



Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Dergisi
Erzincan Law Review

Cilt/Vol: XXIV Sayı/No: 1 - 4 Aralık/December 2020

**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların
Statüsü (Önceki Hükümet Sistemi ile Mukayeseli
Olarak)**

**The Status of the Ministres in the Presidential Government
System (Comparison with the Previous Government System)**

Mustafa Oğuzhan BÖLÜKBAŞI*

ÖZ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girmesinden sonra Türk İdari Teşkilatında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu kapsamda, bakanlar ile bakanlıkların statüsünde de değişiklikler olmuştur. Yeni sistemde bakanlar, idarenin bir parçası olarak Anayasada düzenlenmiştir. Atanmalarındaki usul yeni sistemde değişmiştir. Bakanlar Kurulu ve Başbakan yeni sistemde yer almamaktadır. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisinin sahibi ve merkezi idarenin en üst hiyerarşik amiridir. Bakan ise görev yaptığı bakanlığın en üst hiyerarşik amiridir. Bakanlıkların teşkilat yapısı ile bakanlıklarda görev yapacak üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmiştir. Bakanlıkların teşkilatı 1 sayılı

* Hâkim, Selçuk Üniversitesi Doktora Öğrencisi.
E-posta: hakimoguzhanbolukbasi@gmail.com. ORCID: 0000-0003-3683-2776.

Araştırma Makalesi/Research Article

Makale Geliş Tarihi: 29.04.2020 / **Makale Kabul Tarihi:** 14.06.2021.

Atıf: Mustafa Oğuzhan Bölükbaşı, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların Statüsü (Önceki Hükümet Sistemi İle Mukayeseli Olarak)”, EBYÜ-HFD, C. XXIV, S. 1-4, Aralık 2020, (41-69).

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, üst düzey kamu yöneticilerinin kimlerden oluştuğu ve atanması usulü 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer almaktadır. Bu kararnamelerde bakana merkezi idarenin parçası olarak yetkiler verildiği görülmektedir. Yetkinin ilk ve esas sahibi Cumhurbaşkanındır. Cumhurbaşkanı bu yetkisini inisiyatifıyla bakanlarla paylaşmaktadır. Eski sistemde bakanların bakanlıktaki görevleri dışında tüm ülke düzeyindeki uygulamalarda Bakanlar Kurulu üyesi olarak söz sahibi olduğunu görmekteyiz. Bu yetki yeni sistemde Cumhurbaşkanınca kullanılmaktadır. Makalede bakanlar ile bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girmesinden önceki ve sonraki statüsü değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, bakan, kararname, hiyerarşi, onay.

ABSTRACT

After the Presidential government system came into force, radical changes took place in the Turkish Administrative Organization. In this context, there have been amendments in the status of ministers and ministries. In the new system, ministers are regulated in the Constitution as part of the public administration. The procedure of their appointment has been changed in the new system. The Council of Ministers and the Prime Minister are not included in the new system. The president is the owner of executive power and the highest hierarchical superior of the central government. The minister is the top hierarchical superior of his ministry. The organizational structure of the ministries and the procedures and principles regarding the appointment of senior public officials in the ministries are regulated by the Presidential Decree. The organization of the ministries is regulated in the Presidential Decree No. 1 about the Presidential Organization, the Appointment Procedures for Senior Public officials are regulated the Presidential Decree No. 3. It is seen in these decrees that the minister was given powers as a part of the central administration. The first and main owner of the executive power is the President. The President shares this authority with the ministers on his initiative. In the previous system, we see that ministers have a voice as a member of the Council of Ministers in all country level practices, besides their duties in the ministry. This authority is used by the President in the new system. This article will attempt to assess the status of ministers and ministries before and after the Presidential Government System entered into force.

Keywords: President, Council of Ministers, minister, decree, hierarchy, approval.

GİRİŞ

21 Ekim 2007 tarihinde yapılan halkoylaması sonucunda, 31.5.2007 tarihli ve 5678 sayılı Kanunla Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin Anayasa değişikliği teklifi kabul edilmiştir. Bundan sonra ülkemizde hükümet sistemiyle ilgili tartışmalar başlamış ve devam ederek bugüne kadar gelinmiştir. Bu sisteme göre, bir tarafta halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, diğer tarafta yine kaynağı halk olan başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu yer almaktaydı. Halkın iradesiyle seçilmiş bir Cumhurbaşkanının yürütmede yer almasıyla birlikte, klasik parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine doğru geçiş için ilk hareket gerçekleşmiş oldu¹.

Sonrasında ise, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen halk oylaması sonucu kabul edilen Anayasa değişikliği teklifiyle birlikte ülkemizin yönetim sisteminde köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bakanlar Kurulu ve başbakanlık teşkilatı kaldırılmış, yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanında toplanmış ancak sistem içinde bakanlıkların yeri muhafaza edilmiştir. Bunun yanında, yürütme yetkisinin asli sahibi Cumhurbaşkanına “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” (CBK) adı altında yürütmeye ilişkin birçok konuda düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır.

Bakanlar sorumlu olduğu bakanlığın ve sunulan kamu hizmetinin başındaki en üst hiyerarşik amirdir. Bu durum eski sistemde olduğu gibi yeni sistemde de aynen muhafaza edilmiştir. Ancak kolektif karar organı olan Bakanlar Kurulunun bir parçası olan bakanın konumu, yeni sistemde yer alan bakanların yetkisine göre daha sınırlı tutulmuştur. Önceki sistemde, Bakanlar Kurulu yürütmeye ilişkin her konuda karar alabiliyordu ve bu kararda her bir bakanın imzası bulunmaktaydı. Yeni sistemde, Cumhurbaşkanı başkanlığında bakanlar bir araya gelse ve alınan kararda katkılarının bulunduğu kabul edilse de artık bakanların görüşlerinin Cumhurbaşkanı kararının oluşmasında kurucu değil daha çok istişari nitelikte olduğunu söyleyebiliriz.

Yeni sistemle bakanlığa ataması yapılan personel konusunda da bir takım değişiklikler olmuştur. Eski sistemde bakanların müşterek kararna-

¹ Bülent Tanör/ Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 10. Bası, Beta Basım, İstanbul 2011, s. 324.

mede imzası yer aldığından, bakanlıkta birlikte çalışacağı kişileri belirlemedeki iradesinin asli unsur olduğu söylenebilir. Anayasa değişikliği sonucunda üst düzey kamu görevlilerinin atamasında yetki Cumhurbaşkanına verildiğinden bakan yardımcılarını ve genel müdürler gibi bakanlık hizmetlerinin yürütülmesinde söz sahibi birim amirlerinin, bakanın herhangi bir iradesi ve imzası olmaksızın doğrudan Cumhurbaşkanınca atanabileceğine dair düzenlemeler yapılmıştır. Bakanın, birlikte görev yapacağı kişiler arasında yer alan bakanlıkta hiyerarşik olarak en üstte bulunan bakan yardımcılarını ile genel müdürleri belirleme noktasında artık hukuken bir yetkisi bulunmamaktadır. Genel müdürün hiyerarşik olarak astı konumunda olan kamu görevlileri için ise bakanın söz sahibi olduğu söylenebilir.

Çalışmamızda bakanlığın ve bakanların eski ve yeni sistemdeki statüsü karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Bu kapsamda, birinci bölümde, yürütmenin eski ve yeni sistemdeki yapısı, ikinci bölümde, eski ve yeni sistemde bakanların atanması, görev ve yetkileri ile statüsü incelenecektir. Üçüncü bölümde ise, bakanlıkların yapısı ile teşkilatı ve son olarak da bakanın birlikte çalışacağı üst düzey yöneticilerin atamasındaki rolü incelenecektir.

I. TÜRK HUKUKUNDA YÜRÜTME

Anayasanın 8 inci maddesinde “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” düzenlemesine yer verilerek yürütme görevinin Cumhurbaşkanı tarafından olduğu hükme bağlanmıştır. Maddenin, 21/1/2017 tarihli ve 6771 Sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında yapılan değişiklikten önceki halinde “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” hükmüyle yürütme erkinin Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulundan meydana geldiği düzenlenmişti. Sistem değişikliği öncesinde, yürütme yetkisi tek kişi olan Cumhurbaşkanı ile kurul halinde çalışan kolektif bir organ olan Bakanlar Kurulu arasında paylaşılmıştır². Yeni sistemde ise yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı tarafından birleşmiş böylece tek başlı bir yürütme sistemine geçilmiştir.

² Doğan Kılınc, “Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XX, S. 1, 2016, s. 451.

A. Anayasa Değişikliği Öncesinde Yürütme Erkinin Durumu

Anayasa değişikliği öncesinde, yürütme erki Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulundan oluşmaktaydı. Yürütmenin bir tarafını oluşturan Cumhurbaşkanı, 31.5.2007 tarihli ve 5678 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği öncesinde diğer klasik parlamenter sistemlerde olduğu gibi yasama organınca doğrudan seçilmekteydi. Anayasanın değiştirilmesinden sonra Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiştir.

1982 Anayasası ilk haliyle, Cumhurbaşkanının tarafsızlığı statüsünü benimsemiştir³. Buna bağlı olarak klasik parlamenter sistemlerde olduğu gibi Cumhurbaşkanının sorumsuzluğuna ilişkin esaslar Anayasada kabul edilmiştir. 6771 sayılı Kanunla Anayasanın mülga olan 105 inci maddesinde yer alan, “*Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamaz. Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.*” düzenlemesiyle Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu somutlaşmaktadır. Söz konusu Anayasa maddesinde, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun bir sonucu olarak “*karşı imza*” adı verilen ve başbakan ile ilgili bakana işlemlerde yer verilmesini zorunlu kılan hükme yer verilmiştir⁴. Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanının sembolik yetkileri bulunmaktaysa da 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanına ait yasama, yürütme ve yargıya ilişkin birçok yetki öngörerek sembolik Cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik olma sınırlarını aşmasına neden olmuştur⁵. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü de Cumhurbaşkanının konumunu güçlendirmiş ve bu güçlü konumun halk nezdinde bir dayanağının olmasını sağlamıştır.

Önceki sistemde yürütmenin diğer kanadını ise Bakanlar Kurulu oluşturmaktaydı. 6771 Sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliğinden önce, Anayasanın 109 uncu maddesinde, “*Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi*

³ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 323.

⁴ Kemal Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 2. Bası, Ekin Kitabevi, Bursa 2009, s. 251.

⁵ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 338.

üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir.” düzenlemesine yer verilmişti. Anayasanın 110 uncu maddesinde ise Bakanlar Kurulunun Türkiye Büyük Millet Meclisi’nden (TBMM) alacağı güvenoyu ile göreve başlayacağı öngörülmüştü. Yürütmenin sorumlu kanadını Bakanlar Kurulu, yani bu kolektif organı meydana getiren Bakanlar oluşturmaktaydı.

Mülga 112 nci maddede, *“Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.”* hükmüyle Bakanlar Kurulunun başkanının Başbakan olduğu öngörülmüştü. Mülga 112 nci maddenin ikinci fıkrasında her bakanın Başbakanı karşı sorumlu olduğu belirtildikten sonra ayrıca kendi yetkisindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden, sorumlu olacakları düzenlenmişti.

Bakanlar hem siyasi bir yapıda olan Bakanlar Kurulunun üyesi, hem de merkezi idarede kamu hizmetlerinin yöneticisi konumundaydı⁶. Devlet, toplumda var olan ihtiyaçları karşılayabilmek için bazı önemli hizmetleri kendisi üstlenmiş olup bu hizmetleri merkezi idare adı verilen bir teşkilat vasıtasıyla yürütmekteydi⁷. Anayasa yürütme erkini oluşturan bakanlardan bahsederken bakanların siyasi konumundan söz etmiş olsa da bakanların, aynı zamanda farklı görevleri de bulunmaktaydı. Bakanların merkezi idare adı verilen ve toplumun yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan kamusal etkinlikleri içeren faaliyetlerin başında bulunduğu da kabul edilmekteydi⁸. Bu konuda, hem bakanların hem de Bakanlar Kurulunun idarenin bir parçası olarak çeşitli görevleri bulunmaktaydı.

Anayasanın 123 üncü maddesinde düzenlenen idarenin kanuniliği ilkesi gereği bakanlar ve Bakanlar Kuruluna verilen idari nitelikteki görevler çeşitli kanunlarda yer almaktaydı. Bununla birlikte, Kanunlarda yer ve-

6 Sıddık Sami **Onar**, İdare Hukukunun Umumî Esasları Cilt 2, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s. 777.

7 Metin **Günday**, İdare Hukuku, 10. Bası, İmaj Yayıncılık, Ankara 2015, s. 8.

8 Şeref **Gözübüyük/Turgut Tan**, İdare Hukuku Cilt 1, 8. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2011, s. 17.

rilmesine de ayrıca düzenlenmesine gerek olmaksızın Bakanlar Kurulu yürütme erkinin genel karar alma yetkisini haiz organıydı⁹. Bakanlar Kurulu, idari görevlerini kararname ve karar adı verilen işlemlerle yerine getirmektedir¹⁰. Kararnameler ve kararlar, Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanlar ile başbakan tarafından imzalanmaktaydı. Kararnameler ve kararlar ayrıca Cumhurbaşkanınca da imzalanmaktaydı¹¹. Sonuç olarak, yürütmeyle ilişkin etkin organ Bakanlar Kuruluydu. Bunun yanında, sorumsuz ve yetkileri sınırlı ancak Anayasa ile verilen görevlerle birlikte halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesinden sonra yürütme konusunda etkili ve yeri geldiğinde siyaseti, yürütmeyi doğrudan etkileyebilen veya yönlendiren bir Cumhurbaşkanı vardı.

B. Anayasa Değişikliği Sonrasında Yürütme Erkinin Durumu

6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği sonrasında, yürütme yetkisi ve görevi doğrudan Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Beş yılda bir yapılan seçimle halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının Meclise karşı sorumluluğu bulunmamaktadır¹². Bunun bir yansıması olarak TBMM'nin yürütmeyi denetleme yollarından birisi olan ve Anayasada düzenlenen gensoru müessesesi kaldırılmıştır. Parlamenter sistemde önemli bir mekanizma olan gensorunun kaldırılmasıyla birlikte Cumhurbaşkanının doğrudan halka karşı sorumluluğu esası benimsenmiştir¹³. Seçimle göreve gelen ve belirli bir süre görev yapan Cumhurbaşkanı, yeni sistemle birlikte sadece kendi teşkilatının değil genel idare teşkilatının da en üst amiri konumuna gelmiştir¹⁴.

Anayasa değişikliği öncesinde Anayasanın 123 üncü maddesinde düzenlenen idarenin kanuniliği ilkesi merkezi idare bakımından tümüyle geçerliydi. İdarenin kanuniliği ilkesi iki şekilde uygulanmaktaydı. Birincisi,

⁹ **Gözler**, 2009, s. 260.

¹⁰ **Günday**, s. 402.

¹¹ Anayasa değişikliği öncesinde, 104 üncü maddede Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin görevleri arasında, "*Kararnameleri imzalamak*" şeklinde yer almaktaydı.

¹² Hüseyin **Gül**/İhsan **Kamalak**/Gül Sallan **Songül**, "Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı – Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", Strategic Public Management Journal, C. 3, Özel Sayı, s. 115.

¹³ Serdar **Gülener**/Nebi **Miş**, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Turkuvaz Haberleşme Yayın, Ankara 2017, s. 12.

¹⁴ Bahtiyar **Akyılmaz**/Murat **Sezginer**/Cemil **Kaya**, Türk İdare Hukuku, 10. Bası, Savaş Yayınevi, Ankara 2019, s. 201.

idarenin eylem ve işlemlerinde kanun hükümlerine uygun davranması, ikincisi ise idarenin kuruluşunda ve yetki kurallarında kanuna dayanması gerekliliği¹⁵. İdarenin kanuniliğine dair 123 üncü maddedeki düzenleme muhafaza edilmiş ancak Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanına, kararname ile idarenin teşkilatı konusunda düzenlemeler yapma yetkisi verilmiştir. Böylece, yürütmenin her konuda kanuni düzenlemeye ihtiyaç duymayacağı bir durum ortaya çıkmıştır.

Anayasanın 104 üncü maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.*” düzenlemeleri CBK’ya münhasır alan bırakmaktan çok kanuna üstünlük ve ayrıcalık tanıyan düzenlemelerdir¹⁶. Ancak kanımızca, eski sistemde Bakanlar Kurulunun karar veya kararname çıkarabilmesi için mutlaka kanuna dayanması gerekmesine karşın, CBK’lar için kanunda bir dayanak, bir atıf yer almasa da CBK çıkarılabilecektir. Elbette aynı konuda yürürlükte olan bir kanun bulunmamalıdır. Bu durum, CBK’ları eski sistemdeki Bakanlar Kurulu kararına göre güçlü konuma getirmiştir¹⁷.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar yer almakta, hatta hâlihazırda eski sistemde olduğu gibi bakanlar bazı zamanlarda toplanmaktadır. Bakanlar bir araya gelse dahi kolektif olarak bir Bakanlar Ku-

15 Emre **Akbulut**, Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi, Beta Basım, İstanbul 2013, s. 13.

16 Turan **Yıldırım**, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, 2019, s. 301.

17 İdari birimlerin kurulması konusunda Anayasada Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Örneğin 118 inci maddesinin yedinci fıkrasında, Millî Güvenli Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin CBK ile düzenleneceği, 123 üncü maddesinin son fıkrasının CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulabileceği belirtilmiştir.

rule mekanizması bulunmamaktadır. Toplantıda karar alınsa dahi bu kararın Cumhurbaşkanı kararı olduğunu söyleyebiliriz. Bakanların bu karara katkısının ise icrai nitelikte değil istişari nitelikte olduğu düşünülmelidir. Ancak bakanların bireysel olarak görev aldıkları idarenin bir birimi olarak bakanlıklardaki sorumlulukları yeni sistemde de aynı şekilde devam etmektedir.

Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname ile Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Böylece yürütme konusunda tek yetkili olan Cumhurbaşkanına gerekli hukuki düzenlemeleri yapma noktasında TBMM tarafından yetki verilmiştir. Bu değişiklikler yapılmamış olsaydı Anayasada kanuna üstünlük tanıyan düzenlemeler nedeniyle Cumhurbaşkanı ve bakanların görev alanının nasıl belirleneceği sorunu yeni sistemin problemlerinden birisi olarak karşımızda duracaktı.

II. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yürürlüğe Girmesinden Önce ve Sonra Bakanların Atanması, Görev ve Yetkileri ile Statüsü

6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği öncesinde, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasanın 104 üncü maddesinde, Cumhurbaşkanının görevleri arasında “*Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek*” ile “*Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek*” yer almaktaydı. Ayrıca 109 uncu maddede, “*Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir*” hükmü yer alıyordu. Söz konusu düzenlemeler bize Başbakanın doğrudan milletvekilleri arasından seçilebileceğini, bakanların ise milletvekilleri veya milletvekili olmayan ancak milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından seçilebileceğini söylemekteydi. Bunun yanında, bakanların belirlenmesinde Cumhurbaşkanının onayı önem arz etse de bakanları belirlemede Başbakanın yetkisinin etkili olduğu söylenebilirdi¹⁸. Ancak Bakanlar Kurulu ve bu kurulun üyesi olan bakanlar Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunu atamasına

18 Kılınç, s. 455.

ilişkin kararnamesiyle göreve başlamaktaydı¹⁹. Ayrıca bakanların belirlenip Cumhurbaşkanınca onaylandıktan sonra göreve başlayabilmesi için bir de TBMM’de güvenoyu almaları gerekiyordu²⁰.

6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği sonrasında, bakanların TBMM üyeleri arasından seçilmesi usulüne son verilmiştir²¹. Milletvekillerinden seçilse dahi eski sistemin aksine bakan olarak atanan kişinin milletvekilliği düşmektedir. Eski sistemde TBMM dışından bakan atamak istisna olmasına karşın yeni sistemde bakanlık ile milletvekilliği bir arada yürütülemeyen görevler olmuştur.

Eski sistemde, Başbakan ile bakanlar arasındaki ilişkiye göre kurgulanmış bir sistem bulunmasına karşın, yeni sistemde yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanında toplandığından yürütme yetkisine dair bakanların iradesinden sınırlı olarak söz edebiliriz²². Bakanlar yeni sistemde, yürütme erkinin bir parçası değil, sadece idare içinde yer alan yönetim biriminin amiri konumuna gelmiştir²³.

Bakanlar, idarenin sunduğu kamu hizmetlerinden asli olanları sunmakla yükümlüyse de ortak bir hükümet programı yahut belirlenecek siyasetin bir parçası olmadıklarından, bunların tamamını belirleyecek kişi olan Cumhurbaşkanının kararlarını uygulayan astlar olarak görevlerini yapacaklardır. Yani, Cumhurbaşkanınca verilen yetki kadar yetkilerini kullanabilmektedirler²⁴.

Hâlihazırda 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle bakanlıklara verilen yetkiler düzenlenmiştir.

19 Ender E. **Atay**, İdare Hukuku, 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2016, s. 237.

20 Bilgi için bkz. Anayasa mülga 110 uncu madde.

21 Anayasanın 106 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında; “*Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanlığı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanlığı yardımcıları ve bakanlar, 81 inci maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanlığı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer*”.

22 M. Artuk **Ardıçoğlu**, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, C. 75, S. 3, 2017, s. 25.

23 Hüseyin Melih **Çakır**, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanlığı-Bakan İlişkisi”, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 2019, s. 48

24 **Ardıçoğlu**, s. 26.

Eski sistemde bakanlıklarda yer alan bakana ait yetkiler yeni sistemde aynen muhafaza edilmiştir. Devlet tüzel kişiliğini temsil, bakanın bakanlık içindeki hiyerarşik yetkileri, yönetmelik çıkarma yetkisi²⁵, harcama yetkisi ile idari vesayet yetkisi yeni sistemde devam etmektedir²⁶. Ancak bu yetkilerin yeni sistemde de verilmiş olması, bakanların konumunu eski sistemdekine yakın bir konuma getirmez. Çünkü yeni sistemde esas yetkinin sahibi Cumhurbaşkanı, kararname çıkarma yetkisiyle bu yetkileri bakandan alıp kendisinde toplayabilir veya yetkiyi başka bir bakanlığa verebilir veya bakanlık içinde de dağıtabilir²⁷. Elbette Anayasada bakanlar konusunda birçok hüküm bulunmaktadır. Bu düzenlemelerden bakanların Cumhurbaşkanının yanında yürütme yetkisini kullanabileceği sonucunu çıkarılabiliriz. Ancak, yetki ve görevler konusunda esas söz sahibi Cumhurbaşkanıdır. Bu sebeple, eski sisteme göre bakanların etkisinin daha sınırlı olduğu söylenebilir.

1 sayılı CBK'nın 32 nci maddesinde, "*Müşterek alanlardaki görev ve faaliyetlere ilişkin koordinasyonu sağlamak üzere ilgili bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ile ilgili politika kurulunun başkanvekilinin katılımıyla koordinasyon toplantıları yapılabilir. Bu toplantılarda tespit edilen esaslar Cumhurbaşkanına sunulur.*" hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümle birlikte eski sistemin karar organı Bakanlar Kurulunun yeni sistemde bulunmamasının oluşturacağı boşluğun doldurulması amaçlanmaktadır.

Bakanlar bir araya gelse ve karar alsada alınan kararın Cumhurbaşkanının kararı olacağını daha önce söylemiştik. Bakanların yeni sistemde yürütme erkinin olmasada merkezi idarenin bir parçası olması ve yeni sistemde bakanların Cumhurbaşkanı başkanlığında yapılan toplantılarda bir araya gelmesinin sembolik yönü dışında bir etkisinin bulunmaması nedeniyle bakanlıklar arasında koordinasyon ve işbirliğinin sağlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu düzenleme tek bir hiyerarşik birim olan Devletin

25 Anayasanın 124 üncü maddesinde, "*Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler*".

26 **Günday**, s. 394-395.

27 Cumhurbaşkanının bu yetkisi, Anayasanın 106 ncı maddesinin on birinci fıkrasında yer alan "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*" hükmünden kaynaklanmaktadır.

parçalarını oluşturan bakanlıkların ortak karar alabilmesini sağlayacaktır. Ortaya çıkabilecek tikanıkların giderilmesi bağlamında olumlu ve gerekli bir düzenlemedir. Elbette bu toplantılarda ortak icrai bir karar alınabileceği söylenemez. Bu toplantı sonuçlarının hem yürütmenin esas sahibi hem de merkezi idarenin en yüksek hiyerarşik amiri olan Cumhurbaşkanına sunulacağı belirtilmiştir. Bu durum bize yapılacak toplantı sonucunda alınan kararların istişari nitelikte olduğunu göstermektedir.

Hiyerarşi yetkisi astlık üstlük ilişkisini ifade etmektedir. Bu yetki genel ve olağan bir yetki olduğundan kullanılabilmesi için açık bir kanuni düzenlemeye gerek bulunmamaktadır²⁸.

Yeni hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanı hem Cumhurbaşkanlığı teşkilatının hem de bakanlıkların hiyerarşik amiridir²⁹. Bu konuda bir tartışma bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı ile bakan arasındaki ilişkinin hukuki niteliğinin gereği olarak Cumhurbaşkanının Bakanın işlemleri üzerinde, onaylama, onaylamama, kaldırma, reddetme ya da değiştirme yetkisine sahip olduğunu söyleyebiliriz³⁰. Ayrıca, hiyerarşi yetkisinin içeriğinde yerindelik denetimi de bulunduğundan, Cumhurbaşkanının bakanın hukuka uygun ama yerinde olmayan işlemlerini doğrudan değiştirebileceğini düşünmekteyiz³¹. Önceki sistemde, Başbakanın hiyerarşik olarak bakanın üstün olduğu konusu tartışmalıyken yeni sistemde bu tartışma bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı doğrudan bakanın üstü konumundadır³².

Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanında olduğundan, önemli bir mesele de bakanların Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer alan 1 sayılı CBK'da düzenlenen Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, İdari İşler Başkanlığı bünyesinde örgütlenen genel müdürlükler, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Ofisleriyle olan ilişki biçiminin nasıl olacağı hususudur. Çünkü bu unsurlar/birimler Cumhurbaşkanına bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Politika Kurulları ile Cumhurbaşkanlığı Ofisleri gibi birimler, bakanlıkların yetki alanına giren konularda politika, strateji gibi hedefler belirleyebilmektedir. Ayrıca İdari İşler Başkanının görevleri arasında “c) Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin

28 **Günday**, s. 83.

29 **Kemal Gözler**, İdare Hukuku Cilt I, 3. Bası, Ekin Kitabevi, Bursa 2019, s. 249.

30 **Onar**, s. 600.

31 **Çakır**, s. 53

32 **Çakır**, s. 39.

bir şekilde işlemini temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları yapmak. ç) İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak. d) Yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerini izleme ve değerlendirme çalışmalarını yapmak.” yetkileri bulunduğundan, tüm idari teşkilatın görev alanına dair genel görevlerinin bulunduğu söylenebilir. Bunun gibi Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan birimlere verilen görevler arasında bakanlıkların görev alanıyla ilgili tavsiye ve telkinlerde bulunulması yönünde yetkiler yer almaktadır³³.

1 sayılı CBK'nın 20 nci maddesinden itibaren Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları düzenlenmiştir. Bu kurulların görevleri arasında; “*d) Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak. e) Cumhurbaşkanını programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak. f) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.”* yer almaktadır. Kurulların, 1 sayılı CBK'nın 33 üncü maddesine göre, Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getireceği ve Cumhurbaşkanı ile çalışacağı öngörüldüğünden bir danışma birimi olduğu söylenebilir³⁴. Görevleri arasında bakanlıkların uygulamalarını izleyebileceği yer almaktadır. Ancak incelediği konularla ilgili herhangi bir icrai karar alabileceği belirtilmediğinden bu kurulların Cumhurbaşkanına yardım eden danışma organı olduğu kabul edilmektedir³⁵. Ka-

33 Bilgi için bkz. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

34 Gül **Üstün**, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 2019, s. 30.

35 **Gözler**, 2019, s. 367. Ofisler için de benzer bir düzenleme 1 sayılı CBK'nın 528 inci maddesinde düzenlenmiştir. Ofislerin görevleri arasında, bakanlıklar arası koordinasyon toplantıları düzenlemek ve işbirliği yapmak yer almaktadır. Ofislerin bakanlıklar hakkında icrai nitelikte karar alabileceğine dair düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu durum Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan Ofislerin bakanlara hiyerarşik olarak üstün olmadıklarını söylemektedir.

naatimizce kurulların icrai karar alamaması, sadece araştırma yaptığı konularda Cumhurbaşkanına rapor sunabilmesi Politika Kurullarının hiyerarşik olarak bakandan üstün olmadığını göstermektedir.

1 sayılı CBK'nın 503 üncü maddesinde; *“Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur”* hükmüne yer verilmiştir. Düzenlemede bakanların Cumhurbaşkanının karar ve talimatlarına uygun hareket etmekle yükümlü ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir. Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer alan birimlerin görevleri arasında bakanlara doğrudan talimat verilebileceği konusunda bir düzenlemeye yer verilmemiş olması, bakanların doğrudan Cumhurbaşkanının (Cumhurbaşkanlığı değil) karar ve talimatlarına uygun hareket etmekle yükümlü olmaları ve bu konuda Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaları bakanların hiyerarşi içindeki yerini Cumhurbaşkanlığı birimlerinin altında konumlandırılmadığına işaret etmektedir. Bununla birlikte bakanların, Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki birimlerin amirlerinden üstün olduğu yönünde bir hüküm de bulunmamaktadır. Biz de Cumhurbaşkanı için çalışan birimlerin bakanlardan üstün olmadığını ve bakanların da bu birim amirlerinden hiyerarşik olarak üstte olmadığını düşünmekteyiz. Ancak, Cumhurbaşkanlığında bulunan birimlerin bakanlardan üstün olduğu yönünde bir teşkilat şeması yapılması ayrıca görev ve yetkilerinin değiştirilmesi halinde, bunun Anayasaya aykırı olmayacağı kanaatindeyiz. Nihayetinde, yürütme yetkisinin yegâne sahibi Cumhurbaşkanıdır, bakanlar ise Cumhurbaşkanına yardım eden, onun hiyerarşik olarak astı konumunda bulunmaktadır³⁶.

III. Bakanlıkların Yapısı – Teşkilatı

Anayasanın 106 ncı maddesinin dördüncü ve beşinci fıkrasında; *“Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, 81 inci maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak*

³⁶ Ardıçoğlu, s. 27.

atanırlarsa üyelikleri sona erer. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.” hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme bakanların yürütme erkinin bir unsuru olduğunu göstermektedir. Çünkü Anayasa bakanların TBMM önünde yemin etmesi ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından atanması konusunda düzenleme öngörmüştür. Böylece yeni sistemde de bakanlık yapılanmasının Türk İdari Teşkilat içinde devam edeceğini söyleyebiliriz.

Devletin idare teşkilatında, kamu hizmetleri arasında iş bölümü yapılmış ve var olan bakanlıklardan her birisi belirli bir ya da benzer birkaç kamu hizmetini yürütmek üzere düzenlenmiştir³⁷. Bakanlıkların ayrı bir tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Bunlar genel idarenin içinde yer aldığı Devlet tüzel kişiliğinin bir parçasıdır³⁸.

Anayasa değişikliği öncesinde bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esaslar 3046 sayılı Kanunda³⁹ düzenlenmişti. 6771 Sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliğinden önce Anayasanın 113 üncü maddesinin birinci fıkrasında, “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.*” hükmü yer almaktaydı. Söz konusu düzenlemeye uygun olarak 3046 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde, “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, mevcut bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların görevleri, yetkileri ve teşkilatı bu Kanun esaslarına göre düzenlenir*” hükmüne yer verilmişti. Anayasaya göre hem bakanlığın kurulması hem de kurulan bakanlığın yapısının ve teşkilatının düzenlenmesinin kanunla yapılması gerekmektedir. 3046 sayılı Kanunun mülga 3 üncü maddesinde bakanlıkların kurulması ve teşkilatı ile ilgili yol gösterici çerçeve çizen bir hüküm ihdas edilerek kanuni düzenlemeler yapılırken bakanlıklar arası farklı bir yapılanma olmasının engellenmesi amaçlanmıştır.

Yeni sistemde, bakanlıkların kurulması esasında köklü bir değişikliğe gidilmiştir. Anayasanın 106 ncı maddesinin on birinci fıkrasında yer alan,

37 **Günday**, s. 391.

38 Ali **Ulusoy**, Türk İdare Hukuku, 3. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara 2020, s. 191.

39 3046 sayılı Kanunun tam adı, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’dur.

“*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” hükmüyle doğrudan CBK ile bakanlık kurulabilmesine ve teşkilat yapısının düzenlenebilmesine imkân tanımıştır.

3046 sayılı Kanunun mülga maddelerine göre bakanlığın temel kuruluşları; merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, yurtdışı teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile ilgili kuruluşlardan oluşmaktaydı⁴⁰. 3046 sayılı Kanunun mülga 6 ncı maddesi Bakanlık merkez teşkilatını düzenlemişti. Buna göre merkez teşkilatı;

“*a) Bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetlerini yürüten ana hizmet birimleri,*

*b) Bakana ve anahizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara istisari mahiyette yardımcı olan teknik, idari, hukuki ve mali konularda faaliyetinde bulunan danışma ve denetim birimleri,*⁴¹

c) Yukarıdaki birimlere yardımcı olan ve her bakanlıkta zorunlu olarak yürütülmesi gereken idari, mali, güvenlik ve sivil savunma gibi hizmetleri yerine getirmekle görevli yardımcı birimler.” den oluşmaktaydı⁴². İlâveten, Bakanlıkların bir de taşra teşkilatı bulunmaktaydı. 3046 sayılı Kanunun 8 inci maddesi tüm bu hususları düzenlemişti⁴³.

Anayasa değişikliği halkoylaması sonucu kabul edilip yeni sistem yürürlüğe girmeden önce yukarıda bahsedildiği üzere 703 sayılı KHK ile çok sayıda kanun ve düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır. Haklı olarak Cumhurbaşkanına kararname ile düzenleme yapabilmesi için alan açılmıştır. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanınca ilk olarak, bakanlıkların teşkilatına dair 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmıştır. Bu kararnamenin yasama organınca çıkartılan kanunlar gibi amaç ve kapsam maddesi bulunmamaktadır. Bu nedenle biz

40 **Gözübüyük/Tan**, s. 179.

41 “*MADDE 12 - Bakanlık merkez teşkilatında ihtiyaca göre aşağıdaki danışma ve denetim birimleri kurulabilir. a) Teftiş Kurulu Başkanlığı, c) Hukuk Müşavirliği, d) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği. Gerekli görülen hallerde 27 ncı madde esasları dâhilinde bakanlık müşavirleri ihdas edilebilir*”.

42 3046 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi.

43 MADDE 8 - Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre aşağıdaki kuruluşların tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir. a) İl valisine bağlı il kuruluşları, b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları, c) Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları.

CBK'nın adına ve içeriğinde yer alan maddelere bakarak Cumhurbaşkanlığı Teşkilatını düzenlediğini anlamaktayız.

Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içinde onun bir parçası olarak düzenlenmiştir. 1 sayılı CBK'nın tüm bakanlıkları ve Cumhurbaşkanlığını ilgilendiren hükümlerin yer aldığı on altıncı kısmının on yedinci bölümünde “*Ortak Hükümler*” yer almaktadır. Bu bölümde yer alan, “*Bakanlıkların temel kuruluşları ve hiyerarşik kademeler*” başlıklı 509 uncu maddesinde, “*Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelir.*” düzenlemesiyle bakanlıkların merkez, taşra, yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan oluşacağı hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin dördüncü fıkrasında, “*Bakanlık merkez, taşra teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri; hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla aşağıdaki şekilde düzenlenir.* a) *Bakanlık merkez teşkilatında: 1) Bakan Yardımcılığı, 2) Bakan Yardımcılığına bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı, 3) Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı*” düzenlemesiyle bakanlıkların merkez teşkilatı yapılanması ortaya konulmuştur⁴⁴. Ancak önceki dönemde var olan yukarıda bahsedilen merkez teşkilatı yapılanmasına yeni sistemde yer verilmemiştir. Bakanlıklarda, merkez teşkilatında yapılan ana hizmet, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimler ayrımı kaldırılmış ve bakanlıkların merkez teşkilatındaki birimler “*hizmet birimleri*” adı altında örgütlenmiştir.

Taşra teşkilatı konusunda yeni dönemde de aynı sistem benimsenmiştir. Bağlı kuruluşlar, eski sistemde, özel bir kanunla kurulan bir kısmının tüzel kişiliği bulunan ve genel bütçe içinde ayrı veya özel bütçeli kuruluşlar olarak örgütlenmişti⁴⁵. Bağlı kuruluşların kuruluşu önceden kanunla oluyordu. 3046 sayılı Kanunun mülga 10 uncu maddesinde bağlı kuruluş-

44 3046 sayılı Kanunda yer alan Anayasa değişikliği öncesi halinde, Hiyerarşik kademeler ve birim unvanları: MADDE 15 -Bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının hiyerarşik kademeleri; hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla aşağıdaki şekilde düzenlenir. a) Bakanlık merkez teşkilatında: 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.

45 Atay, s. 243.

larla ilgili düzenlemeye yer verilmişti. Maddede, “*Bağlı kuruluşlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, diğer bir bakanlığa bağlanabilir.*” düzenlemesi yer alıyordu⁴⁶. Söz konusu hüküm bize genelde tüm idari teşkilat içinde veya özelde bakanlıklara bağlı kuruluşların eski sistemde kanunla kurulabildiğini anlatmaktadır. 10 uncu madde, sadece bağlı kuruluşun diğer bir bakanlığa bağlanması usulünü düzenlemektedir. Yeni bir bağlı kuruluşun kanunla kurulması zorunluymuştu. Yeni sistemde, bakanlıkların bağlı kuruluşlarına ilişkin düzenlemeler 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer almaktadır. Anayasa değişikliği öncesinde bağlı kuruluşlarla ilgili olarak her biri için ayrı birer kanun bulunuyordu. Söz konusu düzenlemeler Anayasa değişikliğine uyum kapsamında çıkartılan 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış ve bağlı kuruluşlar 4 sayılı CBK’da düzenlenmiştir. Kararnamede, bağlı kuruluşların tümü bakanlıklara bağlı veya ilgili hale getirilmiştir.

Tüzel kişiliği olan bağlı ve ilgili kuruluşlar bakanlık hiyerarşisinde yer almazlar⁴⁷. Bağlı kuruluşlarla bakanlık arasında hiyerarşiye yakın idari vesayet ilişkisi bulunmaktadır⁴⁸. Bu konuda yeni Anayasa değişikliklerinde ve uyum düzenlemelerinde farklı ve yeni bir hükme yer verilmediğinden kanaatimizce aynı şekilde idari vesayet ilişkisi devam edecektir.

Bunun yanında, bakanlıkların yapısını düzenleme konusundaki yetkinin yeni Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanına verilmesi, bakanların TBMM üyeleri içinden seçilememeleri ve TBMM’ye karşı siyasi sorumluluklarının kalmamış olması nedeniyle kanaatimizce bakanlıkların eski sistemdeki statüsünün yeni sistemde değiştiği, Cumhurbaşkanının güçlendiğini söyleyebiliriz. Eski sistemin aksine Cumhurbaşkanınca yapılacak düzenlemelerle bakanlıkların daha farklı şekilde teşkilatlanması ön-

46 3046 sayılı Kanunun 11 inci maddesinde de ilgili kuruluşlar düzenlenmiştir. Bakanlık ilgili kuruluşları: “*MADDE 11 - İlgili kuruluşlar; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve işbirlikleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir. Bu kuruluşların ilgili olduğu bakanlık bu Kanunun koyduğu usule göre belirlenir*”.

47 Turan **Yıldırım ve diğerleri**, İdare Hukuku, 5. Bastı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013, s. 43.

48 **Günday**, s. 399.

görülebilir. Ancak yürütme yetki ve sorumluluğu doğrudan Cumhurbaşkanında bulunsa da bakanlıklar ile bunların en üst amiri olan bakanların yetkilerinin kaynağı doğrudan Anayasada yer alan temel hak ve hürriyetlerle ilgili görevlerinin bulunduğu hususu da göz ardı edilmemelidir⁴⁹.

IV. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Atanmasında Bakanın Yetkisi

21/1/2017 tarihli ve 6771 Sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında yapılan değişikliklerin en önemlilerinden bir tanesi de Devletin kamu personel rejimine ilişkin önemli bir hüküm olduğunu değerlendirdiğimiz üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin düzenlemedir. Anayasanın Cumhurbaşkanının görevlerini düzenleyen 104 üncü maddesine eklenen, “*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.*” hükmüyle Cumhurbaşkanının üst derecede bulunan (bunun hangi kademedden başlayacağı belirtilmemiş) kamu görevlilerini doğrudan atayabileceği, atamaya ilişkin usul ve esasları da kendisinin düzenleyebileceği hükme bağlanmıştır.

A. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden Önceki Hukuki Durum

3046 sayılı Kanunun mülga 22 nci maddesinde, “*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.*” düzenlemesiyle müsteşarın bakana karşı doğrudan sorumlu olduğu, bakana bağlı Teftiş Kurulu Başkanlığı hariç bakanlığın tüm birimlerine doğrudan talimat verebileceği ve onları yönetebileceği hükme bağlanmıştır. Müsteşarlık, meslekten yetişen ve memurluk güvencesine sahip yukarıda yer verilen merkez teşkilatının tüm birimlerinin hiyerarşik olarak üstünde bir mevkide yer alan sürekli bir görevdir⁵⁰.

49 Yıldırım, s. 310.

50 Gözler, 2009, s. 280.

Bakandan sonra en üst hiyerarşik amir müsteşar iken 643 sayılı KHK'nın 3 üncü maddesiyle 3046 sayılı Kanuna 21/A maddesi olarak eklenen düzenlemeyle, bakan yardımcılığı kadrosu eklenmiştir. “*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.*” hükmüyle bakan yardımcılarının doğrudan bakana karşı sorumlu olduğu düzenlenmişti. Ayrıca, bakan yardımcılarını hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yaparlardı ve görev süresi dolmadan görevden alınabilirlerdi⁵¹.

Müsteşarlığın güvenceli devlet memurluğu olarak düzenlenmesine karşın bakan yardımcılığı istisnai devlet memurluğu olarak düzenlenmişti⁵². 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde yer alan şartları taşıyan herkes eski sistemde bakan yardımcısı olarak atanabilmekteydi.

Hem müsteşar hem de bakan yardımcısı doğrudan bakana karşı sorumlu olup katı hiyerarşinin uygulandığı bakanlıklarda, hiyerarşik olarak hangisinin daha üstte olduğu konusunda düzenlemelerde açıklık bulunmaktaydı. Doktrinde bakan yardımcısının hukuki statüsü konusunda tartışmalar bulunmaktadır. Söz konusu tartışma eski sistem döneminde yapılmış olsa da bakan yardımcılığı müessesesinin yeni sistemde de yer alması nedeniyle, anılan müesseseye burada yer verilmesinde fayda bulunduğu düşünülmektedir. Bir görüşe göre, bakan yardımcılığına bakanlığın hiyerarşik kademeleri içinde yer verilmediğinden, bakanın yetkilerinin bir kısmını bakan yardımcısına devretmesine imkân bulunmamaktadır. Bakan yardımcısı bir nevi bakan danışmanı konumundadır⁵³.

Diğer bir görüşe göre, 3046 sayılı Kanunun yetki devrini düzenleyen mülga 38 inci maddesinde, bakan, müsteşar ve her kademedeki yöneticinin yetkilerini astlarına devredebileceği düzenlenmiştir. Mülga 21/A maddesinde, bakana karşı sorumlu olmaları ve bakana yardımcı olmak amacıyla atanıyor olmaları sebebiyle, bakan tarafından yetki devri yapılması

51 3046 sayılı Kanunun 21/A maddesi.

52 Halit Uyanık, “Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C 15, S. 2, 2012, s. 105.

53 Günay, s. 397.

halinde, hiyerarşide müsteşardan üst bir konumda yer almasına engel bulunmamaktadır⁵⁴.

Kanaatimizce, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce, müsteşar ile bakan yardımcısı arasında astlık üstlük ayrımının mevzuatta yapılması, hiyerarşinin de buna göre düzenlenmesi daha yerinde olurdu. Bakanlıklarda müsteşarın bakandan sonra, en üst amir olmasının sebebi meslekten gelen memur olmasıdır. Önceki sistem buna göre kurgulandığından bakan yardımcısının yetkisinin ve hiyerarşideki yerinin bakana yardımcı ve karar alma yetkisi olmayan bir statüde olması daha isabetli olabilirdi.

Bakanlıkta görev yapan kamu görevlilerinin atamasına ilişkin kurallar, mülga 2451 Sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunda düzenlenmiştir. Başbakanlık ve bakanlıklarla, bunlara bağlı kuruluşlarda, teşkilat kanunu bulunup bulunmadığına bakılmaksızın, atama ve nakillerin bu Kanunda belirtilen usullere göre yapılacağı düzenlenmiştir⁵⁵. 2451 sayılı Kanunun mülga 2 nci maddesinde, “*Bu Kanuna ekli (1) sayılı cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere Bakanlar Kurulu kararı ile, (2) sayılı cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere müşterek kararlar atama yapılır.*” hükmüyle kanunun ekinde yer alan cetvelerde yer alan listeye göre atama yapılmaktaydı. Bu cetvelerde birçok unvan yer alıyordu⁵⁶. (I) sayılı cetvelde yer alanlar, önceki sistemde

54 Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil midir?”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 98, 2012, s. 15.

55 2451 sayılı Kanun 1 inci maddesi.

56 1 SAYILI CETVEL; Valiler, Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Daimi Delegeeler, Dıyanet İşleri Başkanı ve Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri, Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı, 2 SAYILI CETVEL; Bakan Yardımcıları, Müsteşar ve yardımcısı, Genel Müdür ve Yardımcıları (Ticaret Bakanlığı Dış Ticaret Genel Sekreteri ve Yardımcısı, Hazine Genel Müdürü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreteri ve Yardımcısı, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma idaresi Başkanı ve Yardımcısı dahil), Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurul Üyeleri ve Genel Sekreteri, Vakıflar Genel Müdürlüğü İdare Meclis Başkanı ve Üyeleri, Gelir İdaresi Başkanı, Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları, Gelir İdaresi Daire Başkanları ve Vergi Dairesi Başkanları, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Devlet Personel Başkanı, Atom Enerjisi Komisyonu Genel Sekreteri, Bakanlıklardaki Kurul Başkanları ve Üyeleri, Strateji Geliştirme Başkanları, Bakanlıkların Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri başkanları, Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları, Bakanlık Müfettişleri ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri, Bakanlık Müşavirleri, Birinci Hukuk Müşaviri, Bakanlık Daire Başkanları, İl İdare Şube Başkanları, Bölge Müdürleri ve Başmüdürler,

yürütmenin esas unsuru olan Bakanlar Kurulu kararıyla atanabiliyordu. Bunun yanında müşterek kararname adı verilen ve 2451 sayılı Kanunda tanımına yer verilmeyen uygulamada bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzaladığı kararnameyle atamalar yapılmaktaydı. Burada Cumhurbaşkanının imzasının sembolik olduğu düşünüldüğünde bakanın atanacak kişi konusundaki iradesinin asli unsur olduğu söylenebilir.

B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden Sonraki Hukuki Durum

Anayasada üst kademe kamu görevlileriyle ilgi düzenlemeye uyum amacıyla 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe konulmuştur. 3 sayılı CBK'nın 2 nci maddesinde, kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılacağı düzenlenmiştir. Bu cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılabilmektedir.

3 sayılı CBK'nın 3 üncü maddesinde ise bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) ve (II) sayılı cetvelde yer alan kadrolara atanacaklarda aranacak şartlar düzenlenmiştir⁵⁷. Üst kademe yöneticilerini atamada Cumhurbaşkanının Anayasadan kaynaklı yetkisi doğrudandır. CBK'da yer alan düzenlemelerden (I) ve (II) sayılı Cetvelde yer alan unvanların üst kademe kamu yöneticisi olduğu anlaşılmaktadır⁵⁸. (I) sayılı listede yer alanların doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atandığı ancak (II) sayılı

Vali Muavini, Kaymakam, İl Hukuk İşleri Müdürü, Polis Akademisi Başkanı, İl Emniyet Müdürü.

57 (I) Sayılı Cetvelde yer alanlara atanacaklarda; a) 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak. b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak. c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.

(II) Sayılı Cetvelde atanacaklarda, a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak. b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak. c) Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak. ç) İl ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak.

58 Bu unvanların hangileri olduğuna bkz. 3 sayılı CBK'nın eki (I) ve (II) sayılı liste.

listede yer alanların Cumhurbaşkanının onayı ile atamasının yapılacağı düzenlenmiştir. Doktrinde (II) sayılı listede yer alanların atamasının onaya tabi tutulmasının Anayasaya aykırı olduğunu savunanlar bulunmaktadır⁵⁹. Çünkü, Anayasada üst kademe kamu yöneticilerinin atamasının doğrudan Cumhurbaşkanınca yapılacağı düzenlenmiştir. Ancak bu görüşe katılmak pek mümkün görünmemektedir. (II) sayılı listede yer alan unvanların atama işleminde son söz “onay” işlemiyle Cumhurbaşkanına verilmiştir.

(II) sayılı listede yer alanlar için “onay” unsuru yeterli görülmüştür. Onama, alınan bir kararın yürürlüğe girmesini sağlayan ve karara icailik kazandıran işlemdir⁶⁰. (II) sayılı listede yer alan üst düzey yöneticilerinin atanmasında da Cumhurbaşkanının onay işleminin, işlemin geçerlilik kazanmasını sağlayan bir işlem olduğunu söyleyebiliriz. Bu noktada, bakanlıkta ve bağlı veya ilgili bir kuruma yönelik bir atama olması halinde, bakanın atanacak kişiyi teklif edeceği ve Cumhurbaşkanının onayı ile işlemin tamamlanacağı söylenebilir. Ancak buradaki Cumhurbaşkanının “onay” işlemi önceki sistemde Cumhurbaşkanının müşterek kararnameyi imzalamasıyla karıştırılmamalıdır. Çünkü (II) sayılı listede yer alanları atama konusunda bakana verilen yetki CBK ile verilmiştir.

Esasen Anayasada tüm üst düzey kamu görevlilerinin Cumhurbaşkanınca atanacağı düzenlenmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı takdir hakkını kullanarak CBK’da, (II) sayılı listede yer alanlar için bakanı, işlemde atanan kişiyi belirleyerek onaya sunan hiyerarşik amir olarak düzenlemiştir. Her ne kadar bakana yetki verilmişse de bu konuyu CBK ile düzenleme yetkisini elinde bulunduran Cumhurbaşkanının onayının, işlemin tamamlanması bakımından kurucu ve hatta atamayı onaylamaması halinde, atanacak kişinin belirlenmesini de kapsadığı söylenebilir⁶¹. Bunun atama kararlarına da yansıtıldığını görmekteyiz. Genel müdür yardımcısı kadrosu 3 sayılı CBK’nın eki (II) sayılı listede yer almaktadır. Buna karşın genel müdür yardımcısı atama kararlarında Resmi Gazete’de sadece Cumhurbaşkanı imzası olduğu görülmektedir⁶².

⁵⁹ Gözler, 2019, s. 337-338.

⁶⁰ Gözler, 2019, s. 283.

⁶¹ Mustafa Oğuzhan Bölükbaşı, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcısı ile Önceki Sistemdeki Bakan Yardımcısı ve Müsteşarın Kıyaslanması”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, S. 1, 2021, s. 293.

⁶² 7.12.2019 tarihli ve 30971 sayılı Resmi Gazete, 6.11.2019 tarihli ve 30940 sayılı Resmi Gazete. Bu Cumhurbaşkanı kararlarında genel müdür ve genel müdür

Son olarak, 3 sayılı CBK'nın 2 nci maddesinde, (I) ve (II) sayılı cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkan Yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılacağı düzenlenmiştir. Anayasa Cumhurbaşkanına üst düzey kamu görevlileriyle ilgili yetki vermektedir. Bunun dışında alt kademede yer alan personelle ilgili düzenleme yapma konusunda, genel yetkili organ yasama organı görevlidir. Bu nedenle, söz konusu düzenlemenin kanunda yapılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir⁶³.

C. Bakanın Atamalar Konusundaki Yetkisinin Eski ve Yeni Sistemde Karşılaştırılması

Eski sistemde Bakanın, üst düzey olarak tabir edilebilecek ve bakanlık bünyesinde veya bağlı, ilgili kurumlarda görev yapan kamu görevlilerinin ataması konusundaki yetkisi kurucu nitelikteydi. Müşterek kararnameyle atamada ilk imza, bakan tarafından atılmakta sonrasında sıralı olarak başbakan ve Cumhurbaşkanınca imzalanmaktaydı. İmza konusunda sorumluluk bakan ve başbakana aitti⁶⁴. Dolayısıyla karar merci bakan ve başbakandı. Devletin asli kamu hizmetlerini sunan merciin bakanlık⁶⁵ olduğu düşünüldüğünde, eski sistemde atamalarda bakanın yetkisinin asli ve kurucu olduğu değerlendirilebilir.

Yeni sistemde ise bakanlıklar bünyesinde görev yapan üst düzey kamu görevlileri ile bağlı, ilgili kurumlarda görev yapan üst düzey kamu görevlileri konusunda 3 sayılı CBK'nın eki (I) sayılı Cetvelde yer alanlar bakımından Cumhurbaşkanının yetkisi aslidir. Bakanın yeni sistemde bu atamalarda herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı bakanlıkta görev yapan bir üst düzey yöneticiyi atayabilir veya görevden alabilir. Mevzuatta yer alan düzenlemelere göre bu konuda bakanlar söz sahibi değildirler. 3 sayılı CBK'nın eki (II) sayılı Cetvelde yer alanların ataması konusunda bakanın yetkisinin bulunduğu ve Cumhurbaşkanının yetkisinin

yardımcısı atamalarında, sadece 3 sayılı CBK'nın 2 ve 3 üncü maddelerine göre atama yapıldığı belirtilmektedir.

63 Anayasanın 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” hükmü gereğince üst düzey yöneticiler dışındaki memurlar ile kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenlenmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

64 Atay, s. 234.

65 Günday, s. 392.

sadece “onay” işleminden ibaret olduğu gibi bir düşünce akla gelse de bakan tarafından atanması teklif edilen bir kişi, Cumhurbaşkanınca onaylanmadığında kendisinin onaylayabileceği bir kişinin atanması sağlanabilecektir. Çünkü atama kararlarının Cumhurbaşkanının tek başına, imzasıyla çıktığını görmekteyiz. Sonuç olarak, yeni sistemde üst düzey kamu görevlilerinin atanmaları konusunda Cumhurbaşkanının yetkisinin kurucu nitelikte ve asli olduğu değerlendirilmektedir.

SONUÇ

6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği öncesinde, çift başlı yürütme yer almaktaydı. Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundaydı. Yeni sistemle birlikte çift başlı yürütme ortadan kalkmış ve yürütme yetkisi tek elde toplanmıştır. Böylece Cumhurbaşkanı yürütme yetkisinin asli sahibi konumuna gelmiştir. Aynı zamanda, Cumhurbaşkanı bakanlar dâhil olmak üzere tüm idari teşkilatın hiyerarşik amiri konumundadır. Göreviyle ilgili bir hesap verme durumu söz konusu olduğunda TBMM’ye karşı bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu sorumluluk doğrudan oy aldığı halka karşıdır.

Bakanlar eski sistemde hem yürütmenin parçası hem de bulunduğu bakanlığın yani bir idarenin başı konumundaydı⁶⁶. Bakanlık teşkilat yapısı eski sistemde, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşmaktaydı. Yeni sistemde 1 sayılı CBK’da teşkilat şeması hizmet birimleri şeklinde örgütlenmiştir. Bakanlıkların teşkilatı eski sistemde kanunla düzenlenirken yeni sistemde CBK ile düzenlenmektedir. Ayrıca bakanların görev ve yetkileri de 1 sayılı CBK’da yer almaktadır. Yani Cumhurbaşkanı CBK ile, bir bakanlık kurarak bir bakan atayabilmektedir. Bunun yanında verdiği yetkiyi doğrudan kendi iradesiyle geri alabilir hatta bakanı görevden alabilir. Çünkü yürütmenin yegâne sahibi kendisidir.

Parlamente sistemde, bakanların göreve başlaması TBMM’nin güvenoyu vermesiyle mümkün olmaktadır. Şimdi ise, Cumhurbaşkanınca doğrudan (bunu bir kararla yapabilir) bakan ataması yapılabilir ve aynı usulle görevden alınabilir. Cumhurbaşkanına bakanları ataması ve görevden al-

66 Gözler, 2019, s. 372.

ması konusunda verilen yetkiyle yürütme erkini istediği şekilde kurgulaması sağlanmıştır⁶⁷. Bakanlar yeni sistemde, “idarenin sunduğu kamu hizmetinin vatandaşa ulaştırılmasında bir kurumun başında görevli oldukları birimin amiri olarak düzenlenmiştir” denirse yanlış söylenmiş olmaz. Bakanlar, sadece görev yaptığı bakanlıkla ilgili olarak Cumhurbaşkanınca CBK’da verilen yetki kadar işlem yapabilmektedir. Tüm ülke çapında alınacak kararlar konusunda eskiden Bakanlar Kurulunun yetkisinde olan işlemlerle ilgili bakanların yetkisi bulunmamaktadır. Bu kararlar doğrudan Cumhurbaşkanınca alınmaktadır. Bakanların ülke çapında bir karar almada yetkisinin Cumhurbaşkanına danışmanlık yapmak olduğu söylenebilir.

Eski sistemde Bakanlık içinde görev yapan müsteşar yerine yeni sistemde bakanın bir astı konumunda bulunan bakan yardımcıları, bunların altı olan genel müdürler, bağlı ve ilgili kuruluşların yöneticileri doğrudan Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. 3 sayılı CBK’nın eki (II) sayılı listede yer alanlar için farklı bir düzenleme yapılmıştır. Burada sadece Cumhurbaşkanına “*onay*” yetkisi tanınmıştır. Burada bakanın da atamada iradesinin bulunduğunu söyleyebiliriz. Yani bakan, beraber çok yakın çalışacağı bakanlık birim amirlerinden hiyerarşik olarak üstte olanları belirlemede kısmi bir yetkisi bulunmaktadır.

Ayrıca bakanların eski sistemde siyasi sorumluluğu TBMM’ye karşıyken şuan böyle bir sorumlulukları bulunmamaktadır. Doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. TBMM üyeliği ile bakanlık bir arada aynı kişide birleşmemektedir. Özetle yeni sistemde bakan, Cumhurbaşkanınca atanabilen ve görevden alınabilen Cumhurbaşkanına karşı sorumlu ve onun hiyerarşik denetimine tabi bir statü olarak öngörülmüştür⁶⁸. Şuan için yeni sistemin yürürlüğe girmesinden sonra, CBK’larla kurgulanan sistemde, bakanlar aktif konumda tutulmuştur. Bakanların, eski sistemde yer alan birçok görevi yeni sistemde de aynı şekilde devam etmektedir. Bakanlıklara, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer verilse de Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı idari birimlerin bakanlara üstün konumda olması yeni sistemde kabul edilmemiştir. Ancak böyle bir hiyerarşik yapı kurulmasının mümkün olduğunu söyleyebiliriz. Anayasada bunu engelleyen bir düzenleme yer almamaktadır. Nitekim CBK’lar ile böyle

67 Tahsin Güler, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 21, S. 39, 2018, s. 316.

68 Melikşah Yasin, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, 2019, s. 327.

bir sistemin kurulması halinde, kanaatimizce Anayasaya aykırı bir durum ortaya çıkmayacaktır.

KAYNAKÇA

Akbulut, Emre. Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi. Beta Basım, İstanbul 2013.

Akyılmaz, Bahtiyar/**Sezginer**, Murat/**Kaya**, Cemil. Türk İdare Hukuku. 10. Bası, Savaş Yayınevi, Ankara 2019.

Ardıçoğlu, M. Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”. Ankara Barosu Dergisi. C. 75, S. 3, 2017, s. 21-51.

Atay, Ender E. İdare Hukuku. 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2016.

Bölükbaşı, Mustafa Oğuzhan, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcısı ile Önceki Sistemdeki Bakan Yardımcısı ve Müsteşarın Kıyaslanması”. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. C. 12, S. 1, 2021, s. 287-303.

Çakır, Hüseyin Melih. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi”. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 2019, s. 35-55.

Gözler, Kemal. İdare Hukuku Cilt I. 2. Bası, Ekin Kitabevi, Bursa 2009.

Gözler, Kemal. İdare Hukuku Cilt I. 3. Bası, Ekin Kitabevi, Bursa 2019.

Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel. “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil midir?”. Türkiye Barolar Birliği Dergisi. S. 98, 2012, s. 11-24.

Gözübüyük, Şeref/**Tan**, Turgut. İdare Hukuku Cilt 1. 8. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2011.

Gül, Hüseyin/**Kamalak**, İhsan/**Sallan Gül**, Songül. “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı – Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”. Strategic Public Management Journal, C. 3, Özel Sayı, s. 101-120.

Güler, Tahsin. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 21, S. 39, 2018, s. 299-322.

Gülener, Serdar/**Miş**, Nebi. Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Turkuvaz Haberleşme Yayın, Ankara 2017.

Günday, Metin. İdare Hukuku. 10. Bası, İmaj Yayıncılık, Ankara 2015.

Kılınc, Doğan. “Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler”. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XX, S. 1, 2016, s. 447-510.

Onar, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 2. 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

Tanör, Bülent/**Yüzbaşıoğlu**, Necmi. 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku. 10. Bası, Beta Basım, İstanbul 2011.

Ulusoy, Ali. Türk İdare Hukuku. 3. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara 2020.

Uyanık, Halit. “Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 15, S. 2, 2012, s. 101-114.

Üstün, Gül. “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 2019, s. 29-34.

Yasin, Melikşah. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”. Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, 2019, s. 315-333.

Yıldırım, Turan, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”. Anayasa Yargısı, 36, 2019, 293-314.

Yıldırım, Turan/**Yasin**, Melikşah/**Kaman**, Nur/**Özdemir**, H. Eyüp/**Üstün**, Gül/**Tekinsoy**, Okay. İdare Hukuku. 5. Bası, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013.