

Hukuk Fakültesi Dergisi
Ankara Hacı Bayram Veli University
Faculty of Law Review

ISSN: 2651-4141 e-ISSN: 2667-4068
Cilt / Volume XXVII Temmuz / July 2023 Sayı / No. 3

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BAĞLI, İLGİLİ
VE İLİŞKİLİ KURULUŞLAR**

AFFILIATED, RELEVANT AND RELATED INSTUTIONS IN THE
PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

Ceren ŞAKAR*  

ÖZET

[-10.34246/ahbvuhfd.1253535](https://doi.org/10.34246/ahbvuhfd.1253535) 

Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş terim(ler)i, merkezi yönetim teşkilatı ile değişen ölçüde ilişki içerisinde bulunan kurum ve kuruluşları ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Bu ilişkinin ne ölçüde yoğun veya zayıf olduğunu bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların ilgili mevzuatlarındaki düzenlemelere bakarak değerlendirmek mümkündür. Tek başına yeterli olmamakla birlikte, kamu tüzel kişiliğine sahip olmak, bu ilişkinin yoğunluğunu belirleyen temel kriterlerden biridir. Ancak bu hususta başka kriterler de mevcuttur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde yürürlükte olan mevzuatta bağlı kuruluş ve ilgili kuruluşun tanımı yapılmışsa da; artık yürürlükte olmayan bu tanımlardan yola çıkılarak bu kuruluşlar hakkında bir değerlendirme yapmak olanaklı değildir. Bu bağlamda bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar hakkında bir değerlendirme yapabilmek için düzenlendikleri Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve ilgili mevzuatları incelenmelidir.

Anahtar Kelimeler: Bağlı kuruluş, ilgili kuruluş, ilişkili kuruluş, kamu tüzel kişiliği, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi.

* **Arş. Gör.**, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı/ANKARA, **e-posta:** ceren.sakar@hbv.edu.tr, **ORCID:** 0000-0002-0205-9511 **DOI:** 10.34246/ahbvuhfd.1253535

* **İntihal / Plagiarism:** Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. / *This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.*



ABSTRACT

The term(s) affiliated, relevant and related institutions are used to express institutions and organizations that have varying degrees of relationship with the central government organization. It is possible to evaluate how intense or weak this relationship is by looking at the regulations in the relevant legislation of affiliated, relevant and related institutions. Although not sufficient on its own, having a public legal entity is one of the main criteria that determines the intensity of this relationship. However, there are other criteria in this regard. Although the definition of affiliate and relevant institution was made in the legislation in force before the presidential government system; It is not possible to make an assessment about these institutions based on these definitions that are no longer in effect. In this context, Presidential decrees and relevant legislation should be examined in order to make an assessment about affiliated, relevant and related institutions.

Keywords: Affiliated institution, relevant institution, related institution, public legal entity, presidential government system.

EXTENDED ABSTRACT

The concepts of affiliated, relevant and related organizations are used to express institutions that are positioned according to the intensity of the relationship established between them and the central government organization within the administrative organization. From a conceptual point of view, it is thought that these concepts constitute three different groups of institutions that differ from each other in terms of certain characteristics, due to the characterization made using three different concepts as “affiliated”, “relevant” and “related” in terms of these institutions. Nevertheless, considering their current legal situation, it is difficult to say that affiliated, relevant and related institutions constitute three separate groups that differ from each other in terms of certain characteristics.

The presidential government system, which made significant changes in the structuring of the central government organization, also significantly affected the legal status of affiliated, relevant and related institutions. In the period before the presidential government system, the concepts of affiliated and relevant institutions were defined by law. Although the concept of related institution is not defined by law, it is used for regulatory and supervisory institutions. After the transition to the presidential government system, the provisions of the law defining the affiliated and relevant institutions were repealed. Comprehensive regulations have been made regarding affiliated, relevant and related institutions. Legislation on this subject continues to evolve with new regulations. The aim of this study is to determine the legal status of affiliated, relevant and related institutions after the presidential government system, to determine the legal problems related to the concepts of affiliated, relevant and related institutions in the face of current legislation and to present solutions for them.

The Presidential Decree No. 4 which were issued after the transition to the presidential

government system is very important from the point of our work in terms of bringing comprehensive regulations regarding directly affiliated, relevant and related institutions. Nonetheless, the regulations made regarding affiliated, relevant and related institutions are not limited to this. New affiliated, relevant or related institutions have been established by different presidential decrees and sometimes by law. Some affiliated, relevant and related institutions have also been related to some ministries or the presidency by the presidential circulars.

Although it's not sufficient on its own, having a public legal personality is an important criterion in determining the relations of affiliated, relevant and related institutions with the central administration. As a result of the regulations made, it is seen that some of the affiliated institutions have public legal personality, while some of them don't have it. Beside it is seen that all relevant and related institutions are regulated as having public legal personality.

Affiliated institutions without public legal personality are included in the state public legal personality and are subject to the hierarchical control of the central administration. Affiliated institutions with public legal personality and relevant and related institutions are included in the decentralization organization as they have separate public legal personality. Affiliated institutions with public legal personality and relevant institutions are functionally decentralized institutions (decentralized institutions in terms of service) within the decentralization organization and in this respect, they are subject to the administrative tutelage control of the central administration. While some of the affiliated institutions are in the central government organization; some of them are in the functionally decentralized institutions. Therefore there is no unity between affiliated institutions. In addition, it's not possible to determine according to which criteria some affiliated institutions and relevant institutions both of which are among the functionally decentralized institutions, are qualified as affiliated or relevant.

The concept of related institution is used for regulatory and supervisory institutions today as it was in the past. However, in the current legislation, there are some institutions that are regulated as related institutions even though they aren't regulatory and supervisory institutions. These institutions are functionally decentralized institutions and they are regulated as related institutions. When viewed from this aspect, it's not possible to determine according to which criteria these institutions, which are all among the functionally decentralized institutions, are regulated as affiliated, relevant or related institution.

It doesn't seem possible to clearly distinguish the concepts of affiliated, relevant and related institutions from each other. In the current situation which this distinction cannot be made, the existence of institutions that have the same characteristics but are expressed with different concepts may lead to a confusion of concepts. This conceptual confusion may also create problems in terms of determining the limits and scope of the central administration's control over these institutions. On the other hand, the central

government has been given by a provision of law the authority of supervision over the affiliated, relevant and related institutions. However, while regulating this supervisory authority, no distinction was made in terms of these institutions. In order to use three different concepts as affiliated, relevant and related institution, these three concepts must be clearly distinguished from each other. Our recommendation is to limit the affiliated institutions with institutions who lack public legal personality, to organize functionally decentralized institutions as relevant institutions and to determine the regulatory and supervisory institutions as related institutions. Thus, these three concepts can be clearly distinguished from each other. After this distinction, it would be appropriate to determine the limits and scope of this supervision for the institutions that will be subject to administrative tutelage control.

GİRİŞ

İdari teşkilatımızda bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar köklü bir geçmişe sahiptir. Bu kuruluşlar, merkezi yönetim teşkilatı ile kurdukları bağ dolayısıyla bağlı kuruluş, ilgili kuruluş veya ilişkili kuruluş ismini almaktadır. Dolayısıyla söz konusu kuruluşlar bakımından bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluş şeklindeki ayırım geçmişten bugüne önemini korumaktadır.

Merkezi yönetim teşkilatı üzerinde önemli değişiklikler yapan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluşların hukuki durumunu da etkilemiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi dönemde, bağlı kuruluş ve ilgili kuruluş kavramları mevzuatta tanımlanmış¹; ilişkili kuruluş kavramı ise mevzuatta tanımlanmamakla birlikte, düzenleyici ve denetleyici kurumlar için, bu kurumların kuruluş kanunlarında² veya söz konusu kurumların düzenleme alanına ilişkin olarak

¹ 3046 sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un mülga 10 ve 11. maddeleri bağlı kuruluş ve ilgili kuruluşlar hakkındaydı. Kanunun 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 41. maddesiyle değiştirilmeden önceki adı "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 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"dur.

² Örneğin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun kuruluş kanunu olan 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun'un 5. maddesinin 3. fıkrasında, "Kurum'un ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığı" olarak düzenlenmiştir. Benzer şekilde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu da, kendi kuruluş kanunu olan 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Kanun'un 4. maddesinin 3. fıkrasına göre; "Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır."

çıkarılan kanunlarda³ kullanılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte, bağlı kuruluş ve ilgili kuruluşu tanımlayan hükümler yürürlükten kaldırılmış ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri⁴ ve Cumhurbaşkanlığı genelgeleriyle⁵ yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile ilgili olarak kapsamlı düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte, bu konudaki mevzuat yeni düzenlemelerle gelişmeye devam etmektedir⁶. Bu bağlamda çalışmanın amacı, yeni sistemde bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile ilgili düzenlemelerin değerlendirilerek, söz konusu kuruluşların mevcut hukuki durumlarının tespiti.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatını düzenleyen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (CBK)⁷, bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları hakkında düzenlemeler yer almaktadır. Ancak bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar açısından en kapsayıcı düzenleme 4 sayılı CBK'dir⁸. Bu Kararnamede pek çok bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluşun teşkilatı, görevleri ve bağlılık, ilgililik ve ilişkililik durumları düzenlenmiştir. Diğer taraftan Kararnamede yer almayan bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluşlar da mevcuttur. Bu kuruluşların bir kısmı, yalnızca bunlara özgü olarak çıkarılan CBK'ler ile kurulmuşlardır. Örneğin yakın tarihte çıkarılan 117 sayılı CBK ile Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak düzenlenen "Uludağ Alan Başkanlığı" bunlardan biridir⁹. Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların

³ Örneğin Rekabet Kurumu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Kanun'un 20. maddesinin 2. fıkrasına göre; "Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Ticaret Bakanlığıdır." Benzer şekilde Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanun'un 19. maddesinin 2. fıkrasına göre; "Kurum Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile ilişkilidir."

⁴ Bugüne dek 1, 4, 7, 11, 12, 13, 23, 34, 38, 47, 95 ve 117 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar hakkında düzenlemeler yapılmıştır.

⁵ 2018/1 sayılı ve 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri ile bazı bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar, bazı Bakanlıklar ile ilgilendirilmişlerdir.

⁶ Örneğin yakın zamanda, 21. 03.2023 tarih ve 32139 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 7441 sayılı Afet Yeniden İmar Fonunun Kurulması Hakkında Kanun ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliği haiz Afet Yeniden İmar Fonu kurulmuştur.

⁷ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmi Gazete Tarihi - Sayısı: 10.07.2018 – 30474. "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" terimi, bundan böyle metin içerisinde "CBK" kısaltması ile kullanılacaktır.

⁸ 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmi Gazete Tarihi – Sayısı: 15.07.2018 – 30479.

⁹ 117 sayılı Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmi Gazete

diğer bir kısmı ise kendi kanunlarında veya CBK’lerde bağlı kuruluş, ilgili kuruluş veya ilişkili kuruluş olarak nitelendirilmiş ve Cumhurbaşkanlığı genelgeleriyle bakanlıklarla ilgilendirilmişlerdir. Örneğin 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu’nun 19. maddesinde “Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile ilişkili” olarak düzenlenen Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Adalet Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Bir başka örnek olarak, 4 sayılı CBK’de ilişkili kuruluş olarak düzenlenen Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) verilebilir. Kurum, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı ile ilişkilendirilmiştir.

Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların, yeni sistemdeki hukuki statülerinin ve ilişki içerisinde oldukları bakanlıklarla ilişkilerinin tahlil edilebilmesi için öncelikle, söz konusu kuruluşların Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesindeki hukuki durumlarının incelenmesi gerekmektedir. Böylelikle bu kuruluşların eski sistemdeki anlam ve kapsamını koruyup korumadığı ve varsa değişen yönleri daha iyi anlaşılacaktır. Bu kapsamda çalışmamızda bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi ve sonrası olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutularak incelenecek ve söz konusu kuruluşların yeni sistemdeki durumları bu karşılaştırma neticesinde belirlenmeye çalışılacaktır.

I. BAĞLI KURULUŞ, İLGİLİ KURULUŞ VE İLİŞKİLİ KURULUŞ KAVRAMLARI

Bağlı kuruluş ve ilgili kuruluş kavramları, mülga 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’da karşımıza çıkmaktadır. Kanunun 3. maddesinde Başbakanlık teşkilatının merkez teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana geldiği ifade edilmiştir. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’un¹⁰ mülga 10 ve 11. maddelerinde bakanlık bağlı kuruluşlarının ve bakanlık ilgili kuruluşlarının tanımı yapılmıştır.

Tarihi – Sayısı: 26.01.2023 – 32085.

¹⁰ Kanunun şu anki adı “Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun”dur. Metin içerisinde bu Kanun’un, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi dönemdeki adı kısaltılarak kullanılmıştır. Kanunun eski adının tamamı, “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 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” şeklindedir.

Bu Kanun’un mülga 10. maddesinde bakanlık bağlı kuruluşları şu şekilde ifade edilmiştir: “**Bağlı kuruluşlar** 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 kuruluşlardır.” Kanunun mülga 11. maddesine göre ise “**İlgili kuruluşlar**; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessesese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir.” 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararnamenin (KHK)¹¹ ekinde ise bakanlıklar ile ilgili iktisadi devlet teşekkülleri (İDT) ve kamu iktisadi kuruluşları (KİK) gösterilmiştir.

İlişkili kuruluş kavramı mevzuatta tanımlanmamış; ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde düzenleyici ve denetleyici kurumlar için kullanılmıştır. Nitekim yasalaşmamış 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) kabul edilen hâlinin 26. maddesine göre: “İlişkili kuruluşlar; piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idarî ve malî özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır. Bu kuruluşların ilişkili olduğu bakanlık, kuruluş kanununda gösterilir.” Bu kanun yürürlüğe konulmadığından, doktrinde ilişkili kuruluş kavramının pozitif dayanağının şaibeli olduğu ifade edilmiştir¹². Bu düzenleme yasalaşmamış olsa da; ilişkili kuruluş kavramı, düzenleyici ve denetleyici kurumların özel kanunlarında kullanılmıştır. Örneğin Rekabet Kurumu’nu düzenleyen 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 20. maddesinin 2. fıkrasında, kurumun ilişkili olduğu bakanlık Gümrük ve Ticaret Bakanlığı olarak gösterilmiştir¹³.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi sonrasında 3056 sayılı Kanun ve Başbakanlık Teşkilatı, 703 sayılı KHK’nin¹⁴ 218. maddesi ile kaldırılmıştır. Aynı KHK’nin 41. maddesi ile 3046 sayılı Kanunun 10 ve

¹¹ Metin içerisinde “kanun hükmünde kararnameyi” ifade etmek üzere bundan böyle “KHK” kısaltması kullanılacaktır.

¹² Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 2. Baskı, Ekin Kitabevi, 2009, s. 283.

¹³ Kanunda 2020 yılında yapılan değişikliklerle “Gümrük ve Ticaret Bakanlığı” ibaresi kaldırılmış, kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, “Ticaret Bakanlığı” olarak düzenlenmiştir.

¹⁴ KHK’nin tam adı: “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”dir.

11. maddeleri de ilga edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu hükümlerdeki bağlı kuruluş ve ilgili kuruluş tanımları artık yürürlükte değildir. Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş kavramları, 1 sayılı CBK'nin 524. maddesinde, “*Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar kendi kanunları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabidir.*” şeklinde yer almaktadır.

Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların, bugünkü hukuki statülerini değerlendirebilmek ve geçmişteki durumları ile farklarını ortaya koyabilmek adına Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesindeki hukuki durumları değerlendirilmelidir.

II. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÖNCESİ DÖNEMDE BAĞLI, İLGİLİ VE İLİŞKİLİ KURULUŞLARIN HUKUKİ DURUMU

2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde, Anayasanın 8. maddesine göre, Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanmaktadır. Bu bakımdan iki başlı bir yürütme sistemi söz konusudur¹⁵. Bu sistemde bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar, Başbakanlık ve bakanlıklar ile ilişkilendirilmişlerdir.

A. Başbakanlık Teşkilatı ile Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar

Her bakanlık, belli bir kamu hizmetinin yürütülmesini üstlenmektedir¹⁶. Başbakanlık ise bakanlıklar arası kolektif çalışma ve eşgüdümü sağlamayı amaçlayan bir makamdır. Ancak Başbakanlık kendisine bağlanan pek çok kurum sayesinde, bu kurumlarca yürütülen hizmetlerden sorumlu bir yürütme organı durumuna gelmiştir¹⁷.

Başbakanlık teşkilatı 3056 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Bu Kanunda bağlı kuruluş ve ilgili kuruluş tanımlanmamıştır. Bakanlıkların teşkilat yapılarını düzenleyen 3046 sayılı Kanunda ise bağlı kuruluş ve ilgili kuruluş kavramları tanımlanmış ve bağlı kuruluş ve ilgili kuruluşların bakanlıklar ile ne şekilde ilişkilendirileceği, söz konusu Kanuna 643 sayılı KHK'nin 2. maddesi ile eklenen bir madde ile düzenlenmiştir. Buna göre; “*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),*

¹⁵ Bülent Tanör, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 14. Bası, Beta Yayıncılık, 2014, s. 321.

¹⁶ A. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar*, 10. Bası, Turhan Kitabevi, 2014, s. 180.

¹⁷ Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, 1982, s. 97.

Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir”¹⁸.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde Başbakanlığa bağlı kuruluşlar; Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı (Atatürk Araştırma Merkezi Başkanlığı, Atatürk Kültür Merkezi Başkanlığı, Türk Dil Kurumu Başkanlığı, Türk Tarih Kurumu Başkanlığı), Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Yurt Dışı Türkler ve Akraba Toplulukları Başkanlığı’dır¹⁹. Başbakanlığa bağlı kuruluşların bir kısmının ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmaktayken; diğer bir kısmının ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Başbakanlık ile ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip bağlı kuruluşları arasında vesayet; Başbakanlık ile ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan bağlı kuruluşları arasında hiyerarşi ilişkisi bulunmaktadır²⁰.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi dönemde Başbakanlığın ilgili kuruluşları; Anadolu Ajansı T.A.Ş. Genel Müdürlüğü, Basın-İlan Kurumu Genel Müdürlüğü, T.C. Ziraat Bankası Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü, Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü (EXİMBANK), Türkiye Kalkınma A.Ş. Genel Müdürlüğü, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım

¹⁸ 3046 sayılı Kanun madde 19/A. Süleyman Arslan/Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, *İdare Hukuku Mevzuatı*, 12. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2016, s. 175. Metinde yer verilen bu hüküm, 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesinin, 2017 yılında yapılan Anayasa Değişikliği öncesindeki halidir. 2017 yılı Anayasa Değişikliği neticesinde, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra çıkarılan 703 sayılı KHK'nin 218. maddesi ile Başbakanlık teşkilatı kaldırılmış ve “*mevzuatta Başbakana yapılan atıfların Cumhurbaşkanlığına veya görev ve faaliyet alanlarına göre ilgili bakanlıklara ve kuruluşlara yapılmış sayılacağı*” hükmüne bağlanmıştır.

¹⁹ Onur Ender Aslan/Alı Çakıroğlu/Ozan Zengin/Serkan Yıkarbaba/Doğan Durna, *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi*, 2. Baskı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2015, s. 22-23.

²⁰ Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, s. 269.

Ajansı Başkanlığı'dır²¹. Başbakanlığın ilgili kuruluşlarının tümü kamu tüzel kişiliğini haizdir; bu sebeple Başbakanlık ile aralarındaki ilişki vesayet ilişkisidir²².

Aynı dönemde Başbakanlığın ilişkili kuruluşları ise; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı ve Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'dur²³. Bunlar arasında; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığı, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun III sayılı cetvelinde gösterilen düzenleyici ve denetleyici kurumlardandır. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ise 5018 sayılı Kanunda sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında değildir. Fon, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 111. maddesinde "kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip" olarak düzenlenmiştir.

B. Bakanlık Teşkilatı ile Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar

Bakanlıklar, devletin sorumluluğundaki hizmetleri konularına göre uzmanlaşmış birimler olarak yerine getiren kurumlardır²⁴. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi dönemde, bakanlıkların teşkilatları, görev ve yetkileri 3046 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Bu Kanunun mülga 10. maddesinde bağlı kuruluşlar, bağlı oldukları bakanlıkların görev alanındaki hizmetlerde uzmanlaşmış kuruluşlar olarak tanımlanmıştır. Kanuna göre, bağlı kuruluşlar bakanlığın hizmet alanında uzmanlaşmış kuruluşlar sayılacağından, başbakanlığa bağlı kuruluşların hangi alanda uzmanlaşmış olduğu veya başbakanlığa hangi alanda uzmanlaşmış kuruluşların bağlanabileceği sorusu akla gelmektedir. Başbakan, bakanlıklar gibi doğrudan belli bir kamu hizmetini fiilen sunmamaktadır. Ancak kendisine bağlanan ve kendisiyle ilişkilendirilen kuruluşlar neticesinde, bu kuruluşların yaptığı hizmetler bakımından bir "hizmet bakanlığı" haline gelmiştir²⁵. Bu bağlamda, bağlı ve ilgili kuruluşların bakanlıklarla ilişkilendirilmesinde, bakanlığın ilgili olduğu kamu hizmeti türü belirleyici olurken; Başbakanlıkla ilişkilendirilmesinde bizzat bu kuruluşların

²¹ Aslan/Çakıroğlu/Zengin/Yıkarbaba/Durna, s. 23.

²² Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, s. 269.

²³ Turgut Tan, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Turhan Kitabevi, 2015, s. 118.

²⁴ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 83.

²⁵ Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, s. 267; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 97-98.

Başbakanlığın sorumluluk alanını belirlediği söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi dönemdeki bazı bakanlıkların bağlı kuruluşlarına; İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü, Ulaştırma Bakanlığına²⁶ bağlı Karayolları Genel Müdürlüğü²⁷, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA), Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Bakanlığına bağlı Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü²⁸ örnek verilebilir.

Bakanlıkların bağlı kuruluşlarının bir kısmı kamu tüzel kişiliğine sahipken; bir kısmı ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmayıp devlet kamu tüzel kişiliği içerisinde yer almaktadır. Devlet kamu tüzel kişiliği içerisinde yer alan bağlı kuruluşlar, merkezi yönetim teşkilatı içerisinde; ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan bağlı kuruluşlar ise hizmet yönünden yerinden yönetim teşkilatı içerisinde bulunmaktadır²⁹. Bağlı kuruluş ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip değilse bakanlığın hiyerarşik denetimi; ayrı kamu tüzel kişiliğine sahipse idari vesayet denetimi söz konusu olmaktadır³⁰. Dolayısıyla devlet kamu tüzel kişiliği içerisinde yer alan bağlı kuruluş ile bakanlık arasındaki ilişki hiyerarşik denetim ile sağlanırken; devlet kamu tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan bağlı kuruluş ile bakanlık arasındaki ilişki idari vesayet denetimi ile sağlanmaktadır³¹.

3046 sayılı Kanunun mülga 11. maddesinde ilgili kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerini (KİT) veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını ifade ettiği düzenlenmiştir. Maddede ilgili kuruluşlar, bağlı kuruluşlardan farklı olarak, yaptıkları hizmet değil hukuki statüleriyle tanımlanmıştır. Buna göre ilgili kuruluşlar, idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlardır. Bu bakımdan

²⁶ Bugünkü adıyla "Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı".

²⁷ Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, s. 281.

²⁸ İsmet Giritli/Pertev Bilgen/Tayfun Akgüner/Kahraman Berk, *İdare Hukuku*, 6. Baskı, Der Yayınları, 2013, s. 312.

²⁹ Ozan Zengin, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi", *Emek Araştırma Dergisi*, 10 (15), 2019, s. 8.

³⁰ Oğuz Sancakdar/Eser Us/Mine Kasapoğlu Turhan/Lale Burcu Önüt/Serkan Seyhan, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2018, s. 107.

³¹ Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 269.

bakanlığın ilgili kuruluşları, bakanlığın vesayet denetimine tabi³² olup bakanlık, ilgili kuruluşları üzerinde hiyerarşik yetki kullanamamaktadır³³. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi dönemde bazı bakanlıklar ve ilgili kuruluşlarına; Milli Savunma Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın³⁴ ilgili kuruluşu Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü örnek verilebilir³⁵.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde ilişkili kuruluş kavramı mevzuatta tanımlanmamıştır. İlişkili kuruluş adının, bakanlıklar ile ilgili kuruluşları arasındaki ilişkiden daha az yoğunlukta bir ilişkiyi kastetmek ve düzenleyici ve denetleyici kurumları işaret etmek üzere kullanıldığı; fakat yine de kavramın kapsamının tam anlamıyla belirgin olmadığı ifade edilmiştir³⁶. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi dönemde bazı bakanlıklar ve ilişkili kuruluşlarına: Maliye Bakanlığı'nın ilişkili kuruluşu Kamu İhale Kurumu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın ilişkili kuruluşu Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın³⁷ ilişkili kuruluşu Rekabet Kurumu örnek verilebilir³⁸. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi dönemde mevcut olan ilişkili kuruluşların tamamı kamu tüzel kişiliğini haizdir ve ilişkili kuruluş kavramı düzenleyici ve denetleyici kurumları ifade etmek üzere kullanılmıştır.

III. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BAĞLI, İLGİLİ VE İLİŞKİLİ KURULUŞLARIN HUKUKİ DURUMU

2017 Anayasa değişikliği sonrasında ülkemizde, parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Bu değişikliğin idari teşkilat üzerinde önemli etkileri olmuştur. Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Yeni sistemde bakanlar; Anayasanın 104. maddesinin 8. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadırlar ve

³² Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, s. 274.

³³ R. Cengiz Derdiman, *İdare Hukuku*. 3. Baskı, Alfa Aktüel Yayınevi, 2010, s. 168.

³⁴ Bugünkü adıyla "Tarım ve Orman Bakanlığı".

³⁵ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, *Türk İdare Hukuku (2017)*, s. 270.

³⁶ Gözübüyük/Tan, s. 184.

³⁷ Bugünkü adıyla "Ticaret Bakanlığı".

³⁸ Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, s. 283.

106. maddenin 5. fıkrasına göre Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Eski sistemde yasama organının içinden çıkan ve ona karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu varlığını sürdürmemektedir. 703 sayılı KHK'nin 218. maddesi ile Başbakanlık Teşkilatı da kaldırılmıştır.

Başbakanlık teşkilatının kaldırılması üzerine, önceki sistemde Başbakanlığa bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılıkları değişmiştir. Bunlardan bir kısmı doğrudan Cumhurbaşkanlığı ile (Diyamet İşleri Başkanlığı gibi); diğer bir kısmı ise bakanlıklarla ilişkilendirilmiştir. Örneğin eskiden Başbakanlığın bağlı kuruluşu durumundaki Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, günümüzde İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu haline getirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, merkezi idare teşkilatı ve bu teşkilatın bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları, büyük oranda 1 sayılı CBK ve 4 sayılı CBK ile düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatını da düzenleyen 1 sayılı CBK'de, bakanlıkların teşkilatları, görev ve yetkileri hüküm altına alınmıştır. Kararnamenin 37. maddesinin 1. fıkrasında Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar belirlenmiştir. Bunlar; Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu'dur.

Bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının büyük bir kısmı ise 4 sayılı CBK'de düzenlenmiştir. Ancak Kararnamenin kapsamına alınmayan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar da bulunmaktadır. Yeni sistemde; bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar, Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilişkilendirilebilmektedir³⁹.

C. 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar

4 sayılı CBK'de, bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların büyük bir kısmı, tek tek bölümler altında, teşkilat yapıları ve görevleri belirtilerek düzenlenmiştir. Söz konusu kuruluşların hangi bakanlık ile bağlı, ilgili ve ilişkili olduğu da Kararnamede ifade edilmiştir. Kararname bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar bakımından kuruluşların bağlılıklarını ifade etmekle birlikte; söz konusu kavramları tanımlamamıştır.

³⁹ 3046 sayılı Kanun madde 19/A'nın 703 sayılı KHK ile değişik hali.

Kararname kapsamındaki bağlı kuruluşlar incelendiğinde, bunların tamamını kapsayan bir tanım yapabilmek olanaklı görünmemektedir⁴⁰. Örneğin Adalet Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Adli Tıp Kurumu'na kamu tüzel kişiliği verilmemiş ve Kararnamenin 5. maddesinin 2. fıkrasında, kurumun giderlerinin Adalet Bakanlığı bütçesinden karşılanacağı düzenlenmiştir. Oysa aynı Kararnamede, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir kurum olarak düzenlenmiştir. Kararnamede düzenlenen bağlı kuruluşlar incelendiğinde, Adli Tıp Kurumu, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü gibi bazı bağlı kuruluşların kamu tüzel kişiliğinin olmadığı; Türkiye Ulusal Ajansı, Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi başka bazı bağlı kuruluşların ise kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak düzenleme altına alındıkları görülmektedir. Dolayısıyla Kararname kapsamındaki bağlı kuruluşların, kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmadığı, idari ve mali özerkliği, idari teşkilattaki yeri ve bu kuruluşlar üzerinde merkezi idarenin ne tür bir denetim yetkisinin bulunduğu hususunda, her bir bağlı kuruluşun Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kendi özel kanunlarındaki durumu incelenerek değerlendirme yapılabilecektir.

Kararnamede düzenlenen ilgili kuruluşların tümünün kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu görülmektedir. Bu bakımdan 3046 sayılı Kanunun mülga 11. maddesindeki ilgili kuruluş tanımı ile paralellik mevcuttur. Ancak kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın haricinde, Kararname kapsamındaki ilgili kuruluşlar arasında bir birlik bulunmaktadır. Örneğin Ticaret Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu Helal Akreditasyon Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu Sosyal Güvenlik Kurumu, Yükseköğretim Kurumu'nun ilgili kuruluşu Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Başkanlığı Kararnameye göre idari ve mali açıdan özerktir. Ancak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu ve Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığına mali özerklik tanınmamıştır. Aynı Kararnamede, Sağlık Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı, "kamu tüzel kişiliğine, bilimsel ve idari özerkliğe sahip, özel bütçeli" bir

⁴⁰ Doktrinde Zengin tarafından, bağlı kuruluşlarla ilgili olarak, 3046 sayılı Kanunun mülga 10. maddesinden yola çıkılarak bir tanım yapılmıştır. Buna göre: "bakanlığın ya da (yeni sistemde) Cumhurbaşkanlığının hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere özel kanunla ya da (yeni sistemde) CK ile kurulan, ayrı kamu tüzel kişiliği yoksa genel bütçeli, ayrı kamu tüzel kişiliği varsa özel bütçeli kuruluşlardır." Zengin, s. 15-16.

kuruluş olarak nitelendirilmiştir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) "tüzel kişiliğe, bilimsel, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli" bir kuruluş olarak tanımlanmış; Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı'ndan farklı olarak "mali özerklik" vurgusu yapılmıştır. Bu sebeple Kararnamede düzenlenen ilgili kuruluşlar ile ilgili olarak yorum yaparken, her biri için Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlendiği bölümdeki hükümlere ve kendi özel kanunlarındaki hükümlere bakılmalıdır.

4 sayılı CBK'de "ilişkili kuruluş" adı altında düzenlenen yalnızca iki kurum bulunmaktadır. Bunlar; TRT ve Türkiye İstatistik Kurumu'dur (TÜİK). Kararnamenin 533. maddesinin 1. fıkrasına göre TRT, "tarafsız bir kamu tüzel kişiliğine" sahiptir. TÜİK ise Kararnamenin 598. maddesine göre, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın ilişkili kuruluşudur. Kararnamenin 599. maddesinde TÜİK'in bilimsel ve teknik özerkliğe sahip olduğu düzenlenmiştir⁴¹. TÜİK için kullanılan "bilimsel ve teknik özerklik" ifadesi ile TRT için kullanılan "tarafsız" ifadesi sadece bu kurumları nitelemek üzere kullanılmıştır. Dolayısıyla bu nitelikleri, ilişkili kuruluşların tümüne yönelik olarak genellemek mümkün görünmemektedir. Kanaatimizce bu ifadelerle, merkezi yönetimin bu iki kuruluş üzerindeki etkisinin sınırlılığına dikkat çekilmek istenmiştir.

D. 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Kapsamının Dışındaki Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar

Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların büyük bir kısmı 4 sayılı CBK'de düzenlenmiştir. Bununla birlikte 4 sayılı CBK'de düzenleme altına alınmayan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar da mevcuttur. 4 sayılı CBK'nin kapsamı dışında bırakılan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bir kısmı, yine başka bazı Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmiştir. Bunlardan biri 7 sayılı CBK⁴² ile düzenlenen Savunma Sanayii Başkanlığı'dır. Kararnamenin 3. maddesinin 1. fıkrasına göre Savunma Sanayii Başkanlığı, Cumhurbaşkanına bağlı ve tüzel kişiliği haizdir. Maddede kamu tüzel kişiliği yerine "tüzel

⁴¹ 4 sayılı CBK'nin 599. maddesinin başlığı "bilimsel ve teknik özerkliktir". Maddeye göre: "10/11/2005 tarihli ve 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanununda belirtilen Programın uygulanmasında, Kurum çalışanları ile diğer uygulayıcı birimlere veri kaynakları, istatistikî yöntem ve süreçlerinin seçimi, dağıtımın içerik, şekil ve zamanı ve istatistikî gizliliğin uygulanması başta olmak üzere, hiçbir konuda talimat verilemez."

⁴² 7 sayılı Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi – Sayısı: 15.07.2018 - 30479.

kişilik” ibaresi tercih edildiği görülmektedir. Benzer durum 4 sayılı CBK’de düzenlenen bazı kuruluşlarda da mevcuttur. Örneğin 4 sayılı CBK’nin 23. bölümünde düzenlenen Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü için, “Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı, özel bütçeli ve tüzel kişiliği haiz” ifadesi kullanılmıştır. 4 sayılı CBK’de başka birtakım bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar için ise “kamu tüzel kişiliğini haiz” ifadesi kullanılmıştır. “Kamu tüzel kişiliği” ve “tüzel kişilik” olmak üzere iki ayrı kavram seçilmesi, yürütme organının özel bir tercihi olabileceği gibi; bu iki kavramın genel olarak “kamu tüzel kişiliğini” ifade etmek üzere kullanılmış olması da mümkündür. Akyılmaz, Sezginer, Kaya’ya göre, “*Anayasamıza göre CBK’ların yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabileceği ve kamu tüzel kişiliğinin de kanun veya CBK ile kurulabileceği dikkate alındığında, sadece tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilen bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların da (bir kısım faaliyetlerinde özel hukuka tabi olsalar dahi) kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.*”⁴³ Bizim de katıldığımız bu görüş doğrultusunda, kararnamelerde kullanılan “tüzel kişilik” ibaresinin de, “kamu tüzel kişiliği” kavramını ifade etmek üzere kullanıldığı söylenebilir.

Bir başka bağlı kuruluş olan Devlet Arşivleri Başkanlığı, 11 sayılı CBK’de⁴⁴ düzenlenmiştir. Kararnamenin 3. maddesinin 1. fıkrası ile Devlet Arşivleri Başkanlığı’nın, Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu belirtilmiştir. Hemen belirtelim ki Devlet Arşivleri Başkanlığı’nın kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Buna göre 4 sayılı CBK dışında kalan mevzuatta düzenlenen bağlı kuruluşların da; bir kısmı kamu tüzel kişiliğine sahipken, diğer bir kısmının kamu tüzel kişiliğine sahip olmadığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenen ilgili kuruluşlar açısından kamu tüzel kişiliğini haiz olma özelliği bakımından bir birlik söz konusudur. Örneğin 23 sayılı CBK⁴⁵ ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olarak düzenlenen Türkiye Uzay Ajansı; Kararnamenin 3. maddesinin 1. fıkrasına göre; “tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçelidir.” 34 sayılı CBK’de⁴⁶ Adalet Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olarak

düzenlenen Türkiye Adalet Akademisi, “kamu tüzel kişiliğini haiz, bilimsel, idari ve mali özerkliğe sahip ve özel bütçelidir.” Yine bir ilgili kuruluş olan Uludağ Alan Başkanlığı, 117 sayılı CBK ile düzenlenmiştir. 117 sayılı CBK’nin 3. maddesinin 1. fıkrasına göre, “kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli” olan Uludağ Alan Başkanlığı’na, Türkiye Uzay Ajansı ve Türkiye Adalet Akademisi’nden farklı olarak mali özerklik tanınmamıştır. Bu bakımdan 4 sayılı CBK dışında kalan mevzuatla düzenlenen ilgili kuruluşlar açısından da, kamu tüzel kişiliğine sahipliğin haricindeki özellikler bakımından farklılıklar gözlenmektedir.

İlgili kuruluşlara ilişkin olarak değinilmesi gereken bir diğer husus, 233 sayılı KHK’nin ekinde düzenlenen KİT’lerin günümüzdeki hukuki statüsüdür. 3046 sayılı Kanun’un mülga 11. maddesinde KİT’ler ilgili kuruluşlar arasında gösterilmiştir. 233 sayılı KHK ekinde de buna paralel olarak KİT’ler düzenlenmiştir. Her ne kadar 3046 sayılı Kanun’un KİT’leri ilgili kuruluş olarak sayan 11. maddesi yürürlükte olmasa da, 233 sayılı KHK ekinde KİT’lerin düzenlendiği kısımda “ilgili bakanlık” ibarelerinin bulunması, söz konusu kuruluşların ilgili kuruluş olarak değerlendirilmeye devam edilmesini gerektirmektedir. Ayrıca KİT’lerin ana statülerinde ilgili bakanlıklar gösterilmekte olduğundan, bu düzenlemelerin de göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir⁴⁷.

İlişkili kuruluş kavramı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde düzenleyici ve denetleyici kurumlar için kullanılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinden sonra da söz konusu kavram, bazı düzenleyici ve denetleyici kurumlar için kullanılmaya devam edilmiştir. Örneğin; Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu (BTİK)⁴⁸, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)⁴⁹, Kamu İhale Kurumu (KİK)⁵⁰, Rekabet Kurumu⁵¹, Kişisel

Resmi Gazete Tarihi – Sayısı: 02.05.2019 - 30762.

⁴⁷ Sancakdar/Us/Kasapoğlu Turhan/Önüt/Seyhan, s. 133.

⁴⁸ BTİK, 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanununun 4. maddesinin 3. fıkrasına göre, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının ilişkili kuruluşudur.

⁴⁹ EPDK, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 4. maddesinin 4. fıkrasına göre, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ilişkili kuruluşudur.

⁵⁰ KİK, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53. maddesinin a bendinin 2. fıkrasına göre, Hazine ve Maliye Bakanlığının ilişkili kuruluşudur.

⁵¹ Rekabet Kurumu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun 20. maddesinin 2. fıkrasına göre, Ticaret Bakanlığı’nın ilişkili kuruluşudur.

⁴³ Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 15. Baskı, Savaş Yayinevi, 2022, s. 238.

⁴⁴ 11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Yayınlandıği Resmi Gazete Tarihi – Sayısı: 16.07.2018 – 30480.

⁴⁵ 23 sayılı Türkiye Uzay Ajansı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Yayınlandıği Resmi Gazete Tarihi – Sayısı: 13.12.2018 - 30624.

⁴⁶ 34 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Yayınlandıği

Verileri Koruma Kurumu (KVKK)⁵², Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK)⁵³, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (SEDDK)⁵⁴ ilgili mevzuatlarında açıkça ilişkili kurum olarak düzenlenmiştir.

Bir düzenleyici ve denetleyici kurum olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)⁵⁵, 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Kültür ve Turizm Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir. Genelgede bakanlıklara bağlı/ilgili/ilşkili kurum ve kuruluşların listede karşılarında belirtilen bakanlıklarla ilgilendirildiği⁵⁶ ifade edilmiş; ancak söz konusu kurum ve kuruluşların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlardan hangisini teşkil ettiği açıklanmamıştır. RTÜK ile ilgili diğer mevzuat incelendiğinde de, bu konuda bir açıklamaya rastlanmamaktadır⁵⁷. Genelge ile ilgilendirildiği Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın resmi internet adresinde ise RTÜK, bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşları listesinde gösterilmiştir. Benzer durum, yine bir düzenleyici ve denetleyici kurum olan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) için de söz

⁵² KVKK, 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanununun 19. maddenin 2. fıkrasına göre ilişkili kuruluştur. İlişkili olduğu bakanlık, 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesine göre Adalet Bakanlığı'dır.

⁵³ NDK, 95 sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesinin 1. fıkrasına göre, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ilişkili kuruluşudur.

⁵⁴ SEDDK, 47 sayılı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesinin 1. fıkrasına göre Hazine ve Maliye Bakanlığının ilişkili kuruluşudur.

⁵⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki III sayılı Cetvel'e göre Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar şunlardır: 1) Radyo Televizyon Üst Kurulu 2) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu 3) Sermaye Piyasası Kurulu 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 5) Enerji, Piyasası Düzenleme Kurumu 6) Kamu İhale Kurumu 7) Rekabet Kurumu, 8) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu 9) Kişisel Verileri Koruma Kurumu 10) Nükleer Düzenleme Kurumu 11) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme Kurumu.

⁵⁶ Genelgede "ilgilendirme" ifadesi kullanılmış olması, kanaatimizce RTÜK'ün ilgili kurum olarak düzenlenme isteğine delalet etmemektedir. Bu ifade 3046 sayılı Kanununun 19/A hükmü gereğidir. Zira 3046 sayılı Kanununun 19/A maddesine göre; "Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ... Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebilir". Nitekim yine Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde belli bakanlıklarla "ilgilendirildiği" belirtilen bazı kurumlar da, ilgili mevzuatlarında "ilişkili kuruluş" olarak düzenlenmiştir. Örneğin Adalet Bakanlığının ilişkili kuruluşu olan Kişisel Verileri Koruma Kurumu.

⁵⁷ 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanununun 34. ve devamı maddelerinde RTÜK düzenlenmiştir. Kanunda, Kurulun "idari ve mali özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzel kişiliği" olduğundan bahsedilmiş; ancak bağlılık/ilgililik/ilşkिलik durumu ile ilgili bir bilgiye yer verilmemiştir.

konusudur⁵⁸.

Bir başka düzenleyici ve denetleyici kurum olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) durumu da incelemeye değerdir. BDDK, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgilendirilen kurumlardan bir diğeridir. BDDK'nin düzenlendiği 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 83 ve devamı maddelerinde; "ilişkili bakanlık" ifadesi kullanılmıştır. Bu kapsamda "ilişkili kuruluş" olduğu düşünülen BDDK, ilgilendirildiği Hazine ve Maliye Bakanlığının resmi internet sitesinde ise Bakanlığın ilgili kuruluşları arasında sayılmıştır. Yine aynı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgilendirilen Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun da (KGK) benzer bir durumu söz konusudur. Kurumun düzenlendiği 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 3. maddesinde, kurumun "Bakanlıkla ilişkili" olduğu ifade edilmiştir. Fakat BDDK ile benzer şekilde KGK de, Hazine ve Maliye Bakanlığının resmi internet sitesinde ilgili kuruluşlar arasında sayılmıştır. Bu durumda 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesindeki "ilgilendirme" ifadesinin ilgili kuruluşları ifade etmek üzere kullanılmış olabileceği ihtimali akıllara gelmektedir. Ancak aynı Genelgede yer alan ve listede karşılarında yazan bakanlıklarla ilgilendirildiği ifade edilen başka bazı kurumlar da, ilgili mevzuatlarında ilişkili kuruluş olarak düzenlenmişlerdir⁵⁹. Bu sebeple kanaatimizce, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesindeki "ilgilendirme" ifadesi, tıpkı 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesindeki "ilgilendirme" ifadesi gibi, 3046 sayılı Kanununun 19/A maddesinin gereğidir. Bu ifade ile ilgili kuruluş kavramı kastedilmemektedir.

Gerek 4 sayılı CBK gerek diğer mevzuat değerlendirildiğinde, bir kuruluşu bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluş haline getiren özellikler arasında bir birlik tespit edilememektedir. Nitekim bağlı kuruluşların bir kısmı kamu

⁵⁸ SPK, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgilendirilmiş; ancak kurulun bağlı/ilgili/ilşkili kurumlardan hangisini teşkil ettiği belirtilmemiştir. 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun SPK'yi düzenleyen 117. maddesinde SPK ile ilgili olarak "kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip" denilmiş; ancak bağlılık/ilgililik/ilşkिलik durumu hakkında bilgi verilmemiştir. Genelge ile ilgilendirildiği Hazine ve Maliye Bakanlığının resmi internet adresinde ise SPK, Bakanlığın ilgili kuruluşları arasında sayılmıştır.

⁵⁹ Örneğin 95 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen Nükleer Düzenleme Kurumu. Kararnamenin 3. maddesinin 1. fıkrasına göre kurum, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ilişkili kuruluşudur.

tüzel kişiliğine sahipken; diğer bir kısmı kamu tüzel kişiliğine sahip değildir. İlgili kuruluşların tamamının kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu görülmektedir. Bununla birlikte ilgili kuruluşlar, kamu tüzel kişiliği dışındaki özellikleri bakımından birbirinden farklılaşmaktadır. Aynı durum ilişkili kuruluşlar açısından da söz konusudur. Tıpkı ilgili kuruluşlar gibi ilişkili kuruluş olarak nitelenen kuruluşların da tamamı kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Ancak ilişkili kuruluşlar arasında da, kamu tüzel kişiliğine sahip olmak özelliği dışında kalan özellikler bakımından bir birlik bulunmamaktadır. İlişkili kuruluş kavramı, bugün için de düzenleyici ve denetleyici kurumlar için kullanılmakla birlikte, 4 sayılı CBK’de düzenleyici ve denetleyici kurum olmadıkları halde ilişkili kuruluş olarak düzenlenen kuruluşlar bulunmaktadır. Diğer mevzuatla düzenlenen bazı düzenleyici ve denetleyici kurumların ise ilişkili kuruluş olup olmadıkları yeterince açık değildir.

Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların mevcut durumu, Akyılmaz, Sezginer, Kaya tarafından şu şekilde ifade edilmiştir: “Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde mevzuatta ‘bağlı kuruluş’, ‘ilgili kuruluş’ ve ‘ilişkili kuruluş’ların tanımları yapılmamış; hangi idarelerin bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ya da ilişkili kuruluş olacağı hususunda kriterler belirlenmemiştir. Bu nedenle söz konusu kurum ve kuruluşlarla ilgili bir değerlendirme yapılırken söz konusu kavramlara anlam yüklemek yerine bu kuruluşların kendi kuruluş kanunlarında ve ilgili mevzuatta hukuki statülerinin nasıl düzenlendiğine bakılmalıdır.”⁶⁰ Benzer şekilde Ulusoy’a göre de, “Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar arasında bu ayırımın neye göre yapıldığı ve bu ayırımın ölçütü belli değildir”⁶¹. Hakikaten yürürlükteki mevzuatta tanımları bulunmayan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların, her biri özelinde, bu kuruluşları oluşturan kategorik özellikler tespit edilememektedir. Bu sebeple Akyılmaz, Sezginer, Kaya’nın ifade ettiği üzere bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların değerlendirilmesinde, bu kuruluşların ilgili mevzuatlarında düzenleniş biçimleri esas alınmalıdır⁶². Nitekim 1 sayılı CBK’nin 524. maddesine göre; “Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar kendi kanunları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabidir.” Bu durumda bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile ilgili yorum yapılırken, tabi oldukları Cumhurbaşkanlığı kararname ve kendi kanunları değerlendirilmelidir.

⁶⁰ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, *Türk İdare Hukuku* (2022), s. 238.

⁶¹ Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, Yetkin Yayınları, 2019, s. 183.

⁶² Akyılmaz/Sezginer/Kaya, *Türk İdare Hukuku* (2022), s. 238.

IV. BAKANLIKLAR İLE BAĞLI, İLGİLİ VE İLİŞKİLİ KURULUŞLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ

Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar, idari teşkilat içerisinde merkezden yönetim veya yerinden yönetim içerisinde yer alabilirler. Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır, o da devlet kamu tüzel kişiliğidir. Dolayısıyla ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan kamu kurum ve kuruluşları, merkezden yönetim teşkilatı içerisinde yer alırlar. Yerinden yönetim idareleri ve kurumlarının ise ayrı bir kamu tüzel kişiliği vardır. Bu bakımdan, devlet kamu tüzel kişiliğinden farklı bir kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kurum ve kuruluşları, yerinden yönetim teşkilatı içerisinde yer alırlar.

Anayasamızın 123. maddesinin 1. fıkrasına göre; “*idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür*”. İdarenin bütünlüğü, aynı tüzel kişiler içinde hiyerarşik denetim ile sağlanırken; merkezden yönetim kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşları arasında vesayet denetimi ile sağlanır⁶³. Bu bağlamda bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar; idari teşkilattaki yerlerine ve hukuki özelliklerine göre, idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince bu iki denetim yetkisinden birinin muhatabı olacaklardır. Bu başlık altında öncelikle bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşları arasındaki ilişki, hiyerarşi ve idari vesayet açısından incelenecektir. Bakanlıklar ile ilişkili kuruluşları arasındaki ilişki ise ilişkili kuruluşların arz ettiği özel durumlar sebebiyle ayrı bir başlıkta değerlendirilecektir.

E. Bakanlıklar ile Bağlı ve İlgili Kuruluşları Arasındaki İlişki

Mevzuatta düzenledikleri üzere bağlı kuruluşların, bir kısmının kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu; diğer bir kısmının ise kamu tüzel kişiliğine sahip olmadığı görülmektedir. Bu bakımdan bakanlıklar ile kamu tüzel kişiliği bulunmayan bağlı kuruluşlar arasındaki ilişki hiyerarşi ilişkisi olacaktır. Zira her ikisi de, devlet kamu tüzel kişiliği içerisinde yer almaktadır. Aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde hiyerarşi yetkisi kapsamında üst asta; emir ve talimat verebilir, astın işlemleri üzerinde hukukilik ve yerindelik denetimi yapabilir, bu işlemleri kaldırıp, geri alabilir⁶⁴. Hiyerarşik yetkilerin kullanılması için kanuni bir düzenlemeye ihtiyaç yoktur⁶⁵. Ancak üst makamın astı üzerindeki; atama, görevden alma, cezalandırma ve sicil yetkilerinin kanunla düzenlenmiş

⁶³ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, *Türk İdare Hukuku* (2022), s. 185.

⁶⁴ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s. 144.

⁶⁵ Metin Günday, *İdare Hukuku*, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, 2017, s. 83.

olması gerekmektedir⁶⁶.

İlgili kuruluşların tamamı kamu tüzel kişiliğini haiz olarak düzenlenmişlerdir. İlgili kuruluşlar ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğini haiz olması dolayısıyla bazı bağlı kuruluşlar, yerinden yönetim teşkilatı içerisinde yer almaktadırlar. Bu durumda ilgili kuruluşlar ve kamu tüzel kişiliği tanınmış bağlı kuruluşlar üzerinde bağlı ya da ilgili oldukları bakanlıkların hiyerarşi yetkisi kullanması mümkün değildir. Yerinden yönetim kuruluşları, merkezi yönetimden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır ve bunlar merkezi yönetimden belirli oranda bağımsızlığa sahiptirler; ancak bu tam bir bağımsızlık anlamına gelmeyip merkezi yönetimin idari vesayet denetimine tabiyeti gerektirmektedir⁶⁷. İdari vesayet yetkisi bizzat Anayasa tarafından tanımlanmıştır. Anayasamızın 127. maddesinin 5. fıkrasına 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.*” Bu yetki yerinden yönetim idarelerinin işlemleri, organları ve bizzat personeli üzerinde kullanılabilir⁶⁸.

Anayasadaki düzenlenişine bakıldığında idari vesayet yetkisi, merkezi idarenin yalnızca mahalli idareler üzerinde kullanabileceği bir yetkiymiş gibi görünmektedir. Doktrinde, aksi yönde görüşler bulunmakla birlikte⁶⁹, merkezi idarenin, hem yerel yönetimler hem de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet denetimi yetkisine sahip

olduğu ifade edilmektedir⁷⁰. Örneğin Günday’a göre, merkezi idarenin daha özerk niteliğe sahip yerel yönetimler üzerinde kullanabildiği idari vesayet yetkisinin, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde öncelikle kabulü gerekmektedir ve bu kabul idarenin bütünlüğü ilkesinin de bir gereğidir⁷¹. Ulusoy’a göre idari vesayet denetimi, uygulamada, merkezi idarenin, devlet kamu tüzel kişiliği dışında kalan kamu tüzel kişileri üzerinde, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği yaptığı denetimdir⁷². Atay’a göre de, idarenin bütünlüğü ilkesinin hem mahalli idareleri hem de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını içine alan anayasal bir ilke olması dolayısıyla, merkezi idarenin hem mahalli idareler hem de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet yetkisinin bulunduğu kabul edilmesi gerekmektedir⁷³. Anayasa Mahkemesi de bir kararında, doktrine paralel bir şekilde, Anayasanın 127. maddesinde düzenlenen idari vesayeti şu şekilde açıklamıştır: “*Anayasa’nın 127. maddesinde, ‘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.’ denilerek idari vesayete cevaz verilmiştir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisine sahip olduğu hususu belirtilmemiş; ancak, mahalli idareler üzerinde bu yetki var ise hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında da var olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Ayrıca, Anayasa’nın 123. maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi de bu hususu destekler niteliktedir.*”⁷⁴

⁶⁶ Turan Yıldırım/Melikşah Yasin/Nur Kaman/H. Eyüp Özdemir/Gül Üstün/Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku* 5. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, 2013, s. 32.

⁶⁷ Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukuku*, 1. Baskı, Ekin Kitabevi, 2018, s. 56-57.

⁶⁸ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt II*, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 625.

⁶⁹ Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, s. 37: “*Anayasa Mahkemesinin kararlarından da esinlenerek, merkezi idare ile hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ilişkisini ya da yerinden yönetim kuruluşları arasındaki denetimi, bir başka kavramla ifade etmek mümkündür. Ancak idari vesayet kavramı, kamu tüzel kişilerinin denetlenmesinde kullanılan yerleşmiş bir kavram olduğu için, yerinden yönetim idareleri arasında kurulan denetim ilişkisinin de idari vesayet olarak nitelendirilmesinde sakınca bulunmamaktadır.*” Muhammed Savaş Bayındır, *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s. 47: “*1982 Anayasasının açık hükmü karşısında idari vesayet denetiminin, mahalli idarelerden başka hizmet yerinden yönetimleri ve hatta iki kamu tüzel kişisi arasındaki denetim ilişkisini kapsayacak biçimde yorumlanması isabetli değildir.*”

⁷⁰ Fatma Ebru Gündüz, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet Yetkisi”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20 (33), 2015, s. 76; Onar, s. 622; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 60; Günday, s. 85; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 6. Bası, Turhan Kitabevi, 2018, s.173; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s. 146; Sancakdar/Us/Kasapoğlu Turhan/Önüt/Seyhan, s. 105.

⁷¹ Günday, s. 85. Aynı yönde Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, s. 209.

⁷² Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s. 146.

⁷³ Atay, s. 173.

⁷⁴ Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, T. 03.04.2013, E. 2011/142, K. 2013/52 sayılı Kararı, <<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/anayasa-mahkemesi/genel-kurul-e-2011-142-k-2013-52-t-3-4-2013>> Erişim Tarihi 6 Nisan 2023. Anayasa Mahkemesi’nin benzer yönde kararları için bakınız: Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, T. 14.02.2013, E. 2011/63, K. 2013/28 sayılı Kararı, <<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/anayasa-mahkemesi/genel-kurul-e-2011-63-k-2013-28-t-14-2-2013>> Erişim Tarihi 6 Nisan 2023: “*Spor federasyonlarının, 3289 sayılı Kanun hükümleri uyarınca belirlenen kuruluşları, mali yapıları, denetimleri ve kararlarına karşı üyeleri Genel Müdürün teklifi ve Gençlik ve Spor Bakanının onayı ile görevlendirilen*

Kamu tüzel kişiliğini haiz olmayan bağlı kuruluşlar merkezi yönetim teşkilatı içerisinde yer alırken; ilgili kuruluşlar ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğini haiz bağlı kuruluşlar yerinden yönetim teşkilatı içerisinde hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında yer almaktadır. İdari vesayet denetimine tabi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının bir kısmının bağlı kuruluş, diğer bir kısmının ise ilgili kuruluş olarak düzenlendiği görülmektedir; ancak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, hangi kritere göre bağlı kuruluş ya da ilgili kuruluş olarak adlandırıldığı anlaşılamamaktadır⁷⁵.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının üzerinde kullanılacak idari vesayet yetkisinin kapsamı değişiklik gösterebilir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları, ifa ettikleri hizmetlerin özellikleri gereği, diğer kamu kurumlarına

oranla daha özerk bir yapıya sahiptirler⁷⁶. Bunlara Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı (ÖSYM), Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırmalar Kurumu (TÜBİTAK) ve TÜBA örnekleri gösterilebilir⁷⁷. Örneklenen üç kurum da ilgili kuruluştur. Bu tür kamu kurumları üzerinde kullanılacak idari vesayet yetkisinin, diğer kamu kurumlarına oranla daha zayıf olması beklenir. İdari vesayet denetiminin yoğunluğu açısından oluşabilecek bu fark, bağlı ve ilgili kuruluşlar arasında değil; olsa olsa bazı ilgili kuruluşlar ile diğer bazı ilgili kuruluşlar ve kamu tüzel kişiliğini haiz bağlı kuruluşlar arasında bir ayırım yaratabilecektir.

F. Bakanlıklar ile İlişkili Kuruluşları Arasındaki İlişki

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi dönemde, ilişkili kuruluş kavramı düzenleyici ve denetleyici kurumları ifade etmek üzere kullanılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasındaki mevcut düzenlemelere bakıldığında ise ilişkili kuruluş kavramının düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sınırlı tutulmak istenmediği görülmektedir. Örneğin 4 sayılı CBK'de TÜİK ve TRT, ilişkili kuruluş olarak düzenlenmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, 5018 sayılı Kanun'da III sayılı Cetvel'de listelenmiştir ve ne TRT ne de TÜİK bu listede bulunmamaktadır. Zira Hem TÜİK hem de TRT, bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları olarak, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında yer almaktadır. 4 sayılı CBK'de TÜİK, "bilimsel ve teknik özerkliğe" sahip olarak düzenlenmiştir. Keza TRT'nin de "tarafsızlık" özelliği vurgulanmıştır. Bazı bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları "ilgili kuruluş" olarak düzenlenirken; TÜİK ve TRT'nin birer bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumu olarak "ilişkili kuruluş" kategorisinde düzenlenmesi, kanaatimizce ilgili ve ilişkili kuruluş kavramları arasındaki sınırları belirsizleştirmektedir. Doktrinde bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar ile ilgili olarak ortaya konulan bir görüş bu anlamda dikkat çekicidir: "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile idari teşkilatımızda yeniden yapılan düzenleme sonrasında artık 'bağlı kuruluş', 'ilgili kuruluş' ve 'ilişkili kuruluş' kavramları, önceki dönemde olduğu gibi 'belli' idareleri ifade etmemektedir. Bu çerçevede bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ya da ilişkili kuruluş olarak nitelendirdiğimiz idarelerin tamamı için tek bir kavram; 'bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş' kavramı kullanmak uygun olacaktır."⁷⁸

*Tahkim Kuruluna başvurulabilmesi gibi hususlar göz önünde bulundurulduğunda, bunların hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları oldukları sonucuna varılmaktadır... İdari vesayet yetkisi kanundan kaynaklandığına ve kanunla sınırlı olduğuna göre, vesayet makamlarının yetkileri kendilerine bu amaçla kanunla verilmiş yetkilerden ibarettir. İdari vesayet makamlarının vesayet yetkileri ilgili kişiler üzerinde olabileceği gibi spor federasyonlarında olduğu üzere yapılan işlemler üzerinde de olabilmektedir."*Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, T. 04.02.2010, E. 2008/28, K. 2010/30 sayılı Kararı, <<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/anayasa-mahkemesi/genel-kurul-e-2008-28-k-2010-30-t-4-2-2010>> Erişim Tarihi 6 Nisan 2023: "İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayırmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir." Anayasa Mahkemesi'nin aksi yöndeki bir kararı için bakınız: Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, T. 02.06.2011, E. 2008/88, K. 2011/85 sayılı Kararı, <<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/anayasa-mahkemesi/genel-kurul-e-2008-88-k-2011-85-t-2-6-2011>> Erişim Tarihi 6 Nisan 2023: "Dava dilekçesinde 'yerinden yönetim ilkesi', 'idari vesayet' ve 'özerklik' kavramlarının açıklanmasında Anayasanın 127. maddesine ilişkin Anayasa Mahkemesi içtihadına atıflar yapılmıştır. Oysa, Anayasa'nın 127. maddesi münhasıran 'mahalli idareler'le ilgilidir. TÜBİTAK ise bir mahalli idare birimi değil, bir hizmet yerinden yönetim kuruluşudur. Bu itibarla, organlarının göreve geliş biçimi, görev süreleri, görevlerinin niteliği, özerklik dereceleri vs. bakımından birbirinden farklı iki kategoriye oluşturan mahalli idareler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının aynı kapsamda değerlendirilmesi isabetli değildir."

⁷⁵ Ulusoy da, bu durumu şu şekilde ifade etmiştir: "Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar arasındaki bu ayırımın neye göre yapıldığı ve bu ayırımın ölçütü belli değildir. Zira bağlı ve ilgili kuruluşlardan bazılarının kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları, bazılarının ise sahip olmadıkları görüldüğünden, bunların ayırımında kamu tüzel kişiliğine sahip olma ölçütü de kullanılamamaktadır. Bu itibarla neden bazı kuruluşlara 'bağlı kuruluş', bazılarına 'ilgili kuruluş' ismi verildiğinin objektif ölçütü anlaşılamamaktadır." Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s. 183.

⁷⁶ Günay, s. 552.

⁷⁷ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, *Türk İdare Hukuku* (2022), s. 323.

⁷⁸ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, *Türk İdare Hukuku* (2022), s. 237.

İlişkili kuruluş ifadesi, bu kuruluşların ilişkili oldukları bakanlıklarla aralarındaki bağlantının daha gevşek olduğunu belirtmek amacıyla kullanılmaktadır⁷⁹. Mevzuatta ilişkili kuruluş olarak düzenlenen kuruluşların tamamı, kamu tüzel kişiliğini haizdir. İlişkili kuruluşlar devlet kamu tüzel kişiliğinden farklı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan, bu kuruluşlar üzerinde merkezi idare tarafından hiyerarşi yetkisi kullanılamaz⁸⁰. Merkezi idare, ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları dolayısıyla yerinden yönetim teşkilatı içerisinde yer alan ilişkili kuruluşlar üzerinde, idari vesayet denetimi yetkisini kullanabilir. Merkezi idare, idari vesayet yetkisini, yalnızca kanunda düzenlendiği hallerde ve kanunun belirlediği sınırlar dahilinde kullanabilir⁸¹. Bu çerçevede ilişkili kuruluşlar, kanunda düzenlenmiş olmak kaydıyla ve kanunun çizdiği sınırlar dahilinde, merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir.

Mevzuatta ilişkili kuruluş olduğu belirtilen kuruluşların büyük bir kısmı, düzenleyici ve denetleyici kurumlardır⁸². Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, mahalli idare veya hizmet bakımından yerinden yönetim kurumu olmayıp, yerinden yönetim teşkilatı içerisinde ayrı bir kategoriye oluştururlar⁸³. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinde merkezi idarenin denetimi hususunda doktrinde farklı görüşler mevcuttur. Örneğin Günday, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile ilişkili oldukları bakanlık arasındaki ilişkinin idari vesayet ilişkisi olduğu düşünülebilir olsa da, özel kanunlarında bu kurumların işlemleri üzerinde ilişkili olduğu bakanlığa idari vesayet yetkisi tanınmadığını ve hatta aksine bazı düzenleyici ve denetleyici kurumların özel kanunlarında görevlerini bağımsız olarak yerine getireceklerinin, hiçbir makam, merci veya kişinin bu kurumların nihai kararlarını etkilemeye yönelik

emir ve talimat veremeyeceğinin düzenleme altına alındığını ifade etmiştir⁸⁴. Duran, düzenleyici ve denetleyici kurumlarla ilgili olarak "... tüzel kişiliğe sahip, özellikle yakın tarihlerde oluşturulan Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo, Televizyon Üst Kurulu, Rekabeti Koruma ve Tüketicinin Korunması Kurulları oldukça bağımsız yetkilerle donatılmış BİO sayılabilir...Fakat bu durum uygulamada, işlemleri üzerinde ilgili Başbakanlık veya bakanlıkların etkili olmayacağı anlamına gelmez. Sadece bu kuruluşların, kural olarak, merkezi idarenin hiyerarşi ve vesayet denetimleri dışında kaldığı söylenebilir."⁸⁵. Atay'a göre, idarenin bütünlüğü gereği faaliyet sahalarına uygun olarak bir bakanlıkla ilişkilendirilen düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinde ilişkili bakanlığın hiyerarşi ve vesayet yetkisi yoktur⁸⁶. Ulusoy'a göre, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği, idare içerisinde yer alan hiçbir kurumun, idari denetim dışında bırakılması mümkün değildir⁸⁷. Yazara göre düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile merkezi idare arasında zayıf bir idari vesayet ilişkisi bulunmaktaysa da; düzenleyici ve denetleyici kurumların kurul üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi, mali denetimlerinin Sayıştay tarafından yapılması, ilgili veya ilişkili bakanlıklarca kurul başkan ve üyeleri hakkında ceza soruşturmasına izin verilmesi gibi yetkilerin varlığı anayasal temelde idari bütünlüğü minimum da olsa sağlamaktadır⁸⁸. Gözler ve Kaplan, düzenleyici ve denetleyici kurumların merkezi idarenin vesayet denetimine tabi olmadığı yönündeki görüşleri isabetsiz bulmakta; bu kurumların devlet tarafından kamusal kaynaklar kullanılarak ve esasen merkezi idarenin faaliyet sahasında bulunan bir faaliyeti yerine getirmeleri amacıyla kurulduğunu ve düzenleyici

⁷⁹ Gözübüyük/Tan, s. 184.

⁸⁰ Günday, s. 400.

⁸¹ Akylmaz/Sezginer/Kaya, *Türk İdare Hukuku (2022)*, s. 202.

⁸² TRT ve TÜİK, 4 sayılı CBK'de ilişkili kuruluş olarak düzenlenmiştir. Bununla birlikte her iki kurum da, düzenleyici ve denetleyici kurum değildir.

⁸³ Günday, s. 575. *Aynı yönde*: Ali D. Ulusoy, "Bağımsız İdari Kurumlar", *Danıştay Dergisi*, 29 (100), 1999, s. 13; Dilhun Ayaydın, "Kamu Hizmeti ve Regülasyon Kavramları Özelinde Ülkemizde Bağımsız İdari Otoriteler", Metin Günday/M. Artuk Ardıçoğlu/Metin Kayaçağlayan/K. Burak Öztürk/M. Ayhan Tekinsoy/H. Gökçe Zabunoğlu (Ed.), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Zabunoğlu Armağanı*, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2011, s.75; Gökhan Erdoğan, "Bağımsız İdari Otoriteler", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 7 (24), 2016, s. 584. *Farklı yönde*: Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, s. 582: Yazar düzenleyici ve denetleyici kurumları, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak değerlendirmektedir.

⁸⁴ Günday, s. 400. Bir düzenleyici ve denetleyici kurum olan BDDK'yi düzenleyen 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 82. maddesinin 2. fıkrasında şöyle bir düzenleme bulunmaktadır: "Kurum, bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurumun kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez." Diğer düzenleyici kurumların ilgili kanunlarında da benzer düzenlemeler mevcuttur. Örneğin 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun 21. maddesinin 1. fıkrasına göre: "Kurul, bu Kanunla ve diğer mevzuatla verilen görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Kurula emir ve talimat veremez, tavsiye veya telkinde bulunamaz."

⁸⁵ Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, 30(1), 1997, s. 6.

⁸⁶ Ender Ethem Atay, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10 (1-2), 2006, s. 282.

⁸⁷ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s. 251.

⁸⁸ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s. 251.

ve denetleyici kurumların bağımsız kurumlar olsalar da üyelerinin merkezi idare tarafından atandığını belirtmektedirler⁸⁹. Benzer şekilde Kalabalık da, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlık ve özerklik özelliklerinin, bu kurumların idari vesayet denetimine tabi olmalarına engel olmadığını ifade etmektedir⁹⁰. Yıldırım ve Çınarlı'ya göre, düzenleyici ve denetleyici kurumlar idari vesayet denetimine tabidir; zira bu kurumların organlarında görev alan kamu görevlileri merkezi idare tarafından atanmaktadır⁹¹. Çırakoğlu da, düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında idari vesayet denetimini içerisinde bulunduran denetim biçimlerinin var olduğunu; ancak bu denetim biçimlerinin söz konusu kuruluşlara tanınan güvenceler ile uyum içerisinde olmadığını belirtmektedir⁹².

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinde merkezi idarenin denetimi hususu yargı içtihatlarına da konu olmuştur. Danıştay 5. Dairesi bir kararında, idari vesayet denetimini düzenleyici ve denetleyici kurumlar açısından şu şekilde değerlendirmiştir: “Ülkemizde son yıllarda merkezi idare yapılanmasının dışında üst kurullar kurulmaya başlanmıştır. Öncelikle bu kuruluşlar özerk olup Devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı birer kamu tüzel kişisi olarak kurulmuşlardır. Ayrıca, bağımsız kuruluş olduklarından tesis ettikleri idari işlemler merkezi idare makamlarının hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi tutulmamıştır. Üst kurulların bağımsız yapılarına uygun olarak kuruluş yasalarında bunların Başbakanlık yada diğer bakanlıklarla ‘ilişkilendirildikleri’ görülmektedir. Yasa koyucu tarafından yapılan bu nitelendirme idari vesayeti içinde barındırmaması nedeniyle üst kurulların özerk ve bağımsız yapılarına da uygun düşmektedir.”⁹³. Danıştay İdari Dava

⁸⁹ Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 17. Baskı, Ekin Kitabevi, 2015, s. 248-249.

⁹⁰ Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, 2019, s. 400.

⁹¹ Ramazan Yıldırım/Serkan Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 1. Baskı, Astana Yayınları, 2018, s. 172.

⁹² Melikşah Çırakoğlu, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, (2), 2016, s. 115-116: Yazara göre, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların kuruluş kanunlarında yer verilen denetlenme şekilleri incelendiğinde; bunlardan bazılarının söz konusu güvencelere uyum gösterdiği söylenebilir de bazılarının aynı nitelikte olmadığı görülmekte; hatta idari vesayet denetimini bünyesinde barındıran denetim şekillerinin varlığı dikkat çekmektedir. İdari vesayet denetiminin organlar; işlemler; bütçeler ya da personel üzerindeki kullanılış biçimlerine benzeyen bu usullerin; yapılacak çeşitli değişikliklerle, Düzenleyici ve Denetleyici Kurullara tanınan güvencelerle daha uyumlu hale getirilebilmesi mümkündür.”

⁹³ Danıştay 5. D., T. 07.11.2008, E. 2006/532, K. 2008/5466 sayılı Kararı, <5. D., E. 2006/532

Daireleri Kurulu (İDDK) tarafından verilen bir kararda ise, ilişkili kuruluş ve idari vesayet ilişkisiyle ilgili olarak şöyle bir açıklama yapılmıştır: “...Bankanın ancak Başbakanlık ile ‘ilişkili’ bir kuruluş olduğu söylenebilir ki, yasakoyucu tarafından yapılan bu nitelendirme, idari vesayeti içinde barındırmaması nedeniyle Bankanın bağımsız ve özerk yapısına daha uygun düşmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının, doktrinde ‘bağımsız idari otorite’ olarak nitelendirilen kuruluşlara benzer şekilde görev ve yetki alanı ile ilgili olarak merkezi idareden bağımsız kabul edilmesi ve bu açıdan ‘ilişkili kuruluş’ şeklinde değerlendirilmesi, Anayasada yerini bulan idarenin bütünlüğü ilkesini zedeleyici bir özellik arz etmemektedir.”⁹⁴ Danıştay’ın düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinde idari vesayet denetimini uygun bulmadığı yukarıda alıntılanan kararlarının aksine, Anayasa Mahkemesi bir düzenleyici ve denetleyici kurum olan Kamu İhale Kurumu ile ilgili olarak vermiş olduğu bir kararında şöyle bir belirlemede bulunmuştur: “Kamu İhale Kurumunun statüsünün ve özerkliğinin düzenlenmesi hususunda Anayasa’da kanun koyucuyu sınırlayan bir kural bulunmamaktadır. Bu itibarla, Kamu İhale Kurumunun özerkliğinin hangi unsurları içereceği, Kamu İhale Kurulu üyelerinin ve Başkanının hangi yöntemle göreve getirileceği ve bu süreçlerde vesayet makamına hangi yetkilerin tanınacağı hususlarında

K. 2008/5466 T. 7.11.2008 - Danıştay Kararı | LEXPERA (hacibayram.edu.tr)> Erişim Tarihi: 9 Nisan 2023. Bu kararın devamında, merkezi idarenin düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerindeki denetimi hususunda şu noktalara değinilmiştir: “Üst kurulların ‘ilişkili kuruluş’ olarak nitelendirilmeleri, Anayasada yerini bulan idarenin bütünlüğü ilkesini zedelememelidir. Diğer taraftan idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirmek adına merkezi idarenin sahip olduğu ve kullandığı yetkiler de, üst kurulların özerk ve bağımsız yapılarına ters düşmemelidir. Bu noktada belirtmek gerekir ki merkezi idarenin üst kurulların kural olarak karar organları (organik) ile işlemleri üzerinde (işlevsel) denetim yetkisi bulunmamalıdır. Diğer bir anlatımla, üst kurulların ‘regülasyona’ ilişkin kararlarının merkezi idarenin müdahale alanının dışında kalması bu kurulların özerklik ve bağımsızlıklarının doğal bir sonucudur. Bunun dışındaki konularda ise merkezi idarenin yapacak olduğu denetimin her somut olayda yargı organınca ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir.”

⁹⁴ Danıştay İDDK, T. 15.06.2006, E. 2005/1846, K. 2006/746 sayılı Kararı, < İDDK., E. 2005/1846 K. 2006/746 T. 15.6.2006 - Danıştay Kararı | LEXPERA (hacibayram.edu.tr)> Erişim Tarihi 9 Nisan 2023. Danıştay İDDK tarafından, bir düzenleyici ve denetleyici kurum olan Rekabet Kurumu hakkında verilen bir kararda ise aksi yönde bir karşı oy belirtilmiştir. Söz konusu karşı oyun ilgili kısmı şu şekildedir: “Bu hükümlerle ne yerel ne de yerinden yönetim kuruluşlarının hiçbirisi anayasal idari sistemin ve idarenin bütünlüğü ilkesinin dışında tutulmamış, adı geçen tüm yönetimler üzerinde nitelikleri yönünden farklılıklar gösterse de merkezi idareye vesayet, gözetim ve denetim yetkisi tanınmıştır. Nitekim Rekabet Kurumu da 4054 sayılı Kanunla Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkilendirildiği gibi.” Danıştay İDDK T. 16.06.2005, E. 2003/695, K. 2005/2176 sayılı Kararı Karşı Oy, <İDDK., E. 2003/695 K. 2005/2176 T. 16.6.2005 - Danıştay Kararı | LEXPERA (hacibayram.edu.tr)> Erişim Tarihi 9 Nisan 2023.

kanun koyucunun takdir yetkisinin bulunduğu kabulü gerekir.”⁹⁵

Birer yerinden yönetim kuruluşu olan düzenleyici ve denetleyici kurumlar kanaatimizce, kanun ile düzenlenmek kaydıyla ve kanunun belirlediği sınırlar dahilinde merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabi olabilir; ancak hem kanun ile idari vesayet denetiminin düzenlenmesinde, hem de bu yetkinin kullanılmasında düzenleyici ve denetleyici kurumların özellikleri dikkate alınmalıdır.

Bakanlıklar ile bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları arasındaki ilişki konusunda, 3046 sayılı Kanun’un 19/A maddesinde önemli bir düzenleme bulunmaktadır. Bu maddeye göre: *“Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.”* Bu hükümde bakana verilen “her türlü faaliyet ve işlemi denetleme yetkisi” çok geniş bir yetkidir. Bu yetkinin kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan bağlı kuruluşlar ve kamu tüzel kişiliğine sahip bağlı kuruluşlar ile ilgili kuruluşlar ve ilişkili kuruluşlar açısından ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan bağlı kuruluşlar ile bağlı olduğu bakanlık arasında hiyerarşi ilişkisi bulunduğundan, 3046 sayılı Kanun’un 19/A maddesinde bakana verilen bu geniş denetim yetkisi, bu kuruluşlar bakımından herhangi bir sorun teşkil etmemektedir. Bununla birlikte ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları sebebiyle, kamu tüzel kişiliğine sahip bağlı kuruluşlar ile ilgili kuruluşlar ve ilişkili kuruluşlar üzerinde, ilgilendirildikleri bakanlık hiyerarşik denetim yetkisi kullanamamaktadır. Kamu tüzel kişiliğine sahip bağlı kuruluşlar ile ilgili kuruluşlar ve ilişkili kuruluşlar üzerinde ilgilendirildikleri bakanlık idari vesayet yetkisi kullanabilmektedir. Bu durumda 3046 sayılı Kanun’un 19/A maddesinde bakana tanınan denetim yetkisinin, kamu tüzel kişiliğine sahip bağlı kuruluşlar ile ilgili kuruluşlar ve ilişkili kuruluşlar açısından “idari vesayet denetimi yetkisi” şeklinde anlaşılması gerekmektedir. İdari vesayet yetkisi, ancak kanunda düzenlenmesi durumunda, kanunun belirlediği sınırlar dahilinde kullanılabilen bir yetkidir⁹⁶. Ancak 3046 sayılı Kanun’un 19/A maddesinde “her türlü faaliyet ve işlemleri denetleme yetkisi” şeklinde ifade edilen bu yetkinin ne şekilde ve hangi sınırlar dahilinde kullanılacağı belirtilmemiştir. 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesinde bakana verilen bu denetim yetkisi, 1 sayılı CBK’nin 503. maddesinde de hüküm altına alınmıştır.

⁹⁵ Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, T. 17.01.2013, E. 2011/143, K. 2013/18 sayılı Kararı, <GK, E. 2011/143 K. 2013/18 T. 17.1.2013 - Anayasa Mahkemesi Kararı | LEXPERA (hacibayram.edu.tr)> Erişim Tarihi 9 Nisan 2023.

⁹⁶ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, *Türk İdare Hukuku* (2022), s. 202.

1 sayılı CBK’nin 503. maddesinin 1. fıkrasına göre: *“Bakan, ... bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.”* Bakana verilen “her türlü faaliyet ve işlemlerini denetleme” yetkisi, doktrinde Akyılmaz, Sezginer ve Kaya tarafından şu şekilde eleştirilmiştir: *“Bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarla ilgili olarak bakana verilen ‘her türlü faaliyet ve işlemlerini denetleme’ yetkisi, ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar bakımından idari vesayet denetimi sınırlarını aşarak hiyerarşik denetimi çağrıştırmaması nedeniyle, bu kurum ve kuruluşların idari özerkliklerini zedelemektedir.”⁹⁷*

3046 sayılı Kanun’un 19/A maddesindeki bu hükmü düzenleyici ve denetleyici kurumlar açısından ele alan Sancakdar, Us, Kasapoğlu Turhan, Önüt ve Seyhan, söz konusu hükümde bakana verilen denetim yetkisinin sınırlarının belirlenmediğini, idari vesayet yetkisinin gereği olarak bu yetkinin konu ve kapsamı ile ne şekilde kullanılacağını kanunda açıkça düzenlenmesinin gerektiğini, aksi durumda bu yetkinin hiyerarşi yetkisine benzeyen bir yetkiyi ortaya çıkaracağını ve bu durumun düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlık özelliğine zarar vereceğini belirtmişlerdir⁹⁸. Yazarlara göre söz konusu hükümde belirlenen denetim yetkisinin sınırlarının, düzenleyici ve denetleyici kurumların ilgili mevzuatında ayrıntılı bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir⁹⁹. 3046 sayılı Kanun’un 19/A maddesinde bakana verilen bu denetim yetkisi, doktrinde başka yazarlar tarafından da eleştirilmiştir. Gözler ve Kaplan’a göre, 3046 sayılı Kanun’un 19/A maddesindeki “her türlü faaliyet ve işlemleri denetleme” yetkisi hiyerarşi yetkisini andırması bakımından hatalıdır; çünkü bakanlıklar ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında hiyerarşi ilişkisi mevcut değildir¹⁰⁰. Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlık özelliği¹⁰¹ bu kuruluşlar açısından kanun ile düzenlenen idari vesayet yetkisinin sınırlarının ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Diğer taraftan idari vesayet denetiminin sınırlarının kanun ile çizilmesi, zaten idari vesayet yetkisinin kullanılabilmesi için bir zorunluluktur. Dolayısıyla merkezi idarenin idari vesayet denetiminin muhatabı olabilecek; kamu tüzel kişiliğine sahip bağlı kuruluşlar, ilgili kuruluşlar ve ilişkili kuruluşlar açısından, 3046 sayılı Kanun’un 19/A maddesinde ve 1 sayılı CBK’nin 503. maddesinin 1. fıkrasında düzenlenen denetim yetkisinin sınırlarının açık ve

⁹⁷ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, *Türk İdare Hukuku* (2022), s. 239.

⁹⁸ Sancakdar/Us/Kasapoğlu Turhan/Önüt/Seyhan, s. 134.

⁹⁹ Sancakdar/Us/Kasapoğlu Turhan/Önüt/Seyhan, s. 134.

¹⁰⁰ Gözler/Kaplan, s. 249.

¹⁰¹ Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, s. 587.

ayrıntılı bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte, idari teşkilatta önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Merkezi yönetim teşkilatındaki değişiklikler, bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarını da etkilemiştir.

Bağlı kuruluş ve ilgili kuruluş kavramları, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi dönemde 3046 sayılı Kanun'da tanımlanmıştır. Ancak günümüzde bu tanımların yer aldığı maddeler yürürlükte değildir. İlişkili kuruluş kavramı ise ne önceki dönemde ne de günümüzde mevzuata dayalı bir tanıma sahip değildir.

4 sayılı CBK doğrudan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile ilgili bir düzenleme olması ve bu kuruluşların pek çoğu hakkında kapsamlı düzenlemeler getirmesi bakımından büyük önem arz etmektedir. Bununla birlikte 4 sayılı CBK dışında, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile ilgili düzenlemeler getiren başka CBK'ler ve kanunlar söz konusudur. Mevcut mevzuata bakıldığında, bağlı kuruluşların bir kısmının; ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluşların ise tamamının kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu görülmektedir.

Kamu tüzel kişiliğini haiz olmayan bağlı kuruluşlar, devlet kamu tüzel kişiliği içerisinde olup merkezi idarenin hiyerarşisine tabidir. Kamu tüzel kişiliğini haiz bağlı kuruluşlar ile ilgili kuruluşlar, hizmet yönünden yerinden yönetim teşkilatı içerisinde yer alıp merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir. Kamu tüzel kişiliğini haiz olmaları dolayısıyla hizmet yönünden yerinden yönetim kapsamında değerlendirilen söz konusu kuruluşların bir kısmı mevzuata göre bağlı kuruluşken; diğer bir kısmı ilgili kuruluştur. Bu bakımdan kamu tüzel kişiliğini haiz söz konusu kuruluşların hangi kritere göre bağlı kuruluş ya da ilgili kuruluş olarak düzenlendiği tespit edilememektedir. Merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabi olmak bakımından, kamu tüzel kişiliğini haiz bağlı kuruluşlar ile ilgili kuruluşlar arasında bir fark bulunmamaktadır. Diğer tarafta ise kamu tüzel kişiliği tanınmamış bazı bağlı kuruluşlar mevcuttur ve bunlar merkezi idarenin hiyerarşik denetimine tabidir. Bu sebeple bağlı kuruluşlar arasında bir birlik bulunmadığı gibi; kamu tüzel kişiliğini haiz bağlı kuruluşlar ile ilgili kuruluşlar arasında bir ayrım yapılamamaktadır.

İlişkili kuruluşların büyük bir kısmı, eski sistemde olduğu gibi düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşmaktadır. Bununla birlikte düzenleyici ve denetleyici kurum olmayan TRT ve TÜİK'in 4 sayılı CBK'de ilişkili kuruluş

olarak düzenlenmesi, yeni sistemde ilişkili kuruluşların düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sınırlı tutulmak istenmediğini göstermektedir. TRT ve TÜİK, birer kamu kurumu olarak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşudur. Mevcut mevzuatta, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının bir kısmı bağlı kuruluş, diğer bir kısmı ilgili kuruluş olarak düzenlenmekteyken; TRT ve TÜİK'in ilişkili kuruluş olarak belirlenmesi, bağlı ilgili ve ilişkili kuruluşlar arasındaki sınırları belirsizleştirmektedir.

Mevcut durumda bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları birbirinden net bir şekilde ayırt etmek mümkün görünmemektedir. Bu kuruluşlar ile ilgili olarak yapılacak değerlendirmelerde, 1 sayılı CBK'nin 524. maddesindeki, *"Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar kendi kanunları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabidir"* hükmü yol göstermektedir. Buna göre bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile ilgili olarak yorum yapılırken, söz konusu kuruluşların tabi oldukları Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kendi kanunları incelenmelidir.

Bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluş olmak üzere üç ayrı kavram kullanılabilmesi için söz konusu kavramların özelliklerinin birbirinden net bir şekilde ayırt edilebilmesi gerekmektedir. Bu ayrımın net bir şekilde yapılamadığı mevcut durumda, idari teşkilat içerisinde aynı niteliklere sahip olmalarına rağmen farklı adlar altında ifade edilen kuruluşların varlığı, bir kavram karmaşasına yol açabilecektir. Bu kavram karmaşası, merkezi idarenin bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar üzerinde yapacağı denetimin sınırlarının belirlenmesi açısından da zorluklar yaratabilecektir. Kanaatimizce; bağlı kuruluşların kamu tüzel kişiliğini haiz olmayan kuruluşlarla sınırlı tutularak, kamu tüzel kişiliğini haiz olup hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alan kuruluşların ilgili kuruluş olarak belirlenmesi ve düzenleyici ve denetleyici kurumların ilişkili kuruluş olarak düzenlenmesi, söz konusu üç kavramın birbirinden net bir şekilde ayrılmasını sağlamak açısından uygun olacaktır. Şayet böyle bir düzenleme yapılırsa; bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluş kavramlarının hem idari teşkilattaki yerleri hem de tabi olacakları denetim açısından birbirilerinden ayrılmaları mümkün olacaktır. Böyle bir senaryoda ayrıca, 3046 sayılı Kanun'un 19/A maddesinde yer alan *"Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir"* hükmü yerine; merkezi idarenin denetim yetkisinin, idari vesayet denetimine tabi kuruluşlar bakımından ilgili mevzuatlarında belirlenmesi yoluna gidilmesi de, idari vesayete tabi olacak kuruluşlar açısından merkezi idarenin denetimin kapsamının ve sınırlarının ayrıntılı bir şekilde belirlenmesi açısından uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz B/Sezginer M/Kaya C, *Türk İdare Hukuku*, 15. Baskı, Savaş Yayınevi, 2022.
- Akyılmaz B/Sezginer, M/Kaya C, *Türk İdare Hukuku*, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2017.
- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, T. 02.06.2011, E. 2008/88, K. 2011/85 sayılı Kararı, <<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/anayasa-mahkemesi/genel-kurul-e-2008-88-k-2011-85-t-2-6-2011>> Erişim Tarihi 6 Nisan 2023.
- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, T. 03.04.2013, E. 2011/142, K. 2013/52 sayılı Kararı, <<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/anayasa-mahkemesi/genel-kurul-e-2011-142-k-2013-52-t-3-4-2013>> Erişim Tarihi 6 Nisan 2023.
- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, T. 04.02.2010, E. 2008/28, K. 2010/30 sayılı Kararı, <<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/anayasa-mahkemesi/genel-kurul-e-2008-28-k-2010-30-t-4-2-2010>> Erişim Tarihi 6 Nisan 2023.
- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, T. 14.02.2013, E. 2011/63, K. 2013/28 sayılı Kararı, <<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/anayasa-mahkemesi/genel-kurul-e-2011-63-k-2013-28-t-14-2-2013>> Erişim Tarihi 6 Nisan 2023.
- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, T. 17.01.2013, E. 2011/143, K. 2013/18 sayılı Kararı, GK, <E. 2011/143 K. 2013/18 T. 17.1.2013 - Anayasa Mahkemesi Kararı | LEXPERA (hacibayram.edu.tr)> Erişim Tarihi 9 Nisan 2023.
- Arslan S/Akyılmaz B/Sezginer M/Kaya C, *İdare Hukuku Mevzuatı*, 12. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2016.
- Aslan O. E/Çakıroğlu A/Zengin O/Yıkarbaba S/Durna D, *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi*, 2. Baskı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2015.
- Atay E. E, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10 (1-2), 2006, s. 259-293.

- Atay E. E, *İdare Hukuku*, 6. Bası, Turhan Kitabevi, 2018.
- Ayaydın D, “Kamu Hizmeti ve Regülasyon Kavramları Özelinde Ülkemizde Bağımsız İdari Otoriteler”, Metin Günday/M. Artuk Ardıçoğlu/Metin Kayaçağlayan/K. Burak Öztürk/M. Ayhan Tekinsoy/H. Gökçe Zabunoğlu (Ed.), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Zabunoğlu Armağanı*, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2011, s. 61-83.
- Bayındır M. S, *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007.
- Çirakoğlu M, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, (2), 2016, s. 89-119.
- Danıştay 5. D., T. 07.11.2008, E. 2006/532, K. 2008/5466 sayılı Kararı, <5. D., E. 2006/532 K. 2008/5466 T. 7.11.2008 - Danıştay Kararı | LEXPERA (hacibayram.edu.tr)> Erişim Tarihi 9 Nisan 2023.
- Danıştay İDDK T. 16.06.2005, E. 2003/695, K. 2005/2176 sayılı Kararı Karşı Oy, <İDDK., E. 2003/695 K. 2005/2176 T. 16.6.2005 - Danıştay Kararı | LEXPERA (hacibayram.edu.tr)> Erişim Tarihi 9 Nisan 2023.
- Danıştay İDDK, T. 15.06.2006, E. 2005/1846, K. 2006/746 sayılı Kararı, <İDDK., E. 2005/1846 K. 2006/746 T. 15.6.2006 - Danıştay Kararı | LEXPERA (hacibayram.edu.tr)> Erişim Tarihi 9 Nisan 2023.
- Derdiman R. C, *İdare Hukuku*, 3. Baskı, Alfa Aktüel Yayınevi, 2010.
- Duran L, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 30(1), 1997, s. 3-10.
- Duran L, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, 1982.
- Erdoğan G, “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 7 (24), 2016, s. 565-598.
- Giritli İ/Bilgen P/Akgüner T/Berk K, *İdare Hukuku*, 6. Baskı, Der Yayınları, 2013.
- Gözler K, *İdare Hukuku Cilt I*, 2. Baskı, Ekin Kitabevi, 2009.
- Gözler K, *Mahalli İdareler Hukuku*, 1. Baskı, Ekin Kitabevi, 2018.
- Gözler, K/Kaplan, G, *İdare Hukuku Dersleri*, 17. Baskı, Ekin Kitabevi, 2015.

- Gözübüyük A. Ş/Tan T, *İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar*, 10. Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, 2014.
- Günday M, *İdare Hukuku*, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, 2017.
- Gündüz F. E, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet Yetkisi”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20 (33), 2015, s. 63-89.
- Kalabalık H, *İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, 2019.
- Onar S. S, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt II*, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Sancakdar O/Us E/Kasapoğlu Turhan M/Önüt L/Seyhan S, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Tan T, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Turhan Kitabevi, 2015.
- Tanör B, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 14. Bası, Beta Yayıncılık, 2014.
- Ulusoy A. D, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, 29 (100), 1999, s. 3-17.
- Ulusoy A. D, *Yeni Türk İdare Hukuku*, Yetkin Yayınları, 2019.
- Yıldırım R/Çınarlı S, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 1. Baskı, Astana Yayınları, 2018.
- Yıldırım T/Yasin M/Kaman N/Özdemir E/Üstün G/Okay Tekinsoy Ö, *İdare Hukuku*, 5. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, 2013.
- Zengin O, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, *Emek Araştırma Dergisi*, 10 (15), 2019, s. 1-24.