

TÜRKİYE’DE BAKAN YARDIMCILIĞI UYGULAMASINA İLİŞKİN GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Battal YILMAZ*

Özet

Türkiye gündemine ilk defa 1937 yılında Siyasi müsteşarlık adıyla giren ve 8 aylık bir uygulamanın sonunda yürürlükten kaldırılan Bakan yardımcılığı 1987 yılında Turgut Özal döneminde tekrar uygulamaya konulmuşsa da kısa sürede uygulamaya son verilmiştir. Parlamenter sistem, Yarı- Başkanlık ve Başkanlık sistemlerinde örneklerini görebildiğimiz

Bakan yardımcılarını üzerinde tartışılmadan 12 Haziran 2011 genel seçimi öncesi 643 sayılı KHK ile yapılan düzenleme Türkiye’nin gündemine getirmiştir. ABD, İngiltere, Fransa gibi değişik yönetim sistemlerinde görebildiğimiz Bakan yardımcılığının Türkiye’de Yüksek Mahkemeye açılan iptal davası ve yasal düzenlemedeki dar çerçeveye rağmen uygulamada görülmesi muhtemel aksaklıkların giderilmesi halinde başarılı sonuçlar verebileceği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bakan Yardımcıları, Siyasi Müsteşarlık, Başkanlık Sistemi, Yarı-Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem.

JEL Kodu: Z18

A GENERAL REVIEW IN APPLICATION OF DEPUTY MINISTER OF TURKEY

Abstract

The deputy minister for the first time came up in the political agenda of Turkey as the name of political under secretary in 1937 and then application only lasted for 8 months, at the end in 1987 repealed again during the Özal era and was terminated as soon as possible.

Deputy minister, of which we can see examples also in semi the parliamentary system, presidential and presidential systems, was discussed by the June 12 general elections on the aides of the Minister Decree No.643 with the arrangements made before the agenda by Turkey.

It is thought that secretary of deputy minister of Turkey, which can be seen in the different management systems like in U.S.A, Britain and France, is likely to give good results in practice despite the annulment opened to the High Court and legal regulation in the narrow frame.

Key Words: Deputy minister, Political Under Secretary, Presidential System, Semi-presidential System, Parliamentary System.

Giriş

*Yrd.Doç.Dr, Ahi Evran İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, battalyilmaz40@hotmail.com

Türkiye’de kısa süreli iki denemeden sonra yürürlükten kaldırılan Bakan yardımcılığının bugün yeniden ortaya çıkışı ile ilgili değerlendirme yapmayı amaç edinen bu çalışmada Bakan Yardımcılığının Türkiye’deki tarihçesine, ABD, İngiltere, Fransa ülke uygulamalarına yer verilecek ve Türkiye özelinde yapılan yasal düzenlemeden yola çıkılarak eleştiri ve öneriler ortaya konacaktır.

1. TÜRKİYE’DE BAKAN YARDIMCILIĞININ TARİHÇESİ

Türkiye’de Bakan Yardımcılığı ilk kez Siyasi müsteşarlık olarak 4 Şubat 1937 İsmet İnönü başbakanlığındaki 8. Hükümet tarafından gündeme getirilmiştir. Siyasi müsteşarlıkların kuruluş düşüncesinin bakanların yükünü azaltmak olduğu söylenmektedir. Övgün’e (2007:814).göre Siyasi müsteşarlık kurumunun hayata geçirilmesinde temel düşünce, büyüyen devlet örgütlenmesinde bakanların artan işlerinde bir takım milletvekillerinin uzmanlık bilgileriyle bakanlara bir anlamda danışmanlık hizmeti sunmalarıdır. Turan (1999:6) ise Siyasi müsteşarlıkların kurulma gerekçesini vekillere yardımcı olmak, meclis çalışmalarında vekillere yardım etmek ve şayet yetenekli iseler ileride vekil olmaları için hazırlamak şeklinde belirtmiştir.

İstisnai bir memur olan Siyasi müsteşarların Başbakan tarafından, meclisin kendi üyeleri arasından atamalarının gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Konuyla ilgili tasarı 3115 sayılı Kanun olarak 8 Şubat’ta yasalaşmış ve 11.02.1937 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. 3115 sayılı Kanun’a göre; siyasi müsteşarların bazı kişisel sorumlulukları olmakla birlikte meclise karşı bakanlar sorumlu tutulmuştur. Bakanlıklarda kaç Siyasi müsteşar olacağına Başbakan tarafından karar verilmiş olup, bazı bakanlıklarda birden fazla -Ziraat Bakanlığı’nda iki adet- olmakla birlikte genellikle her bakanlığa birer adet Siyasi müsteşar(Milli Savunma, Dışişleri, İçişleri, Adliye, Milli Eğitim, Maliye ve İktisat Bakanlıklarında) görevlendirilmiştir. Fakat Başbakanlık, Sıhhiye ve Gümrük ve Tekel Bakanlıklarına Siyasi müsteşarlar tayin edilmemiştir (Övgün, 2007: 832). Günümüzde Bakan yardımcıları ile temel farklılıkları Meclis üyeleri arasından seçilmeleri ve bugünkü düzenlemede 2451 sayılı Kanuna göre üçlü kararname ile atanmak yerine bizzat Başbakan tarafından seçilmeleridir. Yine siyasi müsteşarlar, Bakanlar Kurulu’na başbakanın daveti üzerine katılabilirler ama oyları sadece danışma mahiyetindedir. Günümüz uygulamasında Bakan yardımcılarının Bakanlar kuruluna katılabilmesine ilişkin düzenleme veya uygulama söz konusu değildir. Bugünkü varolan uygulama ile paralellik arz eden yönü ise görev sürelerinin atanmış olduğu hükümetin görev süresi ile sınırlı olmasıdır.

Yaklaşık sekiz aylık bir tecrübeye sahip olan ‘‘Siyasi müsteşarlık’’ kurumunun 21 Aralık 1937’de Atatürk’ün başkanlığında yapılan kabine toplantısında kaldırılması kararlaştırılmıştır. Böylece artık kanunlar doğrudan başbakanlıktan meclise gönderilecektir. Siyasi müsteşarlıklar görevlerini bakanlara ve idari müsteşarlara devretmişlerdir.

Konuyla ilgili anayasa değişikliği 29.11.1937 tarihinde yapılmıştır. Siyasi müsteşarların tam listesi şu şekildedir: Faik Baysal (Maliye), Necib Ali Küçüka(Milli Müdafaa), Ali Rıza Türel (İktisad), Numan Menemencioğlu (Hariciye), Sırrı Day (Nafia), Abdülmuttalib Öker (Dahiliye), Nafi Atuf Kansu (Maarif), Salah Yargı (Adliye), Tahsin Coşkun (Ziraat) ve Rıza Erten (Ziraat) (Övgün,2007:889).

Siyasi müsteşarlığın 8 ay gibi kısa bir süre sonra lağvedilmesini Turan, ‘‘Bakanların kendi durumlarını düşünerek yetersiz kimseleri Bakan yardımcısı atamaları ve onların da genellikle bakanların yanında birer hiç mesabesinde kalmaları bu kurumun verimli çalışmasına engel oldu’’ diye gerekçelendirmiştir (Münir, 01.07.2011).

1987’de Bakan yardımcılığı düşüncesi Özal döneminde gündeme gelmiş ve her bakana bir milletvekilinin yardımcı olarak atanması şeklinde sistem geliştirilmiştir. Bu sistemin gündeme gelişinde Özal’ın başdanışmanlığı yapan Engin Güner’in Avrupa Konseyi’nde görev yaparken konuyla ilgili hazırladığı rapor etkili olmuştur. Söz konusu rapor, büyük oranda İngiltere örneğini içermektedir. İngiltere örneğinde olduğu gibi 100’e yakın kabine üyesi ile bakan yardımcılarının ileride bakanlığa da hazır hale gelmesi ve daha dinamik bir yapı oluşturulması amaçlanmıştır. Yani Bakan yardımcılıklarının ‘siyasi’ bir makam olması ve müsteşarlardan farklılık arz etmesi öngörülmüştür (<http://www.sonsayfa.com/Haberler/Siyaset/Bakan-yardimciligi-Ozalin-hayaliydi-204733.html>). Özal döneminde, Bakan yardımcılarını parlamento üyeleri içerisinden atanmıştır. Bakan yardımcılığı mekanizması Özal döneminde bu çerçevede yasal düzenleme yapılmadan hayata geçirilmiş ancak kısa bir süre içerisinde bu milletvekili Bakan yardımcılarını bürokratik nedenlerle kendi çevrelerinin iş ve işlemlerini takip eder olmuş, bu da Bakan yardımcılığı fonksiyonunu işlevsizleştirmiş ve uygulama sona erdirilmiştir (Menekli, <http://akademikmakalem.com/2011/08/23/bakan-yardimciligi-uzerine>).

2. Bakan Yardımcılığı ile İlgili Ülke Uygulamaları

Bakan yardımcılığı mekanizması ile ilgili olarak Türkiye’nin kamu yönetimi sistemini büyük ölçüde model aldığı Kıta Avrupası ülkesi ve Yarı-Başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa, Anglo-Sakson yönetim geleneği olan ve Parlamenter sistemin uygulandığı İngiltere ile yine Anglo-Sakson yönetim geleneğinden gelen Başkanlık sistemi için model olan ABD uygulamaları incelenmiştir.

2.1. Fransa

Türkiye’nin Kamu yönetimi anlayışını model aldığı Fransa’da hem devletin başı hem de yürütmenin başkanı durumunda halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı yer almaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından seçilen ve hükümetin koordinasyonunu sağlamak üzere anayasal gücü olmasına rağmen Cumhurbaşkanı’nın doğrudan etkisinde bulunan Başbakan hiyerarşide ikinci sırayı almaktadır (http://www.coursework.info/University/Social_studies/Politics/UK_Government___Parliamentary_Studies/Compare_the_role_of_the_Cabinet_Minister_L8_2430.html).

Fransız merkezi yönetiminde hiyerarşide üçüncü sırayı alan Bakanlar kurulunun teşekkülü üç tip bakanlıktan oluşmaktadır. Birinci tip bakanlıklar, Devlet Bakanları (Ministres d’Etat)dır. Protokolde Başbakan’dan sonra gelen Devlet Bakanları siyasi konjoktüre bağlı olarak göreve gelirler. Günümüzde 14 adet Devlet Bakanı bulunmaktadır. İkinci tip bakanlıklar ise bir bakanlık örgütü başında bulunan Bakanlar (Ministre)dir. Bu nedenle bu bakanlıklara ‘‘Özel Görevli Bakanlar’’ da denilmektedir (Parlak ve Caner, 2005:39-40). Genellikle icracı özellik gösteren bu tip bakanlar Türkiye’deki icracı bakanlıklar ile aynı işlevi görmektedir.

5. Cumhuriyetin ilk kabinesi 1959 yılında De Gaulle tarafından kurulduğunda devlet bakanlıkları ile icracı bakanların 1/3’ünden fazlası parti üyesi olmayan iş adamı ve devlet memurlarından oluşmuştur (http://www.coursework.info/University/Social_studies/Politics/UK_Government___Parliamentary_Studies/Compare_the_role_of_the_Cabinet_Minister_L8_2430.html).

Fakat bugün kabinenin parti içinden ve parlamento içerisinden atanması genel uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Üçüncü tip bakanlıklar ise Devlet Sekreterleri (Secretaries d'Etat) dir. Başbakana doğrudan ya da herhangi bir bakana bağlı olarak çalışan Devlet Sekreterleri, bağımsız olarak da çalışabilmektedir (Parlak ve Caner, 2005:40). Sekreterlerin görevleri ise Başbakan tarafından kendilerine verilen görevler ile parlamento ile hükümet arasında siyasi dengeyi sağlamak ve en önemlisi Parlamento ile ilişkileri yürütmektir (Kortmann, 2004:257).

Sözü edilen Devlet Sekreterleri ya Başbakana ya da Bakana bağlı olarak çalışmasından hareketle Bakan yardımcılığı mekanizmasına karşılık gelmektedir. Ayrıca Türkiye’de de öngörülen sistem her ne kadar 643 sayılı KHK’de ‘‘Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak’’ olarak belirtilse de özünde Bakan yardımcılarının parlamento ile bakanlık arasında köprü işlevi görmesi beklenmektedir. Bu yüzden yapılan atamalarda daha önce parlamentoda görev yapmış tecrübeli isimler değerlendirilmiştir. Dolayısıyla yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa’daki Bakan yardımcılığı ile Türkiye’de yaşama geçirilen uygulama arasında icra ettikleri görev itibariyle benzeşme görülmektedir.

2.2. ABD

Anglo-Sakson yönetim geleneğinden gelen ABD’de yürütme yetkisi tek başına başkanda toplanmıştır (Ömürgönülşen, 2009:319). Yürütme organının başkan olduğu belirtilmiş, bütün görev ve yetkiler ona verilmiştir. ABD Anayasasının 2. maddesinin 2. fıkrasında Başkanın sorumluluğu altında danışma organı niteliğinde Başkan yardımcısı (Vice President) ile birlikte ilgili departmanların başında 15 üye Bakanlar (secretaries) bulunmaktadır ve bunlar başkanın kabinesini (The Cabinet) oluşturmaktadırlar (<http://www.whitehouse.gov/administration/cabinet>).

Bakanlar icrai yetkiden ziyade danışma işlevi görürler. Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince, bir erkin diğerlerini baskı altına almaması için bir takım ‘‘denetim ve denge’’(checks and balances) mekanizmalarının (Ömürgönülşen,2009:316). Öngörüldüğü ülkede bakanlar senato üyesi değildir. Başkan gerek Temsilciler Meclisi gerekse Senato’ya kendisi bizzat teklif verememekte bilindiği üzere bu teklifleri kendine yakın üyeler vasıtasıyla verebilmektedir. Burada yasama ve yürütme erki arasında köprü görevini icra edecek ve tek başına yürütme görevini üstlenen Başkana kendi görev alanı ile ilgili danışmanlık hizmeti veren bakanların (secretaries) altında siyasi atamayla gelen müsteşar (undersecretary) ve müsteşar yardımcıları (deputy under secretaries, asistant secretaries) bulunmaktadır (Ömürgönülşen, 2009: 326-335).

Burada dikkat çeken unsur ABD modelinde başkanlık sistemine uygun olarak doğrudan başkan tarafından atanan müsteşar ve müsteşar yardımcılarının bir nevi Bakan yardımcısı işlevi görmeleridir. Türkiye’de öngörülen sistem kamuoyunun belli bir kesiminde Başkanlık sisteminin ilk tohumlarından biri olarak görülmektedir. Bu kanaate Ana Muhalefet Partisince Anayasa Mahkemesine açılan davanın gerekçesinde de yer verilmiştir. Bu mekanizmanın parlamenter sistemde yerinin olup-olmadığı tartışmaları yapılmaktadır.

2.3. İngiltere

İngiliz yürütme sisteminin asıl taşıyıcı unsuru Başbakan ve onun çevresinde yer alan bakanlardan oluşan hükümettir. Avam Kamarası’nda en çok milletvekili bulunan partinin başkanı Başbakan olarak atanmaktadır. Devlet yönetiminin çekirdeği olarak tanımlanan kabine ortalama 20-22 bakandan meydana gelmektedir (Parlak ve Caner, 2005:118-119).

Kabine dışında bulunan ancak hükümet üyesi olarak bulunan bakan sayısı yaklaşık 70 civarındadır. Bu gruba iki tür bakan ve bakanlık girmektedir: Non-Cabinet Ministers ve Junior Ministers. Non-Cabinet Ministers’lar, sayıları 30 civarında olan Minister of State adı verilen

Devlet Bakanları'dır. Non-Cabinet Ministers (kabine dışı bakanlar), Cabinet Minister (Kabine üyesi) bakanlar kadar avantaja sahip değildir. Kabine dışı bakanların önceliği Başbakana özel danışmanlık hizmeti vermeleridir (Mackintosh,1962:452). İcracı bakanlıklar ile doğrudan Başbakanlığa bağlı olan devlet bakanları bu sınıfa girmektedir. Junior Ministers'lar ise sayıları 1945'de sayıları 32 iken 1998'de bu sayı 66'ya çıkmıştır. Başbakan tarafından daha ziyade kıdemli üyelerine ara sıra danışılmasına rağmen atanmalarını bizzat Başbakan önermektedir. Junior Ministers'lar resmi yetkileri olmayıp, yasal olarak tanımlanmayan informal bir otoriteye sahiptirler (James, 1999:19).

Parliamentary Under Secretary adı altında faaliyet gösteren üçüncü tip bakanlık ise diğer iki tür bakanlık tipine nazaran daha düşük dereceli bakanlıklardır. Parliamentary Under Secretary bir nevi Bakan yardımcısıdır ve tıpkı Bakanlar (The Minister) gibi parlamento üyesidir. Burada Bakan yardımcılarının fonksiyonu Bakanlar (The Minister) tarafından ya geleneksel olarak belirlenir ya da Bakan tarafından fonksiyonları özel olarak ortaya konulur (Jennings,1966:132). Sayıları 50'ye yakın olan Parliamentary Under Secretary'nin görevi hükümetin en kıdemli üyeleri olarak Cabinet Minister'in ve diğer Kabine üyelerinin parlamento ile olan ilişkilerini yürütmektedir (Parlak ve Caner, 2005:120-121). Her bakanlığın iç örgütlenmesinde birden fazla Parlamento Bakanları (Parliamentary Under Secretary) yer almaktadır (Parlak ve Caner, 2005:121).

İngiltere de ilk bakışta siyasi ve idari görevlerin birbirinden ayrıldığı görülmektedir. Siyasi görevler, Bakan, farklı türdeki Bakan yardımcıları; idari görevler ise Müsteşar, Müsteşar yardımcıları, Genel müdürler olarak sıralanabilir (Karasu, 2009:198).

Bu üç ülke örneği incelendiğinde Türkiye'de yaşama geçirilen Bakan yardımcılığı ile yüklendiği misyon itibarıyla en çok benzeşen örnek İngiltere örneğidir. Kabine ile parlamento ilişkilerini yürütmekle görevlendirilmiş olan Bakan yardımcılığı (Parliamentary Under Secretary) ile Türkiye'de görev tanımları 643 sayılı KHK ile dar kapsamda yer verilmiş ama gerçekte parlamento ile kabine üyeleri arasındaki trafiği yürütecek olan Bakan yardımcılığı arasında işlev olarak benzeşme ön plandadır. Türkiye'de bakan yardımcılarının çoğunlukla parlamento deneyimi olan tecrübeli isimlerden seçilmesi İngiltere örneğinde de Bakan yardımcılığı (Parliamentary Under Secretary) nın kabinenin en kıdemli üyelerine verilmesi bu mekanizmanın hareket noktasının aynı paralelde olduğunu göstermektedir. Üstelik İngiltere yönetim biçimi "meşruti monarşi" olarak tanımlansa da Parlamento sistemin işlediği bir ülkedir. Bu özelliği ile de Parlamento sisteminde Bakan yardımcılığı uygulamasına örnek teşkil etmektedir.

3. Türkiye'de Bakan Yardımcılığı ile İlgili Yasal Düzenleme ve Eleştiriler

Türkiye'de Bakan yardımcılığı uygulaması iki kısa süreli denemeden sonra Türkiye'de yapılan 12 Haziran 2011 genel seçiminin hemen öncesinde KHK ile düzenlenerek hayata geçirilmiştir. Söz konusu düzenleme, 3046¹ sayılı Kanunun 21.maddesine eklenen 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin 3. maddesi ile yapılmış ve Bakan yardımcılarının atanması, görevleri, görev süreleri ve mali hakları düzenlenmiştir (03.06.2011 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ve 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, R.G: 08.06.2011/27958).

Bakan yardımcılarının görevleri; Bakana (Millî Savunma Bakanı dahil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak olarak belirlenmiştir. Sorumlulukları ise, bu görevlerin yerine getirilmesinde Bakana karşıdır.

¹ Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen Kanun, Kabul tarihi:27/9/1984, 9/10/1984 tarihli ve 18540sayılı Resmi Gazete(R.G.)

Bakan yardımcılarının görev süreleri Hükümetin görev süresiyle sınırlıdır; Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan yardımcılarını gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir.

Bakan yardımcılara en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüzellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenmesi düzenlenmiştir.

Bakan yardımcılarının atanmaları 2451 sayılı "Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun" da belirtilen usullerle gerçekleştirilmektedir. Yani atanmaları, ilgili Bakanın teklifi Başbakanın uygun görüşü ve Cumhurbaşkanı onayı ile gerçekleşmektedir.

Ancak yapılan yasal düzenlemeden sonra atamalar aynı hızla gerçekleşmemiştir. Kamuoyu önünde cereyan eden gelişmeye göre Bakan yardımcısı ataması için Başbakan'ın Ağustos ayında yapılacak ilk Bakanlar Kurulu toplantısına her bakanın üçer aday ismi ile gelmesini istediği bilinmesine rağmen Bakanların bir nevi "pasif direnişte"(Radikal Gazetesi,16.10.2011). oldukları ve iptali için başvuru olan 643 sayılı KHK ile ilgili Anayasa Mahkemesi kararını bekleme eğiliminde oldukları dikkati çekmiştir. Bu çerçevede Yasal düzenlemenin yapıldığından üzerinden uzun bir süre geçmesine rağmen Bakan yardımcılarının tamamının atanması ancak 03.08.2012 tarihinde gerçekleşmiştir.

Bu arada Bakan yardımcılığını ihdas eden 643 sayılı KHK'nin iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesine Ana Muhalefet partisine başvurulmuştur. İptal isteminin gerekçesinde; Anayasanın 128.maddesine belirtilen "Kamu hizmetleri kamu görevlileri eliyle yürütülür" ilkesi ile kamu görevlilerinin tarafsız olması gerekir ilkesinin ihlali ve Bakan yardımcılığının Parlamenter sistemde yeri olmadığı iddiası sunulmuştur.

Yürürlüğe konulan Bakan yardımcılarını ile Müsteşar arasında görev ve yetki karmaşası çıkması olası görülmektedir. Çünkü Bakan yardımcılarını ile müsteşarın görev ve yetkileri büyük ölçüde paralellik arz etmektedir. Bununla ilgili Tutar, bakanlıkların idari yapısının başbakanlığa benzetilmek istendiği fakat buradaki temel farklılığın Başbakan Yardımcılarının seçilmiş kişiler olduğu gibi müsteşar ile başbakan yardımcılarını arasındaki görev ve sorumlulukların da açıkça tarif edildiğini ifade etmektedir (Tutar,<http://www.skyturk.net/yazar/hilmi-tutar-bakan-yardimciligi-oku-65.html>).

Bakan yardımcılarının görevi, Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak olarak belirtilmiştir. Bakan yardımcılarını bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur.

3046 sayılı Kanununun 22. maddesinde müsteşarın görev ve sorumlulukları ise; "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" şeklinde belirtilmiştir.

Bakan yardımcısı ile Müsteşar arasında yetki ve görev karmaşası olup olmayacağına ilişkin dönemin Meclis Başkanı M.Ali Şahin "Bakanla, müsteşar arasına bir Bakan yardımcısı girmiş olması acaba bir bürokratik halka olarak değerlendirilebilir mi, bu bir takım sorunlar meydana getirebilir mi, bir çatışmaya yol açabilir mi? Doğrusu bunu ancak uygulamada görebiliriz" şeklinde değerlendirmede bulunmuştur (Anadolu Ajansı, 09.06.2011). Dolayısıyla Yüksek Mahkemenin vereceği karar, ihdas edilen Bakan yardımcılığının devamından yana olursa uygulamayı görmek ve olası ortaya çıkacak karmaşayı aşabilmek için "Bakan yardımcılarını" ile "Müsteşarın" görev ve sorumluluklarının çerçevesinin yasal düzenleme ile net olarak ortaya konması gerekecektir.

Bakan yardımcılarının memur kapsamında olup olmadıkları diğer bir tartışma konusudur. Türkiye’de hala uygulanagelen model Weber tip bürokrasidir. Weber, memur kavramını değerlendirirken seçimle gelip gelmemesini kriter olarak değerlendirmiş ve bu kapsamda seçimle işbaşına gelen görevlileri, “bürokratik memur” kavramı dışında tutmuştur. Onun terminolojisinde memur, atama ile işbaşına gelen görevlidir. Weber’e göre atama ile işbaşına gelen görevli, teknik açıdan daha doğru ve duyarlı görev yapar; çünkü, diğer her şey sabit tutulduğunda onun atanışında ve geleceğinde salt işlevsel gerekçe ve nitelikleri ağır basmış olması daha yüksektir. Halbuki yöneticinin seçimle belirlenmesi, hiyerarşik bağımlılığın katılığını yumuşatır. Ülke olarak bu yolla seçilen görevlinin, üstüne karşı özerk bir konumu vardır. Seçimle gelen görevli, konumunu “yukarıya” değil, “aşağıya” borçludur. Dolayısıyla kendini seçen kitleye karşı sorumludur. Bu sorumluluğunu görevlerinde gösterir (Eryılmaz, 2004:55-56). Weber’in bu ayrımından yola çıktığımızda Bakan yardımcılarını memur kapsamında değerlendirilebilir. Çünkü 2451² sayılı Kanun hükümlerine göre üçlü kararname ile atanan Bakan yardımcılarını seçimle değil atama ile işbaşına gelmektedir.

Ancak yine Weber, bürokratik memurun taşıması gereken özellikleri sıralarken özellikle memuriyetin bir meslek olduğu üzerinde durmuştur. Ona göre memurun görevi, onun yegane işidir ve memurun işi normal durumlarda emekli oluncaya kadar devam eder. Özel sektörde çalışan bir işçinin tersine iş güvencesi bulunmaktadır (Eryılmaz, 2004:56). Weber, emekli olana dek güvenceli olarak süren memuriyet kavramının memuru kişisel kaygılardan uzak tutup görevini nesnel olarak yerine getirmesini sağlayacağını ortaya koymaktadır (Weber’den akt. Parla, 1998:298).

Ancak atanan Bakan yardımcılarını 643 sayılı KHK’de de belirtildiği üzere görev süreleri hükümetle birlikte sona ermekte hatta daha önce de mütesep hak kapsamının dışında tutularak görevden alınabilmektedir. Dolayısıyla bu çerçevede değerlendirildiğinde Bakan yardımcılarını süreklilik arz etmediği için memur kapsamında değildir. Ayrıca bu kapsamda Bakan yardımcılarının hükümetle gelip gitmesinden hareketle görevini icra ederken nesnel ve tarafsız hareket edemeyecekleri eleştirisi yapılabilir.

Sonuç olarak Weber’in memurun taşıması gereken özelliklerinden yola çıkarsak Bakan yardımcılarının memur olup olmadıklarını tanımlamak oldukça zordur. Daha net değerlendirme yapabilmek için bakan yardımcılarının tabi olacakları disiplin hükümleri, emeklilik ile hükümler, yargılama usulleri(4483³ sayılı Kanun kapsamında olup olmadıklarının) nin ortaya konulması gerekmektedir.

Bakan yardımcılığı ile ilgili tartışmalardan biri de Başkanlık sistemine geçişin izlerini taşıyıp taşımadığıdır (<http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/kararnameler.pdf>). Burada dikkati çeken Parlamenter sisteminin örneğini oluşturan İngiltere, Yarı-başkanlık sistemine örnek oluşturan Fransa’da ve Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’inde Bakan yardımcılarının hükümet ya da devlet başkanlarınca atanmalarının gerçekleştiği her üç sistemde de Bakan yardımcılarının resmi bir gücü olmaktan öte daha çok resmi olmayan bir yetkiye sahip oldukları ve her üç sistemde de uygulanma şansı bulduklarıdır. Vurgulanması gereken husus

² Bakanlık ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun, Kabul Tarihi : 23/4/1981, 25/4/1981 tarihli ve 17321 sayılı R.G.

³ Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi : 2/12/1999, 4.12.1999 tarihli 23896 sayılı R.G.

her üç sistemde de uygulanan bakan yardımcılığının Türkiye’de Başkanlık sistemine geçişin ayak seslerinden biri olarak görmenin ön yargılı olacağıdır.

Bununla birlikte Türkiye’de bakan yardımcıları ile ilgili uygulamaya alt yapı hazırlıkları yapılmadan geçildiği için çarpık durumlarla karşılaşmak da olasıdır. Örneğin Adalet Bakanı ve Müsteşar Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu(HSYK) nun tabii üyesi iken hiyerarşide Müsteşarın üstünde bulunan 2451 sayılı Kanuna göre atanmış en üst kamu görevlisi olan Adalet Bakanlığı Bakan yardımcısı HSYK üyesi değildir. Bu ve buna benzer örneklerle karşılaşmamak için Bakan yardımcılığı ile ilgili altyapının tamamlanması gerekmektedir.

SONUÇ

Bakan yardımcıları ile ilgili Türkiye örneğinde beklenti parlamento ile kabine üyeleri arasında var olan ilişki şekli olarak var olan yasamanın yürütme üzerindeki denetim yolları ile değil bir anlamda yasama ile yürütmenin iç içe geçtiği Türkiye’de parlamento ile kabine üyeleri arasında ahengi ortaya çıkarmaları ve parlamento üyeleri ile kabine üyeleri arasındaki kopukluğu gidermeye yönelik çalışmalarıdır.

Bu çerçevede Türkiye’de Bakan yardımcılığı; bakanlıkların organizasyon yapısının henüz söz konusu düzenlemeye uyarlanmaması, müsteşar ile ortaya çıkması muhtemel görev ve yetki karmaşası, seçimle değil atamayla gelen Bakan yardımcılarının görev sürelerinin hükümetin görev süresi ile paralellik arz etmesinin sonucu olarak tarafsızlığının tartışma konusu olmaya aday olmasına rağmen uygulama da Bakan ile uyumlu çalışmaları halinde hem bakanlığın dinamizmini artıracığı hem de Türkiye örneğinde atanan Bakan yardımcılarının genellikle parlamento tecrübesi olan isimlerden oluşmasının sonucu olarak parlamento-bakanlık ilişkilerine olumlu yansıtacağı tarafımızca değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

www.birgulaymanguler.net/files/pdf/kararnameler.pdf, Erişme Tarihi: 01.12.2011.

www.coursework.info/University/Social_studies/Politics/UK_Government___Parliamentary_Studies/Compare_the_role_of_the_Cabinet_Minister_L82430.html, Compare the role of the Cabinet Minister in Great Britain, France and Japan, Erişme Tarihi: 01.12.2011.

Eryılmaz, Bilal (2004), **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Basım Yayıncılık, İstanbul.

James, Simon (1999), **British Cabinet Government**, Second Edition, Routledge, New York.

Jennings, Sir İvon (1966), **The British Constitution**, Cambridge University Press, London.

Karasu, Koray (2009), ‘‘İngiltere’de Kamu Yönetimi’’, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi**, İmge Kitabevi, Ankara, ss.169-312.

Kortmann, Constantjin (2004), ‘‘The French Republic’’, Constitutional law of 15 EU memberstate, Prakke, Lucas and Constantjin Kortmann(Eds). , Kluwer Legal Publishers , TheNetherlands, pp. 239-310.

Mackintosh, John P.(1962), **The British Cabinet**, Stevenson& Sons Publishing, London.

Menekli, Halil İbrahim,(2011), **Bakan Yardımcılığı Üzerine**, <http://akademikmakalem.com/2011/08/23/bakan-yardimciligi-uzerine/>

Münir, Metin,(2011), 01.07.2011 tarihli Milliyet Gazetesi.

Ömürgönülşen, Uğur,(2009), ‘‘Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi’’, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitabevi, Ankara, ss.313-412.

Övgün, Barış, (2007), “Anayasal Yenilenmeler ve Siyasi Müsteşarlık”, Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini, 1929-1939, AÜ SBF KAYAUM, Ed. Birgül Ayman Güler, ss.811-894.

Parlak, Bekir ve Cantürk Caner,(2005), Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar, Alfa Aktuel Yayınları, İstanbul.

Radikal Gazetesi, 16.10.2011 tarihli sayısı.

www.sonsayfa.com/Haberler/Siyaset/Bakan-yardimciligi-Ozalin-hayaliydi-204733.html, Erişme Tarihi: 01.12.2011.

Turan, Mustafa,(1999), “ Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasi Müsteşarlıklar ve Müstakil Grup”, A.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, C.1. S. 2, Mayıs 1999, ss.1-13.

Tutar, Hilmi,(2011), <http://www.skyturk.net/yazar/hilmi-tutar-bakan-yardimciligi-oku-65.html>, Erişme Tarihi: 01.12.2011.

Weber, Max,(1998), Essay in Sociology, Çev. Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul.

www.whitehouse.gov/administration/cabinet , Erişme Tarihi: 01.12.2011.

03.06.2011 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ve 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, R.G: 08.06.2011/27958.