

## BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULLERİ

Prof. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK

1. Bakanlar Kurulu, Devletin önemli işlerinin, başka bir deyimle yüksek yönetim ile ilgili prensip meselelerinin ve bakanlıklar arasında koordinasyonu gerektiren işlerin karara bağlandığı bir kuruldur.

Bu kurulun çalışmaları bakımından, bugün yürürlükte bulunan sistem başlıca iyi yönden aksaklık göstermektedir. Bunlardan biri, teferruata ait bir çok işlerin Bakanlar Kurulunu işgal etmekte olması, diğeri ise Bakanlar Kurulunun çalışma usullerinin idari bir metinde düzenlenmemiş bulunmasıdır. Bu iki sorunu kısaca gözden geçirelim :

### Tasfiyesi gereken görevler

2. Bakanlar Kurulunun esas görevlerinin gereği gibi yerine getirilmesini güçleştiren ve Bakanlar Kurulunu işgal eden hususların neler olduğu, Merkezi Hükûmet Teşkilâtı (Mehtap) Raporunda da belirtilmiştir (1). Bu konuda bir ayıklama yapılabilmesi için 1953 yılında Hükûmetçe bir Komisyon teşkil edilmiştir. «İcra Vekilleri Heyetinden karar alınmasını icap ettiren mevzuların gerek miktar, gerek muhteva bakımından bir tasfiyeyi icap ettirecek mahiyet arzemesi itibariyle Vekiller Heyeti kararına iktiran etmesi kanunların metinlerinde yazılı bulunan mevzuların tasfiyesi hazırlığını yapmak» üzere teşkil eden komisyon bir yıla yakın bir süre çalıştıktan sonra, Bakanlar Kurulunu işgal eden konuları ve bunlarla ilgili mevzuatı tesbit etmiştir.

---

(1) Merkezi Hükûmet Teşkilâtı Araştırma Raporu, Ankara 1963, s. 9.

3. Bakanlar Kurulunun ne gibi işlerle uğraştırıldığı hakkında bir fikir edinebilmek için, buraya bir kaç konuyu örnek olarak almakla yetiniyoruz :

a) Oyun kâğıtlarının satış fiyatları Bakanlar Kurulunca tesbit edilir (2).

b) Yabancı ülkelerden damızlık hayvan almak üzere teşkil edilecek komisyon üyeleri Bakanlar Kurulunca atanır (3).

c) Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsünde asıl görevleri üzerlerinde kalmak üzere öğretim, araştırma ve derleme çalışmalarına geçici olarak katılanlara ders ve konferans saati veya inceleme ve araştırma için ödenecek gündelikler her yıl Bakanlar Kurulunca yeniden tesbit edilir (4).

4. Araştırmanın yapıldığı 1953 yılından bu yana, tasfiyesi gereken mevzuata yenileri eklenmiş ve Bakanlar Kurulunun görevleri artırılmıştır. Böyle bir yola gidilmesinin nedenleri arasında, idareye karşı duyulan itimatsızlığı veya kanunu uygulama durumunda olan idarecilerin sorumluluğu Bakanlar Kuruluna bırakmak istemelerini saymak mümkündür. Çoğu zaman kanun tasarısını hazırlayan idareciler bazı yetkileri kendileri kullanmak istemezler. Özellikle ücretle ilgili konularda bu yetkinin Bakanlar Kurulunca kullanılmasını ihtiyaca daha uygun sayarlar. Bu veya buna benzer nedenlerle Bakanlar Kurulunun görevleri lüzumsuz yere artırılmaktadır.

5. Bakanlar Kurulu yerine, başka idarî kuruluşlar tarafından yapılabilecek bu gibi görevlerin tasfiyesi, bir çok kanunlarda değişiklik yapılmasını gerektireceği düşünülmüştür. Bu konu için, yüzlerce tasarı hazırlamak ve parlâmentodan geçirmek, zaman alan ve oldukça külfetli bir iş sayıldığı için, ayıklama işine hemen gidilememiştir. Bu sakıncayı giderecek ilgi çekici bir teklif Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Raporunda yer almıştır. Buna göre, «Bakanlıkların Kuruluşu hakkındaki 4951 sayılı kanuna, Bakanlar Kurulunun, lüzum göreceği görevleri bakanlıklara veya başka mercilere devir, gerektiğinde bakanlıklara yahut başka mercilere ait görevlerden lüzum gördüklerini kendisine mal eyleme veya bir ba-

(2) 1118 sayılı Kanunun 4584 sayılı kanunla değişik ikinci maddesi.

(3) 2490 sayılı Kanunun 28 inci maddesine bir fıkra eklenmesi hakkındaki 2902 sayılı kanunun birinci maddesi.

(4) 7163 sayılı Kanunun 29 nci maddesi.

kanlık veya merciden öbürüne görev devretme yetkilerini tanıyan genel bir hükmün» eklenmesi yeterli sayılmıştır (5). Kanımızca da isabetli olduğumu sandığımız bu tavsiyenin ivedilikle yerine getirilmesi, Bakanlar Kurulunu teferruata ait işlerle uğraşmaktan kurtaracak ve idareye bazı kolaylıklar sağlayacak ve bir çok işlerin süruncemede kalmasını önleyecektir.

6. Buna benzer bir görüş, 5 haziran 1964 tarih ve 6/3167 sayılı kararname ile Devlet Plânlama Teşkilâtı içinde kurulan «İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu» tarafından benimsenmiştir. Bu Komisyonun hazırladığı ve Hükûmete sunduğu «Merkezi Hükûmet Teşkilâtını yeniden düzenleme konusunda hazırlanacak mevzuatla ilgili genel ilkeler» adındaki vesikanın 15 inci maddesine, Bakanlar Kuruluna kadar çıkmaması gereken bazı görüşün ışığı altında, adı geçen komisyon tarafından «Bakanlar Kurulu kanunlardaki hükümlerin bir liste halinde tesbit edilmesi ve bunların bir tek kanunla değiştirilmesi esası benimsenmiştir. Bu görüşün ışığı altında, adı geçen komisyon tarafından «Bakanlar Kurulunca yerine getirilen bazı işlemlerin devri hakkında» bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarının birinci maddesi aynen şöyledir :

«Kamu hizmetlerini süratlendirmek amacıyla, yürürlükteki kanunlara göre, Bakanlar Kurulunca yerine getirilen ve mahiyetleri ekli listede açıklanan işlemlerin ,sonuçlandırılması yetkisi, aynı listede belirtilen Bakanlık ve Dairelere devredilmiştir.»

Bu tasarıya elliye yakın kanunda değişiklik yapan bir de liste eklenmiştir. İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu, Mehtap Raporunda ileni sürüldüğü gibi, genel bir hüküm yerine, liste usulüne gitmiştir. İlk bakışta, çeşitli mevzuatta bir tek kanunla değişiklik yapan bu yolun açık ve güven verici olduğu, göze çarpmaktadır. Buna karşılık, her liste usulünde olduğu gibi, bu listede de bir çok noksanlıklar vardır. Mehtap raporunun tavsiyesine uymak, hem bizi liste usulünün sakıncalarından koruyacak, hem de değişen ihtiyaçlara, hükûmet parlamentoya başvurmaksızın, uymak ve cevap vermek imkânına sahip olacaktır.

### Çalışma Usullerinin Düzenlenmesi

6. Bakanlar Kurulunun çalışmasını güçleştiren konulardan biri de, Bakanlar Kurulunun çalışma usullerinin düzenlenmemiş ol-

(5) Merkezi Hükûmet Teşkilâtı Araştırma Raporu, Ankara 1963, s. 11.

ması, bu konuya ilişkin esasların bir metin haline getirilmemiş bulunmasıdır. Bugün Bakanlar Kurulunun uyguladığı çalışma usullerinin ve bu çalışmaları düzenleyecek olan örgütlerin yeterli olduğu söylenemez.

7. Bakanlar Kurulunun çalışmalarıyla ilgili esasların bir idarî metinle düzenlenmemiş olması, uygulamada bazı güçlükler doğurmakta ve çeşitli zamanlarda çeşitli uygulamalara sebep olmaktadır.

Bilindiği gibi bu gün Bakanlar Kurulunun toplantılarında tutanak tutulmamaktadır. Tutanak konusunda bile değişik uygulamalar olmuştur; 27 Mayıs 1960 dan sonraki Bakanlar Kurulu toplantılarında, Başbakanlık Müsteşarı tarafından, bir ara tutanak tutulmuştur.

8. Bakanlar Kurulu toplantılarında varılan sonuçların, alınan kararların konu ile ilgili bakan tarafından, bazan not halinde, bazan da ağızdan Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesine bildirilmektedir. Bu konuda da değişik uygulamalar olmaktadır: Bazan, Bakanlar Kurulunda alınan kararları tesbit etme ve kaleme alma görevi, bakanlardan, çoğu zaman, Devlet Bakanlarından birine verilmektedir. Bu bakan tarafından kaleme alınan kararlar, kararname şeklinde imzaya hazır bir hale getirilmek üzere Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesine verilmektedir.

9. Bu çeşitli uygulamaların yanında, Bakanlar Kurulunun teferruata ait işlerle uğraşması, Bakanlar Kurulunun «toplantısız karar alma», yahut «elden imza usulü» denilen bir usul ile çalışmasını zorunlu kılmaktadır. Çoğu zaman sorumlu idarî birimlerce hazırlanan karar taslaklarının, Bakanlar Kurulunda görüşülmeden, elden bakanlıktan bakanlığa dolaştırılmakta «formalite» böylece tamamlanmaktadır (6).

Bazan, elden imza usulünün uygulandığı hallerde, Bakanlardan birisi, bu tip kararların incelenmesi ile görevlendirilmektedir. Bakan, bazı aksaklıklara rastlar ise yahut tamamlayıcı bilgilere ihtiyaç duyarsa, kararı imzalamamak suretiyle ilgili bakanın veya başbakanın dikkatini çekmekte, bazan konunun Bakanlar Kurulunda tartışılmasını sağlamaktadır. Böyle bir uygulama işlerin uzamasına, sürüncemede kalmasına sebep olmaktadır.

(6) Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Raporu, Ankara 1963, s. 8.

### Bakanlar Kurulu İç Tüzüğü

10. Bakanlar Kurulunun çalışmalarını düzenleyen bir metin Meşrutiyet devrinde, 93 Kanunu Esasisinin 29 uncu maddesine dayanılarak (7), «Meclisi Vükela Nizamnamei Dahilisi» adı altında 18 mart 1325 (1909) tarihinde kabul edilerek, 18 mayıs 1327 (1911) tarihinde Takvimi Vekayi'de yayınlanmıştır. Bu yazının sonuna metnini aynen aldığımız Bakanlar Kurulu içtüzüğü iki bölüm ve onbir maddeden ibarettir. İç Tüzüğün birinci bölümünde toplantı ve tartışma usulleri, ikinci bölümünde ise, Bakanlar Kurulu kararlarının yürütülmesi ile ilgi hükümler yer almıştır. Meclisi Vükela Nizamnamei Dahilisi, 93 Kanunu Esasisi ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.

11. Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk kuruluş yıllarında, hükûmet bir Meclis Komisyonu gibi çalıştığından böyle bir metne ihtiyaç duyulmamıştır. 1924 Anayasası devrinde ise, Meclis Hükümeti sisteminden ayrılınmış ve parlâmenter hükûmet sistemine geçilmiş olmasına rağmen, hükûmetçe, Bakanlar Kurulunun çalışmalarını düzenleyen bir metin hazırlanmamıştır. Bakanlar Kurulunun çalışmalarının yeniden düzenlenmesi sırasında, Meclisi Vükela Nizamnamei Dahilisinde yer alan ilgi çekici hükümlerden yararlanmak mümkündür. Özellikle, çok partili hayata geçtikten sonra, hele zaman zaman ortak hükûmet kurma zorunluluğu ile karşı karşıya geldikten sonra Bakanlar Kurulunun çalışma usullerinin bir metin halinde tesbitinde zorunluluk vardır. Bu boşluğun biran önce doldurulması, hükûmetin de ihtiyaç duyduğu bir konu olsa gerektir.

### Bakanlar Kurulu Çalışmalarını düzenleyen kuruluş

12. Bakanlar Kurulu çalışmalarından verimli sonuç alınabilmesi için, Bakanlar Kurulu çalışmalarını düzenleyen kuruluşların bu görevi yerine getirecek nitelikte olmaları da gerekir. Bugün Bakan-

(7) 93 Kanunu Esasının 29 uncu maddesi: «Vükeladan herbiri dairesine ait olan umurdan icrası mezuniyeti tahtında bulunanları usulüne tevfikân icra ve icrası mezuniyeti tahtında olmıyanları sadrazama arzeder. Sadriazam dahi o makule mevaddan müzakereye muhtaç olmıyanların muktezasını icra veyahut tarafı hazreti padişahiden istizan ederek ve muhtacı müzakere bulunanları meclisi vükelanın müzakeresine arzeliyerek müteallik buyurulacak iradei seniye mucibince iktizasını ifa eyler. Bu mesalihin envağ ve derecatı nizamı mahsus ile tayin olunacaktır.»

lar Kurulu çalışmalarının düzenlenmesinde, en büyük görev, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığına düşmektedir. Bugünkü mevzuata göre, bu dairenin görevleri arasında yer alan hususları şöylece sıralamak mümkündür:

- a) Kararnameleri hazırlamak,
- b) Kanun tasarılarını, tüzükleri ve yönetmelikleri inceliyerek Bakanlar Kurulunun imzasına sunulacak hale getirmek,
- c) Başbakanlıktan tasvip almak üzere bakanlıklardan gelecek yazılar hakkında gerekli işlemleri yapmak,
- d) Milletvekillerinden veya senatörlerden gelen kanun teklifleri ile yazılı ve sözlü sorularla ilgili hazırlıkları yapmak,
- e) Bakanlar Kurulu toplantılarına ait karar özetlerini tutmak ve bunları saklamak.

13. Yukarıda sıralanan görevlerden de anlaşılacağı üzere, Başbakanlık Kanunlar ve Kararları Tetkik Dairesi, birbirinden farklı iki ana görevi birlikte yürütmeye çalışmaktadır. Bunlardan birincisi, Bakanlar Kurulunun çalışmaları ile ilgili hazırlıkları yapmak, Bakanlar Kurulu kararlarının metinlerini hazırlamak ve imzaya hazır bir hale getirmek, ikincisi ise, kanun tasarıları ile tüzük tasarılarını incelemek ve böylece mevzuat arasında âhengi sağlamaktır.

14. Kanun tasarılarının incelenmesi görevinin, Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığından alınarak Danıştay'a verilmesi mümkündür. Esasen «Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini» ve «Başbakanlık tarafından gönderilen her türlü işler hakkında mütalâasını» bildirmek görevi, Danıştay Kanunu ile Danıştay'a verilmiştir. Bu yönden Osmanlı İmparatorluğu zamanında Danıştaydan yararlanılmış, kanun tasarılarının incelenmesi Danıştay'dan istenmiştir. Buna karşılık, Cumhuriyet devrinde Kanun tasarılarının Danıştayca incelenmesi yoluna pek az başvurulmuştur. Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsünde 1963 yılında yapılan bir araştırmada 7519 kanundan sadece 124'ü için Danıştay'dan mütalâa istenilmiştir (8). Hükûmetçe, kanun tasarılarının Danıştayca incelenmesi yoluna başvurulmamasının nedenleri arasında, genellikle, Danıştayın bu görevi vaktinde yerine getirebilmesi için yeterli kadroya sahip olmadığı ileri sürülür. Bu-

(8) Bu konudaki araştırma Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi enstitüsünde Recep Başpınar tarafından yapılmış ve Yayınlanmamıştır. Amme İdaresi Bülteni sayı 7, sh. 6.

gün için böyle bir düşüncenin 1964 yılında çıkarılan 521 sayılı kanundan sonra varit olmaması gerekir. Bilindiği gibi bu kanun ile Danıştay, personel yönünden takviye edilmiştir. Tasarıların Danıştayca incelenmesi, Kanunlar ve Kararlar Dairesinin yükünü hafifletecek, asıl Bakanlar Kurulunun işlemesi ile ilgili görevlerine daha çok zaman ayırmak imkânı olacaktır.

15. Sonuç olarak denilebilir ki, Bakanlar Kurulunun çalışmalarının daha verimli bir hale getirilebilmesi için,

a) Bakanlar Kuruluna çeşitli kanunlarla verilmiş olan ve teferruata ait bulunan görevlerin ilgili bakanlıklara veya diğer kuruluşlara geçirilmesi işlemini sağlayacak yeni bir tasarinin süratle hazırlanması; yahut, İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme komisyonunun hazırladığı tasarinin benimsenmesi;

b) Bakanlar Kurulunun çalışmalarını düzenleyen bir iç tüzüğün çıkarılması;

c) Bakanlar Kurulu çalışmalarını düzenleyen Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığına ait bazı görevlerin bu kuruluştan alınarak Danıştaya verilmesi; gerekmektedir.

Bakanlar Kurulunun çalışmalarının yeniden düzenlenmesi yapılırken yukarıda kısaca sözünü ettiğimiz hususların gerçekleştirilmesi için, yalnız Bakanlar Kurulundan karar alınmasını gerektiren Başbakanlığın ana görevlerine nazaran ikinci plânda kalması uygun olan görevlerin tasfiyesi için bir kanun tasarısına ihtiyaç vardır. Gerek İç Tüzüğün hazırlanması, gerek görev yönünden kabine ile ilgili kuruluşların yeniden düzenlenmesi bakımından parlâmentoya başvurmaya ihtiyaç yoktur. İdarî metinlerle bu gibi aksaklıkların giderilebilmesi mümkündür.

## EK

### MECLİSİ VÜKELA NİZAMNAMEİ DAHİLİSİ (9)

[9 rebiyülevvel 1327 - 18 Mart 1325 (1909)]

#### Birinci Fası

#### Usulü İçtima ve Müzakere

**Madde 1.** Meclisi Vükela icabı maslahata göre Sadrazamın tayin edeceği vakitte içtima eder.

(9) Takvimi Vekai ile neşir ve ilanı : 29 Cemaziyülevvel 1329 - 15 mayıs 1327 İkinci Tertip Düstur cilt 1, s. 143.

**Madde 2.** Amedîi (10) Divanı Hümayun Meclisi Vükelanın zaptı müzakeratına ve sadaret mektupcusu müzakereye konulan evrakın kıraatına memurdur. Ve Meclisin umuru tahririyesini idare için amedî muavini ile hulefasından (11) bir veya birkaçı dahi bulundurulur.

**Madde 3.** Meclisi Vükelanın hini içtimağında müzakere olunacak mevaddın sadaret mektupculuğu marifetiyle bir hulâsa müzekkeresi yapıp hazırlanır.

**Madde 4.** Müzakere olunacak evrak hangi daireye aid ise o dairenin nazırı bulunmadıkca mevkii müzakereye konulamaz.

**Madde 5.** Meclis içtima ettikte evvelâ mukaddemki içtimada cereyan eden müzakeratın zabıtnameleri ve badehu (12) müzakereye konulacak mevaddın müzakeresi kıraat olunup zabıt karara muvafık ise kabul ve bir sehiv (13) var ise tashih ile evvelki mecliste hazır bulunan âza canibinden başka başka imza edilir.

**Madde 6.** Zabıtnameler imza olunduktan sonra her bir nazırın müstacel bir ifadesi var ise anı meclise arzeyler ve badehu müzakere edilecek diğer hususatın ehemmiyetine göre hangisi makamı sadareten tercih olunur ise anın evrakı kıraat olunur.

**Madde 7.** Meclisi Vükelanın idarei müzakeratı ve azasından rey suali sadaretin vazifei mahsusasıdır. Esnai müzakerede mütalaa irad edecek zatın evvelce makamı sadareten müsaade talep etmesi lâzımdır. Hitam bulmuş olan izahat ve müzakeratın iadesi teklif olunamaz.

## İkinci Fasil

### Meclisi Vükela Kararlarının Suveri (14) İcraiyesi

**Madde 8.** Meclisi Vükela kararlarının muamelâtı aksam ve derecatı mesalihe göre mazbata yapılmıgla veya Makamı Sadareten

(10) Babıalide sarayla haberleşmeyi sağlıyan dairenin başı ve Vükela meclisinin başkatibine denilirdi.

(11) Babıâli kalemlerinde yazıcılık (katiplik) yapanların biraz ilerlemiş eskimiş olanlarına denilirdi.

(12) Bundan sonra

(13) Yanlış

(14) Suretler, biçimler.



arz terkeresi ile bilistizan sadır olacak İradei Seniye mucibince icra olunur. İstizana muhtaç olmıyan işler tahrirat ve tezkere ile mahallerine bildirilir. İstikraz akdine ve harp ve sulh ve idarei örfiye ilânına ve Kuvvei berriye ve bahriyenin tamamen veya kısmen seferberlik haline vaz'ı ile sevk ve tesyirine ve meclisi umuminin mevcut olmadığı zamanlarda kararname tanzimine ve muvazene haricinde fevkalâde masarifi mübreme ihtiyarına ve imtiyazat ve mukavelâta ve devairi idare için nizamat tanzimine ve ahkâmı muahedata ve devleti aliyye ile düveli ecnebiye beyninde ihtilâfı müeddi <sup>(15)</sup> olan umuru mühimmei siyasiyeye dair kararlar ve ehemmiyeti cihetiyle heyetin tensip edeceği maslahatlar mazbata ile ve bunların haricindeki muhtacı istizan olan mesalih Meclisin müzakeresine tevfi kan makamı sadetten tezkere ile arz ve istizan olunur.

**Madde 9.** Meclisi Vükelanın kararları için mutlaka zabıtname tanzim ve heyet tarafından imza edilmek meşruttur. Ve bir mecliste mazuren bulunamayan zevat Vezaifi Vükela Kanununun doksan dokuzuncu maddesi hükmüne ittibaen ertesi mecliste evvelki kararın zaptını imza eder ve mazbatalar mazereti olan zevatın hanelerine gönderilerek mühürlettirilir.

**Madde 10.** Meclis zabıtnameleri amedî odasında tanzim ve hifz olunur ve her mecliste karar verilen maddelerin sureti müzakeratı ve netayici sırası ile bend bend tahrir olunur. Ve işbu zabıtların müsvevveleri Amedî divanı hümayun marifetiyle tetkik ve müzakeratı meclise tevfi <sup>(16)</sup> ve kayd ettirilir ve muhtacı istizan olan mevaddın mazbata veya arz tezkereleri yazılıp muhtacı istizan olmıyan hususatın zabıtları sureti sekizinci maddenin ikinci fıkrasında beyan olunduğu veçhile ait olduğu mahallere tahrirat ve tezkere ile tebliğ olunmak üzere Mektubu Sadaret kalemine tevdi olunur ve zeyilleri amedî divanı hümayun memuriyetinin mührü mahsususu ile mühürlenir.

**Madde 11.** Meclisi Vükelaya havale olunan evrakın her nazır tarafından istenildiği zaman görülebilmek üzere müteselsil numara ile bir defteri tutulacak ve her dairenin ne kadar muhavvel <sup>(17)</sup> kâğıdı bulunduğunu işbu defterin kısmı mahsuslarında gösterilecektir.

9 rebiyülevvel 1327, 18 mart 1325.

(15) Gerektiren ,sebepe olan

(16) Uygun düşürme

(17) Havale edilmiş.