CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİNİN İDARİ TEŞKİLATTAKİ YERİ

Doç. Dr. Gül ÜSTÜN*

GİRİŞ

10.07.2018 tarih, 30474 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilk kısmında Cumhurbaşkanlığı Makamına, Özel Kalemine, ikinci kısmında; İdari İşler Başkanlığı ve genel müdürlük şeklinde örgütlenen birimlerine yer verilmiştir. Bu sırayı takiben Kararnamede; Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına yer verilmiştir [1]. Kurullar bölümünden sonra Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar sayılmış akabinde Altıncı Kısımda Bakanlıklar tek tek düzenlenmiştir. Kararnamenin 7. Kısmında ise Cumhurbaşkanlığı Ofisleri düzenlenmiştir. Ofislerin ise ayrı tüzel kişilikleri olmakla birlikte, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatını konu alan Kararnamede düzenlenmesi ise tartışılan bir konu olmuştur [2]. Anılan nedenle, Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Türk İdari teşkilatı içerisindeki yerini irdelemek üzere bu çalışma kaleme alınmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri gibi yine danışma, görüş bildirme görevini üstelenen Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına yer verilmiş, akabinde Cumhurbaşkanlığı Ofislerine ilişkin Kararname hükümleri irdelenerek, teşkilattaki yeri konumlandırılmaya çalışılmıştır. Sonuç olarak mevcut hükümlerin hukuki yorumu yapılarak, olabilecek çelişkilerin giderilmesine yönelik çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

---

* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

1 Kararnamenin 20. maddesinde Politika Kurulları sayılmıştır:*(*
1) Cumhurbaşkanlığı bünyesinde aşağıda yer alan kurullar kurulmuştur.
a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu.
b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu.
c) Ekonomi Politikaları Kurulu.
ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu.
d) Hukuk Politikaları Kurulu.
e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu.
f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu.
g) Sosyal Politikalar Kurulu.
ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

2 GÖZLER Kemal, Türkiye' nin Yönetim Yapısı, Bursa, 2018.

I. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının görev ve yetkileri Kararnamenin 22. maddesine konu edilmiştir:

a) Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek,

b) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak,

c) Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,

ç) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek,

d) Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak,

e) Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak.

f) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.

g) Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak…

ğ) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak".

Kararnamenin 32. maddesinde de, bu düzenlemelere paralel şekilde koordinasyon toplantıları düzenmiş; ilgili bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ile ilgili politika kurulunun başkanvekilinin katılımıyla müşterek alanlardaki görev ve faaliyetlere ilişkin koordinasyonu sağlamak üzere toplantılar yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu toplantıdaki esasların Cumhurbaşkanına sunulacağı da aynı maddede hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu düzenlemeler Kurulların Cumhurbaşkanına bağlı olduğunu, birer danışma birimi olduklarını göstermektedir. Ayrıca Kararnamenin 33. Maddesinin ilk fıkrasındaki düzenlemede Kurulların Türk İdari Teşkilatındaki yerini açıkça ortaya koymaktadır:

"Kurullar, alanlarında doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışır ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirir".

Yine Kararnamenin 34. maddesinde yer alan personelinin ödemesinin Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanacağı, görevlendirme yazılarının İdari İşler Başkanlığınca gönderileceği, sekretarya işlerinin yine bu Başkanlık tarafından yürütüleceği, Kurulların ayrı bir tüzel kişiliği olmadığını da tevsik etmektedir [3].

II. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Hukuki Niteliği

Politika Kurulları gibi danışma, görüş bildirme işlevini yerine getiren ama bu Kurullardan farklı olarak tüzel kişiliğe sahip olan Cumhurbaşkanlığı Ofislerin kuruluşu 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamenin Yedinci Kısmında düzenlenen 525. maddede hüküm altına alınmıştır:

"Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bu kısmında; verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur".

Her bir ofisin görevleri 527. maddede sayılmış olup, bu maddenin sonunda Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapacakları da zikredilmiştir. Ofislerin birer başkanı mevcut olup, başkanlar Ofisin en üst amiridir, Ofisin yönetiminden ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak yönetirler. Ayrıca Başkanlar, faaliyet alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyonu sağlamak mükellefiyetindedirler (madde 528).

Keza söz konusu hükümleri ihtiva eden Kararnamenin 528. maddesinin yedinci fıkrasında da, Ofislerin, görev alanına giren hususlarda tüm kurum ve kuruluşlarını koordine etmek ve işbirliğini sağlamak, bunun için gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapmakla görevli ve yetkili oldukları ifade edilmiştir.

Aynı maddenin sekizinci ve dokuzuncu fıkralarında aşağıdaki ifadelere yer verilmek suretiyle Ofislerin idari ve mali özerklikleri vurgulanmıştır:

"(8) Ofis Başkanlıkları, görevleri ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda araştırma, etüt ve proje ile uluslararası ikili ve çok taraflı temas ve toplantılar düzenleme (idari özerklik) *ve bunlarla ilgili her türlü mal ve hizmetlerin sağlanması gibi işleri yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere sözleşme veya pazarlık suretiyle yaptırabilir ve bu konularla ilgili mal ve hizmet satın alabilir* (mali özerklik*).*

3 Hatta Kararnamenin 32. maddesinin ikinci fıkrasında, koordinasyon toplantılarına Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği politika kurulu başkanvekili ya da bakan başkanlık edeceği hükme bağlanmış olması da bu ilişkiyi göstermektedir.

(9) Bu kapsamdaki faaliyetler ile Başkanlığa teklif edilen projelerin değerlendirilmesi ve desteklenen projelerin izlenmesine ilişkin hizmet alımlarında görev alan kamu görevlileri ve hizmetinden yararlanılacak diğer kişiler için ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılacak harcamalar Başkanlık bütçesinden karşılanır. Başkanlıkça desteklenen araştırma-geliştirme projelerinde proje süresi ile sınırlı olmak kaydıyla proje kapsamında görev yapan öğretim elemanlarına onaylanan projede belirlenen tutarlar üzerinden ödeme yapılabilir. Projede görev yapan ve kamu görevlisi olmayan diğer personele onaylanan projede belirlenen tutarlar üzerinden hizmet bedeli ödenebilir (mali özerklik)*"* .

Kararnamenin 529. maddesinin ilk fıkrasında ise, Ofislerin özel bütçeli olmasını teyit eden hüküm bulunmaktadır:

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

Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin bütçe ve denetimi ise 530. maddeye konu edilmiş ve yine özel bütçeli olmasına paralel düzenlemelere yer verilmiştir:

"(1) Ofisin bütçesi aşağıdaki kaynaklardan oluşur:

a) Genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenek

b) Ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler,

c) Gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlar.

(2) Ofislerin bütçelerinin gelir, gider ve muhasebesine ve denetimine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir" .

Kararnamenin 531. maddesinde yer alan bilgi ve belge isteme yetkisi [4], 534. maddesinde yer alan Ofis başkanlığının yetki ve sorumluluk alanına giren

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

konularda düzenleme yapabilmesi [5] Ofislere idari özerklik tanındığını teyit etmektedir.

Kararnamenin 533. maddesi ise, Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin teşkilattaki yerini ortaya koymak açısından ele alınmalıdır.

> *"Ofiste görev yapan her kademedeki yöneticiler yapmakla yükümlü bulundukları hizmet veya görevleri, Cumhurbaşkanı tarafından verilecek emir ve direktifler ile sıralı yöneticiler tarafından verilecek emir ve talimatları yönünde mevzuata uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumludur".*

Bu düzenleme gereği, ayrı tüzelkişiliğine sahip, idari ve mali özerkliği olan Ofislerin Cumhurbaşkanından emir ve talimat alabilmesi gündeme gelmektedir. Oysa ki bu durum, ayrı tüzel kişiliğe sahip olması nedeniyle Cumhurbaşkanı ile arasındaki ilişkinin idari vesayet olması gerekliliğine aykırı düşmekte; emir ve talimat ilişkisi nedeniyle hiyerarşiye akla getirmektedir.

III. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Cumhurbaşkanı İle Olan İlişkisinin Hukuki Niteliği

Cumhurbaşkanlığı Ofislerine ilişkin düzenlemeler irdelendiğinde, Ofislerin birer araştırma, veri toplama, proje komisyonları niteliğinde olduğu birer danışma, görüş kurumu olduğu görülmektedir. Bu görevi yerine getiren birimlerin/kurumların ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmasına kanımızca gerek bulunmamakta, dolaysıyla Cumhurbaşkanıyla olan ilişkisinin hiyerarşi olarak nitelendirilmesine herhangi hukuki bir engel bulunmamaktadır. Keza ayrı tüzel kişiliği zikredilmesine rağmen Ofisler Cumhurbaşkanlığı Teşkilatını konu alan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir.

Ancak, Kararnamede tanınan idari ve mali özerklik, ayrı tüzel kişiliğine sahip olma mevzuatta yer aldığından bu durumda idari vesayet ilişkisinin kabulü gerekmektedir.

Diğer bir yandan, birer araştırma, veri toplama, proje yürütme sorumlusu olan ofislerin faaliyetlerinde, merkezden yönetimin sakıncalı yönleri arasında sayılan bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önlenmesinin amaçlandığı bu nedenle ilişkinin idari vesayet olarak düzenlendiğini ifade etmek de mümkün görünmektedir.

Ofislerle Cumhurbaşkanı arasında idari vesayet ilişkisi kurulmakla birlikte, 533. maddede yer alan emir ve talimat ilişkisi bu yetkiyi hiyerarşiye yaklaştırmakta

5 *"Ofis Başkanlığı; görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idarî düzenlemeler yapabilir".*

olup, esasen bu durum hukukumuzda eleştirilmekle birlikte [6] yabancı bir durum değildir. Yüksek Öğretim Kurumu ve üniversiteler, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin niteliği de bu şekildedir.

Keza Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını konu alan 3046 sayılı Kanunun 34. Maddesinde de şu ifadelere yer verilmiştir:

"Bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların her kademedeki yöneticileri, yapmakla yükümlü bulundukları hizmet veya görevleri, bakanlık emir ve direktifleri yönünde mevzuata, plan ve programlara uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumludur".

Ancak, bu durum Anayasa Mahkemesi kararlarıyla bağdaşmamakta olup 7, idari vesayet makamının yetkilerinin sınırlarının belirli olması gerekmektedir. Danıştay bu tür durumlarda kullanılan yetkinin idari vesayet sınırları içerisinde kalıp kalmadığını denetlemekte, hizmet gerekleri ve kamu yararını ölçüt olarak kullanmaktadır 8.

Fakat, hangi işlemlerin vesayet denetimi altında sayılacağını söylemek, bir ölçüt geliştirmek de güç görünmektedir. Bu nedenle genel bir yetki yerine sınırlarını belirlemek gerekmektedir. Bu durumda en azından Ofisler ve Cumhurbaşkanı arasındaki idari vesayet ilişkisinin ofislerin görev ve yetkileriyle bütçe durumu düşünüldüğünde iç işleyişinde bağlı, ancak proje, araştırma vs. yürütürken sıkı sıkıya idari vesayet denetimine tabi olması gerekliliği düşünülebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

6 YILDIRIM Turan, İdare Hukuku (Editör: YILDIRIM Turan, Yazarlar: YILDIRIM Turan, YASİN Melikşah, KAMAN Nur, ÖZDEMİR H. Eyüp, ÜSTÜN Gül, OKAY TEKİNSOY Özge), İstanbul, 2018, s.36, 37.

7 Bkz. Anayasa Mahkemesinin 2005/32 E., 2007/3 K. sayılı kararı, www.anayasa.gov.tr

8 Örneğin Danıştay 5. Dairesinin 1996/2997 E., 1999/3204 K. sayılı kararında, *"kamu yararı ile bağdaşmayan, kurumun en üst amiri ve icra organı olan genel müdürü görevinden fiilen uzaklaştırmak veya onu cezalandırmak gibi hizmet gereklerine ters düşen bir sonuç amaçlanmamalı… Aksi takdirde, özerk bir kurumun genel müdürünün görev, yetki ve sorumluluklarını kurumun güncel, planlı ve programlı ihtiyaçlarına göre kullanması ve yerine getirememesi söz konusu olacaktır ki…"* ifadelerine yer verilmiştir. www.kazanci.com