

TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK SİSTEMİ TARTIŞMALARINDA BAKAN VE BAKAN YARDIMCILIKLARININ GELECEĞİ

Doç. Dr. Mehmet Güneş
Ufuk Üniversitesi İİBF
mehmet.gunes@ufuk.edu.tr

ÖZ

Bakan yardımcılıklarının idari hiyerarşideki yerinin hala tartışmalı olduğu mevcut sistemden sonra başkanlık sisteminde bakanlar ve yardımcılıklarının gelecekteki durumlarının nasıl olacağı Türk kamu yönetiminin ilgileneceği gereken bir konudur. Benzeri ülkelerdeki uygulamalar incelendiğinde Türkiye'de Başkanlık sistemi tartışmaları ile birlikte geleneksel merkezi idari yapılarının da değişime uğrayacağı tahmin edilebilir.

Bu çalışma, tarihsel gelişimi dikkate alınarak bakan ve bakan yardımcılarının hiyerarşik örgütlenmedeki yerini Türkiye'deki başkanlık sistemi tartışmalarını gözeterek analiz etmeyi ve analiz yardımıyla bakan ve bakan yardımcılarının hiyerarşide gelecekteki yeri konusuna açıklık getirmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Sözcükler: Başkanlık sistemi, Bakan, Bakan yardımcılığı, Türkiye

Future Status of Minister and Vice-Ministers at Presidential System Discussions in Turkey

Abstract

After the status of the vice-ministers in the organizational hierarchy is still in question at current political system in Turkey, how will the future status of ministers and vice ministers in presidential system is a issue for the Turkish public administration. Considering the practices in other countries with discussions of presidential system for Turkey, it is also predictable for the central administrative structures in Turkey will undergo change

This study aims to analyze the ministers and vice-ministers in terms of their organizational role by considering the presidential system discussions with its historical development in Turkey. By the help of the analysis, the hierarchical future roles of the ministers and vice-ministers are tried to be clarified.

Keywords: presidential system minister vice minister, Turkey

GİRİŞ

Parlamentar sistemin vazgeçilmez ögesi olarak Meclisin güvenine sahip olan Kabine, çoğunlukla Başbakan ve bakanlardan oluşur. Yürütme organı olarak Devletin öne çıkan faaliyetlerini yerine getirme görevini üstlenirken Kabine; birlikte hareket eder, kararlarını müşterek alır ve sorumluluğunu birlikte yerine getirir. Bakanlar hem Başbakana ve hem de güvenoyu aldıkları Meclise karşı siyasi sorumluluk taşırlar. Meclis hükümeti sisteminden farklılaşarak kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonucu olarak Türkiye'de ilk kabine 30 Ekim 1923 - 6 Mart 1924 tarihleri arasında görev yapan İnönü hükümeti ile başlamıştır. Mayıs 2016'dan itibaren görevde bulunan Başbakan Binali Yıldırım kabinesi ise Türkiye Cumhuriyeti devletinin 65nci hükümetidir. Türkiye'de uygulanan Parlamentar demokrasi sistemi, yaklaşan yüz yıllık geçmişine rağmen birçok dönemde çeşitli eleştirilere tabi tutuldu. Her defasında Türkiye'deki Parlamentarizm çeşitli anayasa değişiklikleri ile güçlendirilmeye, rasyonelleştirilmeye çalışıldı. İlk olarak 1982 anayasasında önemli yetkilere sahip kılınan bir Cumhurbaşkanlığı görüldü ancak büyük kırılma 2007 Cumhurbaşkanlığı seçiminde yaşandıktan sonra 2014 yılında halkın doğrudan Cumhurbaşkanını seçmesi ile başladı. Halk tarafından doğrudan Meclisi belirlediği gibi Cumhurbaşkanını belirlemesi sonucunda oluşan farklılığa ilişkin beklenti ve eleştiriler arttı. Ancak 2015 yılından itibaren bu eleştiriler artık yerini yeni bir sistem arayışına dönüştürüldü.

Bahsedilen tarihten itibaren Türk Kamu yönetiminde, parlamenter demokrasideki çeşitli sorunların varlığı daha sıkça tartışılarak Başkanlık modeli karşılaştırmaları daha çok yapılmaya başlandı. Türkiye'nin siyasi, idari, ekonomik birçok sorunun çözümünde başkanlık modelinin gerekliliği konusunda farklı görüş ve düşünceler ortaya konuldu. 10 Aralık 2016 tarihinde TBMM'ne iktidar partisi tarafından sunulan kapsamlı anayasa değişikliği ile bu tartışmalar yerini muhtemel değişikliklere dönüştürüldü. Bu çalışmada Türk kamu yönetimini yakından ilgilendiren ve hükümet sistemini kökten değiştirecek olan Başkanlık tartışmaları eşliğinde, Parlamenter sistemde bakanlar ve bakan yardımcılıkların gelecekte kurulması planlanan hükümet sisteminde nasıl şekilleneceği konusu açıklanmaya çalışılmaktadır. Mevcut uygulamalar sonrasında bakanlıkların ne şekilde oluşturulacağı ve bu durumun diğer ülkelerdeki uygulamalarla karşılaştırılması yapılacaktır.

1. Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmalarında Parlamenter Sisteme Yönelik Eleştirilerin Kaynağı

Türkiye'de sosyal nitelikli başlıklardan olan yönetim, hükümet, hukuk ve siyasetle ilişkili konular tartışıldığında varılan sonuç genelde "sistemin sorunlu" olduğu ve yeni bir sisteme geçilmesi gerektiği teklifini içermektedir. Ancak sistemin ne şekilde ve nasıl sorunlu hale geldiği, ne zamandan beri kendi kendine sorun üretmeye başladığı, sistemdeki uygulamaların kurala bağlı mı yoksa kişiye bağlı mı olmasından kaynaklandığı türünden sorulara cevap verilmemektedir. Benzeri bir duruma örnek olarak son yıllarda artan yoğunlukla halen geçerli olması gereken Parlamenter hükümet sisteminin kendiliğinden geçersizleştiği, uygulanamaz hale geldiği veya yetersizliğine yönelik tartışmalardır. Buna göre "mevcut sorunları çözmeye Anayasada yer alan Parlamenter sistem yeterli olmadığı gibi birçok sorunun da kaynağı durumundadır. Bu sistem etkisini yitirmiştir, değiştirilmesi gerekir" iddiaları artmıştır. Bu tür iddialar karşısında Gözler; "Ülkemizde şu an parlamenter hükümet sistemi kurum ve kurallarına fiilen uyulmamaktadır. Türkiye'de şu an parlamenter hükümet sisteminin fiilen değiştiği vakıası, bizzat Cumhurbaşkanı tarafından 14 Ağustos 2015 tarihinde yaptığı bir konuşmada: "İster kabul edilsin ister edilmesin, Türkiye'nin yönetim sistemi bu anlamda değişmiştir. Şimdi yapılması gereken bu fiili durumun hukukî çerçevesinin yeni bir Anayasa ile netleştirilmesi, kesinleştirilmesidir." (Gözler, 2016a: 11). Cumhurbaşkanı'nın bu çıkışı üzerine özellikle 14 yıllık kesintisiz iktidarda olan Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından siyaset gündemine taşınan Parlamenter sistemden vazgeçilerek başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğine dair öneri ve kabuller her geçen gün daha da çoğalmıştır. Bu görüş sahiplerine karşı Gözler, Parlamenter sistemden vazgeçilmesini öneren öneri sahiplerinin başta olmak üzere diğer geçmişte de bu şekilde düşünen iktidar sahipleri tarafından 1982 Anayasasının kabul edildiği tarihten yani 1982'den şu ana kadar "Cumhurbaşkanı'nın seçim usulü dışında, hükümet sistemine ilişkin tek bir değişiklik yapılmadığını hatırlatarak artık bir öneri ortaya koymak gerektiğini belirtmiştir (Gözler, 2016b: 18).

Türkiye'de 1 Kasım 2015 seçimleri ile bir ara küllenen bu tartışmalar "Başbakan Ahmet Davutoğlu'nun 4 Mayıs 2016 tarihinde Cumhurbaşkanı ile yaptığı görüşmeden sonra Başbakanlıktan çekileceğini açıklaması ve konunun basında "4 Mayıs Saray Darbesi" diye isimlendirilmesinden sonra tekrar alevlenmiş ve bu olayla artık Türkiye'de Anayasamızın öngördüğü parlamenter hükümet sisteminin artık tamamıyla terk edildiğini ve fiili bir başkanlık sistemine geçildiğini" (Gözler, 2016a: 13) ileri süren yazarların da vurguladığı üzere Türkiye anayasal olmasa da fiili bir başkanlık sistemine doğru sürüklendiği görüşü ileri sürülmüştür. Nihayet yaşanan fiili durumu hukuki bir gerçekliğe dönüştürmek amacıyla MHP ve AKP tarafından yapılan müzakereler neticesinde Türk siyasi sistemi ve kamu yönetiminde önemli bir değişime işaret eden anayasa değişiklik önergesi 10 Aralık 2016 tarihinde TBMM'ye verilmiştir. Artık Türkiye'deki Başkanlık tartışmalarında en çok üzerinde durulan hususlar; başkanın seçimi ile başkanın kim veya hangi siyasi görüşten olacağı ve başkanın ne tür yetkileri ile donanacağı, meclise karşı değil halka karşı sadece sorumlu olacağı ve bu şekilde hızlı karar ve uygulamalara sahip olacağına yönelik olacaktır. Ancak diğer yanda ister adı Cumhurbaşkanlığı ister başkanlık sistemi olsun bu yeni sistemde başkanın yetkileri, yeteneği, becerisi

kadar kuracağı kabinede görev yapacak olan bakanların seçimi, yetki ve sorumlulukları ve bakan yardımcılıkları konusu da bir o kadar önem kazanacaktır.

2. Parlamenter Sistemde Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklarının Oluşumu

Türkiye'nin öteden beri uyguladığı ve artık yetersiz kaldığı ve birçok yönetim sorunun kaynağı olarak kimi gruplar tarafından ifade edilen parlamenter sisteminin özellik ve unsurlarını yakından hatırlamak gerekir. Gerçekte Türkiye'nin bir parlamenter sistemi içerip içermediğini de ayrıca değerlendirmek gerekecektir. Egemenliğin öncelikli olarak seçimle işbaşına gelen ve milletvekillerinden veya senatörlerden oluşturulan Meclis olarak da adlandırılan Parlamentolar eliyle belirlendiği ve "Parlamenterizm" olarak anılan sistemde; yürütme organı ikili (düalist) bir yapıdadır ve bir kanatta sembolik yetkilerle donatılmış devlet başkanı olurken, diğer kanatta ise başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu bulunur. Bu sistemde, yasama faaliyetleri icra edilen Parlamento içerisinde oluşturulan yürütme organının en etkili ve yetkilisi devlet başkanı değil Bakanlar Kuruludur. Bu kurulun üyeleri hem yasama hem de yürütme organının bir üyesi olarak görev yapabilirler. Yürütme organının sorumlu ve yetkili kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu, ancak yasama organının güvenine sahip olduğu sürece görevde kalabilir ve her an Parlamento üyelerinin güvenini kaybederek yetkilerini kaybedebilir. Buna mukabil yürütme organı da kimi anayasalarda düzenlendiği üzere yasama organı karşısında tamamıyla güvencesiz değildir ya Cumhurbaşkanı tarafından ya da Hükümet kararıyla parlamentonun feshedilerek yeni seçimlere gidilmesine ve yeni bir yasama organı oluşturulması için ayrıca karar verilebilir. Ancak her seferinde yürütme organı daima yasama organının kararlarına bağımlı olacaktır. Bakanlar kurulu oluşturulduktan sonra artık tüm program ve icraatlarını doğrudan sorumlu olmadığı seçmenlere karşı değil meclisteki Parlamenterlere sunmak zorunda kalmaktadır. Parlamenter sistemde en yetkili organ olan bakanlar kurulunda bakanlar gerçek yetki sahibidirler. Her ülkede bakanlar siyasi bir görev olarak devleti yani merkezi idareyi en üst seviyede temsil eden bir yapı olmanın yanı sıra idari olarak da merkezi kamu hizmetlerinin gerektiği gibi yönetilebilmesi için kurulan ana hizmet teşkilatlarıdır. Türk anayasal düzeninde de kabul edildiği üzere her bakan, bakanlık merkez örgütü ile bakanlığına bağlı dairelerin ve hizmet birimlerinin en üst hiyerarşik amiridir. Ayrıca teşkilatının sorumluluğu yanında bakan, kabinede Başbakana karşı sorumlu olup, ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumludur. Anayasada bakanların üstlendikleri görevlerinde öne çıkan yani bakanların yürütmeye yönelik görevleri arasında;

- (a) Bakanlığını ilgilendiren yasaları uygulamak ve normal olarak bakanlığının yetki çevresine giren tüm konu ve işleri yönetmek;
- (b) Başbakana ve Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere bakanlığını ilgilendiren kararname, tüzük ve yönetmelikleri hazırlamak;
- (c) Kendi bakanlığını ilgilendiren herhangi bir yasa ve bu yasalara uygun olarak çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerin uygulanabilmesi için yönerge, genelge ve benzeri metinleri yayınlamak;
- (ç) Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Cumhuriyet Bütçesinin kendi bakanlığına ait kısmını hazırlamak ve uygulamak başta yer almaktadır.

Bakanlar kurulu üyesi olarak resmi görevleri dışında başka bir iş yapamayan bakanlar, TBMM içerisinde veya dışından görevlendirilebilirler. Halen son kurulan kabinede Başbakan dışında beş Başbakan yardımcısı ve 21 bakanlık bulunmaktadır.

3. Türkiye’de Parlamenter Sistem Yerine Başkanlık Sisteminin Uygulanmasına İlişkin Tartışmalar

Türkiye’de halk tarafından sonucu belirlenen 2007 Cumhurbaşkanlığı seçimi sonrasında yürütme erkinde birbiriyle eşit demokratik meşruiyete sahip iki aktörün ortaya çıktığı ve bu durumun belirsizlik doğurduğu, çift-başlılık sorununun ülke yönetiminde yetki karmaşası ve yetki sorumluluk dengesizliğine yol açtığı, ülkedeki parlamenter sistemin kuruluşundan itibaren tipik parlamentarizm özelliği göstermediği, bürokratik vesayetın devamını sağlayan bir mekanizma işlevi gördüğü, uygulanan parlamentarizmin kırılmalık yarattığı ve tıkanmalar oluşturduğu, çeşitli hükümet krizlerine yol açtığı ileri sürülerek parlamenter sistemin sınırlılıkları dile getirilmektedir. Eğer Türkiye’de Başkanlık sistemi getirilirse yürütmede çift-başlılık sorununa bir son vererek olası hükümet krizlerinin önüne geçecek, halk iradesinin direkt olarak devlete yansımaları getirerek yürütme organının demokratik meşruiyetini artıracak, parlamenter sistemde karşılaşılan halk iradesinin siyasi mühendisliğe kurban gitmesinin önüne geçecek, toplumun vesayet karşısında konjonktürel ve lider odaklı bir siyasete olan bağımlılığına bir son vererek siyasetin gayri-şahsileşmesine katkı yapacak, yürütme ile yasama erklerini birbirinden net bir şekilde ayırarak etkin, hızlı ve istikrarlı bir yönetimin zemininin oluşmasını sağlayacak, parlamentoyu özerk ve güçlü kılarak toplumsal farklılıkların korunmasını ve milletvekilliğinin kalitesinin yükselmesini getirecek denilerek beklenen faydaları sıralanmaktadır (Aslan, 2015: 8). Başkanlık sistemine ilişkin tartışmalarda diğer taraftan Türkiye’de başkanlık sistemine yönelik kamuoyunda dillendirilen başlıca üç itiraz bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, başkanlık sisteminin “tek-adam yönetimi” ve otoriterleşmeye yol açacağı iddiasıdır. Bu görüşe göre, başkanlık sistemi ancak karizmatik siyasi liderler tarafından savunulmaktadır. Bu siyasiler gücü tek elde toplayıp tüm ülkeye kendi iradelerini dayatmayı arzuladıklarından, buna en uygun yönetim sistemi olan başkanlık sistemine geçilmesini istedikleri iddia edilmektedir. İkinci itirazda, başkanlık sisteminin ülkenin “bölünmesine” yol açacağı ileri sürülmektedir. Başkanlık sisteminin ülkenin üniter yapısını bozarak ülkeyi federalizme, oradan da parçalanmaya götüreceği savunulmaktadır. Bu iddia, başkanlık sistemi ile federalizmin birbirlerini zorunlu olarak gerektirdiği ve federalizmin her halükarda parçalanmayı getireceği düşüncesine dayanmaktadır. Son olarak ise, başkanlık sisteminin yürütme ile yasamayı net bir şekilde birbirinden ayıran niteliği ve ülkede uzlaşma kültürünün eksikliği nedeniyle ülke yönetiminde bir “tıkanmaya” ve istikrarsızlığa sebep olacağı ayrıca öne sürülmektedir (Aslan,2015: 9).

Türkiye’de Başkanlık sistemini önerenlerin ileri sürdüğü üzere Başkanlık sisteminin yönetime hız getirmesi önemli avantajlardan ilki olacaktır. Ülke yönetimine dair kararların yürütme erki içerisinde parlamento süreçlerine takılmadan alınması yönetimin hızlı olmasını sağlayacaktır. Ayrıca Başkanlık sisteminde tek karar alıcı mercinin olması, yani karar süreçlerinin çok fazla yayılmadan gerçekleşmesi yönetimde kararların tutarlılığını ve dolayısıyla da etkinliğini artıracak ve başkanlık sisteminde yürütmenin tek elde toplanması daha etkin bir yürütmeyi ortaya çıkarabilecektir. Diğer yandan yürütme ile yasamanın birbirinden net bir şekilde ayrılması, demokratik bir rejimin en başta gelen ilkelerinden biri olan güçler ayrımının en iyi şekilde gözetilmesini sağlayacaktır. Özellikle yürütmenin halk tarafından doğrudan seçilmiş olması, ülke yönetiminde alınan kararların hesabının kimden sorulacağı konusunda da bir netlik olmasını sağlayacaktır. Başkanlık sisteminin demokratik istikrar açısından daha tercih edilir olan iki-partili siyasi yapıya gidişi kolaylaştıracağı ve aşırı partilerin sistemi etkilemesinin önüne geçileceği, parlamento seçimlerinin ayrı bir şekilde yapılması, aşırı grupların istikrar adına seçim barajı yoluyla parlamento dışında tutulmasını gereksizleştirerek bu grupların demokratik siyasetin içine çekilmesini de olanak sağlayacağı ileri sürülmektedir.

Başkanlık sisteminin mevcut yapısından kaynaklanan olumsuzluk ve eleştiriler arasında ise ilk olarak başkanlık sisteminin “çifte meşruiyet” sorununa kapı aralaması gelmektedir. Buna göre hem başkan hem de parlamento doğrudan halk tarafından seçildiğinden, erkler demokratik olarak en az diğeri kadar meşru olduğunu öne sürerek iktidar mücadelesine tutuşma ve geri adım atmayarak sistemi tıkama (*gridlock*) eğilimi gösterebilmektedir (Mainwaring, 1990). Diğer bir eleştiri ise Başkanlık

sisteminin katılığı yani esnek olmamasıdır. Burada vurgulanan husus, başkanın belirli bir dönem için seçilmiş olmasından dolayı, ülke yönetiminde başarısızlığı veyahut da daha başka nedenlerle halk nezdinde popülaritesini yitirmesi durumunda görevinde kalmaya devam etmesi zorunluluğudur (Mainwaring and Shugart, 1997). Bunlara ek olarak getirilen diğer bir eleştiri ise Güney Amerika ülkelerinde görüldüğü üzere seçimi kazananın, yani başkanın aşırı özgüvene kapılarak gücünün sınırlarını zorlaması ve baskıcı bir yönetime evrilebilmesidir. Diğer taraftan, muhalefette kalanların da bir sonraki seçime kadar iktidar umutlarını tüketmeleri sonucu, kaybetmenin de verdiği hayal kırıklığıyla ülkede kutuplaşmayı körükleme ya da askeri müdahale gibi siyaset-dışı yolları devreye sokma girişiminde bulunabileceği endişesi de dile getirilmektedir (Cheibub, 2007). Son olarak Başkanlık sisteminin etnik, dini ve ideolojik olarak bölünmüş çok-partili siyasi yapılara sahip ve parti disiplinin ön plana çıktığı ülkelerde başarılı olamayacağı, böylesi toplumsal yapılarda başkanlık sisteminin ülkeyi Max Weber'in öne sürdüğü "liderlik demokrasisi"ne sürükleyeceği, iktidarın şahsileşeceği ve "katılımcı demokrasi"ye zarar vereceği dillendirilmektedir (Aslan, 2015: 18-19).

Siyasi tıkanıkların aşılabilmesi için sistem önerileri içerisinde belirtilmesi gerekir ki "Cumhurbaşkanlarının parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi sadece ve sadece parlâmenter hükûmet sistemlerinde olan bir yetkidir. Başkanlık hükûmeti sistemine geçildiğinde hâliyle başkanın böyle bir yetkisi olmayacaktır." (Gözler, 2016b: 19). Ayrıca "başkanlık hükûmeti sisteminde başkan, kanun koyma yetkisine sahip değildir; sadece ve sadece yürütme yetkisine, yani kanunları sadıkane bir şekilde uygulama yetkisine sahiptir. Başkan, yasama yetkisine hiçbir şekilde sahip değildir. Yasama sürecine de katılamaz. Kanun teklif etme yetkisi bile yoktur. Keza başkanlık sistemlerinde bakanlar, parlâmentoda kanun müzakerelerine katılamazlar; oy da kullanamazlar."(Gözler, 2016b:20). O halde böyle bir başkanlık sistemiyle parlâmenter sistemin sorunlarına çare aranıyorsa Gözler'e göre bu arayış bir çözüm getirmeyecektir.

Başkanlık sistemi tartışmaları kadar uygulanacak başkanın seçim sistemi de önem kazanmaktadır. Örneğin tek turlu uygulanan Meksika'da mevcut başkan Enrique Pena Nieto % 38 oy oranıyla, daha önceki başkanlardan Felipe Calderon ise 2006 yılındaki seçimlerde % 36 oy oranıyla başkan seçilmiştir. Bu oranlar Başkanın meşruiyetini tartışmalı kılacaktır. Diğer yandan Başkanlık ve parlamento seçimlerinin aynı anda yapılması aynı siyasi iradenin her iki erkte de çoğunluğu elde etmesine yol açarak demokrasi, özgürlükler ve güç paylaşımı konusunda sıkıntılara neden olabileceği eleştirileri yapılmaktadır. Ancak seçimlerin farklı zamanlarda yapılması da toplumsal ve siyasi alandaki dalgalanmalara endeksli olarak iki farklı iradenin yürütme ve yasama da konuşlanmasına ve dolayısıyla sistemi tıkayarak istikrarsızlığa sebep olabileceği de belirtilmektedir. Fransa'da Cumhurbaşkanı ve parlâmentonun farklı siyasal düşünceleri temsil etmesi durumuna "nikâhsız evlilik" denilmektedir. Bu şekilde yaşanan dönemlerde Fransa istikrarsız yönetimleri yaşamıştır. Yürütme ile yasama organları arasındaki ilişkilere damgasını vuran başka bir mesele de birbirlerinin seçimlerini yenileme meselesidir. Bu durum, başkan ile parlâmentonun karşı karşıya gelmesi sonucu sistemin tıkanma yaşamasında ön plana çıkmaktadır. İki taraf arasındaki ilişkilerin birbirini feshedebilecek şekilde düzenlenmesi başkanlık sisteminin genel mantığına ve güçler ayrılığı ilkesine uymamaktadır. Ayrıca yürütme ile yargı arasındaki ilişkiler de büyük önem arz etmektedir. Yüksek yargının ve üst düzey bürokratların atamasında yürütme ile yasamanın ne kadar rol oynayacağı, aynı zamanda yüksek yargının yürütmeden ne ölçüde bağımsız olacağı ve yargısal denetimi dikkate alınması gerekli önemli meselelerdir.

4. Bakanlıklar ve Bakan Yardımcılıklarında Mevcut Anayasal Durum

Yürütme organı içerisinde büyük önemi bulunan bakan ve bakan yardımcılarının nasıl belirlendiği ve görevlerinin anayasal durumunun ortaya konulması gerekir.

4.1. Bakanlar

Devlet yönetiminde yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerinden bağımsız olduğu ve yürütme görev ve yetkisinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca kullanılacağı Anayasanın 8. maddesinde belirtilmiştir. Yürütme; Parlamenter sistemde düalist bir yapıdadır. Bu sistemde devlet başkanı siyasal bakımdan sorumsuz, hükümet veya bakanlar kurulu ise yasama organına karşı kollektif ve bireysel olarak sorumludur. Düalist yürütme içinde de Cumhurbaşkanı'nın üstünlük taşıdığı sistemlerle (mesela, V. Fransız Cumhuriyeti), Bakanlar Kurulu'nun üstünlük gösterdiği sistemler (İngiltere, Almanya, İtalya, İskandinav ülkeleri) arasında bir ayırım yapılabilir. Parlamenter rejimi benimseyen ülkemizde de yürütme organı düalist yapıdadır (Özbudun, 2012: 146). Parlamenter sistemde esas sorumlu taraf olarak yürütmede yer alan Bakanlar Kurulu, başbakan ve bakanlardan oluşur. Başbakan, Cumhurbaşkanı'nca, TBMM üyeleri arasından atanır. Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanı'nca atanır; gerektiğinde başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı'nca görevlerine son verilir (m.109) Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın atama işlemiyle birlikte kurulmuş olur ve göreve başlar. Yeni kurulan Bakanlar Kurulu'nun göreve başlamak için TBMM'nin güvenoyunu beklemesi söz konusu değildir. Ancak, Bakanlar Kurulu'nun kuruluşu ile birlikte, Bakanlar Kurulu'nun listesi tam olarak TBMM'ye sunulur. Meclis tatilde ise toplantıya çağrılır. Bakanlar Kurulu'nun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından TBMM'de okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır (m. 110).

Anayasanın 112. maddesine göre de; "Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur." Bakanların siyasal sorumluluğu, parlamenter rejimin temel kuralı ve önde gelen özelliğidir. Bu sorumluluk, bakanların görevlerine parlamento tarafından son verilebilmesi anlamına gelir. Diğer bir deyişle, siyasal sorumlulukta müeyyide, cezai veya hukuki değil, sadece siyasaldır. Siyasal sorumluluk yasama organının güvenini kaybeden bir hükümetin veya bakanın çekilmek zorunda kalması anlamına geldiğine göre, siyasal sorumluluğu gerçekleştirecek anayasal yöntem, güvenoyu mekanizmasıdır. Anayasa, güvenoyunu, görev başlangıcında ve görev sırasında olmak üzere iki tür olarak düzenlemiştir. Cezai sorumluluk, bakanların görevleriyle ilgili suçlarından doğan sorumluluklarıdır. Bu sorumluluk, meclis soruşturması yoluyla araştırılır ve soruşturma sonucunda, ilgili bakanın Yüce Divan'a sevk edilmesine Meclis'çe karar verilebilir. Hukuki sorumluluk ise, bakanların görevleriyle ilgili olarak devlete verdikleri zararın, kendilerine tazminat davası yoluyla ödettirilmesidir (Özbudun, 2012: 155).

Bakanlıkların kurulması kaldırılması görevleri, yetkileri ve teşkilatının düzenlenmesine ilişkin olarak 1984 yılında 3046 sayılı Kanun çıkarılarak bakanlıkların oluşumuna ilişkin ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir. Aynı şekilde 3046 sayılı Kanunun Müsteşarın görev ve sorumlulukları başlıklı 22. maddesine göre "Müsteşar, 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, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Müsteşar yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur."

4.2. Bakan Yardımcılığı

Bakan yardımcılığı Türk yönetim geçmişinde daha yeni bir konudur. "6 Nisan 2011 tarih ve 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3046 sayılı Kanun'a eklenen 21/A maddesiyle hukukumuzda şimdiye kadar görülmemiş "bakan yardımcıları" adı altında yepyeni bir kurum ihdas edilmiştir." (Gözler, 2012: 12). Türk devlet yönetiminde daha önce yer almayan bu uygulamayı 5 Şubat 1937 tarih ve 3115 sayılı Kanun ile getirilip çok kısa bir süre sonra aynı yıl 29 Kasım 1937 tarih 3271 sayılı Kanun ile

uygulamadan kaldırılan “siyasi müsteşarlık kurumuna benzetenler bulunmuştur (Turan, 1999). 1924 Anayasası’nda, VII. İnönü Hükümeti döneminde (01.03.1935 - 01.11.1937), 5 Şubat 1937 tarih ve 3115 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, “Siyâsî Müsteşar”lar Anayasal düzeyde yönetsel yapıya eklenmiştir. İngiltere gibi ülkelerde örneği görülen "Koltuksuz Bakan" (Minister without Portfolio) diye bilinen “siyasi müsteşarlık” görevi genelde milletvekilleri arasından seçilmekte ve icrai görevleri bulunmaksızın parlamento ile hükümet arasındaki ilişkilerini sürdürmek amaçlanmaktaydı (Akçekoce, Binbir, 2013: 3). 1937 tarihindeki siyasi müsteşarlık tecrübesinin yanında 1987 tarihinde de, herhangi yasal bir dayanağa gerek görülmeksizin, 1937 tarihli siyasi müsteşarlığa benzer şekilde, TBMM içinden siyasi yetkilerle donatılmış olan bakan yardımcılarını görevlendirilmiş, ama 1937’de olduğu gibi kısa süre sonra bu uygulamaya da son verilmiştir (Yılmaz, 2013: 5).

Yıllar sonra 2004 yılında tartışılan Kamu Yönetimi Reformu Kanun tasarısında da ‘bakan yardımcılığı’ sistemi yer almış, ancak bu tasarıda müsteşarların ‘bakan yardımcısı’ yapılması öngörülmüştür. Ancak bu kanun tasarısı kabul edilmemiştir. 2011 yılındaki yeni düzenlemeye göre icracı bakanlıkların her birine istisnai memur statüsünde “Bakan Yardımcılığı” görevi ihdas edilmiştir. İlgili kanunun 21/A maddesine göre “bakan yardımcılığı” şu şekilde tanımlanmıştır: “Bakana (Millî Savunma Bakanı dâhil) 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 yüzellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir.”

Bakana bağlı olarak, Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere atanan bakan yardımcılığı görevine 657 sayılı Devlet memurları Kanununun “İstisnai memurluklara atanmada aranacak şartlar” başlığını taşıyan 60’ncı maddesi uyarınca, aynı Kanunun 48’inci maddesinde belirtilen devlet memuru olmak için gereken genel koşulları taşıyan herkes bakan yardımcısı olarak atanabilmektedir. 21 adet Bakan Yardımcısı kadrosu ihdas edilmiş ve bunlardan “20” adedi, 190 sayılı KHK eki (I) sayılı cetvelde ilgili bakanlıkların (Millî Savunma Bakanlığı hariç) merkez teşkilatına ait bölümüne birer adet olarak eklenirken, Millî Savunma Bakanlığı için ihdas edilen kadro ise bu Bakanlık merkez teşkilatı kadrolarının ilgili bölümüne ilave edilmiştir.

İstisnai memuriyet kadrolarından olan ve müşterek kararname ile ataması yapılan Bakan Yardımcılığı görevi, Hükümetin görev süresiyle sınırlıdır ancak gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilmektedirler. Bakan yardımcısı kadrolarında atanacaklarda; daha önce kamuda ya da özel sektörde belli bir süre hizmet şartı aranmadığı gibi, eğitim bakımından da ilköğretim (ortaokul) mezunu olmaları yeterli sayılmaktadır. Dolayısıyla bakan yardımcılarının atanmaları için kanunda öngörülmüş öğrenim, kıdem, liyakat gibi şartlar söz konusu değildir (Akçekoce, Binbir, 2013: 5). Bakanlıkta en üst amir konumundaki bakan, görevinden geçici olarak ayrılıp vekâlet bırakmak durumunda kaldığında, bakan yardımcısına değil, ancak kabinedeki bir başka bakana görevi bırakabilmektedir.

Yukarıda görev ve atanmalarına ilişkin değinilen bakan yardımcılarının hukukî statüsü konusunda iki farklı görüş bulunmaktadır: Günday tarafından savunulan birinci görüşe göre, bakan yardımcısı sadece “bir tür bakan danışmanı”dır (Günday: 2011: 397). Bu görüşe göre bir tür bakan danışmanı olarak görev yapacak olan bakan yardımcılarını bakan yetkilerinden bir kısmının devredilmesi mümkün değildir. Gözler ve Tekin tarafından savunulan ikinci görüşe göre ise, bakan yardımcısı danışman değil, bakanlık hiyerarşisine dâhil, bakanın altında, müsteşarın ise üstünde yer alan bir kamu görevlisidir (Gözler, Kaplan, 2011: 148). Ancak 3046 sayılı Kanunun “yetki devri” başlıklı 38’nci maddesinde “Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir”

içeriğine sahiptir ve bu madde bakanın, bakan yardımcılarının yetkilerinin bir kısmını devredebileceği anlamına gelmektedir (Akçekoço, Binbir, 2013: 5-6). Aynı şekilde Gözler ve Tekin'e göre; Bakanın ne yetkisi varsa, bu yetkilerinin kullanılmasında bakan yardımcısı bakana yardımcı olabilecek, bakan yetkilerinden bazılarını yetki ve imza devri yoluyla bakan yardımcısına devredebilecektir. Ancak yetki devri yoluyla devredilmeyecek yetkiler arasında yer alan örneğin bakanlar kurulu toplantılarına katılmak yetkisi bakan yardımcılara devredilemeyecek aynı şekilde bakan yardımcısı bakan yerine parlamento çalışmalarına katılamayacak ve bakan yerine oy kullanamayacak ve Anayasaya göre Bakan yardımcısı bakana vekâlet edemeyecektir (Gözler, Kaplan, 2012: 16-17). Diğer yandan Bakan yardımcısı, bakanın siyasi danışmanı olarak kabul edildiğinde müşterek kararname ile atanmasını açıklamak da zorlaşmaktadır. Bakan yardımcısı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi memur olarak bakanlık hiyerarşisine dâhil olduğundan istisnai memur statüsünde olsa da hiyerarşide, bakan yardımcısı, bakanın altında, müsteşarın ise üstünde bulunması gerekir. Ancak 644, 645 ve 663 sayılı KHK'lerde ilgili bakanlıkların müsteşarlıkları, açıkça "Bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi" olarak nitelendirilmiştir. Dolayısıyla bakanlıklarda bakan yardımcılığı ile müsteşarın nitelendirilmesinde kanuni bir sorun bulunmaktadır. Çünkü 3046 sayılı bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin kurallar getiren kanunun 21/a maddesine göre: "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." Aynı kanunun bir sonraki maddesi olan Madde 22'ye göre: "Müsteşar, 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, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür."

Yukarıda belirtilen görüşlerin dışında bakan yardımcılıkları makamlarının devletteki ek göstergeleri üzerinden anlaşılacak istendiğinde aslında bakan yardımcısının bakanlık müsteşarı arasında astlık üstlük ilişkisi olmadığı ileri sürülmektedir. Bakan yardımcısı, bakan müsteşarının siyasi eşiti olarak kabul edilmektedir. Her ikisi de Bakana bağlı olarak görev yapmakta ancak ek gösterge ve makam tazminatı olarak bakanlık müsteşarınınkinden daha yüksektir. (Bakanlık Müsteşarının ek göstergesi 7600 olmasına rağmen Bakan Yardımcısının ek göstergesi 8000'dir). Aynı şekilde makam tazminatı olarak Bakan yardımcılığı makam göstergesi 15 bin olan Başbakan müsteşarı ile aynı göstergeden faydalanacaktır. Bakan Yardımcısı, Başbakanlık Müsteşarı ile birlikte 15.000 Makam Tazminatı alacağı için kendisine 20.000 Temsil Tazminatının memur maaş katsayısı ile çarpımı sonucu oluşacak ücret ödenecektir. Bakanlık Müsteşarları aralarında makam tazminatından kaynaklanan farktan dolayı temsil tazminatında da Bakan Yardımcıları lehine 1.000 puanlık bir fark ortaya çıkmaktadır (Aydın, 2011).

Bakan yardımcılığı oluşturmanın, Anayasal dayanağına ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Örneğin Gözler ve Kaplan'a göre; "Bu düzenlemelerde anayasamıza aykırı bir yön yoktur. Zira anayasamızda bakanlar ve bakanlıklar geçmekte, ama bakan altındaki kamu görevlilerinin kimler olacağı sayılmamaktadır. Dolayısıyla bir bakanlıktaki bakanın altında yer alan kamu görevlilerinin kanunla belirlenebilir." (Gözler, Kaplan, 2012: 12). Diğer yandan Günday ve Kayar'a göre: "Bakan yardımcılığı oluşturmanın, Anayasal dayanağı olduğunu söylemek de güçtür. 1982 Anayasasına göre (m. 109) Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Maddede bakan yardımcılığı ile ilgili bir düzenleme yoktur. Bir KHK ile istisnai, ancak sonuçta bir kamu görevi ve kamu görevlisi yaratmak ve bunlara siyasi konum ve siyasi rol vermek Anayasaya aykırıdır. 1924 Anayasası döneminde olduğu gibi bu uygulamanın Anayasa ile düzenlenmesi bu konudaki tartışmalara son verebilirdi. Ama bu düzenleme elbette, düzenlemenin yaratacağı sakıncaları ortadan kaldırmazdı. Böyle bir durumda bakan yardımcılığı ancak, "siyasi danışman" gibi çalışabilir." (Günday, 2011: 397 ve Kayar, 2016).

Bakan yardımcılıklarının fiili kullanımına ilişkin yapılan bir araştırmada; bakan yardımcılarında büyük çoğunluğunun eski görevlerinin milletvekilliği olduğu; sadece iki bakan yardımcısının bürokrat geçmişe sahip olduğu gözlenmektedir. 21 icracı bakanlığa yapılan ilk atamalarda 14'ünün eski milletvekili, üçünün akademisyen, üçünün bürokrat ve ikisinin seçilememiş milletvekili aday olduğu görülmüştür. Atanan bakan yardımcılarının yaş ortalamasının 40-60 arası olması ve birçoğunun 50 yaş altı kişilerden oluştuğu, bakan dışında Başbakanın da bakan yardımcılara doğrudan doğruya görevlendirmeler yaptığı uygulamada bakan yardımcılara icrai işlem yapma yetkisinin tanınmadığını ve bakan yardımcılarının imza yetkisi de verilmediği görülmektedir (Uçman, 2015: 215).

5. Bakan ve Bakan Yardımcılıklarında Diğer Ülkelerdeki Uygulamaları

Bakan yardımcılığı, koalisyon hükümetlerinde hükümet içinde dağılımın denkleştirilmesi, siyasi eğitim, deneyim sağlamak, parti içinde dengeleri gözetmek, Parlamento ve bakanlıklar arasındaki ilişkileri yürütmek gibi amaçlarla bakanlık hiyerarşisinde bakanın altında parlamento içinden dışından siyasi irade ile atama yapılan bir siyasi pozisyonudur (Theakston, 2010). Bakan yardımcılığı değişik ülkelerde farklı isimlerle anılmaktadır. İngiltere'de Devlet Bakanı "Junior Minister", "Secretary of State", Almanya'da Parlamenter Devlet bakanı "Parlamentarische Staatssekretär", Avusturya'da Devlet Bakanı "Staatssekretär", Amerika'da Bakan Yardımcısı "Deputy Secretary- Under Secretary", Endonezya'da Devlet Bakanı "Sekretaris Negara, Lüksemburg'da Devlet Bakanı Secrétaire d'Etat-Staatssekretar, Portekiz'de Kıdemsiz devlet sekreteri "Subsecretario de Estado", İsveç'de devlet sekreteri, "Staatssekretäre", olarak isimlendirmişlerdir. Bazı ülkelerde ise devlet sekreteri unvanı, Türkiye'de müsteşarlığa denk gelen, bir bakanlığın atanmış en üst düzey bürokratına verilen görev veya makamını tanımlamak için kullanılmaktadır (Tataroğlu, 2016: 526).

Türkiye'de halen uygulanan bakan yardımcılığı aslında birçok ülkede "Devlet Sekreteri" adı altında halen yürütülmektedir. Ülkemizde uygulanan model, Avrupa Birliği içinde en fazla Almanya ve Finlandiya'daki uygulamalarla paralellik içermektedir. Örneğin Almanya'daki bakan yardımcısı doğrudan bakana bağlı ve ilgili bakanlıkta bakandan sonra gelen ve siyasi özelliği olmayan bir kişidir. Bakanın görevi sona erdiğinde bakan yardımcısının da görevi sona ermektedir. Yakın zamanda bu uygulamayı benimseyen Finlandiya'da doğrudan bakana bağlı olan görev yapan bakan yardımcısı, bakanlığın en üst düzey yetkilisi olarak görev yapmaktadır.

İngiltere'de bakan yardımcılarının çoğu parlamenter devlet sekreteridir (Parliamentary undersecretary). Küçük yapıli bakanlıklarda bir, büyük bakanlıklarda ise birden fazla olabilmektedir. Bakan yardımcılarının bir kısmı da devlet bakanıdır (minister of state). Kıdemsiz bakanlardan (junior minister) daha güçlü ve deneyimli olan bu bakan yardımcıları, bakanlığın bir veya birkaç biriminin sorumluluğunu üstlenir; kabine bakanlarına karmaşık ve yanıltıcı işlerin ele alınması konusunda destek sağlarlar (Civildservant, 2012:1).

Federal Almanya'da Başbakan tarafından oluşturulan Bakanlar Kurulu Meclis'te herhangi bir güvenoyu almaksızın göreve başlayabilmektedir. Herhangi bir bakanın atanması veya görevden alınması ise Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Anayasada yer alan bir kısıtlama almaksızın bakanların sayıları, görev alanları ve çalışma esaslarını Başbakan belirlemektedir. Sadece anayasa adalet, dışişleri, maliye, savunma gibi bakanlıkların kurulmasını zorunlu tutmuştur. Alman kabinesi yaklaşık 15 bakanlıktan oluşmaktadır. Bakanların meclis sorumluluğu bulunmamaktadır.

Avusturya'da bakan yardımcılığına benzer "Devlet Sekreterliği" (Staatssekretär) uygulaması, Anayasal dayanağa sahiptir. Şansölye tarafından parlamento üyeleri arasından önerilmekte ve devlet başkanı tarafından atanmaktadır (Avusturya Anayasası, Md.70/1; Md. 78/2) Bakan yardımcısı, Bakanın kendisine verdiği görevleri yerine getirmekte ve bakanlığı parlamentoda temsil etmektedir.

ABD'de 15 bakanlık bulunmaktadır. İlk defa 1793 yılında kurulan Kabine; faaliyetini yürütmeden daha çok danışma amaçlı olarak sürdürmektedir. Bütün bakanlar Başkan tarafından doğrudan

atandığından, hükümet politikalarının oluşturulmasında Başkan özel danışmanlarından sonra ikinci sırada değerlendirilmektedir (Parlak ve Caner,2009: 81). Bakanlıklar kendi içerisinde Bakan, Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları, ana görev bölümlerinden oluşmaktadır. Amerikan sisteminde tüm bakanlıklarda bakan yardımcısı vardır ve genelde idari görevleri sürdüreceğ bir bürokrat olan müsteşarın dışında, bakana gerçek anlamda bir yardımcı olarak yüksek bir danışman olarak görülmekte ve Bakanın yerine politika üretimine yardımcı olan ikili temaslarda bulunan ve bakanlık içinden ziyade bakanlık dışı iş ve işlemlerle meşğul olan bir gölge bakan fonksiyonuna sahiptir. Amerika’da Bakanın dışında yardımcılarının da dış ülkelere seyahatler düzenleyerek ikili temaslarda bulunduğu ve ülkesi adına politika oluşumuna katkı sağladıkları görülmektedir. Dolayısıyla bakan yardımcılarını bakanlık içi bürokratik işlemlerden ziyade bakanlık dışı ilişkilerde Bakana yardımcı olarak görmek daha doğru olacaktır (Aydın, 2011).

ABD’de bakandan sonra en yetkili kişi olarak Bakan yardımcıları, Senato’nun önerisi ve onayıyla ABD Başkanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca bakanlıklarda tüm bölümler bakan yardımcısına bağılı çalışmakta ve bakan görevde olmadığında bakanlığın başına geçmektedir. Bakan istifa ederse ya da hayatını kaybederse, ABD Başkanı yeni bir bakan atayana ve yeni bakanı Senato’da onaylanana kadar yerine vekâlet etmektedir. ABD’deki bakan yardımcılığı modeli İngiltere ve Fransa gibi batı demokrasilerinde de uygulanan bir modeldir. Bu modellerde de genel olarak müsteşarlar idari görevleri yürütürken Bakan Yardımcıları siyasi, halkla ilişkiler gibi daha fazla hareketliliğin olduğu alanlarda Bakanın verdiğı yetkiler çerçevesinde görev yapmaktadır. Bakan yardımcıları alanında uzman, özel sektör veya daha çeşitli alanlarda hizmet vermiş kişilerden seçilmektedir (Akçekoce, Binbir, 2013: 8).

Yunanistan’da bakan yardımcıları, bakanlar kurulunun asil üyeleri değildir; toplantılara katılamaz ve oy kullanamazlar. Ancak ilgili konularda toplantılara davet edilebilir ve görüşlerine başvurulabilir (Spanou, 2012:109-110). Bakanlık hiyerarşisinde siyasi memuriyet olarak tanımlanmış olan müsteşarlık, siyasi bir pozisyonudur. Bakan, bakan yardımcısı ve müsteşarlık görevlerine atanacakların parlamento üyesi olma şartlarına haiz olmaları gerekmektedir (Yunanistan Anayasası Md. 81/2).

Fransa’da dördüncü Cumhuriyet’in yıkılmasıyla 1958 yılında cumhurbaşkanının yetkilerini artıran Beşinci Cumhuriyet ilan edilmiş ve 1962 yılında da Charles de Gaulle liderliğinde parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine geçilmiştir. Fransa’da bakanlıkların sayısı ve birimleri dönemsel olarak değışmekle birlikte hükümet kararı ve Cumhurbaşkanı onayıyla kurulmaktadır. Genel olarak Fransa’da üç tip bakanlık mevcuttur. Birincisi devlet bakanlığı olarak günümüzde 14 adet Başbakana bağılı olarak siyasi konjonktüre uygun olarak belirlenirken ikinci tip bakanlık özel görevli bakanlık da denilen icracı bakanlıklardır. Halen sayısı 18 adet olup en önemli hizmet alanlarını yürütme görevlidirler. Son olarak Başbakan veya bir bakanlığa bağılı olarak çalışan “Devlet Sekreterleri” verilen görevleri yerine getirerek Parlamento ve hükümet arasındaki koordinasyonu sağlamaktadırlar (Parlak ve Caner, 2009: 41). Fransa’da bakan yardımcıları (Ministres delegues), bakanlıkların faaliyet alanları veya belirli birimlerinde bakana destek sağlamaktadırlar.

6. Başkanlık Sisteminde Muhtemel Bakan ve Bakan Yardımcılıklarının Konumu

Türkiye’de bakan yardımcılıkları eğer siyasi müsteşarlık benzeri şekilde kurgulanacaksa halen uygulanan sistemden farklı olarak şu özellikleri ile ön plana çıkacaktır. İlk olarak bakan yardımcıları, tıpkı bakanlar gibi, Başbakan tarafından tercihe bağılı olarak ya TBMM üyeleri arasından veya meclis dışından seçilerek Cumhurbaşkanı onayı ile atanması gerekecektir. Atanacak olan bakan yardımcılarının birden fazla olabileceğı de söz konusudur. Diğer yandan bakan yardımcıları atandıktan sonra bakanlar kurulu toplantısına katılma ve istişari nitelikte de olsa kanaat bildirme yetkisi elde edecektir. Benzeri şekilde Bakanların izinli ve mazeretli olması durumunda bakan yardımcıları bakanlar kurulunun herhangi bir üyesi gibi ilgili bakana vekil olabilecektir. Bakan yardımcılığı Bakandan sonra bakanlığın en yetkili amiri olarak hiyerarşik yetkinin de gereğı ile müsteşarların bakan yardımcısına bağlanması gerekecektir. Bakan yardımcılarının sahip olacağı emir ve talimat yetkisi

dâhil imza yetkisi ile kural olarak idari sorumluluğu da bulunacak ve gerektiğinde sorumlu olarak yüce divana sevk sebebi olabilecek fiillerden dolayı yargılanabilecektir. Dolayısıyla yüce divana sevk edilen bakan yardımcılarını aynı zamanda görevden düşmüş kabul edileceklerdir. Bakan yardımcılarını bakanın görevden ayrılması ile görevlerine son verilmesi gerekecektir (Uyanık, 2015:104). Aynı zamanda bir kamu görevlisi statüsüne sahip olacak olan bakan yardımcılarını, hukuken çeşitli hak ve borçlara da sahip olabilecektir. Bakan yardımcılarını devredilecek yetkiler ve bu yetkilerin kullanımından kaynaklanacak siyasi sorumluluğu ise ilgili bakanın üstlenmesi gerekecektir.

Bakan yardımcılarını ile ilgili ayrıca devletin resmi protokolündeki yerlerinin belirlenmesi de gerekecektir. Halen 05.05.2012 tarihli ve 28283 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Ulusal ve Resmi Bayramlar ile Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Tören ve Kutlamalar Yönetmeliği” gereğince bakan yardımcılarını resmi törenlerdeki protokol 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 (Uçman, 2012: 184).

7. Başkanlık Tartışmalarında Anayasa Değişikliği Olarak Önerilen Yeni Sistemin Özellikleri

10 Aralık 2016 tarihinde TBMM’ne, 316 AKP milletvekili tarafından imzalanarak verilen 21 maddelik yeni Anayasa değişikliği önerisi Türk siyasal sisteminde mevcut birçok değişikliğin başlangıcı sayılmaktadır. Bahsedilen anayasa değişikliğine ilişkin genel gerekçe olarak “Anayasalar toplum tarafından devleti hukukla sınırlamak için hazırlanan metinlerdir. Ancak Türkiye’de tam tersi bir anlayışla anayasalar hazırlanmıştır. Ülkemizde anayasalar, toplum ve temsilcileri tarafından değil vesayetçi zihniyete sahip elitler tarafından devleti sınırlamak için değil, toplumu hizaya sokmak için hazırlanmış metinler olmuştur. 1961’de ve 1982’de askeri darbelerden sonra yapılan anayasalar bir toplum mühendisliği projesi anlayışıyla hazırlanmıştır.” denilerek Anayasalara ilişkin bir eleştiri getirilmekte ve devamında “1980’lerin sonunda bürokratik kökenli Cumhurbaşkanı yerine demokratik siyasetten gelen bir Cumhurbaşkanının seçilmesi, vesayetçi tasarımı bozmuştur. 2007 yılında cumhurbaşkanının parlamentoda seçtirilmemesi sonrasında yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. 1961’den günümüze uzanan çizgide, parlamentonun seçtiği sembolik yetkileri olan “bürokrat” cumhurbaşkanından, milletin doğrudan seçtiği geniş yetkileri bulunan “siyasetçi” cumhurbaşkanı profiline geçiş yaşanmıştır. Hükümet sistemini bütüncül bir yaklaşımla ele almayı engelleyen sosyal ve siyasi şartlar ve gelişmeler, sonuçta bir sistem karmaşasına yol açmıştır. Sistemin işleyişinde sorunlar doğurması kaçınılmaz olan bu karmaşanın aşılması hükümet sisteminde esaslı bir anayasa değişikliği zarureti ortaya çıkartmıştır.” şeklinde bir gerekçe ileri sürülmektedir.

Anayasa değişikliği teklifinde özellikle yeni sistemin kurgulanmasına ilişkin olarak: “Bu bakımdan, milletin sadece yasama organını seçtiği, yürütme organının yasama organı içinden çıktığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi dengelerinin hükümet kurma ve hükümet düşürmede etkili olduğu bir sistem yerine; yasamanın ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği bir sistemin benimsenmesinin ülkemizin şartları ve ihtiyaçlarına daha uygun olduğu anlaşılmıştır. Seçim ve sistem bizatihi istikrar üretmelidir; istikrarı konjonktürün dalgalanmalarına bırakmak doğru değildir.

Bu anayasa değişikliği ile öngörülen hükümet sisteminin kurgulanırken, Cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılması ve sistemde bir tıkanmanın ortaya çıkması halinde parlamento ve başkanlık seçimlerinin birlikte yenilenmesine imkân verilmektedir. Anayasa değişikliği teklifiyle sunulan model, Türkiye’nin sistem tecrübesi ve dünya hükümet sistemi pratikleri gözetilerek geliştirilmiş rasyonel bir modeldir.” şeklinde modelin içeriğinin değinilmektedir.

Buna göre 2709 sayılı Kanunla Anayasanın 104 üncü maddesinde değişiklik önerilen maddede; “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.” denilerek yürütmeyi tek başına Cumhurbaşkanının temsil edileceği belirtilmiş ve bilinen Başkanlık sisteminin en önemli unsuru düzenlenmiştir. Ayrıca yine aynı maddede “Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir.” denilerek Parlamenter sistemin vazgeçilmezi olan Başbakan ve Bakanlar

Kurulunun yeni sistemde yer almadığı görülmektedir. Ayrıca bu teklifte Cumhurbaşkanının doğrudan bakanları atayabileceği ve gerekirse görevlerine son verebileceği anlaşılmaktadır. Anayasanın 106ncı maddesinde ise “Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir.” şeklindeki düzenlemeye ek olarak “Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer.”

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.” Denilerek yürütme ile yasama ilişkisi tamamen kopartılarak, bakanların artık Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacağı, siyasi sorumluluk olarak Meclise karşı sorumlu olmayacağı anlaşılmaktadır.

Anayasa değişikliği teklifinde bakanlıkları ilgilendiren diğer önemli bir düzenleme ise; hangi hallerde görevlerinin sona ereceğine ilişkindir. Buna göre Anayasasının 106ncı maddesine eklenen düzenlemede; “Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, göreviyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilât yapısı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” Buna göre Cumhurbaşkanının oluşturacağı yürütme kabinesinde bakanlıkların sayısı, çeşidi ve faaliyetleri siyasi değil idari özellikleri ile öne çıkacak gibi anlaşılmaktadır. Yukarıda değinilen anayasa teklifinde bakan yardımcılığına ilişkin bir hüküm yer almamakta ve bu konu anayasal bir düzenlemenin dışında yer almış görünmektedir.

SONUÇ

Türkiye’de son bir yıldır parlamenter sistemin sorunlar doğurduğu ve bu sorunların giderilebilmesi için mutlaka başkanlık sistemine geçmesi gerektiği üzerine çeşitli tartışmalar yaşanmaktadır. Sözlü ve yazılı tartışmalara ek olarak bu konuda fiili teşebbüs 10 Aralık 2016 tarihinde TBMM’ne verilen ve iki partinin üzerinde uzlaştığı belirtilen anayasa değişiklikleri ile başlatılmıştır. Parlamenter sistem yanında kamu yönetiminde etkin görevleri icra eden bakan ve bakan yardımcılıklarının başkanlık sisteminde nasıl olması gerektiğine ilişkin olarak Türkiye’nin önceki tecrübeleri ile diğer ülke uygulamaları incelenmemiştir.

Bakan ve bakan yardımcılıklarında esas olan uygulama biçimi ülkelerin siyasi ve yönetsel ihtiyaçları olduğu görülmüş, tek tip uygulamalardan ve uygulanan hükümet sisteminden daha çok bakalar ve yardımcılarının belirlenmesinde esasın kamu hizmetlerinde verimlilik olduğu anlaşılmıştır. Özellikle bakan yardımcılıklarının daha etkin kullanımının hedeflendiği görülmüştür. Birçok ülkede bakan ve yardımcılıklarının anayasal dayanağının bulunduğu belirlenmiştir.

Türkiye’de 2011 yılında yeni uygulama olarak başlatılan bakan yardımcılıklarının anayasal dayanağı bulunmadığı gibi 10 Aralık 2016 tarihli anayasa değişiklikleri teklifinde de bu konuda yeni düzenlemenin yer almadığı görülmüştür. Yeni teklif edilen sistemde bakanların Meclis içerisinde ve dışından atanabilmesi sürdürülürken, bakan olacakların milletvekilliğinin sona ereceği belirlenmiştir. Aynı şekilde bakanların sayısı ve özelliklerine ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Türkiye’de önerilen bakanlık sisteminin Fransa ve ABD arasındaki bir model olduğu belirtilebilir. Yeni önerilen sistemde Bakan ve yardımcılıklarının siyasi ve idari sorumlulukları konusu da tam olarak açıklığa kavuşturulamamıştır.

Başkanlık tartışmalarında bakan ve yardımcılıklarının yeni görev ve etkinliklerinden daha çok Başkanın pozisyon, görev, yetki ve sorumlulukları öne çıkarılmış, bir kabine oluşumu ve görev paylaşımından bahsetmek yerine Başkanın güçlendirilmesi ve görev dağıtması olarak öncelikli düzenlemeler yapılmıştır. Anayasal düzenlemeler dışında bu konuda yasal birçok düzenlemenin ihtiyaç olduğu değerlendirilmiştir.

Kaynakça

- Akçekoce, Adnan ve Ümit Binbir (2013), “Türk Kamu Yönetiminde Bakan Yardımcılığı”, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Dergisi, Ankara.
- Aslan, Ali (2015), Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, Analiz, Nisan, Sayı: 122, Seta Yayınları,
- Aydın, Yakup (2011), “Bakan Yardımcılığı ve Sistemdeki Yeri”, Mali Hukuk Dergisi, Sayı: 154, Temmuz-Ağustos.
- Cheibub, Jose A.(2007), Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Civilcervant (2012) “Working with Ministers”, <http://www.civilservant.org.uk/c1.pdf>, (7.8.2016)
- Gözler, Kemal (2016a), “1982 Anayasası Hâlâ Yürürlükte mi? Anayasasızlaştırma Üzerine Bir Deneme (Versiyon 4)”, [shttp://www.anayasa.gen.tr/anayasasizlastirma-v4.pdf](http://www.anayasa.gen.tr/anayasasizlastirma-v4.pdf) (Erişim Tarihi: 30 Eylül 2016).
- Gözler, Kemal (2016b), “Türkiye’de Hükûmet Sistemi Tartışmaları Üzerine Bir Deneme”, *Türkiye Günü*, Sayı 125, Kış 2016, ss.17-21.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan (2011), İdare Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Kitabevi.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan (2012), “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?”, *TBB Dergisi* 2012 (98), ss.11-24.
- Günday, Metin (2011), İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, 2011, s. 397.
- Kayar, Nihat (2016) , “Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları”, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-bakanyardimcisi.pdf>. (Erişim Tarihi: 03.12.2016).
- Mainwaring, Scott and Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Reappraisal,” *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, ss. 449-471.
- Mainwaring, Scott (1990), “Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation,” Working Paper 144, *Kellogg Institution*, Eylül 1990.
- Özbudun, Ergun (2012), Anayasa Hukuku, Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Parlak, Bekir ve Cantürk Caner, Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetim Yapılar, Alfa Aktüel,Bursa.
- Spanou, Calliope (2012) “Public Administration”, About Greece, http://video.minpress.gr/wwwminpress/aboutgreece/aboutgreece_public_administration.pdf (Erişim Tarihi: 8.8.2016)
- Tataroğlu, Muhittin (2016), “Hükümet Yapısında Genişleme: Bakan Yardımcılığı”, Yönetim ve Ekonomi Yıl:2016 Cilt:23 Sayı:2.
- Theakston K. (2010) “Smaller Government: What do Minister Do?”, <http://www.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/memo/smallergov/min05.htm> (Erişim Tarihi: 9.8.2016)
- Turan, Mustafa (1999), “Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasi Müsteşarlıklar Ve Müstakil Grup”, A.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt I, Sayı 2.
- Uçman, Hamit (2012), “Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi Siyaset İlişkileri Çerçevesinde Bir İnceleme: *Siyasi Müsteşarlıktan Bakan Yardımcılığına*”, Devlet Personel Başkanlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Uçman, Hamit (2015), Türk Kamu Yönetiminde Bakan Yardımcılığı Uygulaması Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler, Akademik Hassasiyetler Dergisi, 2015, Yıl2, Sayı3, ss.191-225.
- Uyanık, Halit (2015), “Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi,ss.101-114.
- Yılmaz, Battal (2013), “Türkiye’de Bakan Yardımcılığı Uygulamasına İlişkin Bir Değerlendirme”, Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C:1, N: 1, S.34.