

# WESTMINSTER MODELİNE VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE DAYALI BAKAN YARDIMCILIĞI İÇİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ\*

*Comparative Analysis for Deputy Minister Based on the Westminster Model and the Presidential Government System*

Yusuf COŞKUN \*\* - Dr. Öğr. Üyesi Cemal YORGANCIOĞLU\*\*\*

Geliş Tarihi: 19.03.2021

Kabul Tarihi: 26.03.2021

## ÖZET

Lijphart'ın kavramsal şemasında Westminster Modeli, çoğunlukçuluk (*majoritarianism*) için ilk örnek olma özelliği taşımaktadır. Tarihsel olarak, Westminster modeli, yönetimleri etkileyen bir model sağlamıştır ve ilk halindeyken bile genellenemeyen kendine özgü (*sui generis*) özelliklere sahiptir. Türkiye Cumhuriyeti için 2007 ile başlayan parlamenter sistemindeki başkanlık sistemine dönüşmüştür. Çalışmanın yöntemi olarak bu makale, analizinde nitel bir yaklaşım kullanmaktadır. Bu makale, Westminster modeli ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki 'Bakan Yardımcılığı' müessesesine karşılaştırmalı olarak odaklanmakta ve incelemektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Bakan yardımcılığı, Westminster modeli, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası, Kabine, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Türkiye Büyük Millet Meclisi.

## ABSTRACT

In Lijphart's conceptual scheme, the Westminster model is the prototype for majoritarianism. Historically, the Westminster model has provided a model that influences administrations, and has distinctive (*sui generis*) characteristics that cannot be generalized even in the first place. The change in the parliamentary system for the Republic of Turkey, which began in 2007, turned into a presidential system with the 2017 referendum. As a method of the study, this article uses a qualitative approach in its analysis. This article comparatively focuses on and examines the Westminster model and the 'deputy minister' establishment in the Presidential government system.

**Keywords:** Deputy Minister, Westminster model, the House of Commons, House of Lords, the Cabinet, the Presidential system of government, the Grand National Assembly of Turkey.

\* Bu makale Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda yürütülen "Kurumsallaşma Kuramı Perspektifinden Bakan Yardımcılığı Pozisyonunun Meşruiyet Sorunu: Türkiye Örneği" isimli doktora tezi çalışmasından üretilmiştir.

\*\* Serbest Avukat, Kalkınma Bakanlığı eski Bakan Yardımcısı, e-posta: yusufcoskun.12700@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-4154-9166.

\*\*\* Kıbrıs Bahçeşehir Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, e-posta: cemal.yorgancioglu@cyprus.bau.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-2885-7853.

## 1. GİRİŞ

Esasen Arend Lijphart'ın sayesinde “çoğunluk demokrasisi”, karşılaştırmalı siyasette dikkatle belirlenmiş ve kesin olarak ayarlanmış sınıflandırmalardan biri hâline gelmiştir.<sup>1</sup> İngiltere'nin imparatorluk gücünün sona ermesinden sonra bile Westminster modeli hâlâ dünyanın dört bir yanındaki ülkelere yayılmaya devam etmektedir. Bazı ülkeler bağımsızlıklarını kazandıktan sonraki yıllarda Kraliçe'yi devlet başkanlığı rolünden çıkarmış ve genellikle onun yerine bir başbakan getirmiştir. Barbados bu ülkelerin en sonuncusudur. Kraliçe yine de Kasım 2021'e kadar bu rolünü koruyabilecektir.<sup>2</sup> Kraliçe'yi devlet başkanlığı rolünde tutan bu 16 devletin dışında Hindistan'dan Malta'ya kadar Commonwealth Cumhuriyetleri'nde uygulanan Westminster modeli, sömürge yönetiminden bu yana yıllar geçmesine rağmen hâlâ tercih edilen siyasi bir sistemdir. Westminster sistemi, demokratik siyasi sistemlerin en merkezî ve çoğunlukçu sistemlerinden biridir. Asgari sorumluluk ve kurallarla yöneticiye büyük güç vermektedir. Bu anlamda kritik bir siyasi mirastır.<sup>3</sup> Bu bağlamda çoğunlukçulukla ilişkilendirdiği temel kurumsal özellikler şunları içermektedir: Yürütme egemenliği altında merkezî bir hükûmet etrafında anayasal esneklik, tek partili yöneticilerde güç yoğunlaşması, iki partili bir sistemi destekleyen orantısız seçim kuralları, hükûmet oluşumuna ve sürdürülmesine yönelik kazanan her şeyi alır yaklaşımı (*winner-takes-all-system*), seçimler arasında istikrar (son yıllarda sorunlu olsa da). Hepsi de muhalif bir siyasi kültüre katkıda bulunmaktadır.<sup>4</sup>

Türk anayasal sisteminin en belirleyici özelliklerinden biri, mutlak monarşiden ayrılmaya karar verdiği ve 1876 yılında kısa bir süre deneyimlediği, Osmanlı Anayasası (*Kânûn-ı Esâsî*) ile zabıt altına alınan parlamenter monarşinin (*Meclisi-i Umumi*)<sup>5</sup> kurulması olmuştur.<sup>6</sup> II. Meşrutiyet Dönemi 1908 yılındaki ilanı ile kaldığı yerden devam eden *Meclisi-i Mebusan*, kapatıldığı 1920 yılına kadar görevini ifa etmiştir. Kurtuluş Savaşı sırasında hazırlanan 1921 Anayasası

ile bir meclis hükûmeti (*assembly government*) kurulurken 1923'te Cumhuriyetin ilan edilmesinden sonra yürürlüğe giren 1924 Anayasası ile de parlamenter unsurlar eklenmiştir. 27 Mayıs 1960 darbesinin bir ürünü olan ve kurucu gücüyle meşrulaştırılan 1961 Anayasası'nın yaratıcılarının tercihi görece güçler ayrılığını benimsemiş ve *saf parlamenter* sistem<sup>7</sup> benimsenmiştir. Westminster modeline benzer parlamenter sistemlerde sayıca azınlığı temsil eden (üniter devletlerde 1/3 civarı) çift kamaralı (*bicameral*) bir model tasarlanmıştır.<sup>8</sup>

1982'den beri yürürlükte olan Anayasa, gerçekte 1961 Anayasası tarafından oluşturulan hükûmet sistemini korumuştur ancak Cumhuriyet Senatosu'nu ilga etmiş ve cumhurbaşkanlığının yetkilerini ve ayrıcalıklarını güçlendirmiştir. 367 krizinin yol açtığı 2007 yılındaki anayasa değişikliği, Türkiye'de parlamenter yönetim için önemli bir dönüm noktası olmuştur. 1982 Anayasası tarafından cumhurbaşkanına tevdi edilen önemli yetkilerin halk tarafından seçilmesinin sağladığı doğrudan demokratik meşruiyet ile birleşmesi sonucu kaçınılmaz olarak yürütme organında ikili bir otorite yapısına yol açmıştır.<sup>9</sup> 2014 yılında cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinden sonra başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri hem akademik hem de siyasi çevrelerde tartışılmaya başlanmıştır.<sup>10</sup> 15 Temmuz 2016'daki darbe girişimi bu konuda önemli kilometre taşlarından biri olmuştur ve 2016'nın sonlarında Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) ile Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) anayasa değişikliği ve özellikle cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi üzerinde anlaşmışlardır.<sup>11</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) 18 maddelik anayasa değişikliğinin kabul edilmesinin ardından 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumda cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi oylanmış, kabul edilmiş ve sistem 24 Haziran 2018 cumhurbaşkanlığı seçimleriyle yürürlüğe girmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemindeki değişikliklerden sonra çeşitli amaçlar için politika kurulları, ofisleri ve başkanlıkları kurulmuştur.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Hüseyin Gül, 'The presidential government system: New model of government in Turkey' in Marin Ruslev, Eric Straus, Cevdet Avcıkurt, Abdullah Soykan and Bekir Parlak (eds), *Social sciences researches in the globalizing world*, (St. Kliment Ohridski University Press 2018), s.25.

<sup>8</sup> James N. Danziger and Charles Anthony Smith, *Understanding the political world: A comparative introduction to political science* (12th edn, Pearson 2015), s.148

<sup>9</sup> Sule Özsoy, 'What does Turkey's new choice of popular presidential elections mean?' (2010) *Eur. Pub. L.*, 16(1), s.139 vd.

<sup>10</sup> Parlamenter sistemlerin genel karakteristik özelliği, cumhurbaşkanlarının parlamento aracılığıyla seçilmesidir. 21 Ekim 2007 tarihinde, meclis yerine halk tarafından seçilebilmesi için anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulmasıyla Cumhurbaşkanlığı seçiminin sistemi değişmiştir. Lijphart'a göre bu, "potansiyel olarak parlamenter sistemi yarı başkanlık sistemine dönüştürecek", Arend Lijphart, *Thinking about democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice* (Routledge 2007), s.83.

<sup>11</sup> S. Erdem Aytaç, Ali Çarkoğlu and Kerem Yıldırım 'Taking sides: Determinants of support for a presidential system in Turkey' (2017) *South European Society and Politics* 22, no. 1, s.1 vd.

<sup>12</sup> M. Zahid Sobacı, Nebi Miş ve Özer Köseoğlu, 'Türkiye'nin yeni yönetim modeli ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı' (2018) *Seta Perspektif* 206, s.1 vd.

<sup>1</sup> Arend Lijphart, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries* (2nd. edn, Yale University Press 2012).

<sup>2</sup> Amy Coles, 'Which countries recognise Queen Elizabeth as head of state?' *Skynews* (UK, 18 September 2020) <<https://news.sky.com/story/which-countries-recognise-queen-elizabeth-as-head-of-state-12073304>>, (ET: 10.02.2021)

<sup>3</sup> Harshan Kumarasingham, 'Exporting executive accountability? Westminster legacies of executive power' (2013) *Parliamentary Affairs* 66, no. 3, s.579 vd.

<sup>4</sup> Laurence Whitehead, 'The Westminster System' (2013) *Taiwan Journal of Democracy*, s.9 vd.

<sup>5</sup> "1876 Anayasasının kabul ettiği parlamentonu ismi "Meclisi-i Umumi'dir. Bu meclis, iki ayrı meclisten meydana gelmektedir. Bunlardan birisi "Heyet-i Ayan" diğeri de "Heyet-i Mebusan" idi. Heyet-i Ayan üyeleri doğrudan padişah tarafından seçilerek ve bunların toplamı Heyet-i Mebusan üyelerinin toplam sayısının üçte birinden fazla olmayacaktı[r]", Yılmaz Kızıltan, 'I. Meşrutiyetin ilanı ve ilk Osmanlı Meclisi-i Mebusan'ı' (2006) *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 26(1), s.262.

<sup>6</sup> Yılmaz Kızıltan, (2006), s.262.

Bakan yardımcılığı müessesesi üzerine oldukça sınırlı ve dar bir alanda akademik çalışmalar yapıldığı gözlemlenmiştir. Türk kamu yönetiminde yaşanan bu önemli değişim için daha derin araştırmalar yapılması gerekliliği ortadadır fakat ilgili literatür, kurulduğu günden itibaren bakan yardımcılığı müessesesine bir anlam yüklemeye rekabetine girmiştir. Bu konuda ilk tartışmayı açan Metin Günday (2011) olmuştur. Günday, konuya yaklaşımını bakan yardımcılığının *bir tür bakan danışmanı* olduğu üzerinden inşa etmiştir.<sup>13</sup> Bu teze karşın Gözler ve Kaplan (2012) karşıt görüş bildirmişlerdir.<sup>14</sup> Tartışmanın birinci noktası *“bakan yardımcılığına bakanlık hiyerarşisi kademeleri arasında yer verilmediği argümanı”* üzerinden yaşanmıştır. Oysa tartışmanın odak noktası, ilgili yasanın 15’inci maddesinde yer alan *“hiyerarşik kademeler ve birim unvanları”* içinde bakan yardımcılığının bulunmaması idi. Gözler ve Kaplan (2012), bu görüşe *lex posterior derogat (legi) priori*<sup>15</sup> doktrini ile karşı durmaktaydılar. Bir bardakta kopan fırtınanın esas sebebi aslında Kayar’ın (2012) makalesinde açıkça görülebilmektedir. *“Bakan yardımcılarının uygulaması, daha önce de denenmiş ve Türk Kamu Yönetimi kültürüne uymadığı ve bakanlık yönetiminde sorunlar yarattığı için kalıcı olamamıştır”*.<sup>16</sup> Bu görüşler yaşanan gerçeklerle bağını yitirmiş olduğu için zamanla geçerliliğini de yitirmiştir. Bakan yardımcılığı müessesesi daha en başından itibaren bizzat yürütme erkinin yöneticisi olan Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından ihdas edildiği an itibarıyla bakan yardımcılığı müessesesinin bakan ile müsteşar arasında olacağı beyan edilmiştir.

Literatürün ana odak noktasını hukuki temelleri ile siyaset-bürokrasi ikiliği üzerine olan çalışmalar oluşturmaktadır. Mustafa Turan’ın<sup>17</sup> siyasi müsteşarlıklar ve müstakil grup üzerine kaleme aldığı makalesinin üzerine Halit Uyanık,<sup>18</sup> bakan yardımcılığının ihdasının temel sebepleri ve siyasi müsteşarlıktan farkını öne çıkarırken Esra Dik,<sup>19</sup> 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’yi (KHK) temel olarak bakan yardımcılığının benzerliği / ayrılığı ve ikiliği konusunu işlemiştir.

<sup>13</sup> Metin Günday, *İdare Hukuku* (10. bs. İmaj Yayınevi 2011), s.397.

<sup>14</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, ‘Bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine dâhil midir?’ (2012) *TBB Dergisi*, 98, s.11 vd.

<sup>15</sup> A later law repeals an earlier (law): Daha sonraki bir yasa daha önceki bir yasayı yürürlükten kaldırır, <<https://www.oxfordreference.com>> (ET: 20.01.2021)

<sup>16</sup> Nihat Kayar, ‘Kamu yönetiminde yönetim karmaşası ve siyasallaşma: Bakan yardımcılarının (2012) *YAYED*, s.7 <<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-bakanyardimcisi.pdf>>, (ET: 02.06.2019).

<sup>17</sup> Mustafa Turan, ‘Cumhuriyet döneminde iki deneme: Siyasi müsteşarlıklar ve müstakil grup’ (1999) *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), s.27 vd.

<sup>18</sup> Halit Uyanık, ‘Bakan yardımcılığı statüsünün idare hukuku açısından değerlendirilmesi’ (2012) *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), s.101 vd.

<sup>19</sup> Esra Dik, ‘643 sayılı KHK ile düzenlenen bakan yardımcılığı ve hiyerarşik örgütlenme içerisindeki konumu’ (2013) *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 68(4), s.121 vd.

Sabrina Kayıkcı<sup>20</sup> ise aynı çerçevenin Türkiye’de bakanlık örgütlenmesinde yeniden yapılanmasını işlemiştir. Öte yandan Mehmet Topaca,<sup>21</sup> önceki dönemlere ait bakan yardımcılığı denemeleri ve uygulaması ile bakan yardımcılığının hukuki temellerine ait tartışma konusu olan statüsü, hiyerarşik konumu, atanması, görevden alınması, özlük hakları ve görev, yetki ve sorumlulukları gibi maddeleri tartışmıştır. Hamit Uçman<sup>22</sup> konunun uygulanması yönünü öne çıkarırken istisnai memuriyet kavramını tartışmıştır. Acar ve diğerleri ise<sup>23</sup> o güne kadar süregelen tartışmaları ve değerlendirmeleri toparlarken bakan yardımcılığı ihdasının amacı üzerinde durmuşlardır. Konuya dair bir diğer eleştirel bakış açısı ise Barış Övgün’ün ‘Yerelleşme mi, merkezileşme mi?’ sorunsalını tartışması olmuştur.<sup>24</sup> Son olarak Kemahlı ve Karıcı,<sup>25</sup> bakan yardımcılığı statüsünün siyasal ve yönetsel bir pozisyon olarak değerlendirilmesini amaçlamışlar ve siyaset-yönetim ayrımı üzerinden tartışmışlardır. Literatürün bir diğer tartışma noktası ise değişik yönetim sistemleri üzerinden farklı ülkelerdeki bakan yardımcılıklarının incelenmesi olurken<sup>26</sup> diğer yandan bir başka grup, başkanlık ile parlamenter sistemler altında bakan yardımcılıklarına genel bir bakış açısı geliştirmeye çalışmıştır.<sup>27</sup>

Yukarıda özetle değinilen bakan yardımcılığı literatüründen açıkça görülmektedir ki ülkeler ve sistemler adına derinlikli araştırmalar sığ kalmıştır.

<sup>20</sup> Sabrina Kayıkcı, ‘643 sayılı kanun hükmünde kararname çerçevesinde Türkiye’de bakanlık örgütlenmesinde yeniden yapılanma’ (2014) *TODAİE*, 47(1), s.23 vd.

<sup>21</sup> Mehmet Topaca, ‘Hukuk temel ve uygulama bakımından Türkiye’de bakan yardımcılığı’ (2014) *Türk İdare Dergisi*, 479, s.305 vd.

<sup>22</sup> Hamit Uçman, ‘Türk kamu yönetiminde bakan yardımcılığı uygulaması üzerine inceleme ve değerlendirmeler’ (2015) *Akademik Hassasiyetler Dergisi* 2(3), s.191 vd.

<sup>23</sup> Aykut Acar, Fatih Kırışık ve Nazlı Ateş, ‘Türk Kamu yönetiminde bakan yardımcılığı üzerine farklı açılardan bir değerlendirme’ (2016) *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*, 55, s.761 vd.

<sup>24</sup> Barış Övgün, ‘Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?’ (2016) *Mülkiye Dergisi*, 40(3), s.159 vd.

<sup>25</sup> Funda Kemahlı ve Şükrü Mert Karıcı, ‘Siyasal ya da bürokratik bir pozisyon olarak Türkiye’de bakan yardımcılığı statüsü’ (2017) *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4), s.618 vd.

<sup>26</sup> Battal Yılmaz, ‘Türkiye’de bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin genel bir değerlendirme’ (2013) *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 1(1), s.33 vd.; Muhittin Tataroğlu, ‘Hükümet yapısında genişleme: Bakan yardımcılığı’ *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 23(2), s.519 vd.; Çiğdem Pank, ‘Türkiye’de bürokrasinin gücünün kırılma noktalarından biri: Bakan yardımcılığı’ (2017) *Route Educational and Social Science Journal*, 4(6), s.281 vd.

<sup>27</sup> Mehmet Güneş, ‘Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmalarında bakan ve bakan yardımcılıklarının geleceği’ (2017) *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 1 (Özel Sayı 4), s.83 vd.; Osman Nacak, ‘Parlamenter ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemlerinden hareketle bakan ve bakanlıkların karşılaştırmalı analizi’ (2020) *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 18(1), s.138 vd.

Bu makale, bu anlamda literatüre değerli bir katkı yapmayı amaçlamaktadır. Çalışma yöntemi olarak bu makale, konunun analizinde nitel bir yaklaşım kullanılmaktadır. Bu çalışmada arşiv belgeleri, kitaplar, makaleler veya gazete raporları gibi çeşitli akademik ve akademik olmayan belgelerden eleştirel analizlere vurgu yapılacaktır. Bu makale, Britanya çoğunlukçu demokrasinin ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin mevcut durumunu göz önünde bulundurmakta, sınırları anlamında Westminster modeli ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki bakan yardımcılığı müessesesine karşılaştırmalı olarak odaklanmakta ve incelemektedir.

## 2. Westminster Modeli veya İngiliz Parlamento ve Hükümet Kurumları

Westminster modeli, siyaset bilimi içinde özellikle karşılaştırmalı siyaset alanında kendi ismi ile müsemma temsili demokrasi modellerinden biridir. İngiliz parlamento ve hükümet kurumlarının temel özelliklerini belirtmek için kullanılan çoğunlukçu (*majoritarian*), kurumsallaşmış parlamenter rejimdir. Birleşik Krallık Parlamentosu Londra'daki Westminster Sarayı'nda toplanmaktadır ve model, adını buradan almaktadır. Model, bir yasama organı işletmek için bir dizi izlettir.<sup>28</sup> İngiliz hükümeti üzerine yapılan çalışmalar çoğu kez Westminster ve Whitehall'ın çalışmasıdır. Whitehall adı İngiliz kamu hizmeti ve hükümeti için bir mecaz-ı mürsel gibi çevredeki bölgenin coğrafi adı olarak kullanılmaktadır. Birleşik Krallık hükümetinin merkezi olarak kabul edilir ve Savunma Bakanlığı (*Ministry of Defence*), Süvari Muhafızları (*Horse Guards*) ve Kabine Ofisi (*Cabinet Office*) de dâhil olmak üzere çok sayıda bölüm (*department*) ve bakanlıkla (*Ministry*) sıralanmıştır.<sup>29</sup>

Yazarlar Westminster modeli terimini Walter Bagehot'ın 1860'larda ana hatlarını çizdiği Birleşik Krallık hükümet sisteminin kısaltması olarak kullanmışlardır. Bagehot bu terimi hiçbir zaman kendisi kullanmamıştır ancak bir asır sonra De Smith'in klasik bir metninde "Westminster'in ihracat modelleri" üzerine ortaya çıkmıştır.<sup>30</sup> Bu nedenle sadece İngiliz sistemini değil, onun üzerine modellenen diğer sistemleri de tanımlamaktadır. Karşılaştırmalı çalışmalarda genellikle Westminster model ülkeleri, Westminster demokrasilerinin veya Westminster ailesinin üyeleri olduğunu göstermektedir.<sup>31</sup> Lijphart, Westminster modeli terimini çoğunlukçu demokrasi ile değiştirerek kullanmıştır ve İngiltere'yi "bu modelin hem orijinal hem de en

<sup>28</sup> Arend Lijphart, (2012), s.9 vd.

<sup>29</sup> Robert Shepherd, *Westminster: A biography: from earliest times to the present* (A&C Black 2012).

<sup>30</sup> Stanley Alexander De Smith, 'Westminster's export models: The legal framework of responsible government' (1961) *Journal of Commonwealth Political Studies*, 1(1), s.11.

<sup>31</sup> Meg Russell and Ruxandra Serban, 'The muddle of the 'Westminster Model': a concept stretched beyond repair' (2020) *Government and Opposition*, s.2.

*iyi bilinen örneği*" olarak göstermiştir.<sup>32</sup> Lijphart'ın kendi kabulüne göre ideal tür herhangi bir ülkede tam olarak geçerli değildir. Verdiği örnekten hareketle Birleşik Krallık'ın iki meclisli (*bicameral*) bir parlamentosu bulunurken tek meclisliliği (*unicameralism*) çoğunlukçu demokrasiyle ilişkilendirmiştir.

Bu nedenle terim uzun bir geçmişe sahiptir ve ilk kabul edildiğinden beri dünyada pek çok şey değişmiştir. Sartori'nin kavram yanlışlığı adı altında dile getirdiği kavramsal seyahat ve kavramsal germe konularını tanıttığı makalesi Westminster modeli için de kesinlikle uygundur.<sup>33</sup> Bu çalışma, söz konusu modeli doğduğu günden beri değişmez olarak görmemektedir ancak modelin yaşadığı değişimler bu makalenin konusunu aşkın durumdadır. Sartori'nin deyişiyle "Benzer şekilde, bir kelimenin anlamı, o kelime ile gösterilen nesnelere bütünüdür ve bu çağrışım, herhangi bir şeyin o kelimenin anlamında olması için sahip olması gereken özelliklerin bütünüdür".<sup>34</sup> Daha dar anlamda Westminster modeli; devlet başkanının etkili hükümet başkanı olmayıp anayasal sistem anlamına geldiği, etkili hükümet başkanının atanması ve görevden alınması üzerinde en azından önemli bir kontrole sahip olduğu, bakanlardan oluşan bir kabineye başkanlık eden bir başbakanın olduğu, hükümetin etkin yürütme organının parlamenterler olduğu kadar bakanların da yasama organının üyesi olduğu, bakanların serbestçe seçilmiş ve temsili bir yasama organına topluca ve bireysel sorumlu oldukları bir modeldir.

### 2.1. Westminster Modelinin Tarihsel Gelişimi

Uzun bir siyasal gelişim geçmişi olan model için birtakım tarihsel tespitler yerinde olacaktır. 11. yüzyıl İngiltere'sinin daha ilk oluşum aşamasında yer alan, feodal yapılanmanın bir eseri olan ve Kral'a hem kan bağı ile hem de yakın olanlardan oluşan Lordlar zümresi ortaya çıkmıştır ve bunlar daha sonra aristokrasi adını (sınıfını) oluşturmuşlardır. Parlamento, Sakson krallarının danıştığı ve dini liderler, kodamanlar ve kralın bakanlarının katıldığı konseylerden oluşan bir Anglo-Sakson siyasi organı olan "Witan"lardan (*Witenagemot*-akıl adamların buluşmasından) doğmuştur.<sup>35</sup> 14. yüzyılda parlamentonun iki farklı kamarası ortaya çıkmıştır. Kasaba ve ilçelerden temsilciler Avam (*Halk tabakası*) Kamarası olarak ayrı toplanmaya başlamıştır. Öte yandan din adamları (*Lords Spiritual*) ve soylular (*Lordlar Temporal*) Lordlar Kamarası'nı oluşturmuşlardır. 17. yüzyılda başlayan İç Savaş (1642) sırasında bir ara (1649) monarşi ve Lordlar Kamarası kaldırılmıştır.

<sup>32</sup> Arend Lijphart, (2012), s.9.

<sup>33</sup> Giovanni Sartori, 'Concept misformation in comparative politics' (1970) *The American political science review* 64(4), s.1033 vd.

<sup>34</sup> Giovanni Sartori, (1970) s.1041.

<sup>35</sup> Felix Liebermann, *The national assembly in the Anglo-Saxon period* (Halle A.S., Max Niemeyer 1913).

Ancak II. Charles'ın restorasyonundan (1660) sonra tekrardan açılabilmiştir. 1689 Haklar Bildirgesi (*Bill of Rights*) ile parlamentonun "Taç" üzerindeki yetkisini tesis etmiştir.<sup>36</sup> 18. yüzyılda ise önce İskoçya ile (1707) ve sonra İrlanda (1800) ile Birlik Yasası (*Acts of Union*), Büyük Britanya ve ardından Birleşik Krallık için tek bir parlamento oluşturmuştur. 20. yüzyılın başında (1909) Lordlar, Liberal hükümetin bütçesini reddederler ve bunun üzerine Liberaller tarafından hazırlanan yasa tasarısı ile Lordların Avam Kamarası tarafından onaylanan yasaları reddetme yetkisini sona erdirirler. 1911 yılında da Parlamento Yasası (*Parliament Act*) ile yetkileri iyice ellerine almışlardır.<sup>37</sup> Son olarak 2009 tarihinde ise parlamentonun yargı işlevi yeni Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesine (*UK Supreme Court*) devredilmiştir. Hukuk Lordları ise Yüksek Mahkemenin ilk yargıçları olmuştur.<sup>38</sup>

İngilizlerin anayasası olmayan bir devlet olduğu gerçeği tamamen Avam Kamarası'nın seçimle iş başına gelmesi, Aristokratlar gibi gücünü monarşiden almaması ve bu nedenle Avam Kamarası'nın her türlü kararı alabilen ve halk adına halk gibi hareket eden siyasi bir kurum olmasından kaynaklanmaktadır (Murkens, 2018).<sup>39</sup> Bu nedenledir ki Birleşik Krallık sıklıkla referanduma giden bir ülkedir. Anayasa yerine görülecek olan ise buradan hareketle tarih boyu yapılmış sayısız kanun maddelerinin bir bütünü ele alınmak durumundadır. İngiliz yazısız anayasasının muazzam bir etkiye sahip ancak hatalı olan iki tanımı bulunmaktadır. İlki, İngiliz devletinin (yönetiminin) bir ilkesi olarak yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin tamamen bölünmüş olduğudur. Her birinin ayrı bir kişiye veya bir grup kişiye emanet edildiğidir. Bir başka deyişle bunların birinin, diğerinin çalışmasına müdahale edemeyeceği bir ilke olarak ortaya konmuştur. İkincisi, Britanya Anayasası'nın kendine özgü üç gücün dengeli birleşiminde yattığı konusunda ısrar etmektedir. Monarşik unsurun, aristokrat unsurun ve demokratik unsurun her birinin yüce egemenlikte pay sahibi olduğu ve bu egemenliğin eylemi için her üçünün de rızasının gerekli olduğu söylenmektedir.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> 'History of the House of Lords' UK Parliament, <<https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/history-of-the-lords/>> (ET: 31.01.2021); 'The evolution of Parliament' UK Parliament, <<https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/>> (ET: 01.02.2021)

<sup>37</sup> 'History of the House of Lords' UK Parliament; Türker Ertaş, 'Parlamentoların anası Westminster parlamentosu: Tarihsel-kuramsal kökenler, kurumsal yapı ve kanun yapım süreci' (2020) *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(2), 447 vd.

<sup>38</sup> Lorne Neudorf, 'Intervention at the UK Supreme Court' (2013) *Cambridge J. Int'l & Comp. L.*, 2(1), s.16 vd.

<sup>39</sup> Jo Eric Khushal Murkens, 'Democracy as the legitimating condition in the UK Constitution' (2018) *Legal Studies*, 38, s.42 vd.

<sup>40</sup> Walter Bagehot, *Walter Bagehot: The English Constitution* (first published 1867, reprinted with introduction by Miles Taylor (ed), Cambridge University Press 2001), s.5 vd.

Bu teoriye göre Krallar, Lordlar ve Avam, anayasanın sadece dışa dönük formu değildir, aynı zamanda içsel hareket özü, yaşam kaynağı olduğu iddia edilmiştir. Frenler ve Dengeler (*Checks and Balances*) kuramı olarak adlandırılan politik literatürün esaslı kaynağı burada yatmaktadır ve çoğunluğu İngiliz deneyiminden derlenmiş veya desteklenmiştir.<sup>41</sup> Buradaki temel sav; kötü eğilimlerin birbirini tam olarak kontrol ettiği, dengelediği ve yok ettiği bir hükümetin inşa edilebileceğini göstermektir. Buna göre İngiliz Anayasası'nın temel özelliklerinin bir monarşi veya aristokrasi için materyallerin bulunmadığı ülkelerde uygulanamayacağına inanılmaktadır.<sup>42</sup> Böylesi anayasalarda nüfusun saygısını heyecanlandıran ve koruyanlar (*onurlu veya saygın kesimler*) ile gerçekte çalışan ve yöneten kesimler (*verimli kesimler*) olmak üzere iki bölüm vardır. Bu bağlamda her anayasanın ilk önce otorite kazanması ve sonra yetkisini kullanması gerekmektedir. Ardından da önce insanların sadakatini, güvenini kazanmalı ve sonra bu saygıyı hükümetin çalışmasında kullanmalıdır. İngiliz Anayasasının etkili sırrı, yürütme ve yasama yetkilerinin neredeyse tamamen kaynaşması (*fusion*) olan yakın birliktir.<sup>43</sup>

Özellikle siyasi sebeplerden ötürü kendilerine (*orta sınıf*) yapılan müdahaleleri engellemek amacıyla monarşinin ve aristokrasinin gücünü azaltabilmek için kralın ve yakınlarının gücünü parlamento içinde gelişmeye başlayan bir alt mecliste (Avam Kamarası) toplamaya başlamışlardır. Aristokratlara ise yine aynı meclisin üst meclisinde giderek daha az güçlü olacak şekilde konum edindirmişlerdir. Bu süreçte de (ki yüzyıllar içinde geliştirilen gelenek) bir siyasi temsil savı geliştirilmiştir.<sup>44</sup> Buna göre demokrasi halk yönetimidir ama halk yönetimini pratikte uygulayabilmek için temsilcileri eliyle yönetilmeleri söz konusudur. Halkın seçtiği ve seçimle iş başına gelen temsilciler; halkın yokluğunda, halk adına ve halkın yetkileriyle karar vermek durumundadır. Dolayısıyla Avam Kamarası'ndaki temsilciler ile halk özdeşdir. Geleneksel teoriye göre anayasanın iyiliği, yasama ve yürütme otoritelerinin tümüyle ayrılmasına dayanır ancak gerçekte onun liyakati, onların tekil bir yaklaşımından ibarettir. Buradaki bağlantı, kabinedir (*Cabinet*).<sup>45</sup>

## 2.2. Westminster Modelinde Yasama ve Yürütme İlişkileri

Birleşik Krallık'ın resmî bir yazılı Anayasası bulunmaması hasebiyle yasanın farklı alanları için sorumluluğu yasama veya yürütme organlarına

<sup>41</sup> Anthony H. Birch, *British system of government* (10th edn, Routledge 1998),s.29 vd.

<sup>42</sup> Walter Bagehot, (2001), s.6.

<sup>43</sup> Giovanni Sartori, 'Constitutionalism: A preliminary discussion' (1962) *The American political science review*, 56(4), s.853.

<sup>44</sup> Anthony H. Birch, (1998), s.28 vd.

<sup>45</sup> *The cabinet manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government* (UK Government, Cabinet Office 2011).

özel olarak tahsis eden bir hüküm bulunmamaktadır. Bunun yerine yürütmenin çalışmalarını denetleme süreci, köklü gelenek ve sözleşmelere tabidir. Yürütmenin rolü mevzuatta tanımlanmamıştır ve bu anlamda başbakan rolünün kraliyet ayrıcalığı altında yetkilerini kullanılması da dâhil olmak üzere yıllar içinde gelişmiş, gelenek ve kullanıma dayanmaktadır çünkü bunları tam olarak tanımlamak mümkün değildir.<sup>46</sup> Bazen modern anayasalar hakkında yürütme, yasama ve yargı işlevleri arasında net bir ayırım varmış gibi konuşulmaktadır. Bu düşünce tarzı, Montesquieu tarafından 18. yüzyılda formüle edilen kuvvetler ayrılığı kavrayışından kaynaklanmıştır ancak bugün ABD’de bile üçlü güçler bölümü su sızdırmaz diye iddia etmek zordur. Birleşik Krallık anayasası, bakanların aynı zamanda yasama organının da üyesi olduğu yürütme ve yasama yetkileri arasında bir füzyona dayanmaktadır.<sup>47</sup>

### 2.2.1. Avam Kamarası (Yasama Organı)

Avam Kamarası, iki meclisli sistemde (*bi-cameral system*) üst Meclisi Lordlar Kamarası olan İngiltere Parlamentosu’nun alt meclisidir. Avam Kamarası’nın 650 üyesi (milletvekilleri) veya daha yaygın olarak parlamento üyeleri (MPs) olarak bilinmektedir.<sup>48</sup> Parlamento üyeleri kabaca ya ön planda çalışan partinin ileri gelenleri (*frontbenchers*) ya arka planda çalışan kідemsiz parlamento üyeleri ya da yönetimde görev almayan parlamenter üyeler (*backbenchers*) olarak sınıflandırılmaktadır.<sup>49</sup> Genel itibariyle ön sıradakiler hükümet bakanlarını (yaklaşık 100 civarında), gölge bakanları (*shadow ministers*) olarak da adlandırılan muhalif meslektaşlarını ve sözcüleri içerirken diğer tüm milletvekillerine de arka sıradakiler olarak bakılmaktadır.<sup>50</sup> Avam Kamarası’nın çeşitli işlevleri vardır. İlki, hükümet milletvekillerinden oluşan yürütmeyi sürdürmek ve meşrulaştırmaktır. Öte yandan Avam Kamarası, özellikle Avam Kamarası’nın egemenliğinde olan yasaları ve mevzuatı göz önünde bulundurarak (mali konular dâhil) yürütmeyi de incelemektedir. Nihayetinde Avam Kamarası üyeleri tarafından oylanır ve böylece seçmenleri temsil etmiş olmaktadır.<sup>51</sup> Westminster’in yasama yetkileri üzerinde yasal bir sınır olmadığı ve mahkemelerin mevzuatın geçerliliğini sorgulayamayacağı veya gözden geçiremeyeceği temel bir anayasal kural olarak kabul edilmektedir.

<sup>46</sup> Andrew Blick, *The codes of the Constitution* (Hart Publishing & Bloomsbury Publishing 2016).

<sup>47</sup> Michael Moran, *Politics and Governance in the UK* (Palgrave Macmillan 2015); Eric Taylor, *House of Commons at Work* (9th edn, Macmillan Press Ltd 1979), s.88.

<sup>48</sup> Fatih Kara, ‘Birleşik Krallık Avam Kamarası çalışma usul ve esasları üzerine’ (2012) *Yasama Dergisi*, 21, s.7 vd.

<sup>49</sup> Ayesha Hazarika and Tom Hamilton, *Punch and Judy Politics: An Insiders’ Guide to Prime Minister’s Questions* (Biteback Publishing 2018), “Ch. 8: Backbenchers and Small Parties”.

<sup>50</sup> Eric Taylor, (1979), s.42.

<sup>51</sup> Eric Taylor, (1979), s.87.

Parlamentonun otoritesi, yazılı anayasalar için geçerli olan belirli değişiklik izleklerinin aksine olağan yasama süreci ile anayasa değişikliklerini yapma yetkisini içermektedir. Böylece parlamentonun egemenliğinin parlamento kararlarını (*Act of Parliament*) uygulayan yargı kararlarına dayandığı söylenebilir.<sup>52</sup> Teorik olarak yetki aşımı (*ultra vires*) doktrini İngiliz idare hukukunun temel özelliğidir. Yazılı bir anayasanın eksikliği, yargıçların kendi inisiyatifleriyle parlamento kararlarının geçerliliğini sorgulayabileceği bir yargı organı yokluğuna işaret etmektedir. Burada işaret edilen mesele hem parlamentonun hem de mahkemelerin nihayetinde hukukun üstünlüğüne tabi olduğunu savunma durumudur.<sup>53</sup>

### Kідemsiz Parlamento Üyeleri (*Backbencher*)

Kідemsiz parlamento üyeleri, yönetimde (kabine) görev almayan veya muhalefetin önde gelen sözcüsü olmayan bir yasa koyucudur. Onlara kısaca parlamentonun efradı (*rank and file*) denilmektedir. Bu terim 1855 yılında İngiltere’de ortaya çıkmıştır ve burada hiçbir bakanlık veya gölge bakanlık makamı olmayan milletvekillerine atıfta bulunmaktadır. Söz konusu kişiler, henüz yüksek bir pozisyona terfi ettirilmemiş yeni bir milletvekili, hükümetten ihraç edilen kідemli bir şahsiyet, herhangi bir nedenle bakanlık almayan ya da muhalefet gölge bakanlığına seçilmemiş biri olabilmektedir.<sup>54</sup> Bir diğer argüman ise arka sıradakiler, bir hükümet bakanı rolüne bürünmenin kendi tavizleri olabileceğini düşündükleri için bu pozisyonda kalmayı tercih etmişlerdir. Bu anlamda arka sıradakiler partisinin amaçlarının ve politikalarının güvenilir bir destekçisi olmayabilir. Arka sıradakiler, hükümet politikasını etkilemek için çok fazla yeteneğe sahip olma eğiliminde değillerdir. Bununla birlikte parlamento komitelerinde otururken seçmenlerine hizmet vermede ve görüşlerini iletmede hâlâ rol oynarlar ve aynı zamanda popüler olmayan hükümet politikalarıyla mücadele etmek veya iktidar partisindeki iç bölünmelerden yararlanmak için bir araya gelebilirler. Bu nedenle yasama sürecine değerli katkılar sağlamaktadırlar.<sup>55</sup>

### Kідemli Parlamento Üyeleri (*Frontbencher*)

Avam Kamarası’nda ön sıradakiler (*frontbencher*), aralarında yaklaşık yüz kişinin bulunduğu hükümet bakanları ve muhalif akranları (milletvekilleri)

<sup>52</sup> Roderick A. W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall: The sub-central governments of Britain* (Taylor & Francis 1988), s.140.

<sup>53</sup> Birgün A. Güler, *Kamu yönetimi ülke incelemeleri* (2. bs., İmge Kitabevi 2009), s.172 vd.

<sup>54</sup> Ayesha Hazarika and Tom Hamilton, (2018), “Ch. 8: Backbenchers and Small Parties”.

<sup>55</sup> Lianne Radice, Elizabeth Vallance and Virginia Willis, *Member of Parliament: the job of a backbencher* (Palgrave Macmillan 1987); Duncan Watts, *Glossary of UK government and politics* (Edinburgh University Press 2007), s.13 vd.

olan gölge bakanlardır. Ön sıradakiler farklı yönetim departmanlarının (devlet daireleri) sözcüleri olma eğilimindedir. Birleşik Krallık Avam Kamarası'ndaki hükümet cephesi / sırası geleneksel olarak Hazine sırası olarak adlandırılır çünkü Majestelerinin (*Her Majesty's-HM*) Hazinesi en eski hükümet bölümüdür. Hükümet cephesi Meclis Başkanı'nın (*speaker*) sağ tarafında yer almakta ve kabinenin bakanları tarafından doldurulurken muhalefet cephesi de Meclis Başkanı'nın sol tarafında Gölge Kabine'nin (*Shadow Cabinet*) en kıdemli gölge bakanları tarafından işgal edilmektedir. Avam Kamarası'nın her iki tarafındaki ön sıradakilerin arkasında ise herhangi bir bakanlık veya gölge bakanlık portföyü olmayanlar oturmaktadır. Ön sıradakilerin genellikle parti liderliği ve parti çizgisiyle oy vermeleri beklenmektedir. Aksi takdirde ön sıradakilerin konularından istifa etmeleri gerekebilmektedir.<sup>56</sup>

### 2.2.2. Lordlar Kamarası (*House of Lords*)

Lordlar Kamarası, Birleşik Krallık'ın iki kamaralı sisteminde Parlamento'nun üst meclisidir. Kamaranın üyeleri genellikle akran (*peers*)<sup>57</sup> olarak adlandırılmaktadır. Yasa tasarılarının incelenmesinde, hükümet eylemlerinin sorgulanmasında ve kamu politikalarının araştırılmasında önemli bir rol oynamaktadır.<sup>58</sup> 2021 Şubat ayı içinde Lordlar Kamarası,<sup>59</sup> 804'ü oy kullanma hakkına sahip 830 üye içermektedir (Bazı üyeler emekli olmuştur, bazıları izinli ve bazıları da yargıya hizmet ettikleri için oy kullanamamaktadır).<sup>60</sup> 1999 yılına kadar Lordlar büyük ölçüde kalıtsal bir meclis idi ve akranları unvanlarını miras alabilmekteydi. 1997 İşçi Partisi Hükümeti kalıtsal akranlığı kaldırmayı taahhüt etmiştir ancak mevzuatın geçişini kolaylaştırmak için Lordların kalıtımcılar arasından 92 akran seçmesine izin verilmiştir.<sup>61</sup> Böylece akranların sadece %11'i kalıtsal olarak kalmıştır. Başbakan, dostları ve müttefikleri ile bir pozisyonu doldurabileceği için himaye gücüne (*patronage*) sahiptir.<sup>62</sup> Bir bağımsız atama komisyonu, bu adayları uygunluk için incelese de genellikle uzmanlıkları için atanan ve hiçbir parti bağlantısı olmayan yeni

<sup>56</sup> Lisanne Radice, Elizabeth Vallance and Virginia Willis (1987), s.69; Duncan Watts, (2007), s.101, 238.

<sup>57</sup> *Peer*, kelimesi eşit anlamına gelen Latince *par*'dan gelmektedir. Akran, kendi seviyenizdeki biri, yaşıt, lord, dikkatle bakma, belli belirsiz görünme veya bir parça görünmeyi ifade etmektedir.

<sup>58</sup> Duncan Watts, (2007), s.113 vd.

<sup>59</sup> Yakın zamanda (son 10 yıl) 165 üyenin emekliye (*recently retired*) ayrıldığı, 26 üyenin şu anda uygun olmadığı (*currently not eligible*), 12 üyenin kısa süre önce vefat ettiği (*recently deceased*), son bir yıl içerisinde 60 yeni üyenin kazanıldığı (*new members*) nevi şahsına münhasır (*sui generis*) bir yapıdır, 'Find Members of the House of Lords' *UK Parliament* <<https://members.parliament.uk/members/Lords>> (ET: 01.02.2021).

<sup>60</sup> 'Find Members of the House of Lords' *UK Parliament*.

<sup>61</sup> Duncan Watts, (2007), s.113 vd.

<sup>62</sup> Ayesha Hazarika and Tom Hamilton, (2018), "Ch.5: No. 10 Downing Street".

tarafsız akranlar (*crossbench peers*) önerebilir.<sup>63</sup> Lordların geri kalan %3'ü (24 piskopos ve 2 başpiskopos) İngiltere Kilisesi olarak (İngiltere'nin kurulmuş resmî Kilisesi olduğu için) mecliste sadece kilise görevini yerine getirirken oturmaktadır.

Lordlar Kamarası çeşitli işlevlere sahiptir. Tasarıları (önerilen yasaları) sunabilir, değiştirebilir, geciktirebilir veya veto edebilirler. Lordlar bazen mevzuatı makul olmayan addetseler de belki boşlukları veya kafa karıştırıcı ifadeleri kaldırmak için birtasarıyı değiştirebilirler. Lordlar birtasarıdan özellikle memnun değilse tekrar tekrar değiştirerek geçişini geciktirebilmektedir.<sup>64</sup> Bunu 2008 Terörle Mücadele Yasa Tasarısı ve 2012 Refah Reformu Yasa Tasarısı sırasında yapmışlardır. Lordların mevzuatı değiştirme ve geciktirme yeteneği *Salisbury Konvansiyonu*'na tabidir.<sup>65</sup> Bu teklifin bir seçim manifestosuna dâhil edilmesi durumunda Lordların ikinci veya üçüncü okumada bir yasa tasarısına karşı çıkamayacağıdır. Avam Kamarası para sorunları söz konusu olduğunda ayrıca finansal ayrıcalık talep edebilir. Bu bağlamda 1949 Hükümet Yasası'nca (*1949 Government Act*), yasa tasarısı ne olursa olsun bir yıl içinde yasalaşmalıdır.<sup>66</sup> Son olarak her iki meclisin de onayı olmadan kıdemli bir yargıcın görevden alınması söz konusu değildir. Bu durum, Lordların burada hâlâ bir rolü bulunduğunun işaretidir. Ayrıca Lordlar Kamarası, bakanların parlamento üyesi olmaları gerektiği kanununa binaen (Avam Kamarası'ndan olması gerekmediği için) kabinenin üyesi olabilmektedir.

### 2.2.3. Kabine (Yürütme Organı)

Yürütme organı, devletin günlük yönetimi için yetki ve sorumluluğu olan hükümetin bir parçasıdır. Yasayı yürütür (*execute*) veya uygular (*enforce*). Liberal demokrasilerde güçler ayrılığı fikri, bireysel özgürlüğü korumak amacıyla bu organlar arasında dağıtılan yetkiye sahip bir yürütme, yasama ve yargı organı olduğu anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle yasama organı kanunları yapar, yargı kanunları yorumlar ve yürütme organı da kanunları uygular. Bununla birlikte yürütme organı belirli hukuk türlerinin kaynağı olabilmektedir çünkü yürütmeye ait kararname veya emirleri verebilir ve bürokrasi düzenlemelerinin kaynağı olabilir.<sup>67</sup> Bu anlamda hükümetin üst düzey liderlik rollerine sahip ofis liderlerinden oluştuğu görülmektedir.

<sup>63</sup> Duncan Watts, (2007), s.61 vd.

<sup>64</sup> 'The work of the House of Lords - its role, functions and powers' (UK Parliament, Publications & records 2000) <<https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/holbrief/ldwork.htm>> (ET: 08.02.2021)

<sup>65</sup> Duncan Watts, (2007), s.228.

<sup>66</sup> Türker Ertaş, (2020), s.450.

<sup>67</sup> Sezen Kama, 'Parlamentar hükümet sistemi olarak "Westminster Modeli"' Britanya örneği üzerine bir deneme' (2016) *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22(2), s.170 vd.

Bunlar sırasıyla Devlet Başkanı [Kraliçe (*the Queen*), törensel bir pozisyon], Hükümet Başkanı [Başbakan (*the Prime Minister*) ve *de facto* lider], Savunma Bakanı (*the Defence Minister*), İçişleri Bakanı (*the Home Secretary*), Dışişleri Bakanı, Maliye Bakanı (*the Chancellor of the Exchequer*) ve Adalet Bakanı (*the Secretary of State for Justice*). Bu bağlamda Birleşik Krallık'ta yürütme yetkisi; Taç (*Crown*), Birleşik Krallık Kraliyet Danışma Meclisi / Encümeni-i Daniş (*Privy Council*), Bakanlar Kurulu (*Cabinet*) ve Başbakan (*Prime Minister*) tarafından kullanılmaktadır.<sup>68</sup>

Ayrıca Westminster sistemine özgü bir de çekirdek yürütme (*core executive*), politikayı uygulayan hükümetin parçaları bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla Başbakan, Kabine, Kabine Komiteleri (*Cabinet Committees*), Kabine Ofisi (*Cabinet Office*), devlet daireleri (*government departments*) ve üst düzey kamu hizmeti (*the Senior Civil Service*) için geçerlidir.<sup>69</sup> Parlamento ve çekirdek yürütme arasındaki bağlantı, hükümetin parlamentodaki çoğunluğunun etkili bir şekilde çalışmasını sağlamak için çalışan parti sistemidir. Bu görevi ifa edenler arasında kırbaç anlamında da kullanılan, özellikle hükümet denetçileri (*Government Whips*)<sup>70</sup> olarak adlandırılan milletvekilleri bulunmaktadır.<sup>71</sup> Birleşik Krallık'ın yazılı olmayan anayasasının en önemli sözleşmelerinden biri, bakanların parlamentoya hesap verebilirliğinin olmasıdır. Bu nedenle bakanlar, parlamento üyeleridir ve kendilerinin veya bölümlerinin yaptıklarına dair cevap vermek zorundadırlar.<sup>72</sup>

Kabine Hükümeti kavramı çeşitli fikirleri kapsamaktadır. Birincisi, kabine üyelerinin seçilmiş olması ve dolayısıyla parlamentodan sorumlu olması nedeniyle yürütme ve yasama organları bu şekilde kaynaşmıştır. Dolayısıyla Başbakan, Avam Kamarası'ndaki milletvekillere veya Lordlar Kamarası üyelerinden kabine üyelerini seçecektir. İkincisi, hükümet politikasına Başbakan yalnız başına değil, kabine ile birlikte karar vermektedir.<sup>73</sup> Bu anlamda Lijphart'ın işaret ettiği gibi Başbakan eşitler arasında birinci (*primus*

<sup>68</sup> Birgün A. Güler, (2009), s.177; Cem Eroğul, Çağdaş devlet düzenleri (7.bs., İmaj Yayınevi 2010), s.24.

<sup>69</sup> Duncan Watts, (2007), s.28 vd., 39 vd., 57 vd.

<sup>70</sup> Oxford İngilizce Sözlüğü, *whipper-in* terimini "avcılarının sürünün ana gövdesine bir kırbaçla geri dönmelerini önleyen bir avcı asistanı" olarak tanımlar. [The *Oxford English Dictionary* defines the term *whipper-in* as, "a huntsman's assistant who keeps the hounds from straying by driving them back with the whip into the main body of the pack"] <<https://www.lexico.com/definition/whipper-in>> (ET: 01.02.2021)

<sup>71</sup> 'Ministers' UK Parliament <<https://www.gov.uk/government/ministers#ministers-by-department>> (ET: 01.02.2021)

<sup>72</sup> Sezen Kama, (2016), s.187

<sup>73</sup> Sibel Özen, *Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008) (Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu)*, (British Council Türkiye, Matus Basımevi Reklam Ve Yayıncılık Tic. Ltd. Şti. 2008), s.16.

*inter pares—first among equals*) olarak konumlanmaktadır. Yine de uygulamada tüm kabine yalnızca temel konularda büyük anlaşmazlıklar olduğu zaman karar vermektedir.<sup>74</sup> Tıpkı nihai bir *temyiz mahkemesi* gibi çoğu karar aslında Başbakan veya Kabine Komiteleri tarafından alınmaktadır. Üçüncüsü, devlet dairelerinin çalışmaları kabine üyelerinin toplantılarıyla koordine edilmektedir. Bu, koordinasyon çabalarının heba olmaması için hayati önem taşımaktadır. Sadece ilgili bakanların katıldığı kabine komitelerinde çok fazla karar alındığı için veya harcamalara karar verilmesi söz konusu olabileceği için özellikle önemlidir. Bu nedenle tam kabine toplantılarının çoğu Kabine Komitelerinden gelen raporlarla ele alınmaktadır. Uygulamada günlük koordinasyon; Kabine Ofisi, gayri resmî Bakan grupları ve Başbakan'ın danışmanları tarafından üstlenilmektedir.<sup>75</sup> Son olarak Kabine Hükümeti kavramı, kabinenin o hafta yaklaşan tasarıları göz önünde bulundurarak parlamento işini yönetmesi ve baş parti denetçisinin (*the Chief Whip*) muhalefetin ne kadar beklendiğine dair tavsiyelerde bulunmasıdır.<sup>76</sup>

Kabine; Hazine, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı vb. daireleri yöneten yaklaşık 20 hükümet üyesinden oluşmaktadır. Kabine her çarşamba sabahı genellikle iki saatten az bir süre için toplanmaktadır. Kabinede önemli bir *hiyerarşi* vardır. En önemli görevler sırasıyla Başbakan, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı ve Başbakan Yardımcısıdır (Başbakan yardımcısı her zaman atanmamaktadır.). Birleşik Krallık'taki Kabine'nin rolleri ise şu şekilde sıralanabilir:

- "Politikaların onaylanması (politika genellikle başka yerlerde daha anlamlı bir şekilde tartışılabilir)
- Koordinasyon politikası (tüm bakanların politika kararlarından ve tüm devlet dairelerindeki ilerlemeden haberdar edilmesi)
- Gerekirse Bakanlar arasındaki ihtilafları çözmek
- Müzakere ve sorunları tartışmak
- Parti milletvekillerinin görüşlerini göz önünde bulundurmamak
- Kolektif sorumluluğu teşvik etmek<sup>77</sup>

Bakanlar, çeşitli devlet dairelerinin çalışmalarını denetlemekte ve yönetmektedir. Kabinede olmayan memurlarla birlikte çalışırlar (Çok kıdemli ve deneyimli memurlardan kabine toplantılarına katılmaları istenebilir.). Bakanlar veya Kabine Bakanı (*Secretaries of State*) normalde en kıdemli bakanlardır.

<sup>74</sup> Arend Lijphart, (2007), s.11

<sup>75</sup> Sibel Özen, (2008), s.16 vd.

<sup>76</sup> Duncan Watts, (2007), s.34.

<sup>77</sup> Haig Patapan, John Wanna and Patrick Moray Weller (eds), *Westminster Legacies: Democracy and Responsible Government in Asia and the Pacific* (UNSW Press 2005), s.7.



Sırası ile kabinede yer almayan devlet bakanları (*ministers of state*) ve üçüncü sırada bir nevi siyasi danışman, siyasi müsteşar, parlamento müsteşarı olarak da addedilebilecek veya bakan yardımcısı olarak düşünülebilecek en düşük bakanlık pozisyonu (*Parliamentary under-secretaries of state* veya *Parliamentary secretary*) gelmektedir ki genellikle küçük bakanlar (*junior minister*) olarak da anılmaktadır.<sup>78</sup> Son olarak bu rol için ekstra ücret almayan ancak daha kıdemli bakanlarla çalışan Parlamento Özel Sekreterleri (*Parliamentary private secretaries-PPSs*) bulunmaktadır. Parlamento Özel Sekreterleri hükümetin üyesi değildir ancak mevzuat söz konusu olduğunda hükümetle birlikte parlamento içinde oy kullanacaktır. Bunun için Birleşik Krallık siyasetinde maaş bordosunu oylama benzetmesi anlamına gelen *so-called payroll vote* tabiri kullanılmaktadır. İngiliz siyasetinde hükümeti desteklemek için oy vermesi garanti edilen bir grup milletvekili (özellikle bakanlık veya diğer hükümet maaşlarını alan kişiler) olarak görülmektedir.<sup>79</sup>

### Kabine Komiteleri (*Cabinet Committees*)

Kabine Komiteleri kabinenin alt komiteleridir. Bakanlardan veya devlet memurlarından ya da her ikisinden oluşmaktadır. Ayrıca dışarıdan danışmanlar da eklenebilmektedir. Bazıları yarı kalıcıdır, diğerleri ise bir defaya mahsus sorunlar veya periyodik olarak ortaya çıkan sorunlar için kurulmuştur. Kabine Komitelerinin başkanları (istedikleri takdirde en önemlilerini de yönetebilen) Başbakan tarafından atanmaktadır.<sup>80</sup> Takibatları çoğunlukla gizlidir. Başkanlar, takibatları ve alınan kararları tam Kabine'ye (*full Cabinet*) rapor etmektedir. Kabine Komiteleri, hükümetin makine dairesi (*engine-room of government*) olarak tanımlanmaktadır. Hükümetin iş yükü arttıkça burada alınan kararlar tam olarak kabinede alınanlarla aynı statüye sahiptir ve sadece en önemlileri onay için kabineye gönderilmektedir. Bu tam kabinenin bakmadan imzalayan, incelemeyen onaylayan (*rubber-stamp*) bir hükümet hâline geldiği ve kararların birkaç tartışma ile alındığı anlamına gelmektedir. Bu anlamda Başbakanların hükümete hâkim olmak için Kabine Komitelerini kullanabileceğini düşünürken öte yandan kabine çok büyük olduğu için ve her şeyi yapmak adına çok seyrek toplandığı için bunların politika kararları almanın veya hazırlanmanın etkili bir yolu olduğu düşünülmektedir.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> *The cabinet manual*, (2011).

<sup>79</sup> Stuart Wilks-Heeg, 'Time to tackle the growth of the 'payroll vote' *Democratic Audit UK* (London, 12 Oct 2012) <<http://eprints.lse.ac.uk/81251/>> (ET: 09.02.2021); Stuart Wilks-Heeg, Andrew Blick and Stephen Crone, 'Britain's bloated payroll vote hampers Parliament in keeping a check on the executive' *Democratic Audit UK* (London 16 Nov 2013) <<http://eprints.lse.ac.uk/81370/>> (ET: 09.02.2021)

<sup>80</sup> George W. Jones, 'The prime minister's power' (1964) *Parliamentary Affairs* 18(2), s.171.

<sup>81</sup> Stephen Buckley, *Prime minister and cabinet* (Edinburgh University Press, 2006), s.84 vd.

### Başbakan (*Prime Minister*)

Kraliçe, Başbakanı atadığı için teorikte herkes başbakan olabilmektedir. Uygulamada ise bir milletvekili (en az 18 yaşında ve Birleşik Krallık veya İngiliz Milletler Topluluğu vatandaşı) olmaları gerekmekte veya bir parti lideri olmaları ya da Avam Kamarası'nda çoğunluğa sahip olan partinin lideri olmak durumundadır.<sup>82</sup> Bazen Başbakanlar seçim yoluyla değil, çoğunluk partisinin lideri oldukları için Başbakan olmaktadır (örneğin Gordon Brown, Theresa May). Bazen parti liderleri, genel bir çoğunluğa sahip olmadan (azınlık hükümeti) Başbakan da olabilmektedir (örneğin 1992'de John Major ve 2017'de Theresa May). Hükümetin kalbinde yer alan Başbakan'ın Birleşik Krallık'ta birtakım rolleri bulunmaktadır. Bu roller şu şekilde sıralanabilir:

- Hükümeti oluşturabilmek için bakanlarını kabineye atamak
- Tüm politika alanlarını içeren (genellikle ekonomi ve dış politikanın ana alanlarına odaklanan) hükümet politikasını yönlendirmek ve etkilemek
- Bakanlar Kurulu'nu yönetmek (ne zaman ve ne kadar süre toplanacağına karar vermek) ve tartışma için bir gündem oluşturmak
- Hükümeti (devlet dairelerini ve bunların nasıl kurulduğunu) organize etmek
- Parlamentoyu kontrol etmek (Avam Kamarası'nda çoğunluğa sahip olmak)
- Liderlik sağlamak (büyük olaylara yanıt olarak)<sup>83</sup>

Başbakanın rolü zaman içinde büyümüş ve gelişmiştir çünkü resmî olarak rolünü ve önemini belirleyen kodlanmış bir anayasa bulunmamaktadır. Teorik olarak Başbakan, kabine politikası tartışmalarında eşit söz hakkına sahiptir ancak hükümetin birincil temsilcisi olduğu için '*primus inter pares*'tir. Uygulamada modern Başbakanların bundan daha önemli olduğu, belki de güç ve nüfuz açısından ABD Başkanlarına benzediği iddia edilebilir.<sup>84</sup>

## 2.3. Westminster Modelinde Bakan Yardımcılığı Müessesesi

### 2.3.1. Westminster Modelindeki Bakan Yardımcılığının Kısa Bir Tarihiçesi

İngiliz tarihinde belki de eski tecrübeye dönük uygulama 1705 yılında yaşanan hadise olsa gerektir.<sup>85</sup> Devlet makamı ile hükümet makamlarının

<sup>82</sup> Stephen Buckley, (2006), s.9 vd.

<sup>83</sup> Stephen Buckley, (2006), s.93 vd.

<sup>84</sup> George W. Jones, (1964).

<sup>85</sup> "In the early eighteenth century, for example, according to Erskine May's *Parliamentary Practice*\*, it was held that an under-secretary of state was not subject to the provisions of the Succession to the Crown Act of 1707 (which obliged a member appointed to a "Ministerial Office" in existence in 1705 to vacate his seat), because it was contended that he could not be said to hold a "Ministerial Office," since he was appointed, not by the King, but by the political head of the department" [Örneğin, 18. yüzyılın başlarında, Erskine May'ın

ortaklaşarak ayrıştığı, Mutlakiyetçi Kral'ın devleti sembolize ettiği bir noktada hükümetin de yürütme erkini elde etmişliğidir. Tartışmanın esas noktasını teşkil eden meselede ise 19.yy. içinde seçimin kesinlikle bakan tarafından yapıldığıdır. Viscount Grey of Fallodon "Beni Bakan Yardımcısı olarak seçti".<sup>86</sup> ibaresi ile Dışişleri Bakanı Lord Rosebery'yi işaret etmekte ve Başbakan'ın onayının ise zımnen formaliteden başka bir şey olmayacağını işaret etmektedir. Bu noktada Viscount Grey of Fallodon şahsi deneyimlerine kulak vermenin yararlı olabileceği düşünülebilir. Kendisinin dışişlerinde en ufak bir deneyiminin olmadığı böylesine bir makam (*Parliamentary Under-Secretaryship* – Parlamenter Bakanlık / Bakan Yardımcılığı) için deneyime gerek duyulmadığıdır. İşin özünde şahsın konu ile ilgili uzmanlığından öte "halkla ilişkiler konusunda eğitilmiş olmalıdır" sözü gelmektedir. Sonuç olarak atanacak olan kişinin kapasitesi ile özdeş bir değerlendirme yapmanın daha doğru olacağıdır.<sup>87</sup>

Birleşik Krallık kamu idaresinde [daimi] müsteşarın (*Permanent Under-Secretary of State-PUS*) görevi ilk etapta herhangi bir idari düzenlemenin (yönetmelik) oluşturulması değildi. Birleşik Krallık kamusal yaşamındaki diğer pek çok şey gibi zaman içinde gelişmiş ve evrim geçirmiştir. Mart 1782'de Charles James Fox<sup>88</sup> Dışişleri Bakanlığına atanıp bakanlığın sorumluluğunu üstlendiğinde oldukça dar bir kadro ile işe başlamıştır. Müsteşarlar gönderilecek evrakları hazırlar, dış yazışmaları denetler ve Fox'un

Parlamenter Uygulamasına göre, bir Bakan Yardımcısı (İngiltere'deki hali - under-secretary of state) 1707 Taç Yasası'nın veraseti hükümlerine tabi olmadığı (1705'te varlığını sürdürmesi için "Bakanlar Bürosu"na atanan bir üyeyi koltuğunu boşaltmak zorunda bıraktı) çünkü bakanlığın siyasi başkanı tarafından atandığından ve de Kral tarafından atanmadığından "Bakanlar Bürosu" tuttuğu söylenemezdi.], R. S. Milne, 'The Junior Minister' (Aug., 1950) *The Journal of Politics*, 12(3), s.437 vd.

\* 'Erskine May', sık sık "Parlamento prosedürünün İncil'i" olarak anılır, hem ikonik hem de pratik bir yayındır. Parlamento prosedürü ve parlamentoyu etkileyen anayasal konvansiyonlar hakkındaki en yetkili ve etkili çalışmadır. Erskine May, bir dizi kuraldan ziyade, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası'ndaki prosedürün nasıl geliştiğinin ve uygulanan sözleşmelerin bir açıklamasıdır.

<sup>86</sup> "Lord Rosbery went to the Foreign Office, [and] he selected me as his Parliamentary Under-secretary". [Lord Rosebery Dışişleri Bakanlığına gitti [ve] beni Parlamento Bakanı olarak seçti], Viscount Grey of Fallodon, *Twenty-five years, 1892-1916* (vol. 1, Frederick A. Stokes Company, 1925), s.43.

<sup>87</sup> Viscount Grey of Fallodon, (1925), s.43 vd.

<sup>88</sup> Mart 1782'de Charles James Fox Dışişleri Bakanlığına atanıp bakanlığın sorumluluğunu üstlendiğinde, kendisine iki Müsteşar (*Under-Secretaries*), bir Baş Katip (*Chief Clerk*), yedi Genç/Küçük/Ast ve Kıdemli Katip (*Junior & Senior Clerks*), iki oda bekçisi (*chamber keepers*) ve yardımcıları ve kişisel hizmetçilerden (*necessary woman*) oluşan bir kadrosu bulunmaktaydı. Foreign & Commonwealth Office, *The permanent under-secretary of state: A brief history of the office and its holders* [History notes] (FCO Historians Records and Historical Department (RHD), [No:15] 2002), s.1.

Ofisi'nin diğer çalışmalarını kâtipler arasında paylaştırdılar. Başlangıçta her ikisi de siyasi olarak atanmışlardı ancak 1795'ten itibaren sadece bir müsteşar için bakan değişikliği ile değiştirilmesi alışılmış hâle gelmiştir. Sonuç olarak [Daimi] Müsteşarlık ofisi ortaya çıkmıştır.<sup>89</sup> Ancak yıllarca bu makamın sahiplerinin kendilerini yalnızca kıdemli / üst düzey bir Müsteşar olarak görmeleri de olağan bir durumdu. Nisan 1827'de Müsteşar olarak atanmadan önce *John Backhouse*, George Canning ile siyasi olarak ilişkilendirilmiş ve Dışişleri Bakanı olarak görev yaptığı dönemden önce ve bakanlık süresi boyunca Canning'e özel sekreteri olarak görev yapmıştır (1822-27) ancak *Canningites*'in<sup>90</sup> 1828'de Wellington Dükü Hükümeti'nden çekilmesinden sonra görevde kalmaya devam etmiştir. Yetenekli ve çalışkandı, konumunu *kalcı* olarak görmeye başladı ve haleflerinin ofis işlerinin yönetimi için neredeyse münhasır sorumluluğa sahip olmasını sağladı.<sup>91</sup>

Müsteşar John Backhouse ile İçişleri Bakanlığı ve Savaş ve Sömürge Bakanlığındaki meslektaşlarının konumu, 15 Nisan 1831 tarihli bir Hazine zaptında (*Treasury minute*) resmî olarak tanınmıştır. Bu esasen üç Kabine Bakanı'nın (Secretaries of State) maaşlarının düşürülmesine yönelik önerilerle ilgili olmasına rağmen siyasi atamalar ile farklı yönetim değişiklikleri sırasında görevde kalan ve dolayısıyla bir resmî meslek hâline gelen [Daimi] Müsteşarlar arasında açık bir ayırım çizmiştir.<sup>92</sup> Mart 1842'de Backhouse emekli olduğunda dönemin Baş Kâtibi George Lenox-Conyngham, halefi Henry Unwin Addington'u [Daimi] Müsteşar (*Permanent Under-Secretary of State*) olarak nitelendirmiştir. Bu arada iki Müsteşar arasında bir maaş farkı oluşturuldu ve ikinci veya alt/küçük Müsteşar (*second or junior*), Kabine Bakanı ile her zamankinden daha yakından özdeşleştiği için ofisten ayrılması bekleniyordu. Daha sonra on dokuzuncu yüzyılda birbiri ardına Dışişleri Bakanları Lordlar Kamarası'ndan (*peers*) atandığı zaman hükümetler Avam Kamarası'nda bir Müsteşara (*Under-Secretary*) sahip olmayı gerekli gördüler ve 1831 Hazine zaptıyla hâlihazırda uygulanan Bakan Yardımcısı (*Parliamentary Under-Secretary*) unvanı ile popüler kullanıma geçmiş oldular.<sup>93</sup> Yukarıdaki anlatı baz alındığı zaman meselenin tamamen bir ihtiyaç meselesi olduğu, hatta

<sup>89</sup> Foreign & Commonwealth Office (2002), s.1 vd.

<sup>90</sup> 19. yüzyılın ilk on yılında George Canning'in önderliğinde 1820'lere kadar İngiliz Tories'in bir hizipiydi. Canningites, Tory partisi içinde farklıydı çünkü Katolik özgürleşmeyi ve serbest ticareti destekliyorlardı.

<sup>91</sup> Charles R. Middleton, 'John Backhouse and the Origins of the Permanent Undersecretaryship for Foreign Affairs: 1828-1842' (1974) *The Journal of British Studies*, 13(2), 24 vd; Charles R. Middleton, 'The Formation of Canning's Ministry and the Evolution of the British Cabinet, February to August 1827' (1975) *Canadian Journal of History* 10(1), s.17 vd.

<sup>92</sup> E. Jones-Parry, 'Under-secretaries of State for Foreign Affairs, 1782-1855' (1934) *The English Historical Review* 49(194), s.317 vd.

<sup>93</sup> Charles R. Middleton, (1974), s.44 vd.

ihtiyaca binaen müsteşarlık makamının daha evvel oluşturulduğu ve yine siyasi gerekçeler ile (ki bu Birleşik Krallık'ın güçler ayrılığı konusunun tam da kalbinde yer almaktadır) Avam Kamarası'ndan da (siyasi kanat) bir yardımcının olması gerektiği hasıl olmuştur.

### 2.3.2. Westminster Modelindeki Bakan Yardımcılığı Müessesesinin Konumu

Müsteşarlık unvanı (*Under-Secretary*), Birleşik Krallık siyasi sisteminde iki farklı bağlamda kullanılmaktadır. Bir Parlamento Müsteşarı veya bir başka deyişle Bakan Yardımcısı (*Parliamentary Under-Secretary of State*), hükümetin küçük (*junior minister*) üyesidir ve her zaman bir Kabine Bakanına (*Cabinet Minister*) veya başka bir hükümet bakanına (*Minister of State*) yardımcı olmak üzere atanan iktidar partisinden bir milletvekilidir. Devlet Bakanı ile Parlamento Özel Sekreteri (*Parliamentary Private Secretary*) arasında yer alır. Bu makam genellikle daha yüksek bir siyasi makam için basamak olarak görülmektedir. Buna karşılık [Daimi] Müsteşarlık, hükümet dairelerinin bir bölümünü yönetmek ve politikanın uygulanmasını denetlemek için istihdam edilen kıdemli bir devlet memurluğunun makamsal (*Permanent Secretary*) tam karşılığıdır.<sup>94</sup>

En küçük bakanlar, küçük bir bölümde bir tane ve büyük bir bölümde üç ya da dört tane olan bakan yardımcılardır. 'Junior' kelimesi Whitehall'da kullanılan kısaltmadır ancak bu onların bölümlerinde önemli makamlar olmadığı anlamına gelmemektedir. Yasa tasarılarını parlamentodan geçirmek de dâhil olmak üzere pek çok önemli işler yapmaktadırlar. Ayrıca çok çeşitli temsilî ve diğer görevleri yerine getirirler. Bu anlamda Londra dışındaki etkinliklere sabah katılmak için başlayan günleri genellikle daha sonra parlamento kapanış tartışmalarında (*adjournment debate*) konuşmak için akşam geç saatlere kadar parlamentoda kaldıkları anlamına gelmektedir.<sup>95</sup> Münferit vakalar ve sınırlı konular hakkında önemli kararlar alırlar. Ancak nadiren politik olarak önemli kararlar alırlar. Bu aşamalar daha çok kıdemli olan Kabine Bakanı'nın işidir.

Hem Devlet Bakanları hem de Bakan Yardımcıları genellikle Genç (*Junior*) Bakanlar olarak bilinir. Birleşik Krallık sistemi içinde bu Kabine Bakanına göre pozisyonlarını tanımlamaktadır.<sup>96</sup> Kolektif sorumluluk ilkesi nedeniyle tüm bakanlardan (bakan yardımcılığı da dâhil) kıdemsiz olmasına rağmen hükümeti Avam Kamarası'nda desteklemeleri veya istifaları beklenmektedir.

<sup>94</sup> *The cabinet manual*, (2011); *Ministral Code* (UK Government, Cabinet Office 2019). <<https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>> (ET: 07.02.2021)

<sup>95</sup> Duncan Watts, (2007), s5.

<sup>96</sup> Gender Statistics Database, *Women and men in decision making: Methodology (Gender Statistics Database)* (EIGE 2021), s.70 vd. <<https://eige.europa.eu/about/documents-registry/women-and-men-decision-making-methodology>> (ET: 08.02.2021)

Bu, kadro oyu-blok oy (*payroll vote*) olarak bilinir ve parti denetçilerinin (*Whips*) güvенеbileceği minimum oy sayısını temsil eder.<sup>97</sup> Bir Bakanın sorumluluklarında veya unvanında yapılacak herhangi bir değişiklik Başbakanın rızasını gerektirir. Bakanlar, Başbakanın güvenine sahip oldukları ya da istifa edene kadar atandıkları pozisyonu tutarlar. Kabine Bakanları ve Devlet Bakanları normalde politikaları ve harcamaları için milletvekillerine karşı sorumlu olabilecekleri Avam Kamarasından seçilirler.<sup>98</sup>

Yasalar dâhilinde Bakan Yardımcıları (*junior ministers*) genellikle bir devlet dairesinde bakanlardır ve işlevleri, bakanlıktan sorumlu üst düzey (*senior*) bakana destek olmak ve yardım etmektir. Carltona ilkesine ilişkin 3.40<sup>99</sup>-3.44<sup>100</sup> paragrafları uyarınca bir bölümdeki Bakan Yardımcıları, bölümden sorumlu bakanın yasal işlevlerini yerine getirebilirler.<sup>101</sup> Hükümet dairelerinde genellikle bakanlığın adına görevlerini yerine getirdikleri belirli sorumluluk alanlarına tahsis edilmiş bir veya daha fazla Bakan Yardımcısı bulunmaktadır. Bakan Yardımcılarının rolleri, atandıklarında Başbakan tarafından belirlenebilir ya da işlevleri, bizzat Devlet Bakanı tarafından kendi bölümündeki Bakan Yardımcılarına tahsis edilebilir.<sup>102</sup> Ayrıca Kabine Bakanı'nın Bakan Yardımcılarına görev atama önerisi ve görevlerini açıklayan bir nezaket unvanı, Bakanın Başbakan ile yazılı olarak mutabık kalmasını gerektirmektedir.<sup>103</sup> Bir bakanın kabineye katılmaması durumunda Bakanın rızasıyla katılmak üzere bir Bakan Yardımcısı aday gösterebilir. Bu, normalde aynı daireden başka bir bakan olacaktır. Ancak kabine toplantılarına katılım devredilemez / delege edilemez. Başbakan tarafından belirlenen belirli Kabine Komitesi toplantılarına heyete (delegasyona) da izin verilmeyebilir.<sup>104</sup> Mevzuatın kabul edilmesi konusunda ise Avam Kamarası'nda komite tasarının her bir maddesini detaylı olarak ele alır ve değişiklik yapabilir. Avam Kamarası'ndaki komite aşaması

<sup>97</sup> 'Ministers' UK Parliament <<https://www.gov.uk/government/ministers#ministers-by-department>> (ET: 02.02.2021)

<sup>98</sup> 'Ministers of the Crown' (*Politics*, n.d.) <<https://www.politics.co.uk/reference/ministers-of-the-crown>> (ET: 15.12.2020)

<sup>99</sup> Bölüm 3, İlke 40: "Genel olarak, bakanlık departmanındaki bakan yardımcılığı ve bakanlık için çalışan memurlar, Carltona ilkesi olarak bilinenler uyarınca, bölümlerden sorumlu bakanın yetkilerini kullanabilir". *The Cabinet Manual*, (Cabinet Office 2011), s.25.

<sup>100</sup> İlke 3.41: "İlke, Carltona Ltd v Commissioners of Works (Çalışma Komiserleri) davasından kaynaklanmaktadır. Temyiz Mahkemesi, bakanların işlevlerinin normal olarak Bakan'ın yetkisi altında departmanın sorumlu yetkilileri tarafından uygulandığını ve eğer böyle değilse kamu işinin devam edemeyeceğini kabul etmiştir. Mahkeme, bu gibi durumlarda, yetkililerin kararlarının anayasal olarak, bakanın görevi devrettiği birinin kararları yerine bakanın kararları olarak kabul edileceğini düşünmüştür". *The Cabinet Manual*, (2011), s.25.

<sup>101</sup> Bölüm 3, İlke 13, *The Cabinet Manual*, (2011), s.22.

<sup>102</sup> Bölüm 3, İlke 51, *The Cabinet Manual*, (2011), s.26 vd.

<sup>103</sup> Bölüm 3, İlke 56, *The Cabinet Manual*, (2011), s.27.

<sup>104</sup> Bölüm 4, İlke 37, *The Cabinet Manual*, (2011), s.35.

genellikle bir bakan yardımcısı tarafından yürütülür ve bakanın zamanından talep edilen zaman çok önemli olabilir çünkü genel olarak bir kamu yasası komitesi genellikle haftada dört kez toplanmaktadır. Avam Kamarası'ndaki kamu yasası komisyonuna gönderilen yasalar, daha sonra dikkate alınarak (rapor aşaması olarak da bilinen) değiştirilebilecekleri Avam Kamarası'nın genel görüşmelerine geri dönmektedir.<sup>105</sup>

Öncelikle Birleşik Krallık Westminster sistemi içinde yer alan hükümet üyeleri (bakan yardımcıları ve üst düzey bakanlar ve giderek daha fazla parlamentodaki özel sekreterler) kolektif sorumluluk sözleşmesine tabidir.<sup>106</sup> İngiliz sistemi içinde Bakan yardımcısı (*junior minister*) olarak adlandırılan grup daha çok bakan yetiştirme veya parti içi muhalif oluşumları minimize etmeye yarayan bir mekanizma olarak tasarlanmıştır. Theakston'a göre (1987) kabine bakanlarının altında ve onun desteği ile çalışan geleneksel olarak tanımlanabilecek üç genişleyen yardımcı bakanlık faaliyet alanı bulunmaktadır. Bunlar; bölüm çalışmaları, parlamento görevleri ve büyükelçi veya temsilci işlevleridir.<sup>107</sup> Özellikle bakan yardımcılarının kullanımı bir koalisyon içindeki güç dinamiklerine veya daha geniş siyasi ortamdaki kurumsal yapılara bağlıdır.<sup>108</sup>

### 3. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Parlenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş, yürütme organındaki çift başlılığı ortadan kaldırmayı ve hükümette istikrarı, hızlı ve etkili bir yürütme performansını sağlamayı amaçlamaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme organının kolektif bir organ tarafından kullanılmasına son vermekte ve yürütme gücünün doğrudan halk tarafından seçilen bir kişinin üst üste beş yıl boyunca hizmet etmesine izin vermesidir. Yeni sistemde beş yıl boyunca cumhurbaşkanı; güvenlikten dış politikaya, eğitime ve sağlığa kadar toplumu ilgilendiren tüm kamu politikalarını doğrudan veya dolaylı olarak belirleyecek, uygulayacak ve uygulamalarını takip edecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabulü; ikili yürütme yapısından vazgeçmeyi, başbakanlık kurumunu ilga etmeyi, bakanlıkların ve Bakanlar Kurulu'nun yapılarını, görev ve işlevlerini yeniden tanımlamayı, bir başka deyişle hükümet sistemini yeniden yapılandırma ihtiyacını doğurmuştur. Bunun nedeni, yürütme organının cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde güçlü ve sağlıklı bir şekilde örgütlenmesinin, hızlı ve etkili bir şekilde yürütülmesinin temellerinden birini oluşturmasıdır.<sup>109</sup>

<sup>105</sup> Bölüm 5, İlke 21, *The Cabinet Manual*, (2011), s.42.

<sup>106</sup> Birgit Bujard, *British Prime Minister in the Core Executive: Political leadership in British European policy*, (Springer International Publishing 2019), s.81.

<sup>107</sup> Kevin Theakston, *Junior ministers in British government* (Oxford: Blackwell 1987).

<sup>108</sup> Christine S. Lipsmeyer and Heather Nicole Pierce, 'The eyes that bind: Junior ministers as oversight mechanisms in coalition governments' (2011) *The Journal of Politics*, 73(4), s.1152.

<sup>109</sup> M. Zahid Sobacı, Nebi Miş ve Özer Köseoğlu, (2018).

AK Parti'nin 2007 sonrası hükümet sistemi tartışmalarında hazırladığı anayasa değişikliği taslak metinlerinde öngörülen başkanlık sistemi (Türk tipi başkanlık sistemi), anayasal sistem üzerine inşa edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde mevcut parlamenter sistemin iki başlı yürütme yapısı bire indirilmiştir. Böylece yürütmenin her iki tarafındaki idari krizler, yasama ve yürütme arasında ortaya çıkabilecek çeşitli sorunlar önlenmiştir.<sup>110</sup> Devletin hem yasama hem de yürütme gücünün meşruiyetini millettten alması, demokrasinin pekiştirilmesi ve demokratik çıtanın yükseltilmesi açısından olumlu bir düzenleme olarak durmaktadır. Bu bağlamda yeni sistemin Türkiye'ye özgü içerik temelinde tasarlandığını söylemek yanlış olmayacaktır.<sup>111</sup> Uygulamada geçmişten gelen sistemin yarattığı sorunlara bir çözüm olması beklenen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yasa koyucuların yürütmenin oluşumunda herhangi bir rolünün olmadığı ve böylece yasama kalitesi iyileştirildiği için tamamen yasama faaliyetlerini yürütecektir. Yasama ve yürütme ilişkilerini sağlıklı bir şekilde kuran ve böylece idari bağlamda etkili sonuçlar veren, denge ve kontrol mekanizmalarının oluşturulduğu cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işleyişi şöyle sıralanabilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme yetkilerinin seçimleri aynı gün yapılmaktadır. Dolayısıyla başkanlık sisteminin aksine organlardan biri, kriz durumunda seçimleri yenilemeye karar vererek sistemin tıkanmasını önlemektedir.<sup>112</sup> Cumhurbaşkanı, parlamentonun onayı olmadan başkan yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları atayabilmektedir. Başkanın partisiyle organik bağı devam edebilmektedir. Bütçe Kanunu Başkanlık tarafından önerilmektedir. Daha önce layüsel olan cumhurbaşkanının yeni düzenleme ile hem cezai hem de siyasi sorumluluğu getirilmiştir. Yürütmeden bağımsız yasama faaliyetleri sayesinde yasama faaliyetlerinin kalitesinin önü açılacaktır. Yeni sistemle yürütme organının seçimi için gerekli olan %50+1 oy, siyasi parçalanmanın önüne geçeceği gibi siyasetin daha merkez odaklı olmasını zorunlu hâle getireceği için ülkedeki ayrışmış partiler, ittifaklar aracılığı ile birleşmek durumunda kalacaktır.<sup>113</sup>

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk kez 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen bir referandum ile siyasal sistem değişikliğine gidilmiştir. Referandum sonucu

<sup>110</sup> Tekin Avaner, ve Mustafa Volkan, 'Hikmet-i hükümet ve yeni reform: Türk tipi başkanlık sistemi ve ABD başkanlık sisteminin etkisi üzerine' (2019) *Yasama Dergisi*, 39, s.123.

<sup>111</sup> Kemal Gözler, 'Cumhurbaşkanlığı sistemi mi, başkanlık sistemi mi, yoksa neverland sistemi mi? 16 Nisan'da neyi oylayacağız?' (2017) <<https://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>> (ET: 25.03.2019).

<sup>112</sup> Eda Bektaş, 'Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkisi ve bu sistemin Türkiye demokrasisine etkileri' (2019) *Yasama Dergisi*, 39, s.208.

<sup>113</sup> Veysel Eren ve Berat Akıncı, 'Yasama yürütme ilişkileri açısından başkanlık sistemi ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin karşılaştırılması' içinde Yüksel Demirkaya (ed), *Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi: Kamu yönetiminde değişim* (Hiperyayın 2018).

parlamentar sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine (başkanlık sistemi) geçilmiştir. Bu bağlamda, ilga edilen başbakanlık ile birlikte pek çok bakanlık da ya ilga edilmiş ya da başka bakanlıklar ile birleştirilmiştir. Netice itibarıyla 24 olan eski bakanlık sayısı, yeni sistem ile yeniden yapılandırılmış ve 16'ya indirilmiştir.<sup>114</sup> Bakan yardımcılığı müessesesi ise yeni sistemde sadece yerini korumakla kalmamış, müsteşarlık makamının ilgası sonucu üzerinde pek çok spekülasyona sahip olunan yetki devri sorunu bertaraf edilmiştir. Eski sistemden yeni sisteme geçişi sağlayan 703 No.lu KHK ile bakanlıklara dair teşkilat kanunları değiştirilmiş ve 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların teşkilat yapısı düzenlenmiştir. Devamında “4 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile de bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır.<sup>115</sup>

Sayıları 16'ya indirilen bakanlıklar yeniden yapılandırılmıştır ve 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre şekillendirilmiştir. Bakanlıkların teşkilat yapıları ise müsteşarlık makamının ilgası ile merkez, taşra ve yurtdışı yanı sıra bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan oluşmak suretiyle değişmiştir. Ayrıca teşkilatların ortak çalışabilmeleri adına kurul, konsey ve komisyonlar<sup>116</sup> da oluşturulmuştur.

Yenilenen şekli ile Türkiye Cumhuriyeti merkezî yönetimi başkanlık tipi örgütlenmeye yönelmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı çevresinde yeni şekillerini alan ofisler, kurullar ve kabine şeklinde düzenlenmiştir. Buradan kolaylıkla yapılabilecek çıkarım, ofisler tarafından yapılacak bilgi üretiminin kurullar aracılığı ile siyasete evrileceği ve bakanlıklar aracılığı ile de icra edileceğidir. Bu bağlamda bakan yardımcılığı müessesesinin artık kilit bir

<sup>114</sup> Mustafa Turan, ‘Türkiye’nin yeni yönetim düzeni: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi’ (2018) *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), s.42 vd.

<sup>115</sup> 703 Sayılı Anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla bazı kanun ve kanun hükmünde kararname değişiklikleri hakkında kanun hükmünde kararname (Yürürlük Tarihi: 09.07.2018), md. 215: “Bu maddenin yayımlandığı tarihte bu Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin hükümler sonucunda kapanan bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun eki cetvellerin ilgili sıralarından çıkarılmıştır”.

<sup>116</sup> 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Onsekizinci Bölüm: İdari Kurul, Konsey ve Komisyonlar, Md. 521: ‘Amaç ve Kapsam’: “Malvarlığının Dondurulmasını Değerlendirme Komisyonu, Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, Ekonomik İşler Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu, 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanununun 7 nci maddesinde belirtilen Kurul, İthalatta Haksız Rekabeti Değerlendirme Kurulu, Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu, Asgari Ücret Tespit Komisyonu, 4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununun 16 ncı maddesinde belirtilen Komisyon, Toptancı Hal Konseyi ile Göç Kurulu” (15 Temmuz 2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır).

konumda olduğu görülmektedir. Bakanlık teşkilatlarının en üst idari makamı işgal etmesi hasebiyle müessese için sözün konumuna uygun (*mutabık-ı makam*) veya uygun yer ve konum (*mevki-i münasib*) olarak adlandırılabilir.

### 3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Başkanlık yönetim sistemine geçiş çağrıları modern Türk siyasetinde yeni bir olgu değildir. Sistem tartışmalarının kökleri 2007 cumhurbaşkanlığı seçimleri etrafındaki siyasi krize kadar uzanmaktadır.<sup>117</sup> 2007 yılında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in görev süresinin sonunda gerçekleşen TBMM’deki seçimin ilk turundan sonra Anayasa Mahkemesi, ana muhalefetteki Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP) milletvekillerinin gerekli çoğunluğun bulunmadığına dair itirazına dayanarak süreci iptal etmiştir.<sup>118</sup> Tıkanan sistem AK Parti’nin cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliklerini önerebilmesinin önünü açmıştır. Değişiklikler 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan referandumla onaylanmıştır. Genel seçimlerin ardından Abdullah Gül, yeni kurulan parlamento tarafından 11. Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Böylece, ilk defa halkın doğrudan cumhurbaşkanı seçimi ise 2014 yılında gerçekleşmiştir.<sup>119</sup>

2007 yılında cumhurbaşkanlığı seçimlerinin şekli değişmiş olsa da sorunlar hâlâ devam etmiş, hatta yürütme organının oluşumu ile ilgili bir dizi sorunlara (çifte meşruiyet) yol açmıştır. Mevcut sistem, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sisteminin unsurlarının bir birleşimine dönüşmüştür. Bazıları bu sistemi “*başkanlı parlamenter sistem*” olarak adlandırmıştır.<sup>120</sup> AK Parti, Türkiye’nin mevcut koşullarına göre sistemin yeniden tasarlanması gerektiğini düşünse de Anayasa değişikliği için yeterli sayıda milletvekili bulunmamaktaydı. 21 Ocak 2016’da hayati önem taşıyan Milliyetçi Hareket Partisi’nin (MHP) desteğiyle AK Parti, ülkenin yeniden idari krize girmesini önlemek için sistem değişikliği yönetmeliğini parlamentoya sunmuştur. 16 Nisan 2017 tarihli referandumda kabul edilen *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* hakkında yaklaşık yarım asır süren tartışmayı parlamentodan geçirmiş ve sona erdirmiştir.<sup>121</sup>

<sup>117</sup> Ersin Kalaycıoğlu, ‘Turkish popular presidential elections: Deepening legitimacy issues and looming regime change’ (2015) *South European Society and Politics*, 20(2), s.157.

<sup>118</sup> ‘Anayasa Mahkemesi 367 şart dedi’ *Hürriyet* (İstanbul, (2 Mayıs 2007) <<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/anayasa-mahkemesi-367-sart-dedi-6436574>> (ET: 13.02.2021)

<sup>119</sup> Mustafa Turan, (2018), s.53.

<sup>120</sup> Levent Gönenç, ‘Hükümet sistemi tartışmalarında ‘başkanlı parlamenter sistem’ seçeneği’ (2007) *Güncel Hukuk*, 44, s.39 vd.

<sup>121</sup> Erhan Örselli, Veysel Babahanoğlu and Zekeriya Bilici, ‘Kamu politikalarında yeni aktörler: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisleri’ (2018) *Turkish Studies*, 13(30), s.307.

### 3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme İlişkileri

Değiştirilmiş şekli ile 1982 Anayasası'nın "Genel Esaslar" kısmında yer alan devredilemez "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir" (Madde 7) ibaresi ile "Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak" (Madde 8) "yürütme yetkisi ve görevi"ni yerine getirdiği belirtilmektedir. Bu bağlamda Westminster sistemine nazaran daha ilk bakışta yazılı bir anayasa ile karşı karşıya kalındığı ve kesin hüküm altına alınmış olduğu belirtilebilir.

Kuvvetler ayrılığı prensibi uyarınca siyasal sistemler üç farklı hâl içinde uygulanabilmektedir. Yasama (meclisi), yürütme (hükümeti) ve yargı (mahkemeleri) temsil etmektedir. Her kuvvet kendi içinde farklı idari ve yasal düzenlemelere tabi olmaktadır. Bu bağlamda farklı siyasal sistemlerden bahisle parlamenter sistem ile başkanlık sistemlerinin yürütme yapılarının da birbirlerinden farklı olduğu görülmektedir.<sup>122</sup> 16 Nisan 2017 tarihi itibarıyla yaşanan Anayasa değişikliği referandumu uyarınca 1961 Anayasası ile yürürlükte olan parlamenter hükümet sistemi, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine evrilmiştir. Yaşanan bu değişimin bu noktadan hareketle yürütmenin yapısı ve işleyişinde de değişiklikleri getirmesi kaçınılmaz doğal bir sonuçtur. Bu bağlamda yürütme erkinin içyapısı değişmiş ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uygun farklı işlevleri de kapsayacak biçimde reforme edilmiştir.

Parlamenter sistemin yapısı gereği yürütme ile yasama erkleri iç içe konumlanmış durumdadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce yürütme erki iki görevi birlikte yürütmekteydi. Birincisi ve aslı olanı, yasamanın onayından geçen yasaları uygulamak ve ikincisi ise kanun teklifi hazırlama (kanun tasarısı hazırlığı), gerektiğinde KHK çıkarılması veya tüzük çıkartmak gibi farklı görevleri icra etme yetkisidir.<sup>123</sup> Öte yandan 2018 yılı itibarıyla yürürlüğe giren cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte yasama ile yürütmenin arası katı kuvvetler ağırlığı prensibi uyarınca idari anlamda açılmıştır. Değişen anayasa ile birlikte yasa yapma şekli değişmiştir ve yetki tam anlamıyla meclise devredilmiştir (Madde 7) ancak "Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifi" hariştir (Madde 161). Yasaların uygulanması ve yürütülmesi ise Cumhurbaşkanı'na tevdi edilmiştir (Madde 8). Anayasa'da açıkça belirtildiği şekliyle: "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir. Kanun tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları içtüzükle düzenlenir" (Madde 88). Ayrıca tüzük çıkarma yetkisi (Madde 115) ilga edilmiştir. Son olarak bu konuların içinde değerlendirilmesi elzem olan KHK

<sup>122</sup> Erdoğan Teziç, *Anayasa hukuku* (24. bs., Beta Basım Yayın 2020); Ergun Özbudun, *Türk anayasa hukuku* (14. bs., Yetkin Yayınları 2013).

<sup>123</sup> Şükrü Karatepe, *Anayasa hukuku* (Savaş Yayınları 2013), s.142.

çıkarma yetkisi de yapılan düzenlemelerle ilga edilmiş (Madde 91), yetkiler Cumhurbaşkanlığına devredilmiştir.<sup>124</sup> Bu anlamıyla yürütme erki yasamanın içinden çıkarılmış, faaliyetleri kaldırılmış, katı kuvvetler ayrılığı prensibine uygun hâle getirilmiştir.

#### 3.2.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)

Türk siyasal hayatında yer alan hükümet sistemleri genel itibarıyla parlamenter sistem özellikleri taşımaktadır. 1876 yılından itibaren deneyimleme imkânı bulunan parlamenter sistem (anayasal monarşi), sadece ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü koşullar nedeniyle ve yeni bir devletin kurulmasına öncülük eden 1921 Anayasası içinde meclis hükümeti (konvansiyonel) sistemin benimsenmesine yol açmıştır. 1961 Anayasası'nın getirmiş olduğu saf parlamenter sistem iki kamaralı olarak tasarlanmış ancak 1980 darbesi ile Cumhuriyet Senatosu ilga edilmiştir.<sup>125</sup> Önce 2007 referandumu ardından da 2017 ile 1982 Anayasası'nın öngördüğü siyasal sistem tamamen değişim geçirmiştir.

Genel Kurulun şeklen değişim yaşadığı 550 yerine 600 milletvekili (Madde 75) ve 25 yaş yerine 18 yaş sınırı (Madde 76) demokratik katılım anlamında pozitif bir ilerleme olarak addedilebilir. Değişen hâliyle seçim döneminde "TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri" artık birlikte yapılmakta ve milletvekili seçimleri böylece dört yerine beş yılda bir aynı günde olmaktadır (Madde 77). Evvelce TBMM üyeleri bakan olabilirken yeni düzenleme ile yürütme organında "görevlendirilemezler" (Madde 82) olarak değiştirilmiş ve yasama ile yürütmenin arasında üye alışverişi başkanlık sistemi gereği durdurulmuştur. Kanunların yasalaşması için TBMM'nin kabulü (Meclis iç tüzüğü ile belirlendiği şekliyle) ve Cumhurbaşkanı'nın "kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlaması hâlinde gerçekleşir. Veto edilen yasalar ancak "üye tam sayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ed[ili]rse kanun Cumhurbaşkanınca yayımlan[maktad]ır" (Madde 89). Bakanlar Kuruluna verilen "Kanun Hükmünde Kararname" çıkarma yetkisi "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri" şeklinde değiştirilmiştir (Madde 91- Mülga kanun). TBMM kendine özgü "Başkanlık Divanı" tarafından yönetilen "Meclis üyeleri arasından seçilen [bir] Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Kâtip üyeler ve İdare Amirlerinden" oluşmaktadır ve yöntemlerin tamamı (seçim nisabı, oylama sayısı ve usulleri vb.) Meclis İçtüzüğünde belirlenir (Madde 94). Bakanlar Kuruluna ait sıraların kalkması ile yeni şeklini alan Meclis Genel Kurulu, Başkanlık Divanı'nın sol tarafından sağ tarafına doğru olacak şekilde (saat yönünde) siyasi partiler sandalye sayılarındaki çokluğa göre sıralanmaktadır. Yürütme

<sup>124</sup> 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16 ncı maddesinin B fıkrası ile, "kanun hükmünde kararname" ibareleri "Cumhurbaşkanlığı kararname" şeklinde değiştirilmiştir.

<sup>125</sup> Hüseyin Gül, (2018), s.25

organının üyeleri Anayasa'nın 106. maddesi uyarınca soruşturulabilmektedir. Soru sorma yöntemi ise “yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir” (Madde 98). Son olarak yeni sistem ile birlikte gensoru (Madde 99- Mülga kanun) ve Meclis soruşturması (Madde 100-Mülga kanun) ilga edilmiştir.

### Siyasi Parti Grup Başkanvekilliği

TBMM içinde faaliyet gösteren siyasi partilerin grup oluşturabilmesi için en az 20 üyeye sahip olmaları gerekmektedir. Genelde siyasi partilerin başkanları aynı zamanda grup başkanıdır. Genel başkan milletvekili olmayan partinin ise bir milletvekili tarafından bu görev üstlenilmektedir (AK Parti için bu isim Naci Bostancı'dır). Grup başkanvekillerinin sayısı yine siyasi partilerin milletvekili sayıları ile ilişkilidir. İçeriği açısından Avam Kamarası gibi bir anlam yüklenemez olsa bile şekilsel olarak ön sıralarda genellikle grup başkanvekilleri ile kıdemli milletvekilleri oturmaktadır. Grup başkanvekilleri görevleri gereği “parti grubunu temsil etmeye ve parti grubu adına önerge vermeye yetkili olup yasama ve denetim faaliyetlerinin yürütülmesinde etkin rol oynamaktadır” veya “sataşmadan dolayı açıklama hakkını” kullanmaktadır.<sup>126</sup>

### 3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Organı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi 2017 Anayasa referandumunun doğal bir sonucu ve ürünüdür. Sistemin diğer başkanlık sistemlerinden açıkça farklılaştığı ilk alan, seçim konusudur. Başkanlık sistemleri için geçerli bir seçim modeli bulunmamaktadır. Başkanlık sistemleri için genel itibarıyla iki türlü bir seçim sistemi tercih edilirken farklı modeller de söz konusu olabilmektedir. Örneğin Meksika tek türlü bir seçim sistemini tercih ederken (Sadece bir kez başkan olunabilir.)<sup>127</sup> Birleşik Devletlerde ise (Sadece iki kez başkan olunabilir.) seçmenler Seçmenler Kurulu (*electoral college*) denilen bir sistem ile haklarını delege etmeyi tercih etmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de kendine özgü (*sui generis*) bir sistemi tercih etmiş ve ilk turda bitirilemeyen seçim için ikinci turu öngörürken adaylardan birinin geri çekilmesi durumunda bu kez “ikinci oylamaya [...] referandum şeklinde yapılır” ibaresi yer almaktadır (Madde 101). Parlamenter sistemin bir özelliği olan “çift başlıktan” vazgeçilmiş ve “yürütme yetkisi [sadece] Cumhurbaşkanına aittir [ve] ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkar[ı]labilir”

<sup>126</sup> *Yeni sisteme göre yasama el kitabı* (TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi 2018), s.38, 84. <[https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama\\_El%20Kitabi.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama_El%20Kitabi.pdf)> (ET: 16.02.2021)

<sup>127</sup> Marvin David Bernstein and others, ‘Mexico’ *Encyclopedia Britannica*, <<https://www.britannica.com/place/Mexico>> (ET: 16.02.2021)

olmuştur (Madde 104). Cumhurbaşkanı'nın “sorumluluk ve sorumsuzluk hâli” ise “cezai sorumluluğu” adı altında detaylı bir şekilde tüm süreçleriyle birlikte belirtilmiş, yeni düzenleme ile hem cezai hem de siyasi sorumluluğu getirilmiş ve evvelce sorumsuz ama yetkili Cumhurbaşkanlığı makamı terkedilmiştir (Madde 105). Cumhurbaşkanı kendisine yardımcı olması için “bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar” atayabilir veya görevden alabilir (Madde 106). Bir başka önemli anayasal yetki ise “olağanüstü hâl ilanı kararı[dır]” [ancak] “Aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur” (Madde 119). Anayasa’da açıkça yazan düzenlemeye dair kanun ile de “Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” (Madde 123), “yönetmelikler çıkarabilirler” ibaresidir (Madde 124).

### Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar

Cumhurbaşkanı yardımcılığı, cumhuriyet tarihinde ilk defa 2017 Anayasa referandumunu ile oluşturulan ve 24 Haziran 2018 seçimleri sonucunda hayata geçirilen bir makamdır. Cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlar Anayasa'nın 104. maddesindeki yetki ile Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bakan yardımcılığı makamı gibi seçilmiş Cumhurbaşkanı'nın görev süresiyle sınırlı olarak görev yapmaktadır.<sup>128</sup> Belki de Cumhurbaşkanı yardımcılığı için en önemli görev “Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır” ibaresi ile tevdi edilen yetkidir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların bu makamlara atanabilmeleri için “milletvekili seçilme yeterliliğine sahip” olmaları gerekmektedir. Atanan kişilerin yalnızca TBMM üyesi olması hâlinde “üyelikleri sona erer”. Sorumluluk noktasında ise parlamenter sistemden farklı olarak sadece “Cumhurbaşkanına karşı sorumludur[lar]” fakat bakan yardımcılığı haiz istisnai memuriyet kapsamında olmadıkları için sadece TBMM’de işletilecek detaylı bir izleğin ardından ancak Yüce Divan’da yargılanabilmekte, “görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlan[maktadı]r” (Madde 106).

### Ofisler, Kurullar ve Başkanlıklar

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içinde hayati öneme haiz olan ve hatta “kurmay birim” olarak nitelendirilebilecek, kamu politikalarının oluşumu ve uygulanması, düzenlenmesi ve iletişiminin sağlanması gibi konularda yardımcı olabilecek uzman kadro ve kurumlar oluşturulmuştur. “Ofisler” genel itibarıyla başkanlık sistemi tarafından yönetilen ülkelerde başkanlık örgütlerinin en kritik organlarıdır. Başkanlık sistemine sahip birçok devlette ofisler genellikle politika alanlarında kamu politikalarını formüle etmek, bilgi üretmek, buna göre

<sup>128</sup> Azer Ebru Mutlu, ‘The vice presidents in the presidential government system as regards their legal status and roles in the administrative organization’ (2019) *Inonu UL Rev.*, 10, s.119

uygun politika alternatifleri geliştirmek, politika ve karar taslakları hazırlamak ve bunları cumhurbaşkanına bildirmek için veri ve bilgi toplamaktadır. Ayrıca ofisler koordinasyon ve değerlendirme ile de görevlendirilmiştir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı'nın "arka bahçe" olarak nitelendirdiği, kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesinde önemli bir rol oynayan organlar ("en yakın kadro") arasındadır ve Cumhurbaşkanı ile "bire bir çalışanlardır".<sup>129</sup> Yeni sistem ile oluşturulan dört ofis ise finans, insan kaynakları, dijital dönüşüm ve yatırım ofisidir.

*Kurullar*, kamu politikası oluşturma kapasitesini geliştirmek için oluşturulan organların bir başka kategorisidir. Danışma yapıları olarak işlev gören birincil birimlerdir. Danışma kurulları, uzman oldukları politika alanları hakkında tavsiyelerde bulunma ve bağımsız bilgi sağlama işlevini yerine getirir. Bu tür kurullar, farklı sektörler veya farklı politika konuları için planlanmıştır. Paydaşların kamu politikası oluşturma sürecine katılımını sağlar ve ayrıca çok boyutlu sorunların çözümü için kurumlar ve sektörler arasında iş birliği ve koordinasyona izin verir. Yeni sistem ile oluşturulan kurullar ise Yerel Yönetim, Sosyal, Sağlık ve Gıda, Kültür ve Sanat, Hukuk, Güvenlik ve Dış, Ekonomi, Eğitim ve Öğretim, Bilim Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kuruludur.<sup>130</sup>

*Başkanlıklar* ise yeni sistem içinde bağlı ve birlikte çalışacak kurumlardır. Eski sistemdeki Cumhurbaşkanlığına ve Başbakanlığa bağlı kurumlardan oluşmaktadır. Pek çoğu hâlihazırda olan kurumların yanı sıra iki tanesi (İletişim, Strateji ve Bütçe Başkanlığı) yeni oluşturulmuştur. Bunlar sırasıyla Genelkurmay, Milli İstihbarat, Savunma Sanayii, Diyanet İşleri, İletişim, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Milli Güvenlik ve Devlet Denetleme Kuruludur.

### 3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakan Yardımcılığı Müessesesi

#### 3.3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcılığının Kısa Bir Tarihi

Tarihimize ilk deneme adı altında geçen ve 8 Şubat 1937 yılı ve 3117 sayılı "Devlet dairelerinin vekâletlere tefriki ve siyasî müsteşarların vazifeleri hakkında kanun" Trabzon mebusu Hasan Saka Bey tarafından toplam 2 kısım ve 11 madde olarak meclise sunulmuş ve ufak bir tanzim ile kabul edilmiştir. Hükümet, 'vekâletsiz vekil' veya 'siyasî müsteşarlık' olarak da isimlendirilen 'devlet vekili' (bakanı) yöntemini uygulamaya geçirmiştir.<sup>131</sup>

<sup>129</sup> M. Zahid Sobacı, Nebi Miş ve Özer Köseoğlu, (2018).

<sup>130</sup> Erhan Örselli, Veysel Babahanoğlu and Zekeriya Bilici, (2018).

<sup>131</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, V. Dönem, III. Yasama Yılı, C. XVI, 34. İnikad (8 Şubat 1937). Trabzon mebusu Hasan Sakanın, Devlet dairelerinin vekâletlere tefriki ve siyasî müsteşarlıklar teşkili hakkında kanun teklifi ve Teşkilâtı esası ve Bütçe encümenleri mazbataları (2/46), s. 108 vd. <<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c016/tbmm05016034>>

Genel anlamda dönemin gereklilikleri bakımından nezaretlerin artmasının kaçınılmazlığı, politik ve ekonomik gerekçelere dayandırılmaktaydı.<sup>132</sup> Teklif olunan yasa aynı anda, 8 Şubat 1937 günü yasalaşır. Sonuç olarak Başbakan İsmet İnönü tarafından 24 Mart 1937 tarihinde de atamaları yapılır.<sup>133</sup> Trabzon mebusu Hasan Saka Bey'in teklifinin içinde modelin adı "*parlâmentaire müsteşarlıklar*" olarak deklere edilmesi, Fransız tipi bürokrasinin 1800'lü yıllarda hayata geçirdiği bir örnektir. "*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*".<sup>134</sup> Yukarıdaki ifade yeni sistem itibarıyla değişmiş ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılır hâle gelmiştir. Lakin siyasî müsteşarlık uygulamadan beklenen performans gerçekleşmemiştir. Aynı yılın kasım ayında Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk ve Başbakan Celal Bayar'ın huzurunda gerçekleşen bir toplantıda mesele masaya yatırılmış ve müsteşarların tek tek istifaları alınmıştır. 29 Kasım 1937 tarihli kanun istidası ile de uygulama ilga edilmiştir.<sup>135</sup> İş bu düzenlemelerle Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasî hayatına ilk kez giren siyasî müsteşarlıklar müessesesi ortadan kaldırılacaktır.<sup>136</sup>

Bu anlamda İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan sosyolojik, siyasî ve ekonomik değişim dalgası, çok partili hayata geçiş ile birlikte Türk devlet bürokrasisi de değişmiştir. Yaşanan bu değişimin en belirgin müesseselerinden bir tanesi de başbakan yardımcılığı ve devlet bakanlığı müessesesidir. Burada güdülen gayenin başbakanlığı tahkim ve güçlendirme olduğu açıkça görülebilmektedir. 1960'lı yıllar ile birlikte Türk Kamu Yönetimi yine bakan yardımcılığı mevzusunu gerisin geriye tartışmaya almıştır. Meselenin özünde bakanlık kapma, kabine de yer alma gibi siyasî münakaşaların etkisi olmuştur. Önemli bir nazariyeyi not düşmek gerekirse koalisyon veya parti içi sıkıntılı dönemlerde bu ve buna benzer meselelerin daha çok gündeme

pdf> (ET: 18.11.2019); 'Orman, siyasî müsteşarlık kanunları kabul edildi' *Ulus*, (9 Şubat 1937), <<http://gazeteler.ankara.edu.tr/dergiler/64/1647/24391.pdf>> (ET: 17.11.2019)

<sup>132</sup> Mustafa Lamba ve diğerleri, 'Türkiye'de bakanlık tipi örgütlenme: Tarihsel ve yasal süreç' (2014) *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 21(1), s.178.

<sup>133</sup> Atanmış ve sonunda istifa etmek durumunda kalan siyasî müsteşarlar; "Faik Baysal (Maliye), Necib Ali Küçük (Milli Müdafaa), Ali Rıza Türel (İktisad), Numan Menemencioğlu (Hariciye), Sırrı Day (Nafia), Abdülmuttalib Öker (Dâhiliye), Nafi Atuf Kansu (Maarif), Salah Yargı (Adliye), Tahsin Coşkun (Ziraat) ve Rıza Erten (Ziraat)", Barış Övgün, (2007) s.889.

<sup>134</sup> Battal Yılmaz, (2013), s.34.

<sup>135</sup> Mustafa Turan, (1999), s.33 vd.

<sup>136</sup> Bu dönemin sonlanması üzerine belki de en sağlıklı yorumlardan bir tanesi, Tacettin Karaer (1990, s. 53) tarafından "*Türk kamu yönetiminde devlet bakanlığı sorunu*" başlıklı makalesinde ele alınmıştır.



geldiği veya devlet bakanları ile başbakan yardımcılarının sayılarının arttığı gözlemlenebilir. III. Ecevit veya III. Özal kabineleri içinde 10 tane devlet bakanına rastlanabilmektedir. 1990'lı yıllar ise bu rakam daha da vahim bir boyutlara ulaşacaktır.

Bu üslup ve tarz içinde hükümette yer bulma anlamında IX. İnönü kabinesi evresinde de aynı meselelere müşahit olunmuştur. Bu noktada bazı bakanlıkların bölünerek (parçalanarak) yerlerine yenilerinin kurulmaya çalışıldığı vuku olmuştur. 2011 yılı itibarıyla kalıcı olarak Türk kamu yönetimine giren *Bakan Yardımcılığı* müessesesi 1963 Haziranında hararetle tartışılmış meselelerden olup “C.H.P. Grup idarecileri, köklü revizyon ve Bakan yardımcılığı istiyor” gazete manşetleri ile çıkmıştır.<sup>137</sup> 17 Haziran'daki haberde özetle meselenin İnönü tarafından benimsendiği, bakan yardımcılarının da bakan yetkisinde olacağı ve ilk elde Millî Eğitim, İçişleri, Sanayi, Tarım ve Bayındırlık Bakanlıklarında deneneceği söylenmiştir. 24 Haziran 1963 tarihli Milliyet gazetesinin “*Bazı bakanlıkların bölünmesi isteniyor*” başlıklı haberine göre CHP grup yönetim kurulları ile CHP'li bakanların yaptığı toplantıda bazı bakanlıkların bölünmesi ve yeni bakanlıkların kurulması ile bakan yardımcılıklarının ihdası konusu görüşülmüştür.<sup>138</sup> Tam da bu olan bitenin içinde bir de bakan yardımcılığı meselesi tartışılmalıdır. CHP'nin grup yönetim kuruluna karşı kabine üyeleri karşı karşıya gelmişlerdir. Meselenin aşırı politize olduğu aşikârdır. Sonuç olarak bakanlar baskın çıkacak ve kurul üyelerine karşılık istekleri reddedilecektir.

1980'li yıllara gelindiği zaman ise minimalist devlet mantığının hüküm sürdüğü, neo-liberal politikaların yönlendirmeye çalıştığı bir dünya konjonktürü ile karşılaşmaktayız. Bu anlamda Türkiye de bu anlayışın dışında kalmamıştır. IMF'nin dayattığı ve ancak ekonomik darboğazın dibini gördüğümüz zaman uygulamaya geçecek olan 24 Ocak 1980 kararları ve 12 Eylül 1980 darbesi, Türk kamu yönetimini bir kez daha değişim yönünde zorlar olmuştur. Sistemin ekonomi bacağına arkasında yatan gerekçe ise makro politikaların sağlıklı bir şekilde izlenebilir olması idi.<sup>139</sup> Üstüne üstük askeri darbenin kamu yönetimi açısından en bariz yansıması ise bürokrasinin kesin hatlarla kanun ve yönetmeliklerle çizilmesidir. Uzmanlardan oluşan bir ekip ile görev başı yapanlar, kısa bir zamanda “*Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu*” adı altında organize edilmiş ve raporları yazılmıştır. Raporun tavsiyeleri, sonraki bakanlık düzenlemeleri için temel oluşturmuştur.<sup>140</sup>

<sup>137</sup> ‘Kabine için çalışmalar’ *Milliyet* (İstanbul, 15 Haziran 1963), s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019); ‘Bakan yardımcılığı konusu inceleniyor’ *Milliyet* (İstanbul, 17 Haziran 1963), s.7, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019)

<sup>138</sup> ‘Bazı bakanlıkların bölünmesi isteniyor’ *Milliyet* (24 Haziran 1963), s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019)

<sup>139</sup> Korkut Boratav, *Türkiye'nin iktisadi tarihi (1908-2002)* (8. bs., İmge Kitapevi 2003), s.149.

<sup>140</sup> *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi* (Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu, Başbakanlık Basımevi 1982).

Başbakan Turgut Özal 19 Aralık 1983 tarihinde hükümet programını okumuştur. Ertesi gün Milliyet'te ekonomik meseleler öncelik kazanmış ve “Faiz dönemi geri geldi” başlığı kullanılmıştır. Oysa satır arasında yayın şansı bulmuş kamu yönetimine dönük “*koltuksuz bakanlar*” ibaresi altında bir yenilik yaratımından bahsedilmiştir.<sup>141</sup> Özal'ın ekip olarak ekonomiyi daha merkezî ve bir arada tutma (merkezileştirme) niyeti olarak okunan bu hadise, hükümet programının hazırlanmasında görev verdiği danışmanlar için parti çevresinde koltuksuz bakanlar olarak adlandırıldıklarını yazmıştır. Haberin detayında ise hafiften bir serzeniş edasında “Turgut Özal'ın yeni hükümet modeliyle bürokrasiye getirdiği *bakanlar üstü* işleyişin sonucunda *koltuksuz bakanlar* ortaya çıktı”<sup>142</sup> demiştir. Meselenin özünde ise “parti içindeki statükocu kanat” sorumlu tutulmuştur. Özal'ın bir dönem başdanışmanlığı ve özel kalem müdürlüğünü yapan Engin Güner'in hazırladığı rapor “büyük oranda İngiltere örneğini içeriyordu”.<sup>143</sup> Mesele Türkiye'nin o zamanki gerçekleriyle uyumlu bir şekilde siyasi münazaraların malzemesi olmuş ve sonuçta kadük kalmıştır. Her ne kadar Tarım Orman ve Köyişleri Bakanı Hüsnü Doğan'ın Milliyet'e verdiği demeçte<sup>144</sup> bakan yardımcılığı uygulamasına yeşil ışık yakıldığı, Başbakan Turgut Özal'ın ABD dönüşünde konunun açıklık kazanacağını belirterek “Adına ister devlet bakanı ister bakan yardımcılığı deyin, bu iş fayda sağlar” demiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı Evren'in hukuk danışmanları “bakan yardımcılığı” ihdas edilmesinin Anayasa değişmeden mümkün olmayacağını belirtmesi üzerine Özal'ın kurmayları bakanlıkların sayısının artmasına karar vermiştir.

Özal'la başlayan siyasi duruş, yeni Başbakan olmuş Mesut Yılmaz ile de devam etmiştir. Başbakan Mesut Yılmaz, Gazeteci Derya Sazak'a verdiği mülakatta şöyle bir soru ile karşılaşmıştır: “Bakanlar Kurulu listesini açıklarken bakan yardımcılıkları oluşturulacağından söz ettiniz. Oradaki amacınız nedir?” Cevaben gruplarında 275 arkadaşları olduğunu ve büyük bir bölümünün icra sorumluluğu üstlenme arzusunda olduğu izah etmiştir. Sonrasında 1983'ü işaret

<sup>141</sup> ‘Faiz dönemi geri geldi’ *Milliyet* (20 Aralık 1983), s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 25.11.2019)

<sup>142</sup> ‘Kahveci, Keçeciler, Aksoy bakanlarla çalışacaklar’, *Milliyet* (20 Aralık 1983), s.7. Tüm haber boyunca koltuksuz ibaresi için yazı tipi “*turnak içinde ve kalın*” olmuştur. Bu ibarenin altını dolduran yazı ise; “24 Ocak kararlarından bu yana Özal'ın yanında yer alan bu kadronun hükümet faaliyetlerini yönlendirmede zaman zaman bakanlarla birlikte çalışacağı öğrenildi [...] Ekrem Pakdemirli – Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı (Ekonomik alanda koordinasyonla görevli bakanlar üstü müsteşar)” olmuştur.

<sup>143</sup> Engin Güner, ‘Bakan yardımcılığı Özal'ın hayalidi’ *Sonsayfa* (21 Eylül 2011), <<http://www.sonsayfa.com/Haberler/Siyaset/Bakan-yardimciligi-Ozalin-hayalidi-204733.html>> (ET: 18.11.2019)

<sup>144</sup> ‘Siyasi otoritenin yetkisi artacak’ *Milliyet* (12 Aralık 1987), s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 25.11.2019)

ederek daha en başından talep ettiklerini ama uygun koşulların oluşmadığını ileri sürmüştür.<sup>145</sup>

3 Kasım 2002, Türk siyasi tarihinde yepyeni bir sayfanın tartışmasız açıldığı bir tarih olmuştur. TBMM'ne sadece Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) ve Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) girebilmiştir. 21 Nisan 2003 tarihli haberde gazeteci Fikret Bila'nın haberleştirdiği manşette Başbakan Recep Tayyip Erdoğan için "Başkanlık istiyor" ibaresini kullanmıştır. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan ise "Siyasetteki tek arzum başkanlık ya da yarı başkanlık modelidir. Bunun ideali de Amerika'da uygulanan sistemdir" demiştir.<sup>146</sup> Dışişleri Bakanı Abdullah Gül de "daha parti kurulurken bunların tartışıldığını ve sayın başbakanın söyledikleri doğru"dur demiştir.<sup>147</sup> Başbakan Recep Tayyip Erdoğan devamında "2. hayalim dediği bakan yardımcılığı" konusunu gündeme getirmiş, yazarlar ise manşetleri için şu sürmanşeti kullanmışlardır: "Kabineye giremeyen küskünler için yeni formül...".<sup>148</sup> Haberin detayında müsteşarların yanı sıra kabinedeki her bakana bir de bakan yardımcısı atayacaklarını belirtmişlerdir. İlk uygulama yeri olarak da Dışişleri Bakanlığı adres gösterilmiştir. Bu durumun "siyasi müsteşar" ya da "bakan yardımcılığı" adı altında bir makam yaratacağı iddiaları gündeme getirilmiştir. Başkanlık tartışmalarının gölgesinde kalan bakan yardımcılığı meselesi üzerine CHP toptan karşı çıkarken DYP Genel Başkanı Mehmet Ağar ise başkanlık için destek beyanını "İcraatın önünü açacak bir yapısal değişikliğe ihtiyaç vardır" sözleri ile desteklemiştir.<sup>149</sup>

Bakan yardımcılığı yolundaki tarihi son durak 8 Haziran 2011 yılı ve 643 No.lu KHK ile vücut bulmuştur.<sup>150</sup> Yürütme erkine KHK çıkarma yetkisi tanıyan 6223 sayılı "Yetki Kanunu", 3 Mayıs'ta yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Buradan anlaşılan Türk Kamu Yönetimi içinde temel yapı taşlarından olan bakanlıkların yeniden ele alınacağı belirtilmiştir.<sup>151</sup> Bu

<sup>145</sup> Derya Sazak, 'Şeffaf yönetim hâkim olacak' *Milliyet* (27 Haziran 1991), s.11, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/> (ET: 10.02.2021)

<sup>146</sup> Fikret Bila, 'Başkanlık istiyor' *Milliyet* (21 Nisan 2003), s.1, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/> (ET: 18.11.2019)

<sup>147</sup> Fikret Bila, 'Erdoğan ve Gül'ün yaklaşımları' *Milliyet*, (21 Nisan 2003). s.16, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/> (ET: 18.11.2019)

<sup>148</sup> Utku Çakırözer ve Abdullah Karakuş, 'Erdoğan'ın 2. hayali: Her bakana yardımcı' *Milliyet*, (22 Nisan 2003), s.16, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/> (ET: 19.11.2019)

<sup>149</sup> 'Ağar da 'başkanlık' dedi' *Milliyet* (22 Nisan 2003), s.16, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/> (ET: 19.11.2019)

<sup>150</sup> 643 nolu KHK, 3046 sayılı kanun ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına ilişkin kanun hükmünde kararname, [8 Haziran 2011] RG Mükerrer S:27958.

<sup>151</sup> 6223 sayılı kamu hizmetlerinin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkileri ile kamu görevlilerine ilişkin konularda yetki kanunu (Kabul Tarihi: 2011, Nisan 6) [3 Mayıs 2011] RG S:27923.

anlamda yürürlüğe konan toplam 35 KHK bulunmaktadır. Bu değişiklikler ile yeni kurulan bakanlıklar, birleştirilen ve ayrılan bakanlıklar, adı değişmeyen ancak teşkilat kanunları tamamen değişen bakanlıklar, adı değişmeyen ancak teşkilat kanunlarında kısmen değişiklik yapılan bakanlıklar olarak adlandırılmaktadır. Bu KHK ile devlet bakanlığı makamı ilga edilmiş ve iki tip başbakan yardımcılığı getirilmiştir. Bu makalenin temel konusunu oluşturan bakan yardımcılığı müessesesi ise 643 No.lu KHK ile Türk kamu hayatına girmiş ve 3046 sayılı Kanun'un 21. maddesinden sonra gelmek üzere 21/A maddesi olarak eklenmiştir.

### 3.3.1. Bakan Yardımcılığı Müessesesinin Konumu

Bakan yardımcılığı müessesesini vücuda getiren 3046 sayılı Kanun'un 21. maddesinden sonra gelmek üzere 21/A maddesi eklenmiştir. Konu hakkında ilgili maddeden hareketle ilk tanımlama önemlidir. "Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir" (KHK-643/3 md.-03.06.2011) ibaresi bu makam için düşünölmeye başlanması gereken en doğru yer olacaktır fakat ilgili literatür bakan yardımcılığı müessesesinin kurulduğu gün itibariyle tartışma içine girmiştir. Metin Günday (2011), konuya yaklaşımını "bir tür bakan danışmanı" olduğu üzerinden inşa etmiştir:

"3046 sayılı Kanunun bakanlıklardaki hiyerarşik kademeleri düzenleyen 15 inci maddesinde de, bakan yardımcılığına bakanlık hiyerarşik kademeleri arasında yer verilmemiştir. Ayrıca, Bakanın yetkilerinden bir kısmını bakan yardımcısına devretmesi de mümkün değildir. Bu durumda, bakan yardımcılarının bir tür bakan danışmanı olarak görev yapacakları söylenebilir".<sup>152</sup>

Bu teze karşın Gözler ve Kaplan (2012) karşıt görüş bildirmişlerdir. Tartışmanın birinci noktası "Bakan yardımcılığına bakanlık hiyerarşisi kademeleri arasında yer verilmediği argümanı" üzerinden yaşanmıştır. Tartışmada merkezî konum, ilgili yasanın 15'inci maddesindeki "hiyerarşik kademeler ve birim unvanları" içinde bakan yardımcılığının yer bulmamasıydı. Hâlbuki Gözler ve Kaplan (2012) bu görüşe *lex posterior derogat (legi) priori* doktrini ile karşı durmaktaydılar. Zira bakan yardımcılığı kurumu, anılan Kanun'un 15'inci maddesiyle değil, 21/A maddesiyle getirilmiştir. Bir ihtimal 15'inci madde ile 21/A maddesi arasında bir çatışma var ise bu çatışma *lex posterior derogat (legi) priori* (Sonraki kanun, önceki kanunu ilga eder) ilkesi uyarınca 21/A maddesi esas alınarak çözümlenmek durumundadır çünkü ilgili

<sup>152</sup> Metin Günday (2011), s.397.

madde 15'nci maddeye göre sonraki tarihli bir kanundur.<sup>153</sup> Bu argüman ile bakan yardımcılığının bakanlık hiyerarşisine dâhil olduğunu ileri sürmüşlerdir. Oysaki 657 sayılı Kanun'a ekli *I Sayılı Ek Gösterge Cetveli*'nin "*I Genel İdare Hizmetleri Sınıfı*" bölümünde Başbakanlık Müsteşarı ve Diyanet İşleri Başkanı makamlarından sonra listeye eklenmiştir. Buradan çıkarılabilecek en basit yorum ise bu iki makamla birlikte bürokrasinin en üstüne yerleşmiş olduklarıdır fakat Gözler ve Kaplan'ın da dâhil olduğu büyük bir akademisyen grubu, yasanın 22. maddesiyle ilgili haklı bir yazım hatası yapıldığını işaret etmektedirler. 3046 sayılı Kanun'un ilgili maddesince ("Müsteşarın görev ve sorumlulukları") "bakanın emrinde ve onun *yardımcısı* olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde[dir]".<sup>154</sup>

Bakan yardımcılığı, *istisnai memuriyet*<sup>155</sup> kavramı içinde vücut bulmuş bir müessesedir.<sup>156</sup> Bu bağlamda bakan yardımcılarının atanma meselesi burada açıklığa kavuşturulmak durumundadır. Öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ele alındığında 59'uncu madde ile "istisnai memurluklara atanmayı", 60'ncü madde ile "atanmada aranacak şartların" DMK 48 inci madde ve "Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki özel hükümler saklı" olduğu ve 61'inci madde ile de "uygulanacak hükümleri" açıkça izah etmiştir. Kanun'da açıkça ifade edildiği şekli ile görülebilmektedir ki engel olabilecek herhangi bir öğrenim, kıdem veya liyakat gibi gereklilikler bulunmamaktadır. İlgili maddeden de anlaşılacağı üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesi genel şartlarını karşılayan herkes bakan yardımcısı olarak atanabilmektedir.

İlgili Kanun'un özel şartlar bölümü için herhangi bir atıf bulunmamaktadır. Bu nokta da *memuriyetten* gelen ile *siyasetten* gelenler arasında ayırım yapılması gerekmektedir. Memuriyetten gelecek olanlar için DMK Madde 132: "uygulama" ile Madde 7: "tarafsızlık ve devlete bağlılık" kuralları geçerlidir. Ayrıca belirtilmelidir ki emeklilik sonrası için yeniden atanma

<sup>153</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, (2012), s.15.

<sup>154</sup> 3046 sayılı Kanun, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilme si Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (Kabul Tarihi: 27 Eylül 1984), [9 Ekim 1984] RG Mükerrer S:18540.

<sup>155</sup> "İstisnai memuriyet, hakkında 657 sayılı Kanunun atama, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi hükümleri uygulanmayan devlet memuriyetleridir. İstisnai memurluklara atanmalar hakkında bu Kanunun atama, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır. Ülkemizde istisnai memuriyet statüsü, ilk kez 1929 tarihinde Devlet Memurlarının Tevhit ve Teahülüne Dair Kanunla düzenlenmiştir", Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak ve İsmail Ercan, *Anayasa Hukuk – İdare Hukuku*, (13. b.s. On İki Levha Yayıncılık 2011), s.377.

<sup>156</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, (2012), s.13.

şansı bulunmaktadır (Madde 93: "emeklilerin yeniden hizmete alınması") ve diğer emekliler için ise istisnai memuriyet kapsamı dâhilinde atama yapılabilmektedir (Madde 60: "İstisnai memurluklara atanmada aranacak şartlar"). Bu şartlar altında teamül gereği ilgili bakanın teklifi ve Başbakan'ın kabulü ve Cumhurbaşkanı'nın onaylaması ile müşterek<sup>157</sup> kararname ile atanmaktadır. Son olarak 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun kapsamında atamaya ilişkin kadroların gösterildiğine değinmek gerekmektedir.

MADDE 2 - 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.<sup>158</sup>

İş bu 2451 sayılı Kanun ile aşağıda yer verilen 2 Sayılı Cetvel (Mülga:2/7/2018 - KHK 703/130 md.) ile bakan yardımcılığının müşterek kararname ile atanabilmesinin hükmü garanti altına alınmıştır. Yine ilgili "2 Sayılı Cetvel" 2 Temmuz 2018 tarihli 703 No.lu KHK ile de ilga edilecektir. Görüleceği üzere bu ilga ile *müsteşar* ve *müsteşar yardımcılığı* pozisyonları KHK ile tarihe karışacaklardır.

**Tablo 1:** 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun, 2 sayılı Cetvel<sup>159</sup>

2 SAYILI CETVEL
Bakan Yardımcıları (Millî Savunma Bakanlığı Bakan Yardımcısı dâhil), Müsteşar ve Yardımcıları (Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri ve Yardımcıları dâhil);

10 Temmuz 2018 tarihli 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca 'Bakan Yardımcılığı' müessesesi açıkça hüküm altına alınmış ve kadro ihdası netliğe kavuşturulmuştur.

#### Bakan Yardımcıları

MADDE 504 - (3) Bakan yardımcısı kadroları atama işlemi yapıldığı anda herhangi bir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilerek Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır.<sup>160</sup>

<sup>157</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, (2012), s.17.

<sup>158</sup> 2541 nolu Kanun, Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarda atama usulüne ilişkin kanun (Kabul Tarihi: 23 Nisan 1981), [24 Nisan 1981] RG Mükerrer S:17321.

<sup>159</sup> 2541 nolu Kanun, 2 Sayılı Cetvel, s.5242.

<sup>160</sup> Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (kararname numarası: 1), [10 Temmuz 2018] RG S:30474.

10 Temmuz 2018 tarihli 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde açıkça yazdığı üzere bakan yardımcılığı müessesesi için çok fazla bir değişiklik olmamakla birlikte atanması ve görevden alınması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne bağlanmıştır. Yine de 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yer alması bakımından ayrıca dikkate değerdir. Bakan yardımcılığı müessesesi bu yapılan düzenlemeler ile daha olgun ve şeffaf bir tanım içindeki yapıya kavuşmuştur. Bu anlamda bakanın emri ve direktifleri yönünde ve mevzuata uygun bir şekilde işleri yürütmekle mükelleftir. Bu bağlamda bakan yardımcılığı müessesesi bakandan bağımsız değildir ve ayrı düşünülemez.

#### Bakan Yardımcıları

MADDE 504 - (1) Bakan Yardımcıları, 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, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

(2) Bakan Yardımcıları yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden Bakana karşı sorumludur.<sup>161</sup>

Yukarıda açıkça hüküm altına alınmış sorumluluk bu şekliyle bakanlığa dair tüm işleri kapsamaktadır. Bakanın "en üst amir" olduğu bir kurumda sayısal olarak birden çok olan bakan yardımcılığı pozisyonunun iş bölümüne tabi tutulması kaçınılmazdır. Burada dikkate değer nokta, 2011 yılında Kanun ile kurulan ve bir bakan yardımcısı ile başlayan süreç sonrasında sayısının en az üç ve en fazla dört olduğu bir noktaya evrilmesidir. Bakan yardımcılığı müessesesi genel anlamıyla bakana yardımcıdır. Buradan anlaşılması gereken ise bakanın zamanının daha değerli olabilmesi için bakanlık teşkilatı içinde bir iş bölümü yapılmak durumundadır. Bu makalenin yazım aşamasında kademeli bir şekilde bakan yardımcılarının iş bölümü teşkilat şemalarına yansımıştır ancak hâlâ Adalet, Maliye, Tarım ve Orman Bakanlıklarında bakan yardımcılarının iş bölümü görülmemektedir veyahut Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında iş bölümü yapılmış olmasına rağmen bakan yardımcılarının kim olduğu açık değildir. Özetle 2011 yılından bu yana Türk Kamu Hukuku ve bürokrasisi içinde bulunan bakan yardımcılığı pozisyonu hâlâ tam şeffaflığa ulaşamamıştır. Oysaki görev tanımlarının tam ve şeffaf olması yararlıdır. Bu nokta da bakan yardımcılığı müessesesi için halk ile iletişim, ilgili birimler hatta bakanlıklar arası sevk ve koordinasyon, TBMM ile ilgili kanuni düzenlemelerde bakanlığı ilgilendiren mevzuatlarda müdahil olma ve soru önergeleri ile ilgili işlemlerin takip ve kontrolü olarak görevler sıralanabilir.

<sup>161</sup> 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (2018).

#### SONUÇ

Cumhuriyetin kurulmasından sonra demokrasi adına ilk normalini 1950 seçimleri ile bulduğu, sonrasında iki kez (1960 ve 1980) askeri müdahaleler sonucu sekteye uğratıldığı ve 1982 yılında aşağı yukarı Cumhuriyetin 60. yılında dar bir ceketin dikildiği anayasa ile sonuçlanmıştır. Hükümet sistemiyle ilgili tartışmalar 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra sürmüştür ancak 1990'lardan sonra esasen hız kazanmaya başlamıştır. Ancak hiçbiri TBMM tarafından 6771 sayılı Kanun kapsamında ve 16 Nisan 2017'de yapılan referandumda kabul edilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi gibi somut bir sonuç üretmemiştir. Öte yandan Avam Kamarası ile Kral (yürütme) arasındaki mücadelenin uzun bir tarihi vardır. Son 400 yıl içinde Avam Kamarası, tüm önemli yasaları başlatma ve hükümetin önerilerini reddetme veya onama, yasa tasarılarını kabul etmeyi veya reddetme yetkisine sahip bir yaptırımı sürdürme hakkını elde etmiştir. Bu anlamda Avam Kamarası hükümete karşı oy kullanma yetkisi kazanmıştır.

İngilizlerin anayasası olmayan bir devlet olduğu gerçeği tamamen Avam Kamarası'nın seçimle iş başına gelmesi, Aristokratlar gibi gücünü monarşiden almaması ve bu nedenle Avam Kamarası'nın her türlü kararı alabilen, halk adına halk gibi hareket eden siyasi bir kurum olmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti içinse genel ilkelerin verildiği 1982 Anayasası'nın ilk bölümünde yasama, yürütme ve yargı sırasıyla yedinci, sekizinci ve dokuzuncu maddelerde temellendirilmiştir. Anayasa, yürütme organını hem bir otorite hem de görev olarak görmekte, yargıyı bağımsız ve tarafsız olarak kabul etmektedir. Bu bağlamda cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme tek bir kişiye indirgenmiş ancak bu cumhurbaşkanı için siyasi sorumluluklar ve cezai yükümlülükler ile birlikte gelmiştir. Ayrıca hem Westminster parlamenter modelinde hem de cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organı, yürütmeyi denetleyebilmektedir. Oysa seçim kararı için tek adres olan Avam Kamarası'na karşın cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme ile yasama organları kendi aralarındaki medeni bağlantı, herhangi birinin seçim düzenleme kararı verebilmesine dayanmaktadır.

Avam Kamarası'na has ön sıradakiler veya kıdemliler (*frontbenchers*) ile arka sıradakiler veya kıdemsizler (*backbenchers*) diye basitçe ayırtılan sistem aslında modelin kendine özgü bir karakteristiğidir. Kıdemsiz milletvekillerinin bakanlık hatta başbakanlığa giden yolda geçtiği yer olması hasebiyle önemli bir konumdur çünkü devletteki mekanizmalar içinde yetişmesini sağlamaktadır. Kabinenin Komitelerinde veya Avam Kamarası'nda sorumlu olduğu bölüm adına hatta bazen bakanlığı adına her türlü siyasi sınavdan geçmektedir. Keza yürütmenin yer aldığı Hazine sırasına karşıt pozisyonda oturan muhalefet sıralarında da Gölge Kabineler bulunmaktadır. Bu iki kabinenin bütünü, kıdemli milletvekillerinin bütünüdür. TBMM içinse tam karşılığı

olmamakla birlikte sadece Grup Başkanvekilliği pozisyonu bulunmakta, gerçek anlamda ön sıra veya arka sıra diye bir ayrım bulunmamaktadır. Buna karşılık bakanlık pozisyonuna yakınlık anlamında daha fazla şansa delalet ettiği söylenebilir.

İngiliz kamu yönetiminde müsteşarlık makamı için hikâyenin başladığı yerde iki tane müsteşar bulunmaktaydı ve başlangıçta her ikisi de siyasi olarak atanmışlardı. Ancak 1795'ten itibaren müsteşarlardan biri bakana daha yakın olduğu için bakan ile birlikte değiştirilmesi alışılmış hâle gelmiştir. Bir diğer nokta ise on dokuzuncu yüzyılda Kabine'deki Dışişleri Bakanları genellikle Lordlar Kamarası'ndan gelmekteydi. Bu anlamda hükümet Avam Kamarası'ndan bir milletvekilinin yardımcı olarak (*Under-Secretary*) kamaraya bilgi getirmesi ve bakanlık adına sorulara cevap verebilmesi için atanmıştır. Türk bakan yardımcılığı müessesesi ise 2003 yılında bizzat dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından '2. hayalim' olarak deklere edilmiş ve 2011 yılı içinde TBMM'den alınan 'Yetki Kanunu'na binaen yasal zemini oluşturulmak suretiyle yürürlüğe konmuştur.

İki sistem göz önüne alındığında öncelikle İngiliz modelindeki 'junior minister' kavramı tarihi bir geçmişe sahiptir. İhtiyaca binaen hâlihazırda var olan iki müsteşardan birinin kalıcı (*permanent*) statüye geçmesi sonucu 'daimi müsteşarlık' oluşturulmuş, hatta devamında yine modele özgü kuvvetler ayrılığı prensibinin bir yansıması olarak Dışişleri Bakan Yardımcılığı (*Parliamentary Under-Secretary*) pozisyonu da oluşturulmuştur. İki sistem üzerinden makam incelendiğinde farkları oldukça fazladır. İngiliz modeli tarihi bir misyonu temsil ederken Türk sisteminde 2011 yılı itibarıyla oluşturulmuş ve 2018 yılı itibarıyla de cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer almıştır. İngiliz modeli içindeki bakan yardımcılarının rolleri, atandıklarında Başbakan tarafından belirlenebilir ya da bizzat Devlet Bakanı tarafından tahsis edilebilir. İngiliz sistemi içinde bakan yardımcısı (*junior minister*) olarak adlandırılan grup daha çok bakan yetiştirme veya parti içi muhalif oluşumları minimize etmeye yarayan bir mekanizma olarak tasarlanmıştır. Oysa cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki bakan yardımcılığı makamı için aynı yorumu yapmak imkânsızdır. Bugüne kadar atanan pek çok meslek grubundan uzman bu göreve layık görülmüştür. Dolayısıyla İngiliz sistemindeki yorum daha siyasi durmaktadır. Bunun da sebebi, Avam Kamarası'nda ön ile arka sıra arasındaki kıyasıya rekabettir.

#### KAYNAKÇA

- Acar, A., Kırışık, F., & Ateş, N. (2016). Türk Kamu yönetiminde bakan yardımcılığı üzerine farklı açılardan bir değerlendirme. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*, 55, 761-779.
- Anayasa Mahkemesi 367 şart dedi. (2007, Mayıs 2). *Hürriyet* [çevrimiçi].

<<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/anayasa-mahkemesi-367-sart-dedi-6436574>> (ET: 13.02.2021)

- Avaner, T., & Volkan, M. (2019). Hikmet-i hükümet ve yeni reform: Türk tipi başkanlık sistemi ve ABD başkanlık sisteminin etkisi üzerine. *Yasama Dergisi*, 39, 105-130.
- Aytaç, S. E., Çarkoğlu, A., & Yıldırım, K. (2017). Taking sides: Determinants of support for a presidential system in Turkey. *South European Society and Politics*, 22(1), 1-20.
- Bagehot, W. (2001). *Walter Bagehot: The English Constitution*. M. Taylor (Ed.). New York: Cambridge University Press. (Original work published 1867)
- Bektaş, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkisi ve bu sistemin Türkiye demokrasisine etkileri. *Yasama Dergisi*, 39, 199-218.
- Birch, A. H. (1998). *British system of government* (10th ed.). New York: Routledge.
- Blick, A. (2016). *The codes of the Constitution*. Oxford & Portland, Oregon: Hart Publishing & Bloomsbury Publishing.
- Boratav, K. (2003). *Türkiye'nin iktisadi tarihi (1908-2002)*. (8. bs.). Ankara: İmge Kitapevi.
- Buckley, S. (2006). *Prime minister and cabinet*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Bujard, B. (2019). *British prime minister in the core executive: Political leadership in British European policy*. Springer International Publishing.
- Coles, A. (2020, September 18). Which countries recognise Queen Elizabeth as head of state?. *Skynews* [çevrimiçi]. <<https://news.sky.com/story/which-countries-recognise-queen-elizabeth-as-head-of-state-12073304>> (ET: 10.02.2021)
- Danziger, J. N., & Smith, C. A. (2015). *Understanding the political world: A comparative introduction to political science* (12th ed.). Pearson.
- De Smith, S. A. (1961). Westminster's export models: The legal framework of responsible government. *Journal of Commonwealth Political Studies*, 1(1), 2-16.
- Dik, E. (2013). 643 sayılı KHK ile düzenlenen bakan yardımcılığı ve hiyerarşik örgütlenme içerisindeki konumu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 68(4), 121-145.
- Eren, V., ve Akıncı, B. (2018). Yasama yürütme ilişkileri açısından başkanlık sistemi ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin karşılaştırılması. İçinde Y. Demirkaya (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi: Kamu yönetiminde değişim* (ss. 37-72). İstanbul: Hiperyayın.

- Eroğul, C. (2010). Çağdaş devlet düzenleri (7.bs.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ertaş, T. (2020). Parlamentoların anası Westminster parlamentosu: Tarihsel-kuramsal kökenler, kurumsal yapı ve kanun yapım süreci. *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(2), 447-499.
- European Institute for Gender Equality. (2021). *Women and men in decision making: Methodology (Gender Statistics Database)*. <https://eige.europa.eu/about/documents-registry/women-and-men-decision-making-methodology>, (ET: 08.02.2021)
- Find Members of the House of Lords. (2021). *UK Parliament*. <https://members.parliament.uk/members/Lords>, (ET: 01.02.2021)
- Foreign & Commonwealth Office (2002). The permanent under-secretary of state: A brief history of the office and its holders [History notes]. FCO Historians Records and Historical Department (RHD), [No:15].
- Gönenç, L. (2007). Hükümet sistemi tartışmalarında ‘başkanlı parlamenter sistem’ seçeneği. *Güncel Hukuk*, 44, 39-43.
- Gözler, K. (2010). *Anayasa hukukunun genel esasları*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2017). Cumhurbaşkanlığı sistemi mi, başkanlık sistemi mi, yoksa neverland sistemi mi? 16 Nisan’da neyi oylayacağız? <<https://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>> (ET: 25.03.2019)
- Gözler, K., ve Kaplan, G. (2012). Bakan yardımcılarını bakanlık hiyerarşisine dâhil midir?. *TBB Dergisi*, 98, 11-24.
- Grey, E. G. (1925). *Twenty-five years, 1892-1916* (Vol. 1). Frederick A. Stokes Company.
- Grey, E. G. (1925). *Twenty-five years, 1892-1916* (Vol. 1). London: Hodder and Stoughton Limited.
- Gül, H. (2018). The presidential government system: New model of government in Turkey. İçinde M. Ruslev, E. Straus, C. Avcıkurt, A. Soykan, & B. Parlak (Eds.), *Social sciences researches in the globalizing world*, (ss. 24-39). Sofia: St. Kliment Ohridski University Press.
- Güler, B. A. (2009). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri* (2. bs.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku* (10. bs.) Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güneş, M. (2017). Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmalarında bakan ve bakan yardımcılıklarının geleceği. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 1 (Özel Sayı 4)*, 83-95.
- Hazarika, A., & Hamilton, T. (2018). *Punch and judy politics: An insiders’ guide to prime minister’s questions*. Biteback Publishing.

- History of the House of Lords. (2021). *UK Parliament*. <https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/history-of-the-lords/>, (ET: 31.01.2021)
- Jones, G. W. (1964). *The prime minister’s power. Parliamentary Affairs*, 18(2), 167-185.
- Jones-Parry, E. (1934). Under-secretaries of State for Foreign Affairs, 1782-1855. *The English Historical Review*, 49(194), 308-320.
- Kalaycıoğlu, E. (2015). Turkish popular presidential elections: Deepening legitimacy issues and looming regime change. *South European Society and Politics*, 20(2), 157-179.
- Kama, S. (2016). Parlamenter hükümet sistemi olarak “Westminster Modeli” Britanya örneği üzerine bir deneme. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22(2), 161-201.
- Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu. (1982). *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Kara, F. (2012). Birleşik Krallık Avam Kamarası çalışma usul ve esasları üzerine. *Yasama Dergisi*, 21, 7-50.
- Karaer, T. (1990). Türk kamu yönetiminde devlet bakanlığı sorunu. *TODAİE*, 23(2), 47-74.
- Karatepe, Ş. (2013). *Anayasa hukuku*. Ankara: Savaş Yayınları.
- Kayar, N. (2012). Kamu yönetiminde yönetim karmaşası ve siyasallaşma: Bakan yardımcılarını [Çevrimiçi]. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-bakanyardimcisi.pdf>, (ET: 02.06.2019)
- Kayıkcı, S. (2014). 643 sayılı kanun hükmünde kararname çerçevesinde Türkiye’de bakanlık örgütlenmesinde yeniden yapılanma. *TODAİE*, 47(1), 23-51.
- Kemahlı, F., & Karıcı, Ş. M. (2017). Siyasal ya da bürokratik bir pozisyon olarak Türkiye’de bakan yardımcılığı statüsü. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4), 618-635.
- Kızıltan, Y. (2006). I. Meşrutiyetin ilanı ve ilk Osmanlı Meclisi-Mebusan’ı. *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 26(1), 251-272.
- Kumarasingham, H. (2013). Exporting executive accountability? Westminster legacies of executive power. *Parliamentary Affairs*, 66(3), 579-596.
- Lamba, M., Aktel, M., Altan, Y., ve Kerman, U. (2014). Türkiye’de bakanlık tipi örgütlenme: Tarihsel ve yasal süreç. *Journal of Management & Economics*, 21(1), 173-189.

- Liebermann, F. (1913). The national assembly in the Anglo-Saxon period. Germay: Halle A.S., Max Niemeyer.
- Lijphart, A. (2007). Thinking about democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice. Routledge.
- Lijphart, A. (2012). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries (2nd. ed.). New Heaven & London: Yale University Press.
- Lipsmeyer, C. S., & Pierce, H. N. (2011). The eyes that bind: Junior ministers as oversight mechanisms in coalition governments. The Journal of Politics, 73(4), 1152-1164.
- Middleton, C. R. (1974). John Backhouse and the origins of the permanent undersecretaryship for foreign affairs: 1828-1842. The Journal of British Studies, 13(2), 24-45.
- Middleton, C. R. (1975). The Formation of Canning's Ministry and the Evolution of the British Cabinet, February to August 1827. Canadian Journal of History, 10(1), 17-34.
- Ministers of the Crown. (n.d.). *Politics* <<https://www.politics.co.uk/reference/ministers-of-the-crown>> (ET: 15.12.2020)
- Ministers. (n.d.). *UK Government* <<https://www.gov.uk/government/ministers#ministers-by-department>> (ET: 02.02.2021)
- Moran, M. (2015). *Politics and governance in the UK*. New York: Palgrave Macmillan.
- Murkens, J. E. K. (2018). Democracy as the legitimating condition in the UK Constitution. *Legal Studies*, 38, 42-58.
- Mutlu, A. E. (2019). The vice presidents in the presidential government system as regards their legal status and roles in the administrative organization. *Inonu UL Rev.*, 10, 119.
- Nacak, O. (2020). Parlamenter ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemlerinden hareketle bakan ve bakanlıkların karşılaştırmalı analizi. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 18(1), 138-157.
- Neudorf, L. (2013). Intervention at the UK Supreme Court. *Cambridge J. Int'l & Comp. L.*, 2(1), 16-32.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V., & Bilici, Z. (2018). Kamu politikalarında yeni aktörler: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisleri. *Turkish Studies*, 13(30), 303-318.
- Övgün, B. (2007). Anayasal yenilenmeler ve siyasi müsteşarlık. İçinde B. A. Güler (Derl.), *Açıklamalı yönetim zamandizini 1929-1939* (ss. 811-894). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

- Övgün, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?. *Mülkiye Dergisi*, 40(3), 159-180.
- Özbudun, E. (2013). *Türk anayasa hukuku* (14. bs.). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özen, S. (2008). *Birleşik Krallıkta kamu yönetimi reformları 1979-2008 (Kamu idarelerinde stratejik yönetim projesi raporu)*. Ankara: British Council Türkiye, Matus Basımevi Reklam ve Yayıncılık.
- Özsoy, S. (2010). What does Turkey's new choice of popular presidential elections mean?. *European public law*, 16(1), 139-160.
- Palerm, A., Bernstein, M. D., Cline, H. F., Meyer, M. C., Griffin, E. C., Parkes, H. B. and Willey, G. R. (2021, February 12). Mexico. *Encyclopedia Britannica*. <<https://www.britannica.com/place/Mexico>> (ET: 16.02.2021)
- Pank, Ç. (2017). Türkiye'de bürokrasinin gücünün kırılma noktalarından biri: Bakan yardımcılığı. *Route Educational and Social Science Journal*, 4(6), 281-290.
- Patapan, H., Wanna, J., & Weller, P. M. (Eds.). (2005). *Westminster legacies: Democracy and responsible government in Asia and the Pacific*. UNSW Press.
- Radice, L., Vallance, E., & Willis, V. (1987). *Member of Parliament: The job of a backbencher*. Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The sub-central governments of Britain*. Taylor & Francis.
- Russell, M., & Serban, R. (2020). The muddle of the 'Westminster Model': a concept stretched beyond repair. *Government and Opposition*.
- Sartori, G. (1962). Constitutionalism: A preliminary discussion. *The American Political Science Review*, 56(4), 853-864.
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.
- Shepherd, Robert (2012). *Westminster: A biography: from earliest times to the present*. London: A&C Black.
- Sobacı, M. Z., Miş, N., & Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim modeli ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı. *Seta Perspektif*, 206, 1-6.
- Tataroğlu, M. (2016). Hükümet yapısında genişleme: Bakan yardımcılığı. *Yönetim ve Ekonomi*, 23(2), 519-544.
- Taylor, E. (1979). *House of Commons at work* (9th ed.). Macmillan Press Ltd.
- Teziç, E. (2020). *Anayasa hukuku* (24. bs.). İstanbul: Beta Basım Yayın.
- The evolution of Parliament. (n.d.). *UK Parliament*, <<https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/>>(ET: 01.02.2021)

- The work of the House of Lords - its role, functions and powers. (2000). *UK Parliament, Publications & records*, <<https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/holbrief/ldwork.htm>>, (ET: 08.02.2021)
- Theakston, K. (1987) *Junior ministers in British Government*. Oxford: Blackwell.
- Topaca, M. (2014). Hukuk temel ve uygulama bakımından Türkiye’de bakan yardımcılığı. *Türk İdare Dergisi*, 479, 305-331.
- Turan, M. (1999). Cumhuriyet döneminde iki deneme: Siyasi müsteşarlıklar ve müstakil grup. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 27-42.
- Turan, M. (2018). Türkiye’nin yeni yönetim düzeni: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), 42-91.
- Uçman, H. (2012). *Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi Siyaset İlişkileri Çerçevesinde Bir İnceleme: Siyasi Müsteşarlıktan Bakan Yardımcılığına* (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Ankara: Devlet Personel Başkanlığı.
- Uçman, H. (2015). Türk kamu yönetiminde bakan yardımcılığı uygulaması üzerine inceleme ve değerlendirmeler. *Akademik Hassasiyetler Dergisi* 2(3), 191-225.
- UK Government, Cabinet Office. (2011). *The cabinet manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*. London: Cabinet Office.
- UK Government, Cabinet Office. (2019) *Ministral Code*. <<https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>> (ET: 07.02.2021)
- Uyanık, H. (2012). Bakan yardımcılığı statüsünün idare hukuku açısından değerlendirilmesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 101-114.
- Watts, D. (2007). *Glossary of UK government and politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Whitehead, L. (2013). The Westminster System. *Taiwan Journal of Democracy, Special Issue*, 9-38.
- Wilks-Heeg, S. (2012, 12 Oct.). Time to tackle the growth of the ‘payroll vote’. *Democratic Audit UK*. <<http://eprints.lse.ac.uk/81251/>> (ET: 09.02.2021).
- Wilks-Heeg, S., Blick, A., and Crone, S.. (2013, 16 Nov.). Britain’s bloated payroll vote hampers Parliament in keeping a check on the executive. *Democratic Audit UK*. <<http://eprints.lse.ac.uk/81370/>> (ET: 09.02.2021).
- Yılmaz, B. (2013). Türkiye’de bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin genel bir değerlendirme. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 33-41.

### Gazeteler

- Ağar da ‘başkanlık’ dedi. (2003, 22 Nisan). *Milliyet*, s.16, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 19.11.2019)
- Bakan yardımcılığı konusu inceleniyor. (1963, 17 Haziran). *Milliyet*, s.7, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019)
- Bazı bakanlıkların bölünmesi isteniyor. (1963, 24 Haziran). *Milliyet*, s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019)
- Bila, F. (2003, 21 Nisan). Başkanlık istiyor. *Milliyet*, s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019)
- Bila, F. (2003, 21 Nisan). Erdoğan ve Gül’ün yaklaşımları. *Milliyet*, s.16, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019)
- Çakırözler, U. ve Karakuş, A. (2003, 22 Nisan). Erdoğan’ın 2. hayali: Her bakana yardımcı. *Milliyet*, s.16, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 19.11.2019)
- Faiz dönemi geri geldi. (1983, 20 Aralık). *Milliyet*, s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 25.11.2019)
- Güner, E. (2011, Eylül 21). Bakan yardımcılığı Özal’ın hayaliydi. *Sonsayfa*, <<http://www.sonsayfa.com/Haberler/Siyaset/Bakan-yardimciligi-Ozalin-hayaliydi-204733.html>> (ET: 18.11.2019)
- Kabine için çalışmalar. (1963, 15 Haziran). *Milliyet*, s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019)
- Orman, siyasi müsteşarlık kanunları kabul edildi. (1937, 9 Şubat). *Ulus*, <<http://gazeteler.ankara.edu.tr/dergiler/64/1647/24391.pdf>> (ET: 17.11.2019)
- Sazak, D. (1991, Haziran 27). Şeffaf yönetim hâkim olacak. *Milliyet*, s.11, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 25.11.2019)
- Siyasi otoritenin yetkisi artacak. (1987, 12 Aralık). *Milliyet*, s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 25.11.2019)

### Yasal düzenlemeler

- 2451 nolu Kanun; Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarda atama usulüne ilişkin kanun RG: 25 Nisan 1981, S:17321, (ET: 15.11.2019)
- 6223 sayılı kamu hizmetlerinin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkileri ile kamu görevlilerine ilişkin konularda yetki kanunu, (Kabul Tarihi: 2011, Nisan 6) RG: 3 Mayıs 2011, S:27923.
- 643 nolu KHK; 3046 sayılı kanun ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına ilişkin kanun hükmünde kararname RG: 8 Haziran 2011, Mükerrer S:27958.



- 657 sayılı devlet memurları kanunu (14 Temmuz 1965), RG: 23 Temmuz 1965, S: 12056. <<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>> (ET: 13.07.2020)
- 703 nolu KHK; anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelelerde değişiklik yapılması hakkında kanun hükmünde kararname, RG: 9 Temmuz 2018, S:30473 (3. Mükerrer).
- Bakanlıklara bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşların teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (kararname numarası: 4), RG: 15 Temmuz 2018, S:30479.
- Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (kararname numarası: 1), RG: 10 Temmuz 2018, S:30474.
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı. (2018). *Yeni sisteme göre yasama el kitabı*. Ankara: TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi. <[https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama\\_El%20Kitabi.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama_El%20Kitabi.pdf)> (ET: 16.02.2021)
- TBMM Zabıt Ceridesi, V. Dönem, III. Yasama Yılı, C. XVI, 16. İnikad, S.Sayı 95. (4 Şubat 1937). Trabzon mebusu Hasan Sakanın Devlet dairelerinin vekâletlere tefriki ve siyasi müsteşarlıklar teşkili hakkında kanun teklifi ve teşkilâtı esasiye ve bütçe encümenleri mazbataları (2/46), <<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c016/tbmm05016034.pdf>> (ET: 17.11.2019)
- TBMM Zabıt Ceridesi, V. Dönem, III. Yasama Yılı, C. XVI, 34. İnikad (8 Şubat 1937). Trabzon mebusu. Hasan Sakanın, Devlet dairelerinin vekâletlere tefriki ve siyasi müsteşarlıklar teşkili hakkında kanun teklifi ve Teşkilâtı esasiye ve Bütçe encümenleri mazbataları (2/46), <<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c016/tbmm05016034.pdf>> (ET: 18.11.2019)
- TBMM Zabıt Ceridesi, V. Dönem, IV. Yasama Yılı, C. XX, 11. İnikad, S.Sayı 13. (24 Kasım 1937). İzmir mebusu Celal Bayar ve 152 arkadaşının, teşkilâtı esasiye kanununun 44, 47, 48, 49, 50 ve 61 nci maddelerinin değiştirilmesi hakkında kanun teklifi ve Teşkilâtı esasiye encümeni mazbatası (2/59), s.1 vd. <<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c020/tbmm05020011.pdf>> (ET: 18.11.2019)