

## **ONE OF THE BREAKING POINTS OF POWER OF BUREAUCRACY IN TURKEY: DEPUTY MINISTER**

**TÜRKİYE'DE BÜROKRASİNİN GÜCÜNÜN KIRILMA NOKTALARINDAN  
BİRİ: BAKAN YARDIMCILIĞI<sup>1</sup>**

**Çiğdem PANK<sup>2</sup>**

### **Abstract**

Bureaucracy and political relations are among the topics that are constantly debated in state administration. The deputy minister is an important authority in relationship between bureaucracy and politics. The deputy minister is a bureaucratic and political authority, which is in a position between the minister and the undersecretary, which operates in accordance with the minister. The deputy minister is applied in many countries of the world such as Germany, Finland, USA, UK, France. The deputy minister in Turkey has been passed along with the Decree Law No. 643 in 2011. Turkey has adopted a deputy minister similar to Germany and Finland. The deputy minister in Turkey is regarded as one of the break points of the power of the bureaucracy. In this study, firstly, the evaluation of the applications of the deputy ministers in different countries will be briefly discussed. Then, the cases in which the deputy minister application in Turkey emerges will be discussed. In the final part of the work, a discussion will be held on how the deputy minister affects the position of the undersecretary and how his results are reflected in the system. In this context, the reasons why the deputy minister is one of the break points of the bureaucracy in Turkey will be explained. Evaluations will be made in the context of this discussion. This study aims to contribute to the literature of Turkish bureaucracy with the conclusions reached by considering the effect of the deputy minister on the system.

**Keywords:** Deputy Minister, Turkish Bureaucracy, Undersecretary.

### **Özet**

Bürokrasi ve siyaset ilişkileri devlet yönetiminde sürekli tartışılan konular arasında yer almaktadır. Bakan yardımcılığı, bürokrasi ve siyaset ilişkilerinde önemli bir makamı oluşturmaktadır. Bakan yardımcılığı, bakana bağlı olarak faaliyet yürüten, bakanla müsteşar arasında bir konumda yer alan bürokratik ve siyasi bir makamdır. Bakan yardımcılığı Almanya, Finlandiya, ABD, İngiltere, Fransa gibi dünyanın birçok ülkesinde uygulanmaktadır. Türkiye'de bakan yardımcılığı uygulamasına, 2011 yılında 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte geçilmiştir. Türkiye daha çok Almanya ve Finlandiya modeline benzeyen bakan yardımcılığı benimsenmiştir. Türkiye'de bakan yardımcılığı, bürokrasinin gücünün kırılma noktalarından biri olarak kabul edilmektedir. Bu çalışmada öncelikli olarak, bakan yardımcılığının farklı ülkelerdeki uygulamaları kısaca değerlendirme konusu yapılacaktır. Ardından, Türkiye'de bakan yardımcılığı uygulamasının ortaya çıkardığı durumlar ele alınacaktır. Çalışmanın son kısmında ise, bakan yardımcılığının müsteşarın konumunu nasıl etkilediği ve bunun sonuçlarının sisteme nasıl yansıtıldığı tartışma konusu yapılacaktır. Bu bağlamda, bakan yardımcılığının Türkiye'de bürokrasinin gücünün kırılma noktalarından birini oluşturmasının nedenleri açıklanacaktır. Bu konudaki tartışmalar bağlamında değerlendirmeler yapılacaktır. Bu çalışma, bakan yardımcılığının sisteme etkisini ele alarak ulaştığı sonuçlarla Türk bürokrasisi literatürüne katkı yapmayı amaçlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Bakan Yardımcısı, Türk bürokrasisi, Müsteşar.

<sup>1</sup> Bu çalışma, 18-20 Mayıs 2017 tarihleri arasında Antalya'da Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi tarafından gerçekleştirilen II. Uluslararası Sosyal Bilimler Sempozyumu'nda sözlü bildiri olarak sunulmuştur.

<sup>2</sup> Araş. Gör. , Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

## **GİRİŞ**

Bakan yardımcılığı bakana bağlı olarak faaliyet gösteren, birçok ülkede uygulanan ve uzun süre tartışılmış zaman zaman bürokratik zaman zaman da siyasi yönü olan bir makamdır.

Türkiye’de bakan yardımcılığı uygulamasına 2011 yılında «643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname» ile birlikte geçilmiştir. Türkiye daha çok Almanya modeline benzeyen bakan yardımcılığını benimsemiştir. Bakan yardımcılığı, 3046 sayılı Kanun’un 21. maddesinde düzenlenmiştir. Milli Savunma Bakanlığı da dâhil olmak üzere, Türkiye’deki 21 bakanlık için bir bakan yardımcılığı öngörülmüştür. Müşterek kararname ile atanmaktadır.

Türkiye’de bakan yardımcılığı, bürokrasinin gücünün kırılma noktalarından biri olarak kabul edilmektedir. Müsteşarın üzerinde bir makamdır. 657 sayılı «Devlet Memurları Kanunu’nda» istisnai memurluğa dâhil edilmiştir. Ama işlevi, hem siyasi hem de idaridir. Bürokraside bir memur atandığında, 657 sayılı kanunda belirtilen şartlar ortaya çıkmadıkça hizmetten atılamamaktadır. Ama bakan yardımcılarını hükümetin görevi sona erene kadar görevlerini sürdürmektedirler. Siyasi açıdan sorunların yaşanmaması için böyle bir düzenlemeye gidilmiştir. Bakan yardımcılarını, hükümet görevini bitirmeden de görevden alınabilirler.

Çalışmanın amacı, Türkiye’de bakan yardımcılığı statüsünün, bürokrasinin gücünün kırılma noktalarından birini oluşturmasının nedenlerini açıklamak ve «16 Nisan 2017 Referandum» ile kabul edilen yeni anayasa değişikliğine göre nasıl bir konumda olacağı hakkında değerlendirmelerde bulunup bu alana katkı sağlamaktır.

Çalışmada öncelikli olarak, bakan yardımcılığının farklı ülkelerdeki uygulamaları kısaca değerlendirilmektedir. Ardından, Türkiye’de bakan yardımcılığı uygulamasının ortaya çıkardığı durumlar ele alınmakta ve müsteşar ile bakan yardımcısının konumu ile ilgili tartışmalara değinilmektedir. Son olarak da, yeni anayasa değişikliğinden bakan yardımcılığının nasıl etkileneceği üzerine değerlendirmelerde bulunmaktadır.

### **Farklı Ülkelerde Bakan Yardımcılığı Uygulamaları**

Hükümet sistemlerinin ve idari, siyasi örgütlenmelerin farklı olmasından dolayı dünyada pek çok ülkede bakan yardımcılığı uygulaması bulunmaktadır (Topaca, 2014: 306). Bakan yardımcılığı, dünyanın birçok ülkesinde uygulanmakla birlikte görevleri her ülkede farklılık arz etmektedir. Bakan yardımcılığının bürokrasi ile siyaset arasındaki geçişe yardımcı olan bir görev yürüttüğü belirtilmektedir (Aydın, 2011: 1). Bakan yardımcılığı aşağıda da ifade edileceği gibi birçok ülkede uygulanmaktadır.

Bakan yardımcılığının, dikkat çekici olarak, koalisyonun olduğu zamanlarda hükümet içinde sayısal eşitliği sağlamak, bakanlıklardaki görevlerin ve birimlerin bakan yardımcılarını arasında bölüştürülmesini gözetmek, meclisle bakanlıklar arasında sürekli bağlantının kurulmasını geliştirmek, meclisi denetleyecek bir vasıta olmak, siyasetçiler için bir eğitim kurumu olmak, partilerin kendi içlerindeki dengeyi sağlamak gibi gayelerle kullanılan bir kurum olduğu belirtilmektedir (Tataroğlu, 2016: 526).

### **İngiltere**

İngiltere’de bakan yardımcılarını “parlamentar devlet sekreteri” olarak kabul edilmektedir. İngiltere’de parlamentar devlet sekreterlerinin beş ana görevi yerine getirdiği ifade edilmektedir (Tataroğlu, 2016: 527):

*1- Bakanların sosyal sorumluluklarını resmi olarak üstlenmek.*

2- Bakanlık teşkilatı ile üst makamlar olan, bakan, bakanlar kurulu, Lordlar ve Avam Kamaraları arasındaki iletişimi sağlamak.

3-Bakanın talebi üzerine parlamentoda soru önermelerini yanıtlamak, açılış, kapanış konuşmalarını yapmak.

4- Bakanlık bünyesindeki belirli görev ve birimlerin yönetimini üstlenmek.

5- Bakanlara siyasi danışmanlık yapmak.

İngiltere’de bakan yardımcısı, temel görevleri konusunda, ait oldukları meclis tarafına beyanlarda bulunmakta ve meclisle bakanlıklar arasındaki bağlantıyı sağlamaktadırlar. Süreç ilerledikçe bakanlıkların faaliyetleriyle ilgilenme içerisine girmişlerdir. (Tataroğlu, 2016: 527).

Bir görüşe göre, Türkiye’deki bakan yardımcılığı uygulaması görev alanı itibarıyla en çok İngiltere örneğine benzemektedir. Bu görüş, Türkiye’de bakan yardımcılarının genellikle parlamento deneyimine sahip kişiler arasından seçildiğini, İngiltere’de de benzer şekilde bakan yardımcılığının parlamentonun en tecrübeli üyelerine verildiğini ifade etmektedir (Yılmaz, 2013: 37).

### **Almanya**

Almanya’da bakan yardımcılığı, «devlet sekreteri» olarak anılmaktadır. 1967 yılından beri uygulanmaktadır. Bakanlık bürokrasisinin yönetilmesine imkân sağlar. Ayrıca karar alma süreçlerini hızlandırmaktadır.

Almanya’da bakan yardımcısı doğrudan bakana bağlıdır ve bakandan sonra ikinci kişi olarak kabul edilmektedir. Alman sistemindeki farklılık, bakan yardımcısının siyasilerden seçilmemesidir. Bu ülkede, bakan yardımcısının atanmasında temel alınan kriterler, bakanın partisine yakınlığı ve bakanla güvene dayalı bir ilişki sürdürme kapasitesinin bulunmasıdır. Bakan yardımcılarının siyasilerden seçilmemesine rağmen görev süreleri hükümetin görev süresiyle sınırlı tutulmuştur (Aydın, 2011: 3).

*Almanya’da Parlamenter devlet sekreterliği olarak anılan bakan yardımcılığının uygulanması şu gerekçelere dayandırılmaktadır (Tataroğlu, 2016: 528-529):*

- *Hükümet yapısının ve yürütme faaliyetlerinin gittikçe karmaşıklaşması,*
- *Karar alma süreçlerinin çabuklaştırılması*
- *Toplumsal gelişme sonucu yönetilmesi gereken sorunların ve süreçlerin gittikçe sofistikeleşmesiyle yeni yönetim uygulamalarına ihtiyaç duyulması,*
- *Koalisyon hükümetlerinde kontrol sağlamak (bakan ve bakan yardımcılarının farklı partilerden atanması),*
- *Bakanların temsili görevlerine ve randevularına daha fazla zaman ayrabilmesi,*
- *Bakanlık müsteşarlarının klasik görevleri olan bakanlık bürokrasisinin yönetilmesine imkân sağlamak ve*
- *Yeni sorunlar karşısında geleneksel karar alma geliştirmektir.*

### **Avusturya**

Avusturya’da bakan yardımcılığına benzer «Devlet Sekreterliği» uygulamasının Anayasal zemine sahip olduğu belirtilmektedir. Bu ülkede bakan yardımcısı, bakan tarafından kendisine yüklenen görevleri ifa etmekte ve mecliste bakanın temsilcisi konumunda bulunmaktadır. Bakanlıkların her birine bakan yardımcısı atanma

zorunluluğu bulunmamaktadır. Avusturya’da dört tane bakan yardımcısı bulunmaktadır. Bunlar; Başbakanlık, Maliye, İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarında görev yapmaktadırlar (Tataroğlu, 2016: 529).

Bu ülkede bir kişi hem devlet sekreterliği görevinde hem de meclis üyeliğinde bulunmamaktadır. Devlet sekreterliğine seçilen meclis üyesinin yerine aynı partiden yedek üye atanmakta, görevi sona eren meclis üyesi geri gelme girişiminde bulunduğu yedek üye yerini asil meclis üyesine devretmektedir ( Avusturya Anayasası, Md. 56/2,3).

### **Yunanistan**

Yunanistan’da bakan yardımcısı, bakanların bildirimde bulunmaları neticesinde başbakanca belirtilen görevleri yerine getirmektedirler. Bu ülkede, bakanlar ve bakan yardımcısı hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte, bakanlıkta meydana gelen yetersiz davranışlarından da ayrı ayrı sorumludurlar. Hükümetin görevinin sona ermesiyle birlikte bakan yardımcılarının görevinin de sona erdiği belirtilmektedir (Tataroğlu, 2016: 530).

Yunanistan Anayasası’nın 81. maddesinde, bakanlık hiyerarşisinde “siyasi memuriyet” olarak ifade edilen müsteşarlığın, siyasi bir konum olduğu belirtilmektedir. Aynı maddede bakan, bakan yardımcısı ve müsteşarlık görevlerine getirileceklerin meclis üyesi olma gereklerine sahip bulunmaları gerektiği vurgusu yapılmaktadır (Yunanistan Anayasası Md. 81/2).

### **Hollanda**

Hollanda Anayasası’nın 46. maddesinde, 1946’dan itibaren görevlendirilen bakan yardımcılarının başbakanın önerisiyle Kraliyet kararnamesiyle atandıkları ve görevden alındıkları ifade edilmektedir. Aynı maddede, bakanın ihtiyaç olduğunu düşündüğü durumlarda emirleriyle sınırlandırılmak koşuluyla bakan yardımcısına vekâletini verebileceği vurgulanmaktadır (Hollanda Anayasası Md.46).

Hollanda’da meclis üyelerinin, istifa etmedikleri müddetçe bakan veya bakan yardımcısı olmadıkları belirtilmektedir. 1946 yılından itibaren bakan yardımcılarının görevlendirildiği, bu ülkede bakan yardımcılarının, bakanlar kuruluna yalnızca bakanın bulunmadığı hallerde katılabildiği ve oy haklarına sahip olmadıkları vurgulanmaktadır (Tataroğlu, 2016: 530).

### **Fransa**

Fransız merkezi yönetiminde “Devlet Bakanları”, “Özel Görevli Bakanlar ve “Devlet Sekreterleri” olmak üzere üç tip bakanlık bulunduğu, Türkiye’deki gibi icracı bakanlık görevini yerine getirenin özel görevli bakanlar olduğu belirtilmektedir. Bu ülkede devlet sekreterlerinin, başbakana ya da bakana doğrudan bağlı olarak ya da bağımsız bir şekilde faaliyet yürütebildikleri belirtilmektedir. Bu şekilde devlet sekreterlerinin bakan yardımcılığı uygulamasını temsil ettiği ifade edilmektedir (Yılmaz, 2013: 35-36).

Fransa’da meclis üyesi olmayanlar bakan ve bakan yardımcısı olabilmektedir. Bu ülkede bakan yardımcılığı, parlamento üyeliğiyle bağdaşmamaktadır. Bakan yardımcısı, bakanlıkların görev sahalarında veya birtakım birimlerinde bakanın işlerini kolaylaştıran bir fonksiyon icra etmektedirler (Tataroğlu, 2016: 531). Ayrıca Türkiye’de bakan yardımcılarının, parlamento ile bakan arasında bağlantıyı sağlamasından dolayı Fransız sistemindeki bakan yardımcılarının icra ettikleri görevler bakımından birbirine benzediği vurgulanmaktadır (Yılmaz, 2013: 35-36).

## **İsveç**

İsveç siyasetinin en belirgin yönünün süreklilik olduğu, bu ülkede 1945’den bugüne kadar 56 yılda Sosyal Demokratların iktidarda bulunduğu belirtilmektedir. İsveç’te bakan yardımcılarının bakanlar kurulu üyesi olmadığı, özellikle başarılı ve parti ile uyumlu yöneticilerin bu göreve getirildiği ifade edilmektedir. Bu ülkede bakan yardımcılarını, bakan tarafından belirtilen işleri yerine getirmekle ve meclisle bakan arasındaki bağlantıyı sağlamakla görevlidirler (Tataroğlu, 2016: 531).

## **Amerika Birleşik Devletleri**

Amerikan sisteminde on iki tane icracı bakanlık bulunmaktadır. Bu bakanlıkların hepsinde bakan yardımcılığı makamı mevcuttur. Bakan yardımcılığı bu sistemde, bakana ciddi anlamda yardımcı olan üst düzey bir danışman olarak görülmektedir. Bakanın yerine politika yapımına yardımcı olan, ikili temaslarda bulunan, özellikle bakanlık dışı iş ve işlemlerle uğraşan gölge bir bakan işlevine sahip olduğu belirtilmektedir. Amerikan sisteminde bakan yardımcısı, bakandan sonra ikinci adam olarak kabul edilmektedir (Aydın, 2011: 3).

ABD’de bakan yardımcılarını Başkan tarafından atanmakta ve Senato tarafından onaylanmaktadır. Yalnızca Dışişleri bakan yardımcılarını Dışişleri Bakanı atamaktadır. Amerikan sisteminde, bir bakanın görevi sona erdiğinde, diğer bakan görevine gelene kadar bakan yardımcısı bakanlık görevini vekâleten yürütmektedir (Tataroğlu, 2016: 533).

Farklı ülke uygulamalarından hareketle, bakan yardımcılığının bazı ortak nitelikleri şu şekilde ifade edilebilir (Tataroğlu, 2016: 533):

- Bakan yardımcılarını hem meclis üyesi olanlardan hem de meclis üyesi olmayanlardan atanabilir.
- Bakanlık ile meclis arasındaki ilişkilerde etkilidir.
- Koalisyonların bulunduğu ülkelerde koalisyon hükümetini oluşturan partilerin kendi aralarındaki denetimi sağlayan bir mekanizmadır.
- Büyük bakanlıklarda faaliyetlerin paylaşımı noktasında işlerin kolaylaşmasını sağlamaktadır.
- Bakanlık bürokrasisinin hükümetle daha uyumlu çalışmasını sağlamaktadır.

Amerikan modelinde, Amerikan sistemine uygun olarak başkan tarafından atanan müsteşar ve müsteşar yardımcılarının bakan yardımcısı gibi faaliyet yürüttüğü belirtilmektedir. Türkiye’de bakan yardımcılığı için öngörülen sistemin de başkanlık sistemindekine benzer şekilde olduğu, bu mekanizmanın parlamenter sisteme uygun olup olmadığı tartışmalarının yapıldığı ifade edilmektedir (Yılmaz, 2013: 36).

## **Türkiye’de Bakan Yardımcılığı Uygulaması**

Türkiye’deki bakanlıkların bakanlar kurulundaki dağılımı ile ilgili tartışmaların hükümetlerin kurulduğu zamanlarda çoğaldığı, bakanlıkların sayısı ile ilgili olarak uzlaşma içine girilemediğinde yeni bir bakanlığın oluşturulması, bakanlığın birleştirilmesi ya da ayrılması isteklerinin dile getirildiği belirtilmektedir. Bu taleplerin kaynağının bazen siyasi engelleri aşmak bazen de yerine getirilmesi düşünülen siyasetin bakanlık nezdinde denetlenmesini gerçekleştirmek olduğu ifade edilmektedir. Temel icracı bakanlıklar haricinde meydana gelen bu hareketliliğin daha çok birbiri içerisinden çıkan bakanlıklar şeklinde belirdiği söylenmektedir. Devletin ekonomiyi yönetme tarzındaki değişikliklere paralel olarak kurulan Ekonomi, Ticaret, Gümrük, Sanayi gibi bir biri içerisinden çıkan bakanlıklar devletin ekonomi siyasetinde

özümlediği kalkınma modeline göre değerlendirilmektedir. Hükümetlerin, bakanlık kurarak ya da var olan bakanlığa son vererek denge siyaseti takip etmek yerine zaman zaman siyasi engelleri ortadan kaldırmada ara çözüm yöntemleri olarak klasik bakanlık kurumu haricindeki yapılara da müracaat ettikleri vurgusu yapılmaktadır. Kuruluş hedefleri hükümete kurmay destek imkânı oluşturmak olsa da devlet bakanı, siyasi müsteşarlık, bakan yardımcısı gibi mekanizmaların aktif siyasette icracı duruma dönüşerek bir icracı bakanlığın idaresinden sorumlu olamayanlar için oluşturulmuş makamlar olarak eleştirilerin odak noktasında bulunduğu yorumu yapılmaktadır (Dik, 2013: 122).

*Bakan yardımcılığını ihdas eden, 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanuna eklenen 21/A maddesi aşağıdaki şekildedir (Dik, 2013: 123):*

*“Bakana (Millî Savunma Bakanı dâhil) 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 yüz ellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir.”*

Bakan yardımcılığı bir siyasi makam olarak her bakanlığa özel bir tane olmak üzere oluşturulmuştur (643 sayılı KHK (1) Sayılı Liste). Bakanlık hiyerarşisi dikkate alındığında bakan yardımcısı bu hiyerarşi içinde, bakan ile müsteşar arasında bulunmaktadır. Nitekim 643 sayılı KHK’da ve 2451 sayılı “Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun”da “müsteşar ve yardımcısı” ifadesinden önce gelmek üzere “bakan yardımcısı” ifadesi ilave edilmiştir (Tataroğlu, 2016: 536).

Bakan yardımcılığının mevzuattaki düzenleniş tarzına ve uygulanmasına genel olarak bakıldığında, temel misyonunun bakanlık görev ve yetkilerinden siyasi olanların bakan yardımcısı bakımından daha öncelikli olduğu belirtilmektedir. Bakan yardımcılarının ancak gereklilik ve zorunluluk durumlarında idari görev ve yetkileri de kullanabilmelerinin imkânını tanıyan bir yasal düzenleme yapıldığı belirtilmektedir. Bakan yardımcılığının oluşturulmasından günümüze kadarki uygulanmasına ve geçmişteki tartışmalara bakıldığında, bakan yardımcılığını gerektiren temel gerekçelerin TBMM ile bakanlık arasındaki koordinasyonun sağlanmasında aracılık görevi, bakanların toplumla iletişiminin sağlanması ve siyasi teşkilatla uyum içinde çalışmasını temin etme görevi, gelecek hükümetler için tecrübe sahibi bakan yetiştirme gibi durumları olduğunu belirtmenin mümkün olacağı vurgulanmaktadır. Bakan yardımcılığı statüsü için bu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik 643 sayılı KHK ile düzenlenen statünün tercih edilmesinin belki de en önemli sebepleri arasında siyasi müsteşarlık tecrübelerinin olumsuz sonuçlarından kaçınılmak istenmesi olabileceğine vurgu yapılmaktadır (Uyanık, 2012: 102).

Millî Savunma Bakanlığı için de bakan yardımcılığı uygulamasının söz konusu olmasının çelişkili bir duruma işaret ettiğini belirten görüşler de bulunmaktadır. Bilindiği üzere, Millî Savunma Bakanlığı 3046 Sayılı Kanun’un kapsamı dışında tutulmuştur. Fakat bakan yardımcılığının bu kanunda düzenlenmiş ve Millî Savunma Bakanlığı için de öngörülmüş olmasının, bakan yardımcılığının hiyerarşik düzenin dışında bir uygulama olduğunu akla getirdiği belirtilmektedir. Bu görüşe göre, bu

makamın bakanlık ile aynı madde içinde düzenleme konusu yapılmış olması, bakana yardımcı olacak bir yapıya sahip bulunduğuna yönelik kanıyı da destekler niteliktedir. Bakan yardımcısının yalnızca bakana yardımcı olacağı şeklinde bir görev tanımlanmıştır. Bakan yardımcılarının bürokrasi içerisinde birçok yetkiyi kullanabilecek düzeyde olmasının, kamu yönetimi bakımından temel mantığa aykırı olacağı vurgusu yapılmaktadır (Dik, 2013: 134-142). Bu görüşe paralel şekilde, Türkiye’de 2011-2017 yılları arasında hiçbir bakan, yardımcısına yetki devrinde bulunmamıştır.

Gözler ve Kaplan (2012), bakan yardımcılarının hukuksal statüsünün belirsiz olduğunu, bakanlık hiyerarşisine dâhil olup olmadıklarının tartışmalı bir durum olduğunu ve bu nedenle de bu makamın, idari teşkilata hâkim olan hiyerarşi ilkesi açısından hukuksal sorunlara yol açabileceğini vurgulamaktadırlar. Ayrıca, bakan yardımcılarının “bakan danışmanı” olduklarına dair pozitif bir hukuk verisi olmadığından bakanlık hiyerarşisine dâhil olabileceklerini ifade etmektedirler (ss. 11-16).

Türkiye’de bakan yardımcılığının arka planına inildiğinde, II. Meşrutiyet döneminde İttihat ve Terakki Fırkasının hükümeti, Meclisin denetimine alma düşüncesiyle “siyasi müsteşarlık” kurumunu önerdiği görülmektedir. 1937’de tek parti döneminde yeniden gündeme getirilen ve kısıtlı bir zamanda uygulanan “siyasi müsteşarlık” kurumunun nedenleri arasında yönetimde etkinlik ve devletin büyümesi gibi nedenler bulunmaktaydı. Fakat uygulamada bir çeşit siyasi oluşum meydana getirme ve getirim oluşturma düşüncesi olduğu yorumu yapılmaktadır. Nitekim uygulamada, siyasi müsteşarların yetkilerinin menfaat sağlama ve nepotizm amacıyla suiistimal iddialarıyla kaldırıldığı ifade edilmektedir (Tataroğlu, 2016: 539).

Siyasi müsteşarlık, 5 Şubat 1937 tarihinde 3115 sayılı 1924 Anayasası’nın bazı maddelerinin değişikliğini öngören kanun ile oluşturulmuş ama kısa süre sonra 29 Kasım 1937 tarihinde 3272 sayılı kanun ile kaldırılmıştır. Siyasi müsteşarlık, 3115 sayılı kanun ile 1924 Anayasasının 44. ve diğer bazı maddelerinde yapılan değişiklikler sonucunda anayasal bir kurum olarak oluşturulmuştur (Uyanık, 2012: 103). 1937 tarihindeki siyasi müsteşarlık tecrübesinin yanında 1987 tarihinde de, herhangi bir yasal dayanağa ihtiyaç duyulmaksızın, 1937 tarihli siyasi müsteşarlığa benzer şekilde, TBMM içinden siyasi yetkilerle donatılmış olan bakan yardımcılarının görevlendirildiği, ama 1937’de olduğu gibi kısa süre sonra bu uygulamaya da son verildiği belirtilmektedir (Yılmaz, 2013: 35).

3046 sayılı kanunda düzenlenen bakan yardımcılığının 1937 tarihinde denenen siyasi müsteşarlıktan birçok bakımdan farklılaştığı ifade edilmektedir (Uyanık, 2013: 103-105):

*1. Atama şekilleri farklıdır; siyasi müsteşarlık, aynı bakanlar gibi, Başbakan tarafından TBMM üyeleri arasından seçilerek Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır (3115 sayılı yasanın 2. maddesi). Oysa bakan yardımcılığının atanması DMK’nun 48. maddesindeki şartları taşıyan kişiler arasından ilgili Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanın imzasını taşıyan, 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun’un 2. maddesine göre, müşterek kararname ile yapılmaktadır. Ayrıca bakan yardımcılarının nakil ve görevden alınmaları da aynı usule tabidir. Oysa siyasi müsteşarların nakline ilişkin herhangi bir düzenleme olmadığı gibi, görevden alınmaları yüce divana sevk yoluyla ve aksine işlem kaidesine göre söz konusu olmaktadır.*

*2. Bir bakanlıkta lüzumuna göre birden fazla siyasi müsteşar ataması söz konusu olabilirken (3117/3), bir bakan için sadece bir tane bakan yardımcısı olabilir (3046/21-A).*

3. Siyasi müsteşarların görev ve yetkilerinin ne olacağı, Bakanların görev ve yetkilerinin belirlenme usulünde olduğu gibi, 3115 sayılı kanunun 3. maddesince mahsus kanunlar ile belirleneceği öngörülmüştür. Bakan danışmanlığının görev ve yetkileri ise ihdas edildiği 643 sayılı KHK da genel olarak belirtilmiştir, ayrıca özel bir kanuna bırakılmamıştır.

4. Siyasi müsteşarların bakanlar kurulu toplantısına katılma ve istişari nitelikte de olsa kanaat bildirme yetkisi varken (3117/4); bakan yardımcılarının ilgili bakanı vekâlet yoluyla bakanlar kurulunda temsil edemeyeceği gibi bakanın yetki ve imza devri ile bakan yardımcısına Bakanlar Kuruluna katılmak ve oy kullanmak gibi bir yetkisini devretmesi de mümkün değildir (Anayasa/ 113).

5. Bakanların izinli ve mazeretli olması durumunda siyasi müsteşar bakanlar kurulunun herhangi bir üyesi gibi ilgili bakana vekil olabilecektir (3115/m.4). Oysa bakan yardımcılarının bakana vekil olması veya bakana anayasa ile verilen herhangi bir yetki ve görevi kullanması mümkün değildir (Anayasa/ 113).

6. Siyasi müsteşarların görevlerinden dolayı, bakanlar gibi, yüce divanda yargılanması söz konusudur (3115/m.6). Oysa bakan yardımcılarının mevzuatta öngörülen herhangi bir imza yetkisi bulunmadığından kural olarak idari sorumluluğunun bulunmaması gibi yüce divana sevk sebebi olabilecek (anayasa ve yasalarca öngörülmüş olan) siyasi sorumluluğu da bulunmamaktadır.

7. Siyasi müsteşarların görevden düşme sebeplerinde biri de 3115 sayılı Kanun’un 5. maddesine göre yüce divana sevktir. Yani anılan kanuna göre siyasi müsteşarlar bakanlar gibi yüce divana sevk edilebilecekler ve yine bakanlar gibi meclis genel kurulunun yüce divana sevk kararı ile görevleri sona erecektir. Bakan yardımcılarının görevleri ise aksine işlem kuralı gereğince müşterek kararname ile veya kanunda öngörüldüğü üzere hükümetin görev süresinin sona ermesi ile birlikte sona erecektir.

8. Bakan yardımcılarının görev süresi, siyasi müsteşarlarda olduğu gibi, hükümetin görev süresi kadardır. Ancak bir bakanın görevden alınması durumunda bakan yardımcısının görev durumunun ne olacağına ilişkin kanunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumda, bakan yardımcısının üçlü kararname ile atanması sebebiyle, yeni gelen bakanın imzasının bulunmadığı bir bakan yardımcısı ile çalışmak isteyip Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi istememesinin önemli bir sorun teşkil edebileceği belirtilmektedir. Bu soruna bakan yardımcısının statüsünü, ‘bakanlık hiyerarşisi içindedir’ şeklinde okuduğumuzda bakanın görevden ayrılması ile bakan yardımcısının görev süresi arasında herhangi bir ilişki yoktur şeklinde yaklaşabileceği ifade edilmektedir. Ama bakan yardımcısını siyasi danışman şeklinde okursak bakanın görevden ayrılması ile bakan yardımcısının da görevinin sona ereceği belirtilmektedir. Aynı sorun siyasi müsteşarlar için de potansiyel olarak geçerli idi, fakat uygulamada böyle bir sorunla karşılaşılmamıştı.

9. Siyasi müsteşarlar, şimdiki bakan yardımcılarından farklı olarak, “meclis azası arasından seçilmesi öngörülyordu.” Dolayısıyla atanma ve personel statüleri bakımından bakan yardımcılarının çok farklı idi. Günümüzdeki ifade biçimiyle ilgili kanunlar çerçevesinde ele alındığında siyasi müsteşarların personel statüsünün bakanlar gibi diğer kamu görevlileri arasına giren memur benzeri olduğu söylenebilir.

Uygulamada bakan yardımcısı ve müsteşar arasında yetki ve görev dağılımı bakımından sorunlar yaşanabileceğini belirten görüşe göre, 3046 Sayılı Kanun bakan ile müsteşar arasında başka bir kademe öngörmemiştir ve müsteşarın görev ve



yetkilerinde hiçbir değişiklik yapılmadan bakan yardımcılığı düzenlenmiştir. 3046 Sayılı Kanun’a “bakan yardımcılığı” ibaresi eklendikten sonra, bakan yardımcılığı ile müsteşar arasındaki ilişkinin nasıl olacağı konusunun da kanunla hükme bağlanmasının daha etkili bir tutum arz edeceği ifade edilmiştir (Gözler ve Kaplan, 2012: 18).

Bakan yardımcılığının hukuki anlamda siyasi bir niteliğinin olmadığını belirten görüşe göre, bu makamın istisnai memurluğun ötesinde özel bir kapsama alınması ve bakana siyasi işlerde yardımcı olması Avrupa örnekleri açısından uygulanabilir bir durumdur. Bakan yardımcılarının özellikle siyasi görevlerle ilgili yaşadığı sorunlara yönelik yeni bir takım düzenlemelerin yapılması gerektiği ve bakan yardımcılığı ile diğer siyasi kadrolar için özel bir statü getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu şekildeki düzenlemelerin, bakanın iş yükünü azaltacağı ve siyasi temsil gücünü artıracığı ifade edilmektedir (Topaca, 2014: 330).

1980’li yıllardan sonra yönetsel alanda gerçekleştirilen yeni yönetim anlayışları ve uygulamalarının, bürokrasinin siyaset karşısında güç kaybetmesine neden olduğu belirtilmektedir. Böylece, bürokrasinin siyasetin alanına eskisi kadar müdahale edemeyeceği ifade edilmektedir. Bu gelişmelerin, siyaset ve yönetimin ayrılma düşüncesini daha da tetiklediği vurgusu yapılmaktadır (Lamba, 2014: 53). Bakan yardımcılığı da, bürokrasinin siyaset karşısında güç kaybetmesine neden olan uygulamalardan biri olmuş, bürokrasinin gücünün kırılma noktası olarak görülmüştür.

2000’li yıllarda Türkiye’deki bürokrasi anlayışında, bürokrasinin siyasetle olan ilişkilerinin değişken ve farklı bir yapıya kavuşmaya başladığı ifade edilmektedir. Daha öncesinde, idari teşkilatta bulunmayan üst kurullar, ajanslar gibi yeni kurum ve kuruluşlar idari teşkilatta artarak devam etmiş ve sivil toplum kuruluşları daha önce hiç yapmadıkları kadar kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması noktasında aktif bir şekilde yer almaya başlamışlardır (Uçman, 2015: 192).

Son zamanlarda bürokrasi bakımından yeni olan uygulamalardan en dikkat çeken, bakan yardımcılığı makamıdır. Bakan yardımcılığı makamı, bürokrasinin siyasetle olan ilişki noktalarının meydana getirilmesi bakımından yeni ve etkin bir makamdır. Bakan yardımcılığı görevine ilk olarak getirilen kişilerin özgeçmişleri dikkate alındığında, bu mekanizmanın gelecekteki durumunun ve siyasetle ilişkisinin gidişatının belirginleştiği yorumu yapılmaktadır. (Uçman, 2015: 192).

## **SONUÇ**

Türkiye’de bakanlık teşkilatları illerde örgütlendiği için mevcut bakan yardımcısı sayısı yetersizdir. Bakanlıkların birden fazla bakan yardımcısı olmalıdır. Bakan yardımcısının görev süresi hükümetin görev süresiyle sınırlı olduğundan, yeni anayasa değişikliğinden sonra 2019 yılındaki uygulamada Cumhurbaşkanının görev süresiyle mi sınırlı olacak? Bu noktada bir belirsizlik söz konusudur. Ayrıca, yeni değişiklikte bakanın görevinin sona ermesi durumunda bakan yardımcısının da görevinin sona ereceğini söyleyebiliriz.

Yeni anayasa değişikliği ile birlikte bakan yardımcısının atanması da farklı olacaktır. Mevcut sistemde müşterek kararname ile atanmaktadır. Yeni değişiklikte Cumhurbaşkanı, bakanı doğrudan atayacağı için muhtemelen bakan yardımcısı da bu şekilde atanacaktır.

2011-2017 yılları arasında hiçbir bakan, bakan yardımcılığına yetki devretmemiştir. Yani bu sürede yetki devri öngörülmemiştir. Bu da, bakan yardımcılığı makamının etkin olmadığını gösteriyor. Sadece, bakan yardımcılığı müsteşarın etkisini azalttığı için bürokrasinin kırılma noktası olarak değerlendirilmektedir.

2019 yılında Türkiye «Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne» geçtikten sonra da bakan yardımcılığı uygulaması büyük oranda devam edecektir. Muhtemelen Cumhurbaşkanı Yardımcısı için de aynı yöntem öngörülebilecektir. Yeni sistemle birlikte, bakan yardımcılara bakan tarafından yetki devri olursa bakan yardımcılarını daha etkin bir durumda olacaktır.

«Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi» tartışmalarında bakan yardımcılığı konusu pek gündeme gelmeyen, unutulmuş konular arasında yer almıştır. 2019 yılında uygulanacak yeni anayasa ile birlikte bakan yardımcılığının konumunun nasıl olacağı tartışılması gereken bir konudur.

#### **KAYNAKÇA**

- Avusturya Anayasası,  
<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/04-AVUSTURYA%201-98.pdf>. (10.05.2017).
- Aydın, Y. (2011). Bakan Yardımcılığı ve Sistemdeki Yeri. *Mali Hukuk*, Sayı: 2.
- Dik, E. (2013). 643 Sayılı KHK ile Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 68 (4), 121-145.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2012). Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?. *TBB Dergisi*, (98), 11-24.
- Hollanda Anayasası. (2002).  
<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/11-HOLLANDA%20355-384.pdf>. (08.05.2017).
- Lamba, M. (2014). Bürokrasinin Siyaset Karşısında Güç Kaybetmesine Yönelik Gelişmeler. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6 (11), 40-56.
- Uçman, H. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Bakan Yardımcılığı Uygulaması Üzerine İnceleme Ve Değerlendirmeler. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 2 (3), 191-225.
- Tataroğlu, M. (2016). Hükümet Yapısında Genişleme: Bakan Yardımcılığı. *Yönetim ve Ekonomi*, 23 (2), 519-544.
- Topaca, M. (2014). Hukuki Temel ve Uygulama Bakımından Türkiye’de Bakan Yardımcılığı. *Türk İdare Dergisi*, (479), 305-331.
- Uyanık, H. (2012). Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15 (2), 101-114.
- Yılmaz, B. (2013). Türkiye’de Bakan Yardımcılığı Uygulamasına İlişkin Genel Bir Değerlendirme. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 1 (1), 33-41.
- Yunanistan Anayasası. <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>. (06.05.2017)