

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDEKİ BAKAN YARDIMCISI İLE ÖNCEKİ SİSTEMDEKİ BAKAN YARDIMCISI VE MÜSTEŞARIN KIYASLANMASI

COMPARISON OF THE DEPUTY MINISTER IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM
AND THE DEPUTY MINISTER AND THE UNDERSECRETARY IN FORMER SYSTEM

Mustafa Oğuzhan BÖLÜKBAŞI*  

Makale Bilgi

Gönderi: 18/11/2020
Kabul : 17/04/2021

Anahtar Kelimeler

Müsteşar,
Bakan Yardımcısı,
Bakanlık,
Hiyerarşi,
Tüzel Kişi.

Article Info

Received: 18/11/2020
Accepted: 17/04/2021

Keywords

Undersecretary,
Deputy Minister,
Ministry,
Hierarchy,
Legal Person.

Özet

<https://doi.org/10.21492/inuhfd.827731> 

Devlet tüzel kişiliğinin ve Türk idari teşkilatının en önemli parçalarından bir tanesi bakanlıklardır. Bakanlıkların ayrı tüzel kişiliği bulunmasa da Devletin sunduğu temel kamu hizmetlerinin yurttaşlara ulaştırılması konusunda görevleri bulunmaktadır. Bu görevi yerine getirirken kalabalık bir personel gücünden faydalanılmaktadır. Bakanlık içinde geniş bir hiyerarşik kademelenme bulunmaktadır. Bu kademelenmede en üstte bakan yer almaktadır. Eski sistemde bakandan sonraki hiyerarşik kademede müsteşara yeni sistemde ise bakan yardımcısına yer verilmiştir. Müsteşar, hiyerarşik kademeleri kariyer ve liyakat ilkeleri çerçevesinde yükselerek gelmiş en yüksek devlet memuruydu. Haklarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanmaktaydı. Müsteşarlık görevine bir kişi atanabiliyordu. Yeni sistemde ise bakan yardımcısının birden fazla atanabilmesi öngörülmüştür. Bakan yardımcılarının hakkında 657 sayılı Kanunun istisnai memurluğa ilişkin hükümleri uygulanırsa da aynı zamanda 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde üst düzey kamu yöneticisi olarak belirlenmiştir. Bakan yardımcılarının arasında hangisinin hiyerarşik olarak daha üstte olduğuyla ilgili bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Eski sistemde ise müsteşar bir kişiden oluşmakta ondan sonra hiyerarşik olarak müsteşar yardımcılarının bulunmaktaydı. Ayrıca yeni sistemdeki bakan yardımcılarının, kamu görevlileri arasından atanabileceği gibi kamu görevlileri dışından da atanabilmektedir.

Abstract

One of the most important parts of the state legal entity and the Turkish administrative organization is the ministries. Although the ministries do not have separate legal entities, they have duties in delivering the basic public services offered by the State to citizens. While performing this task, a large staff power is utilized. There is a wide hierarchical staging within the Ministry. This staging is at the top of the minister. In the old system, the undersecretary at the hierarchical level after the minister and the deputy minister in the new system. The undersecretary was the highest civil servant, whose hierarchical ranks had risen in line with the principles of career and merit. Civil Servants Law No. 657 was applied. One person could be appointed to the Undersecretariat duty. In the new system, it is envisaged that the deputy minister may be appointed more than once. Although the provisions of the Law No. 657 on exceptional civil service are implemented regarding the deputy ministers, they are also designated as senior public managers in the Presidential Decree No. 3. There is no regulation among the deputy ministers which one is hierarchically higher. In the old system, it was made up of an undersecretary, and then there were deputy undersecretaries. In addition, deputy ministers in the new system can be appointed from among public officials, or from outside public officials.

I. GİRİŞ

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması sonucu kabul edilen Anayasa değişiklikleriyle hükümet sistemi değişmiştir. Yeni hükümet sistemi eski sistemden farklı bir yapıdadır. Bu farklılığın en çok Devletin teşkilatlanmasında olduğu görülmektedir. İdari teşkilatlanmada yürütme yetkisi Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Cumhurbaşkanının yürütmenin en önemli ögesi olması yanında, idare içindeki konumu da güçlenmiştir.

Bu kapsamda Devlet tüzel kişiliğinin yapılanması ile birlikte görev yapan kamu görevlilerinin atanma usulü ile görev ve yetkileri de yeniden düzenlenmiştir. Yeni sistemle birlikte birçok yetki ve sorumluluğun Cumhurbaşkanında toplandığı görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önceki dönemdeki birçok makamı işgal eden kamu görevlisinin unvanına yeni sistemde de aynı şekilde yer verilmiştir.

Devlet tüzel kişiliğinin önemli birimlerinden bir tanesi olan bakanlıklar, Türk idari teşkilatında kamu hizmetlerinin sunulmasında ve uzmanlaşmada önemli bir yere sahiptir. Bu yapı içinde en yukarıda bakan olmak üzere alta doğru hiyerarşik kademelenmeler bulunmaktadır. Bakan eski sistemde (Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önceki dönem) çoğunlukla hükümetin bir parçası olarak siyasi kimliği olan en üst yöneticiydi. Bakanlık bünyesinde siyasi kimliği olan bakan dışında görev yapan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi çok sayıda Devlet memuru bulunmaktadır. Bakanın hükümetin bir parçası olarak siyasetten gelmesi, görev süresinin sınırlı olması ve kamu hizmetlerinin genişlemesine bağlı olarak uzmanlaşma ihtiyacının hissedilmesi müsteşarlık makamını ortaya çıkarmıştır.

İlk olarak, 1937 yılında henüz Kurucu Lider Gazi Mustafa Kemal Atatürk hayattayken hem Anayasa'da hem de kanunda değişiklik yapılarak siyasi müsteşarlık uygulanmaya başlamıştır. Ancak uygulanması çok uzun sürmemiştir. Ardından günümüze kadar yürürlükte kalan idari müsteşarlık düzenlenmiştir. İdari müsteşar, memur güvenceli üst kademe yöneticisi pozisyonudur. 657 sayılı Kanun sistemi içinden, en alt kademeden başlayarak kariyer ve liyakat ilkeleri çerçevesinde yükselerek bakandan sonra en üst makam olan müsteşarlık makamına gelmekteydi. Müsteşar bakana, bakanlığın görev alanındaki idari işlerin yürütülmesinde gerekli olan desteği sağlayarak ona yardım ediyordu.

İdari müsteşarlığın uygulandığı dönemde çeşitli saiklerle idari yapılanmaya bakan yardımcılığı makamı eklenmiştir. Kanunda ve alt düzenleyici işlemlerde, hiyerarşik bir kademe verilmeyen bakan yardımcısının statüsünü çalışmamızda ayrıntılı olarak açıklamaya çalışacağız. O dönem müsteşarlık makamının yanına bakan yardımcılığı makamı getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki bakan yardımcılığı ile öncesindeki bakan yardımcılığı müessesesi aynı adı taşısa da yetki ve sorumluluk anlamında birbirinden farklı yapıdaki iki makam olarak görülmelidir.

Yeni sistemde idari müsteşarın yerini bakan yardımcıları almıştır. Görev, yetki ve bakanlık içindeki statüleri bakımından eski sistemdeki bakan yardımcılarından çok müsteşara benzemektedir. Ancak, atanma usulleri idari müsteşardan oldukça farklıdır. Görev ve yetkileri ile bakanlık içindeki statüleri konusunda benzerlikler bulunsa da sayılarının birden fazla olması, dışarıdan (kamu görevlileri dışında) ve kamu görevlileri içinden aynı anda atanabilmeleri ve görev yapabilmeleriyle ilgili uygulamaların işleyişinin nasıl olacağı konusunda önümüzdeki süreçte daha fazla fikir sahibi olacağız.

Çalışmamızda, ilk olarak siyasi müsteşar, idari müsteşar ile eski sistemde bakan yardımcısının statüsü ile görev ve yetkileri, aralarındaki farklar anlatılmaya çalışılacak, ardından ise yeni sistemde bakan yardımcısı ve idari müsteşar ile aralarındaki farklar üzerinde durulacaktır. Son olarak da birden fazla bakan yardımcısı sorunu açıklanacak ve yetki devri konusundaki sorumlulukları anlatılmaya gayret edilerek çalışma noktalanacaktır.

II. MÜSTEŞAR İLE ESKİ SİSTEMDEKİ BAKAN YARDIMCILIĞI MAKAMININ TARİHÇESİ VE HUKUKİ NİTELİĞİ

A. Müsteşar

Devlet tüzel kişiliği içindeki makamlar ile bu makamları işgal eden kamu görevlilerinin unvanları yeni sistemde de aynı düzen içinde varlığını sürdürmektedir. Yeni sistemde bu makamlar içindeki en önemli değişikliğin müsteşar/bakan yardımcılığı değişikliğinde olduğu görülmektedir.

Türk idari teşkilatlanmasında iki tür müsteşar uygulamasına rastlanmaktadır. Bunlar idari ve siyasi müsteşardır. Siyasi müsteşarlık kurumu kısa süreliğine uygulanmasına karşın idari müsteşarlık uzun süre uygulanmıştır. Şimdi siyasi ve idari müsteşarın görev, yetki ve sorumlulukları ayrıntılı olarak incelenecektir.

1. Siyasi Müsteşar

1937 yılının en önemli olaylarından bir tanesi siyasi müsteşarlık adı verilen ve sekiz ay uygulanan bir kurumun hayata geçirilmesidir¹. Siyasi müsteşarlığın düzenlenebilmesi için öncelikli olarak 5.2.1937 tarihinde kabul edilen 3115 sayılı Kanunla, 1924 Anayasası'nın 44, 47, 49 ve 50. maddelerinde siyasi müsteşarlıkla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu değişiklik metninde bu konudaki ayrıntıların kanunla düzenleneceği söylenmiştir. Sonrasında 8.2.1937 tarihli ve 3117 sayılı Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Söz konusu düzenlemeler çok kısa süre yürürlükte kalarak uygulanma imkânı bulmuştur. 29 Kasım 1937 tarihinde hükümetin değişmesiyle birlikte, 3272 sayılı Kanunla siyasi müsteşarlık kurumu yürürlükten kaldırılmıştır².

Siyasi müsteşarın temel düzenlenme gayesi, bakanların Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki (TBMM) işlerini bakan adına takip etmek ve bu işleri sonlandırmak, bakanlara sorulan soruları cevaplandırmak, bakanın bizzat kendisinin yapacağı iş ve işlemlerde ona yardımcı olmak olarak belirtilmektedir³.

Siyasi müsteşarlık, çok kısa süreliğine yürürlükte kalıp uygulanmasına karşın Türk idari teşkilatlanmasında önemli bir yere sahiptir. Sonraki dönemlerde müsteşarlık makamı ile bakan yardımcılığı makamının oluşturulmasına öncülük etmiş ve onların düzenlenmesine alt yapı oluşturmuştur. Bakan yardımcılığı ile müsteşarlık makamının benzerliği ile farklılıklarına ileriki bölümlerde değineceğiz. Bu bölümde siyasi müsteşarlığın özellikleri üzerinde durulacaktır.

Siyasi müsteşar, parlamentodan seçilir, her hükümet değişikliğinde o da değiştirilir⁴. 3115 sayılı Kanunun 2. maddesine göre, siyasi müsteşarlar bakanlar gibi Başbakan tarafından TBMM üyeleri arasından seçilmekte ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadır⁵. 3117 sayılı Kanunun 3. maddesine göre, siyasi müsteşarın hangi bakanlıkta görev yapacağına ve sayısının kaç olacağına Başbakan tarafından karar verilmektedir. Başbakan, söz konusu belirlemeyi de düzenleyeceği bir kararname ile yapmaktadır⁶. Bakanın siyasi müsteşarın belirlenmesine yönelik bir iradesinin bulunmadığı yani Başbakanın, bakanın en yakın çalışacağı siyasi müsteşarı belirleyerek doğrudan bakanlıkta söz sahibi olduğu görülmektedir.

3117 sayılı Kanunun 4. maddesinde, siyasi müsteşarların Bakanlar Kurulu toplantılarına katılabileceği düzenlenmiştir. Bunu kendi isteği veya bakanın daveti ya da bakanın isteği bulunmasa da doğrudan Başbakanın talebi ile yerine getirmektedir. Ayrıca, toplantıya katılan siyasi müsteşarın, Bakanlar Kurulu'nda kullandığı oy istişari niteliktedir⁷. Siyasi müsteşarların kendilerine, gerek bakan gerekse kanunla verilen görevlerden dolayı şahsi sorumlulukları bulunmaktadır. Bunun yanında, TBMM'ye karşı siyasi sorumluluklarının bulunduğu da kabul edilmiştir⁸. Siyasi sorumluluk, parlamenter sistemde, meclisin güvensizlik oyu vererek bakanın çekilmesinin sağlanmasıdır⁹. Siyasi müsteşarların da bakanlar gibi siyasi sorumluluğunun bulunduğu kabul edilmiştir¹⁰.

Bakanlar Kurulu'nun istifası veya düşürülmesi halinde, siyasi müsteşarın görevi de tamamlanmaktadır. Ancak görev yaptığı bakanlıktaki bakanın istifası veya görevden alınması halinde yeni bakan döneminde de görevine devam etmektedir¹¹. Siyasi müsteşarın meclisin içinden seçilmesi ve görev süresinin hükümetle aynı süre olması sebebiyle bu görev, memurluk görevinden ziyade siyasi bir görev olarak görülmelidir.

Siyasi müsteşarın görevlerinin, bakanlığın faaliyet alanında bulunan idari görevlerin sınırlarını aşan, daha çok Bakanlar Kurulu'nun siyasetin yürütülmesine dair görevlerinin bakanlığa yansmasıyla ilgili görevler olduğunu görmekteyiz. Bakanın bizzat yürüttüğü işlerde ona yardım etmek, bakana

¹ ÖVGÜN, Barış: "1937: Anayasal Yenilenmeler ve Siyasi Müsteşarlık", Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939, Ankara 2007, s.814.

² UYANIK, Halit: "Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi", İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, 15(2), 2012, s.103.

³ TOPACA, Mehmet: "Hukuki Temel ve Uygulama Bakımından Türkiye'de Bakan Yardımcılığı", Türk İdare Dergisi, 479, 2014, s.479; 3117 sayılı Kanunun 7. maddesi.

⁴ ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esaslar C. II, 3. Baskı, Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s. 989.

⁵ UYANIK, s.103.

⁶ 3117 sayılı Kanunun 3. maddesi.

⁷ 3117 sayılı Kanunun 4. maddesi.

⁸ 3117 sayılı Kanunun 5. maddesi.

⁹ TANÖR, Bülent/YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 10. Baskı, Beta Basım, İstanbul 2011, s.365.

¹⁰ TATAROĞLU, Muhittin: "Hükümet Yapısında Gelişme: Bakan Yardımcılığı", Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi, 23(2), 2016, s.523.

¹¹ 3117 sayılı Kanunun 6. maddesi.

vekâlet esnasında verilmesi gereken kararları vermek, bakanın TBMM üyesi olarak yürüteceği görevlere vekâlet etmek gerektiğinde bakan adına işlemler yapmak, TBMM’de bakana sorulan sorulara onun adına cevap vermek görevleri arasında sayılmıştır¹². Kanunda açıkça sayılan görevlerin, bakanlığın idari işleri olmadığı daha çok hükümetin işleyişine ve bakanın TBMM’deki görevlerine ilişkin olduğu görülmektedir.

3117 sayılı Kanunun 8. maddesine göre, yukarıda siyasi müsteşarın siyasi pozisyonuyla ilgili görev ve yetkilerinin Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konacak bir kararnameyle belirleneceği düzenlenmiştir.

Siyasi müsteşar konusundaki anayasal ve kanuni düzenlemeler tamamlanmasına karşın, atamalar hemen yapılmamıştır. 23 Mart 1937 tarihinde ilk siyasi müsteşar atama kararnamesiyle sekiz kişilik siyasi müsteşar ataması yapılmış, ardından 2 Nisan 1937 tarihinde ise iki siyasi müsteşarın daha ataması yapılmıştır¹³. Bir süre sonra diğer ülke uygulamaları, yaşanan sorunlar nedeniyle siyasi müsteşarlık görevinin gereksiz olduğuna karar verilmiştir. Bakanın bakanlık içindeki güç ve otoritesini sarstığı, müsteşarlık makamının uzmanlık esaslarına göre idare edilmesinin daha gerçekçi görülmesi nedeniyle kaldırılmasına karar verilmiştir¹⁴.

Siyasi müsteşarlık kurumu bakanlık teşkilatlanmasının genişlemeye başlamasıyla ortaya çıkmıştır. Bakan ile siyasi müsteşarın görev paylaşımı yaparak meclis ve bakanlıktaki görevleri birlikte yürütmeleri amaçlanmıştır¹⁵. Ancak, muhtemelen parlamenter sistemde seçimle iş başına gelen bakanın, meclis çalışmalarını kendisinin yürütmesinin daha faydalı olacağı düşünülerek bizce de isabetli olarak müsteşarın siyasi görevleri kaldırılmıştır. Bakandan sonra bir alt kademede yer alıp bakanlığı yönetecek kişinin de siyasi yönünden çok idari yönünün daha güçlü olması ve bakanlığı yakından tanıyan, bakanlığın uzmanlık alanında yetişmiş kişilerden oluşması daha yerinde olacaktır. Bu nedenle siyasi müsteşarlık müessesesinin kaldırılarak idari müsteşarlık sistemine geçilmiş olmasının daha faydalı olduğunu düşünmekteyiz.

2. İdari Müsteşar

3046 sayılı Kanunun mülga 22.maddesinde aşağıdaki hüküm yer almaktadır.

“Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, ... 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.”

Mülga kanun maddesiyle müsteşarın bakana karşı doğrudan sorumlu olduğu, bakana bağlı Teftiş Kurulu Başkanlığı hariç bakanlığın tüm birimlerine doğrudan talimat verebileceği ve onları yönetebileceği hükme bağlanmıştır.

Müsteşarlık, meslektan yetişen ve memurluk güvencesine sahip yukarıda yer verilen merkez teşkilatının tüm birimleri ile bakanlığın taşra teşkilatının hiyerarşik olarak üstünde bir mevkide yer alan sürekli bir görevdir¹⁶. Siyasi müsteşar, bu makama bakanlığın hizmet ettiği uzmanlık alanına göre atanmamakta, siyasi yönleri dolayısıyla atanmaktadır. Ancak idari müsteşarlar, meslektan yetişerek kariyer ve liyakat esaslarına göre yükseldiğinden bakanlık içinde ihtisas ve istikrarı temsil ederler¹⁷.

Siyasi müsteşar uygulamasının başarısız olmasından sonra, 29.11.1937 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğiyle siyasi müsteşarlar görevlerini, idari müsteşarlara devretmiştir¹⁸. Böylece kısa süren siyasi müsteşar tecrübesi sona ermiştir. 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen halk oylaması sonucu kabul edilen Anayasa değişiklik teklifiyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş ve müsteşarlık makamı külliyen kaldırılmıştır. Bakanlıkta bakan, idarenin başıdır ancak aynı zamanda siyaseti temsil eder, siyasete dönük yüzü bulunmaktadır. Ancak idari müsteşar, siyasetin bir parçası değil memur güvencesine sahip yüksek devlet memurudur.

Bakanlıkta görev yapan kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin kurallar eski sistemde, mülga 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunda düzenlenmiştir. Başbakanlık ve bakanlıklarla, bunlara bağlı kuruluşlarda, teşkilat kanunu bulunup bulunmadığına

¹² 3117 sayılı Kanunun 7. maddesi.

¹³ TOPACA, s.312.

¹⁴ DİK, Esra: “643 Sayılı KHK ile Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçindeki Konumu”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 68(4), 2013, s.131.

¹⁵ ONAR, s.989.

¹⁶ GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku, C. I, 2. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa 2009, s.280.

¹⁷ ONAR, s.763.

¹⁸ ÖVGÜN, s.889.

bakılmaksızın, atama ve nakillerin bu Kanunda belirtilen usullere göre yapılacağı öngörülmüştür¹⁹. Mülga 2451 sayılı Kanunun 2.maddesinde yer alan, “*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 cetvelde yer alan listeye göre atama yapılmaktaydı. Müsteşarlar mülga 2451 sayılı Kanuna ekli (2) sayılı cetvelde gösterildiğinden müşterek kararlar atanmaktadır. Müsteşar kararının uygulamadaki diğer adıyla müşterek kararnamenin tanımına mülga 2451 sayılı Kanunda yer verilmemiş olup uygulamada bakan, başbakan ve Cumhurbaşkanının imzaladığı kararnamelere verilen addır.

3046 sayılı Kanunun mülga maddelerinden 15. maddesinde, bakanlığın merkez teşkilatının hiyerarşik kademeleri içinde müsteşarlık en üstte bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeden, müsteşarın bakandan sonraki en üst hiyerarşik amir olduğunu anlamaktayız. Bakanlığa ait bütün işler uzman birimlerin incelemesinden geçtikten sonra bakanın imzasına sunulmaktadır²⁰. Bakandan sonra hiyerarşik kademelerde bir sonra gelen müsteşar, bakanın olası siyasi yönünü törpülemek ve kamu hizmetinin siyasi saikler olmadan dağıtılması amacıyla düzenlenmiştir²¹.

B. Eski Sistemde Bakan Yardımcısı

Eski sistemde bakandan sonra en üst hiyerarşik amir müsteşar iken, 643 sayılı KHK'nın 3. maddesiyle 3046 sayılı Kanuna eklenen 21/A maddesiyle, bakan yardımcılığı kadrosu eklenmiştir. “*Bakana ... 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 düzenlenmiştir. Ayrıca, bakan yardımcılığı hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yaparlar ve görev süresi dolmadan görevden alınabilirler²².

Mülga 2451 sayılı Kanunun 2. maddesine göre, bakan yardımcılığı ekli (2) sayılı listede yer aldığından müşterek kararname ile atanmaktadır. 21/A maddesine göre, her bakanlığa bir bakan yardımcısı atanabileceği yani bakanlık sayısı kadar bakan yardımcısı olması öngörülmüştür²³. Ayrıca, 3046 sayılı Kanunun eski hali Milli Savunma Bakanlığı için uygulanmamasına karşılık bakan yardımcılığının Milli Savunma Bakanlığı'nda da bulunacağı düzenlenmiştir²⁴.

Bakan yardımcılarının ilişkin 2011 yılında yapılan düzenlemelerde, 657 sayılı Kanunun 59. maddesinde sayılan istisnai memurluklar arasına bakan yardımcısının eklenmesi de yer almaktadır. Bakan yardımcısının istisnai memur olarak düzenlenmesine bağlı olarak atanmaları konusunda öğrenim, kıdem, liyakat gibi bir şart öngörülmemiş olup sadece 48. maddede sayılan Devlet memurluğuna atanmadaki genel şartlar aranmaktadır²⁵. Bakan yardımcısının statüsü siyasi müsteşarınkine benzer şekilde, siyasi bir görev olarak düzenlenmemiş olup kadrosu bulunan istisnai memur olarak öngörülmüştür. Bakan yardımcılığı bu kadroya atandıklarında, bu kadronun derece aylığının ilk kademesini kazanılmış hak olarak elde ettikleri tarihten itibaren haklarında 657 sayılı Kanunun kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleri uygulanmaktadır²⁶.

Bakan yardımcısının istisnai memur olarak düzenlenmesi nedeniyle bu kadroya atanma şartları daha kolay olduğundan bakan yardımcılığı uygulamasının bürokrasiden ziyade siyasi yönü ağır basan tarafı da bulunmaktadır²⁷. Siyasi müsteşarlar gibi siyasi görevi bulunmamakla birlikte seçilmiş değil bakanlıktaki diğer yöneticiler gibi atama yoluyla belirlenmektedir. Eski sistemde, bakanlıkta sadece bakanlar TBMM üyesi olarak seçilmiş ve siyasidir. Bunun dışındaki üst kademe yöneticiler atanmış kişilerdir²⁸.

C. Siyasi Müsteşar – Müsteşar – Eski Sistemde Bakan Yardımcısının Statüsünün Karşılaştırılması

Siyasi müsteşar, idari müsteşar ile bakan yardımcısının ortak özelliği, doğrudan bakana bağlı olmaları ve bakanlıkta bakandan sonra üst kademe yönetici konumunda bulunmalarıdır. Siyasi

¹⁹ 2451 sayılı Kanunun 1. maddesi.

²⁰ ONAR, s.990.

²¹ DİK, s.133.

²² 3046 sayılı Kanunun 21/A maddesi.

²³ GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel: “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 98, 2012, s.13.

²⁴ DİK, s.134.

²⁵ ATAY, Ender E.: İdare Hukuku, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2016, s.246.

²⁶ GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku C. II, 3. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa 2019, s.721.

²⁷ UÇMAN, Hamit: “Türk Kamu Yönetiminde Bakan Yardımcılığı Uygulaması Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler”, Akademik Hassasiyetler Dergisi, 2(3), 2015, s.202.

²⁸ ATAY, s.246.

müsteşarlar, idari müsteşar ile bakan yardımcısı gibi memur statüsünde bulunmamakta, milletvekilleri arasından atanmaktadır. Bakan yardımcısı ile idari müsteşar müşterek karamame ile atanırken siyasi müsteşar Başbakanın teklifi, Cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadır. Bakan yardımcısı eski sistemde, eski siyasetçiler arasından atanmak üzerine kurgulanmış olsa bile esasen milletvekilliği ile bağlantısı olmayan 657 sayılı Kanununun 48. maddesinde yer alan Devlet memurluğuna atanmadaki genel şartları taşıyanlar arasından atanabilmektedir. Anayasa'nın 82. maddesinde milletvekilliği ile bağdaşmayan işler sayılmış olup, söz konusu düzenlemeye göre, milletvekilliği ile bakan yardımcısı ve idari müsteşar görevleri kişide bir arada bulunamayacağından milletvekilleri arasından bakan yardımcısı ile idari müsteşar atanmamaktadır²⁹.

Siyasi müsteşarın birden fazla atanması mümkün iken, bakan yardımcısı ile idari müsteşar birer tane atanabilmektedir. Siyasi müsteşarların görevi yukarıda da belirttiğimiz üzere çoğunlukla bakanın meclisteki siyasi faaliyetlerine ilişkindir. Ancak bakan yardımcısı ile idari müsteşarın bakanın meclisteki faaliyetlerine vekâlet edebileceğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Müsteşar ile bakan yardımcısı bakanlıkta yürütülen iş ve işlemler konusunda bakana yardım etmektedir. Siyasi görevleri ise bulunmamaktadır.

Siyasi müsteşar, bakana doğrudan vekâlet edebiliyorken Anayasa'nın mülga 113. maddesine göre, müsteşar veya bakan yardımcısının böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Anayasa hükmüne göre, bir bakana ancak diğer bir bakan vekâlet edebilmektedir³⁰. Siyasi müsteşarın siyasi sorumluluğu kabul edilmesine karşın bakan yardımcılarını için böyle bir sorumluluk öngörülmemiştir³¹.

Siyasi müsteşarın statüsü ile görev ve yetkileri farklı olmasına karşın, idari müsteşar ile bakan yardımcısının aynı anda uygulanması belirli bir süre devam ettiğinden bu döneme ilişkin yapılan iş ve işlemlerden farklı yorum ve değerlendirmede bulunulabilir.

Müsteşar meslekten yetişen güvenceli bir memur olmasına karşın, bakan yardımcısı hükümet görevde kaldığı müddetçe görev yapabilmektedir. Atanma usulleri aynı olsa da istisnai memur olarak düzenlenmesi ve atanma kriterlerinin daha kolay olması nedeniyle bakan yardımcılarının statüsü müsteşarın statüsünden farklıdır. Kariyer ve liyakat ilkesi bakan yardımcısı için uygulanmazken müsteşar için kariyer ve liyakat ilkeleri tam olarak uygulanmaktadır.

Siyasi müsteşarlar bakandan sonra en yüksek hiyerarşik amirdir. Hem müsteşar hem de bakan yardımcısı doğrudan bakana karşı sorumlu olup katı hiyerarşinin uygulandığı bakanlıklarda, her iki kurumun aynı anda uygulandığı dönemde hiyerarşik olarak hangisinin daha yukarıda olduğu konusunda düzenlemelerde açıklık bulunmamaktadır. Doktrinde bakan yardımcısının hukuki statüsü konusunda tartışmalar bulunmaktadır. 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 konumundadır³².

Diğer bir görüşe göre, 3046 sayılı Kanunun yetki devrini düzenleyen mülga 38. 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 halinde, hiyerarşide müsteşardan üst bir konumda yer almasına engel bulunmamaktadır³³.

Kanaatimizce, müsteşar ile bakan yardımcısı arasında astlık üstlük ayrımının kanunda düzenlenmesi, hiyerarşinin de buna göre belirlenmesi daha yerinde olurdu³⁴. Bakanlıklarda müsteşarın bakandan sonra, en üst amir olmasının sebebi, meslekten gelen memur olmasıdır. Önceki sistemde hiyerarşik kademelenme idari müsteşar üzerine kurgulandığından, bakan yardımcısının yetkisinin ve hiyerarşideki yerinin, sadece bakana yardımcı olma ve karar alma sürecinde etkili olmayan bir konumda düzenlenmesi daha isabetli olurdu.

III. YENİ SİSTEMDE BAKAN YARDIMCILIĞI STATÜSÜ (KAMU GÖREVLİSİ OLARAK)

Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında yer alan, “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı

²⁹ GÖZLER/KAPLAN, s.13.

³⁰ UYANIK, s.104.

³¹ UYANIK, s.104.

³² Metin Günday'ın görüşüdür. Görüş için bkz. GÖZLER/KAPLAN, s.14; Ayrıca DİK'e göre, bakan yardımcılığı konusunda mevzuat değişikliği yapılarak uygulanmaya başlanmış olsa da 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda üst yönetici müsteşar kalmaya devam etmekteydi. (DİK, s.138.)

³³ GÖZLER/KAPLAN, s.15.

³⁴ GÖZLER/KAPLAN, s.18.

kararnamesiyle düzenler” hükmüyle üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esasların CBK (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi) ile düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasa’da yer alan üst kademe kamu yöneticileriyle ilgili düzenlemeye uyum amacıyla 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe konulmuştur.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin “Bakan Yardımcıları” başlıklı 504. maddesinde, bakan yardımcısı düzenlenmiştir. “*Bakan Yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, ... düzenler ve yürütür*” hükmüne yer verilmiştir. Düzenlemeyle bakan yardımcılarının görevleri belirlenmektedir. Ayrıca bakan yardımcısının, bakana bağlı olduğu belirtilerek bakanlıkta bakandan sonraki en üst amir olduğu hükme bağlanmıştır.

3 sayılı CBK’nın 2. 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. maddesinde ise, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne ekli (I) ve (II) sayılı cetvelde yer alan kadrolara atanacaklarda aranacak şartlar düzenlenmektedir³⁵. Üst kademe yöneticilerini atamada Cumhurbaşkanının Anayasa’dan kaynaklı yetkisi doğrudandır. CBK’da yer alan düzenlemelerden (I) ve (II) sayılı Cetvelde yer alan unvanların üst kademe kamu yöneticisi olduğu anlaşılmaktadır³⁶. (I) sayılı listede yer alanların doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı ancak (II) sayılı listede yer alanların Cumhurbaşkanının onayı ile atamasının yapılacağı düzenlenmiştir. Doktrinde (II) sayılı listede yer alanların atamasının onaya tabi tutulmasının Anayasa’ya aykırı olduğunu savunan yazarlar bulunmaktadır³⁷. Çünkü Anayasa’da 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 zaten Cumhurbaşkanına verilmiştir. Kanaatimizce, Cumhurbaşkanı dışında bir makamın atama işlemine katılmasının söz konusu işlemi başka bir makamın işlemi yapmayacaktır.

3 sayılı CBK’da bakan yardımcılarının kamuda ya da sosyal güvenlik kuruluşlarına dâhil olması şartıyla uluslararası kurumlar ile özel sektör ya da serbest olmak üzere en az beş yıl çalışmış olanlar arasından atanabileceği belirtilmiştir. Yani bakan yardımcısı kamu görevlisi olmayan ve özel sektörde çalışanlar arasından atanabilmektedir.

Bakan yardımcısı ekli (I) sayılı listede yer almaktadır. Yani bakan yardımcısı olarak atanacakların 3 sayılı CBK’nın 3. maddesinin birinci fıkrasında bulunan koşulları taşıması gerekmektedir. Bu kapsamda bakan yardımcısı, Cumhurbaşkanınca doğrudan ataması yapılacak üst düzey kamu görevlileri arasındadır.

703 sayılı KHK ile Anayasa değişikliğine uyum amacıyla yapılan kanuni değişiklikler kapsamında, 375 sayılı KHK’ya bütün üst düzey kamu yöneticilerini kapsayan hükümler ihdas edilmiştir. Söz konusu hükümlerin, bir üst düzey kamu yöneticisi olan bakan yardımcısı hakkında da uygulanacağı düşünülebilir. 3 sayılı CBK’nın 3. maddesinde, (1) sayılı listede yer alan üst düzey kamu yöneticiliğine atanmak için “*Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak*” şartı yer almaktadır. 375 sayılı KHK’nın ek 35. maddesinde aşağıdaki hüküm yer almaktadır.

“Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanacaklar için aranan hizmet süresinin hesabında, dört yıllık yükseköğrenim gördükten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında, sosyal güvenlik kurumlarına tâbi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak fiilen çalışılan sürelerin tamamı dikkate alınır”

1 sayılı CBK’nın 3. maddesinde yer alan hükmün ayrıntısı olabilecek kamu görevlileri dışından

³⁵ (I) Sayılı Cetvelde yer alanlara atanacaklarda; 657 sayılı Kanununun 48. maddesinde yer alan genel şartları taşımak, en az dört yıllık yükseköğrenim kurumundan mezunu olmak, kamuda ya da sosyal güvenlik kurumlarına tabi olması koşuluyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektör ya da serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak,

(II) Sayılı Cetvelde atanacaklarda, 657 sayılı Kanununun 48. maddesinde öngörülen genel şartları taşımak, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, ilgilinin kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak, il 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 koşulları aranmaktadır.

³⁶ Bu unvanların hangileri olduğuna bkz. 3 sayılı CBK’nın eki (I) ve (II) sayılı liste.

³⁷ GÖZLER, İdare Hukuku C. I, 2019, s.337-338.

atanacakların hizmet süresinin hesaplanması konusunda düzenlemeye yer verilmiştir³⁸. Ek 35. maddenin üçüncü fıkrasında aşağıdaki hüküm yer almaktadır.

“Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevleri ile yurtdışı teşkilatındaki sürekli görevlere, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan şartları taşımak kaydıyla 657 sayılı Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın atama yapılabilir. Ancak bu şekilde atanmış olmak, kamu kurum ve kuruluşlarındaki diğer herhangi bir kadro, pozisyon ve göreve atanma veya kamuda herhangi bir statüde çalışma açısından kazanılmış hak teşkil etmez. Bu fıkraya göre açıktan atanarlardan görevi sona erenlerin veya görevden alınanların memuriyetle ilişkileri kesilir”

Fıkra, üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslara yer verildiği görülmektedir. Söz konusu düzenlemede herhangi bir ayırım yapılmamıştır. Tüm üst düzey kamu yöneticileri hakkında uygulanması gerekmektedir. Ancak, CBK'nın ekinde bakan yardımcısına yer verilmesi ve 375 sayılı KHK'da üst düzey kamu yöneticileriyle ilgili düzenlemeler yer alsa da 657 sayılı Kanunun istisnai memurların kimlerden oluştuğunu gösteren 59. maddesinde hali hazırda bakan yardımcısı varlığını sürdürmektedir. O halde bakan yardımcılarını, CBK ile birlikte uygulanan ek 35. maddede yer alan düzenlemelere mi yoksa 657 sayılı Kanunun 59, 60 ve 61. maddesinde yer alan istisnai memurluklara ilişkin hükümlere mi tabi olacaktır? Bakan yardımcısı ilk kez 2011 yılında bakan yardımcılığı müessesesinin Türk idari teşkilatına girmesiyle birlikte 59. maddede yer alan istisnai memurluklar arasına ilave edilmiştir. Ancak söz konusu hükümler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girmesine karşın uyum çalışmaları kapsamında yürürlükten kaldırılmamıştır.

İstisnai memurluk, kurum dışından atanan ve kanunda öngörülen ilerleme sistemi dışına çıkılarak daha yüksek maaşla atanan memurlara verilen addir³⁹. İstisnai memurluk kadrosu, kariyer ve liyakat ilkesinin egemen olduğu sistemlerde sınırlı sayıda bulunan kadrolar için uygulanan istisnai özellik taşıyan bir kadrodur⁴⁰. 657 sayılı Kanunun 61. maddesinde, *“60. madde gereğince istisnai memurluklara atananlar hakkında bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır”* hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemede istisnai memurluk kadrosuna atama yapılırken ve atama yapıldıktan sonra bir takım düzenlemelerin uygulanmayacağı belirtilmiştir. İstisnai memurlar için kademe ilerlemesi ile derece yükselmesi uygulanmaz, atanılan istisnai memurluk kadrosu emeklilik aylığının hesabında kazanılmış hak oluşturmaz, atanılan kadronun aylığı alınır ve işgal edilen kadrolar atanacak diğer memurluklarda kazanılmış hak oluşturmazlar⁴¹.

İstisnai memurluğa ilişkin hükümlerin üst düzey kamu yöneticileri hakkında uygulanan hükümlere benzerlik gösterdiği görülmektedir. Bir önceki paragrafta istisnai memurlar hakkında sayılan hükümlere benzer düzenlemeler üst düzey kamu yöneticileri hakkında da öngörüldüğünden istisnai memurların tabi olduğu rejime üst düzey kamu yöneticilerinin de tabi olduğu söylenebilir⁴². Bu kapsamda, istisnai memurların tabi olduğu kuralların tüm üst düzey kamu görevlileri için uygulanacak olması, istisnai olarak uygulanması amacıyla düzenlenen hükümlerin sürekli hâle gelmesi olarak değerlendirilebilir.

3 sayılı CBK'nın 3. maddesinin dördüncü fıkrasında hem üst düzey kamu yöneticisi hem de istisnai memurluk statüsünde bulunanlar için bir düzenlemeye yer verilmiştir. *“657 sayılı Kanunun 59 uncu maddesine göre yapılacak atamalarda birinci ve ikinci fıkraların (a) bentleri hariç, bu madde hükümleri uygulanmaz”* hükmü yer almaktadır. 3. maddenin muhtevasında, üst düzey kamu görevlilerinin atanma usulü bulunmaktadır. Burada ekli cetvellerde yer verilen üst düzey kamu yöneticisi kadrosuna atanabilmek için gereken koşullar yer almaktadır. Bunun dışında, üst düzey kamu yöneticileri için çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir. Ancak dördüncü fıkra maddeye bir istisna getirmektedir. 657 sayılı Kanunun 59. maddesinde yer verilen istisnai memurların aynı zamanda üst düzey kamu yöneticisi olması durumunda, atanma koşulu olarak 3. maddenin birinci fıkrasındaki şartlar uygulanacaktır. Bunun dışında 3 sayılı CBK'nın 3. maddesinde üst düzey kamu yöneticileriyle ilgili bir hüküm varsa bu hüküm uygulanmayacak, 657 sayılı Kanunun 60 ve 61. maddeleri ile diğer maddelerindeki istisnai memurlar için yer alan düzenlemeler uygulanacaktır.

³⁸ KARSLI, Mehmet Rauf: “Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28(1), 2020, s.193.

³⁹ YILDIRIM, Turan/YAŞIN, Melikşah/KAMAN, Nur/ÖZDEMİR, H. Eyüp/ÜSTÜN, Gül/TEKİNSOY, Okay: İdare Hukuku, 5. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013, s.242.

⁴⁰ SEZER, Yasin: “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(3-4), 2003, s.182.

⁴¹ YILDIZ, Günay: “İstisnai Memurluk Kavramının Kayırmacılık ile İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(3), 2017, s.1050.

⁴² 375 sayılı KHK'nın Ek 35. maddesi.

Söz konusu hükümler, hem üst düzey kamu yöneticisi olup hem istisnai memurluk statüsünde bulunanlar için ikili uygulama yapılması sonucunu doğurmaktadır. İstisnai memurlukla üst düzey kamu yöneticilerinin statüsü birbirine benzemektedir. Ancak ikili uygulama çeşitli sorunları beraberinde getirebilir. Kanun ile kararname gibi düzenlenme biçimi farklı türdeki iki mevzuatın uygulanmasından ziyade, tek bir mevzuat türünün uygulanması daha yerinde olabilirdi.

657 sayılı Kanunun istisnai memurluğa atanmak için gereken koşulları belirleyen 60. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, “*Kuruluş kanunlarındaki veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki özel hükümler saklıdır*” hükmüyle kurumların kuruluş kanunları ile CBK’larda istisnai memurlar için özel hükümler öngörülebilir⁴³. Söz konusu kanuni düzenleme sonucu, 3 sayılı CBK’nın 3. maddesinde üst düzey kamu yöneticisi olarak atanabilmek için bazı koşullar öngörülmüştür. Ancak, 3. maddenin birinci fıkrasındaki düzenlemeler dışında, istisnai memurluk için 657 sayılı Kanunun 48. maddesindeki koşullar dışında bir koşul öngörülmemiştir. O yüzden 3 sayılı CBK’nın 3. maddesinde istisnai memurlarla ilgili bir düzenlemeye yer verilmeseydi de 657 sayılı Kanun kapsamında bakan yardımcılığına istisnai memurların atanma koşullarını taşıyanlar arasından atama yapılabilirdi.

3 sayılı CBK’nın 3. maddesi ile istisnai memurlar için kriter getirilmiştir. Kamuda veya özel sektörde beş yıldan az çalışması olanlar bakan yardımcılığına atanmamaktadır. Eğer CBK’daki bu düzenleme yer almasa idi idare, herhangi bir kısıtlama olmaksızın 657 sayılı Kanunda istisnai memurlar için öngörülen genel atama koşullarını taşıyanlar arasından atama yapabilirdi.

Üst düzey kamu görevlilerinden olan bakan yardımcıları hakkında kanaatimizce, hem 657 sayılı Kanunda yer alan istisnai memurluklara ilişkin düzenlemeler hem de 3 sayılı CBK’nın 3. maddesinin birinci fıkrasının uygulanması gerekmektedir. Ancak mevzuatta yer alan düzenlemelerin birbiriyle çelişmemesi ve karmaşıklığın önlenmesi için bakan yardımcılığının istisnai memurlukların sayıldığı 657 sayılı Kanunun 59. maddesinden çıkartılması böylece sadece 3 sayılı CBK kapsamında bulunması ya da doğrudan ve sadece 657 sayılı Kanundaki düzenlemelere tabi tutulması daha yerinde olurdu.

Anayasa’nın 128. maddesinde; Devletin yapmakla yükümlü olduğu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği belirtilmiştir. Kamu görevinin sürekli görev olmasından anlaşılması gereken, yapılacak görevin kadroya bağlanması yani memurun söz konusu kadroyla bütünleşmesidir⁴⁴. Memurlar atama işlemiyle birlikte Devlet memuru statüsüne dâhil olmakta ve kamu hizmetinin yürütülmesine sürekli olarak katılmaktadır⁴⁵. Ancak sürekli olmayan sözleşmeli statü gibi bir statü içinde bulunmak Anayasa’nın 128. maddesi bağlamında süreklilik oluşturmamaktadır⁴⁶. 375 sayılı KHK’ da üst kademe kamu yöneticilerinin sözleşmeli statüde çalıştırılabileceği öngörülmüştür⁴⁷. Burada asli ve sürekli bir görev olan bakanlıklardaki bakan yardımcısı görevinin sözleşmeli statüde hatta kamu görevlisi olmayanlar arasından atanabileceğinin kabul edilmesi bizce kamu görevinin sürekli bir görev olması ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Yeni sistemde bakan yardımcısının idari teşkilattaki konumu ve önemi sebebiyle sözleşmeli statüde çalıştırılması mümkün görünmemektedir.

Asli ve sürekli görevlerin memurlar ve kamu görevlileri eliyle gördürülmesi kuralına bağlı kalınarak bakan yardımcısı atamasının memurlar ve diğer kamu görevlileri arasından yapılması daha uygun olacaktır.

IV. ESKİ SİSTEMDE MÜSTEŞAR – YENİ SİSTEMDE BAKAN YARDIMCISI KARŞILAŞTIRMASI

Anayasa’nın 128. 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*” hükmüne yer verildiğinden tüm kamu görevlileriyle ilgili her türlü husus eski sistemde kanunla düzenleniyordu. Ancak yeni sistemde, üst düzey kamu görevlileriyle ilgili usul ve esasların CBK ile düzenleneceği belirtildiğinden, belirli statü ve sayıdaki kamu görevlisinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar artık kanunda düzenlenmeyecektir. Kaynağını doğrudan Anayasa’dan alan yetkiyle çıkartılan CBK’lar ile üst düzey kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler

⁴³ SEZER, s.184.

⁴⁴ GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, 6. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara 2002, s.507.

⁴⁵ KARSLI, s.198.

⁴⁶ GÜNDAY, s.507; Genel idare esaslarına göre bir işi geçici olarak yürüten bir kişinin memur olarak kabul edilemeyeceği kabul edilmektedir. (GÖZLER, İdare Hukuku C. II, 2019, s.669)

⁴⁷ 375 sayılı KHK’ nın ek 35. maddesinin yedinci fıkrasında, “*Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlar, atandıkları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 sayılı Kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilir*” hükmüne yer verilmiştir.

yapılmıştır⁴⁸. Eski sistemde müsteşarın atanmasına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenirken yeni sistemde bakandan sonra bakanlıkta en üst hiyerarşik amir olan bakan yardımcılarının atanmasına ilişkin usul ve esaslar CBK ile düzenlenmektedir.

Bakanlıkta görev yapan memurların atanmasına dair usul ve esaslar (üst düzey kamu görevlileri hariç) 657 sayılı Kanuna tabidir⁴⁹. Ayrıca bu görevdekiler için 657 sayılı Kanunun 3. maddesine göre kariyer ve liyakat ilkeleri geçerlidir. Eski sistemde, bakanlıkta görev yapan ve hiyerarşide yer alan tüm personel için bu ilkeler uygulanmaktaydı. Kariyer ilkesi, devlet memurlarının yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetişme şartlarına uygun olarak sınıfları içinde, en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânıyla yükselmelerinin sağlanması olarak tanımlanabilir⁵⁰. Liyakat ilkesi ise, kişilerin devletin yürüttüğü kamu hizmetine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevinin sona ermesinde yetenek ve başarının esas alınması şeklinde açıklanabilir⁵¹.

Müsteşar, meslekten yetişen ve bakanlık hiyerarşisinde bulunan, kariyer basamaklarından geçerek bu makama gelmiş yüksek dereceli bir memurdur⁵². Dolayısıyla haklarında 657 sayılı Kanun uygulanmaktadır. Ayrıca, bu kanundaki kademe ilerlemesi ile derece yükselmesine ilişkin hükümler uygulanmaktadır. Bu kişi, bakanlıkta bakandan sonra hiyerarşik olarak bir alta yer alan yüksek memur statüsündeki kamu görevlisidir. Memurlar arasından yükselerek müsteşarlığa atanabilmektedir. Ancak yeni sistemde bakan yardımcılığı için böyle bir durum öngörülmemiştir. 657 sayılı Kanundaki kariyer ve liyakat ilkeleri ile statü hukuku yeni sistemde bakan yardımcılığı için bulunmamaktadır⁵³. Bunlar için diğer üst düzey kamu yöneticileriyle birlikte Devlet memuru statüsünden ayrılan yeni ve farklı bir statü oluşturulmuştur⁵⁴. Bakan yardımcılığı müsteşarlar gibi 657 sayılı Kanundaki sistem içinde bulunmamakta, yeni ve farklı bir statü içinde yer almaktadır. Bu statü, bir önceki bölümde bahsedilen ve ayrıntıları 3 sayılı CBK ile 657 sayılı Kanunun 59, 60 ve 61. maddesinde düzenlenen statüdür. Müsteşarlar 657 sayılı Kanunun 4/A maddesinde yer alan kadrolu memur statüsü dışından atanamazken yeni sistemde bakan yardımcılığı için durum tamamen farklıdır. Onlar, sözleşmeli statüde istihdam edilebileceği gibi bunun dışında kamu görevlisi olmayan yüksek öğrenim mezunu ve özel sektörde beş yıllık tecrübesi olanlar arasından da atanabilmektedir.

Müsteşar ile bakan yardımcısının atanma usulü birbirinden tamamen farklıdır. Mülga 2451 sayılı Kanunun 2. maddesinde, ekli (2) sayılı listede yer alanların müşterek kararname ile atanacağı belirtilmiştir. Müşterek kararname, ilgili bakanın, Başbakanın ve Cumhurbaşkanının imzalarının bulunduğu kararnamedir⁵⁵. Eski sistemde müsteşar atanmasına ilişkin kararnamede, yürütmeyi oluşturan unsurların en önemli öğelerinin irade ve imzasının bulunduğu görülmektedir. Ancak yeni sistemde, yürütmenin yegâne sahibi olan Cumhurbaşkanı kararı ile bakan yardımcısı atanmaktadır. Atamalar bireysel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararı ile yapılmaktadır. Yeni sistemde bakan yardımcısının atanmasında bakanın yetki ve iradesi bulunmamaktadır. Yeni sistemde bakana, bakanlıkta birlikte çalışacağı bakan yardımcısını belirleme konusunda herhangi bir yetki verilmemiştir⁵⁶.

Müsteşar hakkındaki tüm düzenlemeler kanunla yapıldığı gibi haklarındaki mali konulara ilişkin düzenlemeler de kanunla yapılmaktaydı. Yeni sistemde mali ve sosyal hakların CBK ile düzenleneceğine dair Anayasa hükmü bulunmadığından ve Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, mali konuların kanunla düzenlenmesi zorunluluğu bulunması nedeniyle CBK ile düzenleme yapılmaması gerekmektedir. Sadece üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslar CBK ile düzenlenebilmektedir. Anayasa Mahkemesi (1) sayılı CBK'ya eklenen 4/A maddesinde yer alan "...Kurul üyelerine yapılabilecek ödemeler Cumhurbaşkanınca belirlenir" cümlesinin iptali istemiyle açılan davada düzenlemenin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı olmadığına karar vermiştir. Ancak Yüksek Mahkeme kararında Yüksek İstişare Kurulu üyeliği, kadro ve pozisyona bağlı olmayan bir görev olarak görülmüştür. Asli ve sürekli bir görevi ifa etmemeleri ve kurul üyeliği yanında başka bir görevi de aynı anda ifa edebilmeleri nedeniyle Anayasa'nın 128.

⁴⁸ YILDIRIM, Turan: "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 23(2), 2017, s.17.

⁴⁹ 657 sayılı Kanunun kapsamını düzenleyen 1. maddesi.

⁵⁰ GÖZLER, İdare Hukuku C. II, 2009, s.671.

⁵¹ YILDIRIM/YAŞIN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/TEKİNSOY, s.215.

⁵² GÜNDAY, s.348.

⁵³ KAMAN, Nur: "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri", Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 2018, s.93.

⁵⁴ KARSLI, s.197.

⁵⁵ GÖZLER, İdare Hukuku C. I, 2009, s.244.

⁵⁶ ARDIÇOĞLU, M. Artuk: "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, 3, 2017, s.27.

maddesinde yer alan diğer kamu görevlileri arasında değerlendirilmemiştir⁵⁷. Söz konusu kararın mefhumu muhalifinden asli ve sürekli görevlerde bulunanlar hakkında yapılacak mali konulara ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerekmektedir.

Ancak, 1 sayılı CBK'nın bakan yardımcılarını ile ilgili 504. maddesinin dördüncü fıkrasında atamaya ilişkin olmayan bir düzenlemeye yer verilmiştir.

“Bakan Yardımcısı kadrosuna atanmaların varsa emeklilik veya yaşlılık aylıkları kesilmez. Ayrıca bu kadroya atanmadan önce veya atandıktan sonra emeklilik ya da yaşlılık aylığına hak kazananlara, talep etmeleri halinde mevcut görevleriyle ilişkileri kesilmeden emeklilik veya yaşlılık aylığı bağlanır.”

Düzenlemeye göre, kamu görevine ataması yapılan bakan yardımcısına emeklilik aylığı ödenmeye devam etmektedir. Atamaya ilişkin usul ve esaslardan olmayan kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemenin kanunda yer alması gerektiği düşünülmektedir.

Bakanlıklar, kamu hizmetinin süratli, etkili, verimli ve ekonomik olarak yürütülebilmesi için oluşturulmuş, kamu hizmetinin belirli bir bölümünde uzmanlaşmış merkezden yönetimin bir birimidir⁵⁸. Müsteşar da belirli bir konuda uzmanlaşan bakanlığın siyasi olmayan memur kökenli en üst amiridir. Müsteşar, kamu hizmetinin belirli bir alanında uzmanlaşmış olan bakanlıkta, idari olarak bakan tarafından verilen bütün görevleri yerine getirir ve bakanlık için merkez, taşra ve varsa yurtdışı teşkilatı arasında işbirliğinin sağlanmasına yardımcı olur⁵⁹. Yeni sistemde müsteşarın yetkilerine bakan yardımcısı sahiptir. Ancak eski sistemde olduğu gibi her bakanlıkta bir bakan yardımcısı değil birden fazla bakan yardımcısı bulunmaktadır. Birden fazla bakan yardımcısıyla ilgili meseleleri ilerleyen bölümlerde değerlendireceğiz. Hem müsteşarın görevlerini düzenleyen 3046 sayılı Kanunun mülga 22. maddesi hem de yeni sistemde bakan yardımcısının görev ve yetkilerini düzenleyen 1 sayılı CBK'nın 504. maddesinde görev ve yetkiler benzerdir. Bu kapsamda, yeni dönemde müsteşarın görev ve yetkilerini yerine getirecek makamın bakan yardımcılığı olduğu söylenebilir⁶⁰.

Müsteşarın, 657 sayılı Kanuna tabi statüde görev yapması nedeniyle, görevden alınmaları da yine bu kanunda öngörülen şekilde yapılmaktaydı. Görevden alma işleminde aşağıda yer alan 657 sayılı Kanunun 76. maddesinin uygulandığı görülmektedir.

“Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler.”

Söz konusu düzenlemenin yargı kararlarına da yansıdığı görülmektedir. Düzenlemede, idarece görevden alınan bir memurun kadro derecesine eşit veya üst bir kuruma atanabileceği öngörülmüştür. İdarenin görevden almayı düşündüğü müsteşar hakkında somut sebepler ortaya koyması gerekmektedir. Aksi takdirde, takdir hakkına dayanarak hiçbir somut sebep ortaya koymadan görevden alma işlemi tesis edilmesi halinde işlem hukuka aykırı olmaktadır.

Görevden alınarak bakan müşavirliğine atanan müsteşarın açtığı dava hakkında Danıştay aşağıdaki gerekçeye yer vermiştir.

“Davacının müsteşarlık görevini yaptığı süre içinde Bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki memur alımı, müfettiş yardımcılığı yeterlik sınavı, yönetici kadrolara yapılan atamalar gibi bir çok konuda hakkında şikayetler olduğu, davalar açıldığı ve halen devam eden soruşturmalar bulunduğu dosyanın incelenmesinden anlaşılmıştır. Belirtilen durum karşısında gerek öğrenim durumu ve geçmiş hizmetleri ile Müsteşarlık görevinin önem ve özelliği ve gerekse hakkındaki soruşturmalar sonucu yıprandığı gözetilerek davacının müsteşarlık görevinden alınarak müşavirlik görevine atanmasında sebep ve maksat yönlerinden hukuka aykırılık görülmüştür.”⁶¹

Yüksek Mahkeme, müsteşarın görevden alınması konusunda somut gerekçeler ortaya koyan idari işlemi hukuka uygun bularak davayı reddetmiştir. Ayrıca, 657 sayılı Kanunun 76. maddesi kapsamında uyuşmazlık incelenmiştir. Yani, müsteşarlık görevinden alınmada somut gerekçeler

⁵⁷ Anayasa Mahkemesi'nin 23.01.2020 tarih ve E:2019/78, K:2020/6 sayılı kararı, RGT. 13.05.2020, S. 31126.

⁵⁸ AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku 10. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2019, s.208.

⁵⁹ GÜNDAĞ, s.349.

⁶⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. 3046 sayılı Kanunun mülga 22. maddesi ile 1 sayılı CBK'nın 504. maddesi. Bakan yardımcılarının görevleri arasında müsteşardan farklı olarak sadece “stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, uygun olarak belirler.” yer almaktadır.

⁶¹ Danıştay 5. Dairesinin 07.02.2000 tarih ve E. 1997/2082, K.2000/398. “... 76. madde ile memurların naklen atanmaları konusunda idareye verilen takdir yetkisinin ancak Yasanın temel ilkeleri, kamu yararı ve hizmet gerekleri gözardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, dava konusu edilen idari işlemin sebep ve maksat yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalinin gerektiği yerleşmiş yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır.” açıklamasıyla müsteşar atamasının yargısal denetiminin diğer memur atamalarıyla aynı olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, sebep unsurunun da bulunması gerektiği söylenmiştir.

belirtildiğinden işlem hukuka uygun bulunmuştur⁶².

Bakan yardımcılarının üst düzey kamu yöneticileri hakkındaki hükümlerin tümüne tabi olmadığını daha önce söylemiştik. Kamu görevlileri arasından üst düzey kamu yöneticisi ataması yapıldıktan sonra görev süreleri dolduğunda daha sonraki görev yeriyle ilgili 375 sayılı KHK'nın Ek 35. maddesinde aşağıdaki düzenleme yer almaktadır.

“Kamu görevlileri arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanandan; a) Ek göstergesi (6400) ve daha yüksek tespit edilen üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerinden alınanlar veya görevleri sona erenler, Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlarda müşavir veya danışman kadro veya pozisyonlarına ya da bakanlıkların merkez teşkilatlarında bakanlık müşaviri unvanlı kadrolara, b) İl valilerinden görevden alınanlar, vali-mülkiye başmüfettişi unvanlı kadrolara, c) (a) ve (b) bentleri dışında kalanlardan görevlerinden alınanlar veya görevleri sona erenler; 1) Yönetici kadroları dışında daha önce buldukları veya öğrenim durumları itibarıyla ihraz etmiş oldukları unvanlara ilişkin kadro veya pozisyonlara, 2) Denetim elemanı ya da uzman kadro veya pozisyonlarına, 3) Araştırmacı veya uygun görülecek diğer kadro ve pozisyonlara, Cumhurbaşkanınca veya bakanlarca ya da atamaya yetkili amirlerce atanırlar”

Buna göre, kamu görevlileri arasından üst düzey kamu yöneticisi ataması yapılmasından sonra görev süreleri dolunca, Cumhurbaşkanlığı ya da bakanlıklara veyahut üst düzey kamu yöneticiliğine atanmadan önceki kadrolarına dönebilmeleri sağlanmaktadır. Bakan yardımcılarını hakkında uygulanacak görevden almaya ilişkin hükümler ise 657 sayılı Kanunun 163. maddesinde düzenlenmiştir⁶³. Maddede, 657 sayılı Kanuna tabi kurumlarda çalışırken istisnai memurluk kadrosuna atanmışlar için, *“ayrıldıkları sınıfa dönmek istedikleri takdirde, istisnai memuriyetlerde geçirmiş oldukları süre, bu Kanunda derece terfii için belirtilen esaslara göre girebilecekleri yeni derecenin tayininde normal derece terfii sürelerine karşılık sayılır.”* hükmüne yer verilmiştir⁶⁴. Söz konusu hükümde, bakan yardımcısı kadrosuna atanmışların eski görevine döneceği ve bakan yardımcılığında geçirdiği hizmet süresinin derece terfiinde değerlendirileceği belirtilmiştir.

Kamu görevlisi olmayanların üst düzey kamu yöneticisi olarak atanmasından sonra görevlerinin sona ermesi halinde haklarında aşağıdaki hüküm uygulanacaktır.

*“Kamu görevlisi olmayanlar arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanandan görevleri sona eren veya görevden alınanlara tazminat ödenip ödenmemesi ve tazminat miktarı ile buna ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanınca belirlenir.”*⁶⁵

Ataması yapılan bu kişilerin görev süresi bittiğinde, kamu ile ilişkisi kesilmektedir. Ancak Cumhurbaşkanınca belirlenecek miktarda tazminat ödenmesi mümkün görünmektedir. Bu konuda yapılan düzenlemeler, özel hukuka tabi işçi çalıştırmaya benzetilmektedir⁶⁶. Kadroya atanmayla birlikte teşkilat ile bütünlük oluşmuş olsa da personel bütünlüğüne dâhil olunmamaktadır⁶⁷. Ancak bakan yardımcılarını için bu hükümler uygulanmayacaktır.

657 sayılı Kanunun 163. maddesinde yer alan istisnai memurlar için aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir.

“Bu Kanuna tabi olmayan kurumlardan atanmışlar, bu Kanuna tabi kurumlarda bir göreve atanmayı istedikleri takdirde, istisnai memuriyette geçirilen süre (a) fıkrasındaki esaslara göre ve girecek derecenin sınav veya seçmesini başarmak kaydıyla, derece ve kademe ilerlemesine sayılır. Bu gibiler için adaylık hükümleri uygulanmaz”

Görüldüğü üzere, kamu görevlileri dışından bakan yardımcısı ataması yapılmasından sonra görev süresinin bitmesi halinde bir tazminat ödeneceği belirtilmemiştir. Sadece, sonradan sınav şartı sağlanarak başarılı olup memurluğa girilmesi durumunda, bakan yardımcılığında geçirilen süreler sınavla girilen görev için, derece ve kademe ilerlemesinde değerlendirilmektedir.

Müsteşarın görev süresi bakan yardımcılarını gibi kanunda belirtilmemiştir. Kariyer ve liyakat ilkeleri geçerli olduğu için somut gerekçeler bulunmadığı sürece, görevden alınmazlar. Ancak bakan yardımcılarının görev süresi 3 sayılı CBK'nın 4. maddesi gereğince Cumhurbaşkanının görev süresi kadardır. İkinci defa bu görevi yapamayacakları belirtilmediğinden, görev süreleri dolduktan sonra Cumhurbaşkanınca yeniden atanabilirler. Müsteşarlık görevine, kamu görevlileri dışından birisinin atanamaması sebebiyle, dışarıdan atanmış bir bakan yardımcısı hakkında uygulanacak hükümler

⁶² Danıştay 5. Dairesinin 07.02.2000 tarih ve E. 1997/2082, K.2000/398 sayılı kararı; İDDK'nın 17.05.2002 tarih ve E. 2000/496, K. 2002/450.

⁶³ SEZER, s.187.

⁶⁴ 657 sayılı Kanunun 163. maddesinin birinci fıkrası.

⁶⁵ 375 sayılı KHK'nın Ek 35. maddesi.

⁶⁶ 4857 sayılı İş Kanununun 11. maddesinde yer alan belirli süreli iş sözleşmesine benzetilebilir.

⁶⁷ KARSLI, s.199.

müsteşar için geçerli değildir.

Mülga 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile eski sistemde başbakanlık teşkilatı düzenlenmiştir⁶⁸. Başbakanlık teşkilatı, Anayasa ve kanunların Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Başbakanlığa verdiği görevleri yerine getirmek üzere oluşturulmuştur⁶⁹. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda her hizmet birimi için farklı bakanlık bulunmaktadır. Başbakanlık ise bu bölümlemede koordinasyon ile görevliydi⁷⁰.

Başbakanlık teşkilatında Başbakandan sonra en üst hiyerarşik amir Başbakanlık Müsteşarıdır⁷¹. Başbakan siyasi bir figür olmasına ve seçimle iş başına gelmesine karşın Başbakanlık Müsteşarı Devlet memurudur. Bu statü içinde en yüksek Devlet memuru olarak öngörülmüştür. Görevlerini yerine getirirken Başbakana karşı sorumluydu⁷².

Başbakanlık Müsteşarının görevleri mülga 3056 sayılı Kanununun 5. maddesinde yer almaktadır. Görevleri arasında “bakanlıklar arasında koordinasyon ve işbirliğini temin etme” bulunmaktadır. Ayrıca tüm devlet tüzel kişiliğini kapsayan alanda da görevleri bulunmaktadır. Mesela “Devlet idaresinde etkinliğin sağlanmasını, görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesini temin etmek üzere sistem ve prensipleri geliştirmek” görevi bulunmaktadır. Başbakanlık müsteşarının, bakanlıkların görev alanına giren işler konusunda ise karar alma ya da eylemde bulunma görevleri bulunmamaktadır. Sadece bakanlıklar arası koordinasyon ve işbirliğini sağlama görevleri bulunduğu görülmektedir.

İdari İşler Başkanı yeni sistemde Başbakanlık Müsteşarının yerini almak üzere düzenlendiğini düşünmekteyiz. Buna bizi götüren sebep ise, 1 sayılı CBK’nın 5. maddesinde yer alan İdari İşler Başkanının en yüksek devlet memuru olarak öngörülmesidir⁷³.

En yüksek Devlet memuru olarak düzenlense de atanma usulüne dair herhangi bir kurala yer verilmemiştir. Atandığı statü Devlet memurluğu olarak belirtilmesine karşın, Devlet memurluğu yukarıda bahsedildiği üzere süreli değil sürekli bir görevdir. Eski sistemde, müsteşar güvenceli Devlet memurluğu ve sürekli bir görev olarak öngörüldüğünden en yüksek Devlet memuru olarak yer almaktaydı. Yeni sistemde İdari İşler Başkanının statüsünün Devlet memuru değil bir nevi üst düzey kamu yöneticisi olduğunu düşünmekteyiz. Ancak, 3 sayılı CBK’da İdari İşler Başkanı yer almamaktadır. Fakat Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer alan İdari İşler Başkanının Cumhurbaşkanlığının idari bakımdan en üst amiri olarak düzenlenmesi nedeniyle üst kademe yönetici olduğunu düşünmekteyiz.

İdari İşler Başkanının görevleri 1 sayılı CBK’nın 6. maddesinde yer almaktadır. Görevleri arasında yer alan “Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları yapmak” görevi, önceki sistemde Başbakanlık müsteşarının görevleri arasında da bulunmaktadır. Yeni sistemde yasama ve yürütme erkleri arasındaki kuvvetlerin birbirinden sert bir şekilde ayrılığına bağlı olarak kuvvetler arası etkileşim ve iletişim için mekanizmaların kurulması gerekmektedir⁷⁴. Ayrıca yeni sistemde, hükümet meclis içinden çıkmamaktadır. Bu nedenlerle, İdari İşler Başkanına Başbakanlık Müsteşarından farklı olarak “Türkiye Büyük Millet Meclisi ile olan münasebetlerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak” görevi verilmiştir⁷⁵. İdarenin bir ajanı olan İdari İşler Başkanına verilen söz konusu görev, idare ile TBMM arasındaki işbirliğini ve koordinasyonu sağlayarak erkler arasındaki ilişkileri güçlendirme görevi olarak görülmelidir.

V. BİRDEN FAZLA BAKAN YARDIMCISI – YETKİ DEVRİ

Mülga 2451 sayılı Kanununun eki 2 sayılı Cetvelde tek bir müsteşar ile birden fazla müsteşar yardımcısından söz edilmiştir. Müsteşar ile müsteşar yardımcılarının yerini yeni sistemde birden fazla bakan yardımcısı almıştır⁷⁶. Müsteşar, bakandan sonra en yüksek memurdur ve tek kişiden oluşması

⁶⁸ Mülga 3056 sayılı Kanununun 1. maddesi.

⁶⁹ Mülga 3056 sayılı Kanununun 1. maddesi.

⁷⁰ Mülga 3056 sayılı Kanununun 2. maddesi.

⁷¹ Mülga 3056 sayılı Kanununun 5. maddesi.

⁷² Mülga 3056 sayılı Kanununun 5. maddesi.

⁷³ Doktrinde Gözler ise yeni sistemdeki Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanının eski sistemdeki karşılığının Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri olduğunu belirtmiştir. (GÖZLER, İdare Hukuku C. I, 2009, s.366.)

⁷⁴ YÜKSEL, Saadet: “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Güvence Altına Alınması Bağlamında Denge-Denetim Mekanizmaları”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 23(2), 2018, s.10.

⁷⁵ 1 sayılı CBK’nın 6. maddesi.

⁷⁶ ULUSOY, Ali: Yeni Türk İdare Hukuku, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2020, s.190.

öngörülmiştir. Ancak bakan yardımcısı, birden fazla sayıda atanmaktadır. Ataması yapılacak kişilerin ise Devlet memuru statüsünde olması zorunlu değildir⁷⁷.

3046 sayılı Kanunun 15. maddesine göre, hiyerarşik kademelenmeler arasında Müsteşarlık en yukarıda yer almaktaydı. Müsteşarlık içerisinde, müsteşar yardımcıları da bulunmaktadır. Dolayısıyla müsteşarın ardından müsteşar yardımcıları bir alt hiyerarşik amirlerdir. Bakanlıkların teşkilat kanunlarında, müsteşar yardımcılığına yer verilmiştir⁷⁸. Genel müdürler müsteşar yardımcılarında bir sonraki hiyerarşik kademede yer almaktaydı. Yeni sistemde müsteşar ve yardımcıları yerine, bakan yardımcılığı bulunmaktadır⁷⁹. Genel müdürlükler ve daire başkanlıkları bakan yardımcılarında sonraki kademede yer alırlar. Müsteşarın yetkilerini müsteşar yardımcılara devretmesi ve müsteşar yardımcılarının kendi görev alanlarından yani genel müdürlüklerden sorumlu olmaları şeklinde bir örgütlenme bulunmaktaydı. Genel müdürler bir üstte yer alan müsteşar yardımcısına karşı hiyerarşik olarak sorumluydular. Çünkü müsteşar yardımcılığı hakkında, müsteşarlar hakkında öngörüldüğü gibi bakana doğrudan sorumlu olmaları düzenlenmemiştir. Ayrıca hiyerarşi genel bir yetkidir ve kanunda düzenlenmesine gerek bulunmamaktadır⁸⁰.

Bakan yardımcılığı ise birden fazladır ve bakana karşı sorumludur. O halde bakan yardımcılığı arasında hiyerarşik üstünlük bulunmamaktadır. CBK hükümleri de bu konuda bir astlık üstlük ilişkisi öngörmemiştir. Bu durumda, bakan yardımcılarının tümünün müsteşar pozisyonunda, onun hak ve yetkilerine sahip oldukları kabul edilmelidir.

Bakanlar eski sistemde olduğu gibi milletvekilleri arasından seçilmesi halinde bakan olarak belirlenen kişinin milletvekilliği düşmekte ve bakanlık görevinden alındığında milletvekilliği görevine dönememektedir⁸¹. Cumhurbaşkanı bakan ataması yaparken, eski sistemde müsteşarın bakanlığın uzmanlık alanı kapsamında görevlendirilmesi gibi bakanlığın sorumluluğundaki kamu hizmetiyle ilgili konularda uzmanlığı bulunan birisini bakan olarak görevlendirmesi mümkündür. Bakanlığın uzmanlık alanında belirli bir kıdeme sahip tecrübeli bir müsteşarın varlığı yeni sistemde aranmayabilir. Çünkü yürütmenin başı konumundaki Cumhurbaşkanının konusunda uzman, siyasi kimliği bulunmayan birisini bakan yapacağı akla gelebilir. Elbette böyle bir senaryo mümkündür. Ancak, bunun gerçekleşmemesi durumunda, yani bakanlığın uzmanlık alanına yabancı birisinin bakan olarak atanması halinde, memurluğun en alt basamağından gelerek kariyer ve liyakat ilkelerine uygun olarak yükselmiş bir müsteşarın bilgi ve tecrübesine ihtiyaç duyulabilir. Kamu hizmetinin etkin ve verimli yürütülebilmesi, kesintiye uğramaması için müsteşarın taşıdığı niteliğe sahip birisinin bulunması gerekmektedir. Bu durumun sağlanmasına, Anayasa değişiklikleri ile bakan yardımcılığı sistemi engel değildir. CBK ve kanun değişikliği yapılarak bu sistemin kurulabileceğini düşünmekteyiz. Mesela birden fazla bakan yardımcısı arasından birisi hiyerarşik olarak üstte olacak şekilde düzenleme yapılabilir.

Günümüzde idarenin yürüttüğü sayısız iş ve işlem bulunmaktadır. Konular arasında uzmanlık gerektiren çalışmaların sayısı artmıştır. Yöneticilerin yetkilerinin bir kısmını astlarına devretmeden tüm işleri tek başlarına yapmalarına olanak bulunmamaktadır⁸². Hiyerarşik olarak en üstte bulunan amirlerin tüm kararları alması ve imzalaması çok zaman alacak ve işlerin uzamasına kırtasiyeciliğe neden olacaktır. Bunu engelleyecek aygıt, yetki devri müessesesidir. Yetki devri, karar alma yetkisinin, şahıs adı belirtilmeden bir makamdan başka bir makama devredilmesidir⁸³. Yetki devri idarenin işleyişinde doğal bir süreçtir. Eski sistemde 3046 sayılı Kanunun 38. maddesinde, “*Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak yetki devri yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz*” hükmü yer almaktaydı. Bakanlıkta bakan, sahip olduğu yetkilerin bir bölümünü alt kademelere devredebilir⁸⁴. Bu noktada bizzat belirli bir makamın alması gereken kararlar hariç olmak üzere, bakanın hiyerarşik olarak bir alt kademede bulunan, eski sistemde müsteşara yeni sistemde bakan yardımcısına birçok yetki devri yapması mümkündür⁸⁵. Eski sistemde

⁷⁷ 3 sayılı CBK'nın 3. maddesi.

⁷⁸ Örneğin, Mülga 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 7. maddesinde düzenlenmiştir.

⁷⁹ 1 sayılı CBK'nın hiyerarşik kademelerini düzenleyen 509. maddesi.

⁸⁰ GÖZLER, İdare Hukuku C. I, 2019, s.256.

⁸¹ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.209.

⁸² AYTÜRK, Nihat: “Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri”, Amme İdaresi Dergisi, 33(1), 2000, s.79.

⁸³ GÖZLER, İdare Hukuku C. I, 2019, s. 860; YAYLA, Yıldızhan: İdare Hukuku, 1. Bası, Beta Basım, İstanbul 2009, s.180.

⁸⁴ GÖZLER, İdare Hukuku C. I, 2019, s.863.

⁸⁵ 1 sayılı CBK bakanlıkları da kapsamaktadır. Bakanlıkların tümünü kapsayan ortak hükümler içinde yetki devrine ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir. 506. maddede, “*Bakan ve her kademedeki Bakanlık yöneticileri sınırlarını açıkça belirtmek ve*

yetki devrini düzenleyen 3046 sayılı Kanununun 38. maddesine göre, yetkiyi devreden makamın sorumluluğunun devam ettiği söylenebilir.

Yetki devri olduğunda, yetkiyi devralan makamın cezai ve şahsi sorumluluğu da aldığı doktrinde çoğunluk görüşü olarak benimsenmektedir⁸⁶. Ancak, doğurabileceği sonuçlar bakımından yönetme, temsil ve denetleme yetkisi kapsamındaki idari sorumluluk devam edecek, yetkiyi devralana geçmeyecektir⁸⁷. Bu durumda bakan, bakan yardımcısına yetkisini devretmesiyle veya bakan yardımcısı alt kademelere sahip olduğu yetkiyi devretmesiyle idari sorumluluktan kurtulamayacaktır.

Yeni sistemde ise yetki devrine ilişkin hükümler 1 sayılı CBK'da yer almaktadır. Yürütme yetkisinin asli sahibi konumundaki tek organ olan Cumhurbaşkanı kendisine ait olan yetkileri Bakanlara vermesi yetki devri niteliği taşımaktadır⁸⁸. Cumhurbaşkanlığının tüm teşkilatına ilişkin düzenlemeler içinde ortak hükümler arasında yer alan 506. maddede “*Bakan ve her kademede ki Bakanlık yöneticileri sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere duyurulur*” düzenlemesi bulunmaktadır. Hükümde sorumluluğun kimde olacağına dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bunun yanında İdari İşler Başkanlığı bünyesindeki sorumluluğu düzenleyen 16. maddede, “*Yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz*” hükmüyle yetkiyi devreden amirin sorumluluğunun devam edeceği kurala bağlanmıştır. 1 sayılı CBK'da Dışişleri Bakanlığına ait maddelerde ise “*Yetki devri, yetkisini devreden amirin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz*” hükmü göze çarpmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yetki devri sonucu iş ve işlemlerde sorumluluk konusunda karışıklık ve çelişki bulunmaktadır⁸⁹. Ortak hükümler bölümündeki düzenlemeler tüm bakanlıkları kapsamaktadır. Bu sebeple, yetkiyi devreden makamın sorumluluğunun devam edeceğine dair bir hükme yer verilmediğinden sorumluluk, yetkiyi devralan makamındır⁹⁰. Çünkü, yetki varsa sorumlulukta bulunmaktadır⁹¹. Bizce de, yetki devri yapılan makamın hukuki ve cezai sorumluluğu doğrudandır. Çünkü suç ve cezalarda şahsilik ilkesi geçerlidir. Ancak idari sorumluluğun mesela disiplin sorumluluğu gibi, yetkiyi devreden makamın, devrettiği makam üzerindeki yönetim, gözetim ve denetim konusundaki yetkileri devam etmektedir. Söz konusu yetki, sorumluluğunu da gündeme getirmektedir.

Kamu hizmetlerinin idarece görülmesi veya idarenin faaliyetleri sebebiyle yasayla ya da alt düzenleyici işlemlerle yetkinin alt kademelere devri yasaklanmışsa veya yetki bizzat makamın sahibine verilmişse yetki devri yapmak mümkün değildir⁹². Bu kapsamda yetkinin bakan tarafından bizzat kullanılması gerektiğine dair bir yasa hükmü yoksa ya da kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yetki devri yasaklanmışsa bakan tarafından bakan yardımcısına o konuda yetki devri yapılması mümkün görünmemektedir. Örneğin, 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 11. maddesinde astsubaylığa ve subaylığa terfilerin bakan tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, bakanın bu yetkisini alt kademe yöneticilerine devredebileceğine dair hükme de yer verilmemiştir. Bu sebeple, terfi işlemini Milli Savunma Bakanının bizzat yapması gerekmektedir. Bakan yardımcısına bu konuda yetki devri yapılamaz.

Bakanın yetki devri yapamayacağı durumlar bakan yardımcısı için de geçerlidir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 58. maddesinde, Adalet müşavirleri hakkındaki sicillerin Bakan yardımcıları tarafından verileceği düzenlenmiştir. CBK hükmünde sicilın bakan yardımcısı tarafından verileceği belirtilmiştir. Yetkinin bizzat bakan yardımcısı tarafından kullanılması gerekmektedir.

yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere duyurulur.” düzenlemesi yer almaktadır.

⁸⁶ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.155; DERDİMAN, R. Cengiz/UYSAL, Yusuf: “Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri”, Uludağ Üniversitesi Fen- Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 27(2), 2014, s.268; GÖZLER ise, yetkiyi devreden makam o yetkisini devretmiş olacağını ve bu nedenle hiçbir şekilde sorumlu tutulamayacağını savunmaktadır. (GÖZLER, İdare Hukuku C. I, 2019, s.887)

⁸⁷ DERDİMAN/UYSAL, s.268.

⁸⁸ ÇAKIR, Hüseyin Melih: “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi”, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Kitabı, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi, 2019, s.49.

⁸⁹ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.154.

⁹⁰ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.155.

⁹¹ GÖZLER, İdare Hukuku C. I, 2019, s.887.

⁹² DERDİMAN/UYSAL, s.259.

VI. SONUÇ

Ülkemizde müsteşarlık makamının tarihçesi Cumhuriyetin kuruluş yıllarına kadar dayanmaktadır. Türk idari teşkilatlanmasında müsteşarlık makamının bulunması idarenin işleyişinin sorunsuz gerçekleşmesi bakımından önemlidir. İdarenin işlemlerinin artmasıyla birlikte ilk olarak siyasi müsteşarlık uygulaması yapılmıştır. Çok kısa süren siyasi müsteşarlık tecrübesinden sonra, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçinceye kadarki dönemde idari müsteşarlık sistemi uygulanmıştır.

Güvenceli memur statüsünde yer alan idari müsteşar bakanın siyasi yönünü törpüleyerek bakanlığın uzmanlık alanını temsil eden bir makamdır. İdari müsteşarlığın uygulandığı dönem içinde, bir süre aynı anda bakan yardımcılığı uygulaması da yapılmıştır. Bakan yardımcılığı idari müsteşar gibi 657 sayılı Kanuna tabi Devlet memuru olarak düzenlenmemiş istisnai memur statüsünde öngörülmüştür. İstisnai memur olarak düzenlenmeleriyle göreve atanmaları kolaylaşmış, görev süreleri ise hükümetle aynı süre olarak öngörülmüştür.

Yeni sistemle birlikte müsteşarlık makamı külliyen kaldırılmıştır. Artık müsteşar ile birden fazla müsteşar yardımcısı yer almayacaktır. Bunun yerine bakandan sonra ona hiyerarşik olarak bağlı birden fazla bakan yardımcısı yer almaktadır. Bakan yardımcılığı 3 sayılı CBK'ya ekli 1 sayılı listede yer alsa da üst düzey kamu yöneticilerinin tabi olduğu rejime tabi değildir. 375 sayılı KHK'da yer alan üst düzey kamu yöneticileri hakkındaki hükümlerden istisnadır. Haklarında 3 sayılı CBK'nın 3. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları ile 657 sayılı Kanundaki istisnai memurlar hakkındaki hükümler uygulanmaktadır.

Eski sistemde müsteşar, Devlet memuru olup kariyer ve liyakat ilkelerine göre yükselen kişiler arasından atanabilmekteydi. Yeni sistemde üst düzey kamu yöneticisi olan bakan yardımcısı, istisnai memur statüsünde kamu görevlileri dışından da atanabilmektedir. Bu durum bakanlığın kamu hizmetinde uzman olduğu alana yabancı kişilerin bakan yardımcısı olma ihtimalini ortaya çıkarmaktadır.

İdari müsteşarlık sistemi, uzun tecrübeler sonucu belirli bir düzene oturtulmuş olup idari teşkilatın işleyişinde önemli bir rol üstlenmiştir. Yeni sistemdeki bakan yardımcılığı müessesesinin uygulaması konusunda yorum yapmak için çok erken olduğunu düşünüyoruz. Ancak, bakan yardımcılığı kurumunun siyasi müsteşarlık kurumunun özelliklerine sahip olması yerine hem idari müsteşarlık hem de siyasi müsteşarlık müesseseleri bir arada düşünülüp karma bir sistem öngörülebilir. Bu durum, idari müsteşarlık kurumunun eksik görülebilecek yönlerini törpüleyecektir. Örneğin, birden fazla bakan yardımcısı arasında bakanlığı bilen, kariyer ve liyakat ilkelerine göre yetişmiş bir bakan yardımcısının bulunması sağlanarak bakanlığın uzmanlık alanındaki işlerin daha kolay çözülmesi sağlanabilir.

Birden fazla bakan yardımcısının bulunması, bakanlığın işleyişinde hiyerarşik sorunlara yol açabilir. Bu sebeple bizce, birden fazla bakan yardımcısı arasında hiyerarşik olarak üstte bulunacak bir bakan yardımcısı belirlenmesi yerinde olacaktır.

Yeni sistemdeki bakan yardımcılığı ile eski sistemde görev yapan müsteşar arasında sorumluluk, hiyerarşik kademe ile görev ve yetki anlamında fark bulunmamaktadır. Her ikisi de doğrudan bakana karşı sorumludur ve bakandan bir sonraki hiyerarşik kademede yer almaktadır. Ayrıca bakanın siyasi konulardaki görevleriyle ilgili yetkileri bulunmamaktadır. Siyasi konularda yetki, kısa süreliğine uygulanan siyasi müsteşara verilmiştir. Bunun dışında kabine toplantısına katılma gibi konularda eski sistemdeki müsteşarın, yeni sistemdeki bakan yardımcısının yetkisi bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku, 10. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2019.
- ARDIÇOĞLU, M. Artuk: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, 3, 2017, s.20-51.
- ATAY, Ender E.: İdare Hukuku, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2016.
- AYTÜRK, Nihat: “Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri”, Amme İdaresi Dergisi, 33(1), 2000, s.79-110.
- ÇAKIR, Hüseyin Melih: “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanlığı-Bakan İlişkisi”, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Kitabı, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi, 2019, s.35-55.
- DİK, Esra: “643 Sayılı KHK ile Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçindeki Konumu”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 68(4), 2013, s.121-145.
- DERDİMAN, R. Cengiz/UYSAL, Yusuf: “Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri”, Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 27(2), 2014, s.251-277.
- GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku, C. I-II, 2. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa 2009.
- GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku, C. I-II, 3. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa 2019.
- GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel: “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 98, 2012, s.11-24.
- GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, 6. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara 2002.
- KAMAN, Nur: “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri”, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 2018, s.88-94.
- KARSLI, Mehmet Rauf: “Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28(1), 2020, s.187-208.
- ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esaslar, C. II, 3. Baskı, Akgün Matbaası, İstanbul 1966.
- ÖVGÜN, Barış: “1937: Anayasal Yenilenmeler ve Siyasi Müsteşarlık”, Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939, Ankara 2007, s.811-895.
- SEZER, Yasin: “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(3-4), 2003, s.173-193.
- TANÖR, Bülent/YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 10. Baskı, Beta Basım, İstanbul 2011.
- TATAROĞLU, Muhittin: “Hükümet Yapısında Gelişme: Bakan Yardımcılığı”, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi, 23(2), 2016, s.519-544.
- TOPACA, Mehmet: “Hukuki Temel ve Uygulama Bakımından Türkiye’de Bakan Yardımcılığı”, Türk İdare Dergisi, 479, 2014, s.305-331.
- UÇMAN, Hamit: “Türk Kamu Yönetiminde Bakan Yardımcılığı Uygulaması Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler”, Akademik Hassasiyetler Dergisi, 2(3), 2015, s.191-225.
- ULUSOY, Ali: Yeni Türk İdare Hukuku, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2020.
- UYANIK, Halit: “Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, 15(2),2012, s.101-114.
- YILDIRIM, Turan: “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 23(2), 2017, s.13-28.
- YILDIRIM, Turan/YASİN, Melikşah/KAMAN, Nur/ÖZDEMİR, H. Eyüp/ÜSTÜN, Gül/TEKİNSOY, Okay: İdare Hukuku, 5. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013.
- YILDIZ, Günay: “İstisnai Memurluk Kavramının Kayırmacılık ile İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(3), 2017, s.1045-1061.
- YÜKSEL, Saadet: “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Güvence Altına Alınması Bağlamında Denge-Denetim Mekanizmaları”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 23 (2), 2018, s.10-14.
- YAYLA, Yıldızhan: İdare Hukuku, 1. Bası, Beta Basım, İstanbul 2009.

Danıştay kararları www.uyap.gov.tr adresinden alınmıştır.