

BAKAN YARDIMCILIĞI STATÜSÜNÜN İDARE HUKUKU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. Halit UYANIK*

Giriş

Bakan yardımcılığı, 3 Haziran 2011 tarihli 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'a eklenen 21/A maddesiyle Türk İdari Teşkilatına yeni bir statü olarak girmiştir.

Böyle bir düzenleme, 1982 Anayasası'na göre, bakanlık teşkilatının kanunla belirlenebilmesinin mümkün olması sebebiyle, anayasaya aykırı değildir¹. Buna karşın bakan yardımcılığının KHK ile kurulması bazı duraksamalara sebebiyet verebilir. Açıkçası 3046 sayılı bakanlıkların kuruluş ve görevlerini düzenleyen kanunun zeminini teşkil eden mevzuatta olduğu gibi 2011 yılında hemen hemen bütün bakanlıkların teşkilat ve görevlerine ilişkin düzenlemeler de KHK ile yapılmış; Anayasa Mahkemesi bu durumu hukuka aykırı bulmamıştır².

Yukarıdaki söz konusu KHK ile yapılan düzenlemeden bakan yardımcılarının Türk idari teşkilatı içindeki hukuki statüsünün ne olduğu, bakanlık hiyerarşisine tabi olup olmadığı, yetki ve imza devrine muhatap olup olamayacağı net olarak anlaşılamamaktadır. Bu sebeple, bu çalışmanın temel problematiğini bakan yardımcılarının Türk idari teşkilatındaki yerinin tespiti, bakanlık hiyerarşisindeki yeri ve idari görev ve yetkilerle donatılıp donatılamayacağı sorunları oluşturmaktadır.

Türk idare hukuku öğretisinde bu sorunların çözümüne ilişkin genel olarak iki farklı yaklaşımın olduğunu ifade edebiliriz. Birinci yakla-

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

¹ Kemal Gözler / Gürsel Kaplan, "Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?", *TBB Dergisi*, S: 98, 2012, s. 12.

² Anayasa Mahkemesi, E: 2011/60, K: 2011/147. 6223 sayılı yetki kanununa göre Bakanlar Kurulunun Türk idari teşkilatını ve personel sistemini yeniden yapılandırmak üzere çıkardığı KHK'ları, "Anayasadaki "*Kanuna dayalı yönetim*" esası yerine "*KHK'ye dayalı yönetim*" esasına geçilmiştir" şeklinde yapılan eleştiriler için bkz. Nihat Kayar, "Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Siyasileşme I: Bakan Yardımcıları", (Çevrimiçi: <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-bakanyardimcisi.pdf>, 10.11.2013), s. 1.

şım, bakan yardımcılarının bakanlık teşkilatında hiyerarşik silsile içerisinde yer almayacağını ve bakanın bakan yardımcılara yetki ve imza devrinin mümkün olmadığını, dolayısıyla bakan yardımcılarının bir çeşit siyasi danışman olduğunu ileri sürmektedir³. İkinci yaklaşım ise, bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine tabi olduğu, bakan ile müsteşar arasında yer aldığını, dolayısıyla bakanın bakan yardımcısına yetki ve imza devrinin mümkün olduğunu ileri sürmektedir⁴.

Bakan Yardımcılığının İhdasının Temel Sebepleri ve Siyasi Müsteşarlıktan Farkı

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

“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 yüzellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir.”

Bakan yardımcılığının mevzuattaki düzenleniş tarzına ve uygulanmasına genel olarak bakıldığında, temel misyonunun bakanlık görev ve yetkilerinden siyasi olanların bakan yardımcıları bakımından daha öncelikli olduğu anlaşılmaktadır. Bakan yardımcılarının ancak gereklilik ve zorunluluk durumlarında idari görev ve yetkileri de kullanabilmelerinin imkanını tanıyan bir yasal düzenleme yapılmıştır. Bakan yardımcılığının ihdasından günümüze kadarki uygulanmasına ve geçmişteki tartışmalara baktığımızda, bakan yardımcılığını gerektiren temel gerekçelerin TBMM ile bakanlık arasındaki koordinasyonun sağlanmasında aracılık misyonu, bakanların toplumla iletişiminin sağlanması ve siyasi teşkilatla uyum içinde çalışmasını temin etme misyonu, gelecek hükümetler için tecrübe sahibi bakan yetiştirme gibi durumları olduğunu söyleyebiliriz. 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 olabilir.

³ Metin Günay, **İdare Hukuku**, 10.bs, İmaj, Ankara, 2011, s. 397.

⁴ Gözler/Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?”, s. 11-24.

Siyasi müsteşarlık, 5 Şubat 1937 tarihinde 3115 sayılı 1924 Anayasasının bazı maddelerinin değişikliğini öngören kanun ile ihdas edilmiş ama kısa süre sonra 29 Kasım 1937 tarihinde (hükümet değişiminden hemen akabinde, Celal Bayar Başbakan olduktan sonra) 3272 sayılı kanun ile kaldırılmıştır. Siyasi müsteşarlık, 3115 sayılı kanun ile 1924 Anayasasının 44 üncü ve diğer bazı maddelerinde yapılan değişiklikler neticesinde anayasal bir kurum olarak ihdas edilmiştir. Lütfi Duran, 1937 tarihindeki statü ve yetkilere sahip bakan yardımcılığının ancak anayasa değişikliği ile öngörülebileceğini, kanunla kurulamayacağını, ifade etmektedir⁵. Fakat günümüze geldiğimizde ise, 1982 anayasasının 113 üncü maddesi, “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir*” hükmüne göre, bakan hakkındaki anayasal statüyü değiştirici bir içeriğe sahip olmadığı müddetçe, bakan yardımcılıkların kanunla kurulmasının önünde herhangi bir hukuki engel yoktur.

1937 tarihindeki siyasi müsteşarlık tecrübesinin yanında 1987 tarihinde de, herhangi yasal bir dayanağa gerek görülmeksizin, 1937 tarihli siyasi müsteşarlığa benzer şekilde, TBMM içinden siyasi yetkilerle donatılmış olan bakan yardımcıları görevlendirilmiş, ama 1937’de olduğu gibi kısa süre sonra bu uygulamaya da son verilmiştir⁶.

3046 sayılı kanunda düzenlenen bakan yardımcılığının 1937 tarihinde denenen siyasi müsteşarlıktan birçok bakımdan farklılaştığını söylememiz mümkündür:

1. Atama şekilleri farklıdır; siyasi müsteşarlık, aynı bakanlar gibi, Başbakan tarafından TBMM üyeleri arasından seçilerek Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır (3115 sayılı yasanın 2 inci maddesi). Oysa bakan yardımcılığının atanması DMK’nun 48 inci maddesindeki şartları taşıyan kişiler arasından ilgili Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanın imzasını taşıyan, 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlık Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun’un 2 inci maddesine göre, müşterek kararname ile yapılmaktadır. Ayrıca bakan yardımcılarının nakil ve görevden alın-

⁵ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982, s. 87. Duran’ın bu görüşü siyasi müsteşarın sahip olduğu yetkilerin tamamının kullanılmasını konu edinen bir bakan yardımcılığı öngörülse idi bugün de geçerliliğini koruyacaktı.

⁶ Battal Yılmaz, “Türkiye’de Bakan Yardımcılığı Uygulamasına İlişkin Genel Bir Değerlendirme”, **Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, s. 35. 1987 Turgut Özal’ın başbakanlığı döneminde uygulamaya geçirilen bakan yardımcılığı sisteminde, millet vekilleri arasından seçilen bakan yardımcıları, bakanların siyasi müsteşarlığı görevini ifa etmekteydi. Ancak yönetim yapısındaki birçok karmaşaya sebep olması dolayısıyla kısa sürede kaldırılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Kayar, “Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Siyasileşme I: Bakan Yardımcıları”, s. 2; Halil İbrahim Menekli, “Bakan Yardımcılığı Üzerine”, (Çevrimiçi: <http://akademikperspektif.com/2011/08/23/bakan-yardimciligi-uzerine/>, 10.11.2013).

maları 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 üncü maddesince mahsus kanunlar ile belirleneceği öngörülmüştür. Bakan danışmanlığının görev ve yetkileri ise ihdas edildiği 643 sayılı KHK da genel olarak belirtilmiştir, ayrıca hususi 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 vekalet 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 inci 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

istememesi önemli bir sorun teşkil edebilir. Bu soruna bakan yardımcısının statüsünü, ‘bakanlık hiyerarşisi içindedir’ şeklinde okuduğumuzda bakanın görevden ayrılması ile bakan yardımcısının görev süresi arasında herhangi bir ilişki yoktur şeklinde yaklaşabiliriz. Ama bakan yardımcısını siyasi danışman şeklinde okursak bakanın görevden ayrılması ile bakan yardımcısının da görevinin sona ereceğini söyleyebiliriz. Aynı sorun siyasi müsteşarlar için de potansiyel olarak geçerli idi, fakat uygulamada böyle bir sorunla karşılaşılmamıştı.

9. Siyasi müsteşarlar, şimdiki bakan yardımcılarında farklı olarak, “meclis azası arasından seçilmesi öngörülüyordu.” Dolayısıyla atanma ve personel statüleri bakımından bakan yardımcılarında çok farklı idi⁷. Günümüzdeki ifade biçimiyle ilgili kanunlar çerçevesinde ele alındığında siyasi müsteşarların personel statüsünün bakanlar gibi diğer kamu görevlileri arasına giren *memur benzeri* olduğu söylenebilir.

Bakan Yardımcılarının Personel Statüsü

Bakan Yardımcılığı statüsü, Devlet Memurlar Kanunu’nun (DMK) 59. maddesinde sayılan istisnai memurluklar arasında sayıldığından dolayı, bir **istisnai memurluk** statüsüdür⁸ ve DMK’nin 60. maddesinde yer alan istisnai memurluklara atanmada geçerli olan tüm şartlara tabidir. Yani memur ataması için aranan öğrenim, sınav gibi bazı ilke ve şartlar bakan yardımcılarını için aranmayacaktır; ancak DMK’nin 48. maddesindeki memurluk mesleğine giriş için aranan genel koşullar bakan yardımcılarını için de söz konusudur⁹.

Metin Günday’a göre bakan yardımcılarını kanunda istisnai memur olarak düzenlenmiş olsa da sadece *bir tür bakan danışmanıdır*¹⁰. Bakan yardımcılığının personel statüsü hakkındaki diğer bir görüşe göre ise, bakan yardımcılarını danışman değil, bakanlık hiyerarşisine dâhil olan bir memurdur. Bu ikinci görüşe göre bakan yardımcılarını bakanın hiyerarşik astı, müsteşarın ise hiyerarşik üstüdür¹¹.

Bakan yardımcılarını için kanunda öngörülen görevlerin niteliği, personel statüsü olan istisnai memurluk statüsü ile uyumlu olmak zorundadır. Bu sebeple bakan yardımcılarının diğer kamu görevlileri arasında yer alan bakanların tüm idari ve siyasi görevlerinde bakana siyasi danışman gibi yardımcı olması mümkün değildir.

⁷ Mustafa Turan, “Cumhuriyet Döneminde iki Deneme: Sayısız Müsteşarlıklar ve Müstakil Grup”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, 1999.

⁸ Gözler/Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?”, s. 13.

⁹ Gözler/Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?”, s. 13.

¹⁰ Günday, **İdare Hukuku**, s. 397.

¹¹ Gözler/Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?”, s. 13.

Milletvekillerinin, 1982 anayasasının milletvekilliği ile bağdaşmayan işleri düzenleyen 82 maddesine aykırı olacağından, bakan yardımcısı olarak atanması mümkün değildir.

Her bakanlıkta yalnızca bir bakan yardımcısı atanabilir¹².

Bakan yardımcılarının görev süresinin hükümetin görev süresi ile sınırlı olması da birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Öncelikle belirtilmesi gerekir ki, bakan yardımcılarının görev süresinin hükümetin görev süresine bağlanması, bakanlık hiyerarşisi içinde görev yapan diğer kamu görevlilerinden farklı bir statü içinde bulunduğu kabulünü gerektirmektedir¹³. Bakan yardımcılarını kanunda istisnai memur olarak düzenlenmiştir; bu bakımdan 657 sayılı DMK'ye tabidirler. Anayasa'ya göre bir istisnai memur olan bakan yardımcılarını için de geçerli olabilecek şekilde, kamu görevine atanmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyecektir (madde 70). Oysa bakan yardımcılarının görev süresinin hükümetin görev süresi ile sınırlı olması bunların atanmasında siyasi tercihlerin önemli olduğunu göstermektedir. Bu durum Anayasa'nın yukarıdaki hükmüne aykırı olduğu gibi 657 sayılı Kanun'un liyakat ilkesi de siyasi tercihler göre kamu görevlisinin atanmasına imkân tanımamaktadır¹⁴.

Bakanın değişmesi durumunda bakan yardımcısının görevine devam edip etmeyeceği de uygulamada karşılaşılabilecek önemli sorunlardandır. Kanunda bu durum bakan yardımcılığının sona erme sebebi olarak gösterilmemiştir; ancak bakan yardımcılarının görev süresinin sona ermesi hükümet işlevine bağlı olarak ele alındığından bakan değişimini bakan yardımcılarının değişimi için yeterli bir siyasi sebep olarak görmek mümkündür. Böyle bir değişiklik yoluna gidilmesinin önünde yasadan kaynaklanan herhangi bir hukuki engel de bulunmamaktadır.

Bakan yardımcısına ilişkin bütün bu yasal düzenlemelere dayanarak bakan yardımcılarının personel statüsünün yarı siyasi nitelikte bir kamu görevlisi olduğu söylenebilir¹⁵. Bakan yardımcılarının bakana yardımcı olması ifadesi, idari yetkilerle donatılmış bir yardımcılık şeklinde değil siyasi işlevler ile ilgili bir yardımcılık anlamını şeklinde yorumlanabilir. Uygulamada da bakan yardımcılarının bu şekilde anlaşıldığı kabul edilmektedir¹⁶.

¹² Gözler/Kaplan, "Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?", s. 13.

¹³ Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 4. Bs., Seçkin, İstanbul, 2013, s. 251-252.

¹⁴ Yıldırım, "Türkiye'nin İdari Teşkilatı", s. 92.

¹⁵ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 252.

¹⁶ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 252. Bakan yardımcılığını ihdas eden KHK'dan sonra yayımlanan birçok bakanlığın Merkez Teşkilatı İmza Yetkileri Yönergesinde, bakan ve hemen ardından müsteşarın imza yetkisinin olduğu

Bakan Yardımcılarının Bakanlık Hiyerarşisindeki Yeri ve Yetki Devri Sorunu

3046 sayılı Kanun'un yetki devrini düzenleyen 38. maddesi aşağıdaki gibidir:

“Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak yetki devri yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz.”

Bu madde hükmüne göre bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisinde olduğunu kabul etmemiz durumunda bakanın yetkilerinden bir kısmını bakan yardımcısına devretmesi mümkündür¹⁷. Bakan yardımcılığı getiren KHK, bakan yardımcılığı ile ilgili olabilecek çeşitli yasal hükümlerde değişiklik öngörmesine rağmen, 3046 sayılı Kanun'un hiyerarşi ve yetki devrini düzenleyen maddelerinde buna ilişkin herhangi bir düzenleme yapmamıştır. Bu durum öğretilerde bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisindeki konumuna ve buna bağlı olarak yetki devri meselesine ilişkin farklı kanaatlerin oluşmasına sebep olmuştur.

3046 sayılı Kanun'un yetki devrini düzenleyen 38. maddesi, müsteşarı özel olarak zikrettikten sonra yetki devrinin diğer bakanlık yetkilileri için söz konusu olabileceğini ifade etmektedir. Bu maddede bakan yardımcısının özel olarak zikredilmemiş olması, madde metninden yetki devredilecek en üst makamın müsteşar olduğu şeklinde bir anlam çıktığından¹⁸ bakan yardımcısının yetki devrine muhatap olamayacağı şeklinde yorumlanabilir¹⁹.

Birçok bakanlıkta yetki ve görevleri düzenleyen mevzuatta, yetki devrine ilişkin hükümler arasında bakan yardımcısına yer verilmezken bazı bakanlıkların çıkardığı düzenleyici işlemlerde bakanın bakan yardımcısına yetkilerinden bazılarını devredebileceği hükmüne yer verilmektedir. Örnek olarak **Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği**'nin yetki devrini düzenleyen 66. mad-

belgeleri sıralanmışken, bakan yardımcılarının imza yetkisinin olduğu herhangi bir belgeye yer verilmemiştir. Örnek olarak bkz. 18/11/2011 tarihli 77578 sayılı Makam Onayı ile çıkarılan Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Teşkilatı İmza Yetkileri Yönergesi madde 6, 7 vd.

¹⁷ Günday, bakanın bakan yardımcısına yetki devrinde bulunamayacağını ve bakanlık hiyerarşisine tabi olmadığını söylemektedir. Ancak bakanın, bakan yardımcısına yetki devrinde bulunamayacağına ilişkin her hangi bir hüküm veya kanuni dayanak yoktur.

¹⁸ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 252.

¹⁹ Ancak ilerleyen sayfalarda da açıkcanacağı üzere kanaatimizce, bakan yardımcısı bakana hiyerarşik olarak bağlıdır ve bu bakımdan 3046 sayılı kanunun yetki devrini düzenleyen 38 inci maddesindeki genel hükme muhataptır.

desi gösterilebilir: “Bakan, bu Yönetmelikte belirtilen yetkilerini Bakan Yardımcısı veya Müsteşara devredebilir.”

Günday’a göre bakanın yetkilerinden bir kısmını bakan yardımcısına devretmesi mümkün değildir²⁰.

Gözler, bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine tabi olmasından ve 3046 sayılı yasanın 21/A maddesinde yer alan “bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde bakana yardımcı olmak üzere” ve “bu görevlerin yerine getirilmesinde bakana karşı sorumlu” ifadelerinden bakanın bazı yetkilerini bakan yardımcılara devredebileceği kanaatine varmaktadır²¹.

3046 sayılı kanunun bakanlıklardaki hiyerarşik kademeleri düzenleyen 15 inci maddesinde, bakan yardımcılığına, bakanlık hiyerarşik kademeleri arasında yer verilmemiştir. Ayrıca 643 sayılı KHK’den sonra yürürlüğe giren çeşitli bakanlıkların yeniden yapılandırılması ile ilgili düzenlemelerdeki²² bakanlık teşkilat şemasında bakan yardımcılığına yer verilmemiştir. Bu sebeplerle Günday, bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine tabi olmadığını düşünmektedir²³.

643 sayılı KHK’nın 5 inci maddesine göre bakan yardımcılarını bakanlıkların merkez teşkilatı bünyesindeki kadro cetvelinde yer alacak şekilde düzenlenmiştir (3046/Ek Madde 1). Bakan yardımcılarının bakanlık merkez teşkilatında yer almasının, bakanlık hiyerarşisine tabi olarak okunması bazı temel sorunlara sebep olmaktadır:

1. Bakan yardımcısının bakanlık teşkilatındaki hiyerarşik yeri nedir? Bu konuda kanunda herhangi bir belirleme söz konusu değildir. Sadece 190 sayılı KHK’de bakan yardımcılarının, bakanlık merkez teşkilatına eklenmesine ilişkin hüküm vardır²⁴. Bu hükmün bakan yardımcısının bakan ile müsteşar arasında yer aldığına ilişkin yeterli bir hukuki dayanak sağlayamayacağı kanaatindeyiz. Yani bu hükme göre bakan yardımcısının bakandan sonra bakanlık teşkilatının en üst hiyerarşik amiri olduğunu söylememiz mümkün değildir. Bu durumun aksini kanıtlar nitelikte birçok yasal düzenleme vardır.

²⁰ Günday, **İdare Hukuku**, s. 397.

²¹ Gözler/Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?”, s. 15. Gözler’in böyle bir sonuca varması, bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine tabi olmaması ve yetki devrine muhatap olamamaları düşüncesini, bakan yardımcılarının idari görev ve yetkilerle donatılmaması anlamında okumasına dayanmaktadır.

²² 644, 645 ve 663 sayılı KHK’lar bakanlık teşkilatlanması hakkında olmasına rağmen bu düzenlemelerde bakan yardımcılığına yer verilmemiştir. Gözler bu düzenlemelerde yer almamasını bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisinde yer almadığının delili olamayacağını düşünmektedir. Bkz. Gözler/Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?”, s. 14-15.

²³ Günday, **İdare Hukuku**, s. 397.

²⁴ 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanun Ek Madde 1’de yapılan düzenleme.

05.05.2012 tarihli ve 28283 sayılı Resmi Gazete’de yayımlan “Ulusal ve Resmi Bayramlar ile Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Tören ve Kutlamalar Yönetmeliği” ile bakan yardımcısının hakkında resmi törenlerdeki protokol yeri gösterilmiştir²⁵. Buna benzer bir belirleme henüz, bakanlık merkez teşkilatı hakkındaki hiyerarşik silsile içerisinde yapılmamıştır.

Bakanlıkların web sayfalarında bakan yardımcısının merkez teşkilatındaki yeri sadece Adalet bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı’nın teşkilat şemasında hiyerarşik olarak bakan ile müsteşar arasında yer almaktadır; diğer bakanlıklarda bakanın altında müstakil bir birim olarak yer almaktadır. Bu durum da bakan yardımcılarının hiyerarşik konumuna ilişkin mevzuattaki belirsizliğin uygulamaya da yansımalarını göstermektedir.

2. Bakan yardımcıları bakanlık taşra teşkilatları üzerinde de hiyerarşik yetkilere sahip midir? Bakanlık merkez teşkilatında yer alan müsteşarlar, ilgili teşkilat kanunlarında yer alan teşkilat şemalarına göre, taşra teşkilatı üzerinde bazı hiyerarşik yetkileri kullanma hakkına sahipken bakan yardımcılarını hakkında böyle bir kanuni belirlemenin yapılması mümkün değildir.

3. Bakan yardımcısı ile müsteşar arasında yetki ve görev dağılımı nasıl yapılacaktır? Çünkü müsteşarın yetki ve görevleri kanunda açıkça yazılmış olmasına rağmen bakan yardımcılarının görevleri kanunda sadece genel niteliği ifade edilmiş, tek tek örnek olarak belirleme yolu tercih edilmemiştir. Ayrıca ilgili teşkilat kanunlarında imza yetkilileri arasında müsteşar açıkça zikredilmiş ve müsteşarın imza yetkisinin bulunduğu durumlar açıkça belirlenmişken, bakan yardımcısının herhangi bir imza yetkisinden bahsedilmemiştir. Bu sebeplerle bakan yardımcısı ile müsteşar arasında kural olarak imza yetkisi bakımında herhangi bir yetki çatışmasının olacağını düşünmemekteyiz. Uygulamada da bakan yardımcılarının müsteşarın görev alanına giren idari yetkileri kullanımına müsaade eden herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.

4. Kanunda bakan yardımcısının “bakana karşı sorumlu” olduğu ifade edilmiştir. Aynı şekilde bakan yardımcılığı kadrosu ihdas edildikten sonra, müsteşarın bakana karşı sorumlu olduğu ifadesi (3046 sayılı Kanun’un 22. maddesi) değiştirilmeye gerek görülmemeyerek aynen ko-

²⁵ Söz konusu yönetmeliğin, ek – 1 sayılı listesinde bakan yardımcılarının, başkent dışı protokollerdeki yeri, TBMM Üyelerinden (Milletvekilleri) ve mahallin en büyük komutanından (generaller, amiraller, garnizon komutanı), sonra gelmektedir. Sıralamada üçüncü sırada yer alan bakan yardımcılarını, büyükşehir belediye başkanı ve il belediye başkanı ile aynı sırayı paylaşmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Hamit Uçman, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi Siyaset İlişkileri Çerçevesinde Bir İnceleme: *Siyasi Müsteşarlıktan Bakan Yardımcılığına*”, **Devlet Personel Başkanlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2012, s. 184-185.

runmuştur. Bu durumda müsteşarın hiyerarşik üstünün doğrudan doğruya bakan olduğuna dair 643 sayılı KHK ile yapılan değişiklik öncesindeki hiyerarşik şema geçerliliğini hala korumaktadır. Bakan yardımcısının müsteşara hiyerarşik yetki kapsamında yer alan emir ve talimat vermesi durumunda, müsteşarın bakan yardımcısına karşı, kendisinin bakana karşı sorumlu olduğunu dolayısıyla verilen emir ve talimatları yerine getirmeyeceğini söylemesi mümkündür²⁶. Ayrıca 643 sayılı KHK'dan sonra çıkarılan 644, 645, 652, 655 ve 663 sayılı KHK'ların 5. maddelerinde “Müsteşar, Bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi ...” olarak düzenlenmeye devam edilmiştir. Bu durum yasa koyucunun bilinçli olarak bakan yardımcısını bakanlık hiyerarşisinde bakan ile müsteşar arasında düzenlemediği şeklinde anlaşılabilir. Yine aynı KHK'lar bakanlık merkez teşkilatını düzenleyen I Sayılı Cetvellerinde merkez teşkilatını müsteşar ile başlatmakta, yani bakan yardımcısına yer vermemektedir. Bu durum 3046 sayılı Kanun'un bakan yardımcılarının bakanlık merkez teşkilatına eklenmesine ilişkin yaptığı düzenlemeye²⁷ aykırılık teşkil ettiği şeklinde okunmasına müsaittir. Bakan yardımcısının hala bakanlık merkez teşkilatını gösteren cetvele eklenmemesi, bakan yardımcısının bakanlık merkez teşkilatındaki hiyerarşik yerinin yasal düzeyde henüz çözülemediğinin göstergesi olup, uygulamadaki ihtiyaçlara göre şekillenebileceği anlamına gelecek şekilde muğlaklığı ifade etmektedir.

3046 sayılı Kanun bakan yardımcılığını ihdas eden hükme benzer statüyü müsteşar için de düzenlemektedir. Müsteşarın bakanın emrinde ve ona yardımcı olarak görevlendirilmesi ve bakana karşı sorumlu olması bu durumu göstermektedir²⁸.

3046 sayılı Kanun'un 22. maddesinin müsteşarı bakanın emrinde ve yardımcısı olarak düzenlemesini Gözler, müsteşarın bakana yardımcı olduğunu ifade eden bu hükmü ilga etmeden müsteşar haricinde bir bakan yardımcısı görevinin ihdas edilmesini çelişkili bulmaktadır ve ihdas edilen bakan yardımcılığı statüsünün hiç kurulmayıp müsteşarın hukuki statüsünü istisnai memur olacak şekilde düzenleyerek çözüm yolunun

²⁶ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, 14. Bs., Ekin, Bursa, 2013, s. 148. Gözler, müsteşarın bakan yardımcısının hiyerarşik astı olduğunu, bakan yardımcılığını ihdas eden kanunun sonraki kanun olduğunu dolayısıyla kanunda yer alan müsteşarın bakana karşı sorumlu olduğuna ilişkin kuralın bakan yardımcısı bakımından geçerli olmayacağını ifade etmektedir.

²⁷ 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanun Ek Madde 1'de yapılan düzenleme.

²⁸ Bu durumu Yıldırım, “643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, idare teşkilatı düzenlemesiyle bağdaşmayan tarzda, çıkabilecek sorunlar hesaplanmaksızın ve bakanlıklardaki yapılanma gözetilmeksizin, bakan yardımcılığı ihdas edilmiştir” ifadeleri ile eleştirmektedir. Bkz. Turan Yıldırım, “Türkiye'nin İdari Teşkilatı”, in Turan Yıldırım v.d. **İdare Hukuku**, 4. Bs., XII Levha, İstanbul, 2012, s. 92.

geliştirilebileceğini düşünmektedir²⁹. Ancak Gözler'in önerdiği bu çözüm, bakanlık hizmetlerinin yerine getirilmesinde daha büyük sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Zira "Bakanların, birikimleri bakanlık hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesi için yeterli olmayabilir. ... bakanlar görev alanında uzman kişilerden seçilmeyebilirler. Ayrıca siyasi kimlikleri, kamu hizmetinin gerektirdiği zamanı ayırmalarına engel olmaktadır. ... müsteşarın atanmasında anayasa ve Devlet Memurları Kanununda öngörülen liyakat ilkesine uyulması(nın gerekliliğine karşın); bakanların kişisel veya siyasi tercihlerinin, müsteşar atanmasında veya görevden alınmasında rol oynamaması gerekir"³⁰.

Bakan yardımcılığını ihdas eden 643 sayılı KHK'dan sonraki tarihlerde çıkan ilgili bakanlık teşkilat ve görevleri hakkında KHK'larda bakan yardımcısının görev ve yetkisini ifade eden herhangi bir madde ve hüküm olmadığı gibi bakanlık merkez teşkilatını gösteren çizelgelerde de bakan yardımcısına hiç yer verilmediği görülmektedir³¹. Oysa 3046 sayılı Kanun'a göre bakan yardımcılarının bakanlık merkez teşkilatındaki cetvele eklenmesini öngören hüküm mevcuttur (3046 sayılı Kanun Ek Madde 1). Bu çelişkili durum, bakan yardımcılarının Türk kamu personel sisteminde henüz, hukuki olarak, konumlandırılmadığının bir göstergesidir. Bunun yanında uygulamada bakan yardımcılığı statüsünün siyasi yanının ağır bastığını³² söylemek yanlış olmaz. Yani uygulamada bakan yardımcılığı idari bir makam olmaktan ziyade siyasi bir makam olarak ele alınmaktadır. Bakan yardımcılığı kadrolarına ilişkin yapılan atamaların, statünün yasalaşması ile başlamayıp Ağustos 2011 tarihinde kurulan hükümet ile başlaması buna bir örnek olarak verilebilir. Ayrıca yapılan atamalara bakıldığında, bakan yardımcılardan büyük çoğunluğunun eski görevlerinin milletvekilliği olduğu; sadece iki bakan yardımcısının bürokrat geçmişe sahip olduğu gözlenmektedir. Atanan bakan yardımcılarının yaşlarının ortalamasının 40-60 arası olması ve birçoğunun 50 yaş altı olması durumu söz konusudur. Yine bakan yardımcılarını ile yapılan görüşmelerde³³, başbakanın da bakan yardımcılara doğrudan doğruya görevlendirmeler yaptığı tespit edilmiştir. Ancak uygulamada tespit edebildiğimiz kadarıyla bakan yardımcılara icrai işlem yapma yetkisinin tanınmadığını ve bakan yardımcılarının imza yetkisinin bulunmadığını söyleyebiliriz; bakan yardımcılarının esas misyonla-

²⁹ Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 149.

³⁰ Yıldırım, "Türkiye'nin İdari Teşkilatı", s. 93.

³¹ Örneğin, 644, 645, 652, 655 ve 663 sayılı KHK'larda bu durumu görmek mümkündür.

³² "Siyasi yönü ağır basan bürokratik bir makam" şeklinde ifadelendirmek de mümkündür. Bkz. Uçman, "Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi Siyaset İlişkileri Çerçevesinde Bir İnceleme: *Siyasi Müsteşarlıktan Bakan Yardımcılığına*", s. 186.

³³ Uçman, "Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi Siyaset İlişkileri Çerçevesinde Bir İnceleme: *Siyasi Müsteşarlıktan Bakan Yardımcılığına*", s. 189-192.

rının istişari netlikteki hazırlık işlemlerini yapmak ve bakanlık hizmetlerinde bakanın politika üretmesini etkin hale getirmek ve TBMM ile bakanlık arasında köprü oluşturmak olduğu söylenebilir³⁴. Bütün bu durumlar bakan yardımcılığının uygulamada daha çok siyasi nitelikleri ile ön plana çıktığının bir göstergesidir.

3046 sayılı Kanun, müsteşarın görevlerini yerine getirirken bakanlık kuruluşlarına emir ve talimat verebileceğini açıkça düzenlemişken, bakan yardımcılarını için benzer bir yetkiyi düzenlememektedir. Bu durumu Gözler, bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine tabi olduğundan, yasa koyucunun hiyerarşi yetkisi kapsamında ele alınabilecek emir ve talimat verme gibi yetkileri bakan yardımcılarını için de açıkça düzenlemesine gerek olmadığı şeklinde yorumlayarak çözümlenmektedir³⁵.

Bakan yardımcılarını, görevlerini yerine getirirken bakanlık kuruluşlarına emir ve talimat verme yetkisi sahibi olmadan görevlerini nasıl yerine getirebilecektir? Bu mümkün müdür? Yıldırım'a göre, "*Kanunda bakan yardımcısına verilen görev emir yetkisini de içermelidir*"³⁶. Kanunda bakan yardımcısına emir ve talimat verme yetkisinin açıkça zikredilmemesi ve hiyerarşik durumun açıkça belirtilmemiş olması, kanunda yazmamasına rağmen, hiyerarşi yetkisinin bir uzantısı olan emir ve talimat verme yetkisinin bakan yardımcısına tanınıp tanınmayacağı uygulamada birçok sorunu beraberinde getirebilecek niteliktedir. Kanunda bakan yardımcısına açıkça herhangi bir imza yetkisinin verilmemiş olması dolayısıyla bakan yardımcısı icrai işlem yapma yetkisine ancak bakanın yetki veya imza devrinde bulunması durumunda sahip olabilecektir. Bakan yardımcısının yetki devri veya imza devri neticesinde sahip olduğu idari işlem yapma yetkisi beraberinde hiyerarşik yetkileri de getirecektir. Buna göre bakan yardımcısı yetki devri veya imza devri ile yetkilendirildiği alanlarda bakanın sahip olduğu hiyerarşik yetkilere sahip olacaktır. Yani bu durumlarda bakanlık personeline emir ve talimat verme yetkisine sahip olacaktır.

Sonuç

3046 sayılı Kanun'un 21/A maddesine göre bakan yardımcılarının bakana yardımcı olması ile bakana karşı sorumlu olması hükmü yanında Ek Madde 1'deki hüküm gereğince merkez teşkilatına tabi olması ve istisnai memur unvanına sahip olması, bakan yardımcılarının idari görevlerinin bulunabileceğini ama yalnızca bu durumun bakanlık merkez teşkilatında bakan ile müsteşar arasında yer alan hiyerarşik bir yere sahip

³⁴ Uçman, "Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi Siyaset İlişkileri Çerçevesinde Bir İnceleme: Siyasi Müsteşarlıktan Bakan Yardımcılığına", s. 189-192.

³⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 148-149.

³⁶ Yıldırım, "Türkiye'nin İdari Teşkilatı", s. 92.

olacağına delil olamayacağını düşünüyoruz. Yani bakan yardımcılarını kanunun ifadesi gereği bakanın hiyerarşik astıdır ve bakan, bakan yardımcısı üzerinde hiyerarşi yetkisinden kaynaklanan bütün yetkileri kullanabilir. Ancak bakan yardımcısının bakanlık müsteşarı ile arasında hiyerarşik bir ilişki olduğuna dair herhangi bir hukuki delilin olmadığını düşünüyoruz.

Bakan yardımcılarının imza yetkisine ilişkin kanunlarda herhangi bir düzenlemenin bulunmaması ile görev ve yetkilerine ilişkin sadece bakana ve bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesi bakımından bir düzenlemenin bulunması bakan yardımcısının bakanlık hiyerarşisi içerisinde icrai işlem yapması için tek başına hukuki delil olamayacağı kanaatindeyiz.

Kanaatimizce, 3046 sayılı Kanun'un yetki ve imza devrini düzenleyen 38. maddesinde bakan yardımcısına yer verilmemiş olması tek başına bakan yardımcısına bakanın yetki ve imza devrinde bulunamayacağı anlamına gelmeyecektir. Bakan yardımcılığının ihdas sebeplerini de dikkate aldığımızda, yasa koyucunun bilinçli olarak bakan yardımcısını idari işlem yapma yetkisini kullanmaktan uzak tutmak istediğini söylememiz mümkündür. Bakan, bakan yardımcısına belli yetkileri devredebilir ve bakan yardımcısı devredilen bu yetkilerin kullanımı bakımından bakanlık teşkilatı üzerinde hiyerarşi yetkisi kapsamında yer alan bütün yetkileri kullanabilir. Yani bakan yardımcısının kanundan kaynaklanan genel bir idari görevinin ve imza yetkisinin bulunduğunu söyleyememekle birlikte, bakan, bakan yardımcısına bir yetki veya imza devrinde bulunduğu bakan yardımcısı bu idari yetkileri kullanma görev ve yetkisine sahip olacaktır; bunun uzantısı olarak bu görev ve yetkilerin bağlantılı olduğu hiyerarşik yetkilere de sahip olacaktır. Bakan yardımcısına yetki devrinin mümkün olabileceği hakkında bu şekilde yorum yapmanın mümkün olduğunu düşünmekteyiz. Ancak uygulamada tespit edebildiğimiz kadarıyla henüz herhangi bir bakan yardımcısına imza devri veya yetki devrinin yapılmadığını görmekteyiz.

Kaynaklar

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil: **Türk İdare Hukuku**, 4. bs., Seçkin, İstanbul, 2013.

Duran, Lütfi: **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982.

Gözler, Kemal – Kaplan, Gürsel: "Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil midir?", **TBB Dergisi**, S: 98, 2012, s. 11-24.

Gözler, Kemal: **İdare Hukuku Dersleri**, 14. bs., Ekin, Bursa, 2013.

Günday, Metin: **İdare Hukuku**, 10.bs, İmaj, Ankara, 2011.

Kayar, Nihat: “Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Siyasileşme I: Bakan Yardımcıları”, (Çevrimiçi: <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-bakanyardimcisi.pdf>, 10.11.2013, s. 1-9.

Menekli, Halil İbrahim: “Bakan Yardımcılığı Üzerine”, (Çevrimiçi: <http://akademikperspektif.com/2011/08/23/bakan-yardimciligi-uzerine/>, 10.11.2013).

Turan, Mustafa: “Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasi Müsteşarlıklar ve Müstakil Grup”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, 1999.

Uçman, Hamit: “Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi Siyaset İlişkileri Çerçevesinde Bir İnceleme: *Siyasi Müsteşarlıktan Bakan Yardımcılığına*”, **Devlet Personel Başkanlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2012.

Yılmaz, Battal: “Türkiye’de Bakan Yardımcılığı Uygulamasına İlişkin Genel Bir Değerlendirme”, **Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, s. 33-41.

Yıldırım, Turan: “Türkiye’nin İdari Teşkilatı”, in Turan Yıldırım v.d. **İdare Hukuku**, 4. bs., XII Levha, İstanbul, 2012, s. 1-178