

643 SAYILI KHK İLE DÜZENLENEN BAKAN YARDIMCILIĞI VE HİYERARŞİK ÖRGÜTLENME İÇERİSİNDEKİ KONUMU

Dr. Esra Dik
Mersin Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi



Özet

Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanıyan 6223 sayılı Yetki Kanunu 6 Nisan 2011 tarihinde kabul edilmiş ve 3 Mayıs'ta Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bakanlar Kurulu, Yetki Kanunu'ndan aldığı güçle altı aylık yetki süresi içerisinde toplamda 35 Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarmıştır. KHK'ler klasik bakanlık örgütlenmesinin temel işleyiş biçiminde ve örgütsel kuruluş mantığında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bakanlıkların yürürlükte olan teşkilat şemalarının büsbütün değişmesi akademik tartışmalara konu olurken, sisteme eklenen yeni mekanizmalar tartışmaları alevlendirmiştir. Yetki Kanunu'na dayanarak çıkarılan 643 sayılı KHK ile bakan ve müsteşar arasında konumlandırılarak bakanlık örgütlenmesinin üst kademe yönetimine dahil edilmeye çalışılan "Bakan Yardımcıları" bu mekanizmalar içerisinde hala en çok tartışma yaratan başlıklardan biridir. Bu çalışma, tarihsel gelişimi dikkate alınarak bakan yardımcılarının hiyerarşik örgütlenmedeki yerini yönetsel ve hukuksal boyutlarıyla analiz etmeyi ve analiz yardımıyla bakan yardımcılarının hiyerarşideki yeri konusuna açıklık getirmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Sözcükler: Bakanlıklar, Bakan Yardımcıları, müsteşar, hiyerarşik konum, yetki devri

Vice-Ministers Constituted by the Decree Numbered 643 and its Hierarchical Status

Abstract

The authorization bill numbered 6223 which authorize the Cabinet to release decree on the organization of ministries and civil servants, has been accepted in April 6, 2011 and has been entered into force by its publishment in the Official Gazette in the 3rd of May. Cabinet has established 35 decrees by utilizing the Authorization Bill in 6 months time. Basic mode of functioning and organizational structure of the ministries has been severely changed with the decrees. The severe change in the current organizational charts of the ministries has been subject to many quarrels, in fact the quarrels has been fired by the newly added mechanisms. One of the most questionable subject of the newly added mechanisms is vice-ministers, newly established status with the Decree numbered 643. It is argued that even if the vice-ministers is declared to be placed between the Minister and the Deputy Secretary in the organizational chart, the status of the vice-ministers in the organizational hierarchy is still in question. This study aims to analyze the vice-ministers in terms of their organizational role by considering their founding law and its historical development in Turkey. By the help of the analysis, the hierarchical role of vice-ministers is tried to be clarified.

Keywords: Ministries, Vice-Ministers, deputy secretary, hierarchical status, delegation of power

643 Sayılı KHK ile Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu

Giriş

Türkiye’de bakanlıkların kabine içindeki dağılımı konusunda tartışmalar hükümetlerin kurulma dönemlerinde alevlenmekte, bakanlıkların sayısı konusunda uzlaşma sağlanamadığında yeni bakanlık kurma, bakanlık birleştirme ya da ayırma talepleri gündeme getirilmektedir. Bu taleplerin kaynağı kimi zaman siyasi tikanlıkları aşmak kimi zaman da yürütülmesi hedeflenen siyasetin bakanlık düzeyinde denetimini sağlamak olmuştur. Temel hizmet bakanlıkları dışında gerçekleşen bu hareketlilik daha çok birbiri içerisinden türeyen bakanlıklar şeklinde belirmektedir. Devletin ekonomiyi yönetme tarzındaki değişikliklere paralel olarak kurulan Ekonomi, Ticaret, Gümrük, Sanayi gibi bir biri içerisinden türeyen bakanlıklar devletin ekonomi politikasında benimsedikleri kalkınma modeline göre önem kazanmış ya da önem kaybetmişlerdir.

Hükümetler, bakanlık oluşturarak ya da ortadan kaldırarak denge politikası izlemek yerine zaman zaman siyasi tikanlıkların giderilmesinde ara çözüm yolları olarak klasik bakanlık yapısı dışındaki mekanizmalara da başvurumaktadırlar. Kuruluş amaçları hükümete kurmay destek sağlamak olsa da devlet bakanı, siyasi müsteşarlık, bakan yardımcısı gibi kurumlar reel siyasette icracı hale gelerek bir hizmet bakanlığının yönetiminden sorumlu olmayanlar için yaratılmış makamlar olarak eleştirilere hedef olmuşlardır.

2011 yılının Aralık ayında 6223 sayılı Yetki Kanunu ile önu açılan reform dalgası sonucu çıkarılan 35 Kanun hükmünde Kararname (KHK) bakanlıkların kuruluş ve örgütlenme tarzında önemli değişiklikler yarattı. Yeni kurulan, birleştirilen bakanlıklarla kabine reformize edilirken sistemden devlet bakanı uygulaması çıkarıldı, güçlü başbakan yardımcısı tercih edildi. Bakan

yardımcıları ise sisteme yeni dahil olan bir uygulama olarak tartışmaların odağına yerleşmiş durumdadır.

Bu makalenin ilgisi idare hukukçuları arasında da fikir ayrılığına sebep olan bakan yardımcılarının bakanlık örgütlenmesi içerisindeki hiyerarşik konumu üzerinedir.

Kabine Düzeyinde ve Bakanlıkların İç Örgütlenmesinde Yeni Bir Hiyerarşik Düzen

6223 sayılı Yetki Kanunu ile Bakanlar Kurulu içerisinde yeni bir dağılım meydana getirildi. Hükümet kalkınma politikasını AB ile bütünleşme sürecine endekslerken planlama ve politika üreten bakanlıklar (Ekonomi, Kalkınma, AB) ile AB ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) fonlarının sektörel olarak dağılımını esas alan Eğitim, Sağlık, Tarım gibi temel hizmet bakanlıkları yeniden örgütlendi.

Öncelikle belirtilmesi gereken nokta ekonominin yönetimi ve sorumluluğunun, güçlendirilmiş bir başbakan yardımcısında toplanmasıdır. Sermaye Piyasası ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun da yer aldığı ve Merkez Bankası başta olmak üzere kritik öneme sahip diğer finans odaklarını kendi bünyesinde toplayan başbakan yardımcısı, kabinede karar alma mekanizmasında güçlü bir konuma yerleşti. Bunun için Yetki Kanunu ile 1946'dan bu yana varlık gösteren devlet bakanı uygulaması kaldırıldı, başbakan yardımcılığı kendi içerisinde sınıflandırılarak kabinede ağırlığı olan bir güç haline getirildi. Ancak devlet bakanlarının kalkmış olmasının reel siyasette yarattığı bir değişiklik olmamakta aksine başbakan yardımcılığı mekanizmasını güçlendirecek şekilde tarihsel uygulamasını bu yeni yapıya aktarmaktadır.¹ 643 sayılı KHK'nin 4. Maddesi ile Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda eşgüdüm sağlamak üzere Başbakanın kendi inisiyatifine dayanarak atadığı ve sayı sınırı olmayan başbakan yardımcısı; diğer bir tür olarak da eski devlet bakanı atama usulüne uygun bir biçimde sayı sınırı beş olarak belirlenen ve unvanlı olarak anılan Başbakan Yardımcısı atanabilecektir.

Kabinenin yeni ortaklarının kuruluş biçimi ise ilgi çekicidir. Merkezileşme politikasını açığa çıkaracak bir şekilde bürokratik mekanizmaların bakanlık şeklinde örgütlenmesi ile örgütlenmişlerdir. Bu

¹61. Hükümetin kuruluşu sırasında başbakan yardımcılarının atanma usulüne ilişkin eleştirel bir yazı için bkz: Onur Karahanoğulları, Türkiye Cumhuriyetinde Anayasa Uygun Olarak Kurulmuş Bir Bakanlar Kurulu Bulunmamaktadır” <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/bakanlar%20kurulu.pdf>.

durum uzun süredir varolan yönetim-siyaset çatışmasının siyasi olanın lehine sonuçlanmasını da yansıtmaktadır. Biraz detaylandırılacak olursak, Yetki Kanununa dayanarak, Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Ekonomi, Kalkınma ve Gençlik ve Spor Bakanlığı adı ile beş yeni bakanlık kurulmuştur. Bu bakanlıklardan üçü halihazırda mevcut kurumları bünyelerine alarak bakanlık şeklinde organize olmuşlardır. Ekonomi Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ile Hazine Müsteşarlığı'nın Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlükleri birleştirilerek oluşturulmuştur. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ise Gümrük Müsteşarlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığını devşirerek iç ticareti yönetme görevi üstlenmiştir. Kalkınma Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatını olduğu gibi bünyesine almıştır. Avrupa Birliği Bakanlığı ise AB uyum sürecinin hibelere dayalı projelerini merkezi düzeyde takip etmek üzere müzakere sürecinin ekonomik ve siyasi gereklerine göre hizmet birimlerine ayrılmıştır.

Birleştirilen-ayrılan bakanlıklara gelince, 636 sayılı Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK bir ay yürürlükte kalmış ardından bakanlık ikiye bölünerek Çevre ve Şehircilik – Orman ve Su İşleri şeklinde iki bakanlık ortaya çıkmıştır. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, bilim kısmında üniversite-sanayi işbirliğini hedef alan, sanayiye ise girişimcilik üzerine tasarlayan ve teknolojik bağı Türk Patent Enstitüsü, TSE, KOSGEB, TÜBİTAK, TÜBA gibi birimlerini kendisine bağlayarak sağlayan bir bakanlık olarak vücut bulmuştur. Tarım, Gıda ve Hayvancılık Bakanlığı AB müktesebatına uygun bir şekilde konu esaslı örgütlenmiştir.

Kabinede yeni dağılım böyle iken bakanlıkların iç örgütlenmesindeki değişiklik daha çarpıcıdır. Bakanlık örgütlenmesinde 1980 öncesi döneme geri dönüş yaşanmaktadır. 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Kanun, kendinden önce bakanlık örgütlenmesinde konu esasına göre var olan örgütlenme tarzını tamamen değiştirerek yerine fonksiyonel esaslı örgütlenmeyi esas alan bir yapı getirmişti. Konu esaslı örgütlenme KHK'lar ile bakanlık örgütlenmesinin yeniden temel ilkesi haline getirilmiştir. Bakanlıkların iç örgütlenmesinde değişiklik 643 sayılı “3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK” ile gerçekleşmekle birlikte bu KHK daha çok bakanlığın üst düzey yönetim kademeleri ve meslek unvanlarını düzenlemiştir. Alt kademelerdeki hizmet kademeleri ve hiyerarşik birimler ise bakanlıkların kendi iç örgütlenmelerini düzenleyen KHK'lar ile gerçekleşmiştir.

KHK'lar ile getirilen düzenlemeler 3046 sayılı Kanunun genel yapısında değişiklik adına ilk girişim özelliğini taşımamaktadır. 2009 yılında Tarım ve Gıda Bakanlığı adı ile yeni bir bakanlık kurulması hakkında Meclise sunulan bir Kanun Tasarısı 3046 sayılı bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanma özelliklerini belirleyen ana kanuna karşı ilk kapsamlı girişim olmuş ancak

kanunlaşmamıştır. Keza 12 Aralık 2009 tarihinde Tarım ve Gıda Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkında Kanun Tasarısının Meclis Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonunda görüşülmeye başlandığı sıralar 3046 sayılı Kanun ile ilgili rahatsızlıklar dile getirilmiştir. Hatta Kanun Tasarısı bir sene önce 21-22 Ocak tarihleri arasında Brüksel’de Avrupa Birliği heyeti ile yapılan toplantıda sunulduğunda 3046 sayılı Kanuna uygun bir şekilde hazırlandığı gerekçesiyle hazırlanan ilk taslak AB Komisyonu tarafından reddedilmiştir (TBMM, Tarım Komisyonu Tutanağı;24 Şubat 2010). Tasarı 2011 KHK’ları ile önemli ölçüde örtüşmektedir. Bakanlık hiyerarşisi yeniden düzenlenmektedir. Kademe sayısının azaltılması ve ara kademelerin ortadan kaldırılması, hizmet birimlerinin ana hizmet-danışma-denetim birimleri şeklinde ayırımına dayanan fonksiyonel esaslı örgütlenmeden konu esaslı örgütlenmeye geçiş, denetim sisteminin teftiş kurullarının kaldırılarak örgütün kendi iç denetiminin öne çıkması, hiyerarşik birimlerin unvan değişikliği ile yeniden organizasyonu 2009 yılında kanunlaşmayan Tasarıya uygun bir şekilde 2011 KHK’ları ile hayata geçirilmiştir.

Tüm bu düzenlemeler içerisinde en çok tartışmalı olan konu Hükümetin bürokrasinin en üst kademesinde gerçekleştirmeye çalıştığı bir değişimi ifade eden ve bu amaçla sisteme yeni dahil edilen bakan yardımcısı mekanizmasıdır. Bakanlık örgütlenmesi içerisinde bakan yardımcıları, bilinen hiyerarşik düzene aykırı bir görünüm sunmaktadır. Bu değişim bürokratik yapıların klasik bakanlık örgütlenmesi mantığı dışına çekildiğine dair güçlü bir işaretler. Makalenin geri kalan kısmında Hükümetin bakan yardımcısı atamasında bulunmasının temel mantığı aranmaya ve bu mekanizmanın kamu yönetimi örgütlenmesi içerisindeki konumu tartışılmaya çalışılacaktır.

Bakan Yardımcıları

Bakan yardımcıları 643 sayılı “3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile düzenlenmiştir. Bakan yardımcıları 3046 sayılı Kanun’un 21. maddesinde yer alan Bakanların görev, yetki ve sorumlulukları başlığından hemen sonra ve 22. maddede yer alan Müsteşarın görev ve sorumlulukları başlığından önce gelmek üzere 21/A maddesi olarak Kanunda yerini almıştır.² Eklenen madde aşağıdaki şekildedir:

²³ Haziran 2011 tarihli 643 sayılı 3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 8 Haziran 2011, RG Sayı:27958.

Madde 21/A- (Ek : 3/6/2011 – KHK-643/3 md.)

Bakana (Millî Savunma Bakanı dahil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir. Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur. Bakan Yardımcıları Hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar; Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir. Bakan Yardımcılarına en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüzellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir.

Ek maddeye göre bakan yardımcıları;

- 1- Bakana bağlı
- 2- Bakana yardımcı
- 3- Bakana karşı sorumlu
- 4- Hükümetin görev süresiyle sınırlı (ancak öncesinde de görevden alınabilir)
- 5- Mali ve özlük haklar bakımından DMK usullerine bağlıdır.

Sayılan beş ana özellik, bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisindeki konumunun anlaşılması bakımından dikkate alınmalıdır. Her bir özellik incelendiğinde bakan yardımcılarının sisteme dahil edilme tarzındaki bir takım sorunlar açığa çıkmaktadır. Bu sorunların analizine geçmeden önce, bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisindeki yerine dair doğrudan bir saptama yapılabilmeyi zorlaştıran birtakım sınırlılıkların da ifade edilmesi gerekmektedir.

Analize Dair Sınırlılıklar

Kamu yönetimi incelemelerinde yeni kurulan bir kurumun, teşkilatın ya da herhangi bir bürokratik makamın analizinde izlenecek yöntem bellidir. Birincil aşamada siyasi iradenin yeni bir yapıyı vücuda getirirken sahip olduğu tasarrufun gerekçesi aranır. Eğer düzenleme bir kanun ile gerçekleşmişse madde gerekçeleri izlenen politikanın anlaşılmasında başvuru ilk kaynaktır. İkinci aşamada kanunun meclis yasama sürecinde geçirdiği aşamalarda ortaya çıkan dokümanlar görüş alanı içerisine katılmalıdır. İktidar ve muhalefet partileri ile bürokrasi ve akademi çevrelerinin de katılımına olanak sağlayan meclis uzman komisyonları tutanakları, kanunun görüşülmesi sırasındaki tartışmalara sahne olması bakımından incelenmeye değerdir. Keza kanunun mecliste görüşüldüğü sırada birebir kayıt altına alınan meclis tutanakları da mutlaka surette incelenmelidir. Kanun gerekçelerine ulaşılamadığı noktada

devreye Hükümetin konuya ilişkin açıklamaları gelmektedir. Diğer yandan konu, gündemi uzun süre işgal etmişse akademik dünyadaki tartışmalar yol göstericidir.

Bakan yardımcılarının ilişkin elimizde hâlihazırda tek kaynak, 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanun'un 21 maddesine yapılan ektir. Bakan yardımcılarının ilişkin düzenlemenin kanunla değil de bir KHK ile yapılmış olması, düzenlemenin gerekçesine ulaşmaktan bizi alıkoymaktadır, çünkü yasama sürecinde olduğunun aksine, KHK'larda düzenlemelerin geneline ve maddelerine dair ayrıntılı gerekçeler bulunmamaktadır. Bu nedenle, düzenlemelerin gerekçelerine dair bilgimiz Hükümetin beyanları ile sınırlıdır.

Nitekim Başbakan 12 Haziran 2011 seçimlerinden önce kabineye yeni eklenen bakanlıkları açıklarken bakan yardımcılıklarının da özelliklerini sıralayarak ne yapmak istediklerine dair açıklamada bulunmuştur. Başbakan'ın ifadesiyle *her bakanla müsteşar arasında* bir bakan yardımcılığı tesis edilecek, icracı bakanların her birine birer bakan yardımcısı atanacaktır. Atamalar milletvekilleri arasından olmayacak kamu görevlisi şeklinde *atama yoluyla* görevlendirilecektir. Bu yardımcılar, hükümetle gelecek ve hükümetle gidecek, yani bir memur gibi sürekliliği de olmayacak, nitelikleri itibariyle de herhangi bir eğitim şartı güdülmeksizin işlerinin uzmanı, sektörü bilen, bakanlık faaliyetlerinin daha verimli ve süratli yürütülmesini sağlayacak kişilerden seçilecektir. Özel sektörden de bu makama atama yapılabilecektir (Cumhuriyet, 8 Haziran 2011).

KHK ile yapılan düzenleme ve Başbakan'ın beyanına karşın, bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisindeki konumuna dair birçok tanımlama yapılagelmektedir: siyasi müsteşar, bakanın özel danışmanı, bakanlık hiyerarşisinde bakandan sonra gelen en yüksek kamu görevlisi, vb. Diğer bir deyişle, bakan yardımcılarının yönetsel konumuna ilişkin kafalardaki karışıklık devam etmektedir. Karışıklığın nedeni, 643 sayılı KHK ile getirilen bakan yardımcılarının bu sayılan statülerden hepsi ile uzlaşan ancak aynı oranda da çelişen, tanımı zor bir makam olarak yaratılmış olmasıdır. Makalede bakan yardımcılarının hiyerarşide belirsiz konumunu anlamlandırmaya yönelik sorular üzerinden bu sınırlılıklar aşılmaya çalışılacaktır.

Konuya Yaklaşım Tarzı

Bu makalenin yazarı için konuyu idare hukuku perspektifi ile çözümlenmek alanını aşan bir hareket olacaktır. Ancak bakan yardımcılığı kadrolarının hiyerarşideki sorunlu durumuna dair en kapsamlı açıklama idare hukukçularından gelmiş ve iki farklı yorum ortaya çıkmıştır. Bu bakımdan bu makalenin oluşumuna kaynaklık etmişlerdir. Metin Günday, *İdare Hukuku* kitabının 2011 tarihli baskısında merkezi idarenin kısımlarını anlatırken bakan

yardımcıları için de bir başlık açmış ve bakanlık hiyerarşisindeki yerine ilişkin özetle şunları kaleme almıştır: bakan yardımcısı bir tür *bakan danışmanı*dır çünkü 3046 sayılı Kanun'un ilgili maddesinde bakan yardımcıları hiyerarşik kademeler arasında sayılmamıştır, bu nedenle hiyerarşik bir makam değildir ve hiçbir surette bu makama yetki devredilemez (2011:396). Günday'ın argümanlarına karşı eleştiri, Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan'dan gelmiştir. Gözler ve Kaplan, ortak hazırladıkları *Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?* başlıklı çalışmalarında Günday'ın iddialarını sınamışlardır. Gözler ve Kaplan, bakan yardımcılığı makamının hiyerarşideki konumunun belirsiz olduğu ve uygulamadan kaynaklı sorunlara zemin olacağını kabul etmiş; fakat Günday'ın aksine, bakan yardımcılarını *bakandan sonra müsteşardan önce konumlanan hiyerarşik bir kademe* olarak görmüş, bakan yardımcılara yetki devredilmesinin önünde kanuni bir engel olmadığını savunmuşlardır (2012: 12-19). Bu çalışmada, idare hukukçularından gelen iki farklı yorumu da görüş alanı içerisinde tutarak ve tartışarak, bakanlık hiyerarşisinin en üst yöneticisi olan bakan ile bakandan sonra gelen ve ona yardımcı olmakla görevli olan müsteşar arasında hiyerarşiye sokulmak istenen bakan yardımcılarının *bakanlık hiyerarşisindeki yeri* çözümlenmeye çalışılacaktır.

Çözümleme üç aşamalı olarak düzenlenmiştir. Birinci aşamada bakan yardımcılarının siyasi müsteşarlar gibi siyasi bir niteliğe sahip olup olmadığı tartışılacaktır. Tartışmada, bakan yardımcılığının tarihsel gelişimine başvurulacaktır. Tarihsel deneyime başvurmanın katkısı bakan yardımcısı adı altında daha önceki uygulamaların bugünkü durum ile niteliksel farkını ortaya çıkarmaya olanak tanınmasıdır. Keza bu karşılaştırma bakan yardımcılarının siyasi niteliğinin saptanmasına ve “bakan yardımcıları bir çeşit siyasi müsteşardır” iddiasının sınanmasına yarayacaktır. İkinci aşamada, bakan yardımcılarının idari niteliği sınanacaktır. Bu kapsamda, idare hukukçuları arasındaki yorum farkları ele alınacaktır. Son aşamada ise bakan yardımcılarının siyasi ya da idari karakterine göre bakanlık hiyerarşisindeki konumu saptanmaya, nihayetinde genel bir yargıya ulaşılmaya çalışılacaktır.

Tarihteki Benzeri Uygulamalar ile Karşılaştırma: Bakan Yardımcısı-Siyasi Müsteşar Benzerliği/Ayrılığı³

Bakan yardımcılarının ilişkin üretilen önermelerden biri, bakan yardımcılarının siyasi müsteşarlık olarak tanımlanmasına ilişkindir. Söz konusu önermenin çözümlenmesi için siyasi müsteşarlık makamının özellikle siyasi niteliğinin kavranması ve bakan yardımcılarının siyasi niteliğinin sınanması gerekmektedir.

Müsteşarlar, bakanlara siyasi veya idari alanda yardımcı olan makamlardır. Yetkileri itibarıyla uygulamada iki kısma ayrılarak incelenebilir. Birincisi *idari müsteşar* ikincisi *siyasi müsteşar*lardır. İdari müsteşarlar, meslekten yetişme, uzman idare memurlarıdır. Kabine değişmelerinin idare hayatı üzerine olumsuz etkisinin önlenmesi idare işlerinin başında idari müsteşarların bulunması ile sağlanabilmiştir. Siyasi müsteşarlıkların ortaya çıkışı ise Batı'da bakanların, söz haklarının sınırlı olduğu kamara ya da mecliste siyasi nüfuzlarını arttırma ihtiyacından doğmuştur. Parlamenter hükümetlerde siyasi müsteşarların öne çıkan özelliği, bakanlar gibi seçilmişler arasından seçilmeleridir. Parlamento haricinde seçtikleri uygulamalara pek rastlanmamaktadır (Müslühiddin Adil, 1933:166-170).

Türkiye'de Cumhuriyet döneminde siyasi müsteşarlık makamı 1937 yılında çok kısa bir süreliğine uygulanmıştır. Ancak bu tarihin öncesinde ve sonrasında da siyasi müsteşar atanmasına dair girişimler mevcuttur. Bu girişimlerde siyasi müsteşar adı yerine vekil muavini ya da bakan yardımcılığı unvanı kullanılmıştır. Bakan yardımcılığı unvanı bu bakımdan yeni bir kullanım değildir. Ancak daha önceki tarihsel örnekleri ile bugün 643 sayılı KHK ile getirilen bakan yardımcılığı kadrosu arasında niteliksel bir fark bulunmaktadır. Vekil muavinleri/bakan yardımcılarını aşağıda açıklanacağı üzere birer siyasi müsteşar olarak tasarlanmıştır. Şimdi tarihsel deneyimler ışığında son düzenleme ile gelen bakan yardımcılarının öncekilerden niteliksel olarak farkını ortaya çıkarmaya çalışalım.

Cumhuriyet dönemi, siyasi müsteşarlık üzerine ilk tartışma 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanununu görüşmeleri sırasında gerçekleşmiştir. Kanuni Esasi Encümeni, vekilin görevlerini kolaylaştırma ve Meclis ile ilişkilerinde kendisine destek olması için *muavin (yardımcı)* unvanıyla 49. maddeye bir kayıt ilave etmiştir. 49. madde, vekâletlerin ve vekâlet muavinliklerin adedi kanunla tâyin olunur" şeklindedir. 23. madde ile de "mebusluk ile Hükümet

³Siyasi müsteşarlık konusuna ilişkin burada yer alan bilgilerin geniş tutulmuş hali için bkz: Esra Dik "Türkiye'de Bakanlık Sistemi ve Geleceği", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2012.

memuriyeti bir zat uhdesinde” birleşemeyeceği kuralına istisna getirilerek “vekaletler ve muavinlikler bundan müstesnadır” denmiştir (TBMM ZC, C.1, İ.7, 9 Mart 1340 (1924) . Vekil muavininden kasıt siyasi müsteşarlıktır. Celal Nuri Bey, Biga Mebusu Samih Rifat Bey’in muavin tabirinden siyasi müsteşar anlamının mı çıkması gerektiği sorusu üzerine “Evet tamamen böyledir. Müsteşar kelimesi üzerinde uzun uzadıya uğraştık, diğer müsteşarlardan ayırmak için muavin dedik. Siyasi müsteşar manasındadır” demiştir (TBMM ZC, C.1, İ.19, 23 Mart 1340 (1924)). Ancak vekil muavinlikleri uygulamasına sıcak bakmayan Meclisten itirazlar gelince muavin ibaresi maddeden çıkarılmıştır. Maddenin son hali “vekalet adedi kanunla tayin olunur” şeklinde kalarak vekil muavini uygulamasına gidilmemiştir.

1924 yılında siyasi müsteşar olarak düşünülen muavinlikler, 1937 yılında bu sefer adı da *siyasi müsteşar* olarak tekrar gündeme gelmiş ve uygulama imkanı bulmuştur. Düzenleme bir anayasa değişikliği ile gerçekleşmiştir.⁴ Siyasi müsteşarlık kurulması talebinin gerekçesi, Teşkilat-ı Esasiye Encümeni mazbatasında “vekilin yükünü bir dereceye kadar hafifletmek, vekil ile müşterek siyaset takip etmek ve yalnız verilen görevlerde sorumlu olmak üzere Başvekilin ataması ve Cumhurbaşkanının onayıyla vekillere Büyük Millet Meclisi üyelerinden yardımcı verilmek suretiyle siyasî müsteşarlık teşkilâtı vücuda getirilmesi...” şeklinde ifade edilmiştir. 5 Şubat 1937 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğini, 8 Şubat tarihinde Hasan Saka’nın teklifi ile 3117 sayılı kanun takip etmiş, Devlet Dairelerinin Vekaletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarlıkların Vazifeleri Hakkında Kanun adını taşıyan 3117 sayılı Kanun siyasi müsteşarlıkların görevlerini anayasa değişikliğine uygun olarak düzenlemiştir (TBMM ZC, Cilt:16, İ:2, 8 Şubat 1937).

Kanun maddelerinden yola çıkarak siyasi müsteşarların özellikleri şu şekilde sıralanabilmektedir:

- 1- Siyasî müsteşarların İcra Vekilleri Heyetinin toplantılarına katılmaları Başvekilin daveti ile olmaktadır. Vekiller heyetinde oyları istişari niteliktedir (md.4).
- 2- Siyasî müsteşarlar, kendilerine verilen belli işlerden dolayı şahsi sorumluluk yüklenmektedirler, ancak bu işlerden dolayı vekillerin Büyük Millet Meclisine karşı siyasi sorumlulukları bakidir (md.5)
- 3- İcra Vekilleri Heyetinin toptan istifa veya düşürülmesi halinde siyasî müsteşarların görevleri de son bulur. Ancak bir vekilin tek başına istifa veya düşürülmesi o vekaletteki siyasi müsteşarın da çekilmesini

⁴Malatya mebusu İsmet İnönü ve 153 arkadaşının, Teşkilâtı Esasiye Kanununun 2, 44, 47, 48, 49, 50, 61, 74 ve 75 nci maddelerinin değiştirilmesine dair kanun teklifi.

münferid istifa veya ıskatı o vekâletteki siyasi müstesarm da çekilmesi sonucunu doğurmaz (md.6).

- 4- Siyasi müsteşarların görevleri genel şekli ve sorumlu vekilin direktifleri ile; vekilin bizzat yapacağı bütün işlerde vekile yardım etmek, idaresi kendilerine verilen belirli vekalet hizmetleri hakkında gereken kararları vermek, vekaletin Büyük Millet Meclisindeki işlerini vekiller adına takip etmek, sonuçlandırmak, vekillerin muhatap oldukları sorulara vekil adına cevap vermekten ibarettir (md.7).
- 5- Siyasi müsteşarların görev esaslarının sınıır, derece ve çeşitleri İcra Vekilleri Heyeti tarafından ayrıca bir kararname ile belirlenecektir (md.8), mebusluk ödeneğine ek olarak da ayda iki yüz lira ödenek ayrılacaktır (md.9).

Yaklaşık dokuz ay sonra kuruluşu gibi önce bir anayasa değişikliği ardından da 3117 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak siyasi müsteşarlıkların varlığına son verilmiştir. Celal Bayar ve 150 arkadaşının *Siyasi Müsteşarlıkların İlgası ve Devlet Dairelerinin Vekaletlere Ayrılması Hakkında Kanun* teklifinde, siyasi müsteşarlık kurumundan beklenen verimin alınmadığı, vekilin güç ve otoritesini azaltabileceği, müsteşarlık makamının uzmanlık esasına dayandığı Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından seçilecek siyasi müsteşarların da uzmanlık ve yeteneklerinden yararlanabilmek için idari ve icrai görevlerde önce müsteşar olarak bulundurulmalarının faydalı olacağı öne sürülmüştür. Yine gerekçede bu teşkilatın uygulandığı diğer ülkelerde de yaşanan uygulamadan doğan aksaklıkların göz ardı edilemeyeceği, devlet teşkilatında zaaf yaratacak bu kurumun gereksiz olduğu kanaatine varıldığı için siyasi müsteşarlıkların ilgasının uygun bulunduğu belirtilmektedir.

1960'lı yıllarda da ara ara yine bakan yardımcısı adı altında siyasi müsteşarlık uygulaması gündeme gelse de böyle bir atamada bulunmaktansa müsteşarlara yetki verilmesi görüşü baskın gelecek ve bu istek kabul görmeyecektir (Milliyet, 24 Haziran 1963). II. Özal Hükümeti döneminde bakan yardımcısı atama girişimleri ise dönemin Cumhurbaşkanı tarafından engellenmiştir. Özal'ın, bakan yardımcılığı kurumunun oluşturulması isteğinin arkasında yatan temel sorun kabinede yer veremedikleri isimleri bu kadrolara getirmek olduğu dönem gazeteleri incelendiğinde ortaya çıkmaktadır (Milliyet, 23 Aralık 1987).

Yukarıda aktarılan tarihsel uygulamalar ışığında bakan yardımcılarının siyasi karakterini sınyabileceğimiz iki özellik çekilebilir. Bunlardan birincisi bakan yardımcılarının seçiliş tarzı, diğeri ise görev süreleridir.

Göreve geliş biçimi bakımından siyasi müsteşarlar milletvekilleri arasından seçilmektedirler. Bu nedenle görevleri siyasidir. Oysa 643 sayılı

KHK ile getirilen bakan yardımcılarını milletvekilleri arasından değil müşterek kararname ile atanmakta, istisnai memur sınıfından sayılmaktadır. Bu özelliği itibarıyla siyasi müsteşardan farklı bir statüsü vardır, bakan yardımcılarının statüsü tartışmalı da olsa göreve geliş biçimi itibarıyla kamu görevlisidir.

Ancak görev süresi göz önünde tutulduğunda bakan yardımcılarını ile siyasi müsteşarlar arasında benzerlik kurulabilir. Siyasi müsteşarların görev süresi de Hükümetin görev süresi kadardır. Bakanlar Kurulunun toptan istifa veya düşürülmesi halinde siyasi müsteşarların görevleri de son bulmaktadır. Ancak bir bakanın tek başına istifa veya düşürülmesi o bakanlıktaki siyasi müsteşarın da çekilmesi ya da istifa edeceği sonucunu doğurmamaktadır. Aynı şekilde, 643 sayılı KHK ile gelen bakan yardımcılarının görev süresi hükümetin görev süresi ile sınırlıdır. Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevi de sona ermektedir. Hatta Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilecektir. Hükümetle gelip hükümetle gitme özelliği bakımından bakan yardımcılarını siyasi müsteşarlık kurumu ile benzeşmektedir.

Görev, yetki ve sorumlulukları bakımından, siyasi müsteşarlar kendilerine verilen belli işlerden dolayı şahsi sorumluluk yüklenmektedirler, ancak bu görevlerinden dolayı bakanın Büyük Millet Meclisine karşı siyasi sorumluluğu da mevcuttur. Başbakanın daveti ile katılabilecekleri Bakanlar Kurulu toplantılarında oyları istisnai niteliktedir. Siyasi müsteşarların görevleri sorumlu bakanın direktifleri ile bakanın bizzat yapacağı bütün işlerde bakana yardım etmek, idaresi kendilerine verilen belirli bakanlık hizmetleri hakkında gereken kararları vermek, bakanlığın Büyük Millet Meclisindeki işlerini bakanlar adına takip etmek, sonuçlandırmak, bakanların muhatap oldukları sorulara bakan adına cevap vermektir. Görev tanımı açık olmamakla birlikte bakan yardımcılarının bakana bağlı ve bakana karşı sorumlu olma durumu siyasi müsteşarlık kurumu ile benzerliği arttırmaktadır. Keza, 21/A maddesinde görevi, Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak şeklinde tanımlanmıştır. Ancak siyasi müsteşarlık kurumu sınırları kanunla çizilmiş, görev esaslarının sınır, derece ve çeşitleri Bakanlar Kurulu tarafından ayrıca bir kararname ile belirlenmesi gerektiği de belirtilmiştir. Bakan yardımcılarının görevlerinin ne merkezde olacağına dair ayrıntılı bir düzenlemenin olmaması karşılaştırmayı zorlaştırmaktadır. Siyasi müsteşarlık kurumu içeriği çok daha belirgin bir kurum olarak tarihte yerini almıştır.

Görevleri ve görevde kalış süresi itibarıyla siyasi müsteşarlıklar ile benzerlik içerisinde bulunsa da bakan yardımcısı konusunda farklı bir uygulama ile karşı karşıya bulunduğumuz anlaşılmaktadır. Atanma biçiminin idari olması bakan yardımcılarını siyasi müsteşarlardan ayıran en temel özelliktir. Ancak bir memur gibi sürekli olmaması, geçici ve azledilebilir

olması ise bakan yardımcılığı kadrolarının idari niteliğini zayıflatan siyasi atamalarla Hükümete yakın kişilere tahsis edilen bir makam fikrine yaklaştırmaktadır.

Burada tartışılması gereken nokta eğer bakan yardımcılarını birer siyasi müsteşar olarak tasarlandı ise bunun kamu bürokrasisinde yaratacağı sorunlardır. Bakanlık örgütlenmesinin en tepesinde yer alan ve siyasi kişiliğe sahip bakan, bakanlığı yönetirken tarafsızlığını idari mekanizma ile sağlamaktadır. Bakandan sonra gelen müsteşar bu dengeyi sağlamak ve bürokrasiyi olası siyasi etkilerden koruma görevi üstlenmiştir. Bakanlık tepe yönetiminde bakandan sonra bir siyasi kişiliğin daha sisteme yerleşmesi ve sadece kurmay değil icrai görevler de üstlenebilmesi bakanlık hiyerarşisini olumsuz etkileyecektir. Bakanlık örgütünün üst düzey yönetiminde yer alan kişilerin geçici-hükümetle gelip giden karakteri ve dahası bu makama bürokrasinin kendi içerisinde atama yükselme esasları ile değil de siyasi tasarrufla atanması bürokrasiyi politize etmekten öteye geçmeyecektir. Buradaki temel sorun siyasi müsteşarların varlığı değildir; siyasi müsteşarların idari müsteşar gibi yetkilerle donatılmaya çalışılmasıdır.

Kamu Bürokrasisi İçerisinde Benzer Bir Yapı ile Karşılaştırma: Bakan Yardımcısı Müsteşar İkiliği

Bakan yardımcılığı siyasi bir kadro olmadığına göre o halde idari bir kadrodur mudur? Bu aşamada tartışmanın odağı bakan yardımcılarının idari örgütlenme içerisindeki yerine dairdir. Atanma biçimi, hiyerarşideki yeri, görev, yetki ve sorumluluklarının sınırları konusundaki belirsizlik bizi bakan yardımcılarının idari niteliğini sorgulamaya çağırılmaktadır. Yazının devamında belirsizliğe neden olan özellikleri ile bakan yardımcılarının kamu görevlisi olma vasfının gerçekliği ve bakanlık hiyerarşisindeki yeri çözümlenmeye çalışılacaktır.

3046 sayılı Kanunda bakan, müsteşar ve bakan yardımcısı tanımları şu şekildedir:

Bakan (Madde 21) – Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir. Bakanlar, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Hükümetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Başbakana karşı sorumludur...

Bakan Yardımcıları (Madde 21/A)- Bakana (Millî Savunma Bakanı dahil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir.

Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur...

Müsteşar (Madde 22) – Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Müsteşar yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur.

Bakan yardımcıları 643 sayılı KHK ile ayrı bir madde olarak değil 21. Maddeye ek yapılarak düzenlenmiştir. Madde kenar başlığı sadece Bakan Yardımcıları şeklindedir, görev yetki ve sorumluluğu başlığını taşımamaktadır. Maddeye Milli Savunma Bakanlığı dahil ibaresi konmuştur. Halbuki 3046 sayılı Kanununda yer alan hükümler Milli Savunma Bakanlığı için bağlayıcı değildir. Milli Savunma Bakanlığının 3046 sayılı Kanunun diğer hükümlerinden muafken bu düzenlemeye dahil olması bakan yardımcılığı makamının hiyerarşik düzeninin dışında bir uygulama olduğu şüphesini güçlendirmektedir. Buna ek olarak bakanlık makamı ile aynı maddede düzenlenmiş olması, bakana yardımcı kurmay bir yapıya sahip olduğuna dair bir yargıyı da desteklemektedir.

Şüpheleri güçlendiren kanıtlar üzerinden devam edersek, birinci sırada şu soru öne çıkmaktadır: Bakan yardımcılar bürokraside karşılığı olan hiyerarşik bir makam mıdır? Bu sorunun cevabı bakan yardımcılarının bakanlık içerisindeki görev, yetki ve sorumluluklarının da sınırının çizilmesine olanak tanıyacaktır. Bu amaçla, hiyerarşideki yeri, atanma biçimi ve yetki devri sorunu aşağıda ayrı başlıklar içerisinde tartışılacaktır.

a) Bakan Yardımcılığının Hiyerarşideki Yeri Sorunu

Bakanlıklar, her biri kendi içinde uzman birimlerin işbölümü temelinde örgütlenmesi ile çalışan bir yapıdadır. Buradaki iş bölümü hem bir görev paylaşımını hem de bu paylaşımın koordineli yürütülmesini kapsar. Görev dağılımı hiyerarşik kademelenme temelinde gerçekleşmektedir. Görevlerin dağılımı yapılırken görevliler arasında eşitlikten çok astlık-üstlük ilişkisi bulunmaktadır (Özay, 2002: 153). Eski adıyla silsile-i meratip ya da meratip silsilesi olan hiyerarşi ilkesi Duran'ın tanımıyla “devlet idare teşkilatında yer alan makam ve memurların aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine basamak basamak ve derece derece bağlanarak, baştaki yetkiliye veya yetkililere her bakımdan tabi olması durumu” nu ifade etmek için kullanılmaktadır (1982:56).

3046 sayılı Kanunun 21/A maddesinde bakan yardımcısına bakana yardımcı olma görevi verilmiştir. Ancak bu görev ile donatılan zaten bir

makam vardır ki o da 22. Maddede belirtildiği üzere müsteşardır. Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olarak tanımlanmaktadır. O zaman bakanlık hiyerarşisinde bakandan sonra gelen hiyerarşik makam bakan yardımcısı mı, yoksa müsteşar mıdır? Bakan yardımcılarını hiyerarşik olarak müsteşarın *üstü* müdür? Gözler ve Kaplan, mevzuatta halihazırda müsteşarın konumunda bir değişiklik yapılmamış olmasını eleştirmekle birlikte, bakan yardımcısının tanımında yer alan bakana yardımcı ve ona karşı sorumlu olma özelliği itibarıyla “bakan yardımcısı, müsteşara karşı değil; bakana karşı sorumludur; dolayısıyla bakan yardımcısı müsteşarın üstünde bulunur” iddiasındadırlar. Gözler ve Kaplan’a göre, bakan yardımcılarını hiyerarşide müsteşarın üstünde olan bir makam ise hiyerarşi yetkisinin tüm unsurlarına da sahiptir. Bu yetkiye dayanarak da kanunda müsteşara açıkça verilen yetkiler haricinde üst makam hiyerarşisine dayanarak müsteşara emir ve talimat verebilecektir (2012: 18). Günday ise 3046 sayılı Kanunun hiyerarşik kademeleri sıraladığı 15. maddesinde bakan yardımcılarının hiyerarşik birimler arasında sıralanmadığını kanıt göstererek bakan yardımcılarının bakanın bir nevi danışmanı statüsünde olduğunu öne sürmekte ve bu makama hiçbir surette yetki devredilemeyeceğini savunmaktadır (2011:396).

3046 sayılı Kanunun 15. maddesinde bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının hiyerarşik kademeleri sıralanırken beş hiyerarşik birim sıralanmıştır: 1. Müsteşarlık, 2. Müsteşarlığa bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı, 3. Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı 4. Şube Müdürlüğü, 5. İhtiyaca göre kurulacak şeflik. Burada tartışma şu noktada açığa çıkmaktadır; Bakan yardımcılarını bakanlık hiyerarşisine dahil müsteşarın üstünde bir makam olarak tanımlanacaksa neden hiyerarşik makamlar arasından sayılmamıştır. Gözler ve Kaplan 15. maddede bakan yardımcılarının yer almamasının onu bakanın özel danışmanı statüsüne görmeye olanak sağlamayacağını, bakan yardımcılığı kurumunun anılan Kanun’un 15’inci maddesiyle değil, 21/A maddesiyle sisteme sokulduğunu, 15. madde ile 21/A maddesi arasında bir ihtilaf çıktığı takdirde *Lex posterior derogat legi priori* : sonraki kanun önceki kanunu ilga eder (Jowwit ve Walsh, 1959:1084, Yılmaz, 2005:745) ilkesi gereğince son düzenlemenin geçerli olacağını öne sürmektedirler (2012:15).

Ancak 15. madde ile 21/A maddesi arasında bir ihtilaf çıktığı takdirde *Lex posterior derogat legi priori* ilkesinin geçerli olacağı iddiası ile sadece düzenleme tarihindeki öncelik-sonralık sırasına göre bakan yardımcılarının hiyerarşideki yeri konusunda kesin yargıda bulunmak da yanılığara sebep

olabilir. 21/A maddesinin 15. Maddesine karşı üstünlüğü kabul edilse dahi maddenin düzenleniş tarzından kaynaklı sorunlar ortadan kalkmamaktadır.⁵

3046 sayılı Kanunun 16. Maddesinin i) bendinde yer aldığı üzere, “Bakanlık ve bağlı kuruluşların merkez teşkilatında 15 inci maddenin (a) ve (b) bendinde gösterilenler dışında hiyerarşik kademe teşkil edilemez...” hükmü ile maddede sıralananlar dışında hiyerarşik birim üretilemeyeceği teminat altına alınmıştır. Hiyerarşik sıralamada müsteşar bakandan sonra gelmektedir. Hiyerarşik kademelenmeye bakan yardımcılığı eklenmemiştir. 3046 sayılı Kanun çerçeve bir kanundur ve bakanlık örgütlenmeleri arasında farklı uygulamaları bertaraf etmek maksadıyla çıkarılmıştır. 15. madde hiyerarşik kademeleri sıralayarak bir bakanlık örgütünün ana yapısını ortaya çıkarmaktadır. Keza bir makamın hiyerarşideki yerine bakılacağı zaman bu maddeye başvurulmaktadır. Örneğin Devlet Personel Başkanlığı görüş bildirirken 3046 sayılı Kanunun 15. maddesine göre değerlendirmesini yapmaktadır. Özelleştirme programına alınan ve özelleştirilen kuruluşlardaki istihdam fazlası personele tahsis edilmek üzere ihdas edilen “araştırmacı” unvanının hiyerarşik kademedeki yerinin tespitine ilişkin bir mütalasında: “Bilindiği üzere 3046 sayılı Kanunun 15. maddesinde “Bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla aşağıdaki şekilde düzenlenir” hükmüne dayanarak *araştırmacı* unvanının hiyerarşik konumu ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır, bu nedenle Kanunda belirtilen hiyerarşik unvanlarla *araştırmacı* unvanı arasında eşitlik, denklik veya astlık üstlük ilişkisi gibi bir bağlantının da kurulamayacağı görüşünü savunmuştur (DPB: 27 Mart 2003). Bu madde yeni kurulan bir makamın hiyerarşide nereye denk geldiğine ilişkin ölçüttür.

Belki aydınlığa kavuşması gereken nokta, bakan yardımcılarının *istişari* mi yoksa *idari* nitelikte görevler mi üstleneceğine ilişkindir. Mevzuata tekrar dönüp bakarsak, bakan yardımcısı, bakana bağlı ve ona karşı sorumlu,

⁵Lex posterior derogat legi priori ilkesi iki ayrı kanuni düzenleme arasındaki çelişkiyi bertaraf etmek üzere geliştirilmiştir ve yürürlükteki iki kanun arasında çatışmada yeni kanunun eski kanuna göre üstünlüğünü içermektedir. Dolayısıyla aynı kanun hükümleri arasında da uygulanabilirliği konusunda Gözler ve Kaplan’ın yorumlarına dair benzer mahkeme kararları aranmış ancak somut olarak bir yargı kararına rastlanılmamıştır. Bu ilkelerin içeriklerine dair Gözler’in bir çalışması için bkz: Kemal Gözler, "Yorum İlkeleri", *Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması (Kamu Hukukçuları Platformu 3’üncü Toplantısı)*, Ankara, TBB Kongre Merkezi, 29 Eylül 2012.

müsteşar ise bakanın emrinde ve ona yardımcı şeklinde tanımlanmaktadır. Bakana ya da bakanlık makamına *bağlı olmak* ile bakanın *emir ve direktifi* altında olmak arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Birincisi hiyerarşi dışında kurmay birimleri ifade ederken, ikincisi hiyerarşi içerisindeki ast üst ilişkisini ifade etmektedir. Örneğin görevi istişari / danışma niteliğinde olan bakanlık müşavirlerinin doğrudan bakanlık makamına bağlı olduğu 3046 / 27. maddede açıkça söylenmektedir. Müşavirlik adından da anlaşılacağı üzere, emir verme-komuta etme yetkisi olmayan, komuta yetkisine sahip olanlara destek sunan kurmay görevli hizmetlerdir (Güler, 2008:163). Bu nedenle hiyerarşik sıralamada bakanlık müşavirleri sıralanmaz. Keza tanımında da bakanlıklarda, özel önem ve öncelik taşıyan konularda bakanlık makamına yardımcı olmak üzere özel yeteneği olanlardan bakanlık müşavirleri bulunabilir denmekte sayısı konusunda da belli bir sınır getirilmektedir. Bakan yardımcılarını da bakanlık müşavirleri gibi doğrudan bakanlık makamı ile ilişki içerisinde. Oysa müsteşarın durumu farklıdır. Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetmek ve sağlamakla görevlidir (3046/22). Bu tanımla müsteşar hukuki olarak hiyerarşi gücünün: 1- üstün asta emir ve talimat vermesi. 2- üstün ast tarafından yapılan işlemleri kontrol etmek yetkisi. 3- üstün ast hakkında disiplin cezası verme yetkisi. 4- asta tanınan hizmet kadrosu içerisinde terfi imkanı yetkilerini bünyesinde taşıyan bir makam olma özelliğini gösterir (Onar, 1952:600). Oysa bakan yardımcılarının bu dört kurucu unsuru taşıdığı söylemek güçtür. Müsteşar sadece bakanın emir ve direktifi ile değil bakanlığı bağlayan tüm kurucu mevzuata göre hareket eder, bu bakımdan müsteşarı bağlayıcı unsurlar bakan yardımcılara oranla daha kısıtlayıcıdır.

3046 sayılı Kanunun 21/A maddesinde bakan yardımcılarını müsteşarın üstünde tanımlayan bir ibare de bulunmamaktadır. Ancak bakan yardımcılarını bakanlık hiyerarşisinde müsteşarın üstünde tanımlayan iki düzenleme göze çarpmaktadır. 657 sayılı Kanun'un hizmet sınıfları itibariyle unvan veya aylık alınan derecelere göre ek göstergeleri içeren cetvelde bakan yardımcısı genel idare hizmeti sınıfı içerisinde Başbakanlık Müsteşarı ve Diyanet İşleri Başkanında sonra yerini almıştır. 643 sayılı KHK'nın 8. maddesi ile de 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunun eki (2) sayılı cetvele "Müsteşar ve yardımcılarını" ibaresinden önce gelmek üzere "bakan yardımcılarını" ibaresi eklenmiş, daha sonra bu ibare 29/6/2011 tarihli ve 644 sayılı KHK'nin 37 nci maddesiyle "Bakan Yardımcıları (Millî Savunma Bakanlığı Bakan Yardımcısı dâhil)"

şeklinde değiştirilmiştir. Bakan yardımcısı atamalarından sonra bakanlıklar teşkilat şemalarında değişikliğe giderek bakan yardımcısını müsteşarın üstünde konumlandırmışlardır. Örneğin İçişleri Bakanlığı, Tarım Gıda ve Hayvancılık Bakanlığı teşkilat şemasında bakan yardımcısı doğrudan müsteşarın üstüne yerleştirilmiştir. Teşkilat şemalarında farklı konumlandırmalar da göze çarpmaktadır. Maliye Bakanlığı, Aile Sosyal Politikalar Bakanlığı bakan yardımcısını bakanlık müşavirleri gibi bakana doğrudan bağlı bir yere sabitlemiştir.

Ancak bakanlıklarla ilgili mevzuat düzenlemeleri incelendiğinde müsteşar hala en üst yönetici konumundadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ki bu kanun tüm devlet örgütlenmesinde harcama mekanizmasını sorumlu yöneticiler üzerinden yürütmektedir, orda dahi bir değişikliğe gidilmemiş ve müsteşar en üst yönetici olarak konumunu korumuştur. Keza 5018 sayılı Kanun'da da Milli Savunma Bakanlığı hariç tutularak bakanlıkta üst yönetici Bakan olarak gösterilmiştir. Müsteşar hali hazırdaki mevzuatta da en üst amir gözükmeye devam etmektedir. Müsteşarın görev ve sorumlulukları tanımında da herhangi bir değişiklik yoktur. Bakanlık teşkilat kanunlarında da müsteşar bakanlıkta bakandan sonra gelen en üst yönetici olarak tanımlanmaya devam etmektedir.⁶

⁶5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Üst Yöneticiler:

Madde 11- Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Millî Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı: 639 sayılı KHK: Müsteşar ve Müsteşar Yardımcıları

MADDE 5- (1) Müsteşar, Bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi olup Bakanlık hizmetlerini, Bakan adına ve onun emir ve yönlendirmesi doğrultusunda, mevzuat hükümlerine, Bakanlığın amaç ve politikalarına, stratejik planına uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla, Bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir, bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Müsteşar, bu hizmetlerin yürütülmesinden Bakana karşı sorumludur.

b) Bakan Yardımcılarının Atanma Biçimi

Bakan yardımcıları istisnai memur sınıfına dahil edilerek sisteme giriş yaptılar. Müşterek kararname ile atanmaktadırlar. İdari bir tasarrufla göreve gelmektedirler. 643 sayılı KHK ile 657 sayılı Devlet memurları Kanunu'nun 59. maddesinde yer alan ve bu maddede sıralanan istisnai memur kadrolarına Türkiye Büyük Millet Meclisi memurları ibaresinden sonra gelmek üzere bakan yardımcılıkları kadrosu eklenmiştir. Bakan yardımcılarının istisnai memur olarak atanmış olması onun bakanlık hiyerarşisi içerisinde görev, yetki ve sorumluluk almasının önünde bir engel teşkil etmez. İstisnai memurlukları diğer memurluklardan ayıran tek ölçüt, genel memurluk sisteminde zorunlu olan hizmete alma, sınav, atama, yükselme koşulları uygulanmadan belirlenmiş bir derece aylığıyla yapılabilen görevlendirmeler olmasıdır (Güler, 2005:87-88). Bu açıdan sıkıntılı bir durum görülmemektedir.

Ancak bakan yardımcılarının ilişkin görev süresi bakımından getirilen "hükümetle gelir hükümetle gider" kısıntısı ile istisnai memuriyet biçiminde bağdaşmayan bir taraf vardır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun istisnai memurluklardan ayrılanların durumunu düzenleyen 163. maddesi, Kanuna tabi olanlar arasından yapılan atamalarda "ayrıldıkları sınıfa dönmek istedikleri takdirde, istisnai memuriyetlerde geçirmiş oldukları süre, bu Kanunda derece terfi için belirtilen esaslara göre girebilecekleri yeni derecenin tayininde normal derece terfi sürelerine karşılık sayılır" kuralını getirmekte, Kanuna tabi olmayanlar arasından yapılan atamalar için ise "Kanuna tabi kurumlarda bir göreve atanmayı istedikleri takdirde, istisnai memuriyette geçirilen süre (a) fıkrasındaki esaslara göre ve girilecek derecenin sınav veya seçmesini başarmak kaydıyla, derece ve kademe ilerlemesine sayılır" diyerek başka bir göreve atanmalarına olanak tanımaktadır (Kocaman,2007: 65-66). İstisnai memur kadrolarındaki görevleri sona erince başka bir kadroya atanmaya hak kazanmaları 1970 yılında yapılan bir düzenleme ile elde edilmiştir. 163. maddenin ilk biçiminde, DMK'ya bağlı değilken istisnai memuriyet kadrosuna atanmaların görevleri sona erince hiçbir hak öne süremeyecekleri, DMK'ya bağlı olanlar arasında da başka bir sınıftan atanmış olanların eski görevlerine geri dönecekleri, ancak görevlerini bıraktıkları derece ve kademedeki sürelerini sürdürecekleri öngörülmekteydi. Bu madde 31 Temmuz 1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanunla değişikliğe uğrayarak bugünkü halini almıştır. Buna göre DMK'ya tabi olanlar önceki sınıflarındaki görevine geri dönerken, istisnai memuriyette geçirdikleri süre kademe ve derecelerinin belirlenmesinde dikkate alınacaktır. Üstelik durumları uygunsa başka bir sınıfa da geçebilecektir. DMK'ya tabi olmayanlar ise DMK'ya tabi kurumlarda görev talep edebilecek, istisnai memuriyette geçirdikleri süreler atanacakları derecenin belirlenmesinde dikkate alınacaktır. Oysa Bakan yardımcılarının için yeniden atanma söz konusu değildir. Görev süresi hükümetin görev süresiyle sınırlı olmakla beraber

hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilecekler. Bakan yardımcılığı kadrosunun bu geçici niteliği kamu personel rejimi göz önünde tutulduğunda sorunludur. İstisnai memur sınıfında sayılmanın gerektirdiği haklardan mahrumdur. Ancak bakan yardımcıları istisnai memur sınıfından sayıldığı için bu makamın getirdiği tüm haklardan da mantıken yararlanmalıdır. Dolayısıyla özel sektörden bu makama atanacak bir kişinin görevi sona erdiğinde başka bir kamu görevine atanıp atanmayacağı konusu belirsizdir. Eğer atanabilecekse yine bürokrasinin üst kademe yönetiminde görev alacaklardır. Bu durum ise meslek memurluğu rejimini tehdit edecektir.

O halde, bu çelişkili durum nasıl bertaraf edilebilir? Gözler ve Kaplan söz konusu çelişkili durumun ortadan kalkması için “müsteşar ile bakan arasında *bakan yardımcısı* diye bir mevki koymak yerine, ihtiyaç duyuluyorsa, müsteşarın hukukî statüsünde değişiklik yapılarak, müsteşar, bir *istisnai memur* haline getirilsin, müsteşarın bakan ile göreve gelip gitmesi ve her zaman görevden alınabileceği öngörülebilsin şeklinde çözüm yolu önermektedirler (2012: 19). Bu çözüm yolu bakan yardımcılarının varlığından çok daha sorunludur. Müsteşarlık ve müsteşarlar bakanlık teşkilatı içinde ihtisas ve istikrarı temsil etmektedirler (Onar, 1952:763). Bakanlıkların üst yönetiminde siyasi atamaların sayısının arttırılması, idareyi siyasi baskılara karşı korumasız bırakabilecektir.

c) Yetki Devri Sorunu

Anayasa Mahkemesi bir kararında yetki ve yetki devrini şu şekilde tanımlamaktadır: “Bir kamu düzeni sorunu olan yetki, yasa koyucu tarafından hangi makam veya merciye verilmiş ise, ancak o makam veya merci tarafından kullanılabilir. Yetki devri ise, yasayla bir makama verilen karar alma yetkisinin, diğer bir makama aktarılması olup; doktrin ve yargısal içtihatlarla, yetki unsurunun nitelikleri dikkate alınarak geliştirilen bir takım koşul ve kurallara tabidir” (AMK, 2012/173).

Açık yasal dayanak olmadığı sürece yetki devrinin mümkün olmadığı idare hukukunun temel prensiplerindedir. Yetki devrini yapacak olanlar ise kanunlarda düzenlenmiştir. Yetki devri yasal düzenlemelerin açıkça öngördüğü veya yasaklanmadığı konularda bir görev yerine ait yetkinin başka bir görev yerine aktarılmasıdır (Özay, 2002:163). Yasal düzenlemeler ile kişilerden soyutlanmış bir şekilde belli makamlara verilmiş yetkinin devir işleminin de bir makama yapılması gerekmektedir (Ayanoglu, 2005:77).

3046 sayılı Kanununun 38. Maddesi yetki devrinin sınırları ve kurallarına dair yeterli bilgiyi vermektedir. 3046 sayılı Kanunda yetki devredecek makamlar sıralanmıştır: bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri sınırları açıkça ve yazılı olarak belirlenen bir kısım yetkiler

astlara devredilebilecektir. Burada ast kavramı önemlidir. Ast, bakanlık teşkilatındaki hiyerarşik birimleri işgal eden kişilerden oluşur. Bu kişiler 3046 sayılı Kanunun 15. Maddesinde sıralanmıştır. Bakan yardımcılarını bir görevi üstlenmekle birlikte bir makamı temsil ettikleri şüphelidir. Bu şüphe bakan yardımcılara ne türden yetkiler verileceği konusunda da idarede tereddüde sebep olmuştur. Nihayetinde iki tür yetki devri mevcuttur. Birincisi, karar ve icra yetkisi ikincisi ise imza yetkisidir. Karar ve icra yetkisi mevzuatla sınırlıdır ve açık yasal dayanağa muhtaçtır. 3046 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik dışında bakan yardımcılara ilişkin bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. İmza yetkisi devrinde ise sorumluluk yine üst makamda kalmakta imza yetkisine sahip olan personel yaptığı işlemlerden dolayı sadece disiplin bakımından üstüne karşı olmaktadır (Aytürk, 2000:82). Milli Eğitim Bakanlığı tarafından 18 Kasım 2011 tarihinde yeniden düzenlenen *Milli Eğitim Bakanlığı İmza Yetkileri Yönergesinde* bakan yardımcılara yer verilmemiştir. Bakan, müsteşar, birim amirler ve grup başkanlarına imza yetkileri verilirken, bakan yardımcısının imza yetkisi bulunmamaktadır. Diğer bakanlıklarda da durum aynıdır. İmza yetkisi verilecek mi konusunda da idarede bir tereddüt hali söz konusudur.

Amaç ne olursa olsun, söz konusu belirsizliğin *yetki devri* konusunda yakın gelecekte olası bir gerilimi alevlendireceği açıktır. Yetki devrini doğru anlamak bakımından öncelikle idarenin örgütlenme biçimi içerisinde yetki kavramının anlaşılması gerekmektedir. Onur Karahanoğulları'nın tanımı bu açıdan dikkate alınmalıdır : “Yetki, idarenin yasadan aldığı yapıp etme gücü, irade açıklama gücüdür. Yapılmak istenen iş için yasal olarak yetkinin bulunup bulunmadığı araştırılır. İdare bir işletme değildir. İdarenin örgütlenmesi ve işleyişini, sadece bir işin yapılması olarak anlayamayız...İdarenin, yetkilendiriliyor olması, onun yetkisiz olduğunu gösterir. İdare kendi kendini yetkilendirebilme gücüne sahipse, kendi hukukunu yaratıyor demektir ki, bu durumda temsili demokrasi ortadan kalkar” (Karahanoğulları, 2011:10). Açık yasal dayanağı yaratmadıkları sürece bakan yardımcılara yetki devretmek idarenin işleyişinde gedikler açacaktır. Dolayısıyla bakan yardımcısının istisnai memur olarak atanmış olması diğer sorunlu özellikleri de dikkate alındığında onu müsteşarın üstünde konumlamaya ve bakanın bakan yardımcılara yetki devri gerçekleştirebileceğine olanak tanımamaktadır. Dolayısıyla idarede henüz görev ve sorumluluklarının sınırları bilinmeyen bir yapıya yetki devri yapılabilir yorumunda bulunulamaz.

Sonuç

Bakan yardımcılarının, atanma biçimi itibariyle *bakan danışmanı* olarak tanımlanması güçtür; öte yandan *müsteşarın üstünde* yer aldığını söylemek de

aynı derecede sorunludur. Bakan yardımcıları, klasik bakanlık örgütlenmesinin dokusuna aykırıdır. Ne tam anlamıyla siyasi ne de idari bir kadrodur. Tarihte örneği olan siyasi müsteşar ataması dahi bugünkü anlamda bakan yardımcılara kıyasla sınırları belirgin ve açık yasal dayanak bulan bir yapıdadır. Bu özelliği ile birlikte, görevi sadece bakana yardımcı olma işlevi ile tanımlı bakan yardımcılarının bürokraside her türlü yetkiyi kullanabilmesi kamu yönetiminin işleyişine ve doğasına aykırı olacaktır.

Müsteşar ile bakan yardımcısı arasındaki ast-lık üst-lük sorununa gelince; bakan yardımcılarının ne türden yetkiler ile donatılacağı konusundaki belirsizlik devam etmektedir. Halihazırda atanan bakan yardımcıları, bir nevi danışman statüsü içinde bakanın olmadığı yerlerde onu temsil etme görevi üstlenmektedirler. Müsteşarlık makamı, bakanlık örgütlenmesi içindeki görece üstünlüğünü korumaktadır. Burada en temel sıkıntı bakanlık örgütlenmesinin siyasi etkilerden yalıtılması sorunudur. Müsteşar, bakana yardımcı, bakan adına ve onun direktifleri ile hareket etmekte ancak diğer kurucu mevzuat ve planlara da bağlı kalmaktadır. Müsteşar bakanlığın üst düzeydeki siyasetini yürütmekle görevli; ancak üst düzeydeki siyasi çalkantıların bürokrasiye nüfuzunu da önlemekle yükümlüdür (TBMM ZC, C.7, İ.2, 27.9.1984). Bu anlamda, bakan yardımcıları; atanma biçimi, görevde kalış süresi ve belirsiz görev tanımları ile müsteşarın üstünde, dolayısıyla da bakanlık örgütünün bakandan sonra gelen en üst amiri olarak tanımlanmamalıdır.

Bakan yardımcıları üzerinden gerçekleşen tüm bu açıklamaların reel siyasette daha geniş bir karşılığı bulunduğunu da belirtmek gerekmektedir. Bakanlık üst kademe yönetimine siyasi karakteri baskın atamalarda bulunulması ya da özel sektörden de yönetici atamasının gerçekleştirilmesi ileriki zamanlarda büyük ölçüde yaygınlaşacaktır. Devlet Memurları Kanunu (DMK) uzun süredir hükümetin gündemindedir. Haziran 2010 tarihinde DMK taslağı için Devlet Bakanı Hayati Yazıcı tarafından yapılan basın açıklamasında şu sözlere rastlanmaktadır:⁷

Kamu yönetimimizde müsteşar, başkan, genel müdür gibi bazı üst yönetici kadrolarında özel sektörde çalışmış nitelikli personelin de istihdam edilmesinin önü açılmaktadır. Böylece yetişmiş insan gücümüzden hem kamu hem de özel sektörün yararlanmasını amaçlamaktayız. Bu düzenleme ile bazı üst yönetim görevlerine atanacakların özel sektördeki görev sürelerinin kamuda geçmiş gibi değerlendirilerek ihtiyaç duyulması halinde özelden kamuya üst

⁷Bakanın açıklamasına kendi web sitesinden ulaşılabilir: <http://www.hayatiyazici.com.tr/konusmalar/657-sayili-devlet-memurlari-kanununda-degisiklik-yapilmasina-iliskin-kanun-tasarisi>

yönetici geçişi sağlanabilecektir. Bu uygulama, kurumsal liderliği ve sorumluluğu taşıyan üst yönetime zenginlik ve dinamizm getirecektir.

Devlet yönetiminin üst kademeleri dışarıdan atamalar yoluyla bürokratik mekanizma dışına çekilmektedir. Cumhurbaşkanının müdahil olduğu 15 Mayıs 2013 tarihinde Meclise sevk edilen “Devlet Memurları Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına dair Kanun Tasarısı, iki düzenlemesi ile bürokrasinin dönüştürülmesi isteğini net bir şekilde yansıtmaktadır. Tasarının ilk halinde daha da geniş tutulan ve Dışişleri, İçişleri ve Adalet Bakanlığına yapılacak atamaları siyasileştiren madde ile üst yönetici atanmasını her kesime açan, özel sektörde beş yıl görev almış olmanın kamuda istihdama yeter koşul olacağına dair madde Cumhurbaşkanının da araya girmesi ile 2 Ağustos 2013 tarihinde yürürlüğe giren Torba yasada yer almamıştır. Sadece açıktan atanan büyükelçiler ve daimi temsilciler merkeze döndüklerinde Dışişleri Bakanlığında üst düzey yönetici olarak çalışabileceğine dair maddeye onay çıkmıştır. Tasarı özel sektörde beş yıl deneyim sahibi olanların kamuda üst düzey yönetimde çalışabilmelerine olanak tanınmakta; müdür ve daha üst unvanlı yönetici kadrolarına atanmak için öğrenim durumu ve hizmet süresi dışında belirli bir meslek mensubu ya da kurum meslek personeli olma gibi özel şartlar aranmayacağını öngörmekteydi.⁸

Hükümetin müsteşarlık makamı başta olmak üzere bakanlık üst kademe yönetimini siyasi kadrolara açık hale getirmek istediği açıktır. Bakan yardımcılığı şeklinde ortaya çıkan karma yapının varlığı, siyasi kadroları artırma eğiliminde olan politika için geçiş basamaklarından biri olarak görülmelidir. Bakanlık örgütlenmesinin en üst yönetiminin hükümetle gelen hükümetle giden yapılara bırakılması bürokrasi üzerinde siyasi etkiyi ve olası baskıları arttıracaktır.

Kaynakça

Ayanoğlu, Taner (2000), “İdare Hukuku Çerçevesinde “Devlet Bakanlığı” Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*: 38(4): 59-84.

Aytürk, Nihat (2000), “Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*: 33(1): 79-110.

⁸6495 Sayılı Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik apılmasına Dair Kanun, RG: 2 Ağustos 2013, Sayı: 28726.

Duran, Lütfi (1982), *İdare Hukuku Ders Notları* (İstanbul: Fakülteler Matbaası).

Gözler Kemal, Kaplan Gürsel (2012) "Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?", *TBB Dergisi*: 98:12-19.

Gözler Kemal, "Yorum İlkeleri", *Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması (Kamu Hukukçuları Platformu 3'üncü Toplantısı)*, Ankara, TBB Kongre Merkezi, 29 Eylül 2012. <http://www.anayasa.gen.tr/yorum-ilkeleri.htm>.

Güler, Birgül Ayman (2008), *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı* (Ankara: İmge Kitabevi).

Güler, Birgül Ayman (2005), *Kamu Personeli-Sistem ve Yönetim* (Ankara: İmge Kitabevi).

Günday, Metin (2011), *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayınevi).

Hayati Yazıcı'nın 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Üzerine Basın Açıklaması 7 Temmuz 2010 <http://www.hayatiyazici.com.tr/konusmalar/657-sayili-devlet-memurlari-kanununda-degisiklik-yapilmasina-iliskin-kanun-tasarisi> .

Jowitt Earl, Walsh Clifford(ed) (1959), *The Dictionary of English Law* (London:Sweet&Maxwell).

Karahanoğulları, Onur (2011), *İdarenin Hukukla Kavranması (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)* (Ankara: Turhan Kitabevi).

Kocaman, Habib (2007), "Hukuki Tarihçesiyle İstisnai Memuriyet ve TBMM Örneği", *Yasama Dergisi*, 4(Ocak-Şubat-Mart): 57-82.

Müslühiddin, Adil (1933), *Mukayeseli Hukuku İdare* (İstanbul: Güneş Matbaası).

Onar, Sıdık Sami (1952), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt II (İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık).

Özay, İl Han (2002), *Günüşiğinde Yönetim* (İstanbul: Alfa Yayınları).

Tarım ve Gıda Bakanlığı Teşkilat Kanunu hakkında 24 Şubat 2010 tarihinde Tarım Komisyonu Tutanağı.

Yılmaz, Ejder (2005), *Hukuk Sözlüğü* (Ankara: Yetkin Yayınları).

Sürelî Yayınlar

TBMM ZC, C.1, İ.7, 9 Mart 1340 (1924).

TBMM ZC, C.1, İ.19, 23 Mart 1340 (1924).

TBMM ZC, Cilt:16, İ: 2, 8 Şubat 1937.

TBMM Zabıt Ceridesi TBMM Tutanak Cilt:7, İ:2, 27.9.1984.

Cumhuriyet Gazetesi, 8 Haziran 2011.

Milliyet Gazetesi, 24 Haziran 1963.

Milliyet Gazetesi, 23 Aralık 1987.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2012/27, Karar Sayısı: 2012/173, Karar Günü: 8.11.2012.

Devlet Personel Başkanlığının "Araştırmacı" Kadrosunun 3046 sayılı Kanununun 15. Maddesinde Yer Alan Hiyerarşik Unvanlar İçerisinde Yer Almadığı hakkında 27 Mart 2003 Tarihli Mütalaa.