



ENDERUN DERGİSİ
JOURNAL OF ENDERUN



e-ISSN: 2618-592X

YIL/YEAR: 2024 CİLT/VOL: 8 SAYI/ISSUE: 1

Çevrimiçi olarak / Available online at www.dergipark.org.tr/tr/pub/enderun

**TÜRKİYE İLE İNGİLTERE VE FRANSA'DAKİ
BAKAN YARDIMCILIĞI MÜESSESESİNİN
KARŞILAŞTIRILMASI**

COMPARISON OF THE DEPUTY MINISTER IN TURKEY WITH
THE ENGLAND AND FRANCE

Makalenin
Gönderim Tarihi:
14/11/2023

Makalenin
Kabul Tarihi:
09/02/2024

Dilek UÇKAÇ ERTUĞRUL

Mersin Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,
uuckacd@yahoo.com,

ORCID Numarası: 0000-0001-6233-1065.

Doi: 10.59274/enderun.1390637

ÖZET

Türkiye'de uzun yıllar bakanlar, yürütme erki altında yasama ile bağı olacak şekilde milletvekilleri arasından seçilmiş, istisnai hallerde milletvekili sıfatına haiz olmayan kişiler de bakanlık görevi verilmiştir. İdarenin sürekliliği ilkesine göre hükümetler nezdinde sürekli değişen bakanların yanında kurumsal hafızaya sahip, ilgili bakanların hiyerarşisi altında çalışmış müsteşarlar da yer almıştır. Müsteşarlara da bağlı olarak hiyerarşik ast mahiyetinde müsteşar yardımcıları ile anılan bakanlıkların faaliyetleri süregelirken bakan ve müsteşar makamlarının arasında bakan yardımcısı şeklinde bir kadro daha ihdas edilmiştir. Bu makalede de bakan yardımcılığının tesis edilmesine dair ilgili mevzuat incelenerek söz konusu uygulamanın yarar ve sakıncalarına değinilmesi, anılan uygulamanın Avrupa'daki örnekleri ile mukayese edilmesi amaçlanmıştır.

Anahtar kelimeler: Bakanlık, Bakan, Bakan Yardımcısı, Müsteşar

ABSTRACT

In Turkey, for many years, the ministers were elected from among the deputies under the executive power to have ties with the legislature, and in exceptional cases, those who did not have the title of deputies were given ministerial duties. According to the principle of continuity of administration, there were also undersecretaries who had institutional memory and worked under the aforementioned ministry hierarchy, as well as the constantly changing ministers before the governments. While the activities of the aforementioned ministries continue with the hierarchical assistant undersecretaries depending on the undersecretaries, another cadre in the form of deputy minister has been established between the ministers and the undersecretaries. In this article, it is aimed to examine the relevant legislation on the establishment of the deputy minister's office, to touch on the benefits and drawbacks of the said practice, and to compare the aforementioned practice with the examples in Europe.

Keywords: Ministry, Minister , Deputy Minister , Undersecretary

1. Giriş

Türkiye’de merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde örgütlenen “*idare*”, hiyerarşi ve idari vesayet ilkeleri uyarınca idarenin bütünlüğünü tesis etmektedir. Klasik bir örgütlenme biçimi olarak idare bu şekilde işleyişini sürdürsede teşkilat yapısında idarenin ve yürütmenin işlerliği açısından zaman zaman gereksinim duyulan değişikliklere gidildiği görülmektedir. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, bakanlıklara yeni kademeler eklenmesi yahut işlerliğini yitirdiği düşünülen birimlerin kaldırılması da bu kapsamdadır. Reform niteliği taşıyan değişikliklerin bakanlık bünyesinde gözlemlenen son örneklerinden birisi bakan yardımcılığı mekanizmasıdır. Tarihsel süreçte devlet bakanlığı, siyasi müsteşar, idari müsteşar gibi yapılanmalar ile bakana yardımcı olmak, devlet teşkilat yapısında işleyişi kolaylaştırmak adına düzenlemeler görülmektedir. Farklı isimlendirmelerle sisteme dâhil edilen bu birimlerin görev yönünden benzerlikleri bulunmakta ve bu benzerlik aynı döneme denk gelen birimler söz konusu olduğunda görevde ikilik yaratıldığı iddiası ile tartışmalara neden olmaktadır (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 77-78).

Bakan yardımcılığı makamının ve kadrosunun temelleri eski dönemlere dayandırılmakla birlikte günümüzde bahsi geçen ve tartışmalara yol açan bakan yardımcılığı uygulaması 2011 yılında düzenlenen 643 sayılı KHK’nin 21/A maddesi ile bakanlık teşkilatına eklenmiştir. Söz konusu düzenlemede: “*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*” hükmüne yer verilmiştir. 3046 sayılı Kanun’un adı “*Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun*

Hükümünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” iken, 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK’de “*Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun*” şeklinde değiştirilmiştir. Yine aynı maddede bakan yardımcılarının görev süresinin atandıkları dönem hükümetinin görev süresi ile sınırlı olduğu, hükümetin görev süresi sona ererse aynı zamanda bakan yardımcılarının da görevlerinin sona ereceği hususu düzenlenmiştir. Yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereği lüzum bulunan hallerde de söz konusu süreden bağımsız biçimde bakan yardımcılarının görevlerinin sona ereceği de ifade edilmiştir. Bakan yardımcılarının mali haklarını da düzenleyen ilgili mevzuat, bakan yardımcılara en yüksek devlet memuruna yapılan ödemelerin yüzde ellisi oranında aylık ödeneceğini de hüküm altına almıştır (643 Sayılı KHK, 02.04.2022).

Bu bilgiler ışığında bakan yardımcılığı statüsünde görev alacak kimselerin yetki ve sorumlulukları, atama biçimi, görev süresi, hukuki statüsü belirsizlikler içermektedir. Bakan yardımcılığının istisnai memur olduğu ifade edilmekle birlikte siyasi değil idari bir konunun olduğu belirtilmektedir. Eski dönemlerdeki müsteşarlık kurumunun devamı niteliğinde olduğu iddia edilse de bakan yardımcılığı ve müsteşarlık esasında farklılıklar içermektedir. Tarihsel süreçte siyasi müsteşar ve idari müsteşar adı ile düzenlenen kadrolar farklı nitelikte iki ayrı hiyerarşik örgütlenme iken bakan yardımcılığı statüsünün tek başına bu alt yapıya sahip olup olmadığı, iki makamın benzerlikleri ve farklılıkları incelenmiştir. Öte yandan dünyadaki bakan yardımcılığı müessesesi ile Türkiye’deki yapılanmanın da karşılaştırılması yolu ile bir değerlendirmeye gidilmesi de hedeflenmiştir. Bu çalışmada nitel araştırma yöntemi kullanılarak tarihsel bir kronoloji ile Türkiye’deki bakan yardımcılığı uygulamasının gelişimine yer verilmesi amaçlanmıştır. Söz konusu müessesenin özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasındaki halinin önceki dönem müsteşar yardımcılığı kadrosu ile benzerlik arz etmesi ve bu yönde mukayeseye gidilmesi çalışmanın özgünlüğünü arttıran bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

2. TÜRKİYE’DE BAKANLIKLARIN TEŞKİLAT YAPISI

2.1. Bakanlıkların Teşkilat Yapısı

Türkiye Cumhuriyeti anayasa tarihine bakıldığında bakanlık teşkilatı ile ilgili çeşitli gelişmeler yaşanmakla birlikte reform niteliğinde gelişmeler 1982 anayasasına ek. 1984 yılında hazırlanan çerçeve yasa ile birlikte yaşanmıştır. 1980’li yıllarda yeniden yapılanma adı altında başlayan süreç 2000’li yıllarda Türk Kamu Yönetimi ve teşkilat yapısındaki düzenlemeler neticesinde olumlu gelişmelere sahne olmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile devlet teşkilatlanmasında değişikliğe gidilmiş devamında çıkarılan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile bakanlık teşkilatının yeni sürece entegre olması hedeflenmiştir (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2022: 318).

1982 Anayasası'na kadar çeşitli düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen, ancak 1984 yılında bakanlıkların teşkilat yapısı ve bakanların görevlerine ilişkin çerçeve bir kanun hazırlanabilmiştir. Uzun yıllar boyunca yüzeysel çalışmalara konu olan bakanlık teşkilatı kapsamlı ve köklü değişiklikleri özellikle 1982 Anayasası döneminde 3046 sayılı Kanun ile yaşamıştır. 3046 sayılı Kanun bakanlıkların kuruluşu ve yetkilerine yönelik geliştirilmiştir. 2011 yılına gelindiğinde 643 sayılı KHK ile bakanlıkların örgütlenmesinde yeni bir döneme geçilmiş, bakanlık teşkilatında içsel bir dönüşüme gidilmiştir. Devlet bakanlığı kaldırılmış, bunun yerine güçlü başbakan yardımcılarını tayin edilmiştir. Aynı zamanda bakan yardımcılığı mekanizması sisteme dahil edilerek idari ve mali konularda bakana yardımcı birimler olarak bakan ve müsteşar arasında bir konuma yerleştirilmiştir. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir (Güler, 2021: 222). Güçlü Cumhurbaşkanı öngören yeni sistemde başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılmıştır. Yürütme erkinde köklü değişikliği zorunlu kılan yeni sistemde başbakan yardımcılığının yanı sıra müsteşarlık birimi de kaldırılmış, bakana yardımcı olmak üzere bakan yardımcılığı müessesesi yerini korumuştur (Coşkun ve Yorgancı, 2022: 321).

2.1.1. Bakanlıkların Kurulması, Bakan ve Müsteşar

Bakanlık teşkilat yapısında köklü değişiklikler yapılması 3046 sayılı Kanun ile olmuştur. Mevcut örgüt yapısının iyileştirilerek daha işlevsel hale getirilmesi sağlanmıştır. 3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK çıkarılması ile yine örgüt yapısının üst kademelerini düzenleyen, çalışma esas ve usullerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Örgütsel yapıda nicelik yönünden sadeleşmeye gidilmesi, kademe sayısının azaltılması, iç denetim mekanizmasının ön plana çıkarılarak teftiş kurullarının kaldırılması 2011'de çıkarılan KHK ile gerçekleşmiştir (Dik, 2013: 125). Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, ayrılması yahut birleştirilmesi bahsi geçen kanun ile düzenlenmektedir. Etkin, verimli bir iş bölümü esası ile çalışılması öngörülen bakanlıklarda personel açısından da sayıca sınırlamalara gidilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bakanlıkların temel teşkilat yapısının merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, yurt dışı teşkilatı, bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluştuğu görülmektedir. 3046 sayılı Kanun'un 21. Maddesinde bakanın bakanlık örgüt yapısında hiyerarşik amir olduğu ve söz konusu görevlerini yerine getirirken başbakana karşı sorumlu olduğu ifade edilmekteydi. 2017 anayasa değişikliği ile bakanlıklara dair kurucu nitelik taşıyan bütün yetkiler Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Bakanlıkların örgüt yapısı 3046 sayılı Kanun'a göre şekillenmiş iken 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK ile söz konusu kanunun 43 maddesi mülga edilmiş yürürlükte yalnızca 4 madde kalmıştır. Kalan maddelerden ikisi bakan yardımcılarının mali hakları ile ilgilidir. Bu nedenle Türk usulü başkanlık sisteminde diğer bir deyişle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bünyesinde bakanlıklara ve örgütlenme biçimlerine dair çerçeve bir yasadaki söz

edilememektedir (Güler, 2021: 222-223-224).

Müsteşarlık müessesesinin görev ve sorumlulukları 3046 sayılı Kanun'un 21. Maddesine göre; bağlı bulunulan bakanlığın temel amaçlarına uygun biçimde politika üretip bu politikaları uygulama aşamasında bakana yardımcı olmak şeklinde tanımlanmıştır. Bu bağlamda müsteşar bakanlığın teftiş kurulu istisna olmak kaydı ile bakanlık bünyesindeki kurum ve kuruluşlara talimatlar vererek aksamalar ve gecikmelere mahal vermemek adına bakanlık hizmetlerine katkı sağlamıştır. Bu görevlerin yerine getirilmesinde müsteşar bakana karşı sorumlu kabul edilmiştir (3046 Sayılı Kanun, 23.04.2022). Bu bağlamda Teftiş Kurulu Başkanlığı dışında bakanlığa bağlı bütün birimler emir verebilme yetkisine sahipti. 3046 sayılı Kanun'da müsteşarlık bakanlık merkez teşkilatında en üst hiyerarşik birim olarak yer almaktaydı. Bakandan sonra en yetkili amir müsteşardı (Bölükbaşı, 2021: 290-291). Ancak 2018 yılında müsteşarlık kurumu kaldırılmıştır.

3. BAKAN YARDIMCILIĞI

Bakan yardımcılığı makamı, akademik araştırmaların odak noktası olmakla birlikte konu hakkında yapılan çalışmalar yalnızca bu mekanizmanın bakanlık teşkilat yapısındaki konumunu belirlemeye çalışmaktan ibaret olmuştur. Yüzeysel ve tek bir konu üzerinde yoğunlaşılması çalışmaların sığ kalmasına sebep olmuştur. Müessesenin anlamına dair tartışmaları fitilleyen ilk isim Metin Günday olmuş, fikirlerini söz konusu makamı bakanın danışmanlığını yapmakla görevli kimselerden oluşan birim olarak tanımlamıştır (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 78). Bakan yardımcılığı müessesesinin bakanlık teşkilat yapısındaki hiyerarşik birimler arasında yer almadığı görüşü çeşitli araştırmacılar tarafından ileri sürülmekte iken bu görüşe zıt görüşler de ortaya atılmıştır. Gözler ve Kaplan'a göre bakan yardımcısı; *"bakanlık hiyerarşisine dâhil olan, bakanın altında, müsteşarın ise üstünde yer alan bir kamu görevlisidir"* (Kayar, 2012: 5). Gözler ve Kaplan, (2012:13) çalışmalarında Metin Günday'ın bakan yardımcılarını bakana danışmanlık yapan, görev ve yetkilerini yerine getirirken bakana yardımcı olan birimler olarak tanımladığını ancak bu birimlerinin yetki devrine konu olmadığını dolayısı ile bakanlık hiyerarşisinde bakan yardımcılara yer verilmediği argümanına karşıt bir görüş geliştirmişlerdir. Günday düşüncesini 3046 sayılı Kanun'a dayandırmakta ancak Gözler ve Kaplan bakan yardımcılığının hiyerarşideki konumunun 3046 sayılı Kanun ile değil bu kanuna ek 21/A Maddesi ile belirlendiğini ifade etmektedirler. Önemli bir diğer nokta ise bakan yardımcılarının bakan ile müsteşar arasında konumlandırılması ve bu durumun dönemin Cumhurbaşkanı tarafından sözlü biçimde ifade edilmesidir. Bu bilgiler ışığında; bakan yardımcılarını üstlük ilişkisine tabi kabul edilmekte ve bakana danışmanlık yapan yetkisiz bir mekanizma olmaktan çok bakana karşı sorumlu olan bir birim olarak kabul edilmektedir. Nitekim müsteşarlık politika üreten ve bu politikaların yürütülmesi noktasında astlarına emir ve talimat vererek bakana yardımcı olan bir mekanizma iken bakan ile müsteşar arasında konumlandırılan bakan yardımcılığının hiyerarşiye tabi olmadığı, sadece görüş bildirerek bakana

yardımcı olduğu düşüncesi makul kabul edilmemektedir (Gözler ve Kaplan, 2012: 16-17).

3.1.Bakan Yardımcılığının Tarihsel Gelişimi

1937 yılında dönemin başbakanı Hasan Saka devlet işlerinin arttığını ve bu işleri yürütmekte yetersiz kaldığını, özellikle mecliste alınan kararların siyasi bir değerlendirmeye tabi tutulduktan sonra sonuçlandırılmasının önem arz ettiğini ifade ederek devlet işlerinde kolaylık sağlayacağını düşündüğü iki müessese önermiştir. Bunlardan biri devlet bakanlığı iken diğeri siyasi müsteşarlık müessesesidir.

Devlet bakanlığı politik görevleri olan ancak mecliste sandalyesi olmayan bir kurum olarak ifade edilmektedir.Kendine ait örgüt, personel ya da bütçesi yoktur.Gerekli hizmet giderleri başbakanlık tarafından karşılanmaktadır. Siyasi müsteşarlar başbakanın önerisi cumhurbaşkanının onayı ile göreve başlamakta ve bakanlar kurulunda danışma mahiyetinde yer almaktadırlar (Güler, 2021: 226). Siyasi müsteşarların görevleri ile ilgili kişisel sorumluluklarının yanı sıra meclise karşı siyasi anlamda sorumlulukları da söz konusudur. Hiyerarşisi altında bulunduğu bakanın herhangi bir nedenle doğal süresini doldurmadan görevinden ayrılması halinde müsteşarın görevi devam etmekte ancak kabinenin görev süresi sona erer ya da süresi dolmadan kabine düşürülürse müsteşarın görevi de sona ermekte ve yeni dönemde hükümet hiyerarşisinde yer almamaktadır. Hükümete bağlı bir statü olması nedeni ile devlet memurluğu olarak değil siyasi bir makam olarak kabul edilmektedir (Bölükbaşı, 2021: 289). İnönü dönemine ait bu gelişme sekiz ay gibi kısa bir sürede geçerli olmuş, 21 Aralık 1937 tarihinde Atatürk başkanlığında toplanan kabinede kurumun lağvedilmesine karar verilmiştir. Bu kadar kısa süreli bir tecrübe oluşunun nedeni bireysel çıkarların ön plana çıkarılarak işin uzmanı olmayan kimselerin göreve getirilmesinin beklentileri karşılamaması olarak ifade edilmektedir (Yılmaz, 2013: 34).

1937 yılındakine benzer bir girişim 2011 yılında gerçekleştirilmiştir. Bakanlık bünyesine müsteşarlık ve yardımcı birimlerine ek olarak bakan yardımcılığı müessesesi getirilmiştir. Bakan yardımcıları, merkez teşkilatındaki bakanlıkların tüm ülkeyi ilgilendiren yoğun iş temposuna yetişemediği durumlarda, kuruma yardımcı olmak, iş yükünü hafifletmek ve söz konusu hizmetlerde herhangi bir aksaklığa mahal vermemek adına oluşturulan birimlerdir. Siyasi ve idari işlerde hiyerarşisi altında buldukları bakanlara yardımcı olmaları, bakanların emir vermesi ve hizmet talep etmesi ile gerçekleşmektedir. Aynı zamanda bu makamdaki kimselere bakan ve müsteşarın arasında bir kadro olması nedeniyle siyasi müsteşar adlandırılması yapılmaktadır (Tunç ve Ekinci, 2020: 83).

Bakan yardımcılarının görev süresi, hükümetin görev süresine bağlıdır, ancak gerekli hallerde bu süreye bakılmaksızın görevden alınabilmektedirler. Bakana karşı sorumlu olan bu statüye haiz kimseler geçmiş dönem yahut yeni dönem parlamento üyeleri arasından atama usulü ile göreve getirilmekteydi. Yeni düzenlemeye göre

milletvekili olan kimselerin bakana yardımcı olarak atanması yasaklanmıştır. Bakan yardımcılarını “..devlet içinden ya da dışından, 18 yaşını aşmış, en az ortaokul mezunu kişilerin olduğu çok geniş bir havuza açılmıştır. Buraya atanan kişiler memurluk dışından geliyorsa, görevleri bittiğinde sınav ya da adaylık süresine bağlı olmadan devlet memurluğuna girmiş sayılmaktadırlar.” (Güler, 2021: 228).

3046 sayılı Kanun’a ek 3046 Sayılı Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname bakanlık teşkilatında müsteşardan üstte, bir bakan yardımcılığı öngörülmüştür. 21/A maddesinde bakan yardımcılarının doğrudan bakana karşı sorumlu olduğu hükme bağlanmıştır. Yine aynı maddede bakan yardımcılarının görev süresinin hükümetin görev süresi ile sınırlı olduğu, görev sürelerinin sona ermesi beklenmeden de gerekli hallerde görevden alınabilecekleri düzenlenmiştir (3046 Madde 21/A- (Ek : 3/6/2011 – KHK-643/3 md.)

21/A maddesi ile her bakanlık için bakan yardımcısı sayısının bir tane olması karara bağlanmış, ek olarak bakan yardımcılığı makamına Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde de yer verilmiştir. 2011’de bakan yardımcılığı ile ilgili düzenlemeler neticesinde 657 sayılı Devlet Memurluğu Kanunu’nda yer alan istisnai memurluk başlığı altındaki alana bakan yardımcılıkları da eklenmiştir. İstisnai memur sayılmaları ile atanmalarında DMK 48. Maddedeki genel şartları taşıyor olmaları yeterli sayılmıştır. Siyasi müsteşarlıklar politik işlevi olan atama yolu ile oluşturulan müesseselerken bakan yardımcılarını seçim yolu ile kadro verilen istisnai memurlar olarak tanımlanmıştır (Bölükbaşı, 2021: 291).

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile başbakanlık kaldırılmış, en yüksek devlet memuru sayılan başbakanlık müsteşarının yerini “Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı” almıştır. 1982 Anayasa’sının 113. maddesinde bakanlıkların kuruluşu, yetki ve görevleri kanunla düzenlenmekteydi ve bu hüküm çerçevesinde bakanlıkların kuruluşuna yahut lağvedilmesine ilişkin yetki meclise aitti. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bu madde mülga edilmiş, bakanlıklar ile ilgili söz konusu yetki Cumhurbaşkanına devredilmiştir (TC. Anayasası, 08.04.2022).

Eski sistemde bakan yardımcılarının ataması müşterek kararname ile yapılırken 2018 yılı itibari ile bu yetki doğrudan cumhurbaşkanınca kullanılmaktadır. Anayasanın 104. Maddesinde Cumhurbaşkanının yardımcılarının, üst kademe yöneticilerinin ataması ve görevden alınması ile ilgili usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği hükme bağlanmıştır (TC. Anayasası: 26.04.2022).

2018 tarihinde yayımlanan Üst Derece Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile anayasanın 104. Maddesinde yer alan husular desteklenmiştir. 3 sayılı bu kararnamenin amacı; üst düzey yöneticiler ile kamu kuruluşları ile ilgili atamaların yasal bir zeminde oturtularak gerçekleştirilmesi adına esas ve usulü belirlemektir. Sayılı cetvellere dahil olması nedeniyle söz konusu düzenlemeler bakan

yardımcılarını da kapsamaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde 504'te bakan yardımcılarının görev ve sorumlulukları “... *bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Bakan Yardımcıları yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden Bakana karşı sorumludur.*” şeklinde ifade edilmektedir.

Bakan yardımcıları I sayılı cetvelde yer almaktadır. 3 sayılı kararnamenin 2. maddesinde; 1 sayılı cetvelde söz konusu kadroların cumhurbaşkanı tarafından atanacağı hükme bağlanmıştır. Bu cetvelde yer alan kadrolara atama usul ve esaslarının neler olduğuna da yer verilmiştir. Buna göre “657 sayılı Kanun'un 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak. En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak. Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak” bu kadrolara atanabilmek için gerekli şartlar olarak belirtilmiştir.

Bölükbaşına göre; (2021: 295-300) bakan yardımcılarının hem 657 sayılı Kanun'a tabi istisnai memur statüsünde olması hem de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde düzenlenmesi yasal bir karmaşaya neden olabilmektedir. Bu nedenle Bölükbaşı bakan yardımcılığı kurumunun tek bir düzenlemede yer alması gerektiğini ifade etmiştir.

Bakan yardımcıları eski sistemde her bakana bir bakan yardımcısı olacak şekilde öngörülmekteydi ancak yeni sistemde bu sayı arttırılmıştır. 2018 yılı itibari ile birden fazla bakan yardımcısı ataması yapılırken milletvekili olma koşulu da aranmamıştır. Milletvekili olan birinin bakan yardımcısı seçilmesi halinde milletvekilliği düşmektedir.

3.2.Bakan Yardımcılığı ve Eski Dönem Müsteşarlık Makamının Mukayesesi

2011-2017 yılları arasında birbiri ile benzer yetkilerle donatılmış bakan yardımcılığı ve müsteşarlık müesseselerinin varlığı bakanlık teşkilat yapısında ikililiğe neden olmuştur. Bakan yardımcılarının hiyerarşik konumu ile ilgili tartışmalar devam ederken 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiş, müsteşarlık müessesesi kaldırılmıştır. 3046 sayılı yasa ile düzenlenen müsteşarın görevleri yeni sistemde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde bakan yardımcılığı için düzenlenen görevler ile benzetilmektedir. Bu bağlamda eski dönemdeki müsteşarlık ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki bakan yardımcılığı benzetilmektedir. Eski sistemdeki müsteşar ile yeni sistemdeki bakan yardımcısı, hiyerarşik yapılanmada bakandan sonra yer almakta ve doğrudan bakanın sorumluluğunda yer almaktadır. Yetki ve görevleri nedeni ile bakana karşı sorumludurlar.Bakan yardımcılarını müsteşarlık makamından farklı olarak, meclise karşı sorumluluğu olmayan,

milletvekili olma şartı aranmayan kişiler arasından seçilebilmektedir. Ancak müsteşarlara tayin edilen siyasi görevlerin bakan yardımcılığı için de geçerli olması, aynı görevlere sahip iki kadronun hiyerarşik konumlarının ne olduğu sorusuna yanıt bulmayı zorunlu kılmıştır. Nitekim aynı göreve sahip iki kadronun varlığı teşkilat yapısında ikiliğe neden olacağı için sorun teşkil etmektedir (Tunç ve Ekinci, 2020: 89-90). Bakan yardımcılığı, bakan ve parlamento arasındaki ilişkileri düzenleyen bir kurum olması nedeniyle siyasi müsteşarlıkla bağdaştırılmaktadır. Görev süresi bakımından da iki kurum benzerdir, müsteşarın görevde kalma süresi de kabineye bağlıdır. Kabinenin olağan hali ile görev süresinin son bulması ya da düşürülmesi müsteşarın da görevini sona erdirmektedir. Sadece bakanın görevi son bulduğunda bu durum siyasi müsteşarı bağlamamakta, göreve devam etmektedir. Söz konusu durum bakan yardımcılığı için de geçerli olmaktadır. Görev süresi kabinenin görevi sona erinceye kadar devam etmektedir. Gerekli hallerde bu süreye bağlı olmaksızın görevden alınabilmektedirler (Dik, 2013: 132).

Müsteşar hizmet taleplerini yerine getirirken yalnızca ilgili bakan adına işlem yapmakta ve yine aynı bakana karşı sorumlu olmaktadır. Bu durumda bakan yardımcısıyla müsteşar arasında emir ve komuta ilişkisinden bahsetmek doğru olmayacaktır. Şu halde bakan yardımcısının, hiyerarşik mevkiide bir amir değil; sadece bakana karşı sorumluluk taşıyan ve bakanın üstlendiği görevlerde yardımcı olan siyasi müsteşarın evrilmiş biçimi olduğu söylemek yanlış olmayacaktır (Derdiman, 2015: 211). Söz konusu makamın müsteşarlık ile benzerlikleri olduğu kadar ayrıldığı noktalar da mevcuttur. 2017 anayasa değişikliği ile bakanın siyasi niteliği kaldırılarak idari kimliğe haiz kamu görevlisi olarak nitelendirilmiştir. Bakan yardımcılarının atama usulünün idari nitelik taşıması iki kurumun birbirinden ayrıldığı önemli noktalardandır (Dik, 2013: 133). İlgili bakana bağlı birden fazla bakan yardımcısı olabilmektedir ancak 3046 sayılı Kanun'a göre her bakanlıkta yalnızca bir tane müsteşar olmak durumundadır. Bu durum Bakan yardımcılığının söz konusu tartışmalarda iddia edildiği üzere müsteşarlık mekanizmasının aynısı yahut devamı olmadığını ortaya koymaktadır. Müsteşar ile bakan yardımcısının göreve getirilme süreçleri de farklılık arz etmektedir. Müsteşar eski sistemde müşterek kararname ile atanırken bakan yardımcılarının atanması Cumhurbaşkanının insiyafindedir. İlgili bakan atama ile ilgili görüş belirtmemektedir.

3046 sayılı Kanun'a göre müsteşar, bakan yardımcılığına göre daha geniş yetkilerle donatılmıştır ve meclise katılmaları halinde beyanları danışma mahiyetinde de olsa önem arz etmiştir. Görevden alınmaları noktasında yüce divanda yargılanmaları söz konusu iken günümüzdeki bakan yardımcılığında yüce divana sevk söz konusu değildir. Bakan yardımcılarının görev ve sorumlulukları yasalarla değil, KHK ile düzenlenmiştir ve özlük hakları bakımından Devlet Memurluğu Kanunu'na tabidirler. Bu durum bakan yardımcılığının hukuki durumu ile ilgili soru işaretlerini beraberinde getirmektedir (3046 Sayılı Kanun, 08.04.2022, Tataroğlu, 2016: 523).

4.TÜRKİYE'DE BAKAN YARDIMCILIĞI UYGULAMASININ İNGİLTERE VE FRANSA İLE MUKAYESESİ

Bakan yardımcılığı, bilhassa koalisyon ile kurulan hükümetlerde, kabine içinde sayıca denklik sağlamak, bakanlıkların görevlerinin bakan yardımcıları ile yetki paylaşımı yapılarak meclis ve bakanlıklar arasında iş bölümü yapılarak yürütülmesi gibi amaçlar doğrultusunda yürürlüğe konulmuştur. Bakan yardımcıları genel itibari ile meclise üye değildir. Meclis toplantılarında bulunabilmektedirler ancak oy kullanma yetkileri yoktur. Kendilerini ilgilendiren faaliyetlerle ilgili görüşmelere katılabilmekte ve danışma niteliğinde fikir beyan edebilmektedirler. Demokrasi ile yönetilen pek çok ülkede bakan yardımcılığı müessesine rastlanmaktadır (Tataroğlu, 2016: 526).

İki önemli ülke üzerinden bakan yardımcılığına ilişkin bilgiler aktararak Türkiye’de mevcut sisteme dair bir kıyaslamaya gidilecektir. Demokratikleşme hareketlerinin ortaya çıktığı ve kurumsallaştığı en önemli ülkelerden biri olarak ifade edilen İngiltere ve yine Türkiye’nin kamu yönetimi tarihi üzerinde önemli bir etki yaratan Fransa örneği incelenecektir.

4.1.İngiltere Örneği

İngiltere tarihsel süreçte hem siyasi anlamda hem de yönetim açısından kurumsal nitelikleri en fazla örnek alınan ülke olarak ifade edilmektedir. İngiltere’de hükümet sistemi çoğunluğa dayalı kurumsal yapıya sahip parlamenter sistemdir. Yazılı bir anayasası olmayan İngiliz sisteminde erklerin görevleri anayasal bir zeminde tanımlanmamakta, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki sürekli tekrar eden ve gelenekselleşen kurallara göre şekillenmektedir. Yazılı bir anayasaya sahip olmayan devlet sistemi parlamenter monarşi olarak kabul edilmektedir. Parlamento halkın serbest seçimler ile seçtiği temsilcilerinden oluşur ve parlamento üyeleri hemen her konu ile ilgili karar alma yetkisine sahiptir. Meclis egemenliğine dayanan Westminster modelinin uygulandığı İngiltere’de parlamento oldukça güçlüdür ve denetleyici bir mekanizma yoktur. Bu sebeple parlamentonun dikkate aldığı tek mekanizma kamuoyudur (Yamaç, 2014: 4).

Devletin başı kral ve kraliçe olarak kabul edilse de yetkileri semboliktir. Belirli konularda görüş ve onaylarının aranması haricinde asıl olan bir geleneği yaşatmaktır. Asıl yetki ise parlamentoya aittir. Kraliyet Tahtı, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarasından oluşan parlamentoda en çok yetki Avam Kamarası’na atfedilmiştir (Aydın, 2018: 273-274). Politik nedenler dolayısıyla orta sınıfa yönelik koruyucu gerekçelerle aristokrat ve monarkların güçlerini sınırlandırmak adına avam kamarası oluşturulmuş bu anlamda demokratik adımlar atılmıştır (Dommet, Maccarthaigh ve Hardiman: 2016).

İngiltere’de yürütme erki Kraliyet (Taç), Özel Konsey, Bakanlar Kurulu ve Başbakan’dan oluşmaktadır. Kraliçe sembolik olarak devletin başı iken hükümetin

yürütmedeki konumu çok daha güçlüdür. Özel Konsey İngiltere devlet yapısında tarihi en eskilere dayanan kurumlardan bir tanesidir. 17. yüzyılda krala danışmanlık eden birkaç danışmandan oluşan konsey, bakanlar kurulunun en eski hali ve kaynağı olarak ifade edilmekte ve 530 üyeden oluşmaktadır. Konsey çalışmaları bakanlıkların görev alanlarına göre oluşturulan komisyonlar eli ile yürütmektedir (Aydın, 2018:280). İngiltere’de yürütme içindeki en etkin erk başbakan ile bakanlar kuruludur. Başbakanlık makamı hükümetin en etkili iş yapan makamı olarak kabul edilmektedir. Kabineyi başbakan oluşturmakta seçtiği bakanları hükümdara önermekte ve nihai kararı hükümdar vererek bakanları atamaktadır. Ancak son söz hükümdarda olmasına karşın başbakanın önerisi mutlak kabul edilmekte hükümdar sembolik bir onay mekanizması olarak çalışmaktadır. Aydın’a göre (2018: 280-281) İngiltere’de her bakanlıkta tek bakan bulunması şart değildir. “ *Bakanlar arasında kabine üyesi bakanlar (Secretary of State), Kabine üyesi olmayan fakat Kabine toplantılarına katılan bakanlar ve kabine dışı bakanlar biçiminde bir ayrım bulunmaktadır. Devlet Bakanı (Minister of State) ve Parlamento Bakanı (Parliamentary Undersecretary of State) kabine dışı bakanlara verilen unvanlardır.*” Westminster modelinin en önemli unsurlardan biri; yürütme erkinin parlamentonun güvenoyu ile göreve gelmesi ve görevli oldukları bakanlığın faaliyetleri ile ilgili yasama erkine karşı sorumlu olmalarıdır (Dommet, Maccarthaigh ve Hardiman: 2016).

İngiltere’de bakan yardımcılarını genellikle devlet sekreteri olarak görev alırlar. Ancak bazıları devlet bakanı olarak devlet teşkilatında yer almaktadırlar. Bakanlık bünyesinde bir yahut daha fazla sayıda bakan yardımcısı olabilmektedir. Junior minister Beyaz Sarayda kıdemsiz bakanlar için kullanılan bir ifadedir fakat kıdemsiz olmaları temsil ettikleri ve yürüttükleri işlerin önemsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Günlerinin önemli kısmını parlamentoda geçirirler. Kanun tasarılarının parlamentodan geçmesi gibi önemli konularda yer alırlar. Fakat önemli siyasi kararlara katılımları sınırlıdır. Kıdemli-kıdemsiz bakan yardımcısı ayrımı bu aşamalarda ön plana çıkmaktadır. Junior minister olarak adlandırılan kıdemli olmayanlardan çok daha tecrübeli oldukları belirtilen bakan yardımcılarının birden fazla birimde görev aldıkları, kaotik durumlarda kabineye destek sağladıkları ifade edilmektedir (Tataroğlu, 2016: 526).

Bakan yardımcılarını hiyerarşisi altında buldukları bakana yardımcı olmak ve iş yükünü hafifletmek için söz konusu bakanın yasal görevlerini yerine getirebilmektedirler. Belirli bakanlıklarda birden fazla bakan yardımcısı görevlendirilmektedir. Ancak bakan yardımcılarını bakan adına kabine toplantılarına katılamaz çünkü kabine toplantılarına katılım şahsidir. Westminster modelinde parlamento üyelerinin kolektif sorumluluğu söz konusudur. Bakan yardımcılarının görevleri hiyerarşisi altındaki oldukları bakana yardımcı olmak, parlamentodaki işlerini yürütmek ve gerekli hallerde temsil yetkisini kullanmaktır (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 94-95-96).

İngiltere’de yürütme erki Kraliyet (Taç), Özel Konsey, bakanlar kurulu ve

başbakandan oluşmakta ancak etkin roller başbakan ve bakanlar kuruluna atfedilmektedir. Bakanlar başbakan tarafından atanmakta ve yürütmede en etkili konumda bakanlar yer almaktadır. Türkiye’de ise hükümet sistemi, başkanlık sisteminin Türk sistemine uyarlanmış biçimi olarak kabul edilen Türk Tipi Başkanlık Sistemi diğer adıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemidir (Güler, 2018: 302). Yasama-yürütme-yargı erklerinin katı ayrılığına dayanan söz konusu sistemde Cumhurbaşkanı üstün yetkilerle donatılmıştır. Üst düzey kamu kurum ve kuruluşlarına personel ile bakanları atamaya kadar pek çok yetki Cumhurbaşkanından toplanmıştır (Öztürk, 2019: 83). İngiltere’de yürütmede başbakan ve bakanlar kurulu etkinken Türkiye’de cumhurbaşkanı etkilidir ve bakanlar kurulu bu sistemde yer almamaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen bakanlardan oluşan Cumhurbaşkanlığı kabinesi yasal bir zeminde tanımlanmasa da mevcuttur. Cumhurbaşkanının atadığı bakanlar parlamento dışından olmakta yahut milletvekili olanların milletvekilliği sona ermektedir (Turan, 2018: 48). Buradan hareketle, İngiltere örneğinde politika üreten, parlamentoda etkili roller üstlenen hatta kanunların parlamentodan geçmesine etki eden bakanlar yerine Türkiye’de idari yetkilerle donatılmış siyasi anlamda etkinliği olmayan bakanlar söz konusudur. Nitekim bakan yardımcısı İngiltere örneğindeki gibi bakana yardımcı olmak için göreve getirilen birimlerdir ancak farklı bir pozisyonadırlar. Bakanlar idari memur niteliğindedir ve bakan yardımcılarının da görevi idari yetkilerle donatılmış bakana yardımcı olmaktır. Özetle İngiltere’de politika üreticisi olan ve güçlü konumda yer alan bakanlar ve bu bakanların yardımcısı varken Türkiye’de idari bakan yardımcısı vardır. İngiltere’de bakanlar Başbakana karşı sorumludur. Bakan yardımcısı ise hiyerarşik olarak bakana ve beraberinde başbakana karşı sorumludur. Türkiye’de bakanlar Cumhurbaşkanına karşı sorumlu iken bakan yardımcısı hiyerarşik amirleri olan bakana karşı sorumludur.

Bakan yardımcılığı kurumunun İngiltere ve Türkiye modelindeki farkları ele alındığında, İngiltere’de makam tarihsel süreçte varlığını sürdürmüş ve istikrarlı biçimde günümüze değin gelmiştir. Ancak Türkiye’de durum daha farklı seyretmiştir. Dönem dönem farklı isimlendirmelerle benzer görevler yüklenen makam, bakan yardımcılığı olarak 2011 yılında Türk teşkilat yapısına dahil olmuştur. İngiltere’de bakan yardımcılarının görevleri başbakan yahut ilgili bakanca belirlenebilmektedir. Ayrıca İngiliz sisteminde bakan yardımcılığı bakanlığa giden yol olarak görülmekte bakan yardımcılığına atanan kişiye sonraki dönemlerde uzmanlaşarak bakanlığa geçmenin önü açılmaktadır. Diğer önemli husus ise partide muhalif gruplarının oluşma ihtimalini en düşük seviyelerde tutmak adına bakan yardımcılığına önem verildiğidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise durum farklıdır. Farklı mesleklerden uzmanlığını kanıtlamış kimseler göreve getirilmekte ve görevleri başkan tarafından değil kanunlar ile belirlenmektedir. Daha kurumsal ve yasal olan sistem kişiye özel görev belirlemek yerine belirlenen göreve bireylerin getirilmesi noktasında İngiliz modelinden ayrılmaktadır (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021:114)

4.2.Fransa Örneği

Fransa'da 1789 İhtilali öncesinde yazılı bir anayasa yoktur , ülke monarklar tarafından yönetilmektedir. Cumhuriyet ilk kez 1972 yılında ilan edilmiştir. Ancak ülkede sıkça yaşanan hükümet ve rejim değişiklikleri, istikrarlı bir devlet düzenini mümkün kılmamıştır. Söz konusu siyasi istikrarsızlık beraberinde yönetsel dalgalanmaları getirmiştir. Vatandaşların güvenini kazanmak adına bakanlık kabinesinin kurulması önemli bir adım olarak kabul edilmiştir. Kabinenin bugün ki halini alması 3. kez cumhuriyetin ilan edilmesi ile başlamış, 4. Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Kabinede istihdam edilen kişilerin memur vasfına sahip olması, kabinedeki siyasileşmeyi önleyen bir durum olarak kabul edilmiştir (Şengül, 2009: 195-196).

Erklerin birbirleri ile ilişkileri temel alınarak yapılan hükümet sistemi sınıflandırmalarına bakıldığında kuvvetlerin sert biçimde kesin olarak birbirinden ayrıldığı hükümet sistemi başkanlık sistemi, kuvvetlerin yumuşak biçimde ayrıldığı parlamenter sistem ve bu iki sistemin arasında yer alan yarı başkanlık sisteminden bahsetmek mümkündür. Fransa'nın hükümet sistemi yarı-başkanlık sistemidir. Fransa ile özdeşleşen kavramı akademik literatüre kazandıran isim Maurice Duverger'dir.

Fransa'da yürütme iki başlıdır. Cumhurbaşkanı ve başbakanın oluşmaktadır. Yarı başkanlık ile yönetilen ülkede Cumhurbaşkanı sembolik değildir ve bu yönüyle parlamenter demokrasi ile yönetilen başka ülkelerden ayrılmaktadır. Başbakan ise cumhurbaşkanına göre daha az yetkilerle donatılmıştır. Hükümetin başıdır ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanı, kabineyi, yüksek kamu görevlileri ile hakimleri atar, meclisi feshetme yetkisi vardır. Belirli konularda referanduma gitme yetkisi vardır. Aynı zamanda silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır. Hükümetin Cumhurbaşkanı ve meclise karşı sorumluluğu söz konusudur (Aydın, 2018: 305-306). Başbakan tarafından seçilen bakanlar cumhurbaşkanının onayı ile bakanlar kurulunu oluşturmaktadır. Dördüncü Cumhuriyet döneminde neredeyse tüm bakanlar milletvekiliydi (%97), ancak bu sayı Beşinci Cumhuriyetin yürütme ve yasama organını ayırmasıyla azaldı. Bakanlar parlamento içinden veya dışından seçilebilmektedir. Bilhassa kriz anlarında siyasetten bağımsız hareket edilmesi amacıyla parlamento dışından bakanların seçilmesi söz konusudur. Ancak Fransa'da parti siyaseti yoğun biçimde varlığını sürdürürken parlamento dışı bakan atamak siyaseten bağımsız güçlü bir parlamentoya dönüşümü gerçekleştirilmemiştir.

Bakanlar hem Ulusal Meclis hem de Senato toplantılarına katılabilir, fikirlerini beyan edebilirler ancak her iki mecliste de oy kullanma hakları yoktur. Bakanlar kendi bakanlık teşkilatında hiyerarşik üsttür ve o bakanlığa tayin edilen işleri yürütmekle görevlidir.

Bakanlık hiyerarşisi aşağıdaki gibidir:

-Bakanlar

-Bakan Yardımcıları (Ministres délégués)

-Devlet Bakanları (Ministres d'Etat)

-Devlet Sekreterleri (Secrétaires d'Etat) (Yong ve Hazell, 2011:59-60-63).

Fransa'da geçerli olan başkanlık sisteminde yürütme gücünü elinde tutan başkan halk oyuyla seçilmektedir. Bu sistemde Türkiye örneğinde olduğu gibi parlamento ve başkan seçimleri ayrı ayrı yapılır. Yasama organının hükümeti belirleme imkânı yoktur. Seçilen başkan, kendi kabinesini kurar (Özkara, 2008, 97). Hükümet, bir diğer yürütme organı olup cumhurbaşkanının atadığı bir başbakan ve başbakanın seçip cumhurbaşkanının onayladığı bakanlar kurulu ve müsteşarlardan oluşmaktadır (Demirkaya, 2017, 49). Başkan ve bakanlar yasama organından emir ve talimat almazlar. Başkanın görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için güçlü bir birime sahiptir. Başkan tarafından belirlenen bakanlar başkanın emirleri doğrultusunda hareket etmektedir. Başkan, bakanların görevlendirilmelerinde ve görevden alınmalarında yetkilidir. Kabine ve bakanlık ilişkileri arasındaki düzeni sağlamak iki birim arasında köprü görevi görmesi bakımından bakan yardımcılarını önemli bir görevi icra etmektedir. Fransız modelinde devlet başkanı tıpkı Türk sistemindeki gibi halk tarafından seçilir ve parlamenter sistemdekine nazaran önemli yetkilerle donatılmıştır. Türkiye'dekine benzer biçimde başkan ve parlamento üyelerine ilişkin seçim farklı tarihlerde yapılmaktadır. Yasamanın hükümet ile ilgili kurucu yetkisi yoktur. Başkan seçildikten sonra seçtiği kişilerle kabinesini oluşturmaktadır. Ancak iki başlı bir yapılanmanın söz konusu olduğu yürütme erkinde başbakan ve kabine üyeleri parlamentoya karşı sorumludur. Söz konusu yapılanma Türk modelinde söz konusu değildir zira başbakan ve kabine kurumları 2018'de başkanlık sistemine geçişle birlikte kaldırılmıştır (Acar, 2016: 62).

1980'li yıllardan itibaren yeni kamu işletmeciliği anlayışının kamu yönetimine dahil olması ile birlikte çok sayıda ülke bürokratik işleyişin dışına çıkmaya başlamıştır. Fransa ve Türkiye bu ülkeler arasındadır. Hiyerarşik kademelerin çokluğu, bir hizmetin hızlıca sonuçlandırılmasının önündeki engel olarak görülmekte, hantallaşan örgüt yapısının işlerliğe kavuşturulması için reformist yeniliklere ihtiyaç duyulmaktaydı. Bu bağlamda her iki ülkede de birbirine yakın iş yapan birimlerin kaldırılması, üst ve ast arasında basamak sayısının azaltılması önemli bir gelişme olarak görülmekteydi. Fransa'da modernist yaklaşımlar bağlamında yapılan bir diğer hamle, her bir bakanın aynı zamanda söz konusu bakana bağlı ekibin çalışmalarını incelemek ve performanslarını ölçmek amacıyla yeni bir oluşuma gidilmesiydi. Türkiye'de ise bu tarz bir uygulama söz konusu olmamıştır. Personel ve kademe sayısının azaltılması hedeflenirken performans ölçen birimlerin oluşumu, personel sayısını arttıracığı için tezat bir yaklaşım olarak görülmüştür (Sarı, 2019: 343-344).

Bakan yardımcılığı kurumunun işlevi ülkeden ülkeye değiştiği gibi ülkelerin siyasi yapılanmalarına ve hükümet sistemlerine göre de değişiklik göstermektedir. Fransa'da başbakan tarafından seçilen, cumhurbaşkanınca onaylanan bireyler

bakanlar kurulunu oluşturmaktadır. Bakan yardımcılığı müessesesi kıdemli bakan olarak nitelendirilmekte ve parlamentoya üyeliği ile ilişkilendirilen bir kurum olarak karşımıza çıkmamaktadır. Bakanlık örgütlenmesinde sorumlu olduğu mevzular belirlidir.

Türkiye’de de durum benzer şekilde gerçekleşmektedir. Her bir bakanlık belirli bir konu üzerinde söz hakkına sahiptir ve o konu ile ilgili politika üretmek için çalışmalar yapmaktadır. Her iki sistemde de bakanlar başkanının emir ve talimatlarına göre hareket etmektedirler ve eylemlerinden dolayı başkana karşı sorumludurlar. Bakan yardımcıları ise bakanın talimatlarına göre sistemin işleyişine katkıda bulunmaktadırlar.

SONUÇ

Bakan yardımcılığı Türk teşkilat yapısına 2011 yılında dahil edilen genç bir oluşumdur. Bu bağlamda hukuki statüsü, hiyerarşik konumu ile ilgili tartışmalara yol açması olası kabul edilmektedir. Bakanlık örgütünde bakanın altında müsteşar yer almıştır. Bakana yardımcı olmak, parlamento ile ilişkilerini düzenlemek ve gerektiğinde yetki devrine konu olmak sureti ile görevini yerine getiren bir müessese olarak ifade edilmiştir. Bakanın hiyerarşisi altında olması, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken bakana karşı sorumlu olması bakanlık hiyerarşisindeki konumunu ortaya koymaktadır.

2011 ile 2017 yılları arasında bakanlık bünyesinde bakan yardımcısı-müsteşar ikiliği söz konusu olmuştur. Birbiri ile benzer yetkilere haiz bu iki kurumun aynı birime bağlı olarak görev alması eleştirilere neden olmuştur. Üstlük-astlık ilişkisi bulunan bakan ve müsteşar arasında konumlandırılan bakan yardımcısının müsteşarın üstü olup olmadığı, bakana yardımcı olurken “yetki devri” kavramının mevcudiyeti tartışmalara sebep olmuştur. Ancak müsteşarın bakana karşı sorumlu olması, bakan yardımcısının emir ve talimatlarına göre hareket etmemesi, bakanın yetki devrettiği bir kurumdan çok danışma mahiyetinde işlerliği olan bir kurum olması bakan yardımcılarının hiyerarşide yer almadığı görüşünü destekler nitelikte olmuştur.

2017 anayasa değişikliği ile müsteşarlık kaldırılmış, bakan yardımcılığı söz konusu görevde tek yetkili birim olarak devam etmiştir. İdari teşkilat yapısı ile ilgili önemli bir diğer değişiklik ise başbakanlık makamının lağvedilmesi ile yürütmenin Cumhurbaşkanına sorumlu hale getirilmesi olmuştur. Bakan eski sistemde siyasi kimliğe sahip en üst hiyerarşik amir iken yeni sistemde bakanın siyasi kimliği pasifize edilmiş ve idari memur olarak teşkilat yapısında yerini almıştır. Bu bağlamda yeni hükümet sistemindeki bakan yardımcılığı eski sistemdeki müsteşar ile benzerdir.

Yasal düzenlemeler bakan yardımcılığının idari görevlerle donatıldığını ortaya koymaktadır. 657 sayılı DMK’u 2 sayılı cetvelde müsteşardan önce bakandan sonra olmak kaydı ile eklenen bakan yardımcılığı birimi esasında bakan yardımcılarının hiyerarşik konumu ile ilgili tartışmaların sonlanmasına neden olmaktadır. 2018 yılı itibari ile müsteşarlık makamının kaldırılması da mevcut tartışmaların

noktalanmasına neden olmuştur. Aynı cetvelde “*Bakan Yardımcılarının müsterek kararlarla atanmasının öngörüldüğü hükme bağlanmıştır* ” (2013/29 Sayılı Kararı - Resmi Gazete, 03.04.2022). Bu bağlamda bakan yardımcılarını idari niteliği olan, dışarıdan atamalar ile bürokrasinin kemikleşmesini bir ölçüde engelleyen bir yapıdır.Eski dönem müsteşar bakanın hiyerarşisi altında, doğrudan bakana sorumlu olan bir müessese iken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte kaldırılmıştır. Bu bağlamda yeni hükümet sisteminde bakan yardımcılarını müsteşara benzer görevlere sahiptir.Bakandan sonraki en yetkili birimdir ve görevlerini yerine getirirken doğrudan bakana karşı sorumludur. Müsteşarın meclis toplantılarına katılımı ve konu ile ilgili bir yaptırımı yoktur. Yeni sistemde bakan yardımcısı için de durum benzerdir.Her ikisi de bakanın hiyerarşisi altında kamu hizmetlerinin ivedi biçimde yerine getirilmesinde ilgili bakana yardımcı olmak üzere sisteme dahil edilmiştir.

Türkiye örneğinde bakan yardımcılarının görev sürelerinin mevcut hükümetin görev süresine bağlı olması bakan yardımcılarının siyasi yapılanmalara karşı tarafsız olmasını mümkün kılmamaktadır. Nitekim parlamento dışından adayların DMK’ya tabi idari memurlar olarak atanması tarafsızlığı mümkün kılıyor gibi görünse de en nihayetinde bakan yardımcılarını bakanlar ile parlamento arasında köprü görevi gören birimlerdir. İngiltere ve Fransa örneklerinde bakan yardımcılığı tarihi eski dönemlere dayanmakla birlikte Türkiye’deki bakan yardımcılığı 2011 yılında bakanlık örgüt yapısında yer almaya başlayan genç bir oluşumdur. Farklı ülkelerde uygulama alanı bulan bakan yardımcılığının ortaya çıkış nedeni ve yardımcılarının yetkileri her ne kadar benzerlik göstermekte ise de ülkelerin hükümet sistemi, siyasi geçmişi gibi etkenlere bağlı olarak uygulamada farklılıklar söz konusudur. Bahsi geçen üç ülkede de bakan yardımcısı bakana yardımcı olmak, bakanın iş yükünü hafifletmek, bakan ve parlamento arasındaki ilişkileri düzenlemek gibi görevlere haizdir. Ancak İngiltere’de kıdemli-kıdemsiz bakan yardımcılığı söz konusu iken Türkiye’de bu ayrım yoktur. İngiltere’de bakan yardımcılığı bakanlığa giden yol olarak görülmektedir. Hükümet sistemi parlamentaryer sistemdir ve bakan parlamentoya karşı sorumludur. Yazılı bir anayasaya sahip olmayan ülkede gelenekselleşen kurallara göre inşa edilen teşkilat yapısı söz konusu olmakla birlikte Türkiye’de bakan yardımcılığı yasal bir statü olarak vücut bulmuştur. 6223 sayılı Yetki Kanunu ile çıkarılan 643 sayılı KHK ile Türk teşkilat yapısına dahil edilmiştir.

Fransa’da devlet sistemi yarı başkanlık sistemidir. Türk tipi başkanlık sistemi ile benzer özelliklere sahip hükümet sisteminde bakanlar başkana karşı sorumludur. Bakan yardımcılığı mekanizması Türkiye’dekine benzer yetki ve görevlerle donatılmıştır.

KAYNAKÇA

Acar, U. (2016). İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri, Akademik Hassasiyetler Dergisi, 3(6), 0-0.

Aydın, A. H.(2018) *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

- Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. <https://www.tmo.gov.tr/Upload/Document/mevzuat/iligilikanunlar/3046kanun.pdf>, (08.04.2022). Bölükbaşı, M. O. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcısı İle Önceki Sistemdeki Bakan Yardımcısı ve Müsteşarın Kıyaslanması, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12(1), 287-303.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (2018). (26.04.2022).
- 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, (2011)., <https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/3046-sayili-kanun-ile-bazi-kanun-ve-kanun-hukmunde-kararnamelerde-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-1>, (02.04.2022).
- 2013/29 Sayılı Kararı - Resmi Gazete, (2013). (03.04.2022).
- Coşkun, Y. & Yorgancıoğlu, T. (2021). Westminster Modeline ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Dayalı Bakan Yardımcılığı İçin Karşılaştırmalı Analizi. Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, (46), 75-122.
- Coşkun, Y. & Yorgancıoğlu, C. (2022). Spontane İzomorfizm Perspektifinden Bakan Yardımcılığı ve Müsteşarlık Pozisyonlarının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği. Türkiye Adalet Akademisi Dergisi , 0 (50) , 305-332 .
- Derdiman, R. C. (2015). Başbakanlık ve Bakanlık Teşkilatlarında Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yapılan Değişiklikler ve Hukukî Sonuçları. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 19(4), 189-226.
- Dik, E. (2013). 643 Sayılı KHK ile Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 68(4), 121-145.
- Demirkaya, C. (2017). Başkanlık Sistemi ve Yarıbaşkanlık Sistemi Analizi: ABD ve Fransa Örneği, Nişantaşı Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- Dommett, K., MacCarthaigh, M., & Hardiman, N. (2016). Reforming the Westminster model of agency governance: Britain and Ireland after the crisis. Governance, 29(4), 535-552.
- Gözler ,K., Kaplan, G .(2012). Bakan yardımcıları bakanlık hiyerarşisine dâhil midir?. Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 0(98), 11 - 24.

- Güler, B. A. (2021). Türkiye'nin Yönetimi-Yapı, Ankara: İmge Kitapevi.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri, Balıkesir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(39), 299-322.
- Kayar, N. (2012). Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları [Çevrimiçi]. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-bakanyardimcisi.pdf>, (02.06.2019).
- Özkaral, M. (2008). Bürokrasi Siyaset İlişkisi Açısından Türkiye ve Fransa'nın Karşılaştırılması, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Öztürk, N. K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri, ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi, 6(15), 69-87.
- Sarı, C. (2019). Kamu Kurumlarında Küçülme Yaklaşımı:Türkiye ve Fransa Adalet Bakanlıkları Örneği, Akademi Sosyal Bilimler Dergisi 6(17), 340-351.
- Şengül, R. (2009). Fransa da Siyaset İle Yönetim Arasındaki Kavşakta Bir Kurum: Bakanlık Kabinesi. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (23), 195-200.
- Üst Derece Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (2018). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>, (26.04.2022).
- Yamaç, M. (2014). Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği, Sosyal Bilimler Metinleri, (2), 1-21.
- Yılmaz, B. (2013). Türkiye'de Bakan Yardımcılığı Uygulamasına İlişkin Genel Bir Değerlendirme", Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1(1), 33-41.
- Yong, B., Hazell, R. (2011). Putting Goats Amongst the Wolves: Apointing Ministers from outside Parliament, University Vollage London, London.
- Tataroğlu, M. (2016). Hükümet Yapısında Genişleme: Bakan Yardımcılığı, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 23(2), 519-544.
- TC. Anayasası, <https://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (08.04.2022).Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, 7(3), 42-91.
- Tunç, H., Ekinci, A., (2020). Farklı Hükümet Sistemlerimde Koalisyon İstikrarını Sağlamak İçin Kullanılan Bir Araç Olarak Bakan Yardımcılığı Kurumu, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 15(1), ss.80-108.