerine ait görevleri, yeni sistemde yürüten bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁴

İlk kez 1 sayılı CBK da düzenlenerek idari teşkilat içinde yer alan CB Politika Kurulları ise daha çok bakanlıkların çalışma alanlarına paralel bir görev dağılımı içinde, kamu politikalarının belirlenmesinde ve bu politikaların uygulanma süreçlerinin takibinde görev almak üzere 9 ayrı kurul olarak düzenlenmektedir.⁴⁵

Bununla birlikte CB ofisleri ile siyaseten sorumluluk taşımayıp doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmak suretiyle görev ifa edecek olan Cumhurbaşkanı

⁴¹ **AYM**, E.2019/78, K.2020/6, 23/01/2020, R.G., T. 13/5/2020, S. 31126, par. 18, 20.

⁴² **GÖZLER**, **İdare Hukuku**, s. 363.

⁴³ **ATAY**, **İdare Hukuku**, s. 178.

⁴⁴ **ZENGİN** Ozan, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi**", Emek Araştırma Dergisi, C. 4, S. 1, 2019, s. 11.

⁴⁵ Mezkûr Kararname'nin 20. Maddesinde "*Cumhurbaşkanlığı bünyesinde aşağıda yer alan kurullar kurulmuştur.*" denilerek Politika Kurulları sayılmıştır:

a) *Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu; b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu; c) Ekonomi Politikaları Kurulu; ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu; d) Hukuk Politikaları Kurulu; e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu; f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu; g) Sosyal Politikalar Kurulu; ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.*

Yardımcıları da ilk kez 1 sayılı CBK ile düzenlenmiş olup yeni idari teşkilat yapısına dahil olmuşlardır.

Diğer taraftan; Bakanlıklar, 2018 öncesinde 3046 sayılı Kanun⁴⁶ kapsamında örgütlenmekteydi. Bakanlıkların merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatlarının yanı sıra danışma ve yardımcı birimleri ile bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşlar hakkındaki esas ve usuller de yine bu Kanun ile düzenlenmekteydi. 3046 sayılı Kanun halen yürürlükte bulunmaktadır; ancak söz konusu Kanun, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)⁴⁷ ile önemli ölçüde değiştirilmiş olup (bakanlıklara yönelik düzenleme getiren 19/A maddesi haricinde) halihazırda bakan yardımcılarının mali haklarına ilişkin düzenlemeleri içermektedir.⁴⁸

Bakanlıklara ilişkin yeni düzenlemelerin CBK ile yapılabilmesi için gereken hukuki zeminin hazırlanması adına 703 sayılı KHK ile kanun ve KHK'ların birçoğu kaldırılmış, birçoğu ise ciddi ölçüde değiştirilerek yeniden isimlendirilmiştir. Bu doğrultuda bazı bakanlıkların kaldırıldığı, birçok bakanlığın kuruluş kanun/KHK'sının değiştirildiği ve yeni sisteme hazırlık mahiyetinde çok sayıda yeni kuruluşun oluşturulduğu görülmüştür.⁴⁹

⁴⁶ 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş, Ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”, R.G., T. 9.10.1984, S. 18540.

⁴⁷ 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, R.G., T. 9.07.2018, S. 30473.

⁴⁸ 3046 sayılı Kanun'un ismi 703 sayılı KHK ile “*Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun*” şeklinde değiştirilmiştir.

⁴⁹ TURAN, “**Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**”, s. 70. 703 sayılı KHK ile uygulamasına son verilen bakanlık teşkilat kanunlarının yürürlükten kaldırılma tarihleri,

Bakanlıklar 1 sayılı CBK ile yeni baştan düzenlenmiştir. Her bir bakanlığın ayrı bir bölüm kapsamında düzenlenmesinin ardından son olarak ortak hükümler bölümüne yer verilmiştir. Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar hakkında ise ayrı bir bölüm açılmış ancak burada sadece söz konusu kuruluşların, kuruluş kanunları ile ilgili CBK'lara atıf yapılmakla yetinilmiştir.⁵⁰ 1 Sayılı CBK incelendiğinde, Bakanlıklara ait hizmet birimlerinin alt alta sıralı olarak düzenlendiği ve artık 3046 sayılı Kanun'da söz konusu olan ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerine dair usul/esasların ayrı ayrı sınıflandırılması yönteminin sona erdirildiği görülmüştür.⁵¹ Ayrıca Bakanlık hiyerarşisi içinde yer alan müsteşarlıklar kaldırılmış ve bu makamın ikamesi sayılmak üzere birden fazla bakan yardımcısının görevlendirilebilmesi mümkün hale getirilmiştir.⁵² Ancak bu yeniliğin kamu hizmetleri bakımından pek bir katkı sağlaması beklenmemektedir.⁵³

yeni teşkilat kararnamesi olan 1 sayılı CBK'nın yürürlüğe giriş tarihi olarak kabul edilmiştir. ATAY, **İdare Hukuku**, s. 158.

⁵⁰ “Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar kendi kanunları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabidir.” 1 Sayılı CBK, Yirminci Bölüm, Md. 524.

⁵¹ Bu yönteme, CB ofislerine ilişkin düzenlemelerde rastlamak mümkündür. ZENGİN, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, s. 14.

⁵² YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 94.

⁵³ YILDIRIM Turan/ YASİN Melikşah/ KAMAN Nur vd., **İdare Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, 7. Baskı, İstanbul 2018, s. 55.

Öte yandan CB'na bağlı kurum ve kuruluşlara, 1 sayılı CBK'da isimleri sıralanmak suretiyle yer verilmektedir.⁵⁴ Bunlardan “*Diyanet İşleri Başkanlığı*”⁵⁵, “*Millî İstihbarat Teşkilâtı*”⁵⁶ ve “*Türkiye Varlık Fonu*”⁵⁷ dışında kalan kuruluşların her biri ayrı bir CBK ile düzenleme altına alınmaktadır. Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar hakkındaki düzenlemeler ise esasen 4 sayılı CBK ile hüküm altına alınmaktadır.⁵⁸

Netice itibarıyla, CB teşkilatını tespitte çalışırken 1 sayılı CBK'da düzenlenen kuruluşların bu kapsamda kaldığı yahut bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği öğretide genel kanıyı oluşturmakta olup ofisleri ileride ayrıntılı olarak ele alacağımız için onu ayrı tutarak açıklamalarımıza şöyle devam edebiliriz: Söz konusu kararnamede düzenlenen kuruluşların CB teşkilatı kapsamında kaldığı düşünüldüğünde CB teşkilatının muhteviyatını, genel itibarıyla bağlı birimlerin yani CB hiyerarşisine tabi birimlerin oluşturduğunu ifade etmekte pek bir duraksama yaşanmamaktadır. Bu nedenle; CB yahut Bakanlıklarla ilgili ve ilişkili kuruluşların, teşkilata dahil olup olmadığı sorgulamasının ayrıca yapılmasında fayda bulunmaktadır.

⁵⁴ *Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı (mülga Başbakanlık Tanıtma Fonu ve mülga Basın – Yayın Enformasyon GM), Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı (mülga Kalkınma Bakanlığı (DPT)), Türkiye Varlık Fonu.*

⁵⁵ 633 sayılı “*Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*”, R.G., T. 2.7.1965, S. 12038.

⁵⁶ 2937 sayılı “*Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu*”, R.G., T.3.11.1983, S. 18210.

⁵⁷ 6741 sayılı “*Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”, R.G., T. 26.8.2016 S. 29813.

⁵⁸ 1 sayılı CBK Md. 524: “*Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar kendi kanunları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabidir.*”

Önceden “bağlı”, “ilgili” ve “ilişkili” kavramlarına dair tanımlamalar, 3046 sayılı Kanun kapsamında yer almakta iken söz konusu tanımlamaları içeren maddelerin ilgası sonrası şu an herhangi bir mevzuatta bu kavramların tanımlarına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.⁵⁹

Burada hareket noktamız, mülga düzenlemede yer alan “bağlı”, “ilgili” ve “ilişkili” kavramlarının tanımları olduğunda, idari kuruluşlar arasındaki ayırım net bir şekilde ve kolayca yapılabilecek ve bu doğrultuda “ilgili” ve “ilişkili” kuruluşlar, CB teşkilatı dışında değerlendirilecektir. Ancak söz konusu hükümlerin ilgası ile aşağıda değineceğimiz bazı mevzuat hükümleri göz önüne alındığında, CB ile ona bağlı olarak kurulmayan kuruluşlar arasındaki münasebet, mülga düzenlemede tanımlanan ilgili ve

⁵⁹ Yürürlükten kaldırılan maddelerde bağlı kuruluş, “bakanlığın hizmet ve görev alanına giren anahizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar” olarak; ilgili kuruluş, “özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları” olarak tanımlanmaktaydı. İlişkili kuruluşlara yönelik ise herhangi bir tanımlama yer almamakta; öğretilerde, bu Kanun kapsamındaki tanımlamalar ve ilişkili kuruluşların niteliklerinden yola çıkılarak bir tanım ortaya konulmaktaydı. <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kanunlar/bakanliklerin-kurulus-ve-gorev-esaslari-hakkinda-174-sayili-khk-ile-13-12-1983-gun-ve-174-sayili/14>, (E.T.17/09/2022). Kavramların tanımlamalarını ilişkin olarak ATAY şunları dile getirmektedir: “3046 sayılı Kanunda bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluşun tanımları yapılmaktaydı. Buna göre: **Bağlı kuruluşlar**, genel itibariyle bir bakanlığın ana hizmet faaliyetlerini yürütmekle birlikte ayrı bir kanunla kurulan ve genel müdürlük ya da başkanlık şeklinde teşkilatlanan kuruluşlardır. **İlgili kuruluşlar**, ayrı bir tüzel kişiliği olan ve bakanlıklarla ilgisi idari vesayet şeklinde kurulan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır. **İlişkili kuruluşlar**, ayrı bir tüzel kişiliği haiz ve bakanlıkla hiyerarşik bir bağlantısı olmayan; aynı zamanda bakanlığın idari vesayet denetimine de tabi tutulmamış özerk kuruluşlardır. Bunların bakanlıklarla ilişkilendirilmesi, İdarenin bütünlüğü ve koordinasyonu açısından değildir; idari açıdan değildir. Söz konusu tanımların yapıldığı maddeler lağvedilmiş ve fakat bu kavramların tanımı yapılan yeni bir yasal düzenleme yoktur.” ATAY, **İdare Hukuku**, s. 184, 185.

ilişkili kavramlarının ötesinde bir denetim mekanizması içerdiğinden farklı bir boyut taşımaktadır.

Bir idari kurum veyahut kuruluşun, kuruluş kanunu ya da sonradan çıkarılan bir kanun ile Cumhurbaşkanı veya bir bakanlıkla ilgilendirilmesi mümkündür. Bunun yanı sıra 3046 sayılı Kanun'un 19/A maddesi⁶⁰ uyarınca bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların; Cumhurbaşkanı tarafından, CB ile yahut herhangi bir bakanlıkla ilgilendirilebileceği de hüküm altına alınmaktadır.⁶¹ Bahse konu hükümde bakanların; bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetleme yetkisine sahip olduğu belirtilmekte olup bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar arasında ayırım gözetmeksizin her biriyle eşit derecede bir bağın kurulmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır.

İlgili ve ilişkili sıfatı taşıyan idari kuruluşların; Cumhurbaşkanı tarafından, CB yahut başka bir idari yapı ile ilişkilendirilmesi, idarenin bütünlüğü ilkesi gibi anayasal ilkeler ile açıklanabilir ise de ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemek gibi çok geniş ve etki alanının önceden kestirilmesi güç yetkilerin, özerk idari

⁶⁰ 3046 sayılı Kanun Md. 19/A: “Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil), Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.” Diğer taraftan Kanun'un mülga 34. maddesinde ise bakanlık emir ve direktifleri ibaresine de yer verilmekteydi. 3046 sayılı Kanun mülga Md. 34: “Bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların her kademedeki yöneticileri, yapmakla yükümlü buldukları hizmet veya görevleri, bakanlık emir ve direktifleri yönünde mevzuata, plan ve programlara uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumludur.”

⁶¹ 3046 sayılı Kanun'da, 703 sayılı KHK ile değişikliğe gidilmeden önce; bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakanlıkla ya da diğer bakanlıklarla ilgilendirilebileceği düzenlenmekteydi.

yapıları anlamsızlaştırabileceği dikkate alındığında; söz konusu mevzuat içeriğinin, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereğini yerine getirmenin ötesinde bir düzenlemeye yol açabileceği ve böylelikle bahse konu kuruluşların CB bünyesinde kabul edilmesi sonucunu doğurabileceği düşünülmektedir.

Diğer taraftan, Resmî Gazete hakkında çıkarılan 10 sayılı CBK'nın 6. maddesi⁶² de yukarıda ileri sürdüğümüz savı destekler bir nitelik taşımaktadır. Söz konusu madde hükmü aracılığıyla bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan düzenleyici işlemler üzerinde kurulan denetimin, tek bir formda ve yerindelik denetimini kapsar bir tarzda öngörüldüğü⁶³ gözlenmektedir. Bu çerçevede, bahse konu kurum ve kuruluşlar arasında bir ayırım gözetilmediği ve bu itibarla bunların CB teşkilatı

⁶² 10 sayılı Resmî Gazete Hakkında CBK Md. 6/1; “*Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmî Gazete’de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemlere ilişkin taslaklar Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanlığı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluğu yönünden incelenir. Üniversiteler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmî Gazete’de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemler ise Anayasa ve diğer mevzuata uygunluğu yönünden incelenir.*” düzenlemesini içermektedir. Üniversite ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları mevzuat hükmünün ikinci cümlesinde başkaca düzenlenerek ayrı tutulmuştur.

⁶³ SEVER, “**Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da ‘Parthenogenesis’ Olmak**”, s. 374. Bahse konu yayımlama görevinin, resmî gazetede yayımlanmak üzere gönderilen idari işlemler üzerinde hukukilik ve yerindelik denetimi yapma yetkisini içermemesi gerektiği ifade edilmekte olup aksi bir yaklaşımın, kamu kurum ve kuruluşlarına tanınan düzenleme yetkisine, merkezi idarenin müdahalesine imkân tanımak anlamına geleceği ifade edilmektedir. Bu denetimin en fazla, gönderilen işlemlerin, maddi veya şekli hatalar gibi bazı hususların kontrolünü kapsar şekilde olması gerektiği belirtilmektedir. Diğer taraftan cumhurbaşkanlığı veya merkezi idarenin mahalli idareler ve kamu kurumları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisinin istisnai olduğu ve bu yetkinin koşul ve kapsamının “kanunla” veya “CBK” ile açıkça düzenlenmesi gerektiği aksi takdirde Anayasa’ya aykırılık teşkil edeceği dile getirilmektedir. YASİN, “**Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri**”, s. 332.

kapsamında değerlendirilebilmesinin mümkün olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Keza AYM'nin yapmış olduğu değerlendirmede de bu doğrultuda bir sonuca ulaşmak mümkündür.⁶⁴

Yeni sistem sonrası idari yetki ve görevlerin dağılımında çok ciddi değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bakanlıklar, CB hiyerarşisine dahil edilmiş, CB'na bağlı birim ve kuruluşlar yeni baştan belirlenmiştir. Yukarıda bahsettiğimiz 3046 sayılı Kanun'un 19/A maddesi ve 10 sayılı Resmî Gazete Hakkında CBK'nın 6'ncı maddesi gibi mevzuat hükümlerinin ortaya çıkardığı hukuki durumların etkisiyle ve CB yahut Bakanlıklarla ilgili ve ilişkili kuruluşların CB ile bağlarının uygulamada daha da sıkı bir hal alması neticesinde, CB ile birçok idari kuruluş arasında evvelden söz konusu olan hukuki irtibatın artık yeni bir eksende ve kanaatimizce CB teşkilatı kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

CB teşkilatının, birçok idari birimi bünyesinde barındırmasının yanı sıra pek çok idari birime de temas edebiliyor olmasından ötürü geniş bir teşkilat yapısına sahip olduğu söylenebilmektedir. Bu nedenle CB teşkilatına ilişkin olarak bünyesindeki idari kuruluşları tek tek saymaya devam edip belirtmek yerine, 1 sayılı CBK'da yer alan idari

⁶⁴ Öncelikle, AYM'nin 10 sayılı CBK hakkında yapmış olduğu değerlendirmenin pek isabetli olmadığı düşünülmektedir. AYM; incelemesinde, bakanlıklara ilişkin Md. 106/11 hükmü üzerinden hareket etmekle birlikte kamu kurum ve kuruluşlarını da bu kapsamda değerlendirmektedir. Söz konusu değerlendirmede "kamu kurum ve kuruluşları" ifadesinin taşıdığı belirsizlik ve ortaya çıkardığı öngörülemez durum üzerinde pek durulmamakta olup "düzenleyici işlemler üzerinde yapılacak incelemenin kapsamı, içeriği ve incelemeyi yapacak makam belirtilmiş; bu inceleme neticesinde Cumhurbaşkanı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygun bulunmayan düzenleyici idari işlemlerin kurumuna iade edileceği hükme bağlanmak suretiyle kuralın sınırları çizilmiştir." denilerek kuralın belirsiz olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. AYM, E.2018/127, K.2021/18, 18/3/2021, R.G., T. 17/6/2021, S. 31514. Diğer taraftan, AY Md. 124 hükmü ile kamu kurum ve kuruluşlara tanınan yönetmelik çıkarma yetkisine, böylesi bir sınırlama getirilmesinin öncelikle Md. 124 'e aykırılık oluşturacağı açıktır.

kuruluşların yanı sıra Türk idare teşkilatı üzerinde ciddi nüfuz alanına sahip bir yapıda örgütlendiğini ifade etmenin daha doğru bir değerlendirme olacağı kanısındayız.

B. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının Anayasal Dayanağı

Önceki hükümet sisteminde yürütmenin asli düzenleme yetkisi meselesinde, şimdiki gibi açık ve ayrıntılı bir düzenleme söz konusu değildi; ancak Cumhurbaşkanı, yine de kendi teşkilatını düzenleyebilme yetkisini doğrudan Anayasa'dan almaktaydı. Buna karşın; yapılan son değişiklikler sonrası yetkileri önemli ölçüde artan Cumhurbaşkanının, kendi teşkilatını düzenleyebilmesine dair herhangi bir anayasal hükmün bulunmaması, tam olarak anlaşılammakta olup tutarlı bir nedene dayandırılmamaktadır.⁶⁵

Ayrıca Anayasa'da; CB teşkilatı bünyesinde olduğu konusunda herhangi bir kuşku bulunmayan bakanlıklar ile kimi idari kuruluşların, doğrudan CBK ile düzenleneceği öngörülmekte iken CB teşkilatına ilişkin herhangi bir hükmün yer almaması; öğretide tuhaf karşılanmakta⁶⁶ ve konuya yönelik bazı farklı yaklaşımların ortaya çıkmasına kapı aralamaktadır.

CB teşkilatının CBK ile düzenlenmesi konusuna ilişkin olarak öğretide, bazı çözüm önerilerinin öne sürüldüğü görülmektedir. İleri sürülen önerilerden biri şu şekildedir: Hükümet sistemimizin başkanlık sistemi ekseninde olduğu göz önüne alındığında; bakanlıklar CB içinde “*alt birimler*” olarak teşekkül ettiğinden Anayasa'da, bakanlıkların kuruluşu ve işleyişine ilişkin ayrı bir hükmün varlığından ziyade; yalnızca

⁶⁵ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 1325; ULUSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Değerlendirme”, s. 34.

⁶⁶ ULUSOY, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s. 299.

CB teşkilatının CBK ile düzenleneceğine ilişkin bir hükme yer verilmesi daha isabetli bir yöntem olarak kabul edilebilmektedir.⁶⁷

Öte yandan, yürütmeye mahfuz düzenleme yetkisinin verildiği görüşünü savunan yazarlar ise konuya şu şekilde bakmaktadırlar: Mevcut düzenlemeler çerçevesinde mahfuz yetki alanının istisnai niteliğinden ötürü dar yorumlanması iktiza etmekte, bu nedenle CB teşkilatı ve kamu kurumlarının AY 104/17 kapsamında değerlendirilmesi ve bu itibarla herhangi bir kanuni düzenleme yapılmadığı müddetçe, CB teşkilatının CBK ile düzenlenebilmesi gerekmektedir.⁶⁸ Ancak burada, AY Md. 123/1 hükmünün niçin dikkate alınmadığını anlamak mümkün değildir. Halbuki mahfuz yetki alanının kabulüne rağmen dar yorum yapılması gerektiği vurgulanmakta ve 104/17 kapsamına dikkat çekilmektedir. Lakin CBK ile yapılacak düzenlemenin, Md. 123/1'in varlığından dolayı Md. 104/17'ye aykırılık teşkil edeceği önemsenmemektedir.

Diğer taraftan, bakanlıkların CBK ile düzenleneceği Anayasa'da özel olarak belirtilmiş olduğundan "evleviyet" kuralı gereği CB teşkilatının kuruluş ve görevlerinin de CBK ile düzenlenmesinin mümkün olduğu ifade edilmektedir. Bu yorumu desteklemek üzere sunulan bir diğer argüman ise genel idare kapsamında görülen kimi idari kuruluşların da CBK ile düzenleniyor olmasıdır. Bu bağlamda, evleviyet bağı kurularak CB teşkilatı CBK ile kurulabilecek ve CB teşkilatına ilişkin düzenlemelerde AY Md. 104/17 'de yer alan sınırlamalar geçerliliğini sürdürecektir.⁶⁹

⁶⁷ YILDIRIM Turan, "İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı", Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, 2019, s. 312.

⁶⁸ ÜLGEN Özen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", s. 37 vd.; GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 1325.

⁶⁹ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 299.

Anayasa Mahkemesi'nin, CB teşkilatının anayasal dayanağı konusuna ilişkin yaklaşımını da içeren kararında; yukardaki yaklaşımla benzer bir biçimde, “evleviyet” ilişkisine vurgu yapılmakta ve CB merkez teşkilatı ile CB'na bağlı kurum ve kuruluşların da CBK ile düzenlenebileceği tespitine yer verilmektedir. Ayrıca kararda yer alan açıklamaların devamında Cumhurbaşkanı'nın; bakanlık bünyesinde kurabileceği bir kurumu, CB'na bağlı bir şekilde kurmayı tercih etmesi halinde, bu durumun Anayasa'nın 123. maddesi gereği CBK ile düzenlenemeyeceği iddiasında bulunmanın, “*Anayasa'nın genel sistematiğine*” ve “*bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması konusunda CBK çıkarma yetkisi tanıyan anayasal hükmün amacına*” aykırılık oluşturacağı dile getirilmektedir.⁷⁰

Kararda görüleceği üzere, CB teşkilatı gibi Anayasa'da CBK ile düzenleneceği belirtilmeyen bağlı kuruluşlar hakkında da CB teşkilatı konusunda olduğu gibi bir muhakeme yürütülmektedir. Bakanlıkların CBK ile oluşturulması ifadesinin; CB ve Bakanlıklara bağlı kuruluşları da kapsar şekilde, hatta öğretide daha da geniş bir yelpazede, evleviyet bağı kurularak değerlendirildiği görülmektedir.⁷¹ GÖZLER'e göre;

⁷⁰ **AYM**, E.2019/71, K.2020/82, 30/12/2020, R.G., T. 24/2/2021, S. 31405, par. 27.

⁷¹ ULUSOY, Anayasa'nın 106/11 hükmünün; Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve bunların bağlı ve ilgili/ilişkili kuruluşlarından oluşan ve “*özerk idareler*” dışında kalan tüm “*Genel İdare*”yi kapsayacak şekilde anlaşılması gerektiğini ileri sürmektedir. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 119. Ancak AY Md. 123/1 karşısında konunun bu derece geniş yorumlanması, kanaatimizce idari yapıların istikrarı hususunda birçok soruna sebebiyet verecek olup kanuni güvencenin ortadan kalkmasına yol açacaktır. Kararnameler, kanunlara nazaran daha kolay ve süratli yapılabildiğinden gereken özen gösterilmediği takdirde hatalı ve eksik düzenlemeler içerebilmektedir. Kanun yapımında ise ayrıntılı bir sürecin söz konusu olması nedeniyle muhtemel eksiklik ve hataların düzeltilmesi mümkündür. Bu nedenle süratli düzenlemelerin devlete yükleyeceği ağır maliyetler karşısında kanun yolunun tercih edilmesi daha doğru bir tercih olarak görülmektedir. YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 5. Öte yandan, 23/03/2022 tarihine kadar çıkarılan 98 adet CBK'dan 71 tanesinin, CBK'larda değişiklik yapılmasına dair CBK'lar olduğu ve yine bunların çok büyük bir kısmının devlet teşkilatını düzenleyen CBK'larda yapılan değişiklikler olduğu

bakanlıkların CBK ile düzenleneceği belirtilmişken bakanlıklara bağlı, ilgili veya ilişkili kamu kurumları hakkında da benzer bir düzenlemenin getirilmesi daha uygun olacaktır.⁷²

Bakanlıkların, CB teşkilatı içinde ciddi bir paya sahip olması ve onun dışarıda tutulmasıyla teşkilatın anlamsız kalacağı gibi nedenlerle CB teşkilatının oluşturulması ile Bakanlıkların kuruluş, görev ve yetkilerinin belirlenmesi konularının; benzer çerçevede değerlendirilmesi gerektiği hususunda kuşku bulunmamaktadır. Bu kapsamda CB teşkilatının, CBK ile kurulması konusuna yönelik olarak hukuka aykırılık iddiasında bulunmanın, idari teşkilata ilişkin getirilen yeni anayasal kurallar ve Anayasa'nın genel sistematiği karşısında güçlü bir dayanaktan yoksun kalabileceği düşünülmektedir. Diğer taraftan öğretilerde, CB teşkilatı gibi CB yahut bakanlıklara bağlı kuruluşların yanı sıra ilgili ve ilişkili tüm kuruluşların da CBK ile düzenlenmesine yönelik bir düşüncenin varlığı dikkat çekmekte ve bu durumun ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir.

AY Md. 106/11'de belirtilen konuların; AY Md. 123/1 hükmünün varlığına rağmen CBK ile düzenlenebilmesi, bu konuda Anayasa'da açık bir düzenlemenin bulunmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum AYM'nin mütekerrir kararlarında da zikredilmektedir.⁷³ Bununla birlikte Md. 106/11'de belirtilmeyen bağlı kuruluşlar; tüzel

belirlenmektedir. CBK rejiminin ve devlet teşkilatının lokomotif olarak ifade edilen ilk dört numaralı CBK'lar (CB Teşkilatı Hakkında CBK; Genel Kadro ve Usulü Hakkında CBK; Üst Kademe Kamu Yöneticileri ve Atama Usullerine Dair CBK; Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar Hakkında CBK) üzerinde 88 defa değişiklik yapıldığı görülmektedir. Rakamlarla ifade edilen değişiklik süreci incelendiğinde, aradan geçen yaklaşık dört yıllık zamanda devlet teşkilatı bağlamında istikrarsızlığın dikkat çektiği gözlemlenmektedir. BARIN Taylan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili”, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN'a Dekanlıkta 10. Yıl Anısına Teşekkür Armağanı, Y. 7, S. 2, 2022, s. 299.

⁷² GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 1325.

⁷³ AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, R.G., T. 13/5/2020, S. 31126, par. 30, 31.

kişiliğinin bulunmaması halinde Md. 106/11 uyarınca bakanlık teşkilatının bir parçası olarak, tüzel kişiliğinin bulunması halinde ise Md. 123/3 kapsamında CBK ile kurulabilecektir. Bu bakımdan bağlı kuruluşlar evleviyet ilişkisi kabul edilmeksizin CBK ile kurulabilecektir. Diğer yandan ilgili ve ilişkili kuruluşlar bakımından konuya bakacak olursak bu kuruluşları da içine alacak genişlikte bir evleviyet ilişkisinin kabul edilmesi sonucunda CBK ile düzenlenebilmelerinin önünün açılması, idari yapıların istikrarı konusunda birçok sorunu beraberinde getirebilecek olup kanuni güvencenin geri plana itilmesi sonucunu doğurabilecektir.

Bu itibarla, bahse konu idari kuruluşların evleviyet ilişkisi bağlamında CBK ile kurulup düzenlenebileceğinin kabulü halinde, Md. 123/1'in getirmiş olduğu kanunilik teminatının göz ardı edileceği görülmeli ve Md. 123/1'in; temel bir kural olduğu, bunun gereği olarak da düzenleme gerektiren bir durumun söz konusu olması halinde, başvurulacak hukuki araç bakımından öncelikli ve esas kabul edilmesi gerektiği unutulmamalıdır. Bu çerçevede CB teşkilatının CBK ile oluşturulmasında, evleviyet kuralının dikkate alınması önemlidir ancak kanaatimizce, evleviyet bağına sık başvurmak; idare hukukuna ilişkin temel ilke ve kuralların göz ardı edilmesi sonucunu doğuracağından bu konuda daha dikkatli değerlendirmelerin yapılmasını gerekli kılmaktadır.

C. Merkezi İdare⁷⁴ ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Arasındaki Kapsam İlişkisi

Bu bölümde, öncelikle merkezi idarenin kapsam alanına yönelik tespitler yapılacak olup ardından yeni hükümet sistemi ile oluşturulan CB teşkilatının, merkezi idare ile olan kapsam ilişkisi ele alınacaktır.

İdarenin; topluma karşı sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerini, gereği gibi yerine getirebilmesi için bir teşkilat düzenine sahip olması gerekmektedir.⁷⁵ AY Md. 123/2 dikkate alındığında idare hukuku sistematığımızda, idari teşkilat düzenine ilişkin olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarının kabul edildiği görülmektedir. Bu doğrultuda, idare teşkilatımız merkezi yönetim ve yerinden yönetim şeklinde ikili bir ayrıma dayanmakta ve böyle bir düzlemde oluşturulmaktadır.⁷⁶ Nitekim Anayasa'nın 126 ve 127. maddeleri sırasıyla, "1. Merkezi İdare" ve "2. Mahalli İdareler" kenar başlıklarını taşımakta ve "İdarenin kuruluşu" kenar başlığı altında düzenlenmektedir.⁷⁷

Merkezi yönetimde, merkezi kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için sahip olunan yetkinin, merkezde toplandığı vurgulanmaktadır. Bu hizmetlere dair bütçe merkezde toplanmakta ve bu hizmetleri gören personel de merkezi yönetim hiyerarşisine

⁷⁴ "Merkezi İdare" ve "Genel İdare" kavramları; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, Anayasa hükümlerinden anlaşılan anlamlarından çok farklı bir şekilde tanımlanmıştır. "Genel Yönetimin (İdarenin): Uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri; Merkezi Yönetimin (İdarenin): Bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini ifade edeceği" belirtilmektedir. Biz açıklamalarımızda, 5018 sayılı Kanun bağlamında yüklenen anlamları bir tarafa bırakarak Anayasa ve doktrinde bu konuda çizilen kavramsal çerçeveyi dikkate alacağız.

⁷⁵ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 388; AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 147.

⁷⁶ AKYILMAZ vd., **a.g.e.**, s. 147; GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 388.

⁷⁷ GÖZLER Kemal, "5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine", AÜHFD, C.60, S. 4, 2011, s. 848.

tabi olmakla merkezi yönetim kapsamında yer almaktadır.⁷⁸ Merkezi idare kapsamında yürütülen ve “*milli kamu hizmetleri*”⁷⁹ olarak isimlendirilen işlem ve faaliyetlerin önemli bir kısmı bakanlık örgütü aracılığıyla yerine getirilmektedir.⁸⁰

Merkezi teşkilat ele alınırken “*merkezden yönetilen kamu tüzel kişisi*” faktörü üzerinden hareket edilerek merkezi yönetim içinde yer alan kuruluşların, “*devlet tüzel kişisi*” kapsamında bulunan kuruluşlar olduğu ifade edilmektedir. Burada devlet tüzel kişisi kriterine dikkate çekildiği anlaşılmaktadır. Bu anlamda merkezi yönetim ile devlet tüzel kişisi aynı manada kullanılmaktadır. Ayrıca buradaki tanımlama ile merkezi yönetim alanının belirlenmesiyle, karşısında konumlanan yerinden yönetim idarelerinin de kapsamının belirlenmesi hedeflemektedir. Nitekim ayırım ile esas alınan, merkezi yönetim ile yerinden yönetimin sınırlarının çizilmesidir.⁸¹

Bu itibarla, merkezi yönetim terimi; çoğunluklu bir yapıdan ziyade tekçi bir yapıyı, yani “*devlet tüzel kişiliğini*” ifade etmektedir.⁸² Bu açıdan bakıldığında devlet tüzel kişiliği dışında herhangi bir kamu tüzel kişiliğinin, bu kapsamın içinde değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir. Ancak yeni hükümet sistemi sonrası kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşların merkezi idare hiyerarşisine tabi tutulması konusunda, çok daha açık düzenlemelerin ortaya çıkması ile birlikte merkezi yönetimin daha geniş

⁷⁸ ÖZYÖRÜK Mukbil, **İdare Hukuku Ders Notları (II. Sınıf Notları)**, 72 Teksir, Ankara 1977, s. 152.

⁷⁹ ÖZYÖRÜK ise “milli” ya da “merkezi kamu hizmetleri” şeklinde ifade etmiştir. ÖZYÖRÜK, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 152. Bunun yanı sıra belli bir yörede, salt o yöre ve yöre halkının gereksinimlerini karşılamak üzere yürütülen hizmetler ise “*mahalli (yerel) kamu hizmetleri*” olarak tanımlanmaktadır. GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 9.

⁸⁰ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 8.

⁸¹ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 238.

⁸² GÖZLER, **a.g.e.**, s. 236.

bir kapsamda yorumlanması gerekmektedir.⁸³ Devlet tüzel kişiliği dışında ayrı kamu tüzel kişilerinin de bu çerçevede değerlendirilebileceği dikkate alındığında merkezi yönetimin kapsamı çoklu bir yapıyı netice vermektedir.

Öte yandan genel idare kavramı, öğretide çoğu zaman merkezi idare ile özdeş bir anlamda kullanılmakla birlikte⁸⁴ kamu hizmetinin ‘*teknik yönünü*’ ve ‘*salt idari nitelik*’ taşıyan bir teşkilat yapısını işaret etmektedir.⁸⁵

Merkezi yönetim, öğretideki genel kaniya göre başkent ve taşra teşkilatı olmak üzere iki ayrı örgütlenmeyi içermektedir.⁸⁶ Merkezi teşkilat kapsamında yürütülmesi planlanan kamu hizmetlerinin, merkezde bulunan belirli ve sınırlı sayıdaki kamu personeli tarafından, tüm ülke düzeyinde yerine getirilmesi beklenemeyeceğinden, başkent yapılanmasının yanında ülkenin tamamına yayılmış bir taşra teşkilatının da varlığı gerekmektedir.⁸⁷

Taşra örgütü içinde, idari hizmetlerin yürütülmesinde görevli hiçbir personelin kendisinden kaynaklı yetkiler kullanamayacağı ve taşra ile başkent örgütü arasında söz

⁸³ GÖZÜBÜYÜK/ TAN, **İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar**, s. 141; ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 165.

⁸⁴ GÖZÜBÜYÜK/ TAN, **a.g.e.**, s. 156; ULUSOY, **a.g.e.**, s. 164; SANCAKDAR Oğuz/ ÖNÜT Lale Burcu/ US DOĞAN Eser, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Seçkin Yayıncılık, 10. Baskı, Ankara 2021, s. 121; AY Md. 128’de kamu hizmetinin niteliğinin tespitinde “*genel idare*” kavramı kullanılmaktadır. AY Md. 136’da ise Diyanet İşleri Başkanlığının idari teşkilat içindeki yeri belirlenirken bu kavrama yer verildiği görülmekte olup GÖZLER, söz konusu Anayasa hükmünde tartışmasız bir şekilde “*genel idare*” teriminin “*merkezi idare*” yani devlet idaresi anlamında kullanıldığını ifade etmektedir. GÖZLER, “**Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine**”, s. 845; Bununla birlikte GÖZLER, “*genel idare*” teriminin anlamlı olabilmesi için bir “*özel idare*” kategorisinin olması gerektiğini ifade ederek “*genel idare*” kavramının kullanımını isabetsiz bulmaktadır. GÖZLER, “**İdare Hukuku**”, s. 323.

⁸⁵ AKYILMAZ vd., “**Türk İdare Hukuku**”, s. 219.

⁸⁶ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 388; AKYILMAZ vd., **a.g.e.**, s. 219; GÖZLER, “**İdare Hukuku**”, s. 326.

⁸⁷ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 66.

konusu olan sıkı hiyerarşik bağın da dikkate alınmasıyla taşra örgütünün, merkezi idarenin taşradaki bir uzantısı olmaktan öte bir varlığa sahip olmadığı görülmektedir.⁸⁸

Bunun dışında, merkeze yardımcı kuruluşlar da adından anlaşılacağı üzere merkezi idare kapsamında değerlendirilmektedir.⁸⁹ Bu kuruluşlar, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde aktif olarak görev yapmamakta ve daha çok danışma, görüş verme gibi dolaylı katkılar sağlayarak merkezi idare ile ilişkili görevler yüklenmektedir. Bu tip kuruluşlardan öne çıkan ve merkezi idarenin tümüne yönelik vazifeleri olduğu görülen anayasal kuruluşlar; “Danıştay”, “Sayıştay” ve “Milli Güvenlik Kurulu” olarak sayılabilmektedir.⁹⁰ Belirttiğimiz anayasal kuruluşlar dışındaki diğer yardımcı kuruluşlara ilişkin olarak şunlar dile getirilmektedir: 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası CB teşkilatı bünyesinde kurulan yeni birimler, merkeze yardımcı kuruluşların daha önce yüklenmiş oldukları çoğu görevi yerine getirebilecek şekilde oluşturulduğundan söz konusu diğer yardımcı kuruluşlardan ayrıca bahsedilmesine gerek duyulmamaktadır.⁹¹

Diğer taraftan yerinden yönetim teşkilatı ise öğretide, mahalli bakımdan (yer bakımından) yerinden yönetim ile hizmet bakımından yerinden yönetim olmak üzere iki ayrı başlık altında incelenmektedir.⁹² Mahalli idareler, AY Md. 127 doğrultusunda tanımlanmakta ve kamu tüzel kişiliğini doğrudan anayasadan almaktadır. Bunun yanında yürütülen hizmetlerin nitelikleri de dikkate alındığında mahalli idarelerin, özerklik

⁸⁸ GÜNDAY, a.g.e., s. 457.

⁸⁹ AKYILMAZ vd., a.g.e., s. 219.

⁹⁰ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 422.

⁹¹ YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, 2018, s. 56.

⁹² AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 153.

bakımından ayrı bir önem taşıdığı⁹³ görülmekte ve bu kapsamda mahalli idarelerle merkezi idare arasındaki sınırların (idarenin bütünlüğü ilkesinin de dikkate alınmasıyla) daha belirgin bir şekilde çizilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alan üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi kamu kurumları da özü ve işlevi gereği özerklik bakımından ayrı bir ehemmiyet teşkil etmektedir.⁹⁴ Nitekim bu kuruluşlara özerklik kazandıran kamu tüzel kişilikleri, doğrudan Anayasa tarafından verilmekle yasa koyucunun tasarrufu dışında tutulmaktadır. Bu kuruluşlara ilişkin diğer düzenlemeler ise açık anayasa hükmü ile özel olarak yasa koyucunun iradesine bırakılmaktadır.

Bu çerçevede daha ziyade, bir üst paragrafta özerk yapıları vurgulanan kamu kurum ve idareleri dışındaki idari birimler ile yeni hükümet sisteminde oluşturulan CB teşkilatı arasındaki irtibat üzerine yoğunlaşılması gerekmektedir. Bu doğrultuda CB teşkilatının, genel idare - merkezi idare kavramları ile ne derece örtüştüğü yahut kapsamının merkezi idareyi aşacak bir boyut mu kazandığı sorularının irdelenmesi önem taşımaktadır.

Yeni hükümet sisteminde Başbakanlık ile Bakanlar Kurulu, CB makamı içinde erimekte ve bakanlıklar da depolitize edilerek CB'na bağlı tipik birer idari birim şekline dönüştürülmektedir. Bu doğrultuda gerek “*bakanlıklar*” gerek “*merkezi idarenin taşra teşkilatı*” hukuk alanında tek başına, (cumhurbaşkanının dışarıda tutulmasıyla) herhangi

⁹³ AY Md. 127/1: “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.”

⁹⁴ ULUSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Değerlendirme”, s. 39.

bir hukuki özne vasfı taşımadığından yeni sistem ile birlikte CB teşkilatı içinde değerlendirilmektedir.⁹⁵

Öte taraftan Genel İdare kavramı esas alındığında bu kapsamda kabul gören kurum ve kuruluşların, yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı ile sıkı bir ilişki içinde bulunmaları nedeniyle CB teşkilatı kapsamında değerlendirilmeleri gerekmektedir.⁹⁶ Bu doğrultuda Cumhurbaşkanı, CB teşkilatının başı olmasının yanı sıra “*genel idare*” örgütünün de en üst amiri olarak kabul edilmelidir.⁹⁷

Yapmış olduğumuz değerlendirmelerde merkeze yardımcı kuruluşlar için ayrı bir parantez açmanın gereksiz olacağı düşünülmektedir. Nitekim Danıştay’ın, imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerine ilişkin görüş bildirme dışında, pek bir idari görevinin kalmadığı ve CB’na bağlı olarak CBK ile kurulan MGK’nın, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplandığı da göz önüne alınıp merkezi idarenin Cumhurbaşkanı ile birleştiği/bütünleştiği de bir arada düşünüldüğünde, söz konusu kuruluşların yüklenmiş olduğu idari görevler nedeniyle Cumhurbaşkanından ayrı bir konumda değerlendirilmesinin mümkün olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.⁹⁸

Bununla birlikte “*CB yahut Bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları*” da gerek hukuki düzenleniş usulleri gerek uygulamada görevleri yerine getirme tarzları nedeniyle Cumhurbaşkanı ile sıkı bir ilişki içine girmiş olduklarından, CB teşkilatı kapsamında değerlendirilmelidir.⁹⁹ Nitekim hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından, üniversiteler ve meslek örgütlerini ayrı tutup diğer kamu kurum ve

⁹⁵ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 165.

⁹⁶ ULUSOY, **a.g.e.**, s. 165.

⁹⁷ TAN Turgut/ BAYAZIT Bahar, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 10. Bası, Ankara 2021, s. 108.

⁹⁸ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 165.

⁹⁹ ULUSOY, **a.g.e.**, s. 165.

kuruluşlarına ilişkin olarak şunları söylemek mümkündür: Söz konusu kuruluşların, CB ya da bakanlıklar ile ilgili veya ilişkili olmaları ve buradaki münasebetin, farklı özerk yapılar arasındaki bir ilişki olmaktan öte bağıl bir konuma oturtulması nedeniyle CB teşkilatı içinde değerlendirilebilmeleri mümkün görünmektedir.

Sonuç itibarıyla; Cumhurbaşkanı ya da CB teşkilatının, yeni sistemde merkez teşkilatı kendi kapsam alanına dahil ettiği söylenebilecektir.¹⁰⁰ Nitekim başkent örgütünün temeli ve esası olan bakanlıklar ile taşra örgütünde en üst düzeyde yer alan mülki idare amirlerinin doğrudan Cumhurbaşkanıya bağlanması ve bu gibi değişimlerin merkeze yardımcı kuruluşlar üzerinde de ortaya çıkaracağı esaslı farklılıklar neticesinde; merkezi teşkilatın, CB teşkilatı içinde eridiğini ifade etmekte bir sakınca bulunmamaktadır. Diğer taraftan bakanlıklar ile aralarındaki idari vesayet ilişkisinin gereği olarak ilgili yahut ilişkili olarak tanımlanan kuruluşlar da söz konusu kapsamın dışında kalmış değillerdir. Zira bu kuruluşlar üzerinde sırf hiyerarşi ilişkisi kurulmamış olması, bunların yerel yönetimler ile aynı kefedede değerlendirilmelerini gerektirmemektedir.¹⁰¹ *(İlerleyen bölümlerde merkezi teşkilat ile CB teşkilatı aynı anlamda kullanılacaktır.)*

¹⁰⁰ Öğretide genel itibarıyla 'Merkez Teşkilatı' ile 'CB (Teşkilatı)' birbirine denk kabul edilmekte olup aynı anlamda kullanılmaktadır. Bkz. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 165; YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 67.

¹⁰¹ ZENGİN, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi", s. 10.

II. CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ VE İŞLEVSEL ÖZELLİKLERİ

A. Genel Olarak

1 sayılı CBK'nın son kısmında (525. madde vd.) düzenlenerek yeni hükümet sisteminde ilk defa yer alan CB ofislerinin, dört farklı görev alanı üzerinden dört ayrı ofis biçiminde kurgulandığı görülmektedir. Bu ofisler mezkûr kararnamede; “Kuruluş ve Tanımlar”, “Dijital Dönüşüm Ofisi”, “Finans Ofisi”, “İnsan Kaynakları Ofisi”, “Yatırım Ofisi”, “Ortak Hükümler” bölüm başlıkları altında sıralı bir şekilde düzenlenerek belirli bir sistematik izlenilerek aktarılmaktadır.

Bununla beraber daha önce 5523 sayılı Kanun ile düzenlenmiş olan “Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı”nın kapatılması ve “Yatırım Ofisi” olarak 1 sayılı CBK ile yeni baştan düzenlenmesiyle birlikte 5523 sayılı Kanunun ismi “Cumhurbaşkanlığına Bağlı Ofislere İlişkin Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun”¹⁰² olarak değiştirilmiştir. Bahse konu Kanun; 1 sayılı CBK’da “Ortak Hükümler” başlığı altında ofislere yönelik olarak getirilen düzenlemeleri (büyük ölçüde olduğu gibi) ihtiva eden ve Yatırım Ajansının tasfiyesine ilişkin geçici maddeyi¹⁰³ içeren bir mevzuata dönüştürülmüştür.

¹⁰² 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 126'ncı maddesiyle, 5523 sayılı Kanunun adı “Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun” iken “Cumhurbaşkanlığına Bağlı Ofislere İlişkin Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun” şeklinde değiştirilmiştir.

¹⁰³ 5523 sayılı Kanun GEÇİCİ MADDE 1- (Ek: 2/7/2018 – KHK/703/126 md.):

“(1) Bu maddenin yayımlandığı tarihte Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Başkanlığı kapatılmıştır.
(2) Kapatılan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme ile borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler ile yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıt ve doküman hiçbir işleme gerek kalmaksızın Cumhurbaşkanlığındaki ilgili ofise devredilmiş sayılır. Ajansın elinde bulunan nakit ve benzeri değerler aynı tarih itibarıyla genel bütçeye gelir kaydedilmek ilgili ofisin muhasebe birimi hesabına aktarılır.

5523 sayılı Kanun ile 1 sayılı CBK ofislere ilişkin düzenlemeler içermekte ve bu düzenlemelerin bazısı birebir aynı iken bazısı ciddi ölçüde birbiriyle örtüşmektedir.

Konuya ilişkin olarak örnek vermek gerekecek olursa, 5523 sayılı Kanun Md. 9/1: “Ofisin bütçesi, aşağıdaki kaynaklardan oluşur: a) Ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler. b) Genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine bu amaçla konulacak ödenek. c) Gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlar.” şeklinde düzenlenmekte iken 1 sayılı CBK Md. 530/1: “Ofisin bütçesi aşağıdaki kaynaklardan oluşur: a) Genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenek, b) Ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler, c) Gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlar.” şeklinde düzenlenmektedir. Diğer yandan 5523 sayılı Kanun Md. 12: “(1) Ofis, araştırma ve inceleme konuları için bu Kanun kapsamında görevleri ile ilgili gerekli gördüğü her türlü bilgiyi kamu kurum ve kuruluşlarından istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenen kamu kurum ve kuruluşları, söz konusu isteğe cevap vermek ve gereken kolaylığı göstermekle yükümlüdürler. Ofisin her türlü personeli, bu yoldan sağlanan bilgilerden sır mahiyetinde olanları açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamaz.” şeklinde düzenlenmekte iken 1 sayılı CBK Md.

(3) Kapatılan Ajansın mülkiyetinde bulunan veya Ajansa tahsis edilmiş olan taşınmazlar ilgisine göre tapuda resen Hazine adına tescil edilerek veya doğrudan tahsis amacıyla kullanılmak üzere ilgili Ofise tahsis edilebilir.

(4) Kapatılan Ajansta istihdam edilen personelin görevi sona erer. Ajansta görev yapan;

a) Başkan, Başkan Yardımcıları, Daire Başkanı, Uzmanlar ilgili ofisteki uzman personelin pozisyonlarına,

b) Diğer personel ise durumlarına uygun pozisyonlara, atanmış sayılır.

(5) Bu madde uyarınca atanmış sayılanların pozisyonları başka bir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilmiş ve genel kadro usulüne ilişkin ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin eki cetvellerin ilgili bölümüne eklenmiş sayılır.”

531: “Ofisler, görev alanlarıyla ilgili araştırma ve inceleme ve diğer çalışmaları yapabilmek için gerekli olan bilgi ve belgeyi kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebilir. Ofisin her türlü personeli, bu yoldan sağlanan bilgilerden sır mahiyetinde olanları açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamaz.” şeklinde düzenlenmektedir.

Burada, Kanun ile CBK hükümlerinin aynı konuda düzenleme ihtiva ettiği görülmektedir. Söz konusu CBK'nın, 5523 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler doğrultusunda eklenen hükümlerin yürürlüğe girmesinden bir gün sonra çıktığı dikkate alındığında AY Md. 104/17'nin dördüncü cümlesi kapsamında kanunda açıkça düzenlenen bir konunun söz konusu olması dolayısıyla bu konuda çıkarılan CBK hükümlerinin Anayasa'ya aykırılık teşkil edip etmeyeceği sorusunun cevaplandırılması gerekmektedir.

AYM'ye göre 104/17 hükmünün dördüncü cümlesi ele alınırken önce ilgili kanunun CBK ile düzenleme yapılan alanda hüküm ifade etmesi ve bu düzenlemenin açık olması gerekmektedir. Bu bağlamda CBK kuralı olmasıydı, kanun hükmünün CBK ile düzenlenen konuya uygulanabileceği söylenebiliyorsa bu durum, CBK kuralının kanunla düzenlenen konuda çıkarıldığına dair bir gösterge olarak yorumlanabilecektir.¹⁰⁴

Öte yandan, 5523 sayılı Kanun ile 1 sayılı CBK'nın ihtiva ettiği hükümlerin birçoğunun bire bir aynı olması dolayısıyla birbiriyle çatışmadığı düşünüldüğünde ikinci aşama olarak, 104/17 hükmünün dördüncü cümlesi ile getirilen kuralın, dar mı yoksa geniş mi yorumlanması gerektiği sorusu irdelenecektir. Konuya ilişkin olarak yukarıda aktardığımız AYM kararında yer alan altılı muhalefet görüşünde söz konusu hükmün

¹⁰⁴ AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, R.G., T. 13/5/2020, S. 31126, par. 17.

amacının “...kanunla düzenlenmiş bir konuda farklı hükümler getirebilecek bir CBK’nın çıkarılmasına izin vermemek suretiyle aynı konuya ilişkin iki norm türü arasında oluşabilecek hüküm çatışmasının önlenmesi” olduğuna yer verilmekte ve 104/17 hükmünün dördüncü cümlesi geniş yorumlanmaktadır.¹⁰⁵ Keza bu değerlendirmenin söz konusu kararda çoğunluk tarafından da dolaylı bir biçimde benimsendiği anlaşılmaktadır. Bu yorum doktrinde de isabetli olarak değerlendirilmekte ve kabul görmektedir.¹⁰⁶ Bu itibarla 1 sayılı CBK ile ofislere ilişkin getirilen hükümler, 5523 sayılı Kanun’un getirmiş olduğu düzenlemelerin etki ve sonuçlarından farklı bir düzenleme öngörmemesi nedeniyle Anayasa’ya aykırılık teşkil etmeyecektir.

1. Dijital Dönüşüm Ofisi

Dijital Dönüşüm Ofisi’nin (DDO) yüklenmiş olduğu görevler genel olarak, “dijital dönüşüm” kavramı üzerinden ifadeleştirilmektedir. Dijital dönüşüm kavramını, ilgili mevzuat hükmünde yer alan tanımdan¹⁰⁷ yola çıkarak şu şekilde açıklayabiliriz: Dijital teknolojilerdeki gelişim ve dönüşümün, sosyal ve ekonomik refaha ulaşmak için kullanılan tüm araç ve süreçlere hâkim kılınması.

Kamuda dijitalleşme adına ilk girişimler e-devlet adı altında ortaya çıkmaktadır.¹⁰⁸ CB ofisleri ile birlikte dijitalleşme konusunda getirilen yeni

¹⁰⁵ AYM, E.2019/31. kararında 6’lı karşı oy görüşü.

¹⁰⁶ ULUSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Değerlendirme”, s. 57.

¹⁰⁷ 1 sayılı CBK Md. 526/1-(c): “Dijital dönüşüm: Dijital teknolojilerin kullanımı ve geliştirilmesi yoluyla ekonomik ve sosyal refahın artırılmasına yönelik insan, iş süreçleri ve teknoloji unsurlarında gerçekleştirilen bütüncül dönüşümü, ifade eder.”

¹⁰⁸ “Türkiye’nin 1993 yılında ilk defa internetle tanışmasıyla birlikte kamu kurumlarının elektronik ortamda hizmet sunması amacıyla çeşitli girişimler başlatılmıştır. 1998 yılında Kamu-Net programı ile başlayan elektronik devlet uygulamaları 1999 yılında Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Ana Planı (TUENA) ile şekillenmiştir(tir.) ... Avrupa Birliği’ne (AB) adaylık sürecinde... Türkiye’de e-Türkiye Girişimi

düzenlemeler, e-devleti de kapsayacak şekilde geniş bir yelpazede öngörülmektedir. Bu çerçevede yeni bir kuruluş olan DDO, e-devletten a-devlete (akıllı devlete)¹⁰⁹ geçiş adına kamuda farklı birimler tarafından yürütülen dijital uygulamaların tek bir yapıda toplanmasını sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle DDO; hem devlet-devlet (*devletten devlete*) şeklindeki dijital uygulamaların (Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi-*KAYSİS*¹¹⁰ gibi) hem de devlet-vatandaş (*devletten vatandaşa*) şeklinde olan dijital uygulamaların (Bulut Bilişim Projeleri gibi) koordinasyonunu sağlayacak ortak çatı formuna sahip kurumsal bir yapı olarak kabul edilmektedir.¹¹¹ Bununla birlikte DDO'nin resmî web sayfasında yer alan açıklamalarda; Ofisin görev çevresini ifade etmek maksadıyla DDO'nin, “*dijital dönüşüm, siber güvenlik, milli teknolojiler, büyük veri ve yapay zekâ ile ilgili çalışmaların tek çatı altında toplanması amacıyla*” kurulduğu belirtilmektedir.¹¹²

Öte yandan DDO açıklanırken, “*dijital devlet*” kavramının da sıklıkla dile getirildiği görülmektedir. Dijital devlet ile e-devlet ayrımı ise şu şekilde izah edilebilmektedir: E-devlette; kamu hizmetlerinde, sunum şekline odaklı bir yol izlenirken “*dijital devlet*” kavramında ise hizmetlerin sunum şeklinin yanı sıra dijital teknolojilerde

çalışmaları hız kazanmış(tır.) ... Türkiye’de 2005 yılından itibaren uygulamaya giren Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı ile e-dönüşüm, e-Avrupa, e-Türkiye gibi isimlendirmeler (kullanılmaya başlanmış olup bunlar) üzerinden... kamu hizmetlerinin ortak platformda, tek kapıdan sunumu... amaçlanmıştır.” AVANER Tekin/ FEDAİ Recep, “**Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine**”, Amme İdaresi Dergisi, C.52, S. 2, 2019, s. 151, 159, 160.

¹⁰⁹ “*Akıllı devlet, uygulama düzeyinde devletin yaptığı dijital işin içeriğinden çok iş yapma biçimi ile ilgilidir. Akıllı devlet, kamu kurumları ve toplumsal aktörler arasında daha çok koordinasyon ve iş birliğini gerektirmektedir.*” AVANER/ FEDAİ, **a.g.m.**, s. 158.

¹¹⁰ <https://cbddo.gov.tr/projeler/kaysis/>, (E.T.10/09/2022).

¹¹¹ AVANER/ FEDAİ, **a.g.m.**, s. 151.

¹¹² <https://cbddo.gov.tr/hakkimizda/>, (E.T.10/09/2022).

üreten, geliştiren ve bunu tüm aktörler için mümkün kılan, dijitalleşmeyi genele yayan ve bu konularda koordinasyon sağlayan kurumsallaşmış bir yapıdan söz edilmektedir.¹¹³

1 sayılı CBK’da DDO bölümünde, diğer ofislerden farklı olarak “*Kamu Dijital Dönüşüm Lideri*” kenar başlıklı bir hüküm yer almakta olup bu hüküm ile bahse konu sıfatın Ofis Başkanı’na ait olduğu düzenlenmektedir. Kamu dijital dönüşüm lideri, bir pozisyondan ziyade bir fonksiyonu ifade etmekte ve birçok ülkede uygulaması olan bu düzenleme, e-devlet gelişmişlik endeks hesaplamalarında bir kriter olarak kabul görmektedir.¹¹⁴

Diğer taraftan 2019/12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi doğrultusunda DDO tarafından çıkarılan “*Bilgi ve İletişim Güvenliği Rehberi*”¹¹⁵; kamu kurum ve kuruluşları ile kritik altyapı hizmetinin sunulduğu işletmelerde uygulanmak üzere çıkarılmış, bilgi ve kritik veri güvenliğinin sağlanması üzerine temellendirilmiş bir dizi kuraldan meydana gelmektedir. Söz konusu rehberin ardından ilan edilen “*Bilgi ve İletişim Güvenliği Denetim Rehberi*” ise kamu kurumları ile bahsi geçen işletmelerin Bilgi ve İletişim Güvenliği Rehberi kapsamındaki faaliyetlerinin kontrolünün nasıl sağlanacağına ilişkin düzenlemeleri barındırmaktadır.

DDO’nin görevleri mezkûr kararnamede Md. 527’de bentler halinde sayılmaktadır. DDO’nin görev kapsamına yönelik genel çerçeveyi de ifade eden “*dijital*

¹¹³ GÜNGÖR Özay, “**E-Devlet Hizmetlerinin Merkezi Teşkilatının Yeniden Yapılanması: Dijital Dönüşüm Ofisi Örneği**”, Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi, 2020, s. 99.

¹¹⁴ <https://cbddo.gov.tr/kamu-dijital-donusum-lider/>, (E.T.10/09/2022).

¹¹⁵ https://cbddo.gov.tr/SharedFolderServer/Genel/File/bg_rehber.pdf, (E.T.10/09/2022).

dönüşüm” kavramına ilişkin görevlerine ilk öncülde yer verilmek suretiyle Ofisin yerine getireceği görevler genel olarak şu şekilde sıralanabilmektedir:¹¹⁶

- i. CB tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak ‘*kamunun dijital dönüşümünde*’;
 - Yol haritasını belirlemek ve öncülük etmek,
 - E-devlet hizmetlerinin sunumuna aracılık etmek,
 - Kamuda iş birliği ve koordinasyonu sağlamak,
 - Ekosisteme dahil tüm birimler arasında iş birliği geliştirerek özel sektörün de bu konudaki katılımını teşvik etmek.
- ii. Kamuda kullanılan ‘*dijital teknolojilerde*’;
 - Uygun maliyetle tedarik ilişkisi strateji belirlemek,
 - Yerli dijital teknolojilerin kullanımının artırılmasını sağlamak ve bu kapsamda farkındalık projeleri geliştirmek.
- iii. Kurum ve kuruluşların merkez, taşra ve yurt dışı teşkilat birimlerinin; ‘*elektronik ortamda tanımlanması ve paylaşılması çalışmalarını*’ koordine etmek.
- iv. Kamuda; ‘*yapay zekâ projeleri ile büyük veri ve gelişmiş analiz çözümlerinin*’ etkinliğinin artırılması konularında öncülük yapıp, koordinasyon sağlamak.
- v. ‘*Bilgi güvenliği ve siber güvenliği*’ artırıcı projeler geliştirmek.
- vi. Görev alanına ilişkin olarak,

¹¹⁶ DDO’nin hizmet birimleri ise şunlardır: a) Dijital Dönüşüm Koordinasyon Dairesi Başkanlığı; b) Dijital Teknolojiler, Tedarik ve Kaynak Yönetimi Dairesi Başkanlığı; c) Dijital Uzmanlık, İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı; d) Siber Güvenlik Dairesi Başkanlığı; e) Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Dairesi Başkanlığı; f) Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı; g) Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı; ğ) Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı; h) Hukuk Müşavirliği.

- Kamu kurumlarından gelen yatırım proje tekliflerine ilişkin Strateji ve Bütçe Başkanlığına görüş vermek ve uygulanan projelerin takibini yapıp yönlendirmek,
- Çalışma kapsamına giren proje ve uygulamalara gerektiğinde destek sağlamak,
- Politika ve strateji önerilerinde bulunmak.

vii. *'Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.'*

Yüklenilen görevler incelendiğinde DDO'nin, kamunun dijital dönüşümünde öncü bir konumda bulunduğu ve dijital dönüşümde genel koordinasyon görevi üstlenmek suretiyle kamu ve özel sektörü birleştirici bir işlevi yerine getirdiği anlaşılmaktadır. Kamu birimlerinin dijital ortamda tanımlanması sonucu dijitalleşmenin kamuya hâkim kılınması; maliyetlerde uygun tedarikin sağlanması ile de teknoloji kullanımının kolaylaştırılması hedeflenmektedir. Öte yandan bilginin tek elde toplanıp sunulması işlevi, e-devlet hizmetleri ile sağlanmak istenmektedir. Ayrıca bilgi güvenliği ve siber güvenlik de bu noktada önem kazanmakta ve buna ilişkin projeler geliştirmek şeklindeki görevlendirme de DDO tarafından üstlenilmektedir. Bu kapsamda DDO'nin yüklenmiş olduğu görevlerde dijitalleşme öne çıkmakta ve bu dijitalleşme de esasta, bilginin dijitalleşmesi üzerinden gerçekleşmektedir.

Dijitalleşmede, bilgiye erişim konusu ayrı bir önem kazanmaktadır. Nitekim taraflardan kiminin diğer kişi ya da kişilerden daha iyi bilgiye sahip olması durumunu ifade eden bilgi asimetrisi, bir yandan serbest piyasa üzerinde, rekabet başta olmak üzere birçok açıdan kendini göstermekte iken diğer yandan kamu düzeni kapsamında sunulan hizmetlerin yeterliliği ve etkililiği bakımından birtakım önemli sonuçları da beraberinde getirmektedir. Diğer taraftan doğru ve güvenli bilgiye erişmenin zorluğu, en başta maliyetli olmasından ileri gelmektedir. Burada devlet, sunduğu kamu hizmetleri kapsamında kullanacağı kamu gücü ayrıcalıklarıyla bu durumun üstesinden

gelebilmektedir. Bilgilerin tek bir elde, koordineli bir şekilde toplanması ve tek bir kanal üzerinden sunulabilmesi konusunda, e-devlet ile başlayan bu girişimler, kamu birimlerinin çeşitliliği nedeniyle bazı engellere takılmaktadır.¹¹⁷ Bu kapsamda kamu hizmetinin çeşitlenmesi ve bu hizmetlerin birbirinden farklı resmi kanallar üzerinden sunulması nedeniyle elde edilen bilgilerin kurumdan kuruma değişiklik göstermesi şeklinde birtakım zorluklar ortaya çıkmaktadır. Bu da ihtiyaçların gereği gibi karşılanması önünde büyük bir engel oluşturmaktadır.

Bu noktada ortaya çıkan bilgi asimetrisi, kırtasiyecilik ve yüksek maliyetler hem devlet açısından hem de vatandaş açısından zorluklara neden olmakta ve bilgi/belgelerin tek bir merkezden temin edilmesi ihtiyacını doğurmaktadır. Bu kapsamda DDO; bütün kamu kurum ve kuruluşlarından veri isteğinde bulunabilecek ve bu verilere ilişkin olarak e-devlet sunumuna aracılık edecek, büyük veri konusunda çeşitli çalışmalar yürütecek ve bilgi güvenliği ile kamunun dijitalleşmesinde öncü adımlar atacak bir kurum olarak, bahse konu ihtiyaçların karşılanmasında önemli bir konuma oturmaktadır.

Burada son olarak, verilen görevler arasında yer alan '*Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.*' ifadesinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu ifade, dört ofis için de öngörülmüş olduğundan burada yapacağımız değerlendirme, diğer ofisler bakımından da geçerlidir. Buradaki ifade öncelikle, ofislerin görev tanımının ortaya konmasını ve yüklenilen görevlere ilişkin nitelik tespiti yapılmasını önemli ölçüde öngörülemez kılmaktadır.

¹¹⁷ AVANER/ FEDAI, a.g.m., s. 156-157.

Söz konusu ifade ile son derece geniş bir görev hükmünün ihdas edildiği görülmektedir. Nitekim ileride ayrıntılı olarak değineceğimiz üzere¹¹⁸, ofislere verilen görev ve yetkilerin niteliği yani istişari nitelikteki görevlerin mi yoksa icrai nitelikteki görevlerin mi söz konusu olduğu meselesi, bu düzenleme bağlamında soru işaretlerini beraberinde getirmektedir. Bu açıdan Cumhurbaşkanınca verilecek diğer görevler ifadesi, öngörülebilir olmayıp ofislerin görevlerinin sınırı bakımından belirsizliklere neden olmaktadır.

2. Finans Ofisi

Finans Ofisi'nin (*FO*) başlıca görevi; Türkiye'nin finans piyasaları içindeki durumunu tespit etmek, raporlamak ve bu konuda katkı sağlayıcı çalışmalar yürütmektir. Yüklenen görevler incelendiğinde, kamu fon ve kaynak yönetimine ilişkin gerçekleştirdiği, ilgili sektörlerin takibi ve ülkenin bu anlamdaki konumunun tespiti gibi görevleri ile ekonomi yönetiminde, başat bir aktör olmasa da politika oluşturulması konusundaki kolaylaştırıcı ve destekleyici katkıları nedeniyle önemli bir kuruluş olarak değerlendirilebilmektedir.¹¹⁹

FO'nin görevleri 1 sayılı CBK'da Md. 527/C'de bentler halinde sayılmakta olup Ofisin yerine getireceği görevler genel olarak şu şekilde sıralanabilmektedir:¹²⁰

¹¹⁸ İlgili bölüm için bkz. s. 50 vd.

¹¹⁹ DURĞUT Osman, “Parlamerter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçişte Ekonomik Kurumsal Yapının Dönüşümü”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, 2021, s. 72.

¹²⁰ FO'nin hizmet birimleri ise şunlardır: a) Finansal Stratejiler ve Analiz Dairesi Başkanlığı; b) Katılım Finans Dairesi Başkanlığı; c) İstanbul Finans Merkezi Dairesi Başkanlığı; d) Yurtdışı Faaliyetler Dairesi Başkanlığı; e) Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı; f) Hukuk Müşavirliği.

- i. Ulusal ve uluslararası alanda¹²¹ ‘bankacılık ve finans sektörünü takip etmek’; ‘Türkiye’nin konumunu raporlamak’.
- ii. ‘Finans kaynaklarının çeşitlendirilmesi’ ve ‘yabancı fonların teşviki’ konularında çalışmalar yapmak.
- iii. ‘İstanbul Finans Merkezi projesini’ yürütmek.
- iv. ‘Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.’

FO tarafından yerine getirilecek görevler incelendiğinde, görevlerin esas olarak finans ve bankacılık sektörü üzerinden belirlendiği görülmektedir. Burada ulusal finans piyasasının gelişimi hedeflenirken bu gelişimde uluslararası piyasaların takibi, çok önemli bir yere oturtulmaktadır. Ayrıca ulusal finans ve bankacılık sektörünün gelişimini sağlamak adına, fon kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve yabancı fonların teşvikine ilişkin birtakım faaliyetler yürütülmektedir.

FO’nin görevlerinden biri de İstanbul Finans Merkezi projesini yürütmek olarak belirlenmiştir. Burada İstanbul Finans Merkezi projesi niteliği itibarıyla bir finansal ekosistemi ifade etmektedir. Söz konusu ekosistemin gelişimi iki ayak üzerinde şekillenmektedir.¹²² Bunlardan biri, esaslarının temelini İslam hukukundan alan “katılım finans”¹²³ sistemi; diğeri ise modern dijital teknolojilere dair tüm ürün ve aktörlerin oluşturduğu küresel sektörü ifade eden “FinTek”¹²⁴ kavramıdır.

Katılım finansı Türkiye’de uzun yıllar boyunca faizsiz finans olarak adlandırılmıştır. Ancak katılım finansı için faizsiz olmak şart olmakla birlikte yeterli şart

¹²¹ FO’nin yurt dışında yalnızca Katar’da bürosu bulunmaktadır. <https://www.cbfo.gov.tr/yurtdisi-burolarimiz>, (E.T.13/11/2022).

¹²² <https://www.cbfo.gov.tr/ifm-projesi-hakkinda>, (E.T. 13/11/2022).

¹²³ <https://www.cbfo.gov.tr/katilim-finans-hakkinda>, (E.T. 13/11/2022).

¹²⁴ <https://www.cbfo.gov.tr/fintek>, (E.T. 13/11/2022).

olarak kabul edilmemektedir. Burada katılım finansı, faizsiz olmasının yanı sıra kapsamında birtakım finansal ürünler, hizmetler veya işlemler de bulundurmaktadır. Bu nedenle faizsiz finans isimlendirmesinin, kapsam alanını ifade etme hususunda yetersiz kalacağı belirtilmektedir.¹²⁵

Diğer taraftan FinTek, FO'nin internet sitesinde yer alan ifadeyle, “*günümüzde modern dijital teknolojilerden faydalanarak oluşturulan finansal ürünler ve hizmetler ile bu ürünleri sağlayan işletmeler ve bu işletmelerden oluşan küresel sektör*” biçiminde tanımlanmaktadır.¹²⁶

Bu çerçevede İstanbul Finans Merkezi projesi, geleneksel bir yapı (varlığa dayalı finans) ile modern dijital teknolojileri bir araya getirerek oluşturulmak istenen küresel bir finans sistemi olarak öngörülmektedir. Nitekim konuya ilişkin olarak FO'nin internet sitesinde şu açıklamalara yer verilmektedir: “*İstanbul Finans Merkezi, küresel finans mimarisinin yeniden tasarlandığı bu süreçte, yeni bir çekim merkezi olmayı ve küresel finans merkezleri arasında üst sıralara yerleşmeyi hedeflemektedir. Bu çerçevede İstanbul Finans Merkezi Projesi, varlığa dayalı finansmanı öne çıkaran “katılım finans” ve dijitalleşen dünyaya yeni açılımlar kazandıran “FinTek” ile gelişmeyi amaçlayan bir strateji etrafında şekillenmektedir.*”¹²⁷

Ayrıca internet sitesinde Merkez'in kapsamına ilişkin olarak şu ifadelere yer verilmektedir: “*Finansal ağırlık merkezinin coğrafi olarak değiştiği bu dönüşüm sürecinde İstanbul Finans Merkezi, bankacılık ve banka dışı finans kurumları, sermaye piyasaları kuruluşları, finansal yatırım ve portföy yönetim şirketleri gibi geniş bir*

¹²⁵ <https://www.cbfo.gov.tr/katilim-finans-hakkinda>, (E.T. 13/11/2022).

¹²⁶ <https://www.cbfo.gov.tr/fintek>, (E.T. 13/11/2022).

¹²⁷ <https://www.cbfo.gov.tr/ifm-projesi-hakkinda>, (E.T. 13/11/2022).

yelpazedeki finansal kurumları ve kuruluşları bünyesinde barındırmayı planlamaktadır. Hâlihazırda kamu bankalarının, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının ve finans kesimi düzenleyici ve denetleyici otoritelerin bulunduğu proje inşaatı devam etmektedir.”¹²⁸

3. İnsan Kaynakları Ofisi

İnsan Kaynakları Ofisi (İKO), kamu personel yönetiminde ortaya çıkan değişiklikler bakımından dikkat çekmektedir. Nitekim yeni hükümet sistemi sonrası kamu personel yönetiminde esas sorumlu kurum olarak CB gösterilmekte iken ilgili idari yapılardan “*Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB)*”¹²⁹ ile “*İnsan Kaynakları Ofisi*” ise bu sorumluluğu yürüten örgütlenmeler olarak ön plana çıkmaktadır. İKO ülkedeki insan kaynağına yönelik kaliteyi artırıcı adımlar atmakla yükümlü bir kurum olarak kurulmakta ve bu kapsamda hem kamu hem de özel sektör bakımından görevler üstlenmektedir.¹³⁰

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde kamu personel yönetiminde görevler üstlenen Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (Maliye Bakanlığı) ile Devlet Personel Başkanlığının konumuna denk biçimde yeni hükümet sisteminde SBB ve İKO

¹²⁸ <https://www.cbfo.gov.tr/ifm-projesi-hakkinda>, (E.T. 11/12/2022).

¹²⁹ 1 sayılı CBK ile kurulan SBB'nin; planlama ve makroekonomik politikalar ile görevlendirilmesi nedeniyle kapatılmadan önce çalışmalarını bir süre Kalkınma Bakanlığı adıyla sürdüren Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) (kısmen) yerini aldığı ifade edilmektedir. Bununla birlikte SBB'nin görev alanının DPT'nin görev alanından çok daha geniş olduğu dile getirilmektedir. DEMİRELLİ Levent/ AYDIN Recep, “**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türk Kamu Personel Yönetiminin Örgütlenmesi**”, Yasama Dergisi, S. 42, 2020, s. 49.

¹³⁰ ACAR Osman Kürşat, “**Devlet Personel Başkanlığı'ndan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi'ne: Kamu Personel Yönetiminde Örgütsel Değişim**”, Ekonomik Sosyal Bilimler Dergisi, C. 20, S. 78, 2021, s. 1037.

görevler yüklenmektedir. Bu çerçevede SBB “düzenleme ve gözetim”, İKO ise “uygulama” rolüyle öne çıkmaktadır.¹³¹

Önceki hükümet sisteminde personel yönetimi konusunda görevleri olan birimler/örgütler bir arada şu şekilde sıralanabilmektedir: (1) “Çalışma Genel Müdürlüğü (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı)”, (2) “Devlet Personel Başkanlığı (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı)”, (3) “Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (Maliye Bakanlığı)”, (4) “Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü (Başbakanlık)”, (5) “Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (İçişleri Bakanlığı). Yeni hükümet sisteminde ise söz konusu birimler/örgütler şunlardır: (1) “Çalışma Genel Müdürlüğü (Aile, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı)”, (2) “İnsan Kaynakları Ofisi (Cumhurbaşkanlığı)”, (3) “Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü (Cumhurbaşkanlığı)”, (4) “Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Cumhurbaşkanlığı)”, (5) “Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü (Hazine ve Maliye Bakanlığı)”, (6) “Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü (Hazine ve Maliye Bakanlığı)”, (7) “Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)”. Bu çerçevede örgütsel çeşitlilik veya parçalı yapı olarak ifade edilen durumun yeni hükümet sistemi sonrasında da devam ettiği söylenebilmekle birlikte kamu personel yönetimine ilişkin örgütlerin, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile gelen siyasi ve idari merkezileşmeye koşut olarak CB bünyesinde toplulaştığı görülmektedir.¹³²

Personel yönetim sisteminde sorunlu alan olarak görülen birçok konu yeni hükümet sisteminde İKO'nun görev sahası içinde yer almaktadır. “İnsan kaynağı

¹³¹ DEMİRELLİ/ AYDIN, **a.g.m.**, s. 59, 69 vd

¹³² DEMİRELLİ/ AYDIN, **a.g.m.**, s. 59, 69 vd. Eski ve yeni hükümet sisteminde kamu personel sistemine dair idari yapılar hakkında bilgi için bkz. ÖZKAL SAYAN İpek/ URHAN Feyza, “**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi nde Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi**”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, C. 13, S. 70, 2020.

envanterinin çıkarılması, kariyer ve liyakatin geliştirilmesi” gibi konular bu kapsamda öncelikli olarak sayılan sorunlu alanlar arasında yer almaktadır.¹³³

İKO'nin görevleri 1 sayılı CBK'da Md. 527/D'de bentler halinde sayılmakta olup genel olarak Ofisin yerine getireceği görevler şu şekilde sıralanabilmektedir: ¹³⁴

- i. Türkiye'deki '*insan kaynaklarına dair envanter tespiti yapmak*', yetenek gelişim faaliyetleri yürütmek, projeler üretmek.
- ii. Politika kurullarının görev alanına yönelik küresel ölçekte insan kaynağı tespitini yapıp milli projelere kazandırmak.
- iii. Kamuda '*kariyer yönetimi, liyakat ve yetkinliğin artırılması*' konularında projeler üretmek, çalışmalar yürütmek.
- iv. '*Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.*'

Yukarıda yer verilen görevler dikkate alındığında İKO'nin temel hedefinin, kamu ve özel sektörde bulunan insan kaynağına yetkinlik kazandırmak ve bu kaynağın etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, insan kaynakları kapsamındaki bütün öğeleri belirlemek ve değerlerini ayrıntılı olarak göstermek adına envanter tespiti çalışması yapılmaktadır. Burada yapılacak tespit, politika kurullarının görev alanları (paralellik göstermesi nedeniyle bakanlık çalışma alanları) öne çıkmakta ve bu kapsamda proje çalışmaları yürütülmektedir.

¹³³ ÖZKAL SAYAN/ URHAN, “**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi**”, s. 12.

¹³⁴ İKO'nin hizmet birimleri ise şunlardır: a) İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığı; b) Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi Başkanlığı; c) Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı; d) İnsan Kaynağı Eğitim ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı; e) Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı; f) Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı; g) Hukuk Müşavirliği.

Bilindiği üzere, kamu hizmeti en temelde bakanlıkların (politika kurullarının) görev alanları doğrultusunda sunulmaktadır. Burada İKO, bakanlık görev alanlarına ilişkin insan kaynağı çalışmaları yürütmek ve bu çerçevede insan kaynaklarındaki kalitenin ve gelişimin artırılmasını sağlamak şeklindeki görevleri ile kamu hizmetlerine yönelik bir kalite artışını hedeflemektedir. Diğer taraftan İKO, insan kaynağının nitelikli bir hal alması adına çalışmalar yürütürken liyakat başta olmak üzere kariyer düzenlemesi ve yetkinliğin artırılması şeklindeki problemler konusunda da projeler üretmekte ve birtakım çalışmalar yürütmektedir.

4. Yatırım Ofisi

Türkiye'ye yönelik yapılacak yatırımlarda süreç boyunca yatırımcıya destek olmak ve özellikle bürokratik engellerin aşılmasında yatırımcıya kolaylık sağlamak, Yatırım Ofisi'nin (YO) görev bakımından esas odağını oluşturmaktadır.¹³⁵ YO, daha önce Başbakanlığa bağlı bir şekilde görevlerini sürdüren “*Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı*”nın yeniden yapılandırılmış hali olarak karşımıza çıkmakta¹³⁶ olup görev, yetki, personel ve örgütleniş gibi birçok konuda söz konusu Ajans'tan farklı biçimlerde düzenlenmektedir.¹³⁷

¹³⁵ <https://www.invest.gov.tr/tr/sayfalar/who-we-are.aspx>, (E.T. 18/12/2022).

¹³⁶ AKMAN Çiğdem/ ACAR İbrahim Atilla, “**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yeni Mali Kurumsal Yapı**”, Türkiye'nin Güncel Mali Yapısı ve Yönetimi: Usuller, Esaslar ve Uygulamaları (Ed. Duran BÜLBÜL, Ece GÜMÜŞ ÖZUYAR), Umuttepe Yayınları, İstanbul 2020, s. 47.

¹³⁷ KÜÇÜK Ünal/ DİK Esra, “**Yatırım Sürecinde Bürokrasinin Minimize Edilmesi Arayışı Çerçevesinde Yeni Bir Kurumsal Yapılanma: Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi**”, SDÜİİBFD, C. 26, S. 4, 2021, s. 458.

5523 sayılı Kanun'un önceki halinde Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı için öngörülen düzenlemelerde¹³⁸, Ajans'ın yurt dışında teşkilatlanmasına izin veren herhangi bir hüküm yer almamaktaydı; Ajans Başkanı Başbakan tarafından atanmaktaydı ve Başkan Yardımcılığı uygulaması söz konusu değildi (5523 sayılı Kanun Md. 6); hizmet birimleri, Yatırım Tanıtım Hizmetleri ve Yatırımcı Hizmetleri Daire Başkanlığı'ndan oluşmaktaydı (5523 sayılı Kanun Md. 7); personel sayı sınırı otuz olup bununla birlikte ajansın diğer işlerini yürütecek olan destek personel sayısı, Ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçememekteydi (5523 sayılı Kanun Md. 10/1); düzenleyici işlemler altı ay içinde ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak Ajans tarafından hazırlanmakta ve yürürlüğe konulmaktaydı (5523 sayılı Kanun Md. 13).

Diğer taraftan, yatırım konusunda görevler üstlenen kamu kuruluşları arasındaki iş bölümünün tespitine yönelik, İngiliz Uluslararası Kalkınma Departmanı'nın (DFID), 2015 yılında hazırlamış olduğu rapora konu olan fonksiyonlar dikkate alınarak bir değerlendirme yapılabilmektedir. Söz konusu raporda; yatırımların çekilmesinde birbirinden farklılaşan üç fonksiyondan bahsedilmektedir. Bunlar; "*İş Ortamı Reformu*", "*Yatırım Destek ve Tanıtım*" ile "*Yatırım Basitleştirme*" faaliyetleridir. Türkiye'deki yatırım teşvik anlayışına bu çerçeveden bakıldığında; "*İş Ortamı Reformu*", büyük ölçüde (yeni sistemle birlikte 818 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile düzenlenmiş olan) "*Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'na (YOİKK)*" ait görünmektedir. Yatırımların teşvik ve desteklemesi konusunda, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlı "*Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü*" ne; yatırımların tanıtımı ile

¹³⁸ <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kanunlar/turkiye-yatirim-destek-ve-tanitim-ajansi-kurulmasi-hakkinda-kanun-5523>, (E.T. 18/12/2022).

yatırımı basitleştirme konularında ise “Yatırım Ofisi”ne görevler verildiği gözlenmektedir.¹³⁹

YO'nin merkezi, diğer ofisler gibi Ankara'da yer almakta olup yurt içindeki bir diğer birimi de İstanbul'da bulunmaktadır. Aynı zamanda yurt dışında da ABD, İngiltere ve Çin gibi birçok ülkede temsilcilikleri bulunmaktadır.¹⁴⁰ Bununla birlikte, YO'nin internet sitesi birçok dilde kullanılabilmekte olup söz konusu sitenin yabancıların Türkiye hakkında bilgilenmelerini sağlayacak bir tarzda dizayn edildiği görülebilmektedir.¹⁴¹

YO'nin görevleri 1 sayılı CBK'da Md. 527/F'de bentler halinde sayılmakta olup Ofisin yerine getireceği görevler genel olarak şu şekilde sıralanabilmektedir:¹⁴²

- i. Türkiye'nin 'yatırım destek ve tanıtım stratejisini' belirlemek ve takibini sağlamak; Türkiye'de 'yatırım ortamının iyileştirilmesine' ilişkin öneriler geliştirmek, yatırım yapılmasını 'özendirmek ve yatırımların artırılmasına' faydalı olacak her türlü bilgi ve veriyi oluşturmak ya da ilgili kurumlardan toplamak, güncellemek ve dağıtmak,
- ii. 'Yatırımcıların karşılaşılabilecekleri olası sorunların çözümü' konusunda ilgili merciler nezdinde girişimde bulunmak; 'yatırımların yapacakları başvuruları almak ve alınan başvuruyu yatırımcı adına ilgili mercilere iletmek'; 'yatırımlara ilişkin izin ve onay işlemlerinin tamamlanmasında' destek sağlamak ve bu işlemleri takip etmek.

¹³⁹ KÜÇÜK/ DİK, **a.g.m.**, s. 467, 468.

¹⁴⁰ Yurt dışındaki temsilcilikler; ABD, Almanya, Birleşik Arap Emirlikleri, Çin, Fransa, Güney Kore, İngiltere, İspanya, İtalya, Japonya, Katar, Malezya, Singapur ve Suudi Arabistan'da yer almaktadır. <https://www.invest.gov.tr/tr/sayfalar/who-we-are.aspx>, (E.T. 18/12/2022).

¹⁴¹ <https://www.invest.gov.tr>, (E.T. 18/12/2022).

¹⁴² YO'nin hizmet birimleri ise şunlardır: a) İletişim Dairesi Başkanlığı; b) Kamu-Özel Sektör İşbirliği Dairesi Başkanlığı; c) Strateji Dairesi Başkanlığı; d) Yatırımcı Hizmetleri Dairesi Başkanlığı; e) Yurtdışı Faaliyetler Dairesi Başkanlığı; f) Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı; g) Hukuk Müşavirliği.

- iii. Görev alanına giren konularda *'ulusal ve uluslararası toplantılar düzenlemek ve benzeri toplantıları desteklemek, katkı ve katılım sağlamak'*,
- iv. Uluslararası düzeydeki *'yatırım ortamı tanıtım faaliyetlerine yönelik çalışma yürüten kurum ve kuruluşlarını koordine etmek'*.
- v. *'Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.'*

YO'nin internet sitesinde yer alan ifadeyle *"Yatırım Ofisi, Türkiye'nin sunduğu yatırım fırsatlarını küresel iş dünyasına tanıtmaya ve yatırımcılara Türkiye'ye yapacakları yatırımın her aşamasında destek verme görevini üstlenmiş tek resmi kuruluştur."*¹⁴³

YO, yatırımcılarla gerçekleştirdiği görüşmelerde gizlilik esası temelinde bir ilişki kurmakta ve bir kamu kurumu olmasının yanı sıra yatırımcılara özel sektör yaklaşımı doğrultusunda birtakım hizmetler sunmaktadır. Bu hizmetler; *"ihtiyaca uygun danışmanlık, paydaşlarla koordinasyon, yatırım destek hizmetleri, arazi bulma desteği yatırım heyeti ziyaretleri, proje lansmanları, ortak bulma desteği ve yatırım sonrası hizmetler"* şeklinde sıralanmaktadır.¹⁴⁴

Söz konusu hizmetler çerçevesinde, küresel yatırımcıların Türkiye pazarı ve yatırım ortamı hakkında bilgi edinmesi sağlanmakta; kamu kurumları, yerel yönetimler, iş dernekleri ile sivil toplum kuruluşları gibi diğer paydaşlarla olan ilişkilerde, eşgüdüm çalışmaları yürütülmekte; yatırımcıların, bürokratik prosedürler ve yatırıma uygun sahalara ile buna ilişkin maliyetler hakkında bilgilendirilmesi sağlanmakta; yatırımcılar ile arazi ziyaretleri şeklindeki bazı saha çalışmaları yürütülmekte; yatırımcılara, Türkiye'ye yapacakları ziyaretlerinde lojistik destek sağlanmakta; uluslararası ve yerli

¹⁴³ <https://www.invest.gov.tr/tr/sayfalar/who-we-are.aspx>, (E.T. 18/12/2022).

¹⁴⁴ <https://www.invest.gov.tr/tr/sayfalar/who-we-are.aspx>, (E.T. 18/12/2022).

şirketler arasında gerçekleştirilecek iş birlikleri konusunda destek sağlamak adına birtakım faaliyetler yürütülmektedir. Ayrıca yatırımcılara yapılan destekler, projeler tamamlandıktan sonra da yatırımcılarla iletişimde kalmaya devam etmek suretiyle sürdürülmektedir.¹⁴⁵

YO'nin işlevine ilişkin olarak şu ifadeler kullanılmaktadır: “*Yatırım Ofisi; teknoloji yoğun, katma değeri yüksek ve istihdam yaratan yatırımları destekleyerek bu yatırımlara ilişkin tüm süreçleri yatırımcı adına takip ederek hızlandırmaktadır.*” Ayrıca, “*Yatırım Ofisi, yatırımcıları tek durak ofis yaklaşımıyla karşılamakta, geniş hizmet yelpazesi ile yatırımcıların Türkiye'deki yatırımlarından en yüksek düzeyde verim sağlamlarını kolaylaştırmaktadır. Yatırım Ofisi'nin uzman kadrosu yatırımcılara İngilizce, Almanca, Fransızca, İtalyanca, İspanyolca, Arapça, Japonca ve Çince dâhil pek çok dilde hizmet sunmaktadır.*” Bu çerçevede YO, çalışmalarını neticesinde yatırımcıyı önemli ölçüde destekleyerek yatırımların artırılmasını hedeflemektedir.

B. Cumhurbaşkanının Artan Görevlerinde Kurmay-Yardımcı Bir Kurum Olarak Ofisler

Yeni hükümet sistemi öncesinde de Cumhurbaşkanı, yürütme organı içinde kabul görmekteydi. Ancak yürütmenin omurgasını Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile bu kurul dahilinde yer alan bakanlar oluşturmaktaydı. Yürütme organının yüklenmiş olduğu “*devletin yüksek yönetimini sağlamak*” ve “*devlet yönetimine yön vermek*” gibi siyasal görevler nedeniyle bakanlıklar siyasal bir kimlik taşımaktaydı. Ülke düzeyinde sunulan

¹⁴⁵ <https://www.invest.gov.tr/tr/sayfalar/who-we-are.aspx>, (E.T. 18/12/2022).

kamu hizmetlerinin örgütlendiği yer olan bakanlıklar, kamu hizmetlerine dönük kamu politikalarının oluşturulmasında Başbakan ile birlikte önemli bir rol üstlenmekteydi.¹⁴⁶

Yeni hükümet sistemi ile birlikte Başbakanlık makamının kaldırılması ve bakanlıkların idari birimlere dönüşmelerinin ardından Cumhurbaşkanı, kamu politikalarının¹⁴⁷ oluşturulmasında merkeze oturmuştur. Bu doğrultuda ofislerin; bilhassa kamu politikalarına ilişkin olarak Cumhurbaşkanının yüklenmiş olduğu görev, yetki ve sorumlulukların yerine getirilmesinde, “yardımcı olmak” ve öneriler geliştirmek suretiyle “danışmanlık” görevi yürütmek maksadıyla kurulduğu; bu açıdan yeni sistem öncesi büyük ölçüde bakanlıklar tarafından belirlenen kamu politikalarının artık yeni sistemde, bazı yeni kuruluşlar ile birlikte yürütülmesinin öngörüldüğü ve bu kapsamda ofislerin de önemli bir yere sahip olduğu dile getirilmektedir.¹⁴⁸

Yeni hükümet sistemi sonrası kamu politikalarının oluşturulması ve icrası şeklinde ikili bir ayrımın ortaya çıktığı (yahut uzun vadede istenilenin bu ikili yapı

¹⁴⁶ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 389.

¹⁴⁷ Ülkemizde kamu politikalarının oluşturulmasındaki ana aktörler genel olarak; yasama, yürütme, yargı ve bürokrasi olarak sınıflandırılmaktadır. Yürütme tarafından oluşturulan kamu politikaları; önceki sistemde, daha çok hükümet programlarında yer almasının yanı sıra yasa tasarısı verilerek kanun çıkarılması ya da KHK çıkarılması şeklinde, üst düzey normlara dönüştürülerek hayata geçirilmekteydi. Yeni sistemde ise bu durum, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programının yanı sıra genel olarak; belirli sınırlar içinde çıkarılan CBK ile ya da Cumhurbaşkanı'nın partili olması durumunda kolaylıkla mecliste bulunan milletvekillerini harekete geçirecek kanunlar aracılığıyla yürütülebilmektedir. Diğer yandan kamu politikalarını içeren yasaların çıkarılması sırasında (yasa teklifinin hazırlanması ile komisyonlar ve genel kurul aşamalarında) yasama organı; önüne gelmesi durumunda yargı organı; kamu politikalarının uygulanması sırasında ise bürokrasi tarafından bu sürece katılım sağlanmaktadır. AKMAN Elvettin, “**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri**”, Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, C. 15, S. 1, 2019. s. 41 vd.

¹⁴⁸ NACAĞ Osman, “**Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme**”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 23, S. 3, 2021, s. 1025,1026.

olduğu) ifade edilmektedir.¹⁴⁹ Kamu politikalarının yapım sürecinde, (bakanlıklar daha çok yapılacak istişarî toplantılar yoluyla geri planda bir katılım sağlarken¹⁵⁰) ofisler ile politika kurulları¹⁵¹ aktif bir rol üstlenmektedir. Kamu politikalarının uygulama süreçleri yönünden ise bakanlıkların yanı sıra bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile yerel yönetimler etkin bir işleve sahiptir.¹⁵²

Ofislere mevzuat ile yüklenen görevler genel itibarıyla incelendiğinde, ilgili çalışma alanlarına yönelik “analizler yapmak”, “öneriler ve projeler geliştirmek”, “stratejiler belirlemek ve takip etmek”, “iş birliği ve koordinasyonu sağlamak” şeklindeki görevler ile danışman-yardımcı bir kurum tarafından yerine getirilmesi

¹⁴⁹ ZENGİN, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, s. 16.

¹⁵⁰ ÖZDEMİR Abdulkadir, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler”, Journal of Academic Value Studies, C. 7, S. 3, 2021, s. 293.

¹⁵¹ Ofisler ile politika kurulları arasındaki ilişki açısından, kamu politikası yapımına ilişkin iki yeni aktör olarak ortaya çıktıkları; politika kurullarının, politika ve uzun vadeli strateji önerileri geliştirerek; ofislerin ise bilgi, analiz ve raporlar hazırlayarak hükümet politikalarının oluşturulmasında belirleyici olacağı dile getirilmektedir. Her iki yapının da Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek politikaların altyapısını oluşturmaya yönelik faaliyetlerde bulunabileceği ifade edilmektedir. Öte yandan, politika kurulları ve ofisler arasında, politika yapımına ilişkin sınırları net olan bir görev – yetki ayrımından söz etmenin mümkün olmadığı, fakat ofislerin kamu tüzelkişiliğini haiz olması nedeniyle aktif faaliyetlerde bulunabilmesi ve politika kurullarının ise bakanlık faaliyetlerini yerindelik açısından denetleyebilmesi bakımından bu iki idarenin, politika yapımına farklı açılardan yön verebileceği dile getirilmektedir. EROL Ömer Faruk, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 26, S. 1, 2020, s. 120, 121. Bununla birlikte politika kurullarının; politika yapım, takip ve rapor sunma sürecinde, ofislerden daha yetkili olduğu ve her bir bakanlığın görev alanına ilişkin bir politika kurulunun mevcut bulunmasına karşın her bir bakanlığın görev alanına ilişkin bir ofisin bulunmadığı ifade edilerek bu iki yapı arasındaki farklı taraflara dikkat çekilerek çeşitli değerlendirmelerin yapıldığı da gözlenmektedir. ÖZDEMİR, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin T. C. İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler”, s. 294.

¹⁵² AKMAN, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”, s. 46.

beklenen bir dizi sorumluluğun söz konusu olduğu dikkate sunularak ofislerin kurmay-yardımcı kurum kimliği taşıdığı söylenebilir.

Bu çerçevede ofisler; kamu politikalarının oluşturulması ve tatbiki konularında, kurmay bir kurum olarak nitelendirilirken kamu politikalarına yönelik yüklenmiş olduğu “araştırma”, “veri toplama”, “proje geliştirme”, “koordinasyonu sağlama” ve “iş birliğini gerçekleştirme” gibi görevleri bakımından ise yardımcı bir kurum olarak görülmektedir.¹⁵³ ÜSTÜN’e göre ofisler; “araştırma, veri toplama, proje komisyonları” niteliği taşımakta ve bu kapsamda birer danışma, görüş verme kurumu olarak kabul edilmektedir.¹⁵⁴

Bununla birlikte, ofisler tarafından görev alanı içinde kurulacak olan iş birliği ve yapılacak eş güdüm çalışmaları, bakanlıklar da dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır. Bunun yanında, ofislerin görev sahası içinde kalan, bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülecek çalışmaların takibi de ofisler tarafından yerine getirilecektir.¹⁵⁵

Bu itibarla; hem oluşturulacak kamu politikalarına esas teşkil edecek proje ve stratejilerin ortaya konmasında¹⁵⁶ hem de kamu politikalarının tatbikinde gerekli takip ve raporlamaların yapılmasında, ofislerin görevler üstlenmesinin hedeflendiği sonucuna

¹⁵³ NACAĞ, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme”, s. 1025.

¹⁵⁴ ÜSTÜN Gül, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019, s. 33.

¹⁵⁵ AKMAN, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”, s. 49; ATAY, ofisleri, bakanlıkların mutfağı olarak nitelemekte ve bu çerçevede bakanlık teşkilatı içinde yer almayan birimlerin, ihtiyaç halinde ofis sistemi içinde yer bulabileceğini ifade etmektedir. Öte yandan ofislerin, bakanlık icraatlarının takibini gerçekleştireceğine de yer vermektedir. ATAY, **İdare Hukuku**, s. 180.

¹⁵⁶ ÖRSELLİ Erhan/ BABAHAÑOĞLU Veysel/ BİLİCİ Zekeriya, “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri”, Turkish Studies, C. 13, S. 30, 2018, s. 315.

ulaşmaktadır.¹⁵⁷ Diğer yandan ofislerin; görev alanına giren hususlarda, uluslararası çalışmalara katılacağı ve ülkemizi uluslararası alanda temsile görevli ve yetkili olduğu da mevzuat hükümlerinde öne çıkan yetki ve görevler arasında sayılmaktadır.¹⁵⁸

Öte yandan ofislerin oluşturulduğu dört spesifik alan incelendiğinde bu alanların, idari teşkilat içindeki tüm örgütler için ihtiyaç duyulan konulardan olduğu görülmektedir. Ofisler aracılığıyla insan kaynakları, dijital dönüşüm ve yatırım gibi konularda sunulacak hizmetlerin, tüm kamu birimlerine yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, temel planlama/politika yapma ve hizmet sağlama biçimindeki görevlerin, kamudaki tüm örgütlere yönelik olarak sunulması, kurmay-yardımcı bir kurumdan beklenen tarzda bir görevlendirmeyi işaret etmekte ve bu hususun ofisler bakımından da söz konusu olduğu söylenebilmektedir.

Sonuç itibarıyla, ofislerin genel anlamda yüklenmiş olduğu görevlerin, danışma faaliyetlerinden yahut yardımcı bir organ tarafından yerine getirilmesi beklenen faaliyetlerden ileri geldiği görülebilmektedir. Ancak DDO tarafından yerine getirilmesi beklenen “*kamu kurumlarında ve kritik altyapı işleten kuruluşlarda bilgi güvenliği yönetim sistemini kurmak, izlemek ve yönlendirmek*”; FO tarafından yerine getirilmesi beklenen “*İstanbul Finans Merkezi projesini*” yürütmek”; İKO tarafından yerine getirilmesi beklenen “*bilim, kültür ve sanat gibi alanlarda yurt içi ve yurt dışında*

¹⁵⁷ YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, 2018, s. 55; NACAĞ, “**Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme**”, s. 1026.

¹⁵⁸ 1 sayılı CBK Md. 528/7: “Ofis, görev alanına giren hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını koordine etmek, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla yakın işbirliği içinde çalışmak, bunun için gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapmak, uluslararası alanda yapılan çalışmalara iştirak etmek ve ülkemizi temsil etmekle görevli ve yetkilidir.”

çalışmalar yürüterek nitelikli adaylardan müteşekkil yetenek havuzu oluşturup adaylardan uygun görülenlere burs ve destek sağlamak adına bizzat ya da kurumlarla iş birliği yaparak aksiyon almak"; YO tarafından yerine getirilmesi beklenen *"yatırım yapacakların başvurularını almak"* ve genel olarak her bir ofisin görev tanımı kapsamında öngörülen *"öncülük etmek"*, *"gerektiğinde destek sağlamak ve yönlendirmek"* şeklindeki görevler, kanaatimizce ofislerin diğer görevlerine nazaran ayrıksı bir nitelik taşımaktadır. Bu görevler dikkate alındığında ise ofisleri, sadece bir danışma-yardımcı kurum olarak nitelemenin, kâmil bir tanımlamayı ortaya koymaktan uzak kalacağı düşünülmektedir.

Bilindiği üzere, bir idari kuruluşun danışma yahut yardımcı kurum kimliğine sahip olması, en başta, idari işlemlerinin icrailik vasfı taşımamasından ileri gelmektedir. Bu nedenle, yukarıda yer verilen ayrıksı ofis görevlerinin, icrailik kavramı bağlamında incelenmesi konu bakımından önem arz etmektedir. *(Diğer görevlerin niteliği konusunda tereddüt bulunmadığından onlara ilişkin bir incelemeye yer verilmemiştir.)*

Danıştay kararında yürütülebilirlik olarak ifade edilen icrailik kavramına dair değerlendirmeler şu şekildedir: *"İdari işlemin yürütülebilirlik özelliği ise; kamu gücü ve kudretinin üçüncü kişiler üzerinde, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlemlerdir."*¹⁵⁹

¹⁵⁹ **Danıştay 8. D.**, E. 2016/11563, K. 2020/6280T. 31/12/2020, UYAP Bilişim Sistemi, (E.T.14/12/2022). Yürütülmesi gereken işlem kavramı genellikle icrailiğin yargılama usulündeki görünümü olarak kabul edilmektedir. KARAHANOĞULLARI Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2012, s. 263.

İlgililerin hukuki durumlarında ya da hukuk aleminde herhangi bir değişikliğe yol açmayan işlemler olarak kabul edilen icrai nitelik taşımayan işlemler¹⁶⁰, doktrinde çok farklı sınıflandırmalar ile karşımıza çıkmakla¹⁶¹ birlikte genel olarak; iç düzen işlemleri (*sirküler, direktif*), hazırlık işlemleri (*danışma işlemleri/istişari kararlar, tavsiyeler*) ve gösterici işlemler (*bilgi verici ve açıklayıcı nitelikte işlemler*) şeklindeki alt başlıklar altında incelenmektedir.¹⁶²

İç düzen işlemleri, bir idari kuruluşun çalışma sistemine ve işleyişine yönelik olarak gerçekleştirilen ve daha çok direktif, tavsiye ve birtakım önlemler şeklinde ortaya çıkan işlemlerdir. Bu işlemlerin kaynağını ve sınırını, hiyerarşi gücü/yetkisi oluşturmaktadır.¹⁶³ Ayırksı olarak nitelediğimiz ofis görevleri, sırf ofis bünyesinde yani çalışma sistemi ile işleyişte sonuçlar doğurmaması nedeniyle bu kapsamda değerlendirilemeyecektir.

Hazırlık işlemlerinin, doğrudan bir kişi veya konuya yönelmediği ve bu nedenle kişilerin üzerinde ve hukuk düzeninde tek başlarına bir hukuksal değere sahip olmadığı belirtilmektedir. Hazırlık işlemleri; icrai nitelikteki bir işleme ve bu işlemin

¹⁶⁰ DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2956, İstanbul 1982, s. 398.

¹⁶¹ İdarenin icrai olmayan işlemlerini **ERKUT**, İç Düzen İşlemleri (Tip-İşlemler, Direktif ve Talimatlar), Hazırlık İşlemleri (Tavsiyeler, Danışma İşlemleri), Bilgi Verici ve Açıklayıcı Nitelikteki İşlemler, Uygulamaya İlişkin İşlemler, Hukuki Etkisini Yitirmiş İşlemler ve İdarenin Yersiz İşlemleri olmak üzere altı; **DURAN**, Gösterici İşlemler, Hazırlayıcı İşlemler ve İç Düzen İşlemleri olmak üzere üç; **GÜNDAY**, Gösterici İşlemler, Hazırlık İşlemleri ve İç Düzen İşlemleri olmak üzere üç başlık altında toplamıştır. **ERKUT Celâl, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Tıpkı Basım, 2015, s. 163 vd.; **DURAN, a.g.e.**, s. 398-399; **GÜNDAY, İdare Hukuku**, s. 124;

¹⁶² GÜZEL Oğuzhan, “**Hukuk Devletinde İdari Davaya Konu Olabilecek İşlem Kavramı**”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2015, s. 31 vd.

¹⁶³ **ERKUT, a.g.e.**, s. 164.

hazırlanmasına, gerçekleştirilmesine yönelmektedir.¹⁶⁴ Bu çerçevede ofislerin bahse konu görevleri; bir hizmeti kurmak, bir projeyi yürütmek, uygun görülen kişilere bizzat burs vermek şeklinde tanımlandığından, burada yapılacak işlemlerin hukuk düzeninde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın doğrudan sonuç doğuracak işlemlerden olması nedeniyle hazırlık işlemi olarak nitelenmesi mümkün görünmemektedir.

Gösterici işlemler olarak sınıflandırılan bilgi verici ve açıklayıcı işlemler; 'uyarıcı', 'ihbar edici', 'davet edici', 'yineleyici' veya 'hatırlatıcı' nitelikteki işlemler olarak tanımlanıp sınıflandırıldığından¹⁶⁵, ofisler tarafından yürütülecek görevlerin, bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir.

Ayrıca bir idari işlemin, icrai nitelikte olmayan işlemler sınıfında yer alan bir kategori adı altında kabulü halinde dahi söz konusu işlemin hukuki etki ve sonuçlarının değerlendirilmesi gerekmektedir. Keza bu adlarla (*iç düzen işlemleri, hazırlık işlemleri, gösterici işlemler*) anılan işlemlerin sadece ismine bakarak icrai niteliğe sahip olup olmadığının belirlenmesi mümkün değildir. Bu nedenle söz konusu işlemin isminden ziyade doğurduğu hukuki sonucun esas alınması gerekmektedir.¹⁶⁶

Bu açıdan bakıldığında da açık bir şekilde görüleceği üzere burs verilmesi, kritik altyapı işleten kuruluşlarda bilgi yönetim sisteminin oluşturulması ve İstanbul Finans Merkezi projesinin kurulması ile yürütülmesi kapsamında sunulan hizmetlerde, ofisler tarafından öncelikli olarak bazı ölçütler belirlenecek ve bu da belirli sınırlamaları beraberinde getirecektir. Bu itibarla kişiler ile kuruluşların kapsam alanına dahil edilip edilmemesinde, kişi ve kuruluşlar bakımından belirli hukuki sonuçlar meydana

¹⁶⁴ ERKUT, **a.g.e.**, s. 171-172.

¹⁶⁵ ERKUT, **İdari İşlemin Kimliği**, s. 16.

¹⁶⁶ ERKUT, **İdari İşlemin Kimliği**, s. 16.

gelecektir. Böylelikle, ofislerin bu kapsamdaki idari işlemleri, hizmetlerden faydalanacak yahut etkilenecek kişiler için yeni hukuki durumlar yaratacak, ilgilerin mevcut hukuki durumlarını değiştirecek ya da sonlandıracaktır.

Bu itibarla, ofislerin görevleri arasında öne çıkan ve tarafımızca ayrıksı olarak nitelenen işlemler; ayrıca bir başka işlemin varlığı aranmaksızın doğrudan doğruya çeşitli hukuki neticeler vermek suretiyle üçüncü kişiler üzerinde birtakım etkiler doğurmakta olup icrai nitelik taşımaktadır.

Netice itibarıyla, her ne kadar kurmay-yardımcı kurum kimliği öne çıksa da danışma faaliyeti olmanın ötesinde anlamlar ifade eden bazı görevleri nedeniyle ofislerin taşıdığı misyonu tanımlamak noktasında, daha geniş bir açıklamanın yapılması gerekmekte olup salt kurmay-yardımcı kurum modeli üzerinden yapılan tanımlamaların, yetersiz kalacağı yorumlanmaktadır. Bu çerçevede ofisler, genel itibarıyla çalışma alanının tesisi ve gelişimi açısından strateji, politika ve projeler oluşturma ve bunların takibini yapma şeklinde birtakım görevler ile donatılmış olsa da bu görevlerin yanında, ilgili alana ilişkin olarak doğrudan hukuksal sonuç doğurma gücüne sahip (icrai nitelikte) bazı işlemler de yapabilecek bir kurum olarak kurulmuştur.

C. Ofisler ile Politika Kurulları Arasındaki Temel Farklar

1 sayılı CBK ile CB bünyesinde dokuz ayrı kurul şeklinde teessüs eden politika kurulları, birkaç açıdan ofisler ile bariz farklılıklar göstermektedir. Bu nedenlerden ötürü ofislerin, politika kurulları arasında sayılmayıp ayrı bir yapı olarak kurgulandığı söylenebilmektedir. Bu nedenleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

Öncelikle; görev alanları dikkate alındığında politika kurullarının yüklenmiş olduğu görevlerin, her bir kurulun isminden de anlaşılacağı üzere bakanlık hizmetleriyle

paralellik gösterdiği görülebilmektedir.¹⁶⁷ Bununla birlikte ofislerin görev alanına bakıldığında; dijital dönüşüm, insan kaynakları ve finans gibi spesifik görev tanımlarının söz konusu olduğu ve bu itibarla görev alanlarının belirlenmesinde özel uzmanlık alanları üzerinden hareket edildiği dikkat çekmektedir. Ofislerin görev alanının; sadece belli bir bakanlık hizmetine yönelik olmadığı, tüm kamu birimlerine sirayet ettiği görülmektedir¹⁶⁸ (Nitekim DDO tüm kamu birimlerinin dijital dönüşümünü sağlamakla görevlidir; İKO tüm kamu personeline yönelik görevler yürütmektedir). Bu çerçevede ofisler tarafından yürütülen görevlerin, yatay kesen bir şekilde tüm kamu birimlerine yayıldığı söylenebilmektedir. Keza ofislerin, önceki hükümet sisteminde yer alan Devlet Personel Başkanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı gibi örgütlenmelere benzer nitelikler taşıdığı da bu açıdan ortaya konulacak tespitler arasında yer alabilecektir.

İkincil bir durum olarak; 1 sayılı CBK ile politika kurullarının, genel görev ve yetkileri sayılmakta olup “*politika önerileri geliştirmek*”, “*görüş vermek*”, “*bakanlık ile kurum ve kuruluşları izlemek*” ve “*genişletilmiş toplantılar yapmak*” şeklindeki faaliyetleri yürüteceği düzenlenmektedir. Bu çerçevede yüklenilen görevlerin, daha çok politika geliştirmek ve bu politikaların kurumlar nezdinde takibini sağlamak olduğu görülmekte olup danışma faaliyeti niteliği taşıdığı anlaşılmaktadır. Ofisler, politika ve stratejiler geliştirmek ve bunların uygulamalarını takip etmek şeklindeki görevleri bakımından her ne kadar politika kurullarının yerine getirdiği danışma faaliyetleri ile benzeşse yahut örtüşse de bazı görevleri bakımından belirgin farkların ortaya çıktığını söylemek mümkün gözükmemektedir. Nitekim DDO tarafından yürütülen “*yol haritasını*

¹⁶⁷ Politika Kurullarının sayıldığı Mezkûr Karamame'nin 20. Maddesi için bkz. dipn. 45.

¹⁶⁸ ZENGİN, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, s. 16.

belirlemek ve öncülük etmek” ve “e-devlet hizmetlerinin sunumuna aracılık etmek”; FO tarafından yürütülen *“İstanbul Finans Merkezi projesini yürütmek”;* İKO tarafından yürütülen *“insan kaynaklarına dair envanter tespiti yapmak” ve “nitelikli adaylardan müteşekkil yetenek havuzu oluşturup adaylardan uygun görülenlere burs ve destek sağlamak”;* YO tarafından yürütülen *“yatırımların yapacakları başvuruları almak” ve “yatırımların artırılmasına faydalı olacak her türlü bilgi ve veriyi oluşturmak, ilgili kurumlardan toplamak, güncellemek ve dağıtmak”* şeklindeki görevler incelendiğinde danışma niteliğini aşan faaliyetlerin söz konusu olduğu görülebilmektedir. Bu çerçevede ofisler hakkında, danışma faaliyetlerinin bulunduğu ancak görev alanının sadece bu faaliyetler ile sınırlı kalmadığı çıkarımı yapılabilir. Bu nedenle ofislerin politika kurullarına nazaran daha çok, icracı bir hüviyete büründüğü; kurulların ise ofislere nazaran daha çok politika yapıcı bir hüviyet taşıdığını ifade etmek mümkündür.

Son olarak ofisler, kurullar gibi CB bünyesinde¹⁶⁹ kurulmayıp idari ve mali özerklik tanınmak ve kamu tüzel kişiliği verilmek suretiyle ayrı bir düzenlemeye tabi tutulmaktadır. Bu kapsamda ofis faaliyetlerinin önemli ölçüde ayrı birer teşkilat içinde yürütülmesinin hedeflendiği görülmektedir. Ofislerin yerine getireceği işlevlere özerk bir konum üzerinden etkinlik kazandırma ve ofisleri, yaşanması muhtemel bürokratik baskılardan izole etme gayelerinin öne çıktığı söylenebilmektedir.

Netice itibarıyla; yukarıda ifade edilen nedenler dikkate alındığında, ofislerin kurullardan farklı bir şekilde örgütlenmesi yönünde bir gereksinimden hareketle (CB

¹⁶⁹ ‘CB bünyesinde’ ifadesiyle CB Makamı, CB yardımcıları ve İdari İşler Başkanlığı gibi yapılarla aynı yerde bulunduğu anlatılmaya çalışılmaktadır.

hükümet sistemi içindeki şekliyle) ofis tipi bir yapılanmanın tercih edildiği sonucuna ulaşmak mümkün görünmektedir.¹⁷⁰

D. Başkanlık Sisteminde Görülen Yapılara Benzeyen Yönleriyle Ofisler

CB hükümet sistemi sonrası yeniden dizayn edilen teşkilat yapısında, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde bulunan bazı kuruluşlara benzer idari yapılar oluşturulmaya çalışılmakta olup ofis tipi yapılanmalar bu duruma örnek olarak gösterilmektedir.¹⁷¹

Ülkemizdeki sistem değişikliğinde genel itibarıyla, ABD’de uygulanan başkanlık sistemi örneği ön planda tutulmaktadır. Ancak burada örgütlenme konusunda benzer yapılar inşa edilmeye çalışılırken sistemin geneli ve işleyiş mantığı konusunda çok ciddi farkların bulunduğu dikkat çekmektedir.¹⁷²

¹⁷⁰ Ofislerin, politika kurulları ile benzer olduğu ve bu nedenle politika kurulları arasında sayılmasının mümkün olabileceği de öğretilerde ortaya konulan düşünceler arasında yer almaktadır. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 173.

¹⁷¹ SOBACI Mehmet Zahit/ MIŞ Nebi/ KÖSEOĞLU Özer, “**Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı**”, Seta Perspektif Dergisi, 2018, s. 2.

¹⁷² ABD’de uygulanan Başkanlık Sistemi; bizdeki sisteme nazaran incelendiğinde, şu düzenlemeler dikkat çekmektedir: “*Başkan asli olarak kanunların uygulanmasından sorumludur; Bakan, üst düzey kamu yöneticisi ve yüksek yargı organları üyelerinin atanma işlemi Senato tarafından onaylanmaktadır; Başkanın fesih yetkisi, Kongre’nin de seçimleri yenileme yetkisi yoktur; Yürütme ile yasama arasında organik bir bağ olan Başkan Yardımcısı, aynı zamanda Senato’ya başkanlık eder; Başkan yardımcısı, başkanla birlikte halk tarafından seçilir; Başkanın Yürütme Ofisi içinde yer alan ofislerden bir kısmı da Kongre tarafından kurulmaktadır; Başkanın Yürütme Ofisi içinde yer alan birçok ofis, komite ve konsey yöneticisi Başkan tarafından atanmakla birlikte Senato’nun onayı gerekmektedir; Başkanlık seçimleri ile kongre seçimleri farklı tarihlerde yapılmaktadır; Başkanın olağanüstü hal ilan etme yetkisi yoktur; Kamu tüzel kişiliği esas olarak anayasa veya kanunla kurulmaktadır; Başkanın Anayasa değişikliklerini ve kanunları referanduma götürme yetkisi yoktur.*” O’CONNOR K. ve SABATO L. J., **American Government: Roots and Reform**, Pearson Longman, USA 2009, s. 280-285.; TANNAHILL N., **American Government: Policy and Politics**, Pearson, USA 2012, s. 280-286, aktaran ZENGİN Ozan, “**Türkiye’de Başkanlık Sistemi: Siyasal Sistemin Niteliği ve Yönetimsel Yapıdaki Değişim**”, Türkiye’de

ZENGİN¹⁷³, benzer yapılanmadan söz ederken önce ABD'deki sistemin çatı örgütlenmesini ortaya koymaktadır. Bu yapılanma; (1) “Başkan”, (2) “Başkan Yardımcısı”, (3) “Başkanın Yürütme Ofisi” (*Executive Office of the President*) ve (4) “Kabineden” oluşmakta olup bu kapsamda yer alan Başkanın Yürütme Ofisi; “ofis”, “komite” ve “konsey” gibi kuruluşlardan meydana gelmekte; Başkan ve onun aracılığıyla bakanlıklara kamu politikaları konusunda “teknik bilgi desteği” ve “danışmanlık hizmeti” sağlamaktadır. Yürütme Ofisi aynı zamanda Beyaz Saray'ın gözetimi altında bulunmaktadır. Burada Beyaz Saray'ın “Başkanın Ofisi”, “Başkan Yardımcısının Ofisi”, “Beyaz Saray Genel Sekreteri”, “İletişim ve Basın Ofisleri” ile “danışmanlardan” oluştuğu dikkate alındığında tekli bir denetimin söz konusu olmadığı görülmektedir.

Ülkemizde de ABD'deki sisteme benzer şekilde bir başkanlık yapılanması arzu edilmekte olup bu kapsamda CB ofisleri, doğrudan Amerika'daki idari yapılanmayla özdeş bir biçimde oluşturulma hedefiyle ortaya çıkmaktadır.¹⁷⁴ Bu çerçevede CB ofislerinin (İdari İşler Başkanlığı ve Politika Kurulları ile birlikte), Başkanın Yürütme Ofisine karşılık geldiği aktarılmaktadır.¹⁷⁵

Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler (Ed. Can Umut ÇİNER), Ankara Üniversitesi SBF ve KAYAUM Yayınları, Ankara 2020, s. 116 vd.

¹⁷³ ZENGİN, a.g.m., s. 91-92.

¹⁷⁴ TUNÇ Ahmet/ GÜNEŞ Etkin, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Türk Kamu Yönetimindeki Yerine Yönelik Bir Değerlendirme”, *Route Education and Social Science Journal*, C. 8, S. 12, 2021, s. 10.

¹⁷⁵ İdari yapıda yer alan diğer birimlerden;

Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının özel kalem müdürlükleri, danışmanlar, CB Sözcüsü: Beyaz Saray

İdari İşler Başkanı: Beyaz Saray Genel Sekreteri

Strateji ve Bütçe Başkanlığı: Yönetim ve Bütçe Ofisi

Bakanlıklar: Başkanın Kabinesi olarak görülmektedir. ZENGİN, “Türkiye’de Başkanlık Sistemi: Siyasal Sistemin Niteliği ve Yönetimsel Yapıdaki Değişim”, s. 91-92.

Ancak burada farklı siyasal sistemler arasında, yönetim birimlerinin bire bir aktarılması halinde ortaya çıkabilecek temel sorunların göz ardı edildiği düşünülmektedir. Ofisler ile ilgili ana problemlerin kaynağında yatan durumun da bu olduğu, başka bir deyişle farklı hukuk geleneklerinden farklı nitelikleri haiz kurumsal yapıların, aynen alınarak başka bir hukuk sistemi üzerinden kurgulanmaya çalışılması olduğu değerlendirilmektedir.¹⁷⁶



¹⁷⁶ TUNÇ / GÜNEŞ, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Türk Kamu Yönetimindeki Yerine Yönelik Bir Değerlendirme”, s. 3.

CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİNİN YAPISAL ÖZELLİKLERİ VE İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİ

I. OFİSLERE KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ TANINMASI

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Verilen Kamu Tüzel Kişiliğinin Kanunilik İlkesi Çerçevesinde İncelenmesi

Bilindiği üzere, Türkiye Cumhuriyeti idare teşkilatının ana hatları Anayasa'da belirlenmektedir. Zira Anayasa'nın 6. maddesi¹⁷⁷ gereği Anayasa'dan kaynaklanmayan bir devlet yetkisinin kullanılması mümkün değildir. Dolayısıyla idari kuruluşlar vasıtasıyla kullanılan devlet yetkilerinin bir anayasal dayanağının bulunması gerekmektedir.¹⁷⁸ Anayasa'nın 87. maddesi¹⁷⁹ ile kanun koyma yetkisinin yasama organına verildiği ve Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrası ile idarenin kanunla kurulup işleyişinin de yine kanundan kaynaklanması gerektiği düzenlenmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi¹⁸⁰ ile 8. maddesi¹⁸¹ de göz önüne alındığında idare hukukunun temel prensipleri arasında kabul edilen “*Kanuni İdare İlkesi*”nin mevcudiyeti ortaya

¹⁷⁷ AY Md. 6: “...Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.”

¹⁷⁸ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 154.

¹⁷⁹ AY Md. 87: “Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; ... ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

¹⁸⁰ AY Md. 7: “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.”

¹⁸¹ AY Md. 8: “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.”

çıkılmaktadır.¹⁸² Kanuni idare ilkesi; idarenin teşkilatlanmasında ve faaliyetlerinde kanunun egemen olması, idarenin kanunlara saygı duyması ve keyfi muamelelerle karşılaşma riski olan yönetilenlerin idareye karşı korunması anlamını taşımaktadır.¹⁸³

Kanuni idare ilkesi, diğer kamu hukuku disiplinlerinde (anayasa hukuku, ceza hukuku, vergi hukuku alanlarında) söz konusu olan “*Kanunilik İlkesi*”nin karşılık geldiği kanuna uygunluk anlamını ihtiva etmekle birlikte, bunun çok daha ötesinde bir anlam taşımaktadır. Öncelikle “*Kanuni İdare İlkesi*” şeklinde idare hukukuna özgü bir ismin tercih ediliyor olması kanunilik ilkesi ile idare hukuku arasındaki yakın ilişkiyi ortaya koymaktadır. Öte yandan idare hukukunun konusunun belirlenmesinde ölçüt olarak kullanılan ‘*kamu gücü*’ ve ‘*kamu hizmeti*’ kavramlarının esasen kanunla düzenlenmekle belirlendiği dikkate alındığında kanunilik ilkesi, idare hukuku bakımından “*Kanuna Dayanma İlkesi*” olarak geçerlilik kazanmaktadır.¹⁸⁴

Anayasal kaynağını öncelikli olarak¹⁸⁵ AY Md. 123/1’den alan kanuni idare ilkesi, “*kanuna*¹⁸⁶ *dayanma*” ve “*kanuna uygun olma*” şeklindeki iki temel unsuru bünyesinde

¹⁸² GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 42.

¹⁸³ AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 116.

¹⁸⁴ AKBULUT Emre, **Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi**, Beta Yayınları, İstanbul 2013, s. 9-10, 14.

¹⁸⁵ AY Md. 2, Md. 6, Md. 7, Md. 8, Md. 13, Md. 38, Md. 73 ve kanunla düzenlenme kaydı içeren diğer AY hükümleri de kanuni idare ilkesi bakımından anayasal dayanak oluşturmaktadır.

¹⁸⁶ Kanuni idare ilkesinde geçen “*kanun*” terimi, şekli anlamda kanun esasına dayanmakta yani yasama organı olan TBMM tarafından, Anayasa’da öngörülen kanun yapma usullerine uygun şekilde hazırlanıp kabul edilen ve yürürlüğe konulan normatif düzenlemeleri ifade etmektedir. Ayrıca “*kanun*” terimi, şekli anlamda kanun olmamakla birlikte kanuna eş değer kabul edilen diğer normları da kapsayacak şekilde yorumlanmalıdır. AKBULUT, **a.g.e.**, s. 16.

barındırmaktadır.¹⁸⁷ Bu doğrultuda idarenin¹⁸⁸, kuruluşu ile görev ve yetkilerinin kanunla belirlenmesi ve kanunun çizdiği sınırlar içinde kanuna uygun olarak hareket etmesi gerekmektedir.¹⁸⁹

İdarenin kanuniliği bağlamında en temel tartışma, idarenin işlemlerine kaynaklık edecek kanuni düzenlemelerin ne ölçüde ayrıntılı ve kapsamlı olacağıdır.¹⁹⁰ AYM'ye göre, *“kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların kanun metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme*

¹⁸⁷ İki unsur, çoğu zaman iki alt ilke olarak ele alınmaktadır. GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 112 vd. GÜNDAY, kanunilik ilkesini ‘kanuna uygunluk’, ‘kuruluş ve teşkilatlanmada kanunilik’ ve ‘görev ve yetkilerde kanunilik’ olmak üzere üç ayrı alt ilkeye ayırmaktadır. GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 41 vd.

¹⁸⁸ *“Anayasa’nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, kamu tüzel kişiliğinin, ... kurulacağı belirtilmiş ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. ... burada geçen ‘İdare’ kavramı ..., sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır.”* AYM, E:2008/27 K:2010/29, 4/2/2010, R.G., T. 21/6/2010, S. 27619; AYM, E:2008/28, K:2010/30, 4/2/2010, R.G., T. 21/6/2010, S. 27619. Kanuni idare ilkesinde geçen *“idare”* kavramının Anayasa Mahkemesi kararlarının dikkate alınmasıyla *“organik anlamda idare”* olarak yorumlanması gerekmektedir. AKBULUT, **Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi**, s. 55, 56.

¹⁸⁹ AKBULUT, **a.g.e.**, s. 22. Burada, kanuna uygun davranma unsurunu, kanuna dayanma unsurunun doğal bir uzantısı olarak kabul etmek mümkündür. AKBULUT, **a.g.e.**, s. 14.

¹⁹⁰ *“Bu konuda temelde iki yaklaşımdan bahsedilmektedir. Birinci yaklaşım, idarenin mutlak biçimde kanunla düzenlenmesi gereğine işaret ederken, ikinci yaklaşım idareyle ilgili düzenleme alanının genişliği ve derinliği nedeniyle her ayrıntının kanunla düzenlenmesi mümkün olmadığı durumlarda önemli konuların, esaslı unsurların kanunla düzenlenip kalan unsurların düzenleyici işlemlere açık olduğunu belirtir.”* SEVER Dilşad Çiğdem, **İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi**, Turhan Kitabevi, Ankara 2021, s. 95.

organının takdirine bırakılabilir."¹⁹¹ Burada, kanun koyucu tarafından temel ilkeler ve genel çerçeve belirlenmek suretiyle idareye uzmanlık ve teknik konulara ilişkin hususları düzenleme yetkisi verilmesi önem taşımaktadır. AYM'nin 2013 sonrasındaki içtihadı ile temel ilkeler ve genel çerçevenin kanun koyucu tarafından belirlenmesi hususunun Anayasa'da kanunla düzenlenme kaydı içeren hükümler yönünden söz konusu olduğu ve diğer konularda çok genel ifadelerle yürütmeye düzenleme yetkisinin verilebileceği belirtilmektedir.¹⁹²

¹⁹¹ AYM, E:2014/82, K:2014/143, 11/9/2014, R.G., T. 10/1/2015, S. 29232; AYM, E:2011/45, K:2013/24, 31/1/2013, R.G., T. 13/1/2015, S. 29235.

¹⁹² AYM, E.2013/72, K.2013/126, 31/10/2013, R.G., T. 24/1/2014, S. 28892. "*Anayasa gereğince kanunla düzenlenmesi gereken hususlarla diğerleri arasında bir ayırım yapmak gerekmektedir. Anayasa temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması (m.13), vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması (m.73) ve memurların atanmaları, özlük hakları vb. (m.128) gibi bazı konularda düzenlemenin münhasıran kanunla yapılmasını öngörmektedir. Bu konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemeden düzenleme yetkisini yürütmeye bırakması yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırılık teşkil edebilmektedir. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda ise kanunda çok genel ifadelerle düzenleme yapılarak, ayrıntının yürütmeye bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülme konularında yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği düşünülebilirse de yasamanın asliliği ve yürütmenin türevselliği gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Nitekim, Anayasa'nın gerek yürütme yetkisinin kanunlara uygun olarak kullanılacağını ifade eden 8. maddesi, gerekse yönetmeliklerin kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla çıkarılabileceğini belirten 124. maddesi bu zorunluluğa işaret etmektedir. Ancak, bu durumda kanunda belirlenmesi beklenen çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. Başka bir ifadeyle, Anayasa'ya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılabilir. Aksi yorum, Anayasa'da bazı hususların kanunla düzenlenmesinin öngörülmesi olmasını anlamsız hâle getirmektedir.*" AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013, R.G., T. 25/7/2014, S. 29071.

Yüksek Mahkeme, söz konusu içtihadını 2017 sonrasındaki kararlarında CBK haricinde türevsellik ilkesinin geçerliliğine vurgu yaparak yeniden formüle etmiş ve CBK'ları ayrı tutarak aynı bakış açısını sürdürdüğünü göstermiştir.¹⁹³

Diğer taraftan, AY Md. 123/1 ile idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği (kanuna dayanacağı) belirtildiğinden kanuni idare ilkesi bakımından kanunla düzenlenmesi gereken hususlar, “*idarenin kuruluşu*” ve “*idarenin görevleri*” şeklinde ikili bir ayrımı ortaya çıkarmaktadır.

“*İdarenin görevleri*”nin kanunla düzenleneceği belirtilmiş ancak idarenin yetkileri hakkında herhangi bir hüküm sevk edilmemiştir. Burada “*idarenin görevleri*” ifadesini “*idarenin görev ve yetkileri*” şeklinde yorumlamak gerekmektedir. Nitekim “*görev*” ve “*yetki*” kavramları arasında sıkı bir nedensellik ilişkisi bulunmaktadır. Yetki, yüklenilen görevin ifa aracı iken görev, yetkinin varlık sebebini oluşturmaktadır. Bu nedenle görev veya yetki kavramlarından herhangi biri ile ilintili olan bir kuralın diğerinden bağımsız değerlendirilebilmesine olanak bulunmamaktadır. Keza idare, görevlerini yerine getirebilmek yani kamu hizmetlerini yürütebilmek adına bazı hak ve yetkiler ile diğer hukuk subjelerinden farklı olarak kimi imtiyazlar kullanmaktadır. İşte bu hak, yetki ve imtiyazlar idarenin yetkilerini oluşturmaktadır.¹⁹⁴ İdarenin görev ve

¹⁹³ **AYM**, E.2018/91, K.2020/10, 19/2/2020, R.G., T. 30/4/2020, S. 31114, par. 110. AYM vermiş olduğu kararlarda 123. maddeyi özel kanun kaydı içeren maddeler arasında görmemekte ve bu madde kapsamına giren konularda genel ifadelerle idareye yetki tanınmış olmasını yeterli görmektedir. **AYM**, E.2013/72, K.2013/126, 31/10/2013, R.G., T. 24/1/2014, S. 28892; **AYM**, E.2013/50, K.2015/38, 1/4/2015, R.G., T. 15/4/2015, S. 29327; **AYM**, E.2016/150, K.2017/179, 28/12/2017, R.G., T. 15/2/2018, S. 30333, par. 112.

¹⁹⁴ **AKBULUT**, **Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi**, s. 226.

yetkileri kapsamında kanunilik ilkesi, bireysel ve düzenleyici idari işlemlerin yanı sıra kamu gücünün söz konusu olması dolayısıyla idari eylemleri de kapsamaktadır.¹⁹⁵

“İdarenin kuruluşu” kavramında ise “oluşturulma, hukuken varlık kazanma” ve “organize edilme, düzenlenme” şeklindeki iki farklı yönden bahsedilmektedir. Burada idarenin hukuken varlık kazanması ile onun kamu tüzel kişiliği kazanması ya da bir kamu tüzel kişiliği bünyesinde idari işlem ve eylem yapma, kamu gücü kullanma yetkisine sahip bir idari birim olarak oluşturulması anlatılmaktadır.¹⁹⁶ İdarenin organize edilmesi yahut düzenlenmesi hususu ise gerek kamu tüzel kişilerinin gerekse kamu tüzel kişilerinin bünyesinde bulunan idari birimlerin niteliğine, işleyişine¹⁹⁷, personeline¹⁹⁸, bütçesine¹⁹⁹ ve diğer benzer hususlara ilişkin konuların belirlenmesi olarak aktarılmaktadır.²⁰⁰

Kanaatimizce buradaki iki farklı yön, idarenin teşkilatlanması²⁰¹ olarak da ifade edilen “idarenin kuruluşu” kavramının dar ve geniş anlamda ele alınması ile ilgili bir

¹⁹⁵ SEVER, **İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi**, s. 95.

¹⁹⁶ AKBULUT, **a.g.e.**, s. 159.

¹⁹⁷ İdarenin işleyişinin ve çalışma usullerinin Anayasa'nın 123. maddesi gereğince kanunlarla (kanuni idare ilkesi kapsamında) belirlenmesi gerektiğine ilişkin AYM kararı için bkz. **AYM**, E.2006/55, K.2008/145, 18/9/2008, R.G., T. 26/2/2009, S. 27153.

¹⁹⁸ AYM'nin Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) personelinin atama usullerine ilişkin olarak Kanun ile herhangi bir kural öngörülmeden konunun yönetmelikle belirleneceğini hükme bağlayan Kanun maddesini iptal ettiği karar için bkz. **AYM**, E.2004/55, K.2008/118, 12/6/2008, R.G., T. 5/11/2008, S. 27045.

¹⁹⁹ AYM'nin gelir ve gider konusunun, Anayasa'nın 123. maddesi (kanuni idare ilkesi) kapsamında kanunla düzenlenmesi gereken hususlardan olduğunu kabul ettiği kararı için bkz. **AYM**, E.2006/55.

²⁰⁰ AKBULUT, **a.g.e.**, s. 178.

²⁰¹ AY Md. 123/1'de ifadesini bulan “idarenin kuruluşu”, teşkilatlanma olarak nitelenmektedir. Bir idari örgütün birimlerinin ve yapısının belirlenmesi; organ veya makamları arasındaki görev paylaşımı ve iş birliği; idari örgütün diğer kurum ve kuruluşlarla arasındaki denetim ilişkisi gibi durumların tamamı teşkilatlanmanın birer parçası olarak kabul edilmekte ve bu itibarla teşkilatlanma yetkisinin kapsamının geniş olduğu belirtilmektedir. SEVER, **İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi**, s.159, 160. Benzer

durum olarak değerlendirilmelidir. Kanuni idare ilkesi bakımından idarenin kuruluşunun (teşkilatlanmasının) geniş anlamda ele alınması gerekmekte olup bu durumun temel dayanaklarını, başta AY Md. 123/1 hükmü olmak üzere Md. 7, Md. 8 ve idarenin kanuniliğine ilişkin diğer AY hükümleri oluşturmaktadır.

Anayasa değişikliklerinin ardından, AY Md. 7 ve Md. 87'nin varlığının yanı sıra Md. 123/1 hükmünde herhangi bir değişiklik öngörülmezsizin idarenin teşkilatlanmasına yönelik bazı konuların²⁰², CBK ile düzenlenebilmesi mümkün hale getirilmiştir. Bu itibarla; idarenin teşkilatlanmasına ilişkin yetki, önceden sadece yasama organına tanınmış iken anayasa değişiklikleri sonrasında söz konusu bu yetki, artık yasama organı ile birlikte Cumhurbaşkanı tarafından da kullanılabilir. ²⁰³ Fakat bu düzenlemeler neticesinde ortaya çıkan tablonun, içinde birtakım çelişkileri barındırdığı düşünülmektedir. Zira idare teşkilatı konusunda düzenleme yetkisinin kim tarafından ve ne ölçüde kullanılacağı hususunda ikilikler ortaya çıkabilecektir. ²⁰⁴

AY Md. 7, Md. 87 ve Md. 123/1 hükümleri dikkate alındığında; yasama yetkisinin “asliliği”, “genelliği” ve “devredilmezliği” ilkelerinin mevcudiyeti görülebilmektedir.

bir görüş için bkz. ALTINDAĞ Halil, **İdarenin Yargısal Denetiminde Kanunilik Blokunun Genişlemesi**, On İki Levha Yayıncılık, 2016, s. 38. AYM de teşkilatlanma ifadesi üzerinden hareket etmekte ve teşkilatlanmanın kapsamını geniş anlamda ele almaktadır. **AYM**, E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, R.G., T. 9/11/2020, S. 31299; **AYM**, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, R.G., T. 20/8/2020, S. 31219; **AYM**, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, R.G., T. 4/12/2020, S. 31324.

²⁰² Md. 106/11; Md. 108/4; Md. 118/6 ve Md. 123/3.

²⁰³ GÖZLER Kemal, “**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri**”, 2019, s. için bkz. <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilancio.htm>, (E.T.14/03/2022).

²⁰⁴ ARDIÇOĞLU, “**Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**”, s. 37.

Keza bu hükümlere herhangi bir aksi kayıt konmaması bahse konu ilkelerin, Anayasa değişikliği sonrasında da varlığını sürdürdüğünü göstermektedir.²⁰⁵

YILDIRIM, “münhasır kanun alanı” hakkında açıklama yaparken AYM’nin son Anayasa değişiklikleri öncesinde kabul etmiş olduğu içtihatlardan yola çıkmakta ve şu şekilde bir değerlendirmeye yer vermektedir: **1961 Anayasası** döneminde yürütmenin kanuni dayanak olmaksızın düzenleme yapma yetkisine sahip olmadığı kabulünün temel dayanağı olarak Anayasa’nın yürütmeyi görev olarak tanımlayan hükmü (Md. 7) gösterilmekteydi. **1982 Anayasası**’nda yürütmenin yetki ve görev olarak tanımlanması (Md. 7) sonrasında da AYM’nin 1961 Anayasası döneminde kabul ettiği, “*yasama organının; düzenleme yetkisine ilişkin olarak temel ilkeleri koyma, genel çerçeveyi çizme ve bu doğrultuda idareye sınırsız geniş bir alan bırakmama esaslarının her uyuşmazlıkta aranması gerektiği*” içtihadını sürdürdüğü dile getirilmektedir. Anayasa’da geçen yetki ifadesinin ancak Anayasa’da yürütmeye yetki gücü veren kurallardan yani (*KHK çıkarılmasına ilişkin*) Md. 121, 122; (*Bakanlar Kuruluna; vergi, resim ve benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin bazı hükümlerde belli sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi tanıyan*) Md. 73 ve (*dış ticarete; ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemleri üzerine belli sınırlar içinde bazı mali yükümlülükler koymaya ve kaldırmaya dair yetki tanınan*) Md. 167’den (ve AYM kararında atlanılan ancak bu kapsamda sayılması gerektiği ifade edilen *Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine ilişkin* Md. 107’den) ibaret olduğu belirtilmektedir. 2010 Anayasa değişiklikleri sonrasında yeniden yapılanan AYM’nin; içtihat değişikliğine gittiği ve yasamanın düzenleme yetkisine ilişkin olarak temel ilkeleri koyma ve genel çerçeveyi çizme esaslarını her uyuşmazlıkta aramadığı, genel ifadelerle

²⁰⁵ BARIN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili”, s. 304.

yetkilendirmenin yeterli görüldüğü ifade edilmektedir. Bu çerçevede, **2013 tarihli kararıyla**²⁰⁶ yeni içtihadını ortaya koyan AYM; Anayasa'da kanunla düzenleneceği öngörülen konularda, ancak temel esasların belirlenip genel çerçevenin çizilmesi suretiyle yürütmeye düzenleme yetkisi verilebileceğini kabul ettikten sonra, bunlar dışındaki konularda yasa koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesini yeterli görmüştür. Anayasa değişikliği sonrası, yasamanın asliliği ile (CBK'ya dair anayasal düzenlemelerin haricen tutulması suretiyle) yürütmenin türevselliğinin değişmediği ve bu itibarla, AYM kararlarındaki görüşlerin halen geçerliliğini sürdürdüğü ifade edilmektedir. Hatta Anayasa değişikliğinin, AYM içtihadını Anayasa'ya taşıdığı dahi söylenebileceği belirtilmektedir.²⁰⁷ Nitekim AYM'nin idarenin türevselliği konusundaki içtihadını son Anayasa değişiklikleri sonrasında da sürdürdüğü görülmektedir.²⁰⁸

Burada yapılan değerlendirmelerin yanı sıra kanaatimizce, daha geniş bir perspektiften şöyle bir yorum da yapılabilmektedir: Yasa koyucuya mahsus alanlar dışında, CBK'nın düzenleyebileceği konularda dahi yasa koyucu tarafından istenilen konuda düzenleme yapılabilmesi nedeniyle, burada idare tarafından yapılacak her türlü düzenleyici işlem için yasa koyucunun zımni de olsa bir iradesinden bahsedilebilmektedir. Bu itibarla düzenleme yetkisi konusunda idarenin, ancak istisnai bir yetkiye sahip olması ve bunun da yasa koyucunun iradesinin önüne geçme kabiliyetinden yoksun olması gibi nedenlerle, yürütmeye tanınan asli düzenleme

²⁰⁶ AYM, E.2013/72, K.2013/126, 31/10/2013, R.G., T. 24/1/2014, S. 28892.

²⁰⁷ YILDIRIM, "İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", s. 304 vd.

²⁰⁸ AYM, E.2020/43, K.2022/116, 13/10/2022, R.G., T. 9/12/2022, S. 32038, par. 47; AYM, E.2018/91, K.2020/10, 19/2/2020, R.G., T. 30/4/2020, S. 31114, par. 110.

yetkisinin kabulü ile birlikte, önceki dönemde geçerli olan idarenin türevselliği ilkesinin içkin bir biçimde, tüm idari işlemlerde varlığını sürdürdüğü savunulabilmektedir.

Anayasa değişikliklerinin kanuni idare ilkesi üzerinde doğurduğu etkilerin neticesinde, ULUSOY'un ifadesiyle ilke üzerinde '*yumuşamaya*'²⁰⁹ neden olduğu söylenmektedir. Her ne kadar idarenin teşkilatlandırılmasında, yürütmenin yetki sahibi olmasıyla kanunilik ilkesi alanında daralma yahut yumuşama olabileceği düşünülse²¹⁰ de kanunilik alanına girilmesine imkân tanıyan bu düzenlemelerin (AY Md. 106/11 vd.), kanunilik alanını (başka bir deyişle kanunla düzenleme imkân ve potansiyelini) sınırlandıracak yahut tamamen saf dışı bırakacak niteliği haiz olmadığı düşünülmektedir.²¹¹

Sonuç itibarıyla, CBK'ların asliliğinden kaynaklı ayrık durumun kabulü ile birlikte kararnamelere ilişkin getirilen yeni anayasal kurallar, idarenin teşkilatlanması konusunda yasa koyucunun sahip olduğu düzenleme yetkisine yönelik herhangi bir sınırlama getirmemektedir.²¹² Keza yasama sahasını koruduğu da söylenebilen AY Md. 104/17 hükmünde düzenlenmiş, yasa koyucunun düzenleme yetkisini sınırlayan herhangi bir istisnai alanın da söz konusu olmadığı görülmektedir. Nitekim kaide-istisna ilişkisinin varlığı için istisna hükmünün ayrıca ve açıkça belirtilmesi gerekmekte; zira getirilen istisnanın, kaidenin kapsamında bir daralmaya hatta değişikliğe yol açacağı

²⁰⁹ ULUSOY Ali D., "**Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?**", 2017. s. 6, <https://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, (E.T.20/03/2022).

²¹⁰ ARDIÇOĞLU, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**", s. 29.

²¹¹ ÖZTÜRK K. Burak, "**Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması ve Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri Sunumu**", Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 10 Aralık İnsan Hakları Günü Sempozyumu, İdare Hukuku ve İnsan Hakları Oturumu, 11.12.2020, <https://www.youtube.com/watch?v=H5XnTwmsV5Q&t=716s>, (E.T.14/05/2022).

²¹² SÖYLER, "**Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**", s. 123.

gözetildiğinde sırf yorum yoluyla istisna belirlenmesi mümkün görünmemektedir. Bu çerçevede gerek Md. 104/17’de gerek Md. 106/11, Md. 108/4 vd. hükümlerde yasa ile düzenleme olanağını ortadan kaldıran böylesi bir anlamın doğrudan ya da dolaylı olarak çıkarılmaması nedeniyle Md. 104/17 hükmü, diğer CBK’ya ilişkin anayasal kurallar için de geçerliliğini sürdürecektir.²¹³ Anayasa’da Kararname ile düzenleneceği açıkça belirtilen konularda dahi yasa koyucuya kapalı bir alanın yaratılmayacağı, AYM kararından da çıkarılabilmektedir.²¹⁴

CBK ile düzenlenmesi öngörülen alanlardan en önemlisi olarak ifade edilebilen bakanlıklara ilişkin hususlara değinecek olursak bakanlıkların, kuruluş ve görevleri itibarıyla idare içinde değerlendirilmesinde herhangi bir tereddüt bulunmadığı ve bu nedenden ötürü; bakanlıkların kararname ile düzenleneceğini belirten AY Md. 106/11 hükmünün, AY Md. 123/1 hükmüne getirilmiş bir istisna olarak kabul edilmesi gerektiği, öğretide ve yüksek mahkeme kararında dile getirilmektedir.²¹⁵ AYM konuya ilişkin olarak; Md. 106/11 ile 123/1 hükümleri arasında özel hüküm - genel hüküm ilişkisi kurmakta, Md. 106/11 hükmünün (ve CBK ile düzenleneceği özel olarak öngörülen diğer konuların) Md. 123/1 hükmü karşısında istisnai bir nitelik taşıdığı görüşünü kabul etmektedir.²¹⁶

Öte yandan, AY Md. 106/11 hükmü; Md. 13, Md. 104/17, Md. 123/1 ve Md. 128 ile birlikte değerlendirildiğinde, bakanlıklara dair kararname ile düzenlenmesi öngörülen alanın “*salt idari teşkilatlanmaya*” ilişkin olduğu kanaatine varılmaktadır. Buradaki

²¹³ YILDIRIM, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s. 313.

²¹⁴ AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, R.G., T. 13/5/2020, S. 31126, par. 25.

²¹⁵ YILDIRIM, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s. 314.

²¹⁶ AYM, E.2019/31, par. 29, 30.

teşkilatlanmanın ihtiva ettiği kapsam alanının ise bakanlıkların hangi konularda görevli olduklarının belirlenmesi ve bakanlıklara sosyal haklar dışındaki temel hak ve hürriyetlere yönelik düzenleme içermeyen yetkilerin verilmesi ile birimler arası bağlantıların tespit edilmesi olarak anlaşılması gerekmektedir. Bu bağlamda bunlar dışında kalan diğer düzenlemeler, yasa koyucu tarafından yapılmalıdır. Bu çerçevede, AY Md. 106/11 hükmü ile sadece dar anlamda bir teşkilatlanmadan söz edilebilmektedir.²¹⁷ Nitekim haklı olarak, bakanlıkların oluşturulmasında görev ve yetkilerin belirlenmesi olgusunun, görev ve yetkilerin paylaşımı şeklinde anlaşılması iktiza etmektedir.²¹⁸ 703 sayılı KHK düzenlemeleri de bir ölçüde bu durumu destekler bir nitelik taşımaktadır. Temel hak ve hürriyetlere sirayet eden düzenlemeleri içeren birçok kanunun, kaldırılmaksızın yalnızca isimlerinin değiştirilmesi ile yetinildiği görülmektedir.²¹⁹ Bu

²¹⁷ SEVER, “Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da ‘Parthenogenesis’ Olmak”, s. 358.

²¹⁸ ÜLGEN Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, s. 26.

²¹⁹ Konuya ilişkin örnekler için bkz. ‘Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’ nin adı ‘Sosyal Hizmetler Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’ şeklinde; ‘2659 sayılı Adli Tıp Kurumu Kanunu’ nun adı ‘Adli Tıp Kurumu ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun’ şeklinde değiştirilmiştir. ARDIÇOĞLU, konu itibarıyla şu değerlendirmelere yer vermektedir: “3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 1 ve 2 inci maddeleri uyarınca ‘kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması’ İçişleri Bakanlığının görevleri arasında sayılmaktadır. Bu görevin yerine getirilebilmesi, bireylerin yaşam hakkı başta olmak üzere maddi ve manevi varlıklarının korunmasını sağlayabilmek adına yürütülecek kolluk faaliyeti kapsamında, belirli kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılması gerektiren bir dizi yetkinin de kullanılmasına yol açacaktır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının ise ancak yasa konusu olmaya devam etmesi nedeniyle bu nevi etkiler doğurabilecek normlar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecektir. Farklı bir ifadeyle, Anayasa hükümleri uyarınca, İçişleri Bakanlığının merkez, taşra ve bağlı kuruluşlarının idari yapılanmasına ilişkin yapılacak düzenlemeler, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılabilecek, ancak bu idari birimlerin tesis edeceği idari işlemlerin başta sebep ve konu ögesi gibi unsurları 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun konusu olmaya devam edecektir.” ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 42.

itibarla her ne kadar bakanlık görev ve yetkileri CBK ile belirlense de söz konusu bu düzenlemeler, bakanlık görev ve yetkilerini içeren mevcut kanunlar olmaksızın çok genel ve anlamsız kalmaktadır.²²⁰

Bakanlıklara dair CBK düzenlemelerinin değerlendirilmesinde görüleceği üzere; AY Md. 123/1'in yani kanunilik ilkesinin CBK'lar üzerindeki etki ve önemi, idarenin (dar anlamda) teşkilatlanması ile sınırlı kalmayıp Anayasa'da ifade edildiği üzere "kuruluş" ve "görev" bakımından iki ayrı kademe olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu bu ilke, idarenin geniş anlamda teşkilatlanması şeklinde de tanımlanabilmektedir.²²¹ Burada bakanlıklar üzerinden aktarılan kanun-CBK ilişkisine ilişkin hususlar, kamu tüzel kişiliğinin kurulması konusunda daha açık bir biçimde görülebilmektedir.

Öncelikle kamu tüzel kişiliğinin kurulması neticesinde tüm kamu gücü ayrıcalıklarının var olduğu ön kabulünün, yanlış bir yaklaşım olduğu belirtilmelidir. Öğretide; kamu gücü ayrıcalıklarının, kamu tüzel kişiliği tanımında kullanıldığı ve kamu tüzel kişiliği için bir varlık sebebi olarak kabul edildiği fakat kamu tüzel kişiliğinin doğal bir sonucu olarak değerlendirilmesinin yanlış bir yorum olduğu ifade edilmektedir. Ve bundan dolayı, verilecek tüm kamu gücü ayrıcalıklarının ayrıyeten Anayasa (Örneğin Md. 124) ya da kanunla düzenlenmiş olması beklenmektedir.²²² Bu kapsamda kamu tüzel kişiliği kavramının, idare hukukuna ilişkin bazı tanımlamalarda bir kriter olarak kullanılabilirdiği, ancak anayasal ya da yasal herhangi bir düzenleme olmadan tek başına;

²²⁰ ÖZTÜRK, "Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Sunumu".

²²¹ SEVER, "Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da 'Parthenogenesis' Olmak", s. 365.

²²² GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 228.

kamu hizmeti, kamu görevlisi ve kamu malı gibi idare hukukuna ilişkin hususiyetlerin varlığına delalet etmediği dile getirilmektedir.²²³

Cumhurbaşkanına CBK yoluyla kamu tüzel kişiliği kurma yetkisinin verildiğinden daha önce söz etmiştik. Bu kapsamda, kamu tüzel kişiliğinin kurulmasına ilişkin AY Md. 123/3 hükmünde²²⁴ yalnızca kurulma ifadesinin yer alması; bunun yanı sıra yasa koyucu tarafından bakanlıklar için bu ifadeyle yetinilmeyip görev, yetki vd. ifadelerin kullanılması suretiyle kapsamın belirlenmeye çalışılması ve öte taraftan Md. 123/1 hükmündeki “kuruluş ve görevler” vurgusunun varlığı bir arada değerlendirildiğinde; Md. 123/1’de Cumhurbaşkanına sadece dar anlamda teşkilatlanma yetkisi tanınmakta, bunun yanı sıra görevlere ilişkin bir yetkinin verilmediği çok net bir şekilde görülebilmektedir.²²⁵

Bununla birlikte, bakanlıkların CBK ile düzenleneceği madde hükmünde, kamu tüzel kişiliği kurulması hükmünden farklı bir biçimde görev, yetki ve taşra teşkilatı gibi

²²³ Burada kamu tüzel kişisinin, en az bir konuda kamu hukuku rejimine tabi olması yeterli kabul edilmektedir. Bu çerçevede, kamu tüzel kişisinin en az bir kamu gücü ayrıcalığından faydalanması ya da en az bir kamu gücü yükümlülüğüne tabi olması kâfi gelmektedir. GÖZLER, **a.g.e.**, s. 231, 233.

²²⁴ AY Md. 123/1: “(1) İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

(2) İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

(3) Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

²²⁵ SEVER, “Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da ‘Parthenogenesis’ Olmak”, s. 365. Diğer taraftan DURAN; idarenin kuruluşunun, teşkilat ögesini de kapsadığını belirterek ‘kuruluş’ ifadesinin anlamsal karşılığına ilişkin olarak; bir varlığın yapısı, organları ve ajanları, araç ve gereçleri, işlevi ile tüm öğelerini bir bütün halinde ifade edebilecek bir nitelikten bahsetmektedir. DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 34. Hakikaten idarenin tek elden ve yasama organı tarafından oluşturulması halinde, kavramdan anlaşılması beklenen durum bu şekilde olmalıdır. Ancak yasama organı ile yürütme organının karşı karşıya geldiği bir durumda, anayasal ifadelerin bir bütün halinde ve ilintili bir biçimde yorumlanmasının önemi kendiliğinden artmakta ve kuruluş kavramının yalnızca 123/3’teki ifade üzerinden anlamlandırılması yetersiz kalmaktadır.

ayrıntılarının da CBK ile düzenleneceğine ayrıca ve açıkça yer verilirken AY Md. 123/3'te yalnızca kamu tüzel kişiliği kurulmasından söz edilmiş olunmasına rağmen kamu tüzel kişiliği kurulmasının “*teşkilat düzenlemelerini*”²²⁶, “*görev ve yetkileri*”²²⁷ hatta “*personeli*”²²⁸ ve daha bağıl görünen birçok hususu da kapsadığı düşüncesi AYM kararlarında yer almaktadır. Ancak Md. 123/1 madde hükmünün varlığının yanında işin doğası/işin gereği şeklindeki mantık formülleriyle yapılmış olan böylesi geniş yorumlamaların, hukuk mantığına pek de uygun olmadığı düşünülmektedir.²²⁹

Hatırlanacağı üzere kanuni idare ilkesine ilişkin olarak ifade etmiş olduğumuz idarenin kanunla kurulması zorunluluğu, kanunî idare ilkesinin kuruluşu yönelik boyutunu oluşturmakta ve idarenin hukuken varlık kazanması ile düzenlenmesi hususlarını kapsamaktadır. Bu nitelemenin en birincil nedeni AY Md. 123/1 hükmüdür. Bunun yanı sıra, aynı maddenin üçüncü fıkrasının son AY değişikliği öncesindeki halinde yalnızca kanunla yahut kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliğinin oluşturulacağı yer almaktaydı ve AY Md. 123 hükmünün fıkraları arasındaki uyumluluk ve bütünlük dikkat çekmekteydi.²³⁰

2017 AY değişikliği sonrası Md. 123/1'de yer alan idarenin kuruluş ve görevleriyle kanunla düzenleneceği hükmü aynen korunmakta ve Md. 123/3 hükmü ile idarenin kuruluşu bakımından çok büyük bir öneme sahip olan kamu tüzel kişiliğinin kurulması konusunda kanun yanında CBK'ya yetki verilmektedir. Ancak bununla

²²⁶ AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, R.G., T. 9/11/2020, S. 31299, par. 27.

²²⁷ AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, R.G., T. 20/8/2020, S. 31219, par. 45.

²²⁸ AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, R.G., T. 4/12/2020, S. 31324, par. 44.

²²⁹ ÖZTÜRK, “**Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Sunumu**”.

²³⁰ AKBULUT, **Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi**, s. 159.

birlikte, AY. Md. 104/17 hükmü ile kanunla yapılacak düzenlemenin CBK'lar bakımından üstünlüğü (bertaraf edici niteliği) kabul edilmektedir. Bu kapsamda Md. 123 hükmünün fıkralarını birlikte ve bütüncül bir şekilde değerlendirmek ve üçüncü fıkrayı birinci fıkra ışığında yorumlamak gerekmektedir. Bu itibarla, CBK ile kurulacak kamu tüzel kişiliğine ilişkin yapılacak değerlendirmede, kuruluş boyutunun içermiş olduğu “hukuken varlık kazanma” ve “düzenlenme” hususlarından yalnızca hukuken varlık kazanma hususunun söz konusu olacağı sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulmasının; dar manada yani hukuk düzeninde varlık kazanma şeklinde olacağı ve danışma niteliğini haiz belli başlı görevlerin yerine getirilmesini sağlayacak dar anlamda bir teşkilatlanmadan ibaret olacağı anlaşılmaktadır.

Aksi takdirde yani merkezi idarenin teşkilatlandırılmasına ve kamu tüzel kişiliğinin kurulmasına yönelik düzenlemelerin geniş anlamda ele alınması halinde, bu düzenlemelerin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılacak olması dolayısıyla, idari teşkilatın yapısal devamlılığına ilişkin tereddütler gündeme gelebilecektir.²³¹

Öte yandan, AY Md. 123/3 hükmüne getirilen eleştirilerden biri de bütçe yetkisinden ileri gelmektedir. Nitekim bütçe yetkisi yani kamu kaynakları üzerinde tasarruf etme ve bunun denetimini yapma yetkisinin, Anayasa gereğince münhasıran yasama organına ait olduğu; bu nedenle kamu tüzel kişiliğinin kurulması yoluyla bütçe yetkisinin de kullanılacak olmasından dolayı kamu tüzel kişiliği kurma yetkisinin de yalnızca yasamaya ait olması ve ancak gerekli görüldüğü takdirde önceki anayasal düzenlemede olduğu gibi bu yetkinin devredilebilmesinin mümkün kılınmasının daha

²³¹ YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, s. 316.

uygun olacağı; bu nedenlerden ötürü AY Md. 123/3 hükmünün isabetli olmadığı dile getirilmektedir.²³²

Md. 123/3 ile Md. 106/11 karşılıklı olarak ele alınacak olursa; en başta lafzi bakımdan hüküm kapsamının görev, yetki ve taşra teşkilatı gibi ayrıntılara yer verilmek suretiyle belirlenmeye çalışıldığı dikkate alındığında Md. 106/11'in, 123/3 karşısında daha geniş bir örgütlenmeyi ifade ettiği görülmektedir. Ancak her iki hükmün de Md.123/1 karşısında istisnailiği söz konusudur.

Bu çerçevede teşkilatlanmaya dair diğer anayasal hükümler, Md. 123/1 hükmüne nazaran düşünüldüğünde istisnai nitelik taşıdığı hatırlanmalı ve dar yorumlanmalıdır. Bu kapsamda Md. 123/3'te CBK'lar için her ne kadar "kurma" bakımından düzenleme yetkisi tanınmışsa da bu yetkinin dahi istisnai olduğu ve dar yorumlanması gerektiği unutulmamalıdır.²³³

Netice itibarıyla gerek bakanlıkların oluşturulmasında gerek kamu tüzel kişiliğinin kurulması hususunda, CBK ile düzenleme yapma yetkisi önemli birtakım sorunlara gebe dir. Nitekim burada dikkat çeken önemli bir başka problem, bakanlıkların yahut kamu tüzel kişiliklerin görev ve yetkilerine ilişkin yapılacak düzenlemeler nedeniyle Md. 104/17 ve Md. 13 hükümleri ile getirilen temel hak ve hürriyetlere ilişkin yasağın aşılması konusudur.²³⁴ İdareye kamu düzeninin korumasına ilişkin yetkiler

²³² ULUSOY, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Değerlendirme", s. 64.

²³³ SEVER, "Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da 'Parthenogenesis' Olmak", s. 365.

²³⁴ Mahfuz alan kabulü üzerinden hareket eden yazarlarca ise bakanlıklara ilişkin düzenlemeler özelinde sadece AY Md. 13 hükmüne yönelik ortaya çıkan aykırılıklara dikkat çekilmektedir. YASİN, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri", s. 323; ÜLGEN Özen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", s. 22.

verilmiş olduğundan temel hak ve hürriyetlere dokunmadan bu yetkilerin kullanılması pek olası değildir.²³⁵

Temel hak ve hürriyetlere sirayet eden görev ve yetkilerin Anayasa gereği ancak kanunla verilebilmesi gerekmektedir. Bunun yanında çok sınırlı bir alana yönelik olmak üzere sosyal haklara ilişkin, AY Md. 13 uyarınca sınırlama getirmeksizin, CBK ile düzenleme yapılabilmektedir.

CBK ile bakanlıklara verilen görev ve yetkiler, çok genel ifadelerden oluştuğu için bu kapsamda CBK'lar, ancak ilgili kanunlar vasıtasıyla anlamlı hale gelmektedir. Bu nedenle bakanlıkların görev ve yetkilerinin belirlenmesi hususunda temel hak ve hürriyetlere ilişkin olanların yalnızca kanunla düzenlenmesi; CBK'lar aracılığıyla da söz konusu görev ve yetkilerin hangi bakanlık tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesi, hukuka uygunluk bakımından daha isabetli bir uygulamayı doğurmaktadır.²³⁶ Bunun

²³⁵ Konuya ilişkin olarak, 1 sayılı CBK'dan bazı örnekler sunulabilmektedir: Kararnamenin İçişleri Bakanlığı'nın görev ve yetkilerini düzenleyen 254. maddesi ile Bakanlığa tanınan; Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasa'da yazılı hak ve hürriyetleri korumak, karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek, suç işlenmesini önlemek gibi görev ve yetkilerin temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması (düzenlenmesi) sonucunu doğuracağı belirtilmektedir. Benzer şekilde; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevlerini düzenleyen 97. maddede Bakanlığa tanınan; yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Bakanlığın görev alanı ile ilgili mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak gibi yetkilerin temel hak ve özgürlükleri sınırlandırıcı (düzenleyici) etkilerinin olması kaçınılmaz olarak yorumlanmaktadır. YASİN, **a.g.m.**, s. 324.

²³⁶ ÖZTÜRK, “**Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Sunumu**”; Bakanlıkların kamu düzeninin korunmasına ilişkin yetkilerinin kapsamına dair, esas ve usulleri belirleyecek bir çerçeve kanun çıkarılması neticesinde, CBK ile teşkilat yapısı belirlenen bakanlıkların kamu düzenini koruma amaçlı görev ve yetkileri kapsamında temel hak ve özgürlüklere getirilecek sınırlamaların kanunî bir dayanağa kavuşturulabileceği de öğretilmektedir. konuya ilişkin sunulan öneriler arasında

yanında, Md. 104/17 uyarınca CBK ile sosyal haklara yönelik sınırlama getirmeksizin düzenleme yapılabilmesi; bu kapsamdaki görev ve yetkilerin CBK düzenlemeleriyle bakanlıklara verilebilmesini mümkün kılmaktadır.

Öte yandan, CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulmasını öngören Md. 123/3, diğer Anayasa maddeleri karşısında oldukça sınırlı bir alanda hüküm ifade etmektedir. Bu kapsamda, kişi hak ve hürriyetlerine temas edecek işlemlerin yapılmasını sağlayacak görev ve yetkilerin de CBK ile düzenlenememesi; bunların ancak kanunla verilebilmesi gerekmektedir.

B. Anayasa Madde 123/3 Hükümü Kapsamında Ofislerin Kamu Tüzel Kişiliği Kazanması

1 sayılı CBK'nın yedinci kısmında düzenlenen 525. madde hükmü ile CB ofisleri kurulmuş olup AY Md. 123/3 doğrultusunda ofislere kamu tüzel kişiliği tanınmıştır.²³⁷

Esasen, yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasıyla, en büyük kamu tüzel kişisi olan devlet tüzel kişiliği dışında birden fazla kamu tüzel kişiliği ortaya çıkmaktadır.²³⁸ İdare içinde kamu tüzel kişiliği olan birimler, idarenin “*asli ve yoğun*” sùjeleri olarak kendini göstermektedir.²³⁹ Kamu tüzel kişilikleri, kamu yararı amacı taşımakta ve kamu

yer almaktadır. YASİN, “**Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri**”, s. 325.

²³⁷ 1 sayılı CBK Md. 525/1: “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bu kısımda; verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur.*”

²³⁸ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 77.

²³⁹ BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 326, Ankara 1970/1972, s. 198. Bunun yanı sıra kamu tüzel kişiliği olmayan ancak devlet tüzel kişiliği yahut bir kamu tüzel kişiliği kapsamındaki organ ve makamlar da kamu hukukuna tabi görev ve yetkileri ile idare hukuku sùjesi olarak kabul edilmektedir. TAN/ BAYAZIT, **İdare Hukuku**, s. 102. BALTA, sözünü ettiğimiz idare hukuku sùje grubuna yönelik, “*organ sùjeliği*” ifadesinin kullanılmasının daha

hizmeti niteliğindeki faaliyetleri yürütmektedir.²⁴⁰ Bu kapsamda kamu yetki ve ayrıcalıklarından yararlanmaktadır.²⁴¹

Ofislerin kuruluş bakımından ancak Md. 123/3 kapsamında ele alınabileceği düşünülmektedir. Nitekim, “*A. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının Anayasal Dayanağı*” başlığı altında ifade edildiği gibi kamu tüzel kişiliğini haiz bağlı kuruluşların Md. 106/11 kapsamında düzenlenmesi mümkün değildir. Çünkü Anayasa hükmünden böyle bir sonuca ulaşmak veya bu hüküm bağlamında bağlı kuruluşlar bakımından evleviyet ilişkisi kurmak pek olası görünmemektedir. CB teşkilatı bağlamında kurulan evleviyet ilişkisinin en önemli nedeni, CB teşkilatının büyük bir kısmını bakanlıkların oluşturmasıdır. Yani bir bütünün (CB teşkilatının), önemli bir kısmı (bakanlıklar) CBK ile düzenlenirken CBK ile düzenlenen kısmı da içeren yapının (CB teşkilatının), kanunla düzenlenmesi tutarlı bulunmayabilir. Fakat CB yahut bakanlıkların bağlı kuruluşları; mevcut bir yapının (CB ya da bakanlıkların), ilave parçaları olarak görülmektedir. Bu açıdan da bağlı kuruluşlar ancak Md. 123/3 kapsamında kanunla yahut CBK ile kurulabilecek ve CB teşkilatı bağlamında kurulan evleviyet ilişkisi, bağlı kamu tüzel kişilikleri bakımından uygulanamayacaktır.

Kamu tüzel kişiliğinin CBK ile kurulması (Md. 123/3) konusunda, bir üst başlıkta yer verdiğimiz görüş ve düşünceler perspektifinden ofislere bakacak olursak; ofislerin, CBK ile kurulmasının yanı sıra teşkilat düzenlemelerinden görev ve yetkilerine kadar birçok konunun da doğrudan CBK hükümleri ile düzenlendiği görülmektedir. Burada,

uygun olacağını belirtmektedir. Ayrıca kamu tüzel kişiliği sùjeliğinin, asli ve yoğun olmasına karşın organ sùjeliğinin, tali ve dar olduğundan bahsetmektedir. BALTA, **İdare Hukuku I**, s. 198, 199.

²⁴⁰ TAN/ BAYAZIT, **İdare Hukuku**, s. 105.

²⁴¹ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 134.

ofislerin yerine getirmekle görevli olduğu vazifelerin birçoğunun danışma hizmeti veya yardımcı hizmet olması ve CB'na bağılı çalışması düşünölen bir yapının kurgulanması gibi nedenlerle, kurulmasının yanı sıra teşkilat düzenlemeleri ile görev ve yetkilerin de CBK ile düzenlenmesi bir ölçüde savunulabilir görünmektedir.

Ancak ofislerin, sadece danışma hizmeti yürütmeyeceğı de atlanmamalıdır. Bu nedenle yerine getirilecek görev ve yetkilerin tayininde, bu kıstasın daha hassas bir biçimde göz önünde tutulmasıyla icrai niteliğı olan işlemlerin kanunla düzenlenmesi daha uygun olacaktır.

Diğer taraftan kendisine bağılı çalışması beklenen bir kurumun teşkilatlanması konusunda, Cumhurbaşkanı tarafından teşkilat düzenlemelerinin bir ölçüde yapılabilir olması lüzumludur. Her ne kadar tarafımızca, bir kamu kurumunun CBK ile kurulmasının ardından kanunlarla gerekli düzenlemelerin yapılması suretiyle görev ve yetkilerin tanınması beklenmekte ise de danışma ve yardımcı hizmetler konusunda böyle bir zorunluluğun olmadığı düşünölmektedir. Bu itibarla, söz konusu kurumun CBK ile yapılacak düzenlemeler kapsamında danışma niteliğı olan hizmetleri yüklenebilir olması ve onları yerine getirebilecek şekilde bir teşkilata sahip bulunması beklenmektedir. Bu nedenle, teşkilatlanmaya yönelik düzenlemelerin de bir ölçüde kurulmanın ardı sıra CBK ile yapılabilir olması zorunludur.

Aksi kabul edilirse, kanuni düzenlemelere ilişkin bir sorun yaşanması (düzenlemenin gecikmesi yahut hiç yapılmaması vb. bir durum) halinde, AY Md. 123/3 hükmü gereğı CBK ile kurulma konusu, tuhaf bir düzenlemeye dönüşebilecektir. Şöyle ki CBK ile kurulacak bir kamu tüzel kişiliğın teşkilatına ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılamayacağı düşünöldüğünde, CBK ile danışma hizmetlerinin verilmesi de pek bir anlam ifade etmeyecektir. Bu kapsamda kamu tüzel kişiliğın CBK ile kurulmasının

ardından teşkilatın da yine CBK ile düzenlenebilir olması gerekmektedir. Böylece Anayasa'da kamu tüzel kişiliğin kurulması konusunda Cumhurbaşkanına tanınan CBK çıkarma yetkisi, işlevsel ve anlamlı bir zemine oturabilecektir.

Bu itibarla, teşkilat yapısının CBK ile düzenlenmesinde bir aykırılık görmemekteyiz ancak tüm görev ve yetkilerin bunların niteliği dikkate alınmaksızın CBK ile düzenlenmesi konusunun, kanunilik ilkesi karşısında isabetli olmadığı kanaatini taşımaktayız.

Diğer taraftan, ofislerin bütçe ve personeline ilişkin hükümlerin önemli ölçüde, 5523 sayılı Kanun hükümleri ile de düzenlendiği görülmekte olup kanunla düzenlenmesi bakımından isabetli olduğu düşünülmektedir.²⁴²

Bununla birlikte Kararname'ye göre, ofis kadroları Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenecektir (Md. 532). AYM, eski bir içtihadı uyarınca kadro ihdasını, kurumun kuruluşuna ilişkin bir hukuki durum olarak ele almaktaydı.²⁴³ AYM yakın tarihli kararında, bu içtihadını sürdürmekte ve diğer anayasal hükümlerin yeni hükümet sistemi içinde taşımış olduğu anlamı dikkate almaksızın kurma yetkisinin kadro ihdasını zorunlu kıldığına hükmetmektedir.²⁴⁴ Halbuki söz konusu içtihadın ilk kabul edildiği dönemde ve sonrasında uzun bir süre boyunca idarenin asli yetki kullanarak kamu tüzel kişiliği kurma hakkı bulunmamaktaydı. Bahse konu dönem kapsamında kamu tüzel kişiliği kurmanın kadroyu içereceği önermesinin, Md. 123/3 hükmü bağlamında yetki kaynağının yasama organı olması nedeniyle herhangi bir tartışmayı doğurmayacağı açıktır. Ancak son Anayasa değişiklikleri itibarıyla Md. 123/1 karşısında Md. 123/3 hükmünün geniş bir

²⁴² Personel ve bütçeye dair hükümler, aşağıdaki bölüm başlıkları altında ayrıca incelenecektir.

²⁴³ AYM, E.1965/32, K.1966/3, 4/2/1966, R.G., T. 8/6/1966, S. 12317.

²⁴⁴ AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, R.G., T. 9/11/2020, S. 31299, par. 27.

yetki alanı tanınmak suretiyle yorumlanması mümkün olmadığından önceki sistemin geçerli olduğu dönemde kabul edilen içtihadın yeni sistemle gelen anayasal hükümler sonrası geçerliliğini sürdüremeyeceği ve bu nedenle AYM'nin bu kararının yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.

Ofislerin kuruluşunda da AYM'nin kadro konusundaki içtihadı doğrultusunda bir düzenlemenin yapıldığı söylenebilmektedir. Ancak, personel ve bütçe düzenlemelerine benzer şekilde, kanunlara atıfta bulunulmasının yahut doğrudan kanunla düzenlenmesinin, hukuka uygunluk bakımından daha isabetli bir durum yaratacağı yorumlanmaktadır.

Keza daha önce de bahsedildiği üzere, AY Md. 123/3'te yalnızca kamu tüzel kişiliğinin kurulmasına ilişkin bir yetki verilmekte ve bu yetki Md. 123/1 karşısında istisnai bir nitelik taşımakta olup dar anlamda bir teşkilatlanmayı içermektedir. Bununla birlikte kadro ve pozisyonların oluşturulmasının, doğrudan bütçe hakkına ilişkin olduğu dikkate alındığında ve kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince bu hakkın yalnızca yasama organı tarafından kullanılabilmesi düşünüldüğünde, CBK ile getirilen kuralın hukuka uygunluğundan bahsetmek pek mümkün görünmemektedir.²⁴⁵ Nitekim Md. 123/3 hükmü değiştirilmeden önce idari işlemle kurulan kamu tüzel kişilerinde, sadece kurulma ile yetinildiği; teşkilat düzeni, görev ve yetkilerinin düzenlenmediği, bu konularda kanun – KHK'lara tabiiyet arz ettiği ifade edilmekte olup *“kurmak, beraberinde bazı zorunlulukları getirir”* önermesinin isabetli olmadığı dile getirilmektedir.²⁴⁶

²⁴⁵ AYM, E.2018/119 kararında M. Emin KUZ tarafından yazılan karşı oy görüşü.

²⁴⁶ AYM, E.2018/119 kararında M. Emin KUZ tarafından yazılan karşı oy görüşü.

Kadro ihdası konusunda üzerinde durulması gereken bir diğer husus, ofis kadrolarının CBK ile değil de Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenecek olmasıdır. Burada kadro ihdasının idarenin kanuniliği ilkesi kapsamı dışında kabul edilmesi halinde dahi ofis kadrolarının Cumhurbaşkanı kararı ile oluşturulmasına dair düzenlemenin hukuki bakımdan sorun oluşturmaya devam edeceği muhakkaktır. Anayasa’da kanunla değil de CBK ile düzenleneceği öngörülen alanlarda, alt düzenleyici işlemlere yetki verilmesi durumunda, bu yetkilendirmenin temel ilkeler belirlenmeden yapılamayacağına altını çizen AYM, durumu şu şekilde değerlendirmektedir: *“CBK’nın temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden idareye düzenleme yetkisi vermemesi, sınırsız ve belirsiz bir alanı idarenin düzenlemesine bırakmaması, diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanı’nın CBK ile düzenlemesi gereken konulardaki bu yetkisini devretmemesi gerekir. Bununla birlikte yürütme organının CBK çıkarmaya yetkili olduğu konuya ilişkin her türlü ayrıntıyı CBK ile düzenlemesi ve bu düzenlemelerin gereğini bizzat yerine getirmesi gerekli olmayıp CBK ile konuya ilişkin temel kuralları belirledikten ve genel çerçeveyi çizdikten sonra bu çerçevenin içinde kalan hususları, düzenleyici nitelikteki diğer işlemlerle belirlemesi ve bu düzenlemeler kapsamında yerine getirilmesi gerekli tasarrufları da ilgili idareye bırakması mümkündür.”*²⁴⁷ Bu bağlamda düzenlemeye bakıldığında kadro ihdasına ilişkin olarak doğrudan Cumhurbaşkanı kararı ile düzenleme imkanının getirilmesinde, hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, ofislere ilişkin karar mekanizmaları, bütçe ve personel konuları hakkındaki bilgilere, sonraki başlıklarda yer verileceğinden bu başlık içinde yalnızca ofislerin kuruluşuna ilişkin bazı hükümlere yer verilmektedir.

²⁴⁷ AYM, E.2019/71, K.2020/82, 30/12/2020, R.G., T. 24/2/2021, S. 31405, par. 46.

Kararname hükmü uyarınca, ofislerde lüzum görülmesi halinde yurt içinde ve yurt dışında çalışma bürosu açılabilir (Md. 525/2). Diğer taraftan ofis başkanlıklarının ilgili CBK doğrultusunda yurt dışı teşkilatı kurabileceği düzenlenmektedir (Md. 535). AY Md. 123/3 kapsamında CBK ile kurulan bir kurumun, anılan madde gereği sadece kurulması gerekmekte iken AYM kararında yukarıda bahsedildiği üzere kurulma ifadesinin geniş bir anlamda kabul edildiğini, bunun kapsamına teşkilat düzenlemelerinin de dahil edildiğini dile getirmiştik.²⁴⁸ Bununla birlikte AYM, yurt dışı teşkilatının kurulmasını da teşkilat düzenlemeleri kapsamında görerek CBK ile düzenlenmesinde herhangi bir sakınca görmemektedir.²⁴⁹ Nitekim kurmanın teşkilatlanmayı gerektirdiği kadar, teşkilatlanmanın da yurt dışında teşkilatlanmayı gerektirdiğini söylemek mümkün görülebilmektedir. Keza, CBK ile kamu tüzel kişilerine tanınması mümkün görülen istisari hizmetlerden beklenen faydanın, azami düzeyde ortaya çıkabilmesi adına, uluslararası alanda da çalışmaların yapılabilmesi mümkün olmalıdır.

Bununla birlikte ofislerin; görev alanına ilişkin olarak sivil toplum kuruluşları ve tüm kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyon ve iş birliği sağlamak, bu konuda gerektiğinde toplantılar yapmak ve uluslararası alanda yapılan çalışmalara katılmak suretiyle ülkemizi temsil etmek şeklinde bir dizi sorumluluğu düzenlenmektedir (Md. 528/5-7). Ofislerin yürüteceği hizmetler bakımından bu yetkilerin de anlaşılabilir olduğu düşünülmektedir.

Öte taraftan, Kuruluş kararnamesi dikkate alındığında ofislerin, CB teşkilatı kapsamı içinde kurulduğu dikkat çekmektedir. CB teşkilatı devlet tüzel kişiliği şemsiyesi

²⁴⁸ AYM, E.2018/119, par. 27.

²⁴⁹ AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, R.G., T. 4/12/2020, S. 31324, par. 21.

altında bulunmaktadır. Bu çerçevede kamu tüzel kişiliği bulunan ofislerin, devlet tüzel kişiliği altındaki CB teşkilatı içinde yer alma durumu öğretide sorgulanmaktadır.²⁵⁰

Ofisler; CB teşkilatı içinde, genel olarak yardımcı hizmet yürüten bağlı bir kuruluş olmaktan ibaret bir bütün içinde düşünüldüğünde pek bir sorun yaşanmamaktadır. Ancak kamu tüzel kişiliği tanınması ile birlikte, konu boyut değiştirmekte ve tartışmalar ortaya çıkmaktadır. Konuya ilişkin olarak kanaatimizi beyan edecek olursak; kamu tüzel kişiliğinin, ofislerin yerine getireceği görevler bakımından birtakım kolaylıkların sağlanması amacıyla sınırlı bir özerklik tanınmak suretiyle verildiğini söyleyebiliriz.

Burada ofisler için sınırlı bir özerkliğin var olduğundan bahsetmekteyiz çünkü Cumhurbaşkanı ile ofisler arasında bulunan sıkı ilişkiye rağmen ofislerin; kamu tüzel kişiliğinin bulunduğu²⁵¹ ve bu bağlamda yerine getireceği görevler itibarıyla idari bir yapılanmaya sahip olduğu ve ayrıca kendisine ait personel ile bütçesinin bulunduğu görülmektedir. Bu kapsamda özerkliğin hiçbir şekilde bulunmadığını söylemenin zorlama bir tespit olacağı düşünüldüğünden sınırlı da olsa bir özerkliğin mevcudiyetini kabul etmek daha doğru olacaktır.

Bir sonraki başlık altında inceleyeceğimiz düzenlemelerde (özellikle ofislerin emir-talimat almasına ilişkin madde hükmünde) daha açık bir biçimde görüleceği üzere, ofislerin sahip olduğu kamu tüzel kişiliğinin getireceği özerklik, ofisler için sadece

²⁵⁰ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 368.

²⁵¹ Klasik idare hukuku teorisinde kamu tüzel kişiliği bulunan kuruluşların, merkezi idarenin hiyerarşisine yani doğrudan etkisi altına girmesinin mümkün olmadığı belirtilmektedir. Ancak idari teşkilata ilişkin yeni hukuk normları (CBK'lar) ile kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın; bazı idari işlemlerde ve idari 'formalitelere' pratik katkılar sağlayacak 'salt şekli' avantajlardan ibaret, merkezi idare karşısında asgari de olsa bir idari özerklik göstermekten uzak bir niteliğe büründüğü ifade edilmektedir. Bu nedenle kamu tüzel kişiliği kavramının içinin boşaltıldığı dile getirilmektedir. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 143.

yürütülen görevlerde bürokratik engellerden sıyrılmayı sağlayacak ve kendine ait bütçe ve personel ile görevlerin yerine getirilmesinde sürat kazandıracak birkaç faydadan ibarettir.

Sonuç itibarıyla, kamu tüzel kişiliği bağlamında asıl problemin, kamu tüzel kişiliği kurulmasının geniş bir anlamda ele alınmasından kaynaklı olduğu düşünülmektedir. Sadece kurulma ve sınırlı bir teşkilat yapısından ibaret bir biçimde, istisari nitelikteki görevlerin CBK ile verilebilmesi ve bu itibarla ofislerin CB teşkilatı içinde yer alması; sınırlı bir özerklik içeren kamu tüzel kişiliği bakımından herhangi bir sakınca doğurmayacaktır. Bu kapsamda, ofislere kazandırılan kamu tüzel kişiliği ile asli ve yoğun süjelik vasfının tali ve dar bir süjelige tercih edildiği ve bu itibarla ofislerin yürüteceği hizmetler bakımından bunun sağlayacağı faydaların göz önünde tutulmasıyla kamu yararına dönük idari alan içinde bir düzenlemenin söz konusu olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

II. OFİSLERİN İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞE SAHİP OLMASI

Mezkûr Kararnamenin 525. maddesi uyarınca ofislerin, kamu tüzel kişiliğinin yanı sıra idari ve mali özerkliğe de sahip olduğu düzenlenmektedir. Bu kapsamda sahip olunan idari ve mali özerklik ve buna ilişkin getirilen düzenlemeler ayrı başlıklar altında incelenmektedir.

A. İdari Özerklik

İdari özerklik daha çok bir yerinden yönetim kuruluşunun, idari teşkilatına ilişkin bir kavram olarak ortaya çıkmakta olup özellikle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi hususunda kendini göstermektedir. Bu kapsamda ilgili kurumun hizmetlerini yerine getirirken, kanunların tanıdığı yetkileri serbestçe kullanabilmesi olarak ifade

edilmektedir.²⁵² Diğer bir deyişle belli alanlarda/konularda belli oranlarda sahip olunan hareket serbestisi olarak tanımlanmaktadır.²⁵³ İdari özerkliğin, anayasal temelini Md. 123'ün ikinci fıkrasındaki, “*yerinden yönetim esası*” ifadesinde bulduğu söylenmektedir.²⁵⁴

1 sayılı CBK'nın ofisler hakkındaki hükümleri kapsamında ofislerin başında en üst amiri olarak birer başkan bulunmakta ve başkanlar; Cumhurbaşkanınca belirlenen amaç ve politikalara uygun bir şekilde ofisleri idare etmekle görevli ve bu bakımdan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Md. 528/1-2). Ayrıca tüm yönetici kadrosu yerine getireceği görevlerde, Cumhurbaşkanınca verilecek emir ve talimatlar ile sıralı yöneticileri tarafından verilecek emir ve talimatlar doğrultusunda hareket etmekle yükümlüdür (Md. 533/1).

Ofislerin; karar mekanizmaları göz önüne alındığında doğrudan CB bünyesinde görevli birimler gibi Cumhurbaşkanının amaç ve politikalarına uygun bir şekilde emir ve talimatları doğrultusunda görev ifa edecekleri anlaşılmaktadır. Buradaki düzenlemeler dikkate alındığında ofislerin, Cumhurbaşkanı ile çok sıkı bir ilişki içinde olduğu ve bu bağlamda yerine getireceği görevlerde serbest hareket etme kabiliyetinin çok sınırlı kaldığı söylenebilmektedir.

Diğer yandan, 1 sayılı CBK'nın 531. maddesine göre, ofisler görev alanıyla ilgili çalışmalarda ihtiyaç duyacağı bilgi ve belgeyi, kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebilecektir. 5523 sayılı Kanun'da yer alan benzer bir maddeyle bu hükme ilaveten bilgi istenen kamu kurum ve kuruluşlar, talebe cevap vermek ve gereken kolaylığı

²⁵² YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 41.

²⁵³ AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 154.

²⁵⁴ YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 41.

sağlamakla yükümlü kılınmıştır.²⁵⁵ Kararnamenin bir diğer hükmünde ofis başkanlığınca; görev, yetki ve sorumluluk alanına ilişkin hususlarda idari düzenlemelerin yapılabileceği dile getirilmektedir (Md. 534). Söz konusu bu iki hüküm bir arada değerlendirildiğinde ofislere tanınan idari özerkliği teyit eden düzenlemeler olarak ele alınabilmektedir.²⁵⁶ Ayrıca ofislerin istediği bilgi ve belgeyi kamu kurumlarından isteyebilmesi, ofislere yeni sistemde önemli görevler verildiğinin işareti olarak değerlendirilmektedir.²⁵⁷

Ofis başkanlıklarının, görevlerine ilişkin olarak ulusal (araştırma, proje vs.) ve Uluslararası (toplantılar vs.) çalışmalar yapabilmesi de ofislerin idari özerkliğine işaret eden bir diğer düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır (Md. 538/8).

Bu hükümler bir arada değerlendirildiğinde, ofislerin belirli bir teşkilat yapısına sahip olduğu ve yerine getireceği bazı görevlere ilişkin olarak ofislere önemli yetkilerin tanındığı anlaşılmaktadır. Ancak bununla birlikte ofisler, Cumhurbaşkanının genel politikaları doğrultusunda emir ve talimatlarına uygun bir şekilde görevlerini yürütmektedir. Bu kapsamda ofislerin idari özerkliği için şunlar söylenebilir: Sahip olduğu bir idari teşkilatın varlığı (yurt içinde ve yurt dışında teşkilatlanması), idari

²⁵⁵ 1 sayılı CBK Md. 531: “Ofisler, görev alanlarıyla ilgili araştırma ve inceleme ve diğer çalışmaları yapabilmek için gerekli olan bilgi ve belgeyi kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebilir. Ofisin her türlü personeli, bu yoldan sağlanan bilgilerden sır mahiyetinde olanları açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamaz.” Konuya ilişkin benzer ve daha kapsamlı bir hüküm 5523 sayılı Kanun’un 12. maddesinde düzenlenmektedir. Madde metni şu şekildedir: “(1) Ofis, araştırma ve inceleme konuları için bu Kanun kapsamında görevleri ile ilgili gerekli gördüğü her türlü bilgiyi kamu kurum ve kuruluşlarından istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenen kamu kurum ve kuruluşları, söz konusu isteğe cevap vermek ve gereken kolaylığı göstermekle yükümlüdürler. Ofisin her türlü personeli, bu yoldan sağlanan bilgilerden sır mahiyetinde olanları açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamaz.”

²⁵⁶ ÜSTÜN, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, s. 33.

²⁵⁷ OCAK Kasım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, 2019, s. 169.

düzenlemeler yapabilmesi, yüklenilen bazı görevler itibarıyla kendiliğinden hareket edebilme kabiliyetinin olması (ulusal ve uluslararası toplantılar yapabilmesi ile diğer kurumlardan bilgi ve belge isteyebilmesi) gibi nedenlerle, inkâr edilemez bir idari özerkliğin söz konusu olduğu söylenebilir. Diğer taraftan, emir -talimat alması ve bağlı birim olarak görevlerini sürdürmesi gibi nedenlerle Cumhurbaşkanı ile sıkı bir ilişki içinde bulunduğu anlaşılabilir. Bu durumda, ofislerin özerklik derecesini ortaya koyduğu düşünülmekte olup ofislere çok sınırlı bir özerklik tanındığını göstermektedir.

Ayrıca burada ofisler tarafından yerine getirilecek hizmetlerin niteliğinin de göz ardı edilmemesi gerekmektedir. İcrai kararları oldukça sınırlı olan ofisler, genel olarak bilgi toplamak, sunmak, raporlamak gibi görevleri itibarıyla esasen merkezi yönetim tarafından bir etkinin çok da beklenmeyeceği yahut anlamsız olacağı görevler yüklenmektedir. Bunlar dışındaki icrai işlemleri ise bu görevler ile bağlantılı olup daha çok ilgili ofisin görev yaptığı alana ilişkin merkezi idare tarafından gerçekleştirilmesi beklenen hizmetler olarak yahut bu hizmetlere katkı sağlayacak faaliyetler olarak kendini göstermektedir. Bu açıklamaların da ofislere sınırlı bir özerklik alanı tanındığına dair bir dayanak olarak yorumlanabileceği düşünülmektedir.

B. Mali Özerklik

Mali özerklik, idari özerklik ile bağlantılı bir kavram olup onun tamamlayıcısı olarak görülmekle birlikte idari özerklik çerçevesinde yerine getirilecek kamu hizmetleri için ilgili kuruluşun, kendine ait mali kaynaklara sahip olması ve bunlar üzerinde serbestçe hareket edebilmesi anlamında kullanılmaktadır.²⁵⁸ Burada kaynakların ilgili

²⁵⁸ AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 154.

mevzuat çerçevesinde serbestçe (özellikle merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın) kullanılabilmesi özerklik derecesi bakımından da önem taşımaktadır.

Ofis bütçesinin, ofis başkanı tarafından hazırlanacağı ve Cumhurbaşkanınca belirlenen amaç, politika, strateji, hedef ve ölçütler istikametinde uygulamasının yürütüleceği ve bu durumun raporlanacağı düzenlenmektedir (Md. 528/3).

Ofislerin bütçe kaynakları, Kararnamenin 530. maddesinde düzenlenmekte olup kaynaklar arasında yer alan esas kalem, genel bütçeden CB bütçesine eklenecek olan ödenek olarak kendini göstermektedir. Bununla birlikte ofis bütçesine dair usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca yapılacak yönetmelikle düzenlenmektedir.²⁵⁹ Ayrıca 5523 sayılı Kanun'un 9. maddesi de mezkûr kararnamenin 530. maddesiyle aynı hükmü içermektedir.

²⁵⁹ 1 sayılı CBK Md. 530: “(1) Ofisin bütçesi aşağıdaki kaynaklardan oluşur:

- a) Genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenek,
 - b) Ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler,
 - c) Gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlar.
- (2) Ofislerin bütçelerinin gelir, gider ve muhasebesine ve denetimine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.” Diğer taraftan 5523 sayılı Kanun’da da benzer bir hüküm bulunmakla ve birinci fıkra metnini aynen içermekle birlikte diğer fıkralar şu şekildedir:
- “(2) Ofis bütçesinin gelir, gider ve muhasebesine ilişkin usûl ve esaslar ile Ofis hizmetlerinden ücret karşılığı sağlanacak olanların bağlı olacağı esaslar, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Ajansın hesap yılı malî yıldır. Ajans her hesap yılından en az altı ay önce gelecek yıl içinde yapacağı işlerin programına ve masraflarına karşılık olmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesinden ödenmesini talep ettiği tutarı Cumhurbaşkanına bildirir.
- (3) Ofis gelirlerinin, giderlerini karşılaması esastır. Ofis gelirleri, Başkan tarafından uygun görülen bankalarda açılacak hesaplarda tutulur. Bu gelirlerden hesap yılı sonuna kadar harcanmayan paralar bütçe ile ilgili birime bildirildikten sonra Ofisin ertesi yıl gelir hesabına aktarılır. Ofisin giderleri Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan bütçeden karşılanır.
- (4) Ofisin malî işlemleri, Sayıştayın denetimine tabidir. Sayıştayın denetime ilişkin raporu Cumhurbaşkanlığına ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.”

Bahse konu 530. maddede her ne kadar CB'na ilişkin düzenlemeler dikkat çekse de söz konusu hüküm ofislerin özel bütçeli olmasından hareketle düzenlenmektedir. Personele ilişkin düzenlemeleri içeren Kararnamenin 529. maddesinde²⁶⁰ yer alan düzenleme ile de ofislerin özel bütçeli olduğu teyit edilmektedir.²⁶¹

Ofis başkanlıkları, görevlerine ilişkin olarak ulusal (araştırma, proje vs.) ve uluslararası (toplantılar vs.) çalışmalarıyla ilgili her türlü mal ve hizmet alımı gerçekleştirebilmekte ve bu kapsamda bahse konu işleri yerli ve yabancı kişilere (sözleşme veya pazarlık suretiyle) yaptırabilmektedir (Md. 528/8). Ayrıca söz konusu faaliyetlerde görev alacak kamu görevlilerine ve hizmetinden yararlanılacak diğer kişilere yapılacak ödemeler, Başkanlık bütçesinden karşılanmaktadır (Md. 528/9).

Söz konusu hükümler ve değerlendirmeler birlikte ele alındığında; ofislerin, genel bütçeden ayrı olarak kendine has özel bir bütçeye sahip olduğu ve ofislere bütçe üzerinde, belli bir ölçüde tasarruf edebilme yetkisi tanındığı mevzuat düzenlemelerinden ulaşılan sonuçlar arasında yer almaktadır.

Bununla birlikte mali özerkliğe ve unsurlarına yönelik Anayasa'da açık bir düzenlemenin yer almadığı ve bunun yanında kanunlarda da her duruma uygun, genel ve tek tip bir özerklik tanımlamasının bulunmadığı²⁶² dikkate alındığında ofislerin; sahip

²⁶⁰ 1 sayılı CBK Md. 529/1: "Ofislerde, 21/6/2006 tarihli ve 5523 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi hükümlerine göre personel istihdam edilir. Ayrıca ilgisine göre 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 25 inci ve ek 26 ncı maddesine göre geçici veya sözleşmeli olarak personel istihdam edilebilir. Bu suretle çalıştırılacakların sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanınca tespit edilir."

²⁶¹ ÜSTÜN, "Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri", s. 32.

²⁶² AYM, kamu kurumlarının mali özerklik unsurlarına yönelik şu değerlendirmeleri yapmaktadır: "Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının mali özerkliklerinin unsurları konusunda Anayasa'da açık bir kural yer

olunan bütçe ve üzerindeki tasarruf yetkileri itibarıyla kısmi de olsa mali bakımdan özerk bir yapıda oluşturulduğu söylenebilmektedir.

III. OFİSLERDE GÖREV YAPACAK PERSONELE DAİR DÜZENLEMELER

Mezkûr kararnamenin 529. maddesi gereğince ofislerde istihdam edilecek personel, 21/6/2006 tarihli ve 5523 sayılı Kanun'un 10. maddesinde yer alan hükümler uyarınca istihdam edilmektedir. Ayrıca madde metninde "...ilgisine göre 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 25 inci ve ek 26 ncı maddesine göre geçici veya sözleşmeli olarak..." personel istihdam edilebileceği ve bu yolla çalıştırılacakların sözleşme kapsamı ile ödeme miktarlarının, Cumhurbaşkanınca tespit edileceği düzenlenmektedir.²⁶³

5523 sayılı Kanun'un 10. Maddesinde ofis hizmetlerinin, iş mevzuatı uyarınca istihdam edilecek personel aracılığıyla yürütüleceği ve ofis personeline ilişkin tüm

almadığı gibi ilgili kanunlarda da her duruma uyan genel ve tek bir özerklik tanımlaması da bulunmamaktadır.” **AYM**, E.2018/7, K.2018/80, 5/7/2018, R.G., T. 6/10/2018, S. 30557, par. 45, 46.

²⁶³ 1 sayılı CBK Md. 529: “(1) Ofislerde, 21/6/2006 tarihli ve 5523 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi hükümlerine göre personel istihdam edilir. Ayrıca ilgisine göre 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 25 inci ve ek 26 ncı maddesine göre geçici veya sözleşmeli olarak personel istihdam edilebilir. Bu suretle çalıştırılacakların sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanınca tespit edilir.

(2) Uzman personel, en az dört yıllık eğitim veren yükseköğretim kurumlarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmuş adaylar arasından istihdam edilir.

(3) Özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, hizmetin özelliği veya devamlılığı gözetilerek vekâlet, istisna veya hizmet akdi bir yıl veya bir yıldan uzun süreyle, yerli ve yabancı danışman ve uzmanlar istihdam edilebilir.

(4) Personelin istihdamı ile başkan ve diğer personelin görevlerinin ifası sırasında yaptıkları faaliyet giderlerinin hangilerinin Ofis bütçesinden karşılanabileceğine dair usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.

(5) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen nitelikleri haiz bir iç denetçi istihdam edilebilir.”

ihtilafların iş mahkemelerinde görüleceği zikredilmektedir. Aynı madde hükmünde ayrıca başka kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin ofislere geçişinin nasıl olacağına ve hukuki sonuçlarına dair bazı hususlara da yer verilmektedir. Öte yandan bahse konu madde hükmünde, Başkan ve sair personelin mali haklarının üst sınırının Cumhurbaşkanınca belirleneceği düzenlenmektedir. Söz konusu maddenin diğer hükümleri ise yukarıda da yer verilen kararnamenin 529. madde hükmünün, son üç fıkrasıyla büyük oranda örtüşmektedir.²⁶⁴

²⁶⁴ 5523 sayılı Kanun Md. 10: “(1) Ofis hizmetleri, (...) iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütülür. (Mülga ikinci cümle: 2/7/2018 - KHK/703/126 md.)

(2) (Mülga: 2/7/2018 - KHK/703/126 md.)

(3) Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, mevzuatta belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile Ofiste (...) (...) (...) istihdam edilebilir. Bunların kurumlarıyla olan ilişkileri iş akdinin yapılmasıyla son bulur. Bunlara verilecek ücret ile diğer malî ve sosyal haklar yapılacak iş akdi ile belirlenir. Bu şekilde istihdam edilenler, Ofisteki görevleri sona erdiğinde, öğrenim durumları, hizmet yılı ve unvanları dikkate alınarak önceki kurumlarında kariyerlerine veya durumlarına uygun boş bir kadro veya pozisyona en geç üç ay içinde atanırlar ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın en geç bir ay içerisinde göreve başlatılırlar. Ancak, bu kişilerin atanmalarında, önceki kurumlarındaki idarî unvanlar dikkate alınmaz. Bu fıkra uyarınca önceki kurumlarına dönen kişilerin Ofiste geçen hizmetleri kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinde değerlendirilir. Bu durumda kıdem tazminatları ödenmez ve bu süreler emeklilik ikramiyesinin hesabında dikkate alınır. (Mülga son cümle: 2/7/2018 - KHK/703/126 md.)(7)

(4) (Mülga: 2/7/2018 - KHK/703/126 md.)

(5) (Mülga: 2/7/2018 - KHK/703/126 md.)

(6) Başkan ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî haklarının üst sınırı Cumhurbaşkanınca tarafından belirlenir.

(7) Ofis personeline ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür.

(8) Ofisin, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerinde vekâlet, istisna veya hizmet akdi ile yerli ve yabancı danışman ve uzmanlar istihdam edilebilir.

(9) Başkan ve diğer personelin, görevlerinin ifası sırasında yaptıkları masrafların hangilerinin Ofis bütçesinden karşılanabileceğine dair usûl ve esaslar yönetmelikle belirlenir.

(10) Başkan, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen nitelikleri haiz bir iç denetçi atar.”

Söz konusu düzenleme kapsamında, ofislerde görev yapacak Başkan ve sair personelin mali haklarının üst sınırı ile geçici veya sözleşmeli olarak istihdam edilecek personelin sözleşme kapsamı ve ödeme miktarları, Cumhurbaşkanınca tespit edilecektir. Burada CBK vurgusu yer almadığından Cumhurbaşkanınca yapılacak düzenleyici işlem, yönetmelik ya da adsız düzenleyici işlem olarak ortaya çıkabilecektir. Burada CBK vurgusu olsaydı dahi kanunla alt düzenleyici işlemlere verilen (türevsel) yetkinin ele alınması gerekecekti. Nitekim tartışmanın odağını, kanun ile idareye tanınan düzenleme yetkisi oluşturmaktadır.

Bu bağlamda Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun bir kararında belirttiği gibi (CBK'lara tanınan asli düzenleme yetkisi dışında tutularak) düzenleyici idari işlemlerin hukuka uygunluğu değerlendirilirken tanınan düzenleme yetkisinin, "*sadece yasa konusu olabilecek alanlara*" müdahale içerecek şekilde kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi gerekmektedir.²⁶⁵

AY Md. 128 ile memurlar ve diğer kamu görevlileri, özlük hakları bakımından yasal güvenceye kavuşturulmaktadır. Bu hüküm bağlamında kanuni düzenleme yetkisi, AYM'nin ifade ettiği şekliyle, düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade etmektedir. Bu niteliği taşıyan bir yasal düzenleme ile sadece uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi konusunda yürütme organına yetki verilmesi mümkündür.²⁶⁶

Ofis personelinin, AY Md. 128 hükmünde düzenlenen memurlar ve diğer kamu görevlileri kapsamında kabul edilip edilemeyeceğine ilişkin belirlenme, konu bakımından

²⁶⁵ Danıştay İDDK, YD İtiraz No: 2009/1042, T. 24/12/2009, aktaran AKBULUT, **Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi**, s. 248.

²⁶⁶ AYM, E.2021/130, K.2022/110, 28/9/2022, R.G., T. 7/11/2022, S. 32016, par. 32.

önem taşımaktadır. Keza bu kapsamdaki personelin nitelikleri, görevleri ve yetkileri ile görevlendirilmesine ilişkin usul ve esaslara dair temel ilkeler ve genel çerçevenin kanunla belirlenmesi gerekecektir. Ofis personelinin bu bağlamda değerlendirilmemesi halinde kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir.²⁶⁷

Burada ofis personelinin, memur statüsünde bulunmadığı açık olduğundan diğer kamu görevlisi olarak kabul edilip edilemeyeceği değerlendirilmelidir. AYM'ye göre *"128. maddede sözü edilen 'diğer kamu görevlileri' kavramı memurlar ve işçiler dışında, kamu hizmetinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerde, kamu hukuku ilişkisiyle çalışanları kapsamaktadır."*²⁶⁸ Danıştay da aynı doğrultuda bir yaklaşım izlemekte olup şu açıklamalara yer vermektedir: *"Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128. Maddesinde geçen 'diğer kamu görevlileri', memurlar ve işçiler dışında kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde idareye kamu hukuku ilişkisiyle bağlı olarak çalışanlardır. Bu ilişkinin doğal sonucu, bunlara bütçeden ödeme yapılması, haklarında özel kuralların uygulanmasıdır. Diğer bir anlatımla, sözleşmeli personel, kamu hizmetinin asli ve sürekli bir görevinde memur ve işçiden ayrı, kamu hukuku bağlantısı olan kimsedir."*²⁶⁹

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) Md. 4B'de sözleşmeli personel, *"Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen*

²⁶⁷ AYM, E.2019/40, K.2020/40, 17/7/2020, R.G., T. 9/10/2020, S. 31269, par. 60, 61.

²⁶⁸ AYM, E:1995/11 K:1995/63, 13/12/1995, R.G., T. 9/10/1996, S. 22782.

²⁶⁹ Danıştay İDDK, YD İtiraz No: 2009/921, T. 4/2/2010, aktaran AKBULUT, a.g.e., s. 142.

pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.” şeklinde tanımlanmıştır. Kanun’da Md. 4B (Ek paragraf: 4/4/2007 - 5620/4 md.)’de ise “Sözleşmeli personel seçiminde uygulanacak sınav ile istisnaları, bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, kullanılacak izinler, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme fesih halleri, pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri yurtdışı teşkilatlarında istihdam edilecek personel için ayrıca olmak üzere Cumhurbaşkanınca belirlenir.” hükmü ile sözleşmeli personele ilişkin olarak Cumhurbaşkanınca yapılacak düzenlemenin kapsamına yer verilmiştir.

Burada Kanun’un idareye verdiği düzenleme yetkisinde, genel çerçeveye dair nasıl bir kriter belirleme yöntemi izlenmiş olduğunu anlamak mümkün değildir. Ayrıca AYM’nin yaklaşımında da aynı çelişkili durumu görmek mümkündür. AYM, RTÜK personeline ödenecek ücret ve sağlanacak mali hakların, alt sınır belirlenmeksizin Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesini Anayasa’ya uygun bulmuştur. Mahkemenin gerekçesinde, bu ücretin alt sınırının kanunla belirlenmesi gerekip gerekmediği tartışılmamış; DMK Md. 4B hükmü ile Bakanlar Kurulu’na (yeni düzenlemelerle Cumhurbaşkanına) verilen yetkiye işaret edilmek suretiyle ilgili düzenleme AY Md. 128’e aykırı bulunmamıştır.²⁷⁰

AYM ve Danıştay kararları, ilgili yasal hükümler ile birlikte değerlendirildiğinde diğer kamu görevlisi; memurlar ve işçiler dışında, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve

²⁷⁰ AYM, E. 2011/44, K. 2012/99, 21.6.2012, R. G., T. 13/3/2013, S. 28586. Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. SEVER, **İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi**, s. 291-295.

sürekli görevleri yerine getiren personel olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada idare ile personel arasında, belli bir sözleşme vasıtasıyla kamu hukuku bağlantısı kurulmaktadır. 5523 sayılı Kanun'da ofis personelinin, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edileceği belirtilmiş olduğundan, diğer kamu görevlileri kavramına dahil edilemeyeceği sonucu kendini göstermektedir. Burada önemli bir diğer husus, doğrudan kanunla düzenlenme yerine bir başka kanuna yani İş Kanunu'na atıfta bulunulmuş olmasıdır.

Kanunla düzenlenme şartının yerine getirilmesi bakımından temel düzenlemelerin, doğrudan ilgili özel kanun ile yapılmasının yanı sıra bu tarz düzenlemeleri içeren genel kanunlara atıf yapılmak suretiyle de yerine getirilebileceği konusunda AKBULUT şu açıklamalara yer vermektedir: *“657 sayılı Kanun kapsamında yer alan bir idareyi kurarken personelini ‘memur’ olarak isimlendiren ya da 657 sayılı Kanun kapsamı dışında kalan bir idareyi kurarken personel konusunda 657 sayılı Kanun’a atıf yapan bir yasa, personel konusunda kanunla kurulmanın gereklerini yerine getirmiş olacaktır. Yine idarelerde görev yapan personele ilişkin temel hususların, istihdam konusunda bir başka genel yasa olan 4857 sayılı İş Kanunu’na atfen düzenlenebilmesi de mümkündür. Buna göre bünyesinde görev yapan personelden bir kısmının idareyle olan ilişkileri, hakları ve yükümlülükleri açısından İş Kanunu’na yollama yapan ya da bu personelini ‘işçi’ olarak nitelendiren bir yasanın, bu personeline ilişkin olarak da kanunla düzenleme koşulunu gerçekleştirdiği söylenebilecektir.”*²⁷¹

Ofisler bakımından konu ele alındığında 5523 sayılı Kanun’un 10. Maddesinde *‘ofis hizmetlerinin, iş mevzuatı uyarınca istihdam edilecek personel aracılığıyla yürütüleceği’* ifadesi yer almakla İş Kanunu’na yapılan atıf ile söz konusu personele

²⁷¹ AKBULUT, **Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi**, s. 226.

ilişkin temel ilkeler ve genel çerçeve bakımından bir ölçüde kanuni dayanağın oluşturulduğu söylenebilmektedir. Ancak ofislerde görev yapacak Başkan ve sair personelin mali haklarının üst sınırı ile geçici veya sözleşmeli olarak istihdam edilecek personelin sözleşme kapsamı ve ödeme miktarlarına ilişkin herhangi bir kriterin belirlenmemiş olması ve bu hususların doğrudan alt düzenleyici işlemlere bırakılması Kanuni idare ilkesine aykırılık teşkil edecektir.

Ayrıca ofisler bakımından her ne kadar danışma²⁷² niteliği ağır basan görevler söz konusu olsa da bu görevlerin de kamu hizmeti kapsamında yerine getirilmesi gerekecektir. Bu kamu hizmeti de ancak ofis ile arasında sözleşme ilişkisi bulunan personel aracılığıyla yürütülecektir. Kanımızca kamu hizmetine ilişkin olması nedeniyle buradaki ilişki, kamu hukuku ilişkisi olarak ortaya çıkacaktır. Burada personele ilişkin temel düzenlemelere dair, İş Kanunu'na herhangi bir atıfta bulunulmamış olması dolayısıyla bahse konu personelin, AY Md. 128 kapsamında değerlendirilmesi gerekecektir. Bu nedenle personelin sözleşme kapsamına ilişkin temel esasların ve personele yapılacak ödemelere dair alt ve üst sınırlar gibi genel çerçeve niteliğindeki düzenlemelerin, kanunla yapılması ya da bu konuda başka bir kanuna atıfta bulunulması gerekmektedir.

Diğer taraftan Hem Kanun'da hem Kararname'de düzenlenen hükümler gereğince; ofislerde, geçici nitelikteki uzmanlık isteyen işlerde, '*vekalet*', '*istisna*' veya '*hizmet akdi*' ile yerli veya yabancı personel istihdam edilebilmektedir. Bu hükmün yanı

²⁷² AYM, Yüksek İstişare Kurulu hakkında vermiş olduğu kararında Kurul'un istişari bir kurul olması nedeniyle üyelerinin kamu görevlisi vasfına sahip olmadığına ve konunun bu yüzden 128/2'deki münhasır kanunilik alanında değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir. Üyelerden Emin KUZ karara bu açıdan muhalif kalmıştır. **AYM**, E.2019/78, K.2020/6, 23/01/2020, R.G., T. 13/5/2020, S. 31126.

sıra “geçici veya sözleşmeli personel istihdamını” mümkün kılan hüküm ile ofis hizmetlerinin “iş mevzuatı²⁷³ uyarınca istihdam edilecek personel” eliyle yürütüleceğine ilişkin düzenleme bir arada değerlendirildiğinde, ofisler bakımından esnek istihdama²⁷⁴ olanak tanınmakta olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Türk kamu yönetiminde işçiler bakımından uygulama çabası içinde olunan esnek istihdam (esnek çalışma biçimleri), kamu idarelerinde etkinlik ve verimliliğin yükseltilebilmesi hedefi doğrultusunda kamu idarelerindeki çalışanlar bakımından da getirilmeye çalışılmaktadır.²⁷⁵ Ofislerde iş mevzuatının esas alınması nedeniyle mevzuat kapsamındaki esnek istihdam modelleri uygulanabilecektir. Bununla birlikte geçici veya sözleşmeli personel istihdamında idare ile çalışan arasındaki ilişki; idare ile memur arasındaki ilişkiye nazaran epey esnek bir hukuki zeminin ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Ayrıca ‘vekalet’ ve ‘istisna’ gibi sözleşmeler kapsamında yerli veya yabancı personel istihdamına imkân veren hüküm ile de esnek istihdamın öne çıktığı söylenebilecektir.

Diğer yandan, Başkan veya personel tarafından görevleri nedeniyle yapılacak masraflardan, hangilerinin ofis bütçesinden karşılanacağına ilişkin usul ve esaslar,

²⁷³ Şimdiye kadar Türk çalışma mevzuatında yer almayan esnek çalışma uygulamalarına ilişkin pek çok düzenlemenin, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu ile beraber mevzuatımıza girmiş olduğu ve bu düzenlemelerin ardından kurumlar açısından da esnek çalışma uygulamalarının söz konusu olabileceği belirtilmektedir. TANER Derya/ AVŞAR NEGİZ Nilüfer, “**Kamu İdarelerinde Esnek Çalışmaya Dair Kavramsal Bir Çerçeve**”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 32, 2018, s. 573, 574.

²⁷⁴ Yeni teknolojilerin ve gelişmiş üretim araçlarının yer aldığı yeni üretim sistemleri sonrasında çalışma hayatında esneklik uygulamalarının (esnek istihdamın) ortaya çıktığı ifade edilmektedir. SEYYAR Ali/ ÖZ Cihan Selek, **İnsan Kaynakları Terimleri Ansiklopedik Sözlük**, Değişim Yayınları, İstanbul 2007, s. 20, aktaran TANER/ AVŞAR NEGİZ, **a.g.m.**, s. 559. Esnek istihdam; çalışmanın yeri, zamanı, niteliği gibi konularda katı ve standart uygulamaların dışına çıkan politikalar veya programlar olarak tanımlanabilmektedir. TANER/ AVŞAR NEGİZ, **a.g.m.**, s. 561.

²⁷⁵ TANER/ AVŞAR NEGİZ, **a.g.m.**, s. 575, 576.

yayımlanacak yönetmelikle belirlenmekte olup bu durumun kanunilik bakımından da sorunlu bir düzenleme olduğu düşünülmektedir. Nitekim yukarıda kanunla düzenlemenin ölçüsüne değinilmiş ve burada bütçenin kullanımına ilişkin öngörülen düzenleme yetkisi, herhangi bir kriter belirlenmeden alt düzenleyici işlemlere bırakılmıştır. Burada alt düzenleyici işlemlere bırakılan düzenleme alanına ilişkin olarak en azından masraflara ilişkin belli başlı bazı kriterlerin belirlenmesi konusunda teknik ihtisas yahut hizmetin gereklerinden kaynaklı bilgi konusundaki yetersizlik gibi gerekçeler kâfi gelmeyecektir. Bu nedenle söz konusu düzenlemenin kanunilik ilkesine uygun olduğundan söz etmek mümkün değildir.

Ofislere dair yer alan düzenlemeler konusunda son olarak, Başkan tarafından 5018 sayılı Kanun kapsamında bir iç denetçi atanacağı hüküm altına alınmaktadır. Diğer taraftan ofis personeli, mesleki anlamda yetiştirilmek ve gelişim sağlamak üzere yurt dışına gönderilebilecektir. Buna ilişkin 657 sayılı Kanun'un ilgili bazı maddeleri kıyasen uygulanacaktır.²⁷⁶

Sonuç itibarıyla personele dair düzenlemeler başlığı altında aktarmış olduğumuz hükümler incelendiğinde; ofis personeline ilişkin düzenlemelerin, kanunilik bakımından

²⁷⁶ 1 sayılı CBK Md. 529/A: “(1) Ofis personeli mesleklerine ait hizmetlerde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak veya staj yapmak üzere yurtdışına gönderilebilir. Bu kapsamda yurtdışına gönderilecek personelin seçilme usul ve şartları, çalışmalarının nasıl izlenip denetleneceği, geri çağrılmalarını gerektirecek haller, mecburi hizmet, masrafların tahsili ile diğer hususlarda 657 sayılı Kanunun 78 inci, 79 uncu, 80 inci ve ek 34 üncü maddeleri ile bunlara dayanılarak yürürlüğe konulan mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır. Ancak, 657 sayılı Kanunun 79 uncu maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında belirtilen oranları geçmemek üzere ödenecek tutarları belirlemeye Başkan yetkilidir.

(2) Başkan tarafından uygun görülmesi halinde personel, Ofis hizmetlerinde kullanacağı yabancı dili daha etkin öğrenmesi için yurtiçi dil eğitim programlarına Ofis hizmetlerini aksatmamak kaydıyla gönderilebilir. Bu durumda Ofis, personelin eğitim amaçlı dil masraflarının %50'si kadarını karşılayabilir.”

birtakım sorunlar ihtiva etmekte olduğu ve bu düzenlemelerle ciddi ölçüde Cumhurbaşkanının etki alanı içinde kalacak bir yapılanmanın hedeflediği anlaşılmaktadır. Ayrıca dikkat çeken bir diğer husus ise getirilen düzenlemelerle ofisler bakımından esnek istihdama olanak tanınmasıdır. Keza bu sayede ofislerin, yerine getireceği görevlerde katı bir personel rejimine karşı korunduğu söylenebilir. Yapısal özellikleri ayırt edilmeksizin idare içindeki bütün birimlerin; kendine ait personelinin bulunduğu ve bunlar üzerinden hizmetler ürettiği düşünöldüğünde, bu bakımdan ofisleri farklı kılan özelliğin esnek istihdam olduğu söylenebilir.

IV. OFİSLERİN İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİNE DAİR GENEL DEĞERLENDİRME

Ofislerin, 1 sayılı CBK ile CB teşkilatı içinde gösterilmesine karşı; bu durum, eleştirilmekte²⁷⁷ ve ofislerin idari teşkilat içindeki yerine dair çeşitli görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Söz konusu bu görüşlerin, daha çok iç içe geçmiş düşüncelerden meydana gelmesi ve bu düşüncelerin yerine göre bir diğer görüşe dayanak oluşturması gibi nedenlerden ötürü, görüşlerin karışmaması adına konunun anlatımında, bahse konu görüşlerden ziyade görüşlere temel oluşturan düşüncelerden yola çıkılmak suretiyle yapılacak bir sınıflandırma üzerinden hareket edilmektedir.

Söz konusu düşüncelerden ilki, ofislerin kamu kurumu olduğudur. Bu duruma yönelik şu açıklamalar yapılmaktadır: Ofislerin 1 sayılı CBK'nın açık hükmü gereği kamu tüzel kişiliğine sahip olması ve CB teşkilatının (merkezi idarenin), devlet tüzel kişiliği çatısı altında bulunması gibi nedenlerle ofisler; devlet tüzel kişiliği dışında yani

²⁷⁷ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 368.

CB teşkilatı dışında bir yerde konumlandırılmalıdır.²⁷⁸ Ofislerin; yerinden yönetim idareleri içinde, mahalli idareler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları arasında kabulünün mümkün olmaması nedeniyle fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları) arasında kabul edilmesi gerekmektedir.²⁷⁹

Öne çıkan ikinci bir düşünce ise ofislerin danışma kurumu niteliği taşıması ve CB teşkilatını düzenleyen kararnamede yer alması dolayısıyla kamu kurumu olma vasfını (yürütülen hizmetler ile emir ve talimat alıyor olması gibi nedenlerle) tam olarak yansıtmadığı düşüncesidir. Bu nedenle ofislerin CB teşkilatı içinde bir danışma birimi olarak kabul edilmesi ve sahip olduğu kamu tüzel kişiliğinin lüzumsuz olması dolayısıyla kaldırılması gerektiği ifade edilmektedir.²⁸⁰ Bu düşünce kapsamında ofisler, her ne kadar ayrı bir bütçeye ve kamu tüzel kişiliğine sahip olması dolayısıyla ilgili kuruluş izlenimi uyandırsa da netice itibarıyla “Cumhurbaşkanının iç örgütlenmesi” şeklinde yapılandırılmaktadır. Bu kapsamda bağlı bir kuruluş olarak proje oluşturma, raporlama ve takip etme tarzında görevlerle donatılan ofislerin, ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması fuzuli görülmektedir.²⁸¹

Son bir düşünce olarak; ofislerin, özel bir konuma sahip olabileceği varsayımı kendini göstermektedir. Bu düşünce, ofislerin CB teşkilatı içinde mevcut özelliklerini koruyan bir kurum olarak yer alabileceğinin kabul edilmesi şeklinde tezahür etmektedir. Nitekim idari teşkilata dair yapılan klasik sınıflandırmada hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında kabul edilen birçok kuruluş; gerek fiili olarak gerek yasal

²⁷⁸ YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 96.

²⁷⁹ YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, s. 330.

²⁸⁰ TAN/ BAYAZIT, **İdare Hukuku**, s. 114.; ÜSTÜN, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, s. 33.

²⁸¹ TAN/ BAYAZIT, **a.g.e.**, s. 114; ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 172.

düzenlemeler²⁸² bakımından kamu tüzel kişiliği olmasına rağmen merkezi idare içinde görülmekte, CB yahut bakanlıklar ile bağlı bir şekilde düzenlenmekte ve bu kapsamda görevlerini yürütmektedir.²⁸³ Bunlar arasında, “Savunma Sanayi Başkanlığı”²⁸⁴, “Karayolları Genel Müdürlüğü”²⁸⁵ ve “Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü”²⁸⁶ gibi kuruluşları saymak mümkündür.²⁸⁷ Keza bu kuruluşlar gibi ofisler de merkezi idare kapsamında ele alınabilecektir.

Ofislerin kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliğe sahip olması ve ofislere yüklenen görevlerin niteliği, ofislerin idari teşkilat içindeki yerini doğrudan etkileyen başlıca faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu bu durumların, etki ve sonuçları doğrultusunda ofislerin idari teşkilat içindeki yerini tespit etmeye çalışmak, uygun bir yöntem olarak görünmektedir.

Bu çerçevede şu değerlendirmelere yer vermek mümkündür: Ofisler daha çok danışma hizmeti yahut yardımcı hizmet olarak nitelendirilecek görev ve yetkiler ile donatılmıştır. Ofisler tarafından yüklenen görevlerin etkin bir şekilde yürütülmesi, bu

²⁸² Yasal düzenlemeler ile 5018 sayılı Kanun kastedilmektedir. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 162.

²⁸³ ULUSOY, **a.g.e.**, s. 162.

²⁸⁴ 7 Sayılı CBK; Md. 3/1: “Cumhurbaşkanına bağlı ve tüzel kişiliği haiz Savunma Sanayii Başkanlığı kurulmuştur...”

²⁸⁵ 4 Sayılı CBK Md. 210/1: “Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevleri yürütmek üzere, Bakanlığa bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, merkezi Ankara’da olan özel bütçeli Karayolları Genel Müdürlüğü kurulmuştur.”

²⁸⁶ 4 Sayılı CBK Md. 120/1: “Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, merkezi Ankara’da bulunan özel bütçeli Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur.”

²⁸⁷ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 162. GÖZLER’e göre; burada ayrı tüzel kişiliği bulunan bağlı kuruluşların söz konusu olması nedeniyle merkezi idare ile aradaki ilişkinin vesayet olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle burada emir ve talimat verme yetkisi bulunmamakta, yalnızca kanun veya CBK ile öngörülen sınırlı bir denetim yetkisinden bahsedilebilmektedir. GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 380.

görevler yürütülürken merkezi idarenin sıkı işleyen bürokrasisinden kaynaklı engellerin aşılması, gerektiğinde merkezi idareye başvurmadan hızlı kararlar alınabilmesi, icrai nitelikte kararların alınabilmesi ve tüm bu faaliyetler yürütülürken kendine ait bütçesi ile mali kaynaklar konusunda güçlük yaşanmaması adına ofislere kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali anlamda özerklik tanınmış olabileceği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, personel rejimi konusunda da klasik idare hukukundaki personel istihdamından farklı olarak, esnek istihdama olanak tanınarak ofislerin hareket alanının genişletilmesi hedeflenmektedir. Nitekim günümüz anlayışında kamu hizmetleri, etkin ve sonuç odaklı oluşturulmakta olup bu durum fazlasıyla ehemmiyet teşkil etmektedir.²⁸⁸

Ofislere, mevzuat kapsamında yüklenilen görevlerin yerine getirilmesinde etkinlik ve kolaylık sağlayacak hukuki mekanizmalar (kamu tüzel kişiliği, özerklik, personel vb.) tanınmaktadır. Hem ofislerin görevleri bakımından hem de bahse konu mekanizmalardaki ölçü bakımından uygunluğun söz konusu olması dolayısıyla, ofislerin CB teşkilatı içindeki yerinin, bahsedilen düzenlemelerden (mekanizmalardan) ciddi derecede etkilenmeyeceği düşünülmektedir.

Öte yandan kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluşun, bağlı bir şekilde CB teşkilatı kapsamında düzenlenmesi konusuna dair gerek anayasal gerek yasal düzenlemelerin, kamu tüzel kişiliği sahibi bir idari yapının merkezi idareye bağlı olmasına ilişkin doğrudan engel teşkil edecek herhangi bir hüküm içermemesi ve ofislerin yerine getireceği görevler itibarıyla bağlı olarak görev ifa edebilir olması göz önüne alındığında, ofislerin bağlı bir kurum olarak öngörülmesi imkan dahilinde kabul edilebilmektedir.

²⁸⁸ NACAĞ, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme”, s. 1039.

Bu değerlendirmelerin ardından, ofislerin yerine dair yukarıda sıralanan dūřüncelerden sonuncusunun öne çıktığı şeklinde bir yorumlamaya yer vermek mümkündür. Bu çerçevede ofisler mevcut özelliklerini korumak suretiyle CB teşkilatı içinde yer alan bir kurum olarak kabul edilebilecektir.

Ayrıca yapısal özelliklerinin ortaya çıkardığı hukuksal sonuçların, ofislerin kurulması ile amaçlanan kurumsal yapı ile ne derece örtüştüğü de incelenmeye değer bir durum olarak görölmektedir. Ofislerin Cumhurbaşkanı ile yakın bir çalışma ilişkisi içinde planlandığı mevzuat düzenlemelerinden kendini açıkça göstermektedir. Ofislerin, doğrudan hukuksal sonuç doğuran hukuki işlemleri bulunmakla birlikte genel itibarıyla yardımcı hizmet niteliği baskın faaliyetleri yüklendiği ancak görev alanının önemli konulara ilişkin olması ve bu alanlarda yürütülecek faaliyetlerin ülke genelinde etkiler doğuracak olması nedenleriyle hedeflenenin yalnızca kurmay yardımcı birimler oluşturulması olmadığı, aynı zamanda ilgili alanlarda başat birer aktör oluşturulması olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda ofislerin tamamen yardımcı danışman birim hedefiyle kurulmadığı düşünölmektedir. Bu itibarla bağlı bir kuruluş olmasına rağmen kendine ait bütçe ve personelinin bulunması ile sahip olunan kamu tüzel kişiliği ve sınırlı özerklik aracılığıyla ofislerin ilgili alanlarda gerçekleştireceği çalışmalar bakımından birçok kolaylık sağlanması hedeflendiği göz önünde tutulacak olursa ofisler bakımından kuruluş gerekçesi ile uyumlu bir hukuki yapılanmanın söz konusu olduğu söylenebilir.

Üçüncü Bölüm

İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ AÇISINDAN CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ

Anayasa'da meydana gelen değişiklikler sonrası birbiriyle ilintili; yeni ve (değişiklik öncesinden varlığını sürdüren) eski hükümlerin bir arada nasıl değerlendirilmesi gerektiği konusu, birçok örnek bakımından incelenmeye muhtaçtır. Bu doğrultuda 'CBK yoluyla kamu tüzel kişiliği kurulmasına dair Md. 123/3' ile 'idarenin bütünlüğüne dair Md. 123/1 ve idarenin bütünlüğü ilkesi araçlarından biri olan idari vesayet denetiminin başlıca dayanağı olarak kabul gören Md. 127' hükümleri arasında kurulacak bağlantının, nasıl bir hukuki durumun inşasına yol açacağı konusu önem taşımaktadır.

Özellikle hukuki düzenleniş bakımından ofisler; konu için uygun bir örnektir. Dolayısıyla bu kapsamdaki tartışmalar doğrudan ofisler üzerinden ele alınabilecektir. Ofisler için idarenin bütünlüğü ilkesi bakımından nasıl bir hukuki durumun kabulünün gerekmekte olduğu, esas tartışma noktamızı oluşturmaktadır. Bu çerçevede idarenin bütünlüğü ilkesi araçlarından biri olarak bilinen idari vesayet denetiminin, anayasal-yasal dayanaklarının tespit edilmesi ile söz konusu mekanizmanın sınırlarının ortaya konması konu bakımından önem taşımaktadır. Bununla birlikte idare hukukunda idari yapılar arasındaki ilişkilerde, idari vesayet dışında farklı bir münasebetin kurulup kurulamayacağı konusu da bu bağlamda değerlendirilebilmektedir.

Nitekim idare hukukunun devamlı gelişen yapısı dolayısıyla yeni kavramların gündeme geldiği ve “*eski ve yıkılmaz sanılan kavramlar(ın) içerik değiştirmekte, krize girmekte*” olduğu ifade edilmektedir.²⁸⁹

I. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ VE DENETİM ARAÇLARI

ONAR, idareyi çeşitli parçaların bir araya gelmesiyle oluşmuş bir makinaya benzetmekte ve bu parçaların tümünü bir bütün olarak nitelemektedir. Yani idareyi, çokluk içinde birlik arz eden bir kül olarak ifade etmektedir.²⁹⁰ Yine benzer şekilde Danıştay, “*idarenin bütünlüğü ilkesi gereği kurumları özünde bir bütün olan idare, birbirine bağlı ve devamlılığı olan tek bir şahıs gibi kabul edilmelidir.*” şeklindeki yorumu ile idarenin tekliğine vurgu yapmaktadır.²⁹¹

²⁸⁹ GÜLAN Aydın, “**Danıştay’ın Yargılama Dışındaki İşlevlerinin Gerekliliği Sorunu**” Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No:86, Ankara 2014. s. 59 <https://docplayer.biz.tr/13644326-Danistay-ve-idari-yargi-gunu-146-yil.html>, (E.T.11/09/2022).

²⁹⁰ ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, C. 2, İstanbul 1966, s 585.

²⁹¹ Belediye’nin eylemine yönelik olarak verilen idari para cezasının, anılan Belediyenin tüzel kişiliğinin 6360 sayılı Kanun gereği 30/03/2014 tarihinde sona ermesi nedeniyle, il özel idaresine uygulanmasına ilişkin olayda İdare Mahkemesi tarafından ‘*cezaların şahsiliği ilkesi*’ gereği işlemin iptaline kesin olarak karar verilmiştir. Söz konusu kararın kanun yararına bozulması talebinde bulunulmuştur. Bunun üzerine Danıştay 10. Dairesi, önüne gelen dosyada, idarenin bütünlüğü ilkesine dair birtakım değerlendirmelere yer vermek suretiyle şu şekilde hüküm kurmuştur: “*1982 Anayasasının 123. maddesinde ifadesini bulan ‘idarenin bütünlüğü ilkesi’ gereği kurumları özünde bir bütün olan idare, birbirine bağlı ve devamlılığı olan tek bir şahıs gibi kabul edilmelidir. ... Bu itibarla, uyumsuzluğun esasının incelenmesi suretiyle dava konusu işlemlerin hukuka uygun olup olmadığı hakkında bir karar verilmesi gerekirken, cezaların şahsiliği ilkesinin idare hukukunun kural ve gereklerine aykırı bir şekilde yorumlanması suretiyle ... il özel idaresine ilişkin olarak tesis edilen dava konusu işlemlerde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemlerin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.*” **Danıştay 10. D.**, E.2019/6973, K.2022/3864, T. 15/9/2022, UYAP Bilişim Sistemi, (E.T.19/12/2022).

İdarenin bütünlüğü ilkesi, üniter devlet modelinin esas ilkesi olarak kabul edilmekte²⁹² ve idari fonksiyon kapsamındaki farklı hukuki statülere sahip, birbirinden ayrı kuruluşların oluşturduğu bütünlük olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede idarenin bütünlüğü ilkesine duyulan ihtiyacın genel itibarıyla, devletin parçalı bir yapıya sahip olmasından ileri geldiği söylenebilmektedir.²⁹³ Burada parçalı yapı ile yalnızca merkezi idare ve onun taşradaki uzantıları değil, yerel yönetimler ve kamu tüzel kişiliğini haiz diğer kamu kurumları ve bütün bu teşkilatın personeli kastedilmektedir.

Nitekim AYM de kararında bu hususa vurgu yaparak konuyu şu şekilde aktarmaktadır: *“İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. ...burada geçen 'idare' kavramı da, sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır.”*²⁹⁴

İdarenin bütünlüğü ilkesi temelde, Anayasa'da öngörülen ve idari yapılanmanın iki önemli ayağını oluşturan merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan idarenin bütünlüğü, merkezden yönetim kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşlarının gerek kendi içinde gerek birbirleri ile olan durumları

²⁹² YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 23; AYM'nin ifadesiyle *“İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir.”* **AYM**, E.2013/19, K.2013/100, 12/9/2013, R.G., T. 18/9/2014, S. 29123.

²⁹³ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 80.

²⁹⁴ **AYM**, E:2006/61, K:2007/91, 30/11/2007, R.G., T. 23/2/2008, S. 26796; **AYM**, E.2013/19, K.2013/100, 12/9/2013, R.G., T. 18/9/2014, S. 29123.

itibarıyla bir bütünlük içinde çalışmasını ifade etmektedir.²⁹⁵ AYM, idarenin bütünlüğü kavramına işaret ettiği bir kararında, “*Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, ... ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür.*” açıklamalarına yer vererek, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dikkat çekmektedir.²⁹⁶

AYM'nin bir başka kararında belirtildiği üzere söz konusu idarenin bütünlüğü, önemli ölçüde merkezin denetimi ve gözetimiyle hayata geçirilmektedir.²⁹⁷ AYM, yerinden yönetim idare ve kurumları üzerinde kurulan denetimi, “*idarenin bütünlüğünün gerçekleştirilmesine hizmet eden vazgeçilmez bir araç*”²⁹⁸ olarak görmektedir. Bu açıdan idarenin bütünlüğü ilkesinin en etraflı ve önemli yansımasını, merkezi idarenin yerinden yönetim idareleri üzerinde kurmuş olduğu denetimde görmek mümkündür.

Devletin parçaları olarak kabul edilen birçok yapı, yerinden yönetim ilkesinden kaynaklı olarak, merkezi idare karşısında farklı ölçülerde özerklik göstermektedir. Ancak

²⁹⁵ AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 176; AYM, E.2016/181, K.2018/111, 20/12/2018, R.G., T. 5/4/2019, S. 30736; AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12/9/2013, R.G., T. 18/9/2014, S. 29123. DURAN, idarenin bütünlüğü ilkesinin, idare cihazının çeşitli öge ve yanlarında kendini gösterdiğinden bahsetmektedir. Bu kapsamda, öncelikle ülkedeki tüm idari teşkilat birimlerinin, değişik bağ ve ilişkiler ile merkezi idareye bağlanmasıyla örgütsel birlik ve bütünlüğün sağlandığını dile getirmektedir. Bunun gibi bütün idare teşkilatının görev ve yetkilerinin; bir taraftan yasama organınca tek elden, nesnel ve genel bir şekilde düzenlenmesi ve yalnızca “*idari alana*” yönelik olması bakımından işlevsel anlamda da birlik ve bütünlüğün gerçekleştirildiğini ifade etmektedir. DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 5.

²⁹⁶ AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12/9/2013, R.G., T. 18/9/2014, S. 29123.

²⁹⁷ AYM, E.2005/32, K.2007/3, 18/1/2007, R.G., T. 29/12/2007, S. 26741; AYM, E.2016/181, K.2018/111, 20/12/2018, R.G., T. 5/4/2019, S. 30736.

²⁹⁸ AYM, E.1984/12, K.1985/6, 1/3/1985, R.G., T. 17/5/1985, S. 18757.

bu özerkliğin hiçbir şekilde bağımsızlık düzeyine ulaşmaması gerekmektedir.²⁹⁹ Malum olduğu üzere kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın neticesinde ya da yanında kazanılan özerkliğin sınırları, kuruluşla birlikte (kanun ya da CBK ile) çizilmektedir. Söz konusu sınırları belirleyen önemli bir diğer durum ise ilgili kuruluş üzerinde idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında kurulan denetim şeklinde, yani merkezi olarak kabul edilen bir diğer kurum ile arasında kurulan bağın niteliğinde kendini göstermektedir.

Bu çerçevede idarenin bütünlüğü ilkesinin uygulanmasında, kuruluşlar ile tekil devlet arasında bir muvazenenin sağlanması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle ayrı birer yapı olan kuruluşların özerklik durumları ile tekil devlet yapısını sağlamak adına kuruluşlarla bağlantı kurmak suretiyle oluşturulan bütünlük arasında bir dengenin kurulması zorunludur.

AYM, merkezi yönetim ile yerinden yönetimin başlıca görünümünü oluşturan mahalli idareler arasındaki denetim ilişkisinden bahsederken idarenin bütünlüğünün sağlanması sırasında kurulacak dengenin önemini şu ifadelerle ortaya koymaktadır: “(AY Md. 127'nin) beşinci fıkra hükmü, merkezî yönetimin yetkilerini ayrıntıya varan bir titizlikle düzenlerken, merkezî -yerel yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden herhangi birinin lehine bozulmasını önlemek istemiştir. Böylece yerel yönetim-merkezî yönetim ilişkisinde bir dengeyi zorunlu gören Anayasakoyucu yerel yönetimlere özerklik tanırken merkezî yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisi vermiştir. Ancak idarî vesayet adı verilen bu denetimin çerçevesini yine kendisi çizerek iki yönetim arasında doğabilecek yetki çatışmalarını önlemek istemiştir.”³⁰⁰

²⁹⁹ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 262.

³⁰⁰ AYM, E.1990/38, K.1991/32, 26/09/1991, R.G., T. 28/11/1991, S. 21065.

Ayrıca idarenin bütünlüğü ilkesi ile sağlanmak istenen durum, sadece idari yapıların birbirinden kopmasını önlemek ve mevzuatta öngörülen yapısal sınırların aşılmasını yasaklamak şeklinde yansıyan bir bütünlükten ibaret değildir. Bu bütünlük, aynı zamanda bir iş birliğini temin etme gayesini de içermektedir. Bu konuya ilişkin olarak AYM, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na eklenen hükümlerle bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının, kendilerinin görev alanına girdiği için yapmak durumunda oldukları yatırımları, il özel idarelerine devretmelerine ve bu konularda il özel idarelerini görevlendirmelerine olanak tanınmasına ilişkin düzenlemeyi Anayasa'nın 2., 123. ve 127. maddelerine aykırı görmeyerek idarenin bütünlüğü ilkesinin bu bakımdan yerine getirdiği amacı şu cümlelerle açıklamaktadır: *“Egemenliğin tekliği ve üniter devlet yapısının da bir gereği olan ‘idarenin bütünlüğü’ ilkesi, merkezi idare kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşlarının ve dolayısıyla da il özel idarelerinin birbirinden bağımsız parçalı yapılar olmasını değil, toplumsal ve kamusal yararı sağlayacak bir etkinliğe dönük işbirliği içinde bulunmalarını gerekli kılabilir.”*³⁰¹

AYM kararlarında idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik başlıca iki hukuksal araçtan söz edilmekte ve bunlar hiyerarşi ve idari vesayet olarak sıralanmaktadır.³⁰² Yüksek mahkemenin kimi kararlarında ise hiyerarşi ve vesayetin yanı sıra yetki genişliği de eklenmek suretiyle üç hukuksal aracın varlığından söz edilmektedir.³⁰³ Bunlardan

³⁰¹ AYM, E.2008/87, K.2011/95, 09/06/2011, R.G., T. 28/12/2011, S. 28156.

³⁰² AYM, E.2015/106, K.2016/128, 22/6/2016, R.G., T. 23/9/2016, S. 29836; AYM, E.2018/7, K.2018/80, 05/07/2018, R.G., T. 6/10/2018, S. 30557.

³⁰³ *“Hiyerarşi, merkezî yönetim içinde yer alan örgütler ve bunlara bağlı birimler arasındaki, idari vesayet ise merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayırışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir. Hiyerarşi ve idari vesayete ek olarak, idarenin bütünlüğünün gerçekleşmesini sağlayan üçüncü hukuksal araç da merkezi idarenin taşra teşkilatının başındaki amirlerin, merkezden emir ve talimat beklemeksizin, kendi başlarına merkez adına karar alabilme yetkilerini ifade*

yetki genişliği ilkesi; merkezden yönetim ilkesi dolayısıyla ortaya çıkabilecek sakıncaların giderilmesi amacını taşımakta ve bu doğrultuda merkezde bulunan yetkilerin bir kısmının taşra teşkilatındaki bazı üst düzey görevlilere aktarılması suretiyle uygulanmaktadır.³⁰⁴ Bu nedenle bu ilkeye ayrıca bir başlık altında yer verilmesi gerekli görülmemektedir.

A. Hiyerarşi

Hiyerarşiyi; tek bir kamu tüzel kişiliği içindeki bütünlüğü ifade eden³⁰⁵ ve bu bütünlükte basamaklar arasındaki ilişkiyi; astı, üste bağlayacak ve üstün direktifleri doğrultusunda hareket etmesini sağlayacak şekilde düzenleyen³⁰⁶ bir araç olarak ele almak mümkündür. Hiyerarşi ilişkisi, merkezî idarenin yanı sıra kamu tüzel kişiliğini haiz diğer idari kuruluşlar içinde de görülmektedir. Nitekim Danıştay, hiyerarşi ilişkisini de tanımladığı bir kararında şu değerlendirmelere yer vermektedir: “*Hiyerarşi ilişkisi, sadece merkezî idarede değil, bütün kamu tüzel kişileri içinde görülür. İdarî teşkilât içinde çeşitli kademeler vardır. Bu kademeler alttan üste doğru sıralanmıştır ve alt kademede bulunan kamu görevlisi üst kademede bulunan görevliye tâbidir. Hiyerarşi, idarî teşkilât içinde alttakinin üsttekine tâbi olduğu kamu görevlileri arasındaki astlık-üstlük durumunu, bir başka anlatımla üstteki kamu görevlisinin astı konumundaki kamu görevlisi üzerinde sahip olduğu yetkiyi ve gücü ifade eder. İdarî teşkilât içindeki her bir*

eden ve illerin yönetimini düzenleyen yetki genişliği ilkesidir.” AYM, E.2005/32, K.2007/3, 18/1/2007, R.G., T. 29/12/2007, S. 26741; AYM, E.2011/11, K.2011/151, 03/11/2011, R.G., T. 7/2/2012, S. 28197; AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12/09/2013, R.G., T. 18/9/2014, S. 29123.

³⁰⁴ TAN/ BAYAZIT, **İdare Hukuku**, s. 96.

³⁰⁵ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 248.

³⁰⁶ YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 24; ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 144.

kademe, alttan üste doğru sıralanan bu zincirin bir halkasını oluşturur."³⁰⁷ Ayrıca hiyerarşi yetkisinin genel bir yetki olarak kabul edilmesinden ötürü, idari teşkilat içinde herhangi bir makam diğer makamın üstünde bir mevkideyse üstteki makam hiyerarşi yetkisine, "*bihakkın*" sahip bulunmaktadır.³⁰⁸

Hiyerarşik denetimde en önemli yetki olarak gösterilebilen emir ve talimat yetkisi; üstün asta emir ve talimat verebilmesi ve bu durumda, astın emre karşı herhangi bir itirazda bulunamaması anlamına gelmektedir.³⁰⁹ Burada, üst astın işlemlerini denetleme yetkisine de sahip olup bu denetim, yerindelik ve hukukilik denetimlerini kapsamaktadır.³¹⁰ Bu çerçevede üst, astın işlemleri üzerinde düzeltme ve iptal yetkilerini kullanabilmekte ancak ikame yetkisini kullanamamaktadır.³¹¹ Danıştay kararında da benzer şekilde şu ifadeler yer verilmektedir: "*Hiyerarşi, merkezî idare kurumları arasındaki bütünlüğü sağladığı gibi, aynı idarî teşkilâtın kendi içindeki birimleri arasında da bütünlüğü sağlamaktadır. Bu nedenle, hiyerarşik âmir, astın yaptığı işlemleri hukukîlik ve yerindelik yönünden denetlemek suretiyle bu işlemleri düzeltebilir, değiştirebilir veya iptal edebilir.*"³¹² Ayrıca atama, görevden alma ve sicil yetkileri gibi özlük işlerine ilişkin yetkiler de üst makama tanınan yetkiler arasında sayılmaktadır.

³⁰⁷ **Danıştay 13. D.**, E.2017/2832, K.2018/2053, T. 21/6/2018, UYAP Bilişim Sistemi, (E.T.19/12/2022).

³⁰⁸ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 256.

³⁰⁹ GÖZLER, **a.g.e.**, s. 253. Ayrıca burada AY Md. 137 gereği emrin hukuka aykırılığının üste bildirilmesi imkânı bulunmaktadır. İlaveten Devlet Memurları Kanunu Md. 21 uyarınca memurlar, kurumlarıyla ilgili resmi veya şahsi işleri dolayısıyla "*müracaat*" hakkına sahiptirler. Müracaat sıralı olarak en yakın hiyerarşik amirden başlayarak şikâyet edilen amir atlanarak yapılmaktadır. Buradaki başvuru (müracaat) yolu, üstün işlemine karşı idari itiraz olarak yorumlanabilmektedir. YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 26.

³¹⁰ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 144.

³¹¹ TAN/ BAYAZIT, **İdare Hukuku**, s. 100, 101.

³¹² **Danıştay 13. D.**, E.2017/2832, K.2018/2053, T. 21/6/2018, UYAP Bilişim Sistemi, (E.T.19/12/2022).

Ancak bu yetkilerin hiyerarşik üst olarak kabul edilmeyen makamlar tarafından da kullanıldığı durumlar söz konusudur.³¹³

Hiyerarşik denetimde astın üste karşı itaat yükümlülüğü söz konusudur. Bu durum, demokratik açıdan herhangi bir sorun teşkil etmeyecektir. Çünkü gerek merkezi idarede gerek mahalli idarede, yetkileri kullanma hakkına sahip kişi ve organlar, en üst düzeyde karar alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta aksine, ast- üst ilişkisinin bu doğrultuda düzenlenmemesi halinde demokrasi sekteye uğrayabilecektir. Diğer taraftan hiyerarşi yetkisinin yani tabiiyet olgusunun söz konusu olmadığı bazı durumlar da mevcuttur. Yargısal faaliyetler ve teknik uzmanlık konusundaki faaliyetler gibi bazı durumlar, bu kapsamda değerlendirilmektedir.³¹⁴

Hiyerarşik denetimin tanımı, özellikleri ve kapsamı incelendiğinde sıkı bir denetim ilişkisinin söz konusu olduğu ve tek bir kamu tüzel kişiliği üzerinden teessüs ettiği anlaşılmaktadır. Hiyerarşik denetim ile herhangi bir idari kuruluş içindeki yetki ve yükümlülüklerin bütünlüğünün hedeflendiği sonucuna ulaşılmaktadır.³¹⁵ Bu nedenle ayrı iki kamu tüzel kişiliğinin söz konusu olması halinde, değerlendirilmesi gereken denetim aracı olarak, idari vesayetin öne çıktığı görülmektedir.³¹⁶

³¹³ Örneğin, hiyerarşik üst olmamasına rağmen Cumhurbaşkanı üniversite rektörlerini atamaktadır. Aynı şekilde bazı kamu tüzel kişilerinin yöneticileri, hiyerarşik ilişki içinde olmadığı halde Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 25.

³¹⁴ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 254.

³¹⁵ TAN/ BAYAZIT, **İdare Hukuku**, s. 100.

³¹⁶ ÇAĞLAYAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 123.

B. İdari Vesayet

Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin bulunması dolayısıyla 1924 yılından bu yana tüm Anayasalarımızda, merkezi idareye, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiştir. Bu yetki, 1982 Anayasası ile birlikte idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır.³¹⁷ Bu nedendir ki öğretide, idari vesayet denetimi, (kamu tüzel kişiliğini haiz) farklı yönetim kuruluşları arasında uygulanan denetim ilişkisinin genel adı olarak kullanılabilir. Bundan dolayı çalışmamızda, farklı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar arasındaki denetim ilişkisine dair değerlendirmelerde “denetim” kavramı yerine sıklıkla “*idari vesayet denetimi*” kavramı tercih edilmektedir.

İdari vesayet denetimi; genel manada, idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda, idari birimler arasında kurulan bağlantıyı sağlamaya yönelik kullanılan araçlardan biri olarak ifade edilmekte ve hiyerarşide olduğu gibi³¹⁸ kullanılması zorunlu bir denetim aracı olarak kabul edilmektedir.³¹⁹ Buradaki bağlantının hiyerarşiye nazaran daha sınırlı (istisnai) olması; söz konusu denetim yönteminin, anayasal düzeyde düzenlenmesinden ve kanunla düzenleneceğinin ayrıca belirtilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda idari vesayet denetimi için ‘*istisnailik*’ ve ‘*kanunilik*’, önemli iki özellik olarak ifade edilmektedir. AYM de bu durumu kararında şöyle dile getirmektedir: “*İdarî vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp, kanunla çerçevesi*

³¹⁷ AYM, E.2008/27, K.2010/29, 04/02/2010, R.G., T. 21/6/2010, S. 27619.

³¹⁸ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 257.

³¹⁹ “*Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında... merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari vesayet ‘... yetkisine sahiptir.’ denilerek, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamış, bu zorunlu kılınmıştır.*” AYM, E.2005/32, K.2007/3, 18/1/2007, R.G., T. 29/12/2007, S. 26741; AYM, E.2008/27, K.2010/29, 04/02/2010, R.G., T. 21/6/2010, S. 27619.

çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik, idarî vesayetin en belirgin iki temel özelliğidir."³²⁰

Anayasa Md. 127'de, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinden bahsedilmekte ve bunun kanunla düzenleneceği zikredilmektedir. Md. 127 ile Md. 123, idarenin bütünlüğü aracı olan idari vesayet denetimi için anayasal dayanak olarak kabul edilen hükümler olarak gösterilmektedir.³²¹ Md. 123'te idarenin bütünlüğü ilkesine yer verildikten sonra söz konusu bütünlüğün iki ana parçasını belirtircesine merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayrımından söz edilmektedir. Bu çerçevede idari vesayet denetiminin merkezi idare ile bir diğer kamu tüzel kişisi arasında kurulması gerektiği söylenmektedir.³²² Nitekim AYM kararında da benzer şekilde şu ifadeler yer verilmektedir: *"Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, ... kurumların bütünlük içinde çalışması öngörülmüştür. ... yönetimde bütünlüğü sağlamak için (kullanılan) ... idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir.*"³²³

Danıştay'ın idari vesayet denetimine yönelik değerlendirmeleri dikkate alındığında benzer bir sonucun ortaya çıktığı görülmektedir. Danıştay'ın ilgili kararında

³²⁰ AYM, E.2011/141, K.2013/10, 10/1/2013, R.G., T. 28/12/2013, S. 28865; AYM, E.2018/90, K.2019/85, 14/11/2019, R.G., T. 13/2/2020, S. 31038.

³²¹ AKGÜNER Tayfun/ KAHRAMAN Berk, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, 8. Basım, İstanbul 2017, s. 225.

³²² YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 35; YILDIRIM/ ÇINARLI, **Türk İdare Hukuku Dersleri**, s. 78.

³²³ AYM, E.2008/27, K.2010/29, 04/02/2010, R.G., T. 21/6/2010, S. 27619.

“İdarî vesayet, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla, devlet tüzel kişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.” değerlendirmelerine yer verilmektedir.³²⁴

Her ne kadar, Md. 127 ‘de yalnızca mahalli idareler üzerinde kurulacak vesayet denetiminden söz edilmiş ve Anayasa’nın diğer maddelerinde hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ilişkin herhangi bir vesayet denetimi öngörülmemiş olsa da Md. 123/1’deki hüküm gereği idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda; mahalli idareler ile öngörülen böylesi bir ilişkinin, hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri hakkında evleviyetle uygulanması gerektiği kabul edilmektedir.³²⁵ Nitekim yukarıda yer vermiş olduğumuz AYM ve Danıştay kararlarında da sadece mahalli idarelerle sınırlı bir denetimden bahsedilmemekte, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki ilişkiden söz edilmektedir.

Merkezi idarenin, vesayet denetimi kapsamında kullanacağı yetkilere ilişkin genel çerçeve, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında çizilmektedir. AYM; Md. 127 kapsamındaki vesayet yetkisini, salt biçimsel bir denetim aracı olarak görmemekte, aynı zamanda demokratikleşme sürecine ilişkin önemli kazanımları olan bir yöntem olarak değerlendirmektedir. AYM konuya ilişkin kararında şu açıklamalara yer vermektedir:

“İdarî vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici,

³²⁴ **Danıştay 13. D.**, E.2013/2264, K.2017/2983, T. 15/11/2017, UYAP Bilişim Sistemi, (E.T.19/12/2022).

³²⁵ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 85; ÇAĞLAYAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 127; SANCAKDAR vd., **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, s. 125.

toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir."³²⁶

AYM'nin; vesayet denetimi kapsamında kullanılacak yetkilerin kapsam ve sınırına ilişkin, kanunla düzenlenme şartının önemini ortaya koyan açıklamaları ise şu şekildedir: "*Anayasa, idarî vesayetin hangi amaçlarla kullanılacağını kurala bağlamakla yetinmemiş, ilke ve yöntemlerinin de yasa ile belli edilmesi koşulunu aramıştır ... İdarî vesayet ... merkezî yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünüdür.*"³²⁷

İdarî vesayet denetimi kapsamındaki yetkiler, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde kullanılır. İdarî vesayet denetimi organlar üzerinde; "*görevlilerin seçimi, atanması, seçimlerin onanması, geçici olarak göreve son verilmesi*"³²⁸ şeklinde uygulanırken işlemler üzerinde; "*iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme*"³²⁹ ve "*kimi ayrık durumlarda da değiştirerek onama*"³³⁰ gibi çeşitli denetim usulleri şeklinde ortaya çıkabileceği gibi "*mahallî idare organlarının kararlarına karşı idarî yargı mercilerinde dava açma yetkisi*"³³¹ şeklinde de kullanılabilir. "*Emir ve talimat verme*" yetkisinin ise idarî vesayet denetimi kapsamında söz konusu olamayacağı kabul edilmektedir.³³²

³²⁶ AYM, E.1990/38, K.1991/32, 26/09/1991, R.G., T. 28/11/1991, S. 21065.

³²⁷ AYM, E.1990/38.

³²⁸ Danıştay 13. D., E.2013/2264, K.2017/2983, T. 15/11/2017, UYAP Bilişim Sistemi, (E.T.19/12/2022).

³²⁹ AYM, E.2008/27, K.2010/29, 04/02/2010, R.G., T. 21/6/2010, S. 27619.

³³⁰ AYM, E.1990/38, K.1991/32, 26/09/1991, R.G., T. 28/11/1991, S. 21065.

³³¹ AYM, E.2011/11, K.2011/151, 03/11/2011, R.G., T. 7/2/2012, S. 28197.

³³² Danıştay 13. D., E.2013/2264, UYAP Bilişim Sistemi, (E.T.19/12/2022).

Vesayet yetkileri arasında yer alan ve idari vesayette ayrıksı bir yöntem olarak görülen “*değiştirerek onama*” usulüne ilişkin olarak AYM şu değerlendirmelere yer vermektedir: “*İdari vesayet in ayrıksı bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezî yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır.*”³³³

Vesayet yetkisi kapsamında görülen mahalli idare organlarının kararlarına karşı idarî yargıya başvurabilme yetkisine ilişkin olarak AYM; 5393 sayılı Belediye Kanun'unda yer alan ve belediyeler üzerindeki vesayet yetkisine yönelik bir düzenleme getiren “*Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.*” şeklindeki kural hakkında iptal kararı vermiş ancak gerekçesinde, mülki idare amirlerinin dava açma yetkilerinin olmadığı hususu üzerinden değil, belediye meclisi kararlarına karşı mülki amirlere tanınan yetkinin sadece dava açma yetkisiyle sınırlı tutulmuş olması üzerinden hukuka aykırılık tespiti yapmış ve ilgili hükmü Anayasanın 127. maddesindeki idarenin bütünlüğü ilkesi ile vesayet yetkisine aykırı bulmuştur.³³⁴ Ancak AYM tarafından daha sonra aynı nitelikte verilmiş bir başka kararda Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nda yer alan “*Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idarî yargıya başvurabilirler.*” şeklindeki kural, Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen “*idarenin*

³³³ AYM, E.1990/38, K.1991/32, 26/09/1991, R.G., T. 28/11/1991, S. 21065.

³³⁴ AYM, E.2008/27, K.2010/29, 04/02/2010, R.G., T. 21/6/2010, S. 27619.

bütünlüğü” ilkesini gerçekleştirme amacıyla ve idari yargıyı harekete geçirmek suretiyle kullanımı öngörülen bir düzenleme olarak görülmüş ve vesayeti içerdiği belirtilmiştir. Bu itibarla, itiraz konusu kuralın, Anayasa’nın 123. ve 127. maddelerine aykırılık teşkil etmediğine hükmedilmiştir.³³⁵

Danıştay İDDK da konuya ilişkin olarak yukarıda yer verilen AYM kararlarından yola çıkarak devlet tüzel kişiliğini temsil eden mülki amirin, bir başka tüzel kişinin işlemine dava açmak suretiyle vesayet yetkisi kullanabileceği sonucuna varmıştır.³³⁶

Öte yandan idari vesayet denetimine ilişkin AY Md. 127 ile öngörülen koşullar ve sınırlar doğrultusunda ortaya çıkan genel çerçevenin, tüm kamu birimleri bakımından yeknesak bir uygulamayı doğurması beklenemeyecektir. Bu nedenle idari vesayet kapsamında uygulanacak denetimin ve bu kapsamda kullanılacak yetkilerin yoğunluğu, denetimin uygulanacağı idari kuruluşun niteliğine bağlı olarak her ilişki özelinde farklılık arz edecektir.

Bunun başlıca yansımasını, mahalli idareler ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasındaki farkta görmek mümkündür. AYM’nin vermiş olduğu bir kararda da AY Md. 127 hükmünün mahalli idarelere yönelik olduğuna dikkat çekilmekle birlikte mahalli idareler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının; organları, görevleri ve özerklik dereceleri gibi konularda birbirinden farklı oldukları belirtilerek böylesi iki ayrı kategoriye dahil kuruluşların, aynı kapsamda değerlendirilmemesi gerektiği belirtilmektedir.³³⁷ Nitekim mahalli idarelerin hem organları hem de işlemleri bakımından özerklik derecelerinin yüksek olduğu bilinmektedir. Bunun yanında kamu

³³⁵ AYM, E.2011/11, K.2011/151, 03/11/2011, R.G., T. 7/2/2012, S. 28197.

³³⁶ Danıştay İDDK, E.2013/82, K.2015/2087, T. 27/5/2015, UYAP Bilişim Sistemi, (E.T.19/12/2022).

³³⁷ AYM, E.2008/88, K.2011/85, 2/6/2011, R.G., T. 21/10/2011, S. 28091.

kurumlarının özerklik derecelerinin ise mahalli idarelere nazaran daha düşük olduğu kabul edilmektedir.

Bunun yanı sıra; Md. 127’de düzenlenen mahalli idareler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını aynı kefedede değerlendirmek ne derece isabetli görünmemekte ise tüm hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını da aynı kefedede kabul etmek ve merkezi idare ile aralarında aynı türden bir bağlantı kurmak o derece isabetsiz bir değerlendirme olacaktır.³³⁸ AYM ’nin bir kararında, Anayasa Md. 123 hükmüne yer verilmekte ve Anayasa’da ‘*yerinden yönetim esaslarının*’ neler olduğuna ilişkin herhangi bir hükmün yer almadığına dikkat çekilmektedir. Bunun yanı sıra ‘*özerklik*’ ve ‘*vesayet ilişkisi*’ kavramlarının yerinden yönetim esasları bakımından çok önemli bir etkiye sahip olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda özerkliğin dereceleri olduğundan söz edilmekle kurumlardan her birinin özerklik derecesinin farklılık arz ettiği ve bu durumun yasama organı tarafından belirlenebileceği dile getirilmektedir. Kurumların bazısına, görece daha özerk bir alan tanındığı bazısına ise epeyce sınırlı bir özerklik alanı tanındığı belirtilmektedir.³³⁹

AYM, bir kamu kurumu üzerindeki vesayet yetkisinin kapsamını tespit ederken öncelikle anayasal sınırlamaların olup olmadığını dikkate almaktadır. Anayasal düzlemde yasa koyucuyu sınırlandıran herhangi bir hüküm bulunmamakta ise ilgili kurumun özerkliğinin hangi unsurları içereceği, yöneticilerinin göreve gelmesinde hangi yöntemlere başvurulacağı ve bu süreçlerde vesayet organına ne tür yetkilerin verileceği hususlarında yasa koyucuya ait bir takdir yetkisi olduğunu ifade etmektedir. AYM,

³³⁸ DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 193.

³³⁹ AYM, E.2011/143, K.2013/18, 17/1/2013, R.G., T. 12/7/2013, S. 28705.

kararlarında özerk kamu kurumlarının; kuruluşu, işleyişi ve gerektiğinde sona erdirilmesi hususlarında yasa koyucunun yetkili olmasından hareketle; ilgili kurumun özerkliğine yönelik düzenlemeleri ve vesayet makamına tanınacak yetkilere ilişkin hususları, yasa koyucunun takdir alanında görmektedir. AYM'nin TÜBA hakkında vermiş olduğu kararında konuya ilişkin olarak, *“Kurumlarının özerkliğinin unsurlarının neler olduğu yönünden Anayasa'da açık bir kural bulunmadığı gibi, ilgili kanunlarda da her duruma uyan genel ve tek bir özerklik tanımlamasının olmadığı görülmektedir. Özerk kamu kurumlarının statüsü kanunlarda gösterilmektedir. Dolayısıyla kamu kurumlarının kuruluş ve işleyişlerinin düzenlenmesi ve gerektiğinde bu kurumların varlığına son verilmesi hususunda kanun koyucunun yetki sahibi olduğu açıktır... Bu itibarla TÜBA'nın özerkliğinin hangi unsurları içereceği, vesayet makamına hangi yetkilerin tanınacağı, TÜBA üyelerinin sayısı ile hangi yaşa kadar görevde kalacakları gibi hususların belirlenmesi kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır.”* şeklindeki ifadeler yer verilmektedir.³⁴⁰

İdari vesayette kullanılan yetkilerin kapsamının belirlenmesi, her ne kadar kanunilik ilkesi gereği yasa koyucunun takdirine bırakılmış olsa da konuya ilişkin bazı sınırların söz konusu olduğu söylenebilmektedir. Bu sınırlar, merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde bir idari yapılanmaya sahip olmamızın bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda idari vesayet, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayırımının ortadan kalkmasına yol açabilecek, yani yerinden yönetim kuruluşlarının taşıdığı idari vasıfların kaybolmasına neden olabilecek şekilde kullanılamayacaktır.³⁴¹

³⁴⁰ AYM, E.2011/115, K.2012/177, 8/11/2012, R.G., T. 26/7/2013, S. 28719.

³⁴¹ YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 35.

İdari vesayette kullanılan yetkilerin kapsamı ile ilişkili olarak öne çıkan bir diğer değerlendirme ise hukukilik ve yerindelik denetimi³⁴² kavramları ile ilgilidir. Burada hiyerarşik denetimde söz konusu olan ve ölçüsüne göre özerkliği tamamen kaldırabileceği söylenen yerindelik denetiminin, idari vesayette uygulanıp uygulanamayacağı konusu, idari vesayete getirilebilecek sınırlamalar arasında ifade edilebilmektedir.

İdare hukuku öğretisinde her ne kadar vesayet denetimi, daha çok hukukilik denetimi ile ilişkilendirilse de vesayet denetimi kapsamında yerindelik denetimi yapılabileceğine yönelik görüşler de mevcuttur.³⁴³ Bu çerçevede özellikle Md. 127’de yer alan “...ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla...” ifadesi dolayısıyla vesayet denetiminin yerindelik denetimini kapsadığı dile getirilmektedir. Nitekim AYM; kararında, 127. maddenin beşinci fıkrasına yer vererek idari vesayetin yerindelik denetimini de kapsadığını şu ifadelerle açıklamaktadır: “Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında yer alan hükme göre idari vesayet; merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî

³⁴² AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 176; Hukukilik denetimi, bir işlemin hukuk kurallarına uygunluğunun denetimi olarak tanımlanırken yerindelik denetimi ise bir işlemin kamu yararını gerçekleştirip gerçekleştirilemeyeceğinin denetimi olarak tanımlanmakta olup bu kapsamda öngörülen tedbirin elverişliliği ve etkililiğine ilişkin bir kavram olarak değerlendirilmektedir. GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 299.

³⁴³ AKYILMAZ vd., “Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı” Md. 8’de düzenlenen, ‘merkezi idarenin; mahalli idareleri, yükümlü oldukları görevleri, gereği gibi yerine getirip getirmediğini denetleyebilecekleri’ne ilişkin hükme dikkat çekerek idari vesayette hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetiminin söz konusu olduğunu ifade etmektedir. AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 193. Ayrıca Anayasa’da yer alan yerindelik denetimine ilişkin hükmün yanı sıra bazı kanunlarda da yerindelik denetimine ilişkin düzenlemelere rastlamak mümkündür. 442 sayılı Köy Kanunu Md. 40’ın birinci fıkrasında geçen “Köy muhtarının köylü faydasına olmıyan kararlarını kaymakam bozabilir.” hükmü bu duruma örnek oluşturmaktadır.

ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde sahip olduğu yetkidir... anılan fıkırada, idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini içerir şekilde düzenlenebileceği de öngörülmüştür."³⁴⁴ Ayrıca Md. 127'nin, özerklik dereceleri yüksek olan mahalli idarelere yönelik olarak düzenlenmesi ve kamu kurumlarından kaynaklı diğer sebepler bir arada düşünüldüğünde, yerindelik denetiminin, kamu kurumları üzerinde de söz konusu olabileceği sonucuna ulaşılmaktadır.

İdari vesayet kapsamında özellikle hukukilik denetiminin vurgulanmasının ilgili kurumun özerkliğinin korunmasına yönelik olduğu düşünülmektedir. Gerçekten yalnızca hukukilik denetiminin sağlanması ile, ilgili kuruluşun işlem ve eylemlerinin meri mevzuat hükümleri ile uyumluluğu değerlendirilmekte olup özerk yapısından kaynaklı resen icra kabiliyeti ile icrai işlemlerinin yerine getirilmesinde herhangi bir müdahaleye imkân tanınmaması hedeflenmektedir. Ancak tüm kamu kurumlarının; aynı görevleri yüklenerek, aynı yapıda ve aynı amaç doğrultusunda varlık kazanmadığı göz önüne alındığında, tüm kurumların eşit düzlemde ele alınmaması da gayet anlaşılabilir bir durum olarak ortaya çıkmaktadır.

Vesayet denetiminin kapsamına yönelik yapılan açıklamalar neticesinde; vesayet makamının sahip olduğu genelgeçer yetkilerin bulunmadığı; bu yetkilerin her denetim özelinde, kanunla ayrıca belirtilmesi gerektiği söylenebilmektedir.³⁴⁵

Bu itibarla bir kamu kurumu üzerinde kurulacak denetimin niteliği; söz konusu kurumun özerkliğinin genişliğinde ve gücünde meydana çıkabilecek değişkenlik ile

³⁴⁴ AYM, E.2005/32, K.2007/3, 18/1/2007, R.G., T. 29/12/2007, S. 26741.

³⁴⁵ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 279.

paralel bir biçimde, hiyerarşi benzerinden yoğun bir özerkliğe imkân tanıyacak bir kontrole değin uzanabilecektir.³⁴⁶

C. İdarenin Bütünlüğü İlkesi Araçlarına Yönelik Değerlendirme

İdari teşkilat birimlerinin çeşitli açılardan farklılaşması; yürütülen faaliyet ve hizmetlerin gereklerinden kaynaklandığı kadar, yasama ve (sınırlı bir biçimde) yürütme erkinin kuruluş ve düzenleniş bakımından sahip olduğu geniş takdir yetkisinden ileri gelmektedir.³⁴⁷ Bu itibarla, söz konusu kuruluşların, idarenin bütünlüğü kapsamında ele alınarak merkezi idare ile ilişkilendirilmesi de çeşitli metotları gerekli kılmaktadır.

Her ne kadar denetim yöntemleri öğretide, hiyerarşi ve vesayet olarak tanımlanmakta ise de en başta kamu kurumları üzerinde uygulanan denetimin vesayet olduğuna dair Anayasa’da veya başka bir mevzuatta herhangi bir kavramsal düzenleme bulunmamaktadır.³⁴⁸ Ayrıca AY Md. 130 ve Md. 135’te düzenlenen denetim yöntemlerine ilişkin yalnızca “denetim” kavramları öne çıkmakta olup vesayet denetime dair herhangi bir ibare bulunmamaktadır. Vesayet ilişkisinin yer aldığı Anayasa’nın ilgili maddesinde, yalnızca mahalli idarelere dönük bir düzenlemenin yer almasına karşılık

³⁴⁶ DURAN’a göre söz konusu denetim tam serbestliğe değin uzanabilecektir. DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 191, 192. Diğer taraftan idari vesayetin böylesi bir genişlik üzerinden tanımlanmasına yönelik karşı görüşler de ileri sürülmektedir. Konuya ilişkin olarak, her konuda “emir ve direktif verme yetkisini” kapsayan bir hiyerarşi ilişkisinin vesayet bünyesinde kurulamayacağı çünkü böyle bir kabulün, kurumlara tanınan “idari ve mali özerkliği” anlamsız kılacağı dile getirilmektedir. YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, s. 331.

³⁴⁷ DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 194.

³⁴⁸ Hizmet yönünden yerinden yönetimler üzerinde uygulanan denetimde, mahalli idareler üzerinde uygulanan vesayet yetkisinin usulen takip edilmesi ve vesayet yetkisi araçlarının kullanılması nedeniyle; hizmet yönünden yerinden yönetimler üzerinde uygulanan denetimin “idari vesayet” olarak adlandırıldığı ifade edilmektedir. AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 193.

hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de bu ilişkinin kuruluyor olması anayasal bir düzenlemenin yorumuna işaret etmektedir.

Öte yandan, merkezi yönetim tarafından mahalli idareler dışındaki kamu tüzel kişileri üzerinde uygulanan denetim; bazen idari vesayete nazaran daha sıkı olurken bazen ise daha gevşek bir denetim yöntemi olarak tecessüm etmektedir. Buradaki denetim yöntemlerinin her biri idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik kullanılan denetim araçları olarak kabul edilmektedir.³⁴⁹ Özellikle bazı yansımaları dikkate alındığında, hiyerarşi ile vesayet denetimi arasında, etkinlik ve netice açısından çok ciddi bir farkın bulunmadığı; belki yalnızca şekil ve usul bakımından bir ayrılığın söz konusu olduğu söylenebilmektedir.³⁵⁰

Bu çerçevede, esas gayenin, idarenin bütünlüğünü sağlamak olduğu; kullanılan denetim araçlarında yahut söz konusu denetim araçlarının farklı uygulamalarında, tek ve genel bir düzenlemenin söz konusu olmadığı ve bu uygulamaların, idarenin bütünlüğü ve ilgili kuruluşun yapısı arasındaki bir dengeden yola çıkılmak suretiyle yorumlandığı anlaşılmaktadır. Yeni hükümet sistemi sonrasında CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulmasının mümkün olması nedeniyle söz konusu araçların ya da bu araçların uygulamalarının, yeni baştan yorumlanması gerekebileceği düşünülmektedir.³⁵¹ Bu

³⁴⁹ GÜNDAY Metin, “Kamu Yönetimi Reformu’nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl Sempozyumu, Ankara 2005, s. 173, aktaran AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 176.

³⁵⁰ DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 62.

³⁵¹ Yeni hükümet sistemi sonrası CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulmasının mümkün olması nedeniyle hiyerarşi ve vesayet kavramlarında bazı farklılıkların ortaya çıkabileceği ifade edilmektedir. OCAK, “Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, s. 190.

kapsamda, yeni bir denetim yönteminden bahsedilebileceği gibi mevcut yöntemlerden vesayet denetiminin, yeni ve farklı bir uygulaması da söz konusu olabilecektir.

CBK ile kurulan kamu tüzel kişiliği için uygulanacak denetim yönteminde, esas problemin isimlendirmeden kaynaklı olarak yaşanabileceği düşünülmektedir. Nitekim idari vesayet denetiminin gerek kapsam gerek uygulama olarak ne denli geniş bir yelpazede ele alındığına yukarıda yer verildiğinden, söz konusu yeni denetim yönteminin, idari vesayetin yeni bir uygulama çeşidi olarak kabul görmesi halinde, vesayet olarak adlandırılması mümkün görünmektedir. Öte yandan yeni bir isimle yeni bir yöntemin ortaya çıkabileceği de savunulabileceğinden vesayetten farklı bir adlandırmanın kullanılması da mümkün görülmektedir. Ancak her halükârda, yeni sistemde CBK ile kurulacak yeni kuruluşlar bakımından uygulanacak denetimin, farklı bir boyut taşıyacağı düşünülmektedir.

II. CUMHURBAŞKANI İLE OFİSLER ARASINDAKİ DENETİM İLİŞKİSİNİN NİTELİĞİ

A. Cumhurbaşkanının Ofisler Üzerinde Sahip Olduğu Yetkiler

1. Emir-Talimat Yetkisi

Ofislerin kamu tüzel kişiliğine sahip olması nedeniyle Cumhurbaşkanı ile arasında vesayet ilişkisinin oluşması beklenmekte iken Cumhurbaşkanı tarafından ofislere emir ve talimat verilmesi, Cumhurbaşkanı ile ofisler arasındaki ilişkide hiyerarşik denetimi akla getirmektedir.³⁵² Ofislerin idari vesayet kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ön

³⁵² ÜSTÜN, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, s. 33. Ancak 2017 Anayasa Değişikliği sonrası yeni idari yapılanmada, Genel İdare'nin (Cumhurbaşkanlığı) kamu tüzel kişiliğini haiz kamu kurumları üzerinde (CB Ofisleri, Savunma Sanayi Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu) hiyerarşi

kabulü ile hareket eden görüŖe göre; emir-talimat vermek Ŗeklindeki yetkiler hiyerarŖi iliŖkisine ait olup vesayet kapsamında söz konusu olamayacağına göre bu yetkilerin ofisler üzerinde kullanılması, hukuka aykırılık teŖkil etmektedir.³⁵³

Cumhurbaşkanı tarafından ofislere emir ve talimat verilmesine dair düzenlemenin; ofislerin ayrı tüzel kiŖiliđi dikkate alındığında Cumhurbaşkanı ile ofisler arasında kurulması beklenen iliŖkinin niteliği bakımından uygun bir düzenleme olmadığı belirtilmektedir.³⁵⁴

2. Personel İstihdamı

Ofis kadrolarının Cumhurbaşkanı kararıyla belirleneceğine iliŖkin CBK hükmü dikkate alındığında, ofis kadrolarının doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi nedeniyle ofislerin burada herhangi bir katılımının bulunmadığı görölmektedir.

AYM'nin kadro ihdasını, bir kamu tüzel kiŖisi kurmanın zorunlu unsuru olarak kabul ettiğini daha önce dile getirmiŖtik.³⁵⁵ Bu bağlamda kadroya iliŖkin düzenlemelerin kanunla yapılması aranmamaktadır. Ancak buradaki sorunlu husus yalnızca kanunla düzenlemenin yapılmamıŖ (yani temel ilkelerin belirlenmemiŖ, genel çerçevenin çizilmemiŖ) olması değildir. Konunun kanunla düzenlenmesi gerekmediği kabulünde dahi ilgili düzenlemelerin ancak CBK ile yapılabilmesi mümkündür. Her ne kadar tüm ayrıntıların CBK ile düzenleneceği beklenemez ise de temel esaslar ile genel çerçevenin

yetkilerine benzer emir ve talimat verme yetkileri kullanabildiği durumların mer'i mevzuat hükümlerinde düzenlendiği ifade edilmektedir. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 144.

³⁵³ OCAK, "Cumhurbaşkanlığı Ofisleri", s. 176.

³⁵⁴ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 368; ÜSTÜN, "Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari TeŖkilattaki Yeri", s. 33.

³⁵⁵ AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, R.G., T. 9/11/2020, S. 31299, par. 27.

CBK ile öngörölmüş olması gerekmektedir.³⁵⁶ Fakat CBK yerine Cumhurbaşkanlığı kararı ile kadro ihdası olanaklı hale getirilmiş olması, AY Md. 123'1'in tartışma konusu olmadığı bir durumda dahi Md. 123/3 yönünden Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir.

Diğer taraftan kadro ihdasına ilişkin düzenleme, ofislerin kuruluşuna ilişkin bir düzenleme olduğundan ancak dolaylı olarak denetim ilişkisine dair yorumlamalara imkân tanımaktadır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı ile ofisler arasındaki ilişkinin sıkı olduğu yorumunu desteklemektedir.

Diğer yandan ofis bünyesinde geçici veya sözleşmeli olarak istihdam edilecek personelin sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarından her çeşit ödemelerin tespitine kadar personel istihdamına yönelik birçok durumun Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak düzenlemeler ile belirleneceği hüküm altına alınmaktadır.³⁵⁷ Bu düzenleme, idari vesayet kapsamında değerlendirilebilmektedir. Keza merkezi idareye daha önce de bu tarz yetkilerin verildiği ve gerek öğretide gerek yüksek mahkeme kararlarında bu tür yetkilerin idari vesayet sınırları içinde değerlendirildiği ifade edilmektedir.³⁵⁸ Ayrıca idari vesayetın en belirgin örneği olarak kabul edilen mahalli idareler üzerindeki denetimde, yukarıda yer verilen *“her çeşit ödemelerin tespiti”* şeklindeki bir düzenlemenin ifade ettiği genişlikte bir vesayetın söz konusu olmadığı açıktır. Ancak mahalli idarelere yönelik olarak kadro ihdasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi, AYM tarafından

³⁵⁶ Anayasa'da kanunla değil de CBK ile düzenleneceği öngörölen alanlarda, alt düzenleyici işlemlere yetki verilmesi durumunda, bu yetkilendirmenin temel esaslar ve genel çerçeve belirlenmeden yapılamayacağına dair AYM kararı için bkz. dipn. 247.

³⁵⁷ 1 sayılı CBK Md. 529.

³⁵⁸ OCAK, *“Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”*, s. 181.

idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında görülerek hukuka uygun olarak değerlendirilmektedir.³⁵⁹

3. Bütçe

1 sayılı CBK'da ofislerin özel bütçeli olduğu zikredilmektedir. Özel bütçe 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Md. 12'de yer alan ifadeyle "*bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen*" ve 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesi olarak tanımlanmaktadır.

Ofis bütçesine ilişkin gelir ve gider hesapları ile bütçenin muhasebe ve denetimine dair usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmektedir.³⁶⁰

AY Md. 127 kapsamında düzenlenen belediye ve il özel idaresine ilişkin olarak ilgili kanunlarda³⁶¹, bütçe ve muhasebe işlemlerine yönelik esas ve usullerin merkezi

³⁵⁹ Mahalli idarelerden belediye ve il özel idaresine ilişkin olarak ilgili kanunlarda (5393 sayılı Belediye Kanunu Md. 49/1; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Md. 36/1), norm kadro ilke ve standartlarının merkezi idare birimleri tarafından belirleneceği ve bu ilke ve standartlar doğrultusunda söz konusu mahalli idare tarafından norm kadro çalışmalarının yapılacağı yahut norm kadroların belirleneceği düzenlenmektedir.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun bazı maddelerine ilişkin olarak açılan iptal davasında AYM, norm kadro düzenlemesine ilişkin olarak merkezi idare birimlerinin yüklenmiş olduğu görevin niteliğini şu şekilde değerlendirmektedir: "*Merkezi idare kurumlarına verilen görev ve yetki, il özel idarelerinin görevlerini yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları kadroların ihdas edilmesine ilişkin olmayıp, bu kadroların, il özel idarelerince nitelik ve nicelik olarak tespitinde hangi ölçütlerin esas alınacağına belirlenmesine ilişkindir. Norm kadro ilke ve standartlarının belirlenmesi de ülke düzeyinde uygulama birliğinin ve uyumunun sağlanmasına yöneliktir.*" AYM, E.2005/32, K.2007/3, 18/1/2007, R.G., T. 29/12/2007, S. 26741.

³⁶⁰ 1 sayılı CBK Md. 530/2.

³⁶¹ 5393 sayılı Belediye Kanunu Md. 65; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Md. 48.

idare tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğine dair hükümler yer almak suretiyle bir denetim öngörülmektedir. AYM'ye göre; buradaki denetim, şekil ve süre koşulları gibi bütçe tekniği ve yöntemine ilişkin olup bu durum, ülke düzeyinde uygulamanın teklifini ve uyumunu sağlayacağından AY Md. 127'de koşulları düzenlenen idari vesayet kurumuna herhangi bir aykırılık teşkil etmemektedir.³⁶² Bu değerlendirmelerin de dikkate alınmasıyla bu tarz yetkilerin idari vesayet kapsamında kabul edildiği söylenebilmektedir.³⁶³

B. Ofisler Üzerindeki Denetimin Niteliği

Öğretide, ofisler üzerindeki denetimin niteliğine yönelik düşünceler genel olarak şu şekildedir: Ofislerin, kamu tüzel kişiliğine sahip olması nedeniyle üzerinde kurulacak denetimin, vesayet olarak kurgulanması³⁶⁴ ve Cumhurbaşkanına da bu doğrultuda yetkilerin tanınması gerekmekte iken; Cumhurbaşkanının ofisler üzerindeki yetkileri hiyerarşi ölçüsüne kadar varmaktadır.³⁶⁵ Cumhurbaşkanı ile ofis arasındaki ilişkide hiyerarşi yetkisinin öngörülmüş olması öğreti tarafından eleştirilmekte ve idare hukukunun temel ilkeleri doğrultusunda çözümlenmelerin üretilerek ilgili düzenlemelerin yapılması gerekliliği vurgulanmaktadır.³⁶⁶ Diğer taraftan, bazı görüşlerce ise ofislerin birer danışma kurumu olması nedeniyle Cumhurbaşkanı-ofis ilişkisinin hiyerarşi olarak

³⁶² AYM, E.2005/32; AYM, E.1987/18, K.1988/23, 22/6/1988, R.G., T. 26/11/1988, S. 20001.

³⁶³ OCAK, “Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, s. 181.

³⁶⁴ ÜSTÜN, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, s. 33.

³⁶⁵ OCAK, “Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, s. 184.

³⁶⁶ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 368; ULUSOY, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s. 172; TAN/ BAYAZIT, *İdare Hukuku*, s. 114; YILDIRIM/ ÇINARLI, *Türk İdare Hukuku Dersleri*, s. 78; YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, s. 330, 331; ÜSTÜN, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, s. 33; OCAK, “Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, s. 184.

kabul edilmesinde herhangi bir sakınca görülmediği belirtilmekle birlikte ofislere tanınan kamu tüzel kişiliğinin gereksiz olduğu ifade edilmektedir.³⁶⁷

Bu çerçevede; bir taraftan, ofislere idari ve mali özerklik verilmesi ile kamu tüzel kişiliği tanınması nedenleriyle denetimin vesayet olarak kabulüne karşın hiyerarşik yetkilerin mevcudiyeti eleştirilmekte diğer taraftan, olaya başka bir pencereden bakılarak ofislerin genel görevlerinin danışman yardımcı kurum nitelikli görevlerden oluşması nedeniyle hiyerarşik denetimin varlığı kabul görmeye vesayet denetimine neden olduğu varsayılan kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerklik konuları eleştirilmektedir.

Öğretideki düşünceler incelendiğinde, Cumhurbaşkanı ile ofisler arasındaki ilişkinin, idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında ya hiyerarşi ya da idari vesayet şeklinde tezahür edebileceği düşüncesinin öğretide hâkim olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak kanaatimizce, Cumhurbaşkanı ile ofisler arasındaki münasebetin boyutu, yani aradaki denetim; hiyerarşi veya vesayet olarak adlandırılabilen gibi yeni bir adlandırma yöntemi üzerinden farklı bir denetim biçimi şeklinde de öngörülebilir.

Ancak yeni bir denetim yöntemi olarak ortaya çıkacak denetim ile vesayet denetiminin farklı ve yeni bir versiyonu olacak denetimin, aynı şekilde uygulamaya yansıyabileceği düşünüldüğünde, her iki durum arasında isimlendirme haricinde bir fark bulunmayacaktır.

Önceki bölümlerde yer vermiş olduğumuz AYM kararlarından da anlaşıldığı üzere; yüksek mahkeme, idari vesayet kamusal kurumları üzerinde uygulanması durumunda, yoğun vesayet yetkilerinin tanınmasının, herhangi bir sorun oluşturmadığı görüşünü benimsemekte olup vesayet denetimini çok geniş bir yelpazede

³⁶⁷ ÜSTÜN, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, s. 33.

değerlendirebilmektedir. Konuya ilişkin öğretilerde de benzer düşüncelerin olduğundan bahsetmiştik. Vesayet denetiminin, kamu tüzel kişileri üzerinde merkezi idare tarafından uygulanan denetimin genel adı olarak kabul edildiği gözlemlendiğinde, ofisler üzerindeki denetimin de idari vesayetin yeni bir uygulaması olarak kabul edilebilmesinin mümkün olduğu düşünülmektedir.

Ofisler üzerinden ilerleyecek olursak; merkezi idare tarafından yerine getirilmesi beklenen hizmetleri yüklenen ve genel itibarıyla yardımcı danışman bir kuruluş karakteri taşıyan ve bu doğrultuda görevler yürütecek olan bir kuruluşun, bağlı ancak bazı konularda rahat hareket etmesini sağlayacak kamu tüzel kişiliği özelliğini haiz ve özerk olarak kurulmasının ardından, bu kuruluş üzerinde yeni bir denetim yöntemi ortaya çıkabileceği gibi bu yeni denetim yönteminin, vesayet denetiminin bir uygulama çeşidi olarak da öngörülebileceği değerlendirilmektedir. Burada öncelikle, bu denetim yönteminin ortaya çıkma durumuna ilişkin anayasal-yasal herhangi bir engelin bulunmaması önemli bir eşik olarak görülmektedir. Nitekim CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulabiliyor olmasına karşın bu kuruluşlar üzerindeki denetimin nasıl sağlanacağı konusuna ilişkin bir düzenlemenin olmayışı, bizleri yeni yahut farklı bir denetim yöntemi bulma arayışına sürüklemektedir.

Ofislerin düzenlenişi dikkate alındığında, sahip olunan kamu tüzel kişiliği bakımından; kamu tüzel kişiliğine sahip ofisler üzerinde, hiyerarşide bulunan emir ve talimat denetiminin sağlanmaya çalışıldığı ve Cumhurbaşkanı ile ofisler arasındaki ilişkinin *“hiyerarşi ilişkisine yakın bir vesayet denetimi”* olarak adlandırılabilceği söylenmektedir. Ancak böylesi bir tanımlamanın yerinden yönetim ilkesiyle

bağdaşmayacağı ileri sürülse³⁶⁸ de ofislere ilişkin herhangi bir anayasal ya da yasal bir düzenlemenin mevcut olmadığı, bu itibarla Cumhurbaşkanını kısıtlayan bir durumun bulunmadığı ve ofislerin özerklik bakımından önemli bir yerde konumlanmadığı görülmektedir.³⁶⁹ Öte yandan kamu tüzel kişiliği tanınarak idari vesayet ilişkisine yönelik düzenleme öngörülmesi, ofisler üzerinde oluşacak bürokratik baskıları engellemeye dönük bir araç olarak da değerlendirilebilmektedir.³⁷⁰

Ofislere tanınan özerklik bakımından konuya bakılacak olursa; kamu kurumları bağlamında ele alınan özerkliğin, hizmetin özelliğine göre değişiklik gösterdiği bilinmektedir. Bu çerçevede bu kurumlar üzerinde uygulanan vesayet denetimi de kimi durumlarda (yükseköğretim kurumlarında olduğu gibi) geniş kimi durumlarda ise hiyerarşiye bezel bir şekle bürünmektedir.³⁷¹ Ofislerin genel olarak yerine getirdiği hizmetlerin mevzuat uyarınca merkezi idare tarafından yürütülecek işlemler ve daha çok danışma hizmeti yahut yardımcı hizmet olarak tezahür etmesi nedeniyle ofisler üzerindeki denetimin çok yoğun olmasının pek bir önem arz etmeyeceği düşünülmektedir.

Ofislerin sahip olduğu bütçe ve malvarlığı bakımından bir inceleme yapılacaktır; sahip olunan ayrı bir malvarlığı ve bütçe üzerinde her ne kadar çok sınırlı bir şekilde tasarruf edilebilse dahi merkezi idareden ayrı olarak bir malvarlığı ve bütçenin mevcudiyeti önemli bir olgu olarak kendini göstermektedir.³⁷²

Bu kapsamda ayrı bir malvarlığı ve bütçenin mevcudiyeti, ilgili idari kuruluş için çok önemli farklar yaratacaktır. Bu bakımdan tanınacak kamu tüzel kişiliği ve diğer

³⁶⁸ YILDIRIM vd., **İdare Hukuku**, s. 36.

³⁶⁹ OCAK, “Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, s. 184.

³⁷⁰ ÜSTÜN, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, s. 33.

³⁷¹ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 534.

³⁷² GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 534.

argümanlar bir arada düşünülürken kamu yararı çizgisinin aşılması ve idari alan içinde kalınarak en başta kişi hak ve hürriyetlerinin ihlalini içermeyecek bir çalışma düzeniyle oluşturulacak bir idari yapının, merkezi teşkilata, hiyerarşi benzeri bir denetim ilişkisi üzerinden bağlanması ve bunun yeni bir denetim yöntemi yahut vesayet denetiminin yeni bir uygulaması olarak kabul edilmesi konusunda herhangi bir hukuki engelin bulunmadığı düşünülmektedir.

C. Ofisler Üzerindeki Denetimin Kararname ile Düzenlenmesi

Anayasa Md. 127’de, idari vesayet kurumunun, kanunla düzenleneceği zikredilmektedir. Bu hüküm haricinde; Md. 135’de, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde kurulacak vesayet denetimi ve Md. 130/9’da üniversiteler üzerinde kurulacak vesayet denetimi düzenlenmekte olup bunların da ancak kanunla düzenlenebileceği belirtilmektedir. Bunlar dışındaki vesayet denetimi düzenlemelerinin ise idarenin bütünlüğü ve kanuniliği ile ilişkili olması nedeniyle AY Md. 123/1 hükmü gereği, yine ancak kanunla yapılabileceği ifade edilmekteydi.³⁷³

Yeni hükümet sistemine geçişte yapılan Anayasa değişiklikleri sırasında, Md. 127 ve 123/1’e dokunulmamış olması ve ilgili maddeler uyarınca öngörülen idari vesayet kurumunun, kanunla düzenlenme zorunluluğunun varlığını olduğu gibi sürdürmesi nedeniyle Md. 123/3 doğrultusunda CBK ile kurulan kamu tüzel kişilikleri üzerindeki idari vesayetin nasıl düzenleneceği konusunda, belirsizlikler ortaya çıkmaktadır.³⁷⁴ Bu

³⁷³ SEVER, “Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da ‘Parthenogenesis’ Olmak”, s. 371.

³⁷⁴ Ayrıca vesayet denetiminde önemli bir aktör olan bakanlıkların artık kararname ile düzenlenmesi, bu belirsizliklerin ortaya çıkmasına yol açan nedenler arasında belirtilmektedir. SEVER, **a.g.m.**, s. 371, 372. Ancak vesayet denetiminde, üzerinde denetim kurularak sınırlanan kamu tüzel kişiliğinin durumunun, temel sorun teşkil etmesi nedeniyle söz konusu tüzel kişilik, kanunla kurulmadığı müddetçe bakanlıkların

durum, Md. 123/1 uyarınca idari vesayet denetiminin kanunla kurulması konusunda geliştirilen önermenin, yeniden gözden geçirilmesini gerektirmektedir.³⁷⁵

Kamu tüzel kişiliklerinin; kurulmasının ardından, Md. 123/1'in bir gereği olarak idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde doğrudan doğruya yahut dolaylı bir biçimde merkezi idare ile bağlarının kurulması iktiza etmektedir.³⁷⁶ CBK ile kurulan kamu tüzel kişilikleri de bu zorunluluktan mücerret kalmayacaktır. Bu çerçevede; ofisler, 1 sayılı CBK ile kurulmuş olup merkezi idare yani Cumhurbaşkanı ile olan ilişkisi de yine bu kararname kapsamında düzenlenmektedir. Söz konusu ilişki ile Cumhurbaşkanı ve ofisler arasında vesayet denetiminin düzenlendiği ifade edilerek CBK ile idari vesayet ilişkisinin kurulup kurulamayacağı incelenmesi gerektiği dile getirilmektedir.³⁷⁷

Kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliği üzerinde öngörülecek denetimin; yalnızca kanun koyucunun iradesi ile düzenlenebilmesi ve bu doğrultuda kanun koyucunun iradesinin kısıtlanmaması adına söz konusu denetimin CBK ile düzenlenememesi gerekmektedir. Esasen bu konuda pek bir duraksama yaşanmamaktadır. Bununla birlikte, ikisi de CBK tarafından oluşturulmuş kamu tüzel kişileri arasındaki idari vesayet denetiminin, CBK ile kurulması konusunda da herhangi

kararname ile düzenlenmesinin yukarıda bahsedilen belirsizliğin ortaya çıkmasına gerekçe olarak gösterilmesi çok mümkün görünmemektedir. Öte taraftan kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliği üzerinde kurulacak denetimin, yalnızca kanunla gerçekleştirilebilmesi konusunda, herhangi duraksama yaşanmamaktadır. Ve bu durum, yasa koyucunun iradesinin olduğu yerde CBK'ların bunlara yönelik herhangi bir değişiklik getiremeyecek olmasından kaynaklanmaktadır. YASİN, “**Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri**”, s. 331.

³⁷⁵ SEVER, **a.g.m.**, s. 372.

³⁷⁶ DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 192.

³⁷⁷ OCAK, “**Cumhurbaşkanlığı Ofisleri**”, s. 187.

bir sakınca görülmemektedir. Keza aynı iradenin eseri olmaları nedeniyle herhangi bir çatışmanın doğmayacağı değerlendirilmektedir.³⁷⁸

CBK ile kurulan kamu tüzel kişilikleri üzerindeki denetimin kanunla düzenleneceği düşünüldüğünde, kanun yapım süreçlerinin uzunluğunun dikkate alınması gerektiği ve CBK ile kurulan kurumun bir süre de olsa ayrıksı kalmasının, Md. 123/1'e aykırılık oluşturacağı, bu itibarla CBK ile idari vesayet denetimi öngörülmesinin mümkün olması gerektiği ifade edilmektedir.³⁷⁹

Diğer taraftan, AYM; Türkiye Bilimler Akademisi hakkında vermiş olduğu kararında³⁸⁰, teşkilata ilişkin yapılacak düzenlemelerde anayasal bir sınırlamanın bulunmadığını belirterek kurumun özerkliği ve üzerinde kurulacak vesayet kapsamı konusunda, yasa koyucunun takdir yetkisine sahip olduğunu vurgulamaktadır. Bu çerçevede idari vesayet teşkilatlanma ile ilişkili olduğu ortadadır. Dolayısıyla CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulurken idari vesayet denetimi de teşkilatlanma kapsamında değerlendirilerek düzenlenmelidir.³⁸¹ Nitekim; tarafımızca, CBK'lar ile yapılacak düzenlemelerde, her ne kadar sınırlı bir teşkilatlanma yetkisinin tanındığı dile getirilmiş ise de bu yetkinin, ilgili kuruluş üzerindeki denetimi de içeriyor olması gerekmektedir.

Diğer yandan, mahalli idareler üzerindeki denetimin kanunla kurulması kuralına aykırı durumların da söz konusu olduğu görülmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanı kararı ile mahalli idarelerin "*tek hazine kurumlar hesabı*"³⁸² listesine alınması mahalli idarelerin

³⁷⁸ YASİN, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri", s. 331.

³⁷⁹ OCAK, "Cumhurbaşkanlığı Ofisleri", s. 187.

³⁸⁰ AYM, E.2011/115, K.2012/177, 8/11/2012, R.G., T. 26/7/2013, S. 28719.

³⁸¹ OCAK, "Cumhurbaşkanlığı Ofisleri", s. 188.

³⁸² "4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a 21.3.2018 tarihinde eklenen bir kavram olan *tek hazine kurumlar hesabı*; İşsizlik Sigortası Fonu hariç olmak üzere

bütçeleri üzerinde kurulmuş bir vesayet örneği olarak değerlendirilebilmektedir. Burada her ne kadar ilgili Kanun'a "(bu maddede sayılan kuruluşlardan) malî kaynakları tek hazine kurumlar hesabı kapsamında değerlendirilecek olanları belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir" hükmü eklenmiş olsa da bahse konu Cumhurbaşkanı kararının, AY Md. 127'de yer alan kanunla düzenlenme şartı karşısında Anayasa'ya aykırılık oluşturmaya devam edeceği aşikardır.³⁸³

Öte yandan, kimi anayasal kuruluşların kanunla düzenleneceği Anayasa hükmünde yer almakta iken bunlar üzerindeki denetimin CBK ile düzenlendiği bazı durumlara rastlamak mümkündür. 10 sayılı Resmî Gazete Hakkında CBK ile getirilen denetim kuralları; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bakımından AY Md. 135/5'e, üniversiteler bakımından ise AY Md. 130/9'a, söz konusu anayasal hükümlerde yer alan kanunla düzenlenme koşuluna uyulmaması nedeniyle aykırılık teşkil

kamu idarelerinin malî kaynaklarının bütçenin gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin karşılığı Hazineden alacak kaydedilmek üzere toplandığı ve Müsteşarlık tarafından yönetilen hesabı ifade eder." SEVER, "**Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da 'Parthenogenesis' Olmak**", s. 373, 374.

³⁸³ Keza AYM; idareye, yurt dışında yapılacak mal ve hizmet alımlarında yüklenme tutarının tamamına kadar bütçe dışı avans olarak ön ödeme yapabilme yetkisi veren CBK kuralının iptaline dair vermiş olduğu kararda, "Bütçe dışı avans ödenebilmesinin hüküm ve şartları genel olarak 5018 sayılı Kanun'un "Ön ödeme" başlıklı 35. maddesinde düzenlenmiş olup anılan maddenin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde "Sözleşmesinde belirtilmek ve yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebilir" denil(mekle birlikte) ... ikinci cümlesinde "İlgili kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır" denilmektedir. Anayasa'nın kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarma yetkisini tanımadığı dikkate alındığında, kanun koyucunun anılan şekilde bir yetki tanınması söz konusu olamaz. Bu nedenle CBK hükümlerini saklı tutan kanun hükmü yukarıda tespit edilen aykırılığı Anayasa'ya uygun hâle getirmemektedir." sonucuna varmakta olup Anayasa'da açıkça düzenlenen bir hükmün, kanun koyucunun yetki tanınması ile aşılmasının mümkün olmadığını ortaya koymaktadır. AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, R.G., T. 13/5/2020, S. 31126, par. 19, 21.

etmektedir.³⁸⁴ Bununla birlikte, bahse konu CBK hükmü ile tüm kamu kurum ve kuruluşların düzenleyici işlemleri üzerinde kurulan denetimin ise AY Md. 123/1'in mevcudiyeti karşısında Anayasa'ya uygunluğundan söz etmek mümkün değildir.

Netice itibarıyla, CBK ile kurulan kamu tüzel kişilikleri özelinde, ayrıksı bir durumun ortaya çıktığı ve burada, CBK ile bir denetim ilişkisinin öngörülmesinde, herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Ancak bunun dışında, kanunla kurulmuş yahut kanunla düzenleneceği öngörülmüş kamu tüzel kişilikleri ile merkezi idare (CB) arasında kurulacak denetimde, kanunla düzenlenme zorunluluğunun devam ettiği, bu hususta kanun koyucunun iradesine aykırı olarak CBK ile düzenleme yapılamayacağı unutulmamalıdır.

³⁸⁴ SEVER, “Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da ‘Parthenogenesis’ Olmak”, s. 374, 375; GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 1406, 1408; YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, s. 332.

SONUÇ

Yeni hükümet sistemi sonrası idari teşkilat yapısında çok ciddi bir değişim meydana gelmiş ve bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, yeni bir eksen üzerinde geniş bir yapılanmaya vücut verecek tarzda inşa edilmiştir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan teşkilat kapsamında, birçok kurum ve kuruluş düzenlenmiş ve bunlardan bazıları ilk kez hukuk sistemimiz içinde yer almıştır.

Cumhurbaşkanlığı ofisleri, yeni kurulan idari yapılar arasında yer almakta ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatının düzenlendiği 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir. Ancak bu durum, ofislerin yapısal özellikleri ile birlikte değerlendirildiğinde, ofislerin idari teşkilat içindeki yerine yönelik tartışmaların başlıca nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

Birinci bölümün ilk kısmında incelenen Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, bünyesinde birçok idari birimi barındırmasının yanı sıra pek çok idari birime de temas edebiliyor olmasından ötürü Türk idare teşkilatı üzerinde büyük etki alanına sahip bir yapıda örgütlenmektedir. Nitekim; bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı teşkilatının, yeni sistemde merkez teşkilatını kendi kapsam alanına dahil ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Diğer yandan, anayasal dayanak konusunda da tereddütlere yol açan teşkilatın, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesinde, hukuki isabetsizlik bulunmadığı değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeye dayanak oluşturan temel argüman ise genel idare kapsamında görülen kimi idari kuruluşlar ile bakanlıkların, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleneceği konusunda özel anayasal hükümlerin öngörülmüş olması nedeniyle Cumhurbaşkanlığı teşkilatının evleviyetle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleneceğidir.

Birinci bölümün ikinci kısmında; genel olarak ofislere ve ofislerin işlevsel özelliklerinden hareketle birtakım değerlendirmelere yer verilmiştir. Ofislerin idari teşkilat içindeki yerinin belirlenmesine ilişkin yürütülecek muhakeme sürecinde, ofislerce yürütülen görevler ve yüklenilen misyon önemli bir veri olarak değerlendirilebileceğinden bu husus öncelikli inceleme konumuzu oluşturmuş ve birinci bölüm içinde ele alınmıştır. Bu kapsamda ofislerin genel anlamda yüklenmiş olduğu görevlerin, danışma faaliyetlerinden yahut yardımcı bir organ tarafından yerine getirilmesi beklenen faaliyetlerden ileri geldiği, ancak bununla birlikte ofislerin, ilgili sektöre ilişkin olarak doğrudan hukuksal sonuç doğurma gücüne sahip bazı işlemler de yapabildiği görülmüştür. Bu durum göz önüne alınarak ofisler; kurmay-yardımcı birim kimliği baskın olan ve ilgili sektörde öncü konumuna oturarak yol gösterici ve yönlendirici bir profili de uhdesinde barındıran bir kurum olarak tanımlanmıştır.

Ofisler ile özellikle işlevsel açıdan önemli benzerlikler taşıyan politika kurulları arasındaki temel farklar da bu bölüm kapsamında incelenmiş olup ofislerin kurullar arasında sayılmayıp farklı bir yapı olarak oluşturulmasının nedenleri açıklanmaya çalışılmıştır. Nitekim; ofislerin görev alanları, yürütmüş olduğu hizmetlerin kapsamı ve yapısal özellikleri öne çıkan temel farklar olarak sıralanmıştır.

Sonrasında, ofislerin sahip olduğu işlevsel özelliklerden yola çıkılarak başkanlık sisteminde görülen yapılara benzeyen yönleri incelenmiştir. Bu kapsamda ofislere ilişkin mevcut ana problemlerin, ofislerin ABD’de uygulanan başkanlık sisteminden esinlenerek idari teşkilat kapsamına dahil edilmiş olmasından ileri geldiği değerlendirilmiştir. Keza farklı sistemlere ait kuruluşların kendi sistemlerinden bağımsız bir şekilde alınarak yeni bir sisteme entegre edilmesi, çok temel problemlerin doğmasına neden olabilmektedir.

İkinci bölüm kapsamında ofislerin sahip olduğu yapısal özelliklerden yola çıkılarak bu özelliklerin idari teşkilat içinde, ofislere nasıl bir anlam yükleyeceği üzerinden açıklamalara yer verilmiştir. Ofislere tanınan kamu tüzel kişiliği ile asli ve yoğun süjelik vasfının kabul edildiği ve bu itibarla ofislere yönelik, yürüteceği görevlerde bürokratik engellerden sıyrılmayı sağlayacak bir düzenlemenin getirildiği ortaya konulmuştur. Ofislere tanınan kamu tüzel kişiliği bağlamında ortaya çıkan asıl problemin, kamu tüzel kişiliği kurulmasının geniş anlamda ele alınmasından kaynaklandığı saptanmıştır. Kamu tüzel kişiliğinin CBK ile kurulabileceğine ilişkin hükmün; ancak dar manada yani hukuk düzeninde varlık kazanma şeklinde olacağı ve danışma niteliğini haiz belli başlı görevlerin yerine getirilmesini sağlayan sınırlı bir teşkilatlanmadan ibaret düzenlemeleri içerebileceği değerlendirilmiştir. Bu kapsamda, sadece kurulma ve sınırlı bir teşkilat yapısından ibaret bir formülasyonla ofislerin Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde değerlendirilmesi; sınırlı bir özerklik içeren kamu tüzel kişiliği bakımından herhangi bir tartışmaya yol açmayacaktır.

Diğer taraftan, ofis personeline ilişkin düzenlemelerin 5523 sayılı Kanun'da yer aldığı görülmüştür. Ancak personelin sözleşme kapsamına ilişkin temel esasların ve personele yapılacak ödemelere dair alt ve üst sınırlar gibi genel çerçeve niteliğindeki düzenlemelerin kanunda belirlenmediği, bu konuda idareye düzenleme yetkisi tanındığı tespit edilmiştir. Bu durumun kanunilik ilkesi bakımından hukuka ayrılık teşkil ettiği değerlendirilmiştir. Öte yandan ofislerde, yerine getirilecek görevler açısından katı bir personel rejimine karşı koruma sağlamak amacıyla esnek istihdama olanak tanındığı belirlenmiştir.

Bu itibarla; ofislerin sahip olduğu kamu tüzel kişiliği, idari ve mali özerklik, personel rejimi gibi unsurların, ofislere Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde tevdi edilen

görevlerin hızlı ve etkili şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla getirildiği değerlendirilmiştir. Dolayısıyla ofislerin görevlerinin kapsamı ve niteliği ile bahse konu mekanizmalar birlikte değerlendirildiğinde, ofislerin Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer aldığının kabul edilmesi gerektiği kanaati hasıl olmuştur.

Üçüncü bölümde, idarenin bütünlüğü ilkesi ele alınmış ve bu kapsamda hiyerarşi ve idari vesayet denetimi irdelenmiştir. Hiyerarşi ilişkisinin özellikleri ve kapsamı itibarıyla tek bir kamu tüzel kişiliği üzerinde teessüs etmesi nedeniyle konumuz bakımından esas odağımızı oluşturmadığı tespit edildiğinden, konuya ilişkin gerekli görülen açıklamalara yer verilerek idari vesayet kavramına geçilmiştir. İdari vesayet denetimine ilişkin Anayasa'da genel bir ölçünün düzenlenmediği, yasalarda ise ilgili kurumun özerklik derecesi üzerinden yapılan düzenlemelerin bulunduğu ve bu doğrultuda vesayet denetiminin farklı uygulamalarına yer verildiği görülmüştür.

Denetim yöntemleri ile ulaşılmak istenen esas amaç, idarenin bütünlüğünün sağlanmasıdır. Uygulanan denetim yöntemlerinde yahut söz konusu denetim yöntemlerinin farklı uygulamalarında, tek ve genel bir düzenlemenin bulunmadığı ve bu uygulamaların, idarenin bütünlüğü ve ilgili kuruluşun yapısı arasındaki bir dengeden yola çıkılmak suretiyle yorumlandığı anlaşılmıştır.

Yeni hükümet sistemi sonrasında Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurulmasının mümkün olması nedeniyle söz konusu denetim araçlarının, yeni baştan yorumlanması gerekeceği değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişiliğinin kurulmasını müteakip ilgili kuruluş üzerinde idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında bir denetimin de düzenlenmesi gerektiği çıkarımı yapılmıştır. Burada uygulanacak denetim yöntemi, idari vesayetini yeni bir uygulama çeşidi olarak kabul

edilebileceği gibi vesayetten farklı yeni bir isimle ortaya çıkan yeni bir denetim yöntemi de olabilecektir. Nihayetinde denetim yöntemi nasıl tanımlanırsa tanımlansın tek bir amaca, yani idarenin bütünlüğünü sağlamaya hizmet edecektir. Her halükârda yeni sistemde, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulacak kamu tüzel kişilikleri üzerinde uygulanacak denetim yönteminin farklı bir boyut kazandığı belirlenmiştir.

Ofisler açısından da durum çok farklı olmayıp üzerinde kurulan denetim, kendine has bir nitelik taşımaktadır. Nitekim yüklenilen görevler daha çok danışma hizmeti yahut yardımcı hizmet olarak tezahür etmektedir. Ayrıca tanınan kamu tüzel kişiliği ile sınırlı özerkliğin, belli konularda çalışma alanına ilişkin bazı kolaylıklar sağlayarak iş ve işlemlerine sürat kazandıracak olması da dikkat çekmektedir. Bu nedenlerden dolayı ofisler üzerindeki denetimin yoğun olması anlaşılabilir bir durum olarak değerlendirilmiştir. Bu kapsamda, ofislerin merkezi teşkilata hiyerarşi benzeri bir denetim ilişkisi üzerinden bağlanmasının ve bu durumun yeni bir denetim yöntemi yahut vesayet denetiminin yeni bir uygulaması olarak kabul edilmesinin hukuki açıdan mümkün olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKLAR

ACAR Osman Kürşat. “Devlet Personel Başkanlığı’ndan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi’ne: Kamu Personel Yönetiminde Örgütsel Değişim”, Ekonomik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 20, Sayı 78, 2021.

AKBULUT Emre. Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, Beta Yayınları, İstanbul 2013.

AKGÜNER Tayfun/ **KAHRAMAN** Berk. İdare Hukuku, Der Yayınları, 8. Basım, İstanbul 2017.

AKMAN Elvettin. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”, Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Cilt 15, Sayı 1, 2019.

AKMAN Çiğdem/ **ACAR** İbrahim Atilla. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yeni Mali Kurumsal Yapı”, Türkiye’nin Güncel Mali Yapısı ve Yönetimi: Usuller, Esaslar ve Uygulamaları (Ed. Duran BÜLBÜL, Ece GÜMÜŞ ÖZUYAR), Umuttepe Yayınları, İstanbul 2020.

AKSOYLU Özge. “Son Anayasa Değişiklikleri Uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk Hukukundaki Yeri”, 4. Uluslararası Hukuk Sempozyumu, 2018.

AKYILMAZ Bahtiyar/ **SEZGİNER**, Murat/ **KAYA** Cemil. Türk İdare Hukuku, Savaş Yayınevi, 13. Baskı, Ankara 2021.

ALTINDAĞ Halil, İdarenin Yargısal Denetiminde Kanunilik Blokunun Genişlemesi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2016.

ARDIÇOĞLU M. Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, Cilt 75, Sayı 3, 2017.

ATAY Ender Ethem. İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara 2022.

AVANER Tekin/ FEDAİ Recep. “Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 52, Sayı 2, 2019.

BALTA Tahsin Bekir. İdare Hukuku I, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 326, Ankara 1970/1972.

BARIN Taylan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili”, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN’a Dekanlıkta 10. Yıl Anısına Teşekkür Armağanı, Yıl 7, Sayı 2, 2022.

BARIN Taylan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi, Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (Ed. Oktay UYGUN, Egemen ESEN), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020.

CAN Osman. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi AYM Yaklaşımı”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 37, Sayı 1, 2020.

ÇAĞLAYAN Ramazan. İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, Yeni Sisteme Göre Güncellenmiş 9. Baskı, Ankara 2021.

DEMİRELLİ Levent/ AYDIN Recep. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türk Kamu Personel Yönetiminin Örgütlenmesi”, Yasama Dergisi, Sayı 42, 2020.

DURAN Lütfi. İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2956, İstanbul 1982.

DURĞUT Osman. “Parlamentar Sistemden Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçişte Ekonomik Kurumsal Yapının Dönüşümü”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, 2021.

ESEN Selin. “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı 4, 2016.

ERKUT Celâl. İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Tıpkı Basım, 2015.

EROL Ömer Faruk. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 26, Sayı 1, 2020.

GÖNENÇ Levent/ **KONTACI** Ali Ersoy. “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Cilt 2019, Sayı 145, 2019.

GÖZLER Kemal. “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?”, 2017, <https://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, (E.T.10/03/2022).

GÖZLER Kemal. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri”, 2019, <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilancio.htm>, (E.T.23/02/2022).

GÖZLER Kemal. İdare Hukuku, Ekin Yayınları, 3. Baskı, Cilt 1, Bursa 2019.

GÖZLER Kemal. “5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 60, Sayı 4, 2011.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref/ **TAN** Turgut. İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, 13. Baskı, Ankara 2019.

GÜNDAY Metin. İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 10. Baskı, Ankara 2011.

GÜNGÖR Özay. “E-Devlet Hizmetlerinin Merkezi Teşkilatının Yeniden Yapılanması: Dijital Dönüşüm Ofisi Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi, 2020.

GÜLAN Aydın. “Danıştay’ın Yargılama Dışındaki İşlevlerinin Gerekliği Sorunu” Danıştay ve İdari Yargı Günü 146. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No:86, Ankara 2014, <https://docplayer.biz.tr/13644326-Danistay-ve-idari-yargi-gunu-146-yil.html>, (E.T.11/09/2022).

GÜZEL Oğuzhan. “Hukuk Devletinde İdari Davaya Konu Olabilecek İşlem Kavramı”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2015.

KALABALIK Halil. İdare Hukuku Dersleri, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Cilt 1, Ankara 2019.

KARAHANOĞULLARI Onur. İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, Turhan Kitabevi, Ankara 2012.

KÜÇÜK Ünal/ **DİK** Esra. “Yatırım Sürecinde Bürokrasinin Minimize Edilmesi Arayışı Çerçevesinde Yeni Bir Kurumsal Yapılanma: Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi”, SDÜİİBFD, Cilt 26, Sayı 4, 2021.

NACAĞ Osman. “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 23, Sayı 3, 2021.

NOHUTÇU Ahmet. İdare Hukuku, Savaş Yayınları, Ankara 2018.

OKŞAR Mustafa. Yürütme Erkinin Üstünlüğü, Yetkin Yayınları, Ankara 2019.

OCAĞ Kasım. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 36, Sayı 1, 2019.

ONAR Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaası, Cilt 2, İstanbul 1966.

ÖRSELLİ Erhan/ **BABAĦANOĞLU** Veysel/ **BİLİCİ** Zekeriya. “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri”, Turkish Studies, Cilt 13, Sayı 30, 2018.

ÖZDEMİR Abdulkadir. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler”, Journal of Academic Value Studies, Cilt 7, Sayı 3, 2021.

ÖZKAL SAYAN İpek/ **URĦAN** Feyza. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 13, Sayı 70, 2020.

ÖZTÜRK K. Burak. “Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Sunumu”, Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 10 Aralık İnsan Hakları Günü Sempozyumu, Oturum: İdare Hukuku ve İnsan Hakları,

11.12.2020, <https://www.youtube.com/watch?v=H5XnTwmsV5Q&t=716s>,
(E.T.14/05/2022).

ÖZYÖRÜK Mukbil. İdare Hukuku Ders Notları (II. Sınıf Notları), 72 Teksir, Ankara, 1977.

SANCAKDAR Oğuz/ **ÖNÜT** Lale Burcu/ **US DOĞAN** Eser. İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin Yayıncılık, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 10. Baskı, Ankara 2021.

SEVER Dilşad Çiğdem. “Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da ‘Parthenogenesis’ Olmak”, Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi, Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (Ed. Oktay UYGUN, Egemen ESEN), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020.

SEYYAR Ali/ **ÖZ** Cihan Selek. İnsan Kaynakları Terimleri Ansiklopedik Sözlük, Değişim Yayınları, İstanbul 2007.

SOBACI Mehmet Zahit/ **MİŞ** Nebi/ **KÖSEOĞLU** Özer. “Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, Seta Perspektif Dergisi, 2018.

SÖYLER Yasin. Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018.

TAN Turgut. İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 7. Bası, Ankara 2018.

TAN Turgut/ **BAYAZIT** Bahar. İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 10. Bası, Ankara 2021.

TANER Derya/ **AVŞAR** NEGİZ Nilüfer. “Kamu İdarelerinde Esnek Çalışmaya Dair Kavramsal Bir Çerçeve”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 32, 2018.

TEKİNSOY M. Ayhan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi, Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (Ed. Oktay UYGUN, Egemen ESEN), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020.

TUNÇ Ahmet/ **GÜNEŞ** Etkin. “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Türk Kamu Yönetimindeki Yerine Yönelik Bir Değerlendirme”, Route Education and Social Science Journal, Cilt 8, Sayı 12, 2021.

TURAN Menaf. “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, Cilt 7, Sayı 3, 2018.

ULUSOY Ali D. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 37, Sayı 2. 2020.

ULUSOY Ali D. Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2021.

ULUSOY Ali D. “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, 2017, <https://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, (E.T.20/03/2022).

ÜLGEN Özen. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 1, 2018.

ÜSTÜN Gül. “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019.

YASİN Melikşah. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 36, Sayı 1, 2019.

YILDIRIM Ramazan/ **ÇINARLI** Serkan. Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt 1, Adalet Yayınevi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 7. Bası, Ankara 2021.

YILDIRIM Turan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 23, Sayı 2, 2017.

YILDIRIM Turan. “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 36, Sayı 1, 2019.

YILDIRIM Turan/ **YASİN** Melikşah/ **KAMAN** Nur/ **ÖZDEMİR** H. Eyüp/ **ÜSTÜN** Gül/ **OKAY TEKİNSOY** Özge. İdare Hukuku (Ed. Turan YILDIRIM), On İki Levha Yayıncılık, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, İstanbul 2018.

YILDIRIM Turan/ **YASİN** Melikşah/ **KAMAN** Nur/ **ÖZDEMİR** H. Eyüp/ **ÜSTÜN** Gül/ **ÇAKIR** Hüseyin Melih/ **OKAY TEKİNSOY** Özge. İdare Hukuku (Ed. Turan YILDIRIM), On İki Levha Yayıncılık, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, İstanbul 2020. (*Aksi belirtilmediği sürece bu esere atıf yapılmıştır.*)

ZENGİN Ozan. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, Emek Araştırma Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, 2019.

ZENGİN Ozan. "Türkiye'de Başkanlık Sistemi: Siyasal Sistemin Niteliği ve Yönetmel Yapıdaki Değişim", Türkiye'de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler (Ed. Can Umut ÇİNER), Ankara Üniversitesi SBF ve KAYAUM Yayınları, Ankara 2020.



ÖZET

Cumhurbaşkanlığı ofisleri, yeni hükümet sistemi kapsamında yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmekte olup yapısal özellikleri ve görev tanımı itibariyle klasik idare hukuku ilkeleri çerçevesinde tanımlanıp sınıflandırılması çok kolay olmayan bir nitelik taşımaktadır. Ofislerin sahip olduğu kamu tüzel kişiliği, idari ve mali özerklik, personel rejimi gibi unsurların, ofislere Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde verilen görevlerin hızlı ve etkili şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla getirildiği görülmektedir. Dolayısıyla ofislerin görevlerinin kapsamı ve niteliği ile bahse konu mekanizmalar birlikte değerlendirildiğinde, ofislerin Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alması gerekmektedir. Bu kapsamda ofisler üzerindeki denetimin yoğun olması da anlaşılabilir bir durumdur. Bu nedenle ofislerin, merkezi teşkilata hiyerarşi benzeri bir denetim ilişkisi üzerinden bağlanmasının ve bu durumun yeni bir denetim yöntemi yahut vesayet denetiminin yeni bir uygulaması olarak kabul edilmesinin hukuki açıdan mümkün olduğu değerlendirilmektedir.

ABSTRACT

Presidential offices are regulated by the Presidential Decree No. 1 issued under the new government system. In terms of their structural characteristics and duties, they are not easy to define and classify within the framework of classical administrative law principles. Elements such as public legal personality, administrative and financial autonomy, and personnel regime have been introduced to ensure that the duties assigned to the offices within the Presidential organization are carried out fast and effectively. Therefore, when the scope and nature of the duties of the offices and the aforementioned mechanisms are considered together, it can be concluded that the offices should be contemplated within the Presidential organization. In this context, it is understandable that the supervision over the offices is intense. It is also acknowledged legally possible that the offices are connected to the central organization through a hierarchy-like supervisory relationship and this situation can be considered as a new method of supervision or a new application of tutelage supervision.