



TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BAKAN YARDIMCILIĞI UYGULAMASI ÜZERİNE İNCELEME VE DEĞERLENDİRMELER

Hamit UÇMAN*

Özet

Kamu yönetimimizde, bürokrasiyle siyaset arasındaki ilişkinin incelenmesi açısından son dönemde hayata geçirilen en dikkat çekici makam, bakan yardımcılığıdır. Bakan yardımcılığı uygulaması, daha başlangıçta ifade edildiği gibi bürokrasinin olumsuzluklarını ortadan kaldırmak, vatandaşın bürokratik makamlara daha rahat ulaşmasını sağlamak amacıyla getirilmiştir. Benzer nitelikteki makamların kamu personel sistemimizde ihdas edilmesi, 1980’ den sonra siyasi iktidarların güçlü olduğu dönemlerde de dile getirilmiş fakat uygulamaya geçirilememiştir. Bakan yardımcılığı uygulaması, bürokrasiyle siyaset arasındaki ilişki mekanizmalarının oluşturulması açısından yeni ve etkili bir uygulamadır. Bakan yardımcılığı uygulamasının yürürlüğe girmesinden sonra atanan ve Türk bürokrasisinin atanan ilk bakan yardımcıları olan kişilerin, özgeçmişleri göz önünde bulundurulduğunda, uygulamanın geleceği ve siyasetle ilişkisinin seyri ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada Türk bürokrasisinin günümüzdeki durumuna ilişkin kısa bir değerlendirme yaptıktan sonra bakan yardımcılığı uygulamasından önce başlayan, kanun hükmünde kararname süreci ile bakan yardımcılığının kamu personel yapısı içerisinde yer aldığı istisnai memuriyet kavramı, ele alınacaktır. Ardından bakan yardımcılığına ilişkin yasal düzenlemeler ve uygulama sonrası yaşanan gelişmeler ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

Anahtar Sözcükler: *Bakan Yardımcılığı, Kanun Hükmünde Kararname, İstisnai Memuriyet, Bürokrasi, Kamu Yönetimi.*

* Devlet Personel Uzmanı/Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Yüksek Lisans Öğrencisi/e-posta: hucman@dpb.gov.tr

RESEARCHES AND EVALUATIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF DEPUTY MINISTER IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

In Turkish Public administration, the concept of Deputy Minister has been regarded as the most remarkable position in recent years in terms of analyzing the relationship between bureaucracy and politics. The position of Deputy Minister has been activated for the purpose of eliminating the problems taking place in bureaucracy and ensuring the citizens to get in touch with bureaucratic positions easier than it was. Some positions of similar nature had been thought to be created in 1980s when political powers were too strong, however they could not be carried into practice as planned. The concept of Deputy Minister has been thought to be a modern and effective implementation in the sense of forming relationships between bureaucracy and politics. Taking into consideration the personal background of the people assigned to this position, will reveal this implementation's relationships with politics and give some clues about its future value. In this study, after making a short review about Turkish bureaucracy in today's conditions, within the Decree Law process, the concept of exceptional civil servant in which the position of Deputy Minister takes place in will be discussed. Then, legislative regulations related to the position of Deputy Minister and the developments and experiences following this implementation will be handled in detail.

Key Words: Deputy Minister, Decree Law, Exceptional Civil Servant, Bureaucracy, Public Administration.

Giriş

2000'li yılların başlarından itibaren Türk bürokrasisinde, bürokrasiyle siyaset arasındaki ilişkiler değişmeye ve farklılaşmaya başlamıştır. Özellikle önceki dönemlerde, yönetim yapısında yer almayan üst kurullar, ajanslar gibi yeni kurum ve kuruluşlar yönetim yapısında hızla çoğalmış ve sivil toplum örgütleri hiç olmadığı kadar kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması aşamasında aktif olarak rol almaya başlamışlardır.

Son dönemde bürokraside ortaya çıkan yeni uygulamalardan en dikkat çeken, bakan yardımcılığı uygulamasıdır. Bakan yardımcılığı uygulaması, bürokrasiyle siyaset arasındaki ilişki mekanizmalarının oluşturulması açısından yeni ve etkili bir uygulamadır. Bakan yardımcılığı uygulamasının yürürlüğe girmesinden sonra atanan ve Türk bürokrasisinin atanan ilk bakan yardımcıları olan kişilerin, özgeçmişleri göz önünde bulundurulduğunda, uygulamanın geleceği ve siyasetle ilişkisinin seyri ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada Türk bürokrasisinin günümüzdeki durumuna ilişkin kısa bir değerlendirme yaptıktan sonra bakan yardımcılığı uygulamasından önce başlayan, kanun hükmünde kararname süreci ile bakan yardımcılığının kamu personel yapısı içerisinde yer aldığı istisnai memuriyet kavramı, ele alınacaktır. Ardından bakan yardımcılığına ilişkin yasal düzenlemeler ve uygulama sonrası yaşanan gelişmeler ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

1. BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİLERİNİN BUGÜNKÜ DURUMU

Bürokrasiyle siyaset ilişkilerinin bugünkü durumunu şekillendiren, 1980 ki özellikle 1990 sonrası Türk bürokrasisinde yaşananlardır. Bu dönemde, bürokrasiyle siyaset kurumu çok sıkı ilişkiler içerisindedir. Özellikle koalisyon iktidarlarının söz konusu olduğu dönemlerde, bürokrasinin gücünü daha da arttırdığı dönemler olarak kayıtlara geçmiştir. Bu dönemi, 1980'lerin ortasından başlayarak 2002 öncesi ve sonrası olmak üzere iki temel dönemde değerlendirmek gerekmektedir.

1983 yılında iktidara gelen Anavatan Partisi (ANAP), bürokrasi kavramını daha çok, “kırtasiyecilik” olarak yorumlamış ve icraatını bu çerçevede yürütmeye çalışmıştır. Bürokrasi konusu, bir *yönetim sistemi* ya da *memurların kamu hizmetlerinin yürütülmesinde egemenliği* şeklinde düşünülmeyeceği için kurumsal – yapısal içerikli reformlara gidilmemiştir (Eryılmaz, 2011: 265). ANAP iktidarında bürokrasiye fiziki araç ve gereç bakımından ciddi yatırımlar yapılmış olmasına rağmen kamu bürokrasinin temel sorunlarının çözümüne yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Bürokrasi, bu dönemde güçlenmesine paralel olarak büyümeye de devam etmiştir¹. Diğer taraftan siyasi alanda ANAP'nin egemenliğinin bir sonucu; üst düzey kamu görevliliği, siyasi makamlar haline dönüşmüştür. Bu dönemde uygulamada, iyi bir bürokrat, sadık ve vefalı bir yönetici; aynı zamanda iyi bir partilidir (Eryılmaz, 2010: 160).

ANAP iktidarının son bulmasının ardından, 1990'lı yılların başından itibaren Türk Bürokrasisi, uzun bir süre koalisyon hükümetleri tarafından idare edilmiştir. Bu dönem siyasi istikrarsızlıkların yaşandığı ve siyaset kurumunun, fonksiyonunu etkin bir şekilde yerine getiremediği dönemdir.

ANAP iktidarından 1990'lı yıllara kalan önemli bir miras, “*Fonlar*”dır. Fon şeklindeki mali yapılanmalar, bu dönemde bürokrasiyle siyaset arasındaki ilişkilerin akçeli bir seyir izlemesine sebep olmuş ve bürokrasi ve siyasetin aktörlerine yolsuzluk gibi suçlamalar yapılmıştır. 1983'ten sonra, yasama organına karşı yürütmeyi güçlendirmek amacıyla bütçe sürecinin dışında oluşturulan fonlar, kamu kurumlarına serbest harcama imkânı getirmiştir. Her türlü denetimden uzak olan bu fonlar, 1990'lı yılların başlarından itibaren, çok farklı spekülasyonlara sürekli olarak konu olmuşlardır. Yapılan bir araştırmaya göre, değişik amaçlar için kurulan fonların sayısının 134' ün üzerinde olduğu saptanmıştır. Bu fonların, siyasal iktidarın özel bütçesi biçiminde olduğu ve siyasal amaçlar için kullanıldığına dair değerlendirmeler bulunmaktadır (Eryılmaz, 2010: 155). Özellikle muhalefetteki partiler tarafından sürekli eleştirilen bu fonlar, 1990'lı yılların sonu itibari ile bütçe içine alınmaya başlanmış ve 2000'li yıllar itibari ile de ta-

¹ Bu dönemde devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikaları sebebiyle memur sayısında azalma beklenirken, bu gerçekleşmemiş aksine memur sayısında önemli artışlar olmuştur. 1983 yılında 1.281.176 olan toplam memur kadro sayısı, 2000 yılında 2.135.028'e ulaşmıştır (Eryılmaz, 2011: 265).

mamen kapatılmıştır.

2000’li yılların başlarına kadar uygulanan ekonomik politikadaki değişikliklerin etkisiyle, bürokrasiye yönelik yolsuzluk suçlamaları sürekli olarak bu dönemde artmıştır. Bu dönemde, yolsuzluk söylentilerinin artmasının nedeni olarak; siyasi ve idari manada önemli değişikliklerin yarattığı geçiş veya dönüşüm dönemi olması, gösterilmektedir. Değişme dönemlerinde ortaya konan yeni kural ve kurumların, önceden tahmin edilemeyen bir takım boşluklar meydana getirmesi olasıdır. Bunları fırsat bilen kişi ve kuruluşlar, bu boşluklardan yararlanmaya çalışırlar (Eryılmaz, 2010: 156). Bu dönem, söz konusu boşlukların olduğu ve bu boşlukların genelde birtakım hukuk dışı yollarla doldurulduğu dönemdir. Yolsuzluk kavramı, bürokrasi ile siyaset ilişkileri değerlendirilirken dönemin en çok kullanılan kavramlarından birisidir.

Ülkemizdeki yolsuzlukları, sistemin kendisi üretmektedir. Bu dönemlerde ortaya çıkan yolsuzluklarda üst düzey bürokratların olduğu, başka bir deyişle yolsuzlukların üst bürokratik ve siyasi makamlarda yoğunlaştığı görülmektedir. Bürokratik yapı ve işlemlerden kaynaklanan sorunlar, hizmet arzının yetersizliği, siyasetin kamuyu bir finansman aracı gibi kullanma gayretleri, devlete bağlı zenginleşme geleneği, kararlı ve etkili bir denetim mekanizmasının gelişmemesi, yeterince açık toplum ve açık ekonominin olmaması gibi faktörler, yolsuzlukları besleyen yapısal, sosyal ve siyasal unsurlardır (Eryılmaz, 2010: 157-158). Yerleşik bu kültür, özellikle bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkilerin hukuki zeminde şeffaflaştırılması ve sivil toplumun bu şeffaflaşmada aktif rol alması ile değişti- rilebilecektir.

1980 sonrası, Türk bürokrasisinde üzerinde durulması gereken önemli ve olumlu gelişmelerden birisi de ülke genelinde ilgili yerlerde uygulanmaya başlanan, *büyükşehir belediye*, yönetimidir. Belediyeler, ülkemizde özellikle Avrupa Birliği sürecinin de etkisi ile 2000’li yıllarda büyük önem kazanmaya başlamıştır. Aynı zamanda belediyeler, siyasetin bürokrasiyle en yoğun ilişki yaşadığı yerlerin de başında gelmektedir. Bu yüzden 1984 yılında uygulanmaya başlayan Büyükşehir Belediyesi modeli, söz konusu ilişkilerin yerel düzeydeki durumunu yapısal ölçekte etkilemiştir.

Klasik belediyelerden farklı olarak büyük kentlerde iki kademeli büyükşehir belediye yönetimlerinin, 1984 yılında kurulması ve belediyelerin fen, imar ve sağlık gibi birimlerinde çalışan sağlık ve teknik personelin, ilgili bakanlıkların onayı ile atanması işlemine son verilmesi, yerel yönetimler açısından olumlu gelişmedir. İmar planları ile ilgili yetki belediyelere bırakılmıştır. Yerel yönetimlerde bu gelişmeler, gelirlere de yansımıştır. Belediye gelirlerinin GSMH içindeki oranı 1980’de %1,02 iken, bu oran 1990’da %2,1 e ve 1995’de %2,8 e yükselmiştir (Canpolat, 1998:38).

Fakat Türk bürokrasisinin bu dönemde yerelleşme uygulamalarına ilişkin tavrı, değişmemiştir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini yoğun bir şekilde kullanmıştır. Bu duruma 1982 Anayasası da belli ölçüde cevaz vermiştir. 1982 Anayasasının önceki anayasalardan farklı olarak, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini çok geniş tutması, “hukuki” denetimin yanında bir de yerindelik denetimi getirmesi, uygulamanın siyasal yönlere çekilebilmesine olanak tanımış ve yerel yönetimlerin gelişmesini olumsuz etkilemiştir (Eryılmaz, 2010: 155). Anayasadaki tersi yöndeki durum 2000’li yıllarda da varlığını devam ettirmesine rağmen, yerel yönetimlerin güçlenmesine yönelik başlayan uygulamalar daha da artarak devam etmiştir. Özellikle 2000’li yılların başlarında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’yla; yerel yönetimler, Türk Kamu Yönetimi’nde etkin bir pozisyon elde etmişlerdir.

2000’li yıllara; güçlenmeye başlayan yerel yönetimler, yolsuzluk olayları ve istikrarsız siyasî ortamın etkisinde giren Türk Bürokrasisi, geleneksel alışkanlıklarından kurtulamamıştır. Ekonomik ve sosyal yapıda meydana gelen değişikliklere tam anlamıyla, paralel bir değişiklik geçirememiştir. Fakat 2000 yılından itibaren kamu bürokrasisinin bir bütün olarak yeniden yapılanma sürecine girdiği; yönetim yapıları, anlayışları ve prosedürleri bakımından önemli bir dönüşüm yaşamakta olduğu; bu sürecin bir ölçüde Avrupa Birliği uyum politikalarıyla da ilgili bulunduğu söylenebilir (Eryılmaz, 2011:265).

Türk bürokrasisi, 2002 yılından itibaren siyaset kurumuyla ilişkileri açısından yeni bir döneme girmiştir. Bu dönem, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)’nin iktidarı tek başına ele geçirecek, bürokrasinin liderliğini üstlendiği dönemdir. Bu dönemde, bürokrasinin siyaset kurumuyla ilişkisinde dikkat çeken ilk uygulamalardan birisi; üst kurullardır. Akademik literatürde, üst kurulların kurulması ile ortaya çıkan bürokrasiye; üst kurullar bürokrasisi, adı verilmektedir. Üst kurulların kurulmasının ana sebebi; sıklıkla yaşanan ekonomik krizlerin temel sebebi olarak kabul edilen; siyasetçilerin ekonomi bürokrasisine müdahalelerini, ortadan kaldırmaktır. Sadece ekonomi alanında değil, eğitim, televizyon yayını gibi diğer alanlarda da üst kurullar kurulmuştur. Hedeflenen genel amaç ise ilgili alanda kurulacak üst kurulu, siyasetin etkisinden kurtarmaktır.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Rekabet Kurulu ve Şeker Kurulu gibi kurullar, bu alanda ortaya çıkan yapılardır. Bu kurulların büyük bir kısmı, piyasa sisteminin düzenli işlemesine yönelik organlardır ve bunların hepsi, idari ve mali yönden özerk bir statüye sahiptirler (Eryılmaz, 2010:162). Üst kurullar, bürokrasiyi daha da güçlendirmiştir. Bu durum başlangıçtaki hedeflerle de uyumludur. Çünkü bu kurullar kurulurken hedeflenen; piyasa sisteminin kurallarına uygun olarak, yetkili oldukları konularda serbest karar vermeleri ve böylece, siyasal iktidarların piyasa sisteminin mantığına aykırı olası popülist politikalarının önüne geçerek piyasanın işleyişine

rasyonellik kazandırmalarıdır (Eryılmaz, 2010:163).

Üst kurullar ile siyasetin bürokrasi üzerindeki müdahalesinin önüne geçilmesi hedeflenmiş ve belli ölçüde de bu hedefe ulaşılmıştır. Fakat ilerleyen süreçte üst kurullar, yeni bir bürokratik güç oluşturmuşlardır. Oluşan yeni bürokratik yapı, siyasete müdahale eder hale gelmiştir. Kurullar, hesap verecekleri herhangi bir makamın olmamasının verdiği rahatlıkla, kendileri politikalar belirlemeye başlamış ve siyasi iktidarlardan ayrı, birer güç merkezi gibi hareket etmeye başlamışlardır. Gelinen noktada siyaset kurumu, üst kurul bürokrasisinden şikâyet eder hale gelmiştir.

Siyasetçiler, üst kurullara ilişkin yakınmalarını, geleneksel yöntemlerden birisi olan; atama yoluyla çözmeye, çalışmışlardır. Bu kurullarda yürütülen hizmetin teknik niteliği sebebiyle, kurullarda görev alacak kişilerde; tarafsızlık, profesyonellik, uzmanlık ve deneyim gibi kriterlerin ön planda tutulması gerekmektedir. Fakat siyasal iktidarlar, bu kurullarda görev alacak isimleri belirlerken, işin liyakat boyutunun dışında, siyasi yakınlık, tanıdık ve arkadaşlık gibi başka faktörlere de ağırlık vermişlerdir (Eryılmaz, 2010:163). Genelde söz konusu atamaların siyasallaştığına ilişkin son zamanlarda birçok eleştiri getirilmiştir. Bu yüzden son dönem kurulan kurullara; üye seçimi yetkisi, farklı makamlarla (TBMM, Cumhurbaşkanlığı) paylaşılmıştır.

Üst kurullarla ilgili tartışmalar, 2002 sonrasında da devam etmiştir. Fakat özellikle 2007 sonrası, güçlü siyasi iktidar karşısında, üst kurullar ikinci planda kalmıştır. Koalisyon hükümetleri döneminde sahip oldukları etkin pozisyonlarını belli ölçülerde kaybetmişlerdir. Fakat siyaset kurumu üst kurullar karşısında güçlenmesine rağmen, bazı alanlarda çatışmalı ilişkiler hala devam etmektedir. Özellikle ekonomi bürokrasisiyle siyaset kurumu arasındaki ilişkilerin dengelenmesi ülke yönetimi açısından önem arz etmektedir. Bunun sağlanması ise çok ayaklı yeni bir yapının gerçekleşmesi ile mümkündür. Ekonominin gücüyle siyasetin gücü arasına dengeleyici bir unsur olarak; bağımsız kurulların yanında, güçlendirilmiş sivil toplumun katılması ve hukuk devletinin geliştirilmesi gerekmektedir. Medyanın da bu yapının iyi işleminde çok hayati bir rolü bulunmaktadır (Eryılmaz, 2010:165). Bu yapı kurulduğu takdirde ilişkiler sağlıklı bir zemine oturabilecektir. Her şeye rağmen günümüz bürokrasisinde siyasetle ilişkilerin en açık görüldüğü yerlerden birisi, üst kurullardır.

Türk bürokrasisi, 19 Kasım 2002 yılında Abdullah Gül'ün Başbakanlığında kurulan, 58 inci Cumhuriyet Hükümeti ile yaklaşık 20 yıl (kurulan 9 hükümetin ardından) aradan sonra tekrar tek parti iktidarı ile tanışmıştır. 2000'li yıllar ile birlikte yapısal manada değişiklikler geçiren bürokrasi – siyaset ilişkisi, tek parti iktidarı ile yeni bir boyut kazanmıştır.

Bürokrasinin bu dönemde, karşısında hızla yükselen ve güçlenen bir siyaset kurumu, vardır. 2002 yılından itibaren 12 yıldan fazla bir süredir, Türkiye'de

aynı siyasi parti iktidardadır. Bu durum ise kamu yönetiminde uzun süredir söz konusu olmayan, siyasi istikrarın gerçekleşmesini sağlamıştır. Siyasi istikrar, siyaset kurumunu güçlendirmiş, bu dönem içerisinde siyaset, bürokrasiyle ilişkilerinde güçlü bir konum elde etmiştir. Daha önceki tek parti iktidarları döneminde olduğu gibi bu dönemde de siyasi makamların bürokrasiye yaklaşımları genelde olumsuz olmuştur.

Bürokrasi, bu dönemde hantal bir yapı olarak değerlendirilerek mücadele edilmesi gereken bir olgu olarak görülmüştür². İktidar partisi, gerek söylemlerinde gerekse seçim beyannamelerinde; bürokrasinin, kamu yönetiminin genel işleyişini yavaşlattığını ve halktan uzak bir yönetim anlayışına sahip olduğunu belirtmiştir. Partinin 2007 yılına ilişkin seçim beyannamesinin sekiz yerinde, bürokrasi kavramına yer verilmiş ve genelde bürokrasi kavramına olumsuz anlam yüklenerek, iktidarın kazanılması halinde bürokrasinin olumsuzluklarının kaldırılacağı vaadinde bulunulmuştur³.

58'inci Hükümet Dönemi'nden başlayarak Türk bürokrasisinde yapısal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerin temelinde, yukarıda ifade etmeye çalıştığımız gibi iktidar partisinin, bürokrasinin gücünü azaltma hedefi vardır. Siyasi mekanizmaların karar alma süreçlerine, bürokratik mekanizmaların sıklıkla dahil olmasının veya engelleyici düzeyde müdahalelerde bulunmasının önüne geçilmeye çalışılmış ve bu yönde yasal değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca, diğer dönemlerde siyasi aktörlere; bürokrasi üzerinde müdahale imkânı sağlayan düzenlemeler de varlığını korumaya devam etmiştir.

Beş hükümet dönemini içeren tek parti iktidarında, bürokrasinin siyasetle ilişkisi birçok bakımdan ele alınabilir. Özellikle ekonomi başta olmak üzere, eğitim, bayındırlık, personel rejimi, yerel yönetimler gibi birçok alanda yapılan düzenlemeler ve oluşturulan yeni kurumlar ilişkisinin durumu ve tarafların birbirlerine etkisinin ortaya çıkarılması açısından değişik sonuçlar verecektir. Bu dönemde kamu görevlileri açısından siyaset kurumuyla bürokrasinin kesiştiği nokta; son üç hükümet döneminde uygulamaya konulan, bakan yardımcılığı uygulamasıdır.

Bakan yardımcılığı uygulamasına geçmeden önce, bu dönemde siyasi iktidarın bürokrasiyle ilişkilerinde kullandığı iki yöntemin açıklanması yerinde olacaktır. Bu iki yöntem: Kanun hükmünde kararname (KHK) ve istisnai memuriyettir. Bunlar, bu dönemde siyaset kurumunun bürokrasiye müdahale ederken

2 Genelde bürokrasi kavramı ile ekonomik kalkınma hedefinden dolayı ekonomi bürokrasisi kastedilmektedir. Konuya ilişkin Başbakan Erdoğan'ın şu sözleri açıklayıcıdır: "*Hantal bürokrasinin hastalıklı direnci, yatırım önünde büyük engeldir. Bu engeli kaldırmak en önemli meseledir*", ("AKP' nin Yeni Mücadele Hedefi: Hantal Bürokrasi" başlıklı haber için bkz: <http://haber.gazetevatan.com/0/37112/1/Haber.E.T.:12/03/2015>)

3 Seçim beyannamesinde bürokrasiye ilişkin örnek ifadeler:

- ... kamu bürokrasisi toplumsal diyalog içinde ihtiyaçları karşılayacak şekilde yeniden yapılandırılacaktır...
- ...Ağır vergi yükü ve yoğun bürokrasi, ekonominin üretim gücünü zayıflatmış, istihdamı azaltmış...
- ...bürokrasinin siyasetin yerine ikame edilmesine, kamuda görevle alınmada eşitsizliklere...

en çok başvurduğu yöntemlerdir. Bakan yardımcılığı uygulaması, KHK düzenlemesiyle yürürlüğe koyulmuş ve bakan yardımcılığı istisnai memuriyet olarak düzenlenmiştir. Bu iki kavramı kısaca açıklarsak:

A. Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) Dönemi

Kanun hükmünde kararnameler, 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile hukuk sistemimize girmiştir. Yürütmenin yasama karşısında güçlenmesini sağlayan KHK'ler, yürütmenin yasama organını dolaylı olarak devre dışı bırakmasını sağlamaktadır. KHK, yürütme organının düzenleyici işlemlerinden birisidir. Fakat yürütmenin diğer düzenleyici işlemleri olan yönetmelik, tüzük ile eş değerde tutulacak bir düzenleyici işlem değildir. KHK, kanuna eşit güçte bir düzenleyici işlemdir.

Aslında her ne kadar yürütmenin bir düzenleyici işlemidir desek de KHK'lerin hukuki niteliğini tayin ve tespit etmek kolay değildir. Söz konusu güçlük, KHK'lerin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Hem yasama hem de yürütme organının katkısı ile oluşan KHK'lerin hukuki niteliğinin ne olduğunu kesin tespit etmek zordur (Zengin , Altın, 1999:30). KHK sürecini başlatan, yasama organı tarafından yürütmeye verilen, yetki kanunudur. Bu kanunun ardından yürütme organı KHK çıkarma işlemlerine başlamaktadır. Dolayısıyla yürütmenin bir işlemi olsa da yasama organının başlangıçtaki müdahalesi, KHK'lerin hukuki rejiminin belirlenmesini zorlaştırmaktadır.

Bu yüzden KHK'nin yasama işlemi sayılıp sayılmaması; bakanlar kuruluna yetki kanunu ile verilen KHK çıkarma yetkisinin, niteliği hakkında kabul edilecek görüşe bağlıdır. Eğer bu yetki "biraz daha genişletilmiş" basit bir düzenleme yetkisiyse, KHK'de tüzük ve yönetmeliklerden nitelikçe farklı olmayan, düzenleyici bir işlemdir. Yok eğer KHK çıkarma yetkisi, bir "yasama yetkisinin devri", bir "delegation" ise KHK'nin fonksiyonel anlamda bir yasama işlemi olarak kabul edilmesi gerekir (Özbudun, 1986:228).

Genelde kabul edilen görüş, KHK'nin düzenleyici işlem olduğu yönündedir. Çünkü yürütme organı, KHK ile kanun çıkarmamakta – yeni bir işlem gerçekleştirmemektedir. Yasama organı tarafından verilen yetki kanununda, belirtilen hususlarda düzenleme yapmaktadır. Dolayısıyla ortada asli bir yetkiden ziyade bağlı bir yetki söz konusudur. Yetkinin bağlılığı ise yetki kanunundan ileri gelmektedir. KHK'yi; usul açısından farklı, etki bakımından güçlü bir düzenleyici işlem olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır.

1982 Anayasasına göre KHK çıkarma yetkisi, bakanlar kuruluna aittir. Yürütme organının bir başka unsuru KHK çıkarmayacağı gibi, Bakanlar Kurulunun bu yetkiyi başka bir organa devretmesi de mümkün değildir. Cumhurbaşkanı'nın bu konudaki yetkisi KHK'yi imzalamaktan ibarettir (Kuzu, 1985:336-337).

Bakanlar kuruluna, KHK çıkarma yetkisi veren kanunda, 1982 Anayasası'nın 91 inci maddesi gereğince; çıkarılacak KHK'nin amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve bu süre içerisinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılmayacağına gösterilmesi gerekir.

KHK'ler yürütme organının, yasama organını kullanarak yeni bir kanun çıkarmak yerine ivedilikle düzenlenmesi gerektiğini düşündüğü konularda yasama organını devre dışı bırakmak için kullandığı bir yoldur. Özellikle güçlü siyasi iktidar dönemlerinde, çıkarılan KHK sayısı, siyasi istikrarsızlıkların yaşandığı zayıf iktidar dönemlerine göre daha fazladır⁴. Bu durum, siyasi aktörlerin meclisin ağır işleyen usullerini devre dışı bırakarak daha hızlı düzenleme yapma isteklerini, bir kez daha ortaya koymaktadır.

KHK'ler, meclisin devre dışı bırakılması ve meclis denetiminin etkisiz hale getirilmesinden dolayı eleştirilmektedirler. Bazı önemli konuların aceleyle getirilerek meclis de görüşülmeden hayata geçirilmesi, yönetim alanında birtakım sıkıntıların doğmasını da beraberinde getirmektedir. Örneğin, memur hukukun düzenlenmesi; gizli ya da acele ile karar alınmasını gerektiren bir konu değildir. Bu tür konular uzun ve dikkatli çalışmayı ve açık tartışmayı gerektirir. Oysa kararnamele ilgili uzmanlarca gizli olarak hazırlanmakta ve fazla tartışılmamaktadır. Bakanlar Kurulu yapısı gereği teknik ayrıntılara incek bir kuruluş olmadığı için, kendisine sunulan metinleri yeterince inceleyemeden yayımlama durumunda kalmaktadır (Zengin, Altın, 1999:43) . Meclisin olumlu veya olumsuz görüşleri, devre dışı bırakılmaktadır.

KHK uygulaması, siyasetle bürokrasiyi ortak çalışmaya mecbur eden bir uygulamadır. Şöyle ki; herhangi bir yasanın hazırlanması aşamasında Türkiye Büyük Millet Meclisi çatısı altında milletvekillerinden oluşan komisyonlar, etkin olarak görev almaktadırlar. Bu komisyonlarda işin teknik kısmına ilişkin yapıcı birçok görüş ortaya çıkmakta ve söz konusu metinlere ekleme ve çıkarmalar yapılmaktadır. Komisyonlarda bürokratlarda görev almasına rağmen bürokratlar daha çok ikinci planda kalmaktadır. Fakat KHK'lerin çıkarılma sürecinde, meclisin devre dışı kalması nedeniyle hazırlanan KHK'lerin tüm teknik kısımları bürokratların sorumluluğundadır. Bu durum ise bürokratların, uzmanlık bilgilerini kullanarak siyasi karar alma makamlarının işlemlerine müdahale etmelerini sağlamaktadır.

Bakan yardımcılığı uygulaması da KHK ile yürürlüğe koyulan, son dö-

4 KHK'lerin hukuk sistemimize girdiği 1971 yılından itibaren çıkarılan KHK'lerin dönem itibari ile sayıları:

- 1972 – 1980: 34 adet KHK
- 1981 – 1990: 316 adet KHK
- 1991 – 2001: 173 adet KHK
- 2002 – 2012 : 34 adet KHK (ayrıntılı bilgi için bkz: <http://siyaset.milliyet.com.tr/kilic-in-oyu-agir-geldi-khk-lar-kaldi/siyaset/siyasetdetay/04.11.2011/1459062/default.htm>, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalYazar&ArticleID=1068952&Yazar=ALTAN-OYMEN&CategoryID=98> E.T.:15/03/2015)

nem düzenlemelerinden birisidir. Uygulama, KHK ile değil de tüm aşamaları ile TBMM’de görüşülerek, kanun ile hayata geçirilseydi; bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin birtakım tartışmaların farklı gerçekleştirileceği düşünülmektedir.

a. İstisnai memuriyet kavramı

İstisnai memuriyet, son yıllarda kamuoyu nezdinde dikkat çeken bir kavramdır. Özellikle 1999 yılından itibaren uygulanan, kamu hizmetlerine merkezi seçme sınavı ile eleman alınması (Kamu Personel Seçme Sınavı – KPSS) uygulaması nedeniyle kamu görevlisi olabilmek zorlaşmıştır. Kamu kesiminde görev alma isteğinin artması ve kamu görevlisi olarak atanılabilecek kadroların sınırlı sayıda olması, kamu görevlisi olmak için gerekli puanların yükselmesine neden olmuş ve giriş şartlarını zorlaştırmıştır. Böyle bir durumda istisnai memuriyet kadroları, kamu görevlisi olabilme yolunda kolay bir yol olarak görülerek birçok kişinin dikkatine çekmeye başlamıştır.

Atama yönünden, diğer memurluklara getirilen birtakım şartların dışında tutulan, istisnai memuriyet kavramı, ilk kez, 1929’da çıkarılan 1452 sayılı Memur Kanunu’nda yer almaktadır. Kanunun 7’nci maddesi, kamu görevi için öngörülen şart ve sınırlamalarla bağlı olunmaksızın atanabilecek görevleri “umumi müfettişlik, valilik, elçilik, riyaset-i cumhur dairesi memurini, hukuk müşavirleri, kalemli mahsus müdürlükleri ve mütercimler” olarak saymış ve adını koymadan istisnai memuriyet uygulamasını başlatmıştır (Kocaman, 2007: 58). Dolayısıyla istisnai memuriyet kavramının kamu personel rejimimize, 1930’lardan itibaren girdiğini söylemek mümkündür.

Kamu personel rejiminin anayasası olarak adlandırabileceğimiz 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’da istisnai memuriyet düzenlemesine yer vermiştir. Kanunun 59, 60, 61 ve 163. maddelerinde, istisnai memuriyet kadrolarına ilişkin düzenlemeler yer almıştır. DMK’ nun 59. maddesinde, istisnai memuriyet kadroların hangileri olduğu tek tek sayılmıştır. Madde gerekçesinde; istisnai memuriyet kadrolarının daraltıldığı, zorlama yoluyla normal bir meslek sınıfının ayrıcalıklı statüye sokulmamasına özen gösterildiği belirtilmiştir (Kocaman, 2007: 59). Fakat zamanla yeni düzenlemelerle, istisnai memuriyet kadrolarının sayısı ve çeşidi sürekli olarak artırılmıştır. 1965’den itibaren ilgili maddeye çeşitli tarihlerde 13 kez farklı meslek grupları eklenmiş 2 kez ise madde metninden bazı meslek grupları çıkarılmıştır⁵.

⁵ Maddeye son eklenen unvanlardan birisi de 03/06/2011 tarihli ve 643 sayılı KHK ile eklenen “Bakan Yardımcılığı”dır.

İstisnai memuriyet kadrolarına, DMK' nun atama, sınav, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümlerine dikkat etmeden atama yapılabilir. Fakat bu görevlere atanmada hiçbir koşulun bulunmadığını söylemek mümkün değildir. DMK' nun “*İstisnai memurluklara atanmada aranacak şartlar*” başlıklı 60. maddesine göre; DMK' nun 48. maddesindeki; Türk Vatandaşı olma, yaş şartı, öğrenim şartı, gibi genel şartların taşınması gerektiği, hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, söz konusu madde istisnai memurluklar arasında bulunan iki görev türü; Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği ile Devlet Sanatçılığı, için genel şartların dışında özel birtakım şartlarda belirlemiştir. Dolayısıyla istisnai memuriyet kadrolarının, büyük bir kısmına atanabilmek için DMK' da sayılan genel şartları taşımak yeterlidir.

İstisnai memurluklara alınacaklarda DMK' nun atamaya ilişkin hükümleri uygulanmayacağı için asil memur olmada gereken; adaylık devresi içerisinde başarılı olma ya da olumlu sicil alma koşulu aranmayacaktır. İstisnai kadrolara atanma ile birlikte, ilgililer asil memur statüsünde değerlendirilmekte ve başka kadrolara geçmeleri halinde de adaylık hükümlerine tabi tutulmamaktadır (Kocaman, 2007:64). Söz konusu nokta, birçok mahkeme kararında da açıkça belirtilmiştir⁶. Gelineen noktada ise istisnai memuriyetin çekiciliği başlangıçtaki amacına ters bir şekilde artmış ve ilgili kadrolarına talip olanların sayısı gün geçtikçe çoğalmıştır.

Tüm bu gelişmeler ve istisnai memuriyet kadrolarının, unvan ve kadro sayısı açısından zaman içerisinde büyük artış göstermesinin etkisiyle istisnai memuriyet kadroları, kolay iş sağlama yolu olarak kullanılan bir mekanizma haline gelmiştir. Özellikle siyaset kurumuna, bürokrasi üzerinde sınırsız bir atama yetkisi veren bir hal almıştır. Siyasetçiler, bürokrasiyle ilişkilerinde zorlandıkları birtakım atamaları, bu yolla çözmeye çalışmaktadırlar. Bu durum, sadece üst düzey yöneticilik olarak adlandırılabilir belli makamlar için değil kanunun cevaz verdiği tüm kadrolar için geçerlidir. Hatta istisnai memuriyet, sınavla girilebilecek memur kadrolarına, sınavı devre dışı bırakarak girmek içinde bir yol haline getirilmiştir.

Bu duruma örnek teşkil etmesi açısından, Sayıştay Genel Kurulu'nun 5119/1 numaralı ve 04/04/2005 tarihli bir bakanlığın merkez saymanlığının 2002 yılı hesabının incelenmesi ilişkin kararında, istisnai memuriyet kadrolarına ilişkin belirtilenler dikkat çekicidir. İlgili kararda:

“İstisnai memuriyet kadrosuna atananların, Kamu Personeli Seçme Sınavına katılmadıkları halde, bu atamadan bir süre sonra sınavla girilebilecek memur kadrolarına atandıklarının tespit edilmesi üzerine, söz konusu Kanun hükmünün uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte görüldüğünden bahisle, istisnai memuriyet kadrolarına atananların, bu atamadan bir müddet sonra, Devlet memurluğu

⁶ İstisnai memuriyet kadrolarına atananların DMK' nun aday memurlara ilişkin hükümlerinin uygulanmayacağına ilişkin örnek bir mahkeme kararı için bkz.: Danıştay, E:1995/8281, K:1998/348, 16/02/1998.

alımı için açılmış bulunan sınavlara girmeden diğer memur kadrolarına naklen atama uygulamasının genellik arz edip etmediği yönünden detaylı bir şekilde araştırılarak TBMM'ye sunulması gerektiğine karar verilmiştir.”,

şeklinde belirtilmektedir. Sayıştay'ın da vurguladığı gibi istisnai memuriyet uygulaması, diğer memur kadrolarına geçişte kullanılan bir yöntem haline gelmiştir.

Siyaset kurumunun güçlü olduğu dönemlerde, bürokrasinin etkinliğinin kırılmasında önemli bir araç olan bu türden atamalar, her dönemde toplumun ilgili kesimleri tarafından eleştirilmiştir. Günümüzde de mevcut atamalar, varlığını sürdürmektedir. Son dönemde istisnai memuriyet kadrolarına ilişkin durumun bir özeti, parlamentonun denetim yollarından biri olan; yazılı soru önergesine verilen bir cevap ile ortaya çıkmıştır.

Antalya Milletvekili Hüsnü Çöllü'nün, dönemin Devlet Bakanı Hayati Yazıcı'ya yönelik olarak vermiş olduğu yazılı soru önergesine, Bakanın vermiş olduğu cevapta; 2002 – 2010 yılları arasında özel kalem, basın müşavirliği gibi istisnai kadrolara 1125 atama yapıldığı belirtilmiştir. Atanan bu kişilerden kaçının DMK' na tabi bir kadrodan kaçının ise kamu kesimi dışından geldiği ise cevapta belirtilmemiştir. Verilen cevapta önemli verilerden biri olan, 1125 kişinin kaçının görevden ayrıldıktan sonra diğer memur kadrolarına geçtiği bilgisine, ise yer verilmemiştir.

İstisnai memuriyet kadroları, bugün, siyasetin bürokrasiye yerleşmesinin bir aracı olarak değerlendirilmektedir. İstisnai memuriyet kadrolarına çok kısa aralıklarla atama yapılması ve atananların görevlerinde uzun süre kalmadan başka kurumlara nakil oldukları iddiaları öne sürülmektedir. Uygulamada *doldur boşalt* olarak adlandırılan bu durum sıkça eleştirilmektedir (Kocaman, 2007:66).

Kamu personel sistemimizde ve kamu yönetimimizde, yeni bir görev olan, bakan yardımcılığı kadroları da istisnai memuriyet kadrolarına eklenen yeni kadrolardan birisidir. Elbette bakan yardımcılığı kadrosunun diğer istisnai memuriyet kadrolarından birtakım farklılıkları bulunmaktadır. Fakat istisnai memuriyet kadrolarına atanmadaki kolay durum, bakan yardımcılıkları içinde geçerlidir. Bu kadroların önemli bir kısmının siyasetin kontrolünde olduğu düşünüldüğünde, bakan yardımcılığı uygulamasının bürokrasiden ziyade siyasi tarafı ağır basan bir uygulama olması mümkündür.

2. BAKAN YARDIMCILIĞI UYGULAMASI ÖNCESİ GELİŞMELER

Kamu yönetiminde yeni bir uygulama olan, bakan yardımcılığı uygulaması, siyasi ve sosyal açıdan hızlı bir dönemin sonrasında yürürlüğe girmiştir. Yeni bir genel seçim öncesi, dönemin siyasi iktidarının, kamu yönetiminin tamamını ilgilendiren yapısal değişiklikleri hayata geçirmesinin bir sonucu da bakan yardımcılığı uygulaması, olmuştur. Kamu yönetiminde ve kamu personel yapısında köklü değişiklikler getiren düzenlemelerin önemli bir kısmı KHK'ler ile gerçekleştirilmiştir. Bakan yardımcılığı uygulamasının hayata geçirilmesinden önceki bu kararname sürecinin değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

Süreç, 60'ıncı Cumhuriyet Hükümeti'nin, 12 Haziran 2011 yılında gerçekleştirilen genel seçimlere az bir zaman kala, bazı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilmek amacıyla TBMM'den yetki alması ile başlamıştır. Hükümetin 28 Mart 2011 tarihli başvurusu, TBMM tarafından 6 Nisan 2011 günü kabul edilmiş ve yetki kanunu 3 Mayıs 2011 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanmıştır. "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", başlıklı kanun ile hükümet, altı ay süreyle kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini almıştır.

Yetki kanununda; kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla; kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesi ve kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına, ilişkin düzenleme yapılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla belirtilen bu hususların bir gereği olarak kamu personel yapısı ve kamu yönetiminin başta teşkilatlanma olmak üzere önemli alanlarında yapısal değişiklikler gerçekleşmiştir.

Yetki kanunun süresinin altı ay olması ve 12 Haziran 2011 tarihinde genel seçimlerin yapılması nedeniyle, yetki kanunundan iki farklı hükümet yararlanmıştı. Anayasada ki: "*Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.*" (91/3), düzenlemesi gereğince yetki kanunu hem 60. hem de 61. Cumhuriyet Hükümetleri, tarafından kullanılmıştır.

Yetkinin alınmasının hemen ardından ilk düzenlemeler, 60. Hükümet zamanında gerçekleştirilmiştir. İlk KHK, 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesi ve 4924 sayılı Kanun gereğince, sözleşmeli personel olarak çalışanların kadroya geçirilmesine yönelik olmuştur. İlgili KHK, 04/06/2011 tarihli ve 27954 sayılı 1. Mükerrer Resmi Gazete' de yayımlanmıştır. Asıl önemli değişiklikler yapan KHK

paketi, daha sonra gerçekleşmiştir.

08/06/2011 tarihli ve 27958 sayılı 1. Mükerrer Resmi Gazete' de 11 adet KHK, yayımlanmıştır. Söz konusu KHK'ler ile devlet teşkilatında var olan devlet bakanlıkları kaldırılmış, birtakım hizmet bakanlıkları dönüştürülmüş, daha önce teşkilat yapısında olmayan; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı/ Avrupa Birliği Bakanlığı/Gençlik ve Spor Bakanlığı gibi yeni bakanlıklar kurulmuştur⁷. Bakan yardımcılığı uygulaması da söz konusu KHK paketinde yer almıştır.

Bu düzenlemelerin ardından üçüncü KHK paketi de genel seçimlerin hemen ardından gerçekleşmiştir. 04/07/2011 tarihli ve 27984 sayılı 1. Mükerrer Resmi Gazete'de 2 adet daha KHK yayımlanmıştır. Bu KHK'ler 60 ıncı Hükümetin çıkardığı son KHK'lerdir. İlgili düzenleme ile yeni kurulan, Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Dolayısıyla yetki kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren 60. Hükümet döneminde 14 adet KHK çıkarılmıştır. Bu KHK'ler neticesinde 61. Hükümet, 21 adet bakanlıktan oluşmuş ve ilk bakan yardımcılarını ataması yapılmıştır.

61. Cumhuriyet Hükümeti, 06/07/2011 tarihinde kurulmuştur. Bu hükümetin göreve başladığı esnada yetki kanunun geçerlilik süresi devam ettiğinden, KHK'lerin bir kısmı, söz konusu hükümet tarafından çıkarılmıştır. 61. Hükümet Dönemi'nde ilk çıkarılan KHK, 10/07/2011 tarihli ve 27990 sayılı, Maliye Bakanlığı bünyesindeki denetim kurullarını tek çatı altında toplayan ve bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapan, 646 sayılı KHK'dir.

Bu dönem, yetki kanunun verdiği süre içerisinde en çok KHK çıkarılan dönemdir. Şöyle ki 60. Hükümet Dönemi'nde 14 adet KHK çıkarılmışken, 61. Hükümet Dönemi'nde 20 adet KHK, çıkarılmıştır. Özellikle yetki kanunun süresinin bitmesinden bir iki gün önce; 1 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazete'nin 1. Mükerrerinde 1 adet, 2 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazete' de 5 adet, aynı tarihli resmi gazetenin 1. Mükerrerinde 6 adet olmak üzere toplam 12 adet KHK, çıkarılmıştır. Böylece yetki kanunu süresi içerisinde iki farklı hükümet tarafından 34 adet KHK çıkarılarak yürürlüğe koyulmuştur.

Çıkarılan KHK'ler ile daha öncede ifade ettiğimiz gibi başta bürokrasi olmak üzere Türk Kamu Yönetimi'nde yapısal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Daha önce mevcut olmayan yeni birimler kurulmuş ve var olan kamu kurum ve kuruluşları köklü değişiklikler geçirmiştir. Kamu yönetimine ve kamu personel yapısına ilişkin olarak daha önce kanunla gerçekleştirilen birçok konunun, kanun hükmünde kararnameler ile gerçekleştirilebileceği ortaya çıkmıştır. Mevcut yapılanların normal kanun yoluyla bu kadar kısa sürede yapılmasının mümkün olmayacağı açıktır.

⁷ 9 adet KHK; bakanlık kurma ve bakanlıkların birleştirilmesi, 1 adet KHK; bölgesel kalkınma idareleri kurma, 1 adet KHK ise genel düzenlemeler ile ilgilidir.

Yaşanan süreç, yönetim mekanizmalarının siyasi iktidarca ve siyasi güç odaklarınca “*yasama organı devre dışı bırakılarak*” değiştiriliyor, şeklinde eleştirilmiştir. Kanun yoluyla düzenlenmesinin daha uygun olacağı konuların, kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesinin, meclis denetimini etkisiz bıraktığı öne sürülmüştür. Eleştiriler başta olmak üzere KHK sürecinin neler getirip neler götürdüğü ve Türk kamu yönetimine etkileri, ayrı bir çalışmanın konusudur.

Fakat bakan yardımcılığı uygulamasının yürürlüğe girmesinden önce, hızlı ve yoğun bir KHK sürecinin olması, uygulamadan kamuoyunun haberdar olmaması gibi bir sonucu beraberinde getirmiştir. Bürokrasiyle siyaset arasında önemli bir makam olmaya aday böyle bir uygulama, kuruluş aşamasında artıları ve eksileri açısından ciddi düzeyde ele alınmamış ve başta sivil toplum organları olmak üzere kamuoyunda yeteri kadar tartışılmamıştır. Bakan yardımcılığı öncesi yaşanan, KHK sürecinin, uygulamanın kuruluşu aşamasına bu şekilde olumsuz bir yansımaları olmuştur.

3. BAKAN YARDIMCILIĞI UYGULAMASININ HAYATA GEÇİRİLMESİ

KHK çıkarma yetkisinin meclisten alınmasının ardından 60’ıncı Hükümet Dönemi’nde çıkarılan ikinci KHK paketiyle bakan yardımcılığı uygulaması Türk kamu yönetimi ve kamu personel sistemindeki yerini almıştır.

Uygulamaya ilişkin ilk bilgiler, dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından, 8 Haziran 2011 tarihinde yapılan, “Bakanlıkların Yeniden Yapılandırılması” başlıklı basın toplantısında, kamuoyuna açıklanmıştır. Çıkarılan 11 adet KHK’nin tanıtımının yapıldığı toplantıda, bakan yardımcılığı uygulamasının da hayata geçirildiği kamuoyuna ilan edilmiştir.

Erdoğan, toplantıda icracı bakanlıklara özgü olmak üzere her bakana bir yardımcı ihdas edileceğini belirtmiştir. Özellikle parlamento dışından bu kişilerin görevlendirileceğini belirten Erdoğan, bakan yardımcılarının milletvekili dışından atama yoluyla görevlendirileceğinin altını çizerek konuşmasında, bu duruma dikkat çekmiştir. Diğer taraftan bu yardımcılarının hükümetle gelip hükümetle gideceği de ifade edilerek, bakan yardımcılarının klasik bir memur gibi çalışmayacakları belirtilmiştir⁸.

Erdoğan’ın konuşmasında bakan yardımcılığına ilişkin dikkat çekici bilgilerden birisi; bakan yardımcısı olarak atanacak kişilere ilişkin sayılan özelliklerdir. Erdoğan, konuşmasında bakan yardımcısı olarak seçilecek kişilerin özelliklerini şu şekilde saymıştır:

-İşlerinin uzmanı,

8 Dönemin başbakanı Recep Tayyip Erdoğan’ın bakan yardımcılığının kurulmasını da içeren 2 nci KHK paketine ilişkin yapmış olduğu basın toplantısının tamamı için bkz: “Yeni Kabine Yapısını Açıkladı - <http://www.akparti.org.tr/site/haberler/yeni-kabine-yapisini-acikladi/8379> E.T.:20/03/2015”

-Sektörü bilen,

-Bakanlık faaliyetlerinin daha verimli ve süratli yürütülmesini sağlayacak, kişilerdir.

Diğer taraftan bu özelliklere sahip olması koşuluyla kamu kesimi dışından yani özel sektörden de bu makama atama yapılabileceği belirtilerek bakan yardımcılığına atanmanın yalnız kamu kesiminde çalışanlar ile sınırlı olmayacağı vurgulanmıştır.

Konuşmasında bakan yardımcılığı ile ilgili yukarıdaki şekilde bilgi veren Erdoğan, basın mensuplarının bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin sorularını da cevaplamıştır. Bu sorulardan bakan yardımcılarının nasıl atanacağı ve atanmada üniversite mezunu olmak, yabancı dil bilmek gibi bir şartın bulunup bulunmayacağına ilişkin bir soruya Erdoğan;

“Tabii ki bu üçlü kararname... İlgili bakan, başbakan aramızda görüşmeyi yaptıktan sonra tabii ki bu Cumhurbaşkanının onayına gidecek. Üniversite mezunu şartı yok. İlkokul mezunu da bakan yardımcısı olabilecek. Aslolan burada, kendini gerçekten piyasalarda ispat etmiş, çok başarılı, mesela Türkiye’de öyle işadamları var ki bakıyorsun ilkokul, ortaokul mezunu. Yabancı dili yok ama başarılı. Rahmetli Sakıp Ağa’nın durumunu düşünün. Vehbi Koç’un durumunu düşünün. Bunlar üniversite mezunu değil, lerdiler ama Türkiye’nin bir, iki numarasıydı. Hatta öyle zamanlar oldu ki bunlar vali olmaz mı, büyükelçi olmaz mı diye tartışılmıştır. Dolayısıyla bu şekilde başarılı birçok insanlar olabilir. Bunlar, gerek bakanların gerek başbakanın müşterek değerlendirmeleri sonucu cumhurbaşkanına takdim edilecektir”;

şeklinde cevap vermiştir.

Bakan yardımcılıklarının güçlü başbakan danışmanlıkları ya da güçlü baş müşavirlik gibi düşünülüp düşünülemeyeceği sorusuna ise Erdoğan, bakan yardımcılarının kamu personel sisteminde nasıl anlaşılması gerektiğini içeren bir cevap vermiştir. Erdoğan cevabında: Bakan yardımcılıkları müessesesi ile baş danışman veya danışmanlığın ayrı bir konu olduğunu belirterek baş danışman veya müşavirliğin devletin asli memurluğu olduğunu oysa bakan yardımcılarının hükümetle gelip hükümetle gideceğine dikkat çekmiştir. Erdoğan, cevabında, özellikle bakan yardımcılarının bir anlamda *siyasi müsteşar görevi yapacağını belirterek mevcut müsteşarların ise bakanlıkta idari görevleri üstleneceğini ifade etmiştir.*

Uygulamanın adı her ne kadar bakan yardımcılığı olsa da en üst makam tarafından diğer adının siyasi müsteşarlık şeklinde ifade edilmesi, uygulamaya ilişkin önemli bir ayrıntıdır. Bakan yardımcılarının, bakanın siyasi danışmanlığı-

nı yapacağını belirten Erdoğan, bakanların bu konuda ciddi sıkıntılar çektiğini ve bürokratin bu görevi yerine getiremediğini belirtmiştir. Milletvekilinin, Anadolu'dan gelen vatandaşın, kendisine muhatap aradığını fakat bulamadığı hususunun altını çizen Erdoğan, bakan yardımcılarını ile bu sıkıntının ortadan kalkacağını ifade etmiştir.

Erdoğan'ın söz konusu basın toplantısının sorular kısmında verdiği son bilgi, işin idari hukuku boyutunda yaşanan tartışmalara önemli bir katkı niteliğindedir. Erdoğan, bakanların istediği kadar yetkiyi bakan yardımcılara devredebileceklerini belirtmiştir. Buna karşın konuşmasında bakan yardımcısının bakana vekâlet etmeyeceğini de özellikle belirtmiştir. Dolayısıyla bir bakana, Anayasanın 113 üncü maddesinde hüküm altına alındığı gibi bir başka bakanın vekâlet etmesi uygulaması, aynen devam edecektir.

Bakan yardımcılığı uygulaması, kanun düzenlemesiyle değil KHK ile hayata geçirildiği için, uygulamanın siyasi iktidar tarafından hangi gerekçelerle getirildiğini bilmek mümkün değildir. Bundan dolayı, dönemin başbakanı Recep Tayyip Erdoğan'ın uygulamayı tanıtırken, yukarıda özetlediğimiz açıklamalarını, bakan yardımcılığı düzenlemesinin bir anlamda siyasi ve hukuki gerekçesi olarak kabul etmek yerinde olacaktır. Bakan yardımcılığının hukuki düzenlemesine geçmeden söz konusu uygulamaya ilişkin olarak ifade edilen düşüncelerde birkaç husus öne çıkmaktadır.

Bunlardan birincisi; *bakan yardımcılarının milletvekillerinden atanmayacağı*, hususudur. Bununla paralel olarak bakan yardımcılığına atanmada herhangi bir şartın öngörülmeceğinin ifade edilmesini, istisnai memuriyet uygulamasına yapılan bir atıf olarak, değerlendirmek mümkündür. Aslında 1982 Anayasasında herhangi bir değişiklik yapmadan milletvekillerinin bu tarzda bir görev alması zaten mümkün değildir. Çünkü anayasanın, “Üyelikle bağdaşmayan işler” başlıklı 82'nci maddesi, milletvekillerinin bu tarzda bir görev almasını yasaklamaktadır. Dolayısıyla bu madde de bir düzenleme yapmadan bakan yardımcılarının milletvekilleri içerisinde atanması zaten mümkün değildir. Buna rağmen bu hususun vurgulanması, milletvekillerinin bakan yardımcılıklarına ilişkin beklentilerinin oluşmasını engellemek şeklinde düşünülebilir.

Diğer bir husus; *bakan yardımcılarının hükümetle gelip hükümetle gitmesi*, durumudur. Dönemin Başbakanı, konuşmasında bu durumu birkaç kez vurgulamıştır. Bu durum istisnai memuriyet uygulamasının ilk zamanlardaki düzenlemesini hatırlatmaktadır. İlk düzenlemede istisnai memuriyet kadrolarının özenendirilmemesi amacıyla benzer yönde düzenlemelere yer verilmiştir. Burada aynı amacın güdüldüğünü söylemek mümkündür. Çünkü hükümette görev alan bakanın, hükümetin süresi boyunca görevde kaldığını kabul edersek bakan yardımcısı en fazla 4 sene görev yapabilecektir. Dolayısıyla bu makama talip olan kişilerin bu durumu bilerek hareket etmesi hedeflenmiştir.

Önemli bir diğer husus; bakan yardımcılarının bakanın siyasi işlerinden sorumlu olmasıdır. Burada aynı zamanda bürokrasinin halkla kurduğu iletişime de bir eleştiri söz konusudur. Gerek milletvekilinin gerekse vatandaşın bakana ulaşamama durumunun nedenlerinden birisinin, bürokratlar olduğu ifade edilmiştir. Bu sıkıntıyı da bakan yardımcılarının siyasi işleri çözme göreviyle giderebilecekleri düşünülmüştür. Bakan yardımcılara çizilen bu misyon, bürokrasiyle siyaset arasındaki ilişkiler açısından söz konusu makamın, son dönemde hayata geçirilen en önemli uygulamalardan birisi olduğu tespitini bir kez daha teyit etmektedir. Başbakanın konuşmasında bakan yardımcılığına ilişkin çizdiği tablo; siyasi yönü ağır basan bakanın siyasi işlerinde danışman görevi üstlenen aynı zamanda bürokraside de üst düzeyde yer alan bir makam, şeklindedir. Bir anlamda, bürokrasiyle siyaset alanının kesişim kümesini, yeni dönemde bakan yardımcılığı makamı, oluşturacaktır.

8 Haziran 2011 tarihinde en yetkili ağız tarafından kamuoyuna tanıtılan, bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin hukuki düzenlemeler de hızla hayata geçirilerek, bakan yardımcılıklarına atamalar gerçekleştirilmiştir. Fakat Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın bakan yardımcılıklarına ilişkin üzerinde durduğu noktaların, yasal düzenlemelere tam olarak yansıyor yansımadağı tartışmalıdır. Bundan sonra bakan yardımcılığına ilişkin hukuksal düzenlemeler ile bakan yardımcılıklarına yapılan atamalar ele alınacaktır.

A. Hukuksal Düzenlemeler

Bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin ilk hukuksal düzenleme, bakan yardımcılığının kamuoyuna tanıtıldığı gün gerçekleştirilmiştir. 8 Haziran 2011 tarihli ve 27985 sayılı 1. Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 11 adet KHK'den birisi, bakan yardımcılığının kurulmasına ilişkindir. Hukuksal düzenleme manasında bakan yardımcılığına ilişkin atılan ilk adım, bu tarihte çıkarılan 643 sayılı KHK'dir.

643 sayılı KHK'nin 3 üncü maddesi ile 3046 sayılı Kanun'da değişiklik yapılmıştır. 3046 sayılı Kanun, "bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin" temel kanunlardan birisidir. Kurulan bir bakanlığın teşkilat yapısının nasıl olacağı, bakanlığın merkez, taşra, yurt dışı teşkilatlarının nasıl örgütleneceği gibi birçok husus 3046 sayılı Kanun'un hükümleri çerçevesinde düzenlenmektedir. Söz konusu 643 sayılı KHK'nin 3. maddesi ile 3046 sayılı Kanunun 21. ve 22. maddeleri arasına "21/A - Bakan Yardımcıları" başlıklı yeni bir madde eklenmiştir. Kanunun herhangi bir maddesine bir fıkra eklenmesi ya da geçici bir madde eklenmesi gibi bir yöntem tercih edilmemiş aksine daha önce fazla denenmeyen, numaralandırma yöntemi kullanılmıştır.

Kullanılan bu yöntem rastgele ortaya çıkan bir durum değildir. 3046 sayılı Kanun'un tamamı incelendiğinde, 643 sayılı KHK ile bakan yardımcılığına

ilişkin, böyle bir yöntemin tercih edilmesinin nedeni, anlaşılacaktır. 21'inci ve 22'inci maddeler arasına eklenen, bakan yardımcılığına ilişkin madde, bir anlamda bakan yardımcılarının hiyerarşik olarak nerede bulduklarını da göstermektedir. Çünkü 3046 sayılı Kanunun 21'inci maddesinde; bakanın görev, yetki ve sorumlulukları, 22. maddesindeyse; müsteşarın görev, yetki ve sorumlulukları, düzenlenmiştir. Dolayısıyla bakan yardımcılara ilişkin düzenlemenin “21/A Maddesi” şeklinde araya yerleştirilmesi, bakan yardımcılığının, bakan ile müsteşar arasındaki bir makam olarak kabul edildiğinin bir göstergesidir. Fakat ilerleyen kısımlarda üzerinde duracağımız gibi bu yönde de tartışmalar mevcuttur.

643 sayılı KHK ile eklenen, “Bakan Yardımcıları” başlıklı 21/A maddesinde, bakan yardımcılığına ilişkin temel düzenlemelere yer verilmiştir. KHK düzenlemesiyle kanuna eklenen madde metni aşağıdaki şekildedir:

“Bakana (Millî Savunma Bakanı dahil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir. Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur.

Bakan Yardımcıları Hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar; Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir.

Bakan Yardımcılarına en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüz ellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir.”

Kanuna eklenen ilgili madde, bakan yardımcılığına ilişkin, temel düzenlemedir. Bu düzenlemede bakan yardımcılığına ilişkin birtakım sorular, cevabını bulmaktadır. Milli Savunma Bakanı da dahil olmak üzere icracı bakanlıkların tamamına bakan yardımcısı atanabileceği, düzenleme ile hüküm altına alınmıştır. 21 adet icracı bakanlığın olması sebebiyle atanacak bakan yardımcısı sayısı en fazla, 21 kişidir. Maddenin ilk fıkrasında yer verilen düzenleme, bakan yardımcılarının görevinin ne olacağı sorusunu cevaplamaktadır.

Buna göre bakan yardımcılarının görevi; bakana ve bakanlığa verilen görevlerde bakana yardımcı olmak, şeklinde tarif edilmiştir. Aslında burada ayrıntılı bir tanımdan ziyade genel bir ifade kullanılmıştır. Bakana ya da bakanlığa verilen hangi görevlerin bakan yardımcısını ilgilendireceği açık değildir. Bu yüzden bakan yardımcısının görevini, ayırım yapmadan bakana ve bakanlığa verilen tüm işlerde yardımcı olmak, şeklinde ifade etmek doğru olacaktır. Oysa bu düzenleme, bakan yardımcısının siyasi tarafının yanı sıra idari tarafının da söz konusu olabileceği sonucunu doğurmaktadır. Bu durum ise ilerleyen zamanda özellikle idari konularda, bakan yardımcısının müsteşar ile bir çatışma yaşamasına yol

açabilecektir.

Madde metninin ilk fıkrasının son cümlesi, bakan yardımcılarının sorumluluğunu düzenlemiştir. Bu fıkra göre bakan yardımcılarını, yerine getirdikleri görevlerde *bakana* karşı sorumludurlar. Bu düzenleme ile bakan yardımcılarının üst amirinin bakan olduğu hususu bir kez daha teyit edilmiştir. Aslında böyle bir hususun özellikle belirtilmesinin bir sebebi olduğunu düşünmekteyiz. Çünkü bakanlıkta çalışanların tamamı görevlerini yerine getirirken amirlerine karşı sorumludurlar. Diğer taraftan, 657 sayılı DMK'nun "Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları" başlıklı 11 inci maddesinde; "*Devlet memurları kanun, ...verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar...*", düzenlemesiyle amirin konumu zaten belirlenmiştir. Buna rağmen, bakan yardımcılarının bakana karşı sorumlu olmalarının madde metninde ısrarla vurgulanması, bakan yardımcılığı makamının bakanın gözetim ve denetiminde özel bir makam olduğuna, işaret etmektedir.

Maddenin ikinci fıkrası, bakan yardımcılarının görev süresine ilişkindir. Buna göre bakan yardımcılarını, hükümet ile gelip ve hükümet ile gidecektir. Görev süreleri hükümetin süresi ile sınırlı olmakla birlikte, hükümetin görev süresinden daha da az olabilecektir. Çünkü düzenlemeye göre bakan yardımcılarının, hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilmeleri mümkündür.

Maddenin son fıkrası ise bakan yardımcılarının mali haklarına ilişkin düzenlemeyi içermektedir. Buna göre, bakan yardımcılarının maaşı; en yüksek devlet memuruna yapılan ödemelerin yüzde yüz ellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde ödenecektir. En yüksek devlet memurunun maaşı ifadesinden, bürokrasi de Başbakanlık Müsteşarı'nın maaşı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bakan yardımcısının maaşı, ilgili müsteşarın maaşından da yüksek olacaktır.

643 sayılı KHK de, bakan yardımcılığına ilişkin diğer düzenleme, 5 inci maddedir. Bu maddeyle 3046 sayılı Kanun'a ek madde eklenerek; 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nin ekli cetvelinde yer alan bakanlıkların merkez teşkilatına genel idare hizmetleri sınıfında olmak üzere 20 adet bakan yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir. Bu düzenlemeyle, kamu personel sistemi içerisinde bakan yardımcılarının hangi hizmet sınıfında ve bakanlık teşkilatının hangi biriminde görev alacakları belirlenmiştir. Buna göre, bakan yardımcılarını; *bakanlığın merkez teşkilatında görev yapan ve genel idare hizmetleri sınıfına dahil olan kamu görevlileridir.*

643 sayılı KHK'nin bakan yardımcılığına ilişkin son düzenlemesi ise, 2451 sayılı "Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun" a ilişkindir. KHK'nin 11 inci maddesiyle bakan yardımcılarını ibaresi, 2451 sayılı Kanunun ek – 2 sayılı cetveline; müsteşar ve yardımcılarını ibaresinden önce gelmek üzere eklenmiştir. Bu düzenleme ile bakan yardımcılarının atanması veya görevden alınmasına ilişkin belirsizlikler, ortadan kaldırılmıştır. 2451 sayılı Ka-

nun; başbakanlık ve bakanlıklarla, bunlara bağlı kuruluşlarda, teşkilat kanunu bulunup bulunmadığına bakılmaksızın, atama ve nakillere ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Kanuna göre ek – 2 sayılı cetvelde yer alanlar unvanlara atanacak olanlar, müşterek kararname ile atanmakta, bu kişilerin nakilleri ve görevden alınmaları da aynı usulle gerçekleşmektedir. İlgili cetvele eklenen bakan yardımcılarını da müşterek kararname ile atanacak ve aynı usulle görevden alınacaklardır. Dolayısıyla bakan yardımcılarının atanmasında, birlikte çalışacakları bakanın, başbakanın ve cumhurbaşkanının iradeleri, söz konusu olacaktır. Bakan yardımcılığına, bakanlar kurulu kararı ile atanmaların yer aldığı ek – 1 sayılı cetvelde yer verilmemesi, dikkat çekicidir.

Bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin hukuksal düzenlemelerin temel çerçevesini oluşturan 643 sayılı KHK'nin ardından, bakan yardımcılığına ilişkin diğer bir hukuksal düzenleme; bakan yardımcılarının protokol sırasına ilişkindir. Bakan yardımcılığı makamının kurulmasının ardından 61. Cumhuriyet Hükümeti'nin kurulmasına kadar bakan yardımcılıklarına herhangi bir atamada bulunulmamıştır. 12 Haziran 2011 Genel Seçimleri'nin ardından yeni kurulan hükümetle birlikte bakan yardımcılıklarına atamalar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu gelişmeyle birlikte tartışılan hususlardan birisi, bakan yardımcılarının protokoldeki yerinin ne olacağıdır. Bu konuya ilişkin yaşananlar, o dönemde basına da yansımıştır.



(“Bakan Yardımcısı oldu, vekillerin önüne geçti” başlıklı haberden, Hürriyet-18/09/2011)

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Bakan Yardımcılığı görevine atanan bakan yardımcısının, atanmasından hemen sonra katıldığı resmi bir programda, milletvekillerinin önünde yer alması, yukarıda bir örneğine yer verildiği gibi ertesi gün birçok ulusal gazetede haber olmuştur. Söz konusu haberlerde özellikle bakan yardımcısının, protokol sıralamasında milletvekillerinin önünde yer alması hususuna vurgu yapılmıştır.

Bakan yardımcılarının protokoldeki sıralamasının ne olacağı yönündeki tartışmalar, Bakanlar Kurulu'nun 16/04/2012 tarihinde kararlaştırıp, 05/05/2012 tarihli ve 28283 sayılı Resmi Gazete'de yayımladığı; “Ulusal ve Resmi Bayramlar ile Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak

Tören ve Kutlamalar Yönetmeliği” ile son bulmuştur. Söz konusu yönetmelikte bakan yardımcılarının protokol sıralamasındaki yerine ilişkin belirsizlikler giderilmiştir.

Söz konusu yönetmeliğin, ek – 1 sayılı listesinde bakan yardımcılara, üçüncü sırada yer verilmiştir. Buna göre bakan yardımcılarının, başkent dışındaki protokollerde yeri; TBMM Üyelerinden (Milletvekilleri) ve mahallin en büyük komutanından (generaller, amiraller, garnizon komutanı), sonra gelmektedir. Sıralamada üçüncü sırada yer alan bakan yardımcılarını, büyükşehir belediye başkanı ve il belediye başkanı ile aynı sırayı paylaşmaktadır. Dolayısıyla başkent dışındaki törenlerde bakan yardımcılarını, protokol sıralamasında milletvekillerinin gerisinde yer almıştır.

Bu başlık altında son olarak bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin ortaya çıkan hukuksal bir durumu daha belirtmek gerekmektedir. 3046 sayılı Kanuna 643 sayılı KHK ile işlenen hükümler gereği yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bakan yardımcılığı makamını, bakanlığın merkez teşkilatında müsteşar ile bakan arasında yer alan bir makamdır. Fakat son dönemde hazırlanan bakanlıkların teşkilatlarına ilişkin hukuksal düzenlemelerde bu duruma dikkat edilmediği görülmektedir. 643 sayılı KHK’ den sonra çıkarılan ve 14/09/2011 tarihli ve 28054 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 652 sayılı “Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” de bakan yardımcılığı makamına yer verilmemiştir. İlgili KHK’nin gerek maddelerinde gerekse merkez teşkilatına ilişkin cetvelinde bakan yardımcılığı makamını bulunmamaktadır.

Bu durum ise bakan yardımcılığı uygulamasının, bürokraside henüz içselleştirilemediğinin bir göstergesidir. Ayrıca söz konusu uygulama her ne kadar hukuksal düzenlemelerle kamu personel yapısına yerleştirilmeye çalışılsa da uygulamaya siyasal bir bakış açısının hâkim olduğu ve makamın; siyasi yönü ağır basan bürokratik bir makam, olarak değerlendirildiğini söylemek mümkündür. Dikkat edilirse 3046 sayılı Kanun’un “Hiyerarşik kademeler ve birim unvanları” başlıklı 15 inci maddesinde de bakan yardımcılığına yer verilmemiştir. 652 sayılı KHK’de 3046 sayılı Kanun’dan hareketle bakan yardımcılığı makamına yer verilmemiştir. Yaşanan bu gelişme, bakan yardımcılığı uygulamasının, karar verici siyasi irade tarafından bürokratik ya da idari bir makam olarak değil siyasi bir makam olarak görüldüğü tespitimizi bir kez daha teyit etmektedir.

B. Bakan Yardımcılarının Atanması ve Faaliyetleri

Bakan yardımcılığı makamına ilişkin hukuksal düzenlemelerin yapılmasının ardından ilk bakan yardımcısı, 6/08/2011 tarihli ve 28017 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan kararname ile yeni kurulan Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na atanmıştır. Akademik yaşamdan gelen Davut Kavranoğlu, Türk kamu yönetiminin ve kamu personel sisteminin atanmış ilk bakan yardımcısı, olmuştur.

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında:

Karar Sayısı : 2011/539

1 – Açık bulunan 1 inci derece kadrolu +8000 ek göstergeli Bakan Yardımcılığına Prof.Dr. Davut KAVRANOĞLU’nun atanması, 657 sayılı Kanunun 59 ve 74 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

2 – Bu Kararı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı yürütür.
5/8/2011

Abdullah GÜL
CUMHURBAŞKANI

Recep Tayyip ERDOĞAN
Başbakan

Nihat ERGÜN
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı

(06/08/2011 tarihli ve 28017 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan kararname)

Akademik yaşamdan gelen ilgili bakan yardımcısı, kariyeri boyunca teknoloji ve sanayi konularına yönelik çalışmalarda bulunmuştur. Atandığı bakanlığın, görev alanına ilişkin olarak gerek eğitimi gerekse de kariyeri açısından yerinde bir atama olarak değerlendirilebilir.

Kavranoğlu’nun ardından diğer bakanlıklara da bakan yardımcılarını ataması yapılmaya başlanmıştır. Fakat atama süreci bir anda gerçekleşmemiştir. Bakan yardımcılıklarına atamalar belli aralıklarla, birkaç kişi şeklinde gerçekleştirilmiştir. En son Ekonomi Bakanlığına olmak üzere 21 icracı bakanlığın tamamına bakan yardımcısı ataması yapılmıştır. Hatta atandıktan sonra istifa eden Avrupa Birliği Bakanlığı Bakan Yardımcılığına 07/09/2012 tarihinde tekrar atama yapılmıştır.

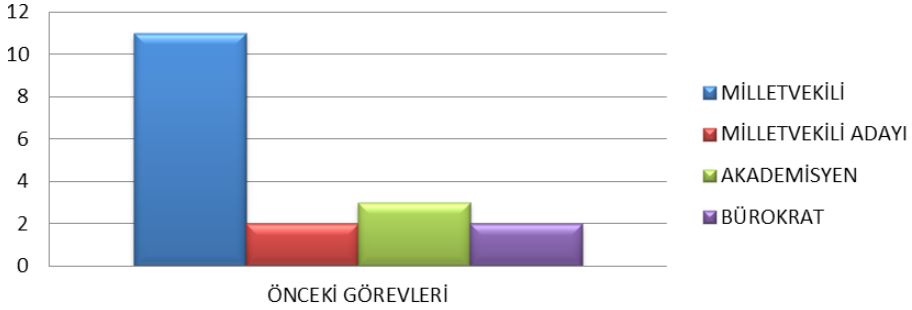
Atanan ilk dönem bakan yardımcılarının atanma tarihini, atanmadan önceki görevlerini ve atandıkları bakanlıkları içeren bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Atanan İlk Bakan Yardımcılarının Listesi

Adı -Soyadı	Atandığı Bakanlık	Atanma Tarihi (Kararname Tarihi)	Atanmadan Önceki Görevi	Mesleği
Davut KAVRANOĞ- LU	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	05/08/2011	Akademisyen	Akademisyen
Abdurrahman ARICI	Kültür ve Turizm Bakanlığı	29/10/2011	Milletvekili (E)	Doktor (Tıp)
Orhan ERDEM	Milli Eğitim Bakanlığı	29/10/2011	Milletvekili (E)	Serbest Meslek
Kutbettin ARZU	Gıda, Tarım ve Hay- vancılık Bakanlığı	15/09/2011	Milletvekili (E)	Mimar
Halil ETYEMEZ	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	15/09/2011	Sendika Yöneticisi (Milletvekili Adayı)	Öğretmen
Muhammed BALTA	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	15/09/2011	İl Başkanı (Milletvekili Adayı)	İş Adamı - Mühendis
Aşkın ASAN	Aile ve Sosyal Politi- kalar Bakanlığı	24/09/2011	Milletvekili (E)	Akademisyen
Mehmet CEYLAN	Kalkınma Bakanlığı	24/09/2011	Milletvekili (E)	Uzman-Bürokrat
Agah KAFKAS	Sağlık Bakanlığı	24/09/2011	Milletvekili (E)	Sendika Yöneticisi
Veysi KAYNAK	Adalet Bakanlığı	05/11/2011	Milletvekili (E)	Avukat
Osman GÜNEŞ	İçişleri Bakanlığı	07/01/2012	İçişleri Bak. Müsteşarı	Mülki İ. Amiri - Bürokrat
Hasan Kemal YAR- DIMCI	Milli Savunma Ba- kanlığı	17/08/2011	Milletvekili (E)	Serbest Meslek
Fatih METİN	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	13/12/2011	Milletvekili (E)	Avukat
Yusuf TEKİN	Gençlik ve Spor Bakanlığı	24/08/2011	Akademisyen	Akademisyen
Hasan Nuri YAŞAR (İSTİFA)	Avrupa Birliği Ba- kanlığı	20/10/2011	Akademisyen	Akademisyen
Naci KORU	Dışişleri Bakanlığı	05/03/2012	Dışişleri Bak. Müs- teşar Yr.	Büyükelçi - Bü- rokrat
Nurettin AKMAN	Orman ve Su İşleri Bakanlığı	05/03/2012	Milletvekili (E)	Akademisyen
Abdullah Erdem CANTIMUR	Maliye Bakanlığı	29/05/2012	Milletvekili (E)	Serbest Meslek
H.Murat MERCAN	Enerji ve Tabii Kay- naklar Bakanlığı	03/02/2012	Milletvekili (E)	Akademisyen
Yahya BAŞ	Ulaştırma ve Denizci- lik Bakanlığı	12/06/2012	Milletvekili (E)	Mühendis
Mustafa SEVER	Ekonomi Bakanlığı	03/08/2012	Genel Müdür (Mil- letvekili Adayı)	Uzman-Bürokrat
Dr.Alaattin BÜYÜK- KAYA	Avrupa Birliği Ba- kanlığı	07/09/2012	Milletvekili (E)	Bürokrat - Akade- misyen

21 icracı bakanlığa atanan bakan yardımcılarının; atandıkları bakanlıklar, atanmadan önceki görevleriyle meslekleri yukarıdaki tabloda belirtildiği şekildedir.

Atanan Bakan Yardımcılarının Önceki Görevlerine Göre Dağılımı



Yukarıdaki grafikte ise bakan yardımcılarının, atanmadan önceki görevlerine göre sayılarının dağılımını görmekteyiz. Sayılar bize atanan bakan yardımcılarının önemli bir kısmının eski milletvekillerinden oluştuğunu göstermektedir. Önceki görevlerini dikkate alarak bakan yardımcılarını değerlendirdiğimizde;

- 14 bakan yardımcısının eski milletvekili,
- 3 bakan yardımcısının akademisyen,
- 3 bakan yardımcısının bürokrat,
- 2 bakan yardımcısının milletvekili adayı, olduğunu görmekteyiz.

Dolayısıyla milletvekili adaylarını da esas alırsak, atanan 22 bakan yardımcısının (İstifa eden bakan yardımcısının yerine atanan dahil) 16'sının siyaset kökenli olduklarını söyleyebiliriz. Bu durumda bakan yardımcılığının, siyasi yönü ağır basan bir kamu görevi olduğu gerçeği bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Atanan bakan yardımcılarının önemli bir kısmının milletvekili kökenli olması kamuoyunun ilgili kesimlerince, “*eski vekiller bakan yardımcısı oluyor*”, şeklinde dile getirilmiştir⁹. Ayrıca, bakan yardımcılıklarına ağırlıklı olarak eski vekillerin atanması, makamın eski milletvekilleri için bir makam tahsisi haline getirilmesi sebebiyle eleştirilmiştir.

Eski milletvekillerinin bakan yardımcısı olarak atanması bir anlamda bakan yardımcılığı müessesinin kurulmasında ortaya konan gerekçelerle uyum-

⁹ Örnek haber için bkz.:<http://www.samanyoluhaber.com/politika/Eski-vekiller-bakan-yardimcisi-oluyor/677542/> E.T.:21/03/2015

ludur. Bakan yardımcılığı uygulamasının getirilme sebepleri arasında, bakanın seçmen kitlesi ve vatandaşla irtibatının sağlanması sayılmış ve bürokrasinin bu iletişimin kurulmasında yetersiz kaldığı vurgulanmıştı. Atamalarda eski milletvekillerinin öncelikli olarak tercih edilmesi, seçmen kitlesini tanıyan ve vatandaş – siyasetçi ilişkisini iyi bilen kişilere öncelik verildiğinin bir göstergesidir ki bu tercih de kendi içinde tutarlıdır.

Atanan Bakan Yardımcılarının Yaş Dağılımı



Atanan bakan yardımcılarının profilleri üzerinden değerlendirilmesi gereken bir hususta, söz konusu kişilerin, atandığı tarih itibarı ile yaşlarıdır. Yukarıdaki grafikte yer verildiği gibi bakan yardımcılarının atandıkları tarih itibarı ile yaşlarına baktığımızda; 40 – 60 yaş arasının ağırlıkta olduğunu görmekteyiz. Atanan 22 bakan yardımcısından en gencinin yaşı, atandığı tarih itibarı ile 38’ dir. 9 bakan yardımcısı 41 – 50 yaş arasında yer alırken, 9 bakan yardımcısı ise 51 – 60 yaş grubu arasında yer almaktadır. 3 bakan yardımcısı ise 61 yaş ve üstüdür. Atanan 22 bakan yardımcısının yaş ortalaması ise 51.6’ dir.

Bakan yardımcılarının atandıkları tarih itibarı ile yaş durumu, genelde 40 yaş ve üstü kişilerin bakan yardımcısı olarak tercih edildiğini göstermektedir. Bürokrasiyle siyaset arasındaki ilişkinin yakın dönemdeki uygulaması olan bakan yardımcılığında, 40 yaş ve üstü kişilerin tercih edilmesi; siyasi ve mesleki olarak belli bir deneyim elde etmiş kişilerin bu makam için tercih edildiğini ve bundan sonrada tercih edileceğini göstermektedir. Bakan yardımcılığı uygulamasının kamuoyuna tanıtılmasında, atanacak kişilerin yabancı dil şartı, eğitim durumu gibi özellikleri gündeme gelmesine rağmen yaş durumlarına ilişkin herhangi bir değerlendirmede bulunulmamıştır. Fakat yukarıda yer verdiğimiz yaş dağılımı, söz konusu makamın bürokrasideki üst düzey kamu görevliliği gibi algılandığını göstermektedir. Müsteşar, genel müdür gibi bürokrasinin üst düzey idari makamlarına atanan kişiler yasal zorunluluğunda bir gereği olarak belli bir yaşı dolduran kişilerden oluşmaktadır. Oysa istisnai memuriyet olarak düzenlenen bakan yardımcılığı uygulamasında daha genç kişilerin tercih edilebilmesi hukuken mümkün iken bu yönde bir tercihte bulunulmamıştır. Dolayısıyla, klasik bürokratik makamlara yapılan atamalardaki gibi davranılmış ve siyasi yönü ağır basan bir makama yapılan atamalarda bürokratik alışkanlıklar hala devam ettirilmiştir.

Bakan yardımcılarının atanmasıyla birlikte bakan yardımcılarını, faaliyetlerine başlamışlardır. Fakat ilk atanan bakan yardımcısından itibaren bakan yardımcılarının faaliyetleri kamuoyunda fazla yer bulmamıştır. Bundan dolayı bakan yardımcılarının ne iş yaptıkları hususu, farklı zamanlarda kamuoyunca tartışılmıştır.

Bakan yardımcılarını, istişari nitelikte de olsa icracı nitelikte de olsa göreve başladıkları günden itibaren genelde atandıkları bakanlıkların hizmet alanı ile ilgili fazla gündem oluşturmayan işlerle meşgul olmuşlardır. Bakanlıkların çeşitli birimlerini denetlenmek, bakanlıkların görev alanına giren konulardaki toplantı, seminer vb. çalışmalara katılmak gibi faaliyetler, bakan yardımcılarının yerine getirdikleri faaliyetlerden bazılarıdır¹⁰. Bu faaliyetlerin bir kısmı ilgili bakanın iş yoğunluğunu azaltan faaliyetler niteliğindedir. Uygulamanın getirilişindeki en önemli hedeflerden birisi olan, vatandaşın ya da milletvekillerinin bakana ulaşmasının hızlı ve etkin bir şekilde sağlanıp sağlanamamasına yönelik olarak bakan yardımcılığının etkisi ise henüz belli değildir. Bakan yardımcılığı uygulamasıyla, bakanlık makamının ulaşılabilir olup olmadığı ise bundan sonraki faaliyetlerde kendisini gösterecektir.

4. BAKAN YARDIMCILIĞI UYGULAMASINA İLİŞKİN TARTIŞMALAR

Bakan yardımcılığı uygulamasının, Türk kamu yönetiminde yürürlüğe girdiği tarihten itibaren uygulamaya ilişkin tartışmalarda başlamıştır. Tartışmaların içeriği henüz derinlik kazanmamasına rağmen, tartışmalar belli konular üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bakan yardımcılığının, bakanlıkların teşkilatlanmasında yerinin ne olduğu, bakan yardımcılarının görevlerinin neler olduğu, hiyerarşik olarak hangi makamların arasında yer aldığı, bürokrasinin diğer makamları ile arasındaki ilişkinin nasıl olacağı gibi sorular, tartışmalarda sıklıkla vurgulanan ve cevap aranılan sorulardır.

Bu tartışmaları kısaca değerlendirdiğimizde ilk olarak üzerinde durulması gereken, *bakan yardımcılarının hiyerarşik durumudur*. Bu noktada özellikle bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine tabi olup olmadıkları üzerinde durulmaktadır. Aslında, bu tartışma, bakan yardımcısının hukuki konumunun ne olduğu ya da ne olması gerektiğinden hareketle yürütülmektedir. Bu tartışmada savunulan iki görüş vardır. Bu görüşlerden birisine göre: Bakan yardımcılarını, *bir tür bakan danışmanıdır* (Günday, 2011:397). Günday'a göre 3046 sayılı Kanunun bakanlıklardaki hiyerarşik kademeleri düzenleyen 15. maddesinde, bakan yardımcılığına bakanlık hiyerarşik kademeleri arasında yer verilmemiştir. Ayrıca, bu görüşe göre bakanın yetkilerinden bir kısmını bakan yardımcısına devretmesi demümkündeğildir. Bundan dolayı Günday, bakan yardımcılarının bir tür bakan

10 Bakan yardımcılığı uygulamasının ilk döneminde, bakan yardımcılarının faaliyetlerine ilişkin olarak kamuoyuna yansıyanlar da genelde bakan yardımcısının ziyaretleri, katıldığı toplantı ve seminer gibi organizasyonlardır. Örnek bir haber için bkz.: "Gençlik ve Spor Bakan Yardımcısı Yusuf Tekin İl Müdürlüğümüzü ziyaret etti" <http://tokat.gsb.gov.tr/Sayfalar/HaberDetaylari.aspx?HaberID=121> E.T.:21/03/2015

danışmanı olarak görev yapacaklarını, söylemektedir.

Günday, bu tespitini de iki argümana dayandırarak yapmaktadır. Bunlardan birisi bakan yardımcılığına 3046 sayılı Kanun'un 15. maddesinde yer verilmemesi, bir diğeri ise bakanın, bakan yardımcısına yetki devredememesidir.

Bakan yardımcılarının hiyerarşik durumuna ilişkin olarak ileri sürülen ikinci görüşe göre ise, bakan yardımcılarını bakanlık hiyerarşisine tabidirler. Bu görüşe göre, bakan yardımcısı danışman değil, bakanlık hiyerarşisine dâhil, bakanın altında, müsteşarın ise üstünde yer alan bir kamu görevlisidir (Gözler , Kaplan, 2011:148). Gözler ve Kaplan'a göre bakan yardımcısı, bakanlık hiyerarşisinde bakanın altında müsteşarın üstünde bir konuma sahiptir. Dolayısıyla Gözler ve Kaplan, Günday'ın bakan yardımcısının bir tür bakan danışmanı olduğu tespitine karşı çıkmaktadırlar.

Bakan yardımcısının, bakanlık hiyerarşisine tabi olduğunu savunan görüş, bakanın bakan yardımcısına yetki devredemeyeceği argümanına da katılmamaktadır. Bunun sebebi olarak, 3046 sayılı Kanun gösterilmektedir. Zira 3046 sayılı Kanun'un "yetki devri" başlıklı 38. maddesinde,

"Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir",

hükmüne yer verilmiştir.

Dolayısıyla bu maddede, bakanın bakan yardımcısına yetki devri yapmasını yasaklayan herhangi bir hüküm yoktur. Bakan yardımcısı, bakanın "astı" olduğuna göre, bakanın bakan yardımcısına yetki devretmesi anılan maddeye tamamiyle uygundur (Gözler , Kaplan, 2012:15).

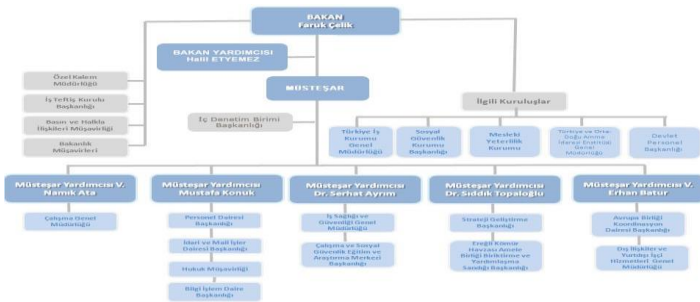
Diğer taraftan, 3046 sayılı Kanun'un 21/A Maddesi'nde; bakan yardımcılarının "*Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde bakana yardımcı olmak üzere*" görevlendirilecekleri ve "*bu görevlerin yerine getirilmesinden bakana karşı sorumlu*" olmaları öngörüldüğüne göre, bakanın bir kısım yetkilerini bakan yardımcısına devredememesi için hiçbir sebep yoktur. Başka bir ifadeyle, bakan yardımcılarının idari görev ve yetkilerle donatılmalarının önünde anayasal ve yasal herhangi bir engel bulunmamaktadır. Halen böyle bir görev ve yetkiyle donatılmamış olmaları, gelecekte de donatıl(a)mayacakları anlamına gelmez (Gözler, Kaplan, 2012:15-16). Dolayısıyla bakanın, bakan yardımcısına yetki devredemeyeceği iddiası tutarlı gözükmemektedir. Yetki devredilebilen bir makamın, bakanlık hiyerarşisine dahil olmadığını söylemek de mümkün değildir.

Dolayısıyla bakan yardımcılarının, hiyerarşik olarak bakanlık bünyesine dahil olduğunu söylemek mümkündür. Bakan yardımcılığına ilişkin hukuksal

düzenlemeler başlığında da yer verdiğimiz gibi, 3046 sayılı Kanun'da yapılan düzenlemelerde bakan yardımcısına ilişkin yetki ve imza devri yapılabilmesinin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır¹¹. Ayrıca bakan yardımcılarının, hiyerarşik olarak atandıkları bakanlığa tabi olmalarını sağlayan tek neden, bakanın imza ve yetki devrinde bulunabilmesi değildir.

Bakan yardımcılarını, istisnai memuriyet statüsünde olsa da 657 sayılı DMK'na tabidirler. İstisnai memur olmaları, atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi konularında 657 sayılı DMK'na hükümlerine tabi olmaları fakat diğer konularda kanunda yer verilen düzenlemelere tabi olmaları demektir. Bundan dolayı bakan yardımcılarının, 657 sayılı DMK'na tabi birer memur olduğunu söyleyebiliriz. Diğer taraftan, bakan yardımcılarının 2451 sayılı Kanun'a göre müşterek kararname ile atanmalarının öngörülmüş olması da, danışmandan ziyade idare hukuku anlamında kamu görevlisi yahut memur sayılmaları gerektiğine ilişkin önemli bir göstergedir (Gözler, Kaplan, 2012:18). Dolayısıyla bakan yardımcılarını, bakanlık hiyerarşisine dâhil, kamu görevlisidir.

Hiyerarşik konumdan hareketle bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin olarak yürütülen diğer bir tartışma, *bakan yardımcılığı makamının teşkilatlanmadaki yeridir*. Bu konuya ilişkin kafa karışıklığı, bakanlıkların teşkilat şemalarına da yansımıştır. Bazı bakanlıklar, bakan yardımcılığı makamına teşkilat şemalarında bakana bağlı bir birim olarak yer verirken bazı bakanlıklar, bakan ile müsteşar arasında bir birim olarak yer vermiştir. Bakanlıklar içerisinde, Milli Eğitim Bakanlığı ise diğer tüm bakanlıklardan ayrılmaktadır. Çünkü bu bakanlık, bakan yardımcılığı makamına, teşkilat şemasında yer vermemiştir. Teşkilat şemalarındaki karışık durum aşağıda, örneklerle gösterilmektedir.

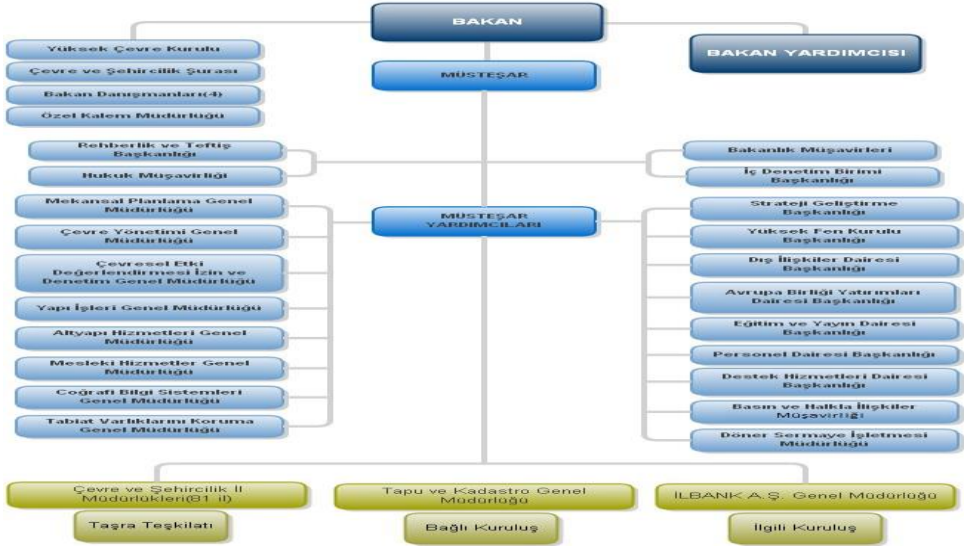


Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat Şeması

(Bakanlığın resmi internet sitesinden alınmıştır.)

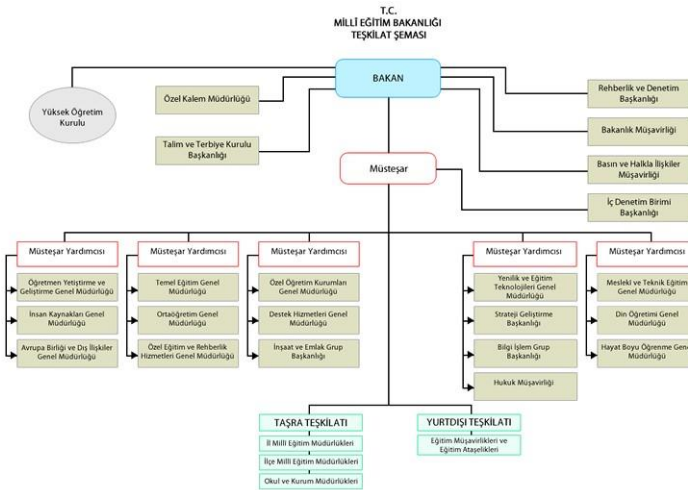
11 Burada bakan yardımcısının bakana vekâlet edemeyeceği hususu gözden kaçırılmamalıdır. Anayasanın 113 üncü maddesi gereğince; açık olan bakanlıklarla izini veya özürlü olan bir bakana diğer bir bakan geçici olarak vekillik eder.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na ait yukarıdaki teşkilat şemasında bakan yardımcılığı makamına, bakan ile müsteşar arasında yer verilmiştir.



Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Teşkilat Şeması
(Bakanlığın resmi internet sitesinden alınmıştır.)

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na ait yukarıdaki teşkilat şemasında ise bakan yardımcılığı makamına, doğrudan bakana bağlı altında başka birim yokmuş gibi yer verilmiştir.



Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat Şeması
(Bakanlığın resmi internet sitesinden alınmıştır.)

Milli Eğitim Bakanlığına ait yukarıdaki teşkilat şemasında ise bakan yardımcılığı makamına yer verilmemiştir.

Bakan yardımcılığının, teşkilatlanmadaki yerinin ne olacağına ilişkin belirsizlik, bakan yardımcısının müsteşarla ilişkisinin, tam olarak belli olmamasından kaynaklanmaktadır. Müsteşar, bakanlık yapılanmasında bakandan sonra gelen ikinci adamdır. 3046 sayılı Kanun'da bu anlayışa göre düzenlenmiştir. Kanuna sadece bir maddeyle bakan yardımcılığı makamının eklenmesi, belirsizliği ortadan kaldırmamıştır.

Yürürlükteki düzenlemeye göre, müsteşar, “bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Müsteşar... bakana karşı sorumludur” (3046 s. K., m.22). Dolayısıyla müsteşar, kendisine emir ve talimat vermeye kalkan bakan yardımcısına karşı, kendisinin bakan yardımcısına karşı değil, doğrudan doğruya bakana karşı sorumlu olduğunu söyleyebilir (Gözler, Kaplan, 2012:19). Şu ana kadar bu yönde bir sıkıntı, bakanlıkların işleyişinde yaşanmamış olsa da mevcut hukuki düzenlemelere göre, işleyişte böyle bir olumsuzluğun çıkması kuvvetle muhtemeldir.

Müsteşarla bakan yardımcısı arasındaki bu belirsizlik, bakan yardımcılığı uygulamasının yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılan teşkilat KHK'lerinde de devam etmektedir. Örneğin, yukarıda, teşkilat şemasının bir örneğine yer verdiğimiz, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 644 sayılı KHK” de; müsteşar, hala “*Bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi*”, olarak tarif edilmiştir. Ayrıca 3046 sayılı Kanun'da müsteşara ilişkin 22. madde de herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. İlgili maddede müsteşar, bakanın yardımcısı olarak ifade edilmeye devam etmektedir. Diğer bir ifadeyle Türkiye'de zaten bir “*bakan yardımcısı*” vardır ve o da, müsteşardır. Bu hükmü ilga etmeden bir de “*müsteşar*” dan başka, bir “*bakan yardımcısı*” görevi ihdas etmek çelişkilidir (Gözler, Kaplan, 2012:19). Dolayısıyla şu anda Türk bürokrasisinde birisi *bakan yardımcısı* diğeri *müsteşar* olmak üzere, iki tür bakan yardımcısı vardır.

Aslında, bu belirsizlik bürokrasiyle siyaset arasındaki ilişkinin bir anlamda dışa yansımaları olarak da değerlendirilebilir. Söz konusu durumda müsteşar, bürokrasiyi temsil ederken siyasi yönü ağır basan bakan yardımcısı, siyaset kurumunu temsil etmektedir. Siyasi konular ile daha çok ilgilenileceği düşünülen bir makamın idari yönü ağır basan teşkilatlanmada tam olarak gösterilmemesi ya da teşkilatlanmada gösterilmesi hususunun bakanlıkların inisiyatifine bırakılması, bilinçli bir tercih olarak görülebilir. Söz konusu tespitimiz, müsteşarın konumu ve görevlerine ilişkin, herhangi bir düzenleme yapılmaması içinde geçerlidir.

Bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin diğer bir tartışma konusu, *bakan yardımcılarının görevlerinin ne olacağı*, sorusunun cevabıdır. Yukarıda, yetki devrine ilişkin tartışmalarda biraz ifade ettiğimiz gibi bakan yardımcısının temel görevi: 3046 sayılı Kanun'da yapılan düzenlemeden hareketle, *Bakana ve bakan-*

liğa verilen görevlerin yerine getirilmesinde bakana yardımcı olmaktır. Bu düzenlemeden bakan yardımcısının, yardımcılık görevinin iki bölümden oluştuğu anlaşılmaktadır. Birincisi bakana verilen görevlerde diğeri ise bakanlığa verilen görevlerde, bakana yardımcı olmaktır. Fakat yardımcı olmak ile neyin kastedildiği kanun metninde açık değildir. Bakan yardımcısı, bakana ve bakanlığa verilen hangi konularda bakana yardımcı olacaktır? sorusunun cevabı kanun metninde yoktur. Konuların bir tasnifi ya da listelenmesi yapılmadığı için “*verilen görev*” ifadesini geniş yorumlamak mümkündür.

İlerleyen zamanda bakan yardımcıları, idari yönü ağır basan görevlerin tamamen tersi bir şekilde, salt siyasi yönü ağır basan görevler yerine getirebilirler. Böyle bir durumun, özellikle koalisyon dönemlerinde bürokrasinin işleyişi açısından sıkıntılı sonuçlar doğurması mümkündür. Çünkü seçmene vaat edilenlerin gerçekleştirilmesi, bürokrasinin harekete geçmesi ile mümkün olacaktır. Koalisyon dönemlerindeki siyasi çekişmelerin bakan yardımcıları aracılığıyla bürokrasiye yansıtılması, bürokrasinin siyasallaşmasına ve tarafsızlığını kaybetmesine neden olacaktır.

Bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin tartışmalara ilişkin bu başlık altında son olarak yer vereceğimiz husus, *bakan yardımcılarının eğitim durumudur.* Bakan yardımcılığı uygulamasının, kamuoyuna tanıtılmasında atanacak bakan yardımcılarının eğitim durumunun ne olacağına ilişkin olarak; bakan yardımcılarının gerekirse ilkokul mezunu bile olabileceği belirtilmişti. Bakan yardımcılarının, atanacakları bakanlığın alanına ilişkin bilgi ve tecrübe sahibi olup olmadıklarına dikkat edilerek bu alanda yeterli tecrübeye sahip kişilerin tercih edileceği ifade edilmişti.

Aslında bakan yardımcılarının eğitim durumu başlığı, altında tartışılan, eğitimlerinden ziyade atandıkları bakanlıkların hizmet alanı ile eğitimlerinin uyuşup uyuşmadığı ya da böyle bir uyuşmaya gerek olup olmadığı hususudur. Atanan bakan yardımcılarının, bir kısmı eğitim gördükleri alana paralel hizmetlerde bulunan bakanlıklara atanmış iken bir kısmı ise eğitim gördükleri alanla ilgisi bulunmayan bakanlıklara atanmışlardır.

Bakan yardımcısının atanacağı bakanlığın hizmet alanına ilişkin eğitim görmesi olmazsa olmaz bir şart değildir. Bakan yardımcılığı makamı, yönetsel kısmı ağır basan bir makam olarak düşünülüyorsa, atanacak kişinin eğitiminin bakanlığın hizmet alanı ile bağdaşıp bağdaşmamasından ziyade yöneticilik vasfına daha çok dikkat edilmelidir. Fakat bakan yardımcılığı makamı, bakanlıkta icracı nitelikte bir birim olarak düşünülüyor ise atanacak kişinin eğitim gördüğü alan ön planda tutulmalıdır. Aslında bu konuya ilişkin tartışmaları bir anlamda bitirecek olan, daha önce üzerinde durduğumuz gibi bakan yardımcılarının görevlerine ilişkin belirsizliklerin ortadan kaldırılmasına yönelik yapılacak düzenlemelerdir.

Sonuç

Türk Kamu Yönetiminde, bürokratik makamlar içerisinde son dönemde hayata geçirilen en dikkat çekici makam, bakan yardımcılığıdır. Bakan yardımcılığı uygulaması, daha başlangıçta ifade edildiği gibi bürokrasinin olumsuzluklarını ortadan kaldırmak, vatandaşın bürokratik makamlara daha rahat ulaşmasını sağlamak amacıyla getirilmiştir. Benzer nitelikteki makamların kamu personel sistemimizde ihdas edilmesi, 1980' den sonra siyasi iktidarların güçlü olduğu dönemlerde de dile getirilmiş fakat uygulamaya geçirilememiştir.

Ülkemizde bu dönemde bürokratik yapıyı etkileyen önemli etkende 2002 yılından itibaren ülke siyasetinde tek parti iktidarının olmasıdır. 2002 yılında iktidara gelen AKP, katılmış olduğu genel seçimlerde önemli bir başarı göstererek iktidarını güçlenerek sürdürmüştür. Bu durum, siyaset kurumunun ülkemizde son dönemde, diğer dönemlere göre daha güçlü olmasını sağlamıştır. Siyaset kurumunun güç kazanması ve siyasi iktidarın girdiği seçimlerden yüksek başarılar elde ederek çıkması, seçmene vaat edilen politikaların hızla hayata geçirilmesi gibi bir hususu da beraberinde getirmiştir. Bu durum aynı zamanda siyaset kurumunun bürokrasiye müdahale etme isteğini de arttırmıştır.

Siyasetin bürokrasiye müdahale etmesinde kullanılan en yaygın yöntemlerinden birisi, bürokrasideki üst düzey makamlara siyaseten yakın bulunan kişilerin atamasıdır. Kamu personel sistemimizde siyasetin aktörlerinin bu tarzda atamalar için genelde kullandıkları kadrolar; istisnai memuriyet kadrolarıdır. İstisnai memuriyet kadrolarının çeşidinin ve sayısının artırılması, siyasi iktidara bürokrasi üzerinde rahatlıkla kullanabileceği geniş bir atama yetkisi vermektedir.

Bakan yardımcılığı makamı da siyasetle bürokrasi arasında bu doğrultuda oluşturulan makamlardan birisidir. Uygulamanın getirilmesinde hedeflenenlerden birisi, bürokratik kadroları ulaşılabilir kılmak ve bürokrasinin başındaki en yetkili kişi olan bakanın, siyasi işlerinde, işini kolaylaştırmaktır. Dolayısıyla tahsis edilen yeni makamın hem bürokrasiyle alakalı bir yönü hem de siyasi bir yönü olması gerektiği planlanmıştır. Ayrıca siyasi karar vericilerin daha rahat hareket edebilmesi için bakan yardımcılığı, istisnai memuriyet kadrosu olarak düzenlenmiştir. Atanan ilk bakan yardımcılarının önemli bir kısmının, eski milletvekili ya da son genel seçimlerde milletvekili adaylığı olmuş kişiler olması, bu makamın, *bürokrasinin içerisinde siyasi bir büro*, olarak görev yapacağını göstermektedir.

Bakan yardımcılığı uygulaması, bürokrasinin en üst düzey kadrolarında siyasi ağırlığı bulunan yeni bir makamdır. Bu makam üzerinden siyaset kurumu bürokrasiyle ilişkisini daha iyi yönlendirebilecektir. Dönemin siyasi iktidarınca istisnai memuriyet kadrosu çerçevesinde düşünülenlerin ilk denemesi bakan yardımcılığı uygulaması üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin gelinen noktada, uygulamanın bürokrasi tarafından henüz içselleştirilemediği görülmektedir. Bakan yardımcılığının Türk kamu yönetimindeki durumuna ilişkin çalışmamızda yer verdiğimiz belirsizlikler bu durumu daha da güçlendirmektedir. Dolayısıyla uygulamanın hukuki boyutuna ilişkin var olan belirsizlikleri ortadan kaldıracak nitelikte düzenlemeler yapılmaması, bakan yardımcılığı uygulamasının kamu yönetiminde ve kamu personel sisteminde geleceğini sıkıntıya sokacaktır. Siyaset kurumunun çok güçlü olduğu dönemlerde böyle bir olumsuzluğun yaşanması elbette mümkün değildir. Fakat siyaset kurumu güç kaybetmeye başladığında, bakan yardımcılığının gerekli olup olmadığı tartışılmaya başlanacaktır. Kamu personel sisteminde, makamın tam olarak yerleşebilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin özel bir kanun hızla çıkartılmalıdır. Siyasi kadrolara ilişkin özel bir kanun düzenlemesinin şu ana kadar yapılmadığını düşündüğümüz takdirde yürürlükteki uygulama olan bakan yardımcılığına ilişkin özel bir kanun çıkarılmalıdır. Uygulamaya ilişkin mevcut hukuksal düzenlemeler yetersizdir. İlgili düzenlemeler de bakan yardımcılığı, temsil makamı olmanın ötesine geçemeyecektir. Çıkarılacak kanun, bakan yardımcılığının siyasetin gücüne bağlı olmaksızın geleceğini de etkileyecektir. Hatta bakan yardımcılığı uygulaması, yeni anayasa yazım sürecinde anayasal olarak da değerlendirilebilir. Bakanlık vekâlet etme, bakanın yerine bakanlar kurulu toplantısına katılma gibi görevler yeni anayasa da bakan yardımcılara verilebilir.

Bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin çıkarılacak özel kanunla bakan yardımcılarının görevlerine ilişkin belirsizlik ortadan kaldırılmalıdır. Söz konusu kanun düzenlemesinde bakan yardımcılarının görevlerinin neler olduğuna ve bu görevleri yerine getirirken hangi yetkileri, nasıl kullanacaklarına ayrıntısı ile yer verilmelidir. Böylece şu anda bakan yardımcılarının görevlerine ilişkin olarak yaşanan belirsizlik ortadan kalkacaktır.

Kaynakça

- ABADAN, N. (1959). *Bürokrasi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- AKBULUT, Ö. Ö. (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi (Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım)* (1.Baskı b.). Ankara: TODAİE.
- ALBROW, M. (1970). *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press.
- ARDANIÇ, B., & Ergun, T. (1980). Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları. *AİD*, 13 (2), 3-18.
- CANPOLAT, H. (1998). *Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz*. Ankara: İçişleri Bakanlığı.

- DURAN, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- DURGUN, Ş. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- EMRE, C. (1996). Siyaset - Bürokrasi İlişkisi. *Denetim* (90), 9-13.
- ERYILMAZ, B. (2010). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime* (4. Baskı b.). İstanbul: Alfa Yayınları.
- ERYILMAZ, B. (2011). *Kamu Yönetimi* (4. Baskı b.). Ankara: Okutman Yayıncılık.
- FİŞEK, K. (1979). *Yönetim*. Ankara: AÜ SBF Yayını.
- GÖZLER, K. (2004). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- GÖZLER, K. (2009). *İdare Hukuku* (2. b., Cilt II). Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- GÖZLER, K. (2007). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- GÖZLER, K., & Kaplan, G. (2012). Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir? *TBB Dergisi* (98), 11-24.
- GÖZLER, K., & Kaplan, G. (2011). *İdare Hukuku Dersleri* (11. Baskı b.). Bursa: Ekin Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş., & Tan, T. (2008). *İdare Hukuku* (6. Bası b., Cilt I). Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÜLER, B. (2005). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Yayınları.
- GÜNDAY, M. (2004). *İdare Hukuku* (9. Baskı b.). Ankara: İmaj yayınevi.
- GÜNDAY, M. (2011). *İdare Hukuku* (10. Baskı b.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- KOCAMAN, H. (2007). Hukuki Tarihçesiyle İstisnai Memuriyet ve TBMM Örneği. *Yasama Dergisi* (4), 57-83.
- KUZU, B. (1985). *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*. İstanbul: Üçdal Neşriyat.
- ÖZBUDUN, E. (1986). *1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler*. Ankara: Anayasa Yargısı.
- VON MİSES, L. (2000). *Bürokrasi* (2.Baskı b.). (F. ERGİN, Çev.) Ankara: Liberte.
- WEBER, M. (1986). *Sosyoloji Yazıları*. (T. PARLA, Çev.) İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- ZENGİN, E., & ALTIN, S. (1999). Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması. *Sayıştay Dergisi* (34), 29-45.
- ZÜRCHER, E. J. (2003). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi* (15.Baskı b.). (Y. S. GÖNEN, Çev.) İstanbul: İletişim.