



CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ İLE İDARİ VESAYET YETKİSİ DÜZENLENMESİNİN BİR ÖRNEĞİ OLARAK CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİ*

Kasım OCAK**

ÖZET

6771 sayılı Kanun ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda esaslı değişiklikler yapılmıştır. 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin ardından Cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla bu değişikliklerin tamamı yürürlüğe girmiştir. Yeni bir hükümet sistemine geçişi de sağlayan Anayasa değişikliğinin getirdiği en önemli yeniliklerden biri Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Anayasa'nın 123. maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kamu tüzel kişiliği kurulması mümkün hale gelmiştir. Ancak Anayasa'nın idari vesayet kanunla düzenlenmesi gerektiğini öngören 127. maddesinde bir değişiklik yapılmamıştır. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kurulan kamu tüzel kişilerinin merkezi idare ile arasındaki idari vesayet ilişkisinin nasıl düzenleneceği cevaplanması gereken bir soru olmaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu için Anayasa değişikliği sonrası ortaya çıkan durumun ele alınması açısından örnek teşkil etmektedir. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içinde yer alması, Ofisler hakkında Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin idari vesayet kapsamında olup olmadığı ve son olarak bu yetkilerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesinin Anayasa'ya uygunluğu önemli tartışma konularıdır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, idari vesayet, hiyerarşi, kamu tüzel kişiliği.

* Bu makale, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programı kapsamında Doç. Dr. Çağla Tansuğ tarafından yürütülen "Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatında Değişim" dersinde hazırlanan çalışmanın geliştirilmesiyle hazırlanmıştır. Sayın Çağla Tansuğ'a katkılarından dolayı teşekkür ederim.

** Arş. Gör., Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi

PRESIDENTIAL OFFICES AS AN EXAMPLE OF REGULATION OF ADMINISTRATIVE TRUSTEESHIP POWER BY PRESIDENTIAL DECREES

ABSTRACT

Significant changes in the Constitution of the Republic of Turkey was made by Law No. 6771. Following the election of the Turkish Grand National Assembly and the Presidency on 24 June 2018, all of these amendments came into force upon the inauguration of the President. One of the most important innovations brought by the Constitutional amendment, which also allows the transition to a new government system, is the Presidential Decree. With the amendment made in the article 123 of the Constitution, it was possible to establish a public legal entity with the Presidential Decree. However, no amendment has been made to the Article 127 of the Constitution, which stipulates that administrative tutelage should be regulated by law. In this case, how to regulate the administrative tutelage relationship between the central administration and the public legal entities established by the Presidential Decree is a question to be answered. The Presidency Offices, established under the Presidential Decree No. 1, serve as a model for addressing the situation that emerged after the constitutional amendment as it has a public legal entity. In the Presidential Decree No. 1, inclusion of Presidential Offices in the Presidency Organization, whether the powers conferred on the President of the Republic are within the scope of administrative tutelage and finally, the compliance of these powers with the Presidential Decree are important topics of discussion.

Keywords: Presidential Decrees, Presidential Offices, administrative trusteeship, hierarchy, public entity.

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda 6771 sayılı Kanun¹ ile yapılan esaslı değişiklikler 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ve Cumhurbaşkanlığı seçimi² sonrasında Cumhurbaşkanı'nın göreve başlamasıyla tüm hükümleri ile yürürlüğe girmiştir.³

6771 sayılı Kanun 18 maddeden oluşmakla birlikte Anayasa'nın yetmiş yakın maddesinde değişiklik yapmış ve Türkiye'nin hükümet sistemini esaslı şekilde yeniden yapılandırmıştır.⁴ Bu değişiklik ile parlamenter sistem terk edilmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni hükümet sistemine geçilmiştir. Yeni hükümet sistemi bu şekilde adlandırılmakla birlikte anayasa literatüründe böyle bir sistem olmadığı⁵ ve bu sistemin parlamento ile başkan arasındaki dengenin başkan lehine bozulduğu bir başkanlık sistemi olduğu doktrinde ifade edilmiştir.⁶

Yürürlüğe giren sistem ile önceki sistem arasındaki en temel fark, meclisten çıkan ve meclise karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu'nun kaldırılması ve yürütme erkinin doğrudan Cumhurbaşkanında

¹ 6771 sayılı Kanun, R.G. T. 11/02/2017, S. 29976.

² 24 Haziran 2018 tarihli Cumhurbaşkanı seçim sonuçlarına dair 04/07/2018 tarih ve 952 sayılı Yüksek Seçim Kurulu kararı için bkz. R.G. T. 04/07/2018, S. 30468.

³ 6771 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bu kanun ile Anayasa'da yapılan değişikliklerin bazıları kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, bazıları bu kanunun yürürlüğe girmesinden sonra birlikte yapılacak ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte yürürlüğe girmişken, kalan hükümlerin yürürlüğe giriş tarihi ise birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin sonuçlarına göre seçilen Cumhurbaşkanı'nın göreve başlama tarihi olarak belirlenmiştir.

⁴ Ardıçoğlu, M. A. (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2017/3, s. 23.

⁵ Abdurrahman Eren'e göre getirilen sistem "Türk Tipi" başkanlık sistemidir. Bkz. Eren, A. (2017). "Başkanlık Sistemi-1: Genel Değerlendirme", <http://www.kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/37-baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme>, E.T. 06/01/2019; Kemal Gözler de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi şeklinde adlandırılan bir sistem olamayacağını, hükümet sisteminin belirlenmesinde esas olanının yürütmenin başının monist ya da düalist yapıda olması olduğunu, bu bakımdan getirilen sisteme 'X sistemi' demek ile 'Cumhurbaşkanlığı Sistemi' demek arasında bir fark bulunmadığını belirtmiştir. Bkz. Gözler, K. (2017). "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?", <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, E. T. 06/01/2019.

⁶ Aksoylu, Ö. (2018) "Son Anayasa Değişiklikleri Uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Türk Hukukundaki Yeri", *4. Uluslararası Hukuk Sempozyumu*, Alanya, s. 137.

toplanmasıdır.⁷ Gerçekten de eski sistemde hükümetin ve tarafsız devlet başkanı olarak Cumhurbaşkanının sahip olduğu tüm yetkiler yeni sistemde Cumhurbaşkanına verilmiştir.⁸ Bu değişiklikten hareketle yeni sistemde Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilerin genişliği, Cumhurbaşkanını TBMM ve yargı karşısında ölçsüz şekilde güçlendirmesi sebebiyle eleştirilmiştir.⁹

6771 sayılı Kanun ile Anayasada yapılan değişiklik, hükümet sistemi ve TBMM ile yürütme arasındaki denge açısından ele alındığı gibi yürütmenin düzenleyici işlemleri konusunda meydana getirdiği değişiklikler açısından da tartışmalara neden olmuştur.¹⁰ Anayasanın önceki halinde de yer alan ancak 6771 sayılı Kanun sonrası farklı bir niteliğe kavuşan “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” şeklinde isimlendirilen işlem türü bu tartışmaların merkezinde yer almıştır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin niteliği¹¹, kararname çıkarma

⁷ Ardıçoğlu, M. A. (2017). s. 24; Çolak Ç. D. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, *Strategic Public Management Journal*, S. 3, Özel Sayı, s. 55; Boztepe, M. (2018). “2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 5 (1), s. 27. Anayasa'nın 8. maddesi şu şekildedir: “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanını tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.”

⁸ Kaboğlu, İ. (2016). “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2016/4, s. 42.

⁹ Esen, S. (2016). “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2016/4, s. 71.

¹⁰ Aksoylu, Ö. (2018).; Ardıçoğlu, M. A. (2017).; Ülgen, Ö. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 2018/1; Yıldırım, T. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *MÜHF-HAD*, C. 23, S. 2; Çolak, Ç. D. (2017).; Söyler, Y. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Ankara: Seçkin Yayınevi; Eren, A. (2017). “Başkanlık Sistemi-4: Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler”, <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/40-baskanlik-sistemi-4-yurutme-alaninda-yapilan-degisiklikler>, E.T. 06/01/2019; Tamer, G. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu”, <http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf>, E.T. 06/01/2019; Boztepe, M. (2018).; Ulusoy, A. D. (2017). “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, E.T. 06/01/2019; Can, O. (2017). “Anayasa Değişikliği Teklifine Dair Değerlendirme”, <https://www.sosyaltbilimler.org/osman-can-kaleme-aldi-anayasa-degisikligi-teklifine-dair-degerlendirme/>, E.T. 06/01/2019; Kahraman, M./Balkan, A. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi”, *International Journal of Academic Value Studies*, C. 4, S. 19.

¹¹ Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin kanun gücünde olmadığı kabul edilmekle birlikte Ülgen'e göre “Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise kanun hükmünde olmamakla birlikte, asli yetki kullanımı olmaları açısından kanuna eşdeğer işlem niteliğinde kabul edilebilir.” bkz. Ülgen, Ö. (2018). s. 7.

yetkisinin asli düzenleme yetkisi olup olmadığı¹², Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tesis edilecek işlemlerin konusu ve içeriği¹³, bu kararnamelerin denetimi¹⁴ ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yasama organı karşısında konu bakımından mahfuz bir alana sahip olup olmadığı¹⁵ gibi konular bu tartışmaların ana başlıklarını oluşturmuştur. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikler içinde Türk kamu hukuku açısından en önemli yenilik olarak görülmüştür.¹⁶ Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine çok geniş bir alan bırakıldığı¹⁷, kararnamelerin geçersiz kılınması ancak meclisin aynı konuda kanun çıkartmasıyla mümkün olduğu için Cumhurbaşkanı kendi partisi ve meclis çoğunluğunu kontrol ettiği sürece kararnamelerin düzenlediği alanlarda yasamanın kanun çıkarmayacağı ve yalnızca Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle ülkenin yönetilme riski bulunduğu yönünde eleştiriler dile getirilmiştir.¹⁸

6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler Türk idari teşkilatında

¹² Doktrinde genel olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin idareye asli düzenleme yetkisi tanıdığı yönündeyken Turan Yıldırım "104. maddeden hareketle, yürütmeye yasal dayanak olmaksızın doğrudan, genel ve asli bir düzenleme yetkisi verildiği söylenemeyeceğini" belirtmiştir. Bkz. Yıldırım, T. (2017). s. 25.

¹³ Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile bireysel işlem tesis edilmesi durumunda hakkında bireysel işlem tesis edilenlerin adil yargılanma haklarının sürekli şekilde ihlal edilmiş olacağı ve Anayasa maddelerinin sistematik bir şekilde yorumlanabilmesi için Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile bireysel işlem tesis edilememesinin zorunlu bir kabul olduğu ifade edilmiştir. Bkz. Aksoylu, Ö. (2018). s. 142. Buna karşın Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle bireysel idari işlem tesis edilebileceğini öne süren görüşler de bulunmaktadır. Bkz. Kahraman, M./Balkan, A. (2018). s. 240.

¹⁴ Anayasa'nın 148. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi'nin görev alanına girmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile bireysel işlem tesis edilmesi durumunda denetimi konusunda sorunlar ortaya çıkabilecektir. Bkz. Kahraman, M./Balkan, A. (2018). s. 240. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile bireysel işlem tesis edilmesi durumunda Anayasa Mahkemesi'nin görev red kararı vermesi gerektiği ve davanın esasının idari yargıda görülmesi gerektiğine dair bkz. Aksoylu, Ö. (2018). s. 144.

¹⁵ Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri düzenleneceği öngörülen bazı konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin mahfuz alanını oluşturduğu iddia edilmiştir. Bkz. Aksoylu Ö. (2018). s. 144-151, Ülgen, Ö. (2018). s. 17; Gözler, K./Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yayınevi, s. 392. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yasama karşısında mahfuz bir alana sahip olmadığı hakkında bkz. Ardıçoğlu, M. A. (2017). s. 38.

¹⁶ Ulusoy, A. D. (2017). s. 6.

¹⁷ Esen, S. (2016). s. 56.

¹⁸ Can, O. (2017).

da esaslı değişimler meydana getirmiştir.¹⁹ Gerçekten de Bakanlar Kurulu'nun kaldırılması ve yürütmenin Cumhurbaşkanında toplanmasının ardından 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı düzenlenmiştir.²⁰ Söz konusu kararname; Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Cumhurbaşkanına vekalet, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar, bakanlıklar ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri olmak üzere yedi kısımdan oluşmaktadır. Bu kararname ile bakanlıkların sayısı azaltılmış ve bakanlıkların adları ve teşkilatları yeniden belirlenmiştir. 4 sayılı CBK'da ise bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurumlarının teşkilatları hakkında düzenlemeler yer almaktadır.²¹ Bakanlıklarda yapılan bu deęişikliklerin²² yanı sıra 1 sayılı CBK'nın Türk idari teşkilatına getirdiği iki yeni kuruluş bulunmaktadır. Bunlar Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleridir. "Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmalar yapmak ve küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek" gibi görevleri bulunan Politika Kurulları, 1 sayılı CBK'da dokuz adet olmak üzere belirlenmiştir.²³ Bu kurulların önceki idari teşkilat yapısında bulunan Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu ve Yüksek Planlama Kurulu gibi kurulların yerine kurulduğu, politika kurullarının birer yardımcı kuruluş veya danışma organı niteliğinde olduğu ve kararlarının istişari

¹⁹ Kartal, N./Demirhan, Y. (2017), "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi ve Yeni Sistemin Kamu Yönetimine Yansımaları", *Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ed. Demirhan, Y./Aslan, S./Koçal, A. V., Ankara: Ekin Yayınevi, s. 578-581.

²⁰ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname No. 1, R.G. T. 10/07/2018, S. 30474. Gözler'e göre Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenecek konular arasına öncelikle Cumhurbaşkanlığı teşkilatının kendisi eklenmeliydi. Bkz. Gözler, K./Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, s. 392.

²¹ Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname No. 4, R.G. T. 15/07/2018, S. 30479.

²² 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile bakanlıklarda meydana gelen değişiklikler hakkında detaylı bilgi için bkz. Turan, A. M. (2018). "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Social Sciences Research Journal*, C. 7, S. 3, s. 65 vd.

²³ Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, 1 sayılı CBK'nın 20-36. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

nitelikte olduğu ifade edilmiştir.²⁴ Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ise kamu tüzel kişilikleri olması bakımından politika kurullarından ayrılmakta ve Türk idari teşkilatında özgün bir konum elde etmektedirler.²⁵ Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip olan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi olmak üzere dört adet kurulmuştur. Kararnamede verilen görevler dikkate alındığında Ofislerin, Cumhurbaşkanına politika üretme ve idareyi denetleme görevlerinde yardımcı olacağı²⁶ ve bakanlıkların mutfağı gibi çalışarak bakanlık icraatlarının da takibini yapacağı ileri sürülmektedir.²⁷

Yeni sistemde önemli görevler verilen ve kamu tüzel kişiliğinin olmasıyla da Cumhurbaşkanlığı teşkilatında ayrıksı bir konum elde eden Ofisler hakkında Cumhurbaşkanına bazı yetkiler verilmiştir. Ofislerin kamu tüzel kişiliği sahibi olması nedeniyle Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkilerin idari vesayet bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir (I). Bu değerlendirmenin yanı sıra 1 sayılı CBK'da öngörülen bu yetkilerin, diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanına farklı bir kamu tüzel kişiliği üzerinde tanınan yetkilerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile verilmesinin hukuka uygun olup olmadığı da önemli bir tartışma konusudur (II).

I. CUMHURBAŞKANINA OFİSLER ÜZERİNDE TANINAN YETKİLERİN İDARİ VESAYET İLE İLİŞKİSİ

1 sayılı CBK'nın 527. maddesinde her bir Ofisin görevleri sayılmıştır. Bu görevler incelendiğinde Ofislere çeşitli konularda proje geliştirme, raporlama yapma, var olan projelerin takibini yapma ve bazı konularda öncülük edip girişimde bulunma ekseninde görevlerin verildiği görülmektedir. Ofislerin sorumluluk ve koordinasyonları, personel istihdamı, bütçe denetimi ve düzenleme yetkisi gibi konular da yine 1 sayılı CBK'da yer alan hükümler arasındadır.

Bu düzenlemeler arasında Ofislerin *“görev alanlarıyla ilgili araştırma ve inceleme ve diğer çalışmaları yapabilmek için gerekli olan bilgi ve belgeyi kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebileceği”* ve yurtdışı teşkilatı kurabileceğine dair yetkiler bulunması, yeni sistemde Ofislere önemli görevler verildiğini göstermektedir.

²⁴ Gözler, K. (2018), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Bursa: Ekin Yayınevi, s. 111.

²⁵ Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, 1 sayılı CBK'nın 525-536. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

²⁶ Yıldırım, T. Yasin, M. Kaman, N. Özdemir, H. E. Üstün, G. Tekinsoy, Ö. O. (2018). *İdare Hukuku*, İstanbul: XII Levha Yayıncılık, s. 55.

²⁷ Atay, E. E. (2018). *İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 171.

Ayrıca 1 sayılı CBK'nın Ofisleri düzenleyen çeşitli maddelerinde Cumhurbaşkanına Ofislere görev vermek ve Ofislerin bütçe ve personeline ilişkin konularda yönetmelik çıkartmak gibi yetkiler verilmiştir. Bunun yanı sıra Ofis başkan ve yöneticilerinin Cumhurbaşkanına karşı sorumlulukları da belirlenmiştir. Ofislerin ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu 1 sayılı CBK'da açıkça hüküm altında alındığı için Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkilerin idari vesayet olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği incelenmelidir (A). Ofislerin 1 sayılı CBK'da düzenlenmesi ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde gösterilmesine rağmen Türk idari teşkilatında konumuna ilişkin farklı görüşler ve bu konunun Cumhurbaşkanına daha geniş bir idari vesayet yetkisi tanınmasına etkisi, Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin idari vesayet bağlamında incelenmesinin diğer boyutunu oluşturmaktadır (B).

A. CUMHURBAŞKANI'NA VERİLEN YETKİLERİN NİTELİĞİ

Anayasa'nın idarenin teşkilatlanmasına ilişkin temel kuralları olan 123., 126. ve 127. maddeleri, merkezi idare dışında hem yer hem de hizmet bakımından yerinden yönetim idarelerinin olmasına ve merkezi idare dışında kamu tüzel kişilerinin kurulmasına imkan tanımaktadır.²⁸ Bu kamu tüzel kişiliklerinin, idareye karşı belli ölçüde özerklik²⁹ ve bağımsızlık taşıdıkları kabul edilmektedir.³⁰ Merkezi idarenin dışında yer alan farklı kamu tüzel kişileri kamu hizmetinin uyumlu işlemlerini engelleyebilir ya da devletin bütünlüğüne tehdit oluşturabilir.³¹ Bu nedenle merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamaya yönelik bir araç³² olarak tanımlanan³³ idari vesayet ilkesi, yerinden yönetimin sakıncalarını giderme ve Anayasa'nın

²⁸ Tansuğ, Ç. (2016). "Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet", *Legal Hukuk Dergisi*, C. 14, S. 159, s. 1218.

²⁹ Osmanlı Devleti'nin muhtelif yerel idarelerin başındaki kişilere geniş yetkiler vererek tevsi mezuniyet tanınması "*derebeyliğe ve anarşiye kadar vararak ortaya fiili bir adem-i merkeziyet çıkartmıştır.*" Bkz. Onar, S. S. (1944). *İdare Hukuku*, C. I, İstanbul: Arkadaş Matbaası, s. 657. Bu durum yerel yönetimlerinin özerkliğinin zaman zaman idarenin bütünlüğünü tehlikeye düşürebileceğine bir örnek oluşturmaktadır.

³⁰ Günday, M. (2015). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, s. 73.

³¹ a.g.e. s. 76.

³² İdarenin bütünlüğünün sağlanmasında en önemli araçlar hiyerarşi ve vesayet olarak kabul edilirken Anayasa Mahkemesi'ne göre bu bütünlüğün sağlanmasında üçüncü araç ise yetki genişliği ilkesidir. Bkz. AYM, E. 2005/32, K. 2007/3, T. 18/01/2007, R.G. T. 29/12/2007, S. 26741.

³³ Günday, M. (2015). s. 84.

123. maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğünü sağlama amacı taşımaktadır.³⁴ Nitekim Anayasa Mahkemesi'ne göre de idarenin bütünlüğü ilkesiyle "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."³⁵

İdari vesayet ilkesi hukuki dayanağını Anayasa'nın 127. maddesinde bulmaktadır. Bu maddeye göre "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." Söz konusu hükümde merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu açıkça belirtilmekle birlikte hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları hakkında bir belirleme yer almamaktadır.³⁶ Ancak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha özerk olan mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi tanınması, Anayasa'da açıkça yer verilmemiş olsa da merkezi idarenin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunun kabulünü gerektirmektedir.³⁷ Merkezi idarenin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de idari vesayet yetkisine sahip olduğuna bir başka dayanak ise Anayasa'nın idarenin bütünlüğünü düzenleyen 123. maddesi olabilir.³⁸ Nitekim Anayasa Mahkemesi de benzer gerekçelerle merkezi idarenin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de idari vesayet yetkisine sahip olduğunu kabul etmiştir.³⁹ Buna karşın her

³⁴ Sancakdar, O. Us, E. Kasapoğlu Turhan, M. Önüt, L. B. Seyhan, S. (2018). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 105; Okay Tekinsoy, Ö. (2011). "Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki İdari Vesayet Denetiminin Kapsamına İlişkin Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı", *Zabunoğlu Armağanı*, C. I, s. 517.

³⁵ AYM, E. 2008/87, K. 2011/95, T. 09/06/2011, R.G. T. 28.12.2011, S. 28156; AYM, E. 2011/126, K. 2012/110, T. 18/07/2012, R.G. T. 25.05.2013, S. 28657; AYM, E. 2011/149, K. 2012/187, T. 22/11/2012, R.G. T. 04.12.2013, S. 28841; AYM, E. 2011/100, K. 2012/191, T. 29/11/2012, R.G. T. 22.02.2013, S. 28567.

³⁶ Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 74

³⁷ Günday, M. (2015). s. 85. İdarenin dayanağını Anayasa'dan almayan bir yetki kullanamayacağı ve istisnaların dar yorumlanması gerektiği gerekçesiyle merkezi idarenin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olmadığına ilişkin görüş için bkz. Bayındır, M. S. (2008). *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Ankara: Yayınlanmamış Doktora Tezi, s. 49.

³⁸ a.g.e.

³⁹ AYM, E. 2011/142, K. 2013/52, T. 03/04/2013, R.G. T. 29/05/2014, S. 29014.

ne kadar doktrinde farklı görüşler bulunsa⁴⁰ da Anayasa Mahkemesi'ne göre merkezi idare dışındaki iki kamu tüzel kişisi arasında kurulan ilişki idari vesayet olarak adlandırılmaz.⁴¹ Söz konusu ilişki için doktrinde “dış idari denetim” ve “iç idari vesayet” ve “yerel idari vesayet” gibi adlandırmalar öne sürülmüştür.⁴²

Doktrinde idari vesayetın uygulanma biçimlerine yönelik yapılan ayırım çeşitlilik arz etmektedir. Bazı yazarlar yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde olmak üzere ikili bir ayırma giderken⁴³ bazıları ise kişiler üzerinde de vesayet yetkisi kullanılabilğini belirterek bu ayırma üçlü şekilde yapmıştır.⁴⁴ İstisnaen dörtlü bir ayırma giden yazarlar da olmuştur.⁴⁵

İdari vesayetın kullanılma biçimlerine yönelik bazı ayırımlar yapılsa da idari vesayet yetkisi bağlamında kullanılacak yetkilerin kesin bir biçimde sayılması mümkün değildir. Zira üzerinde vesayet kullanılan idarenin özerklik derecesine göre kanunla şu ana kadar kullanılan yetkilerden farklı bir yetki de öngörülebilecektir.⁴⁶ Ancak kanunlarda ve uygulamada sık karşılaşılan vesayet yetkilerine şu örnekler verilebilir: Vesayete tabi makamın kararını kaldırma yetkisi, onama yetkisi, kararı

⁴⁰ Tansuğ, Ç. (2016). s. 1226.

⁴¹ AYM, E. 2004/79, K. 2007/6, T. 25.01.2007, R.G. T. 17/01/2008, S. 26759.

⁴² Alıcı, O. V. (2012). “Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi”, *Yerel Politikalar*, S. Mayıs-Ağustos, s. 45 vd.

⁴³ Günday, M. (2015). s. 87; Tan, T. (2016). *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 100; Sancakdar, O./Us, E./Kasapoğlu Turhan, M./Önüt, L. B./Seyhan, S. (2018). s. 105.

⁴⁴ Çağlayan, R. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Adalet Yayınevi, s. 126; Akyılmaz, B./Sezginer, M./Kaya, C. (2018). *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi, s. 174. Anayasa Mahkemesi de “kanun koyucu tarafından, idari vesayet kapsamında merkezî idareye, kanunla açık bir şekilde düzenlenmiş olması koşuluyla, vesayet denetimine tabi kurumların karar organlarını oluşturan kişileri göreve getirme ve görevden alma konusunda ilgili kurumun özerklik derecesine bağlı olmak üzere yetki verilebil[diğini]” belirtmiştir. Bkz. AYM, E. 2011/63, K. 2013/28, T. 14/02/2013, R.G. T. 31/12/2013, S. 28868.

⁴⁵ Koç, F. (2015). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet, Malatya: Yayımlanmamış Doktora Tezi, s. 163. Yazara göre idari vesayet; işlemler, eylemler, organlar ve personel üzerinde olmak üzere dört biçimde uygulanmaktadır. Anayasa Mahkemesi de bir kararında benzer bir ayırma gitmiştir. Yüksek Mahkeme’ye göre “idari vesayet makamlarının yerinden yönetim idareleri üzerindeki denetimi bu teşkilat birimlerinin eylem ve işlemleri yanında yerine göre organ ve ajanları hakkında da yürütülebilir.” Bkz. AYM, E. 1984/12, K. 1985/6, T. 01/03/1985, R.G. T. 17/05/1985, S. 18757.

⁴⁶ Gözler, K./Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, s. 123.

iaade yetkisi, vesayete tabi makamın kararına karşı dava açma yetkisi, vesayete tabi makamın bazı hallerde işlem den önce vesayet makamından izin alması, mahalli idari organlarının ve meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılma yetkisi.⁴⁷

1 sayılı CBK'da Cumhurbaşkanına Ofisler üzerinde tanınan yetkiler de Ofislerin ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunduğu için idari vesayet ilkesi çerçevesinde değerlendirilmek durumundadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin idari vesayet niteliğinde olup olmadığı; Ofislere görev verebilmesi, Ofis başkanı ve yöneticilerine emir ve talimat verebilmesi (1) ile Ofisin personel ve bütçesine ilişkin düzenleyici işlemler yapma yetkisi (2) yönünden ayrı ayrı ele alınmalıdır.

1. Emir, Talimat ve Görev Vermek

Vesayet yetkisinin kullanımı farklı kamu tüzel kişileri arasında gerçekleştiği için bu yetkinin kapsamında aynı tüzel kişilik içinde kullanılan hiyerarşi yetkisinde olduğu gibi bir işlemin nasıl yapılacağı konusunda emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır.⁴⁸ Gerçekten de vesayet yetkisinin, vesayet makamının emir ve talimat vermesi şeklinde uygulanamayacağı ve bu bağlamda yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğini ortadan kaldıran düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olacağı vurgulanmıştır.⁴⁹ Gerek yer yönünden gerek hizmet yönünden yerinden yönetim idareleri merkezi idare dışında ayrı tüzel kişilikler olarak teşkilatlandırılarak, idari özerkliğe sahip kılınmışlardır. Bu bakımdan idari vesayet ile özerklik arasında bir zıtlık ilişkisi olduğu için birinin artırılması diğerinin aleyhine dengeyi bozmuş olacaktır.⁵⁰

İdari vesayet ile hiyerarşi arasındaki en önemli farklardan birisi, idari vesayet farklı kamu tüzel kişilikleri arasında uygulanırken hiyerarşi yetkisi için tek bir kamu tüzel kişinin bulunmasının gerekmesidir.⁵¹ Devlet dışında kamu tüzel kişilikleri kurulmasının anlamı, bu tüzel kişilerin de kendi başlarına karar alabilmeleri, hukuki işlemler yapabilmeleri, hak ve borç altına girebilmeleri, mal varlığına sahip olabilmeleri ve personel çalıştırabilmeleridir.⁵² Nitekim Danıştay da devlet tüzel kişiliği dışında

⁴⁷ a.g.e.; Çağlayan, R. (2018). s. 126,127.

⁴⁸ Tan, T. (2016). s. 101.

⁴⁹ Atay, E. E. (2018). s. 114.

⁵⁰ Gündüz, E. (2015). "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 20,

⁵¹ Sancakdar, O./Us, E./Kasapoğlu Turhan, M./Önüt, L. B./Seyhan, S. (2018). s. 105.

⁵² Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku*, C. I, Bursa: Ekin Kitabevi, s. 137.

kamu tüzel kişileri kurulmasında kanun koyucunun hareket saikini bu şekilde yorumlamış ve kamu tüzel kişiliğini hak süjesi olmak ve ehliyetle ilişkilendirmiştir.⁵³ Danıştay'a göre "kamu tüzel kişisi, idari vesayet ilişkisi dışında, genel idareden bağımsızdır." Görülmektedir ki kamu tüzel kişiliği kurmanın amacı, tüzel kişilik sahibi olan idareye yasayla belirlemiş çerçevede hareket serbesti sağlamaktır.⁵⁴

Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin düzenlendiği 1 sayılı CBK'da Cumhurbaşkanına Ofislere görev verebilme yetkisi tanınmıştır.⁵⁵ Bunun yanı sıra aynı CBK'da Ofis başkanlarının Ofisin yönetim ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları ve Ofisleri Cumhurbaşkanının belirlediği amaç, politika ve stratejilere uygun olarak yönetecekleri de düzenlenmiştir.⁵⁶ Ayrıca 1 sayılı CBK'nın 'yöneticilerin sorumlulukları' başlıklı 533. maddesine göre "Ofiste görev yapan her kademedeki yöneticiler yapmakla yükümlü buldukları hizmet veya görevleri, Cumhurbaşkanı tarafından verilecek emir ve direktifler ile sıralı yöneticiler tarafından verilecek emir ve talimatları yönünde mevzuata uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumludur."

Söz konusu hükümler bir arada değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanına gerek Ofislere CBK'da yazılı olanlar dışında görev verebilmek, gerek Ofis başkanı ve yöneticilerine emir ve talimat verebilmek gibi hiyerarşi yetkisi kapsamında değerlendirilen yetkiler verildiği görülmektedir. Ayrıca Ofis başkanının Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacağına ilişkin düzenleme de yine aynı kamu tüzel kişiliği veya idari birim içinde uygulanan hiyerarşi ilişkisine işaret etmektedir.

1 sayılı CBK'da Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkilerin benzerleri 3046 sayılı Kanunun mülga 34. maddesinde⁵⁷ de yer almaktaydı.⁵⁸

⁵³ Danıştay Onuncu Dairesinin 29.01.2008 tarih ve E. 2007/2534 sayılı yürütmeyi durdurma kararı. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁴ İsbir, K. B. (2017). *Kamu Tüzel Kişiliği*, Ankara: Doktora Tezi, s. 234.

⁵⁵ 1 sayılı CBK, m. 527/5.

⁵⁶ 1 sayılı CBK, m. 528/1 ve m. 528/2.

⁵⁷ Söz konusu kanunun 34. maddesi 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı (3. Mükerrer) Resmi Gazete'de yayımlanan 02/07/2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nın 41. maddesi uyarınca yürürlükten kaldırılmıştır.

⁵⁸ Mülga 34. maddenin karşılığı 4 sayılı CBK'nın 793. maddesinde yer almıştır. İlgili madde şu şekildedir: "Bağlı, ilgili, ilişkili ve diğer kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludur." CBK'da yer alan düzenlemede 3046 sayılı Kanunun mülga 34. maddesinde yer alan "bakanlık emir ve direktifleri" ibaresi yer almamıştır.

İlgili düzenlemeye göre bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının her kademedeki yöneticileri “*yapmakla yükümlü buldukları hizmet veya görevleri, bakanlık emir ve direktifleri yönünde (...) düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumlu*” kılınmışlardır. Bu hükümde yer alan bakanlığın emir ve direktif verebileceğine ilişkin ibare ile bağlı ve ilgili kuruluş statüsünde olan hizmet yerinden yönetim idareleri üzerinde hiyerarşi ilişkisinde bulunan emir ve direktif denetimi kurulmuştur.⁵⁹ Bu denli geniş ve sınırları belirlenmemiş bir yetkinin yerinden yönetim ilkesi ve Anayasa Mahkemesi’nin idari vesayete ilişkin kararlarıyla bağdaşmasının hukuken mümkün olmadığı belirtilmiştir.⁶⁰

1 sayılı CBK’nın 533. maddesi ile Cumhurbaşkanına tanınan Ofis başkan ve yöneticilerine emir ve direktif verme yetkisi de açık bir hiyerarşi yetkisi olup doktrinde eleştirilmiştir. Zira emir ve direktif vermek, hiyerarşinin en önemli özelliklerinden biri olmakla birlikte Cumhurbaşkanının ayrı bir kamu tüzel kişiliği olan Ofisler üzerinde böyle bir yetki kullanması mümkün değildir.⁶¹ Hiyerarşi yetkisi ile ayrı kamu tüzel kişiliği bir arada bulunamayacağı için; Ofislerin kamu tüzel kişiliği korunarak hiyerarşi yetkilerinin kaldırılması ya da hiyerarşi yetkileri korunarak Ofislerinin kamu tüzel kişiliğine son verilmesi ihtimallerinden biri seçilmelidir.⁶²

1 sayılı CBK’nın 527. maddesinin 5. fıkrasında Ofislerin Cumhurbaşkanı tarafından verilen *diğer görevleri* de yapacağı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanına verilen bu yetkinin de idari vesayeti aştığı görülmektedir. Zira Anayasa Mahkemesi’ne göre idari vesayet yetkisi sınırsız ve takdire bağlı bir yetki değildir.⁶³ Ayrıca Yüksek Mahkeme, idari vesayetin en belirgin özelliklerini istisnailik ve kanunilik olarak belirlemiş ve bu yetkinin kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içinde kullanılması gereken bir yetki olduğunu da vurgulamıştır.⁶⁴ Mahkeme bu kararlarıyla tutarlı şekilde 3360 sayılı kanunda yer alan “İl Özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur” şeklindeki hükmü Anayasa’ya

⁵⁹ Yıldırım, T. Yasin, M. Kaman, N. Özdemir, H. E. Üstün, G. Tekinsoy, Ö. O. (2018). s. 36.

⁶⁰ a.g.e. s. 37.

⁶¹ Gözler, K. (2018). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s. 112.

⁶² a.g.e.

⁶³ AYM, E. 1987/18, K. 1988/23, T. 22/06/1988, R.G. T. 26/11/1988, S. 20001.

⁶⁴ AYM, E. 2011/11, K. 2011/151, T. 03/11/2011, R.G. T. 07/02/2012, S. 28197; AYM, E. 2011/141, K. 2013/10, T. 28/12/2013, R.G. T. 28/12/2013, S. 28865; AYM, E. 2013/19, K. 2013/100, T. 12/09/2013, R.G. T. 18/9/2014, S. 29123

aykırı bulmuştur. Yüksek Mahkeme'ye göre bu maddeyle “Bakanlar Kuruluna, genel, sınırsız, takdire bağlı, zaman içinde sık sık değişebilen, hiyerarşi benzeri, ölçütleri belirsiz bir yetki tanımakta”, bu nedenle “idari vesayet yetkisini de aşan bu hüküm Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasına aykırıdır.”⁶⁵ Anayasa Mahkemesi'nin bu içtihatları dikkate alındığında Ofislerin Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmakla yükümlü tutulması; idari vesayet istisnai bir yetki olması, sınırlarının ve ölçütlerinin belirli olmasının gerekmesi, vesayet makamına takdire bağlı hiyerarşi benzeri bir yetki tanımaması gibi özelliklerine aykırı olduğu ortadadır.⁶⁶

Yapılan değerlendirmeler ışığında 1 sayılı CBK'da Cumhurbaşkanına tanınan Ofislere görev vermek ile Ofis başkan ve yöneticilerine emir ve direktif vermek yetkilerinin açık birer hiyerarşi yetkileri olduğu ve idari vesayet kapsamında değerlendirmesinin mümkün olmadığı görülmektedir. Şu halde bahsi geçen yetkiler, Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin kamu tüzel kişiliğini haiz olmaları nedeniyle hukuka aykırı kabul edilmelidir.

Cumhurbaşkanına Ofisler üzerinde tanınan bu yetkilerin dışında bütçe ve personele ilişkin konularda düzenleyici işlem yapma yetkisi de verilmiştir.

2. Personel ve Bütçeye İlişkin Düzenleme Yapmak

1 sayılı CBK'nın 529. maddesinde Ofis personelinin istihdamı, çalıştırılması ve görevlendirilmesi düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Ofislerde “ilgisine göre 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde

⁶⁵ AYM, E. 1987/18, K. 1988/23, T. 22/06/1988, R.G. 26/11/1988, S. 20001.

⁶⁶ 1 sayılı CBK ile Ofislerin Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmakla yükümlü kılınmasına benzer şekilde 10 sayılı CBK'nın (R.G. T. 15/07/2018, S. 30479) 6. maddesinde yer alan düzenleme de idari vesayet yetkisinin kapsamının belirsiz olması bakımından eleştirilmiştir. Söz konusu maddeye göre “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.” Bu maddede Bakanlıkların düzenleyici işlemleri üzerinde öngörülen denetim yetkisi hiyerarşi ilişkisi açısından hukuka uygun görülebilir. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının düzenleyici işlemleri üzerinde öngörülen yetki vesayet yetkisi olarak değerlendirilmekle birlikte tüm kamu kurumlarının bütün düzenleyici işlemleri üzerinde tanınan yetkinin vesayet yetkisinin genel değil istisnai bir yetki olmasıyla ve Anayasa'nın 124. maddesiyle çeliştiğine dair görüş için bkz. Gözler, K./Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, s. 129.

Kararnamenin ek 25 inci ve ek 26 ncı maddesine göre geçici veya sözleşmeli olarak personel istihdam edilebilir.” Bu şekilde çalıştırılan personelin “sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanınca tespit edilir.” Cumhurbaşkanına Ofisler hakkında verilen bir diğer düzenleme yapma yetkisi de 1 sayılı CBK’nın 530. maddesinin ikinci fıkrasında yer almaktadır. İlgili maddeye göre “Ofislerin bütçelerinin gelir, gider ve muhasebesine ve denetimine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanına farklı bir kamu tüzel kişiliği olan Ofislerin bütçelerinin gelir, gider, muhasebe ve denetimine ilişkin usul ve esaslar ile geçici ve sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin sözleşme usul ve esasları hakkında düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Bu yetkilerin idari vesayet bakımında değerlendirilebilmesi için merkezi idarenin farklı bir kamu tüzel kişiliği üzerinde düzenleyici işleme vesayet yetkisi kullanmasının mümkün olup olmadığı ve mümkünse bunun sınırlarının belirlenmesi gerekmektedir.

Doktrinde gerek yerel yönetimlerin⁶⁷ gerek kamu kurumlarının⁶⁸ mali özerkliğe sahip olduğu belirtilmiştir. Ancak elbette bu özerklik sınırsız değildir. Kamu kurumlarının vesayet bağı ile bağlı oldukları merkezi idareden ayrı bir bütçeleri olsa da bu bütçe üzerinde tasarrufları sınırlıdır.⁶⁹Gerçekten de kamu kurumlarının kendi başlarına gelir elde edip harcama yapabildikleri ancak genellikle mali konularda özellikle de bütçe konusunda vesayet makamları ile daha sıkı bir vesayet ilişkisi içinde oldukları ifade edilmektedir.⁷⁰ Kamu hukuku tüzel kişilerinin harcamalarını belirleyen bütçeleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu⁷¹ veya başka bir kanuna göre hazırlamaları ve mali yönden iç ve dış denetime tabi tutulmaları bu tüzel kişilerin kamusal özellikler taşıdığına bir göstergesi kabul edilmiştir.⁷² Bazı hallerde kamu tüzel kişiliğinin bütçesinin bakanlık tarafından onaylanacağı öngörülebilirken bu yetkinin idari vesayet kapsamında olup olmadığına yönelik farklı görüşler bulunmaktadır. Bir görüş bu yetkiyi idari

⁶⁷ Koç, F (2015). s. 137.

⁶⁸ Günday, M. (2015). s. 534.

⁶⁹ a.g.e.

⁷⁰ Laubadere, A./Venezia J. C./Gaudemet Y. (1997). *Traite de droit administratif*, C. I, Paris: L.G.D.J, s. 321,322'den aktaran Gözler, K./Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, s. 226.

⁷¹ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, R.G. T. 24/12/2003, S. 25326.

⁷² İsbir, B. K. (2017). s. 382.

vesayet kapsamında değerlendirirken⁷³ diğer görüş ise bu yetkinin hiyerarşik denetimi anımsattığını öne sürmüştür.⁷⁴ Ayrıca kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın doğal sonucu olarak yerinden yönetim idareleri personel bakımından bağımsızdır ve kendi adlarına personel istihdam edebilirler.⁷⁵

Bütçe ve personel bakımından belirli ölçüde özerkliğe sahip olan yerinden yönetim idarelerinin bu hususlarda çeşitli biçimlerde vesayet denetimine tabi tutulmaları mümkündür. Ancak 1 sayılı CBK'da Cumhurbaşkanına düzenleyici işlem yapma yetkisi verildiği için vesayet yetkisinin düzenleyici işlemle kullanılıp kullanılmayacağı Cumhurbaşkanına verilen bu yetkinin değerlendirilmesi bakımından işlevseldir.

Merkezi idarenin idari vesayet yetkisini düzenleyici işlemlerle de kullanabileceği ifade edilmiştir.⁷⁶ Örneğin Belediye Kanunu'nun 65. maddesine göre *"Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."*⁷⁷ Anayasa Mahkemesi, il özel idareleri üzerinde merkezi idareye tanınan benzer bir yetkiye ilişkin kararında *"İl özel idaresi bütçesinin hazırlanması, il daimî encümenince incelenmesi, il genel meclisinde görüşülmesi ve kabulüne dair usul, esas ve süreler İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenir"* şeklindeki hükmü incelemiştir.⁷⁸ Yüksek Mahkeme'ye göre *"İçişleri Bakanlığı'na çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi öngörülen konular, bütçenin hazırlanmasından kabulüne kadar geçen evrede, sadece biçim ve süre koşulları gibi yönetime ve bütçe tekniğine ilişkin hususları içerdiğinden, ülke düzeyinde uygulama birliğini ve uyumunu da sağlar."* Anayasa Mahkemesi'ne göre bu yetki salt bir vesayet yetkisi olmamakla birlikte *"idarî vesayet kurumuna ilişkin Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasındaki "...mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde*

⁷³ Bayındır, M. S. (2008). s. 66.

⁷⁴ İsbir, K. B. (2017). s. 705.

⁷⁵ Gözler, K. (2003). s. 157.

⁷⁶ Bayındır, M. S. (2008). s. 63. Merkezi idarenin Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların çalışma usul ve esaslarına dair yönetmelik çıkartmasından hareketle, *"merkezi idarenin düzenleyici işlemler yapmak ya da yürürlüğe koymak yoluyla kullanabileceği bu yetki[nin], idari vesayet denetimi olarak değerlendirilm[ediğine]"* dair görüş için bkz. Çırakoğlu, M. (2016). "Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi", *YBHD*, S. 2016/2, s. 102.

⁷⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu, R.G. T. 13/07/2005, S. 25874.

⁷⁸ AYM, E. 1987/18, K. 1988/23, T. 22/06/1988, R.G. T. 26/11/1988, S. 20001.

birliğin sağlanması ..." kuralıyla da uyum halindedir. Vesayet makamlarının denetimini kolaylaştırmaktadır ve yasa koyucunun takdir alanına girmektedir." Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi merkezi idareye mahalli idareler üzerinde tanınan bütçenin hazırlanması, incelenmesi, görüşülmesi ve kabulüne dair düzenleme yapma yetkisini, vesayet yetkisini aşmadığı gerekçesiyle Anayasa'ya uygun bulmuştur.

Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararı bazı yönlerden eleştirilmiştir. Söz konusu eleştiriye göre Anayasa Mahkemesi dava konusu hükmü ikiye ayırarak incelemelidir. Bakanlığın il özel idaresinin bütçesinin hazırlanması ve kabulüne dair usul, esas ve süreleri düzenlemesi hukuka uygun olmakla birlikte bütçenin il daimi encümeni tarafından incelenmesi ve il genel meclisi tarafından görüşülmesini öngören bir yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olması Anayasa'ya aykırıdır. Zira *"İçişleri Bakanlığı böyle bir yönetmelikle, mahalli nitelikteki bir görevin yürütülmesini üstlenmiş olmaktadır."*⁷⁹ Bu nedenle Bakanlık için hukuka aykırı olan kısım hakkındaki yönetmelik bir kamu tüzel kişiliği olarak yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olan il özel idaresi tarafından çıkarılmalıdır.

Merkezi idare düzenleyici işlem yoluyla vesayet yetkisini zaman zaman kamu tüzel kişilerinin personeli üzerinde de kullanmaktadır. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 'Norm kadro ve personel istihdamı' başlıklı 49. maddesine göre *"Norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir."* Bu hükmün merkezi idarenin düzenleyici işlemler aracılığıyla idari vesayet yetkisinin ülke genelinde eşit ve hukuka uygun kullanılmasının sağlanması amacına hizmet ettiği ifade edilmiştir.⁸⁰ Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların çalışanlarının özlük işlemlerine dair merkezi idareye düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmesi de vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilmiştir.⁸¹ Zira merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin bu idarelerinin personelinin özlük haklarını da kapsayabileceği belirtilmiştir.⁸²

⁷⁹ Bayındır, M. S. (2008). s. 100.

⁸⁰ a.g.e. s. 66.

⁸¹ Çırakoğlu, M. (2016). s. 115. Düzenleyici Denetleyici Kurullarının hepsi üzerinde böyle bir yetki öngörülmemiştir. Örneğin BDDK, BTK, EPDK, RTÜK ve SPK'nın personel kadrolarına ilişkin düzenleme yetkileri, bu kuruluşların kendi karar organlarına tanınmıştır.

⁸² Koç, F. (2015). s. 165.

Merkezi idare tarafından yerel yönetimlerin personeli hakkında çıkarılan bir Genelge hakkındaki davada Danıştay da benzer şekilde karar vermiştir. Belediyeler, il özel idareleri veya bunlara ait birlik veya iktisadi işletmelerce taşeron aracılığı ile işçi, geçici işçi, hizmetli, sözleşmeli personel veya diğer statülerde personel alınmamasına ilişkin Başbakanlık Genelgesinin iptali için açılan davada “mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisine sahip bulunan merkezi idare tarafından idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca dava konusu genelgelerde ortaya konan hususlarla, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar dâhilinde gereksiz harcamaların önlenerek harcamaların belli bir disipline bağlanması ve ekonomik kaynakların bu koşullara uygun kullanılmasının amaçlandığı, bu durumda, dava konusu genelgelerde kamu hizmeti gereklerine, kamu yararına ve hukuka aykırılık bulunmadığı” gerekçesiyle Yüksek Mahkeme dava konusu Başbakanlık Genelgesini hukuka uygun bulmuştur.⁸³ Davanın görüldüğü tarihte yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda yer alan düzenlemeler dikkate alındığında, Danıştay’a göre “merkezi idarenin, idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca mahalli hizmetler üzerinde belediye bütçelerinin hazırlanması, memur ve işçi kadrolarının oluşturulması, onanması gibi aşamalarda yönlendirme, kısıtlama getirme yetkisinin bulunduğu, bir başka anlatımla, merkezi idare için öngörülen tedbirlerin mahalli idarelere de uygulanabileceğini kabul etmenin gerektiği” açıktır⁸⁴

Bütçe ve personel üzerinde merkezi idarenin düzenleyici işlem yoluyla kullandığı vesayet yetkisine ilişkin içtihat ve görüşler birlikte değerlendirildiğinde 1 sayılı CBK’da Cumhurbaşkanına tanınmış olan Ofis personelinin “sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri[ni] tespit e[tmek]” ve “Ofislerin bütçelerinin gelir, gider ve muhasebesine ve denetimine ilişkin usul ve esaslar[ı] yönetmelikle düzenle[mek]” yetkilerinin idari vesayet kapsamında değerlendirilebileceği görülmektedir. Daha önce de merkezi idareye bütçe ve personel üzerinde 1 sayılı CBK’da Cumhurbaşkanına tanınan yetkilere benzer yetkiler verilmiş, bu yetkiler idari vesayet yetkisinin kapsamını aşmamak

⁸³ Danıştay Sekizinci Dairesinin 21/01/2002 tarihli ve E. 2000/4442, K. 2002/299 sayılı kararı. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁸⁴ Danıştay Sekizinci Dairesinin 21/01/2002 tarihli ve E. 2000/4442, K. 2002/299 sayılı kararı. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

kaydıyla⁸⁵ gerek Anayasa Mahkemesi ve Danıştay, gerek doktrin tarafından idari vesayet yetkisi sınırları kapsamında görülmüştür.

Bir kamu tüzel kişisi üzerinde öngörülen idari vesayet yetkisinin içeriğinin söz konusu kurumun özelliklerine bağlı olarak değişebileceği göz önüne alındığında Ofislerin idari teşkilattaki yerinin de 1 sayılı CBK'da öngörülen yetkilere etkisi incelenmelidir.

B. OFİSLERİN TÜRK İDARİ TEŞKİLATINDAKİ YERİ ve İDARİ VESAYETE ETKİSİ

Anayasa Mahkemesi'ne göre idari vesayet yetkisinin düzenlenmesinde yerinden yönetim idarelerinin özerkliği ile idari vesayet arasında bir denge kurulması gerekmektedir.⁸⁶ Yüksek Mahkeme'nin konuya ilişkin bir kararında da altı çizildiği gibi *"yasakoyucu bu yetkiyi belirlerken hem Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen ilkeleri hem de mahallî idarelerin özerkliğini gözetmek ve dengelemek zorundadır. (...) kullanılacak idarî vesayet yöntemini ve yoğunluğunu belirleme yetkisi yasama organının takdirindedir."*⁸⁷ İdari vesayet ilişkisinin iki farklı kamu tüzel kişisi arasında kurulması ve kamu tüzel kişiliğinin nihai amacının idareye daha fazla hareket serbestisi sağlamak olması⁸⁸ da Anayasa Mahkemesi'nin içtihadını destekler niteliktedir. İdari vesayet yetkisinin yoğunluğu ve bu yoğunluğun Anayasa'ya uygunluğu, üzerinde idari vesayet uygulanan idarenin özerkliğine ve Anayasa'da yer alıp almamasına göre farklılık arz edebilmektedir.⁸⁹

Bu nedenle ilk olarak Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin idari teşkilattaki yerleri belirlenmeli ve Anayasa Mahkemesi'nin içtihatları ışığında bu yerin idari vesayet bakımından etkisi incelenmelidir.

⁸⁵ Mahalli idarelerin yapacakları yatırım harcamalarının çıkarılan bir genelge ile İçişleri Bakanlığının iznine tabi tutularak, uygulamasının da bakanlığa bırakılmasını, Danıştay *"merkezi idarenin belediyelerin hizmetlerini yerine getirmek amacıyla yapacakları yatırım harcamaları üzerinde gözetim ve denetim yetkisi bulunmakta ise de, dava konusu genelgelerle, belirtilen harcamalar konusunda İçişleri Bakanlığının izninin aranması ve uygulamanın Bakanlığa bırakılması, idarenin gözetim ve denetimine yönelik vesayet yetkisi sınırlarını aşıp belediyelerin görevlerini yerine getirme aşamasına müdahale anlamını taşıdığı"* gerekçesiyle hukuka aykırı bulmuştur. Bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 27/05/2004 tarihli ve E. 2002/486, K. 2004/599 sayılı kararı. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁸⁶ Tansuğ, Ç. (2016). s. 1232.

⁸⁷ AYM, E. 2011/11, K. 2011/151, T. 03/11/2011, R.G. T. 07/02/2012, S. 28197

⁸⁸ İsbir, K. B. (2017). s. 234.

⁸⁹ Tansuğ, Ç. (2017). s. 1261.

Ofislerin kamu tüzel kişiliğini haiz oldukları 1 sayılı CBK'nın açık hükmüdür. Bu nedenle Ofisler, tek bir tüzel kişilik olan merkezi idarenin dışında yer almalıdır. Merkezi idarenin dışında yer alan yerinden yönetim idareleri de mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mahalli idareler Anayasa'da il özel idaresi, belediye ve köy olarak belirlendiği⁹⁰ için Ofislerin hizmet yönünden yerinden yönetim idareleri arasında olması gerekmektedir. Meslek mensuplarının oluşturduğu ve onlar üzerinde kamu hukukundan doğan birtakım yetkiler kullanan kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olmadıkları⁹¹ da açık olduğundan Ofislerin 'kamu kurumu' olarak nitelenmesi gerekmektedir.⁹² Bu nedenle Ofislerin 1 sayılı CBK'da ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içinde düzenlenmesi eleştirilmiştir.⁹³

Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin kamu kurumu olduğunun tespit edilmesinin ardından Anayasa Mahkemesi'nin idari vesayet konusundaki kararlarının kamu kurumları konusunda bir farklılık arz edip etmediği üzerinde durulmalıdır.

İlk olarak üzerinde idari vesayet uygulanacak kamu kurumunun özerklik derecesinin Anayasa Mahkemesi için önemli bir kriter olduğu ve Yüksek Mahkeme'nin kararlarında sıklıkla bu hususa değindiği tespit edilmiştir.⁹⁴ Anayasa Mahkemesi'nin kamu kurumları ve idari vesayet ilişkisini incelerken gözettiği diğer bir husus ise bu kurumların Anayasa'da düzenlenip düzenlenmediğidir.⁹⁵ Yüksek Mahkeme'ye göre bir kamu kurumunun statüsü Anayasa'da değil kanun veya kanun hükmünde kararnamede düzenlenmiş ise ilgili kamu kurumunun teşkilatının düzenlenmesi bağlamında kanun koyucuyu sınırlandıran anayasal bir kural bulunmamaktadır.⁹⁶ Bu nedenle idari vesayet konusu

⁹⁰ Anayasa'nın 127. maddesi şu şekildedir: "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."

⁹¹ Tan, T. (2016). s.

⁹² Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 111. Sancakdar/Us/Kasapoğlu Turhan/Önüt/Seyhan, Ofislerin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında yer aldığı ifade etmiştir. Bkz. Sancakdar, O./Us, E./Kasapoğlu Turhan, M./Önüt, L. B./Seyhan, S. (2018). s. 117.

⁹³ Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 112.

⁹⁴ Tansuğ, Ç. (2016). s. 1244.

⁹⁵ a.g.e.

⁹⁶ AYM, E. 2011/115, K. 2012/177, T. 08/11/2012, R.G. T. 26/07/2013, S. 28719.

kamu kurumunun “özerkliğinin hangi unsurları içereceği, vesayet makamına hangi yetkilerin tanınacağı, (...) üyelerinin sayısı ile hangi yaşa kadar görevde kalacakları gibi hususların belirlenmesi kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır”.

Anayasa Mahkemesi, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu’nun (TÜBİTAK) en üst karar organına üye seçimi ve Başkanının atanması konusunda Başbakana tanınan yetkileri incelediği bir kararında TÜBİTAK’ın bir hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olduğu ve statüsünün Anayasa’da değil 278 sayılı Kanunda⁹⁷ düzenlendiğini vurgulamış, “TÜBİTAK’ın statüsünün düzenlenmesi bağlamında ne 123. maddede ne de diğer bir maddede yasa koyucuyu sınırlandıran Anayasal bir kural bulunma[dığına]” deyinerek “TÜBİTAK’ın özerkliğinin hangi unsurları içereceği, Tübitak Bilim Kurulu üyelerinin ve Başkanının hangi yöntemle göreve getirileceği ve bu süreçlerde vesayet makamına hangi yetkilerin tanınacağı hususlarında yasa koyucunun takdir yetkisinin bulunduğu kabulü gerek[tiğine]” karar vermiştir.⁹⁸ Yüksek Mahkeme benzer birçok kararında kamu kurumlarıyla ilgili aynı sonuçlara varmıştır.⁹⁹

Anayasa Mahkemesi’nin kamu kurumları üzerinde uygulanacak idari vesayet yetkisinin kapsamına ilişkin içtihatları ve Ofislerin de birer kamu kurumu olduğu dikkate alındığında Ofisler üzerinde Cumhurbaşkanının daha yoğun bir vesayet yetkisine sahip olacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca Ofislerin statüsü Anayasa’da değil Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanını, Ofislerin teşkilatlanması bağlamında sınırlayan bir Anayasal hüküm bulunmadığı da vurgulanmalıdır. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanına bağlı olmaları ve görevlerinin Cumhurbaşkanına yardımcı olmak niteliğinde olması sebebiyle Ofisler özerkliğine özellikle dikkat edilmesi gereken kamu kurumları değildir.

Bu belirlemeler ışığında 1 sayılı CBK ile Cumhurbaşkanına Ofisler üzerinde verilen yetkiler yeniden ele alındığında; emir,

⁹⁷ 2/7/2018 tarihli 703 sayılı KHK’nin 98. maddesiyle, bu Kanunun adı “Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanun” iken metne işlendiği şekilde değiştirilmiştir. TÜBİTAK, 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 4 sayılı CBK’nın kırkıbirinci bölümünde, 582-597. maddeler arasında düzenlenmiştir.

⁹⁸ AYM, E. 2008/88, K. 2011/85, T. 02/06/2011, R.G. T. 21/10/2011, S. 28091.

⁹⁹ AYM, E. 2011/142, K. 2013/52, T. 03/04/2013, R.G. T. 29/05/2014, S. 29014; AYM, E. 2011/143, K. 2013/18, T. 17/01/2013, R.G. T. 12/07/2013, S. 28705; AYM, E. 2011/145, K. 2013/24, T. 31/01/2013, R.G. T. 13/01/2015, S. 29235.

talimat ve görev verme yetkilerinin birer hiyerarşi yetkisi olarak değerlendirilmeleri nedeniyle Ofislerin kamu kurumu olmasına rağmen idari vesayet yetkisinin sınırları dışında kaldıkları ve bu kapsamda değerlendirilemeyeceği, bütçe ve personel hakkında düzenleme yapma yetkisinin ise daha önce belirtildiği gibi idari vesayet kapsamında değerlendirilebileceği, özellikle Ofislerin teşkilatlanması kapsamında Cumhurbaşkanının bu yetkileri kullanmasının Ofislerin birer kamu kurumu olduğu da göz önüne alınırsa hukuka uygun olduğu sonucuna varılmaktadır.

Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkilerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile verilmesinin Anayasa'ya uygun olup olmadığı tartışması Cumhurbaşkanlığı ile Ofisler arasındaki ilişki hakkında idari vesayet açısından yapılacak incelemenin diğer boyutunu oluşturmaktadır.

II. CUMHURBAŞKANINA OFİSLER ÜZERİNDE TANINAN YETKİLERİN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ İLE VERİLMESİNİN ANAYASAYA UYGUNLUĞU

6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikler arasında Anayasa'nın 123. maddesi de bulunmaktadır. İlgili maddenin önceki halinde kamu tüzel kişiliğinin "ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak" kurulabileceği belirtilmişken, değişiklik sonrası kamu tüzel kişiliğinin "kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle" kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Kamu tüzel kişiliği kurma yetkisinin verilmesinden sonra Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle bazı kamu tüzel kişileri kurulmuştur.¹⁰⁰ Öte yandan Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan "merkezi idare[nin], mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, (...) amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip" olduğu düzenlemesinde bir değişiklik yapılmamış, idari vesayet kanunla verilmesi zorunluluğu devam ettirilmiştir. Bu zorunluluk devam ederken (A) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kamu tüzel kişisi kurulması ve bu tüzel kişisi üzerinde vesayet ilişkisinin düzenlenmesi şeklinde oluşan yeni durumun (B) Anayasa'ya uygun olup olmadığı tartışılmalıdır.

¹⁰⁰ Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin yanı sıra kamu tüzel kişiliğini haiz olmak üzere örneğin 4 sayılı CBK'nın 120. maddesiyle Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, 174. maddesiyle Helal Akreditasyon Kurumu, 210. maddesiyle Karayolları Genel Müdürlüğü, 239. maddesiyle Mesleki Yeterlilik Kurumu, 315. maddesiyle Millî Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı ve 642. maddesiyle Türkiye Atom Enerjisi Kurumu kurulmuştur.

A. İDARİ VESAYETİN KANUNLA VERİLMESİ MECBURİYETİ

İdari vesayetin kanuniliği Anayasa'nın 127. maddesinin açık hükmüdür. Anayasa bu maddede yalnızca idari vesayetin hangi amaçlarla kullanılacağını belirlemediği aynı zamanda idari vesayetin ilke ve esaslarının da kanunla belirlenmesi şartını aramıştır.¹⁰¹ Bu hükümden hareketle kanuna dayanmayan ya da kanunda öngörülenin ötesinde bir idari vesayet yetkisinin olması mümkün değildir.¹⁰² Diğer bir deyişle merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerinde vesayet yetkisi kullanabilmesi için bu yetkinin kendisine kanun metniyle açıkça verilmesi gerekmektedir.¹⁰³ Vesayet yetkisinin bir düzenleyici işlemle örneğin yönetmelikle düzenlenmesi mümkün değildir.¹⁰⁴ Vesayet yetkisinin mutlaka kanun niteliğinde bir metin ile düzenlenmesinin gerekmesi vesayet ile hiyerarşi arasındaki en önemli farkı oluşturmaktadır.¹⁰⁵ Gerçekten de idari vesayet kanunda sayılan sınırlı bir yetki iken hiyerarşi kanunla düzenlenmesi gerekmeyen genel bir yetkidir.¹⁰⁶

İdari vesayetin bir başka özelliği olan istisnai bir yetki olması, idari vesayetin kanunla düzenlenmesi gerekliliği ile yakın bir ilişki içindedir. Zira yerinden yönetim idarelerinin özerkliği asıl, denetime tabi tutulmaları ise istisnaidir.¹⁰⁷ Anayasa Mahkemesi'ne göre de "*Anayasa'nın idari vesayet yetkisinin usul ve esaslarının kanunla yapılması gerektiğini buyurmasının temel nedeninin idarenin keyfi müdahaleler yoluyla mahallî idarelerin özerkliğinin ihlal edilmesinin önüne geçilmesi fikri olduğu açıktır.*"¹⁰⁸

Danıştay'a göre de "*merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin hangi hususları kapsayacağını kanunlarda açıkça belirtilmesi gerektiği İdare Hukukunun genel ilkelerindedir.*"¹⁰⁹ Bu kapsamda idari vesayet yetkisi ancak kanunla kendisinde tanınan merkezi idare tarafından kullanılabilir ve bu yetki devredilemeyecektir.¹¹⁰

¹⁰¹ Yıldırım, T. Yasin, M. Kaman, N. Özdemir, H. E. Üstün, G. Tekinsoy, Ö. O. (2018). s. 32.

¹⁰² Atay, E. E. (2018). s. 114.

¹⁰³ Gözler, K. (2003). s. 175.

¹⁰⁴ Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 76.

¹⁰⁵ Atay, E. E. (2018). s. 114.

¹⁰⁶ Sancakdar, O. Us, E. Kasapoğlu Turhan, M. Önüt, L. B. Seyhan, S. (2018). s. 108.

¹⁰⁷ Çağlayan, R. (2018). s. 125.

¹⁰⁸ AYM, E. 2013/19, K. 2013/100, T. 12/09/2013, RG. T. 18/9/2014, S. 29123.

¹⁰⁹ Danıştay Üçüncü Dairesinin 17.7.1979 tarihli ve E. 1979/354, K. 1979/409 sayılı kararı. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

¹¹⁰ Yıldırım, T./Yasin, M./Kaman, N./Özdemir, H. E./Üstün, G./Tekinsoy, Ö. O. (2018). s. 174.

Anayasa Mahkemesi birçok kararında “idari vesayet yetkisi[nin], hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp, kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnâ bir yetki” olduğunu, “istisnâlik ve kanunîli[đin], idari vesayetinin en belirgin iki temel özelliği” olduğunu ve “Anayasa’da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla bu yetkinin kapsam ve sınırını belirleme yetkisi[nin] kanun koyucuya ait” olduğunu vurgulamıştır.¹¹¹

Danıştay da kanunda tanımlayan bir vesayet yetkisinin düzenleyici işleme verilmesini hukuka aykırı bulmaktadır. Örneğin, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün “il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler ile bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin, sermaye iştiraki ile kurulacak, ortak olunacak veya bedelsiz şirket ediniminde Bakanlar Kurulundan izin alınması gerek[tiği]” yönündeki Genelgesinin iptali istemiyle açılan bir davada Danıştay, 4046 sayılı Kanunun¹¹² 26. maddesi uyarınca, merkezi idareye tanınan izin yetkisinin, sadece şirket kurulması ve kurulmuş ya da kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması hallerinde söz konusu olduğunu, serbest piyasa koşullarında ve Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan bu şirketlerin, sermayeye iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulundan izin almaları gibi bir gerekliliğin anılan yasa maddesinde öngörülmediğini tespit etmiştir.¹¹³ Bu tespitten hareketle kanunda yer almayan bir durumu Bakanlar Kurulu iznine tabi tutan Genelgede hukuka uyarlık bulunmadığına karar verilmiştir.

Anayasa’nın idari vesayetinin kanunla düzenleneceğini öngören 127. maddesi, Anayasa Mahkemesi’nin ve Danıştay’ın istikrar kazanmış içtihatları ve doktrinin görüşleri dikkate alınrsa 1 sayılı CBK ile Cumhurbaşkanına Ofisler üzerinde tanınan idari vesayet niteliğindeki yetkilerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesinin Anayasa’ya aykırı olduğu sonucuna varılması gerekmektedir.

¹¹¹ AYM, E. 2011/11, K. 2011/151, T. 03/11/2011, R.G. T. 07/02/2012, S. 28197; AYM, E. 2011/141, K. 2013/10, T. 28/12/2013, R.G. T. 28/12/2013, S. 28865; AYM, E. 2013/19, K. 2013/100, T. 12/09/2013, R.G. T. 18/9/2014, S. 29123; AYM, E. 2011/100, K. 2012/191, T. 29/11/2012, R.G. T. 22/02/2013, S. 28567.

¹¹² 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, R.G. T. 27/11/1994, S. 22124.

¹¹³ Danıştay Sekizinci Dairesinin 05.03.2010 tarihli ve E. 2008/4976, K. 2010/1108 sayılı kararı. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

Ancak 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikler doğrultusunda bu kabulün tekrar sorgulanması gerekmektedir.

B. CUMHURBAŞKANLIğI KARARNAMESİ İLE İDARİ VESAYET YETKİSİ VERİLMESİ

6771 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 123. maddesinde değişiklik yapılmış ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurmak mümkün hale gelmiştir. Bu değişikliğin ardından Ofisler başta olmak üzere birçok kamu tüzel kişiliği de CBK ile kurulmuş durumdadır. Söz konusu kamu tüzel kişiliklerini kuran CBK'larda bu kurumların vesayet ilişkisi içinde oldukları kurumlar ve vesayet ilişkisinin kapsamı da belirlenmektedir. Şu halde Anayasa değişikliği sonrası oluşan yeni durumun, CBK ile idari vesayet yetkisi tanınup tanınamayacağı yönünden incelenmesi gerekmektedir.

Öncelikle Anayasa koyucunun CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulmasına imkan tanımakla birlikte Anayasa'nın idari vesayet kanunla öngörülmesi gerektiğini açıkça düzenleyen 127. maddesinde herhangi bir değişikliğe gitmemesinin idari vesayet halen kanunla öngörülmesi gerektiğine dair yorumları güçlendirdiği söylenebilir. Ancak bu kabulün hukuken doğurduğu birtakım çelişkiler bulunmaktadır.

Anayasa'nın 123. maddesinde CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulmasına açıkça imkan tanınmışken CBK ile idari vesayet yetkisinin verilemeyeceğine ilişkin lafzi yorum, kurulan bu kamu tüzel kişiliğinin idari vesayet bakımından ilişkide olduğu merkezi idare biriminin ve hangi konularda ne tür bir idari vesayet denetimine tabi olacağıнын düzenlenememesi sonucunu doğuracaktır. Bu durumda devlet tüzel kişiliği dışında bir kamu tüzel kişisi olan ancak merkezi idareyle bağı olmayan bir kamu kurumu ile karşı karşıya kalınacaktır. Bu durumun ise Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğu ilkesi ile çeliştiği ortadadır.

Gerçekten de Anayasa'nın CBK ile ilgili hükümlerinin Anayasa'nın diğer hükümleriyle tutarlı bir şekilde yorumlanması gerekmektedir. CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi hukuken mümkün olduğu için Anayasa'nın 123. maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğünün sağlanabilmesi amacıyla uyumlu şekilde, kurulan bu kamu tüzel kişiliğinin idari vesayet ilişkilerinin düzenlenmesinin de mümkün olması gerekmektedir. Aksi durumda merkezi idareyle bağı olmayan, Türk idari teşkilatından bağımsız bir kamu tüzel kişisi ortaya çıkacaktır. CBK ile kurulan kamu tüzel kişisinin idari vesayet ilişkilerinin Meclis tarafından

kanun ile düzenlenebileceği ihtimali öne sürüldüğünde dahi TBMM’de kanun yapılmasının gerektirdiği süre ve süreç dikkate alındığında CBK ile kurulan kamu tüzel kişinin bu süre içinde merkezi idare ile ilişkisiz kalacağı ve bu durumun Anayasa’nın 123. maddesiyle çelişeceği sonucu değişmeyecektir. Şu halde Anayasa maddelerinin birbiriyle tutarlı ve bütünsel bir şekilde yorumlanması gerektiği, bu nedenle kurulan kamu tüzel kişinin idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idari vesayet ilişkilerinin de CBK ile düzenlenebileceği düşünülmektedir.

Ayrıca Anayasa’nın 127. maddesinde yalnızca mahalli idarelerin idari vesayete tabi kılınacağı düzenlenmişken gerek doktrin gerek Anayasa Mahkemesi içtihatları, özellikle Anayasa’nın 123. maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğünün sağlanması açısından mahalli idarelerin yanı sıra hizmet yönünden yerinden yönetim idareleri üzerinde de idari vesayetin olması gerektiğini kabul etmiştir. İdarenin bütünlüğü ilkesini sağlamaya dönük bu yorum, CBK ile kurulan kamu tüzel kişilerinin de merkezi idare ile bağının kurulması zorunluluğunu doğurmaktadır. Bu zorunluluk sebebiyle CBK ile idari vesayet yetkisinin tanınmasının mümkün olması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi kararlarından hareketle yapılabilecek diğer bir yorum ise idari vesayetin bir kamu tüzel kişiliğinin teşkilatlanması ile olan ilişkisine yöneliktir. Anayasa Mahkemesi’nin Anayasa’da dayanağı olmayan kamu kurumlarına ilişkin kararlarında kurum üzerinde tanınan idari vesayetin Anayasa’ya uygunluğunu değerlendirirken, ilgili kurumun *“teşkilatının düzenlenmesi bağlamında kanun koyucuyu sınırlandıran anayasal bir kural bulunmadığını”* bu nedenle ilgili kurumun *“özerkliğinin hangi unsurları içereceği, vesayet makamına hangi yetkilerin tanınacağı (...) gibi hususların belirlenmesi[nin] kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında”* olduğunu vurguladığı görülmektedir.¹¹⁴ Bu tespitten Yüksek Mahkeme’nin idari vesayeti bir kurumun teşkilatının düzenlenmesiyle doğrudan ilişkili ve bunun doğal sonucu olarak gördüğü anlaşılmaktadır. Dolayısıyla CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulurken bu kamu tüzel kişinin teşkilatlanması kapsamında idari vesayet ilişkilerinin de düzenlenebilmesi gerekmektedir.

Özetle, idari vesayetin yalnızca kanunla düzenlenmesi gerektiği kabulünün 6771 sayılı Kanun ile Anayasa’da yapılan değişiklik sonrasında yeniden değerlendirilmesi gerektiği, Anayasa Mahkemesi’nin idari vesayeti bir kamu tüzel kişinin teşkilatlanmasını ile ilişkili değerlendirdiği, CBK ile kurulan kamu tüzel kişiliğinin merkezi idare

¹¹⁴ AYM, E. 2011/115, K. 2012/177, T. 08/11/2012, R.G. T. 26/07/2013, S. 28719.

ile bağının kurulmasının Anayasa'nın 123. maddesindeki idarenin bütünlüğü ilkesinin zorunlu bir gereği olduğu, Anayasa maddelerinin sistematik yorumu gereğince Cumhurbaşkanına verilen CBK ile kamu tüzel kişisi kurma yetkisinin idari vesayet yetkisi düzenlemeyi de kapsamaması gerektiği, aksi kabulün CBK ile kurulan kamu tüzel kişiliğinin Anayasa'nın 123. maddesine aykırı olarak merkezi idare ile ilişkisi olmayan bir şekilde ortaya çıkması sonucu doğuracağı düşünülmektedir. Nitekim Gözler de Anayasa'nın 104/17. maddesindeki¹¹⁵ koşullara uyulması koşuluyla CBK ile idari vesayet yetkisinin verilebileceğini ifade etmiştir.¹¹⁶

SONUÇ

6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da esaslı değişiklikler yapılmıştır. Yeni bir hükümet sistemine geçişi sağlayan bu değişiklikler ile Cumhurbaşkanına asli düzenleme yetkisi niteliğinde olduğu ifade edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Ayrıca Anayasa'nın 123. maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişisi kurulması mümkün hale gelmiştir.

Bu yetkinin kullanılmasının ilk örneklerinden birini 1 sayılı CBK ile kurulan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri oluşturmuştur. Tercih edilen yeni sistemde bazı projelerin takibinin yapılması, raporlama faaliyetleri gibi belirli konularda Cumhurbaşkanına yardımcı olması öngörülen Ofislerin kamu tüzel kişiliğini haiz oldukları 1 sayılı CBK'da açıkça düzenlenmiştir.

Bu durum karşısında Ofislerin ayrı bir kamu tüzel kişiliği olması nedeniyle 1 sayılı CBK'da Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin idari vesayet bakımından değerlendirilmesi ve CBK ile idari vesayet yetkisi verilmesinin Anayasa'ya uygunluğunun tartışılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Yapılan değerlendirmeler sonucunda 1 sayılı CBK'da Cumhurbaşkanına idari vesayet kapsamını aşan, açık şekilde hiyerarşi yetkisi olarak değerlendirilen bazı yetkilerin verildiği görülmüştür.

¹¹⁵ Anayasa'nın 104/17. maddesi şu şekildedir: "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."

¹¹⁶ Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 76; Gözler, K. Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, s. 122.

Bu durum Ofislerin kamu tüzel kişiliği sahibi olması ve Anayasa Mahkemesi'nin idari vesayete ilişkin içtihatları ile çelişmekte ve hukuka aykırı bir durum oluşturmaktadır.

CBK ile idari vesayet tanınması konusu da oldukça tartışmalıdır. 6771 sayılı Kanun sonrası CBK ile kamu tüzel kişiliği kurmak mümkün hale gelmiş ancak Anayasa'nın 127. maddesinde herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Bu durumda idari vesayet hâlen kanunla düzenlenmesi gerektiği veya CBK ile de idari vesayet yetkisi verilebileceği iddialarının her ikisi de savunulabilir hale gelmiştir. Ancak Anayasa maddelerinin sistematik yorumu ve idarenin bütünlüğü ilkesinin bir sonucu olarak CBK ile idari vesayet yetkisinin tanınabileceği düşünülmektedir.

Uygulamada CBK ile idari vesayet yetkisi tanınmakla birlikte bunun Anayasa'ya uygunluğu konusunda nihai kararı CBK'ların yargısal denetimi konusunda görevli mahkeme olan Anayasa Mahkemesi verecektir. Ortaya çıkan belirsizliği gidermenin bir diğer yolu ise Anayasa'nın 127. maddesinde bir değişiklik yapılarak idari vesayet yetkisinin kanun ve CBK ile verilebileceğinin açıkça düzenlenmesidir.

CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulmasının yanı sıra yeni hükümet sistemi ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında toplanması ile birlikte idari vesayet ve hiyerarşi kavramlarının içeriklerinde bazı değişiklikler olabileceği, CBK ile kurulan ve Cumhurbaşkanına bağlı olan kamu kurumlarında idari vesayet kapsamının hiyerarşiye varacak şekilde genişleyebileceği düşünülmekle birlikte bu makalenin kapsamını aşan bu konu ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturabilecektir.

KAYNAKÇA

ALICI, Orhan Veli (2012). "Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi", *Yerel Politikalar*, Mayıs-Ağustos, ss. 38-52.

AKSOYLU, Özge (2018). "Son Anayasa Değişiklikleri Uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Türk Hukukundaki Yeri", 4. *Uluslararası Hukuk Sempozyumu*, Alanya, ss. 137-160.

AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil (2018). *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi.

ARDIÇOĞLU, M. Artuk (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2017/3, ss. 19-51.

ATAY, Ender Ethem (2018). *İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

BAYINDIR, Muhammed Savaş (2008). *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Ankara: Yayınlanmamış Doktora Tezi.

BOZTEPE, Mehmet (2018). "2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Hukuki Rejimi", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 5 (1), ss. 5-30.

CAN, Osman (2017). "Anayasa Değişikliği Teklifine Dair Değerlendirme", <https://www.sosyalbilimler.org/osman-can-kaleme-aldi-anayasa-degisikligi-teklifine-dair-degerlendirme/>, E.T. 06.01.2019.

ÇAĞLAYAN, Ramazan (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Adalet Yayınevi.

ÇIRAKOĞLU, Melikşah (2016). "Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi", *YBHD*, S. 2016/2, ss. 89-119.

ÇOLAK, Çağrı D. (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi", *Strategic Public Management Journal*, S. 3, Özel Sayı, ss. 51-65.

EREN, Abdurrahman (2017). "Başkanlık Sistemi-1: Genel Değerlendirme", <http://www.kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/37-baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme>, E.T. 06.01.2018

EREN, Abdurrahman (2017). "Başkanlık Sistemi-4: Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler", <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/40-baskanlik-sistemi-4-yurutme-alaninda-yapilan-degisiklikler>, E.T. 06.01.2019.

ESEN, Selin (2016). "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2016/4, ss. 45-73.

GÖZLER, Kemal (2003). *İdare Hukuku*, C. I, Bursa: Ekin Kitabevi.

GÖZLER, Kemal (2017). “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?”, <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, E. T. 06.01.2018.

GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yayınevi.

GÖZLER, Kemal (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Bursa: Ekin Yayınevi.

GÜNDAY, Metin (2015). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi.

GÜNDÜZ, Ebru (2015). “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 33, ss. 63-89.

İSBİR, K. Begüm (2017). *Kamu Tüzel Kişiliği*, Ankara: Doktora Tezi.

KABOĞLU, İbrahim (2016). “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2016/4, ss. 37-44.

KAHRAMAN, Mehmet/BALKAN, Ali (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi”, *International Journal of Academic Value Studies*, C. 4, S. 19, ss. 239-246.

KARTAL, Nazım/DEMİRHAN, Yılmaz (2017). “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi ve Yeni Sistemin Kamu Yönetimine Yansımaları”, *Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ed. DEMİRHAN Yılmaz/ASLAN Seyfettin/KOÇAL Ahmet Vedat, Ankara: Ekin Yayınevi, ss. 573-589.

KOÇ Firdevs, Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Malatya, 2015.

LAUBADERE, Andre de/ VENEZIA, Jean Claude/ GAUDEMET, Yves (1997). *Traite de droit administratif*, C. I, Paris: L.G.D.J.

OKAY TEKİNSOY, Özge (2011). “Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki İdari Vesayet Denetiminin Kapsamına İlişkin Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı”, *Zabunoğlu Armağanı*, C. I, ss. 515-543.

ONAR, S. Sami (1944). *İdare Hukuku*, C. I, İstanbul: Arkadaş Matbaası.

SANCAKDAR, Oğuz/US, Eser/KASAPOĞLU TURHAN, Mine/ÖNÜT, Lale Burcu/SEYHAN, Serkan (2018). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

SÖYLER, Yasin (2018). *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

TAN, Turgut (2016). *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.

TANSUĞ, Çağla (2016). “Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet”, *Legal Hukuk Dergisi*, C. 14, S. 159, ss. 1217-1263.

TAMER, Giray (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu”, <http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf>, E.T. 06.01.2019.

TURAN, A. Menaf (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Social Sciences Research Journal*, C. 7, S. 3, ss. 42-91.

ULUSOY, Ali D. (2017). “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, E.T. 06.01.2019.

ÜLGEN, Özen (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 2018/1, ss. 3-39.

YILDIRIM, Turan (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *MÜHF-HAD*, C. 23, S. 2, ss. 13-28.

YILDIRIM, Turan/YASİN, Melikşah/KAMAN, Nur/ÖZDEMİR, H. Eyüp/ÜSTÜN, Gül/OKAY TEKİNSOY, Özge (2018). *İdare Hukuku*, İstanbul: XII Levha Yayıncılık.