

# İDARE HUKUKU ÇERÇEVESİNDE “DEVLET BAKANLIĞI” UYGULAMASI

Taner AYANOĞLU\*

**Özet:** Bakanlar Kuruluna Devlet Bakanı atama usulü, anayasal ve yasal düzenlemelerden farklı bir yönde gelişmiştir. Bunun sebebi Başbakanlık Teşkilatının anayasal konumuyla bağdaşmayan görevlerle donatılmış olmasıdır. Bakanlıklara bağlı ve ilgili olması gereken kuruluşların Başbakanlığa bağlanmalarının ve onunla ilgilendirilmelerinin arkasından uygulamada bu kuruluşlar Devlet Bakanlarının sorumluluğuna bırakılmaktadır. Bunun sonucu olarak merkezi idare içinde görev, yetki ve teşkilat biçimi olarak yeni bir “yapı” oluşmuş ve “Devlet Bakanlığı uygulaması” denilebilecek bir olgu ortaya çıkmıştır. Meydana çıkan Devlet Bakanlığı uygulamasını Anayasa ve İdare Hukuku ilke, kurum ve kavramlarıyla bağdaştırmak ve bunlara uygun bir açıklama şekli bulmak mümkün gözükmemektedir. Bakanlıkların kuruluşu, bakanlara vekalet, bakanların sorumluluğu ve idari işlem ve yönetmelik çıkarma yetkisi gibi konularda Devlet Bakanlığı uygulaması pozitif hukuka aykırı unsurlar içermektedir. Bu aykırılıkları kamu yönetiminin gereksinimlerini de dikkate alarak gidermek için, idari işlemlerle bakanlık kurulmasına yönelik Anayasa değişikliği yapmak; buna uygun olarak bakanlıkların kuruluşunu ve yapısını düzenleyen çerçeve kanun sistemine geçmek; Devlet Bakanlıklarını gerçek bir bakanlık teşkilatı şeklinde kurmak ve Başbakanlığa bağlı ve ilgili örgütleri ilgili bakanlıklara bağlamak gereklidir.

**Anahtar Sözcükler:** İdare hukuku, idari teşkilat, Başbakanlık, Devlet Bakanları, yetki devri.

## GİRİŞ

Bakanlar Kuruluna “Devlet Bakanı” sıfatı taşıyan kişilerin atanması olgusu, hiç şüphesiz siyasi, hukuki ve idari boyutları bulunan bir konudur. “Devlet Bakanlığı” konusu, bir yandan Yürütme Organının ve hükümetin kuruluş biçimi bakımından Anayasa Hukukunu, diğer yandan Bakanlar Kurulunun idari işlevi çerçevesinde İdare Hukukunu ilgilendirmektedir. İdari ve siyasi yapımızda artık tam anlamıyla kanıksanmış durumda bulunan “Devlet Bakanı” atama uygulaması, bunların üstlendikleri görevler ile bu görevleri yerine getirmek için kullandıkları yetki ve usuller sebebiyle, gerek Yürütme ve İdare Organlarının anayasal yapı ve konumu bakımından gerekse İdare Hukuku bakımından bir çok tartışmalı unsur içermektedir. Bu çalışmada, fiilen Devlet Bakanlığı uygulama-

\* Dr., İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi, [ayanoglu@istanbul.edu.tr](mailto:ayanoglu@istanbul.edu.tr)

sına dönüşen Devlet Bakanı atama usulünün Anayasa ve İdare Hukuku ilke ve esasları çerçevesinde irdelenmesi amaçlanmaktadır.

### **Devlet Bakanı Uygulamasının Genel Görünümü**

Bakanlar Kuruluna Devlet Bakanı atama uygulaması, hukuki ilke ve esaslardan farklı bir mecrada gelişmiş ve fiili görünümü itibariyle “Devlet Bakanlığı” şeklinde adlandırılan bir idari yapılanmanın doğumu ile sonuçlanmıştır. MEHTAP Raporu’nda da bu duruma işaret edilmiş ve Devlet Bakanlığı kurumunun başlangıçtaki amacından uzaklaşarak zamanla başka bir mahiyet kazandığı belirtilmiştir (TODAİE, 1963: 18)

Devlet Bakanlarının fonksiyonunun siyasi konuları aşip idari işlerin yönetimi alanına taşmasının sonucu olarak bunların sayısında da bir artış olmuştur. Siyasi iktidarlar tarafından Devlet Bakanı atama uygulamasının varlık gerekçesi olarak genellikle Başbakanlığa bağlanan ve onunla ilişkilendirilen örgütlerin sorumluluğunun üstlenilmesi zorunluluğu gösterilmektedir (Karaer, 1990: 74). Buna karşılık, Devlet Bakanlarının sayısının artırılması için çoğunlukla ekonomi ve başka konuların tek elden yönetimini gerçekleştirme gerekçesi kullanılmaktadır. (Karaer, 1990: 64-70). Devlet Bakanlarının varlık gerekçesi ile bunların sayılarını arttırma gerekçesi arasındaki çelişki görmezden gelinerek, Devlet Bakanları atama uygulamasıyla “tek elden” değil “çok elden” yönetimin temelleri de atılmıştır. Halbuki uygulamada Devlet Bakanları atama usulünden, koalisyon hükümetlerinde politik dengeyi sağlamak (Karaer, 1990: 72), Başbakanlığın işlerini azaltmak, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu temin etmek ve esnek bir idari yapılanma kurmak gibi ihtiyaçları karşılamak için yararlanılmaktadır. Hatta Devlet Bakanlarının fonksiyonlarına tamamen yabancı olmasına rağmen, bunlara Başbakanlar tarafından parti merkezi veya iktidar partisi meclis grubu ile ilişkilerini düzenleme görevleri dahi verilebilmektedir. (Türk, 1990: 2).

Özel girişimci devlet anlayışından uzaklaşılmasıyla kamu hizmetlerinin çoğalıp çeşitlenmesi ve böylece Devlet örgütünün genişlemesi, Bakanlar Kurulu içinde bakanlığı olmayan Devlet Bakanlarının görevlendirilmesi usulünü yaratan nedenlerin başında bulunmaktadır. Devlet Bakanları atama uygulamasının doğmasında, idari birimler arasında eşgüdüm ihtiyacının büyümesinin yanı sıra, kimi işlevlerin bürokrasinin ağır işleyişinden uzakta ancak yine bakanlık düzeyinde gerçekleştirilmesi düşüncesi de etkili olmuştur (Karaer, 1990: 49).

Uygulamada genellikle Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların “Devlet Bakanları” arasında paylaştırıldığı veya bazı özel konularla görevlendirildikleri dikkat çekmektedir (Gözübüyük ve Tan, 1998: 163). Yine uygulamada Başba-

<sup>1</sup> Aşağıda açıklanacağı üzere uygulamada “Devlet Bakanlığı”ndan bahsedilse dahi, İdare Hukuku bakımından ancak “Devlet Bakanları”ndan bahsedilebilir; “Devlet Bakanlığı”ndan bahsedilemez.

kanın Cumhurbaşkanına önerdiği bakanlar arasında Devlet Bakanları da yer almakta ve Bakanlar Kuruluna dahil sayılmaktadır.<sup>2</sup> Bilindiği üzere, Anayasa'nın 109. maddesi uyarınca, Yürütme Organının iki kanadından biri olan ve Başbakan ile bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu, diğer kanadı olan Cumhurbaşkanının, Başbakanı ve onun önerisi üzerine bakanları ataması ile kurulmaktadır. Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Devlet Bakanlarını atama işlemi, bunların görevlerini de belirleyen bir işlem değildir. Devlet Bakanlarının Bakanlar Kuruluna atanmasının ardından, Başbakan tarafından hazırlanan bir genelge ile Başbakanlığa bağlı tüzel kişiliği olan ve olmayan örgütler bunların sorumluluğuna bırakılmaktadır.<sup>3</sup> Başbakan bu örgütlerden sorumlu Devlet Bakanını her zaman başka bir genelge ile değiştirebilme olanağına da sahiptir. Cumhurbaşkanının Başbakanın önerileri üzerine Bakanlar Kurulunu belirleme işlemi ile Devlet Bakanları sadece Bakanlar Kurulu üyesi olarak tayin edilmekte iken; diğer bakan tayinleri Bakanlar Kurulu üyeliği ile birlikte belli bir bakanlık teşkilatının başına atanma sonucunu da doğurmaktadır. Salt Bakanlar Kurulu üyeliği sıfatı taşıyan Devlet Bakanları, Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşlarla bir Başbakanlık genelge ile görevlendirilmektedirler. Devlet Bakanları, bakanlık şeklinde örgütlenmiş bir merkezi idare biriminin başında bulunmasalar da, Bakanlar Kurulunun üyeleri arasında yer almaktadırlar. Ancak belirtmek gerekir ki, Anayasa ve İdare Hukuku bakımından kabulü asla mümkün olmamakla birlikte; çeşitli yasal düzenlemelerde "Devlet Bakanlığı" ibaresine yer verilmekte ve adeta hayali bir bakanlık örgütü yaratılmaktadır.<sup>4</sup> Devlet Bakanlarının yasal statüsü, bunların belirli bir hizmet örgütünü yönetmelerini değil, Bakanlar Kurulunda koordinasyon sağlamalarını ve özel önem ve öncelik taşıyan konularda

<sup>2</sup> Bakanlar Kuruluna Devlet Bakanı atama usulünün yasal dayanağı olan 3046 sayılı kanunun 4/1. maddesine göre, "... Ayrıca Başbakanın yardım etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile sayıları yirmiyi geçmemek kaydıyla Devlet Bakanları görevlendirilebilir. Devlet Bakanlarının danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadrolar Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilir."

<sup>3</sup> 3046 sayılı Kanunda, Devlet Bakanlarının sorumluluğuna bağlı ve ilgili kuruluşların "genelge" işlemi ile bırakılacağına yönelik bir düzenleme mevcut değildir.

<sup>4</sup> Yasal düzenlemelerden çeşitli örnekler vermek gerekirse; 8/1/1985 tarih ve 3143 sayılı Sanayi Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 13/A maddesinde; 9/1/1985 tarih ve 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 184 Sayılı Kanun Hükümünde Kararname'nin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükümünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 12/A maddesinde ve 19/2/1985 tarih ve 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 11/A maddesinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna 15/5/1975 tarih ve 1897 Kanun ile eklenen Ek Madde 14'te "Devlet Bakanlığı" deyimini yer almaktadır. 28/7/1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 3. maddesine 3794 sayılı Kanunun 2. maddesi ile eklenen (j) bendinde "İlgili Bakan ve İlgili Bakanlık" Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanı ve Devlet Bakanlığıdır" şeklinde tanımlanmıştır. 9/7/1945 tarih ve 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na 1/12/1993 tarih ve 3917 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile eklenen Geçici Madde 7'ye göre de, "Kurumun mülkiyetinde bulunan gayrimenkullerden nitelikleri itibariyle satışa elverişli olanlar, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 3 ay içerisinde devir tarihlerindeki rayiç bedelleri üzerinden Hazine ve Dışişaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı tarafından tespit edilecek bir Kamu Bankasına devredilir."

birikimlerinden yararlanılmasını öngörmektedir. Bununla birlikte, Devlet Bakanlarının oldukça geniş yetkilerle ve görevlerle donatılan Başbakanı yardımcı olacaklarının öngörülmesinin sonucu olarak, günümüzde, bunlar hizmet bakanlığının başındaki bir bakan gibi görev yapmaktadır (Yıldırım, 1999: 72). Devlet Bakanlarının bilgi ve tecrübelerinden yararlanan Bakanlar Kurulu üyesi olmaları ile yetinilmemesi ve bunlara bir kamu hizmetini yürütme görevi verilmesi olgusu yeni değildir. Nitekim bu olgu, 1960'lı yıllarda Sıddık Sami Onar tarafından da dile getirilmiştir (Bkz. Onar, 1966: 765). Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların Devlet Bakanlarının sorumluluğuna bırakılmasıyla başlayan süreç, bunların 3046 sayılı kanunda öngörülen görev ve işlevlerden uzaklaşmasıyla devam etmiş ve sonuçta genel müdürlükten oluşan fiili bir hizmet bakanlığını yöneten ve idari işlerle uğraşan bir bakana dönüşmesiyle sonlanmıştır. Devlet Bakanlarının fonksiyonlarındaki bu fiili değişim, özellikle yönetimi kendine verilen "bağlı kuruluşlar" açısından daha da çarpıcı biçimde ortaya çıkmaktadır. (Gözübüyük ve Tan, 1996: 163) Uygulamada Devlet Bakanlarının, sorumluluklarına bırakılan örgütlerle ilgili idari işlemler tesis ettikleri, yönetmelik çıkardıkları, bazı kuruluşlarla ilgili işlemlerde kuruluşun ilgili olduğu bakan olarak yer alıp imza attıkları ve Başbakanı ait işlem yapma yetkisini de -müşterek karar-nameler hariç- kullandıkları gözlemlenmektedir (Duran, 1982: 98-99).

Uygulama ve yasal düzenlemeler çerçevesinde, Devlet Bakanlarının idari işlem tesis etme yetkisine sahip olmalarının üç değişik biçimi olduğu görülmektedir. İlk olarak, Devlet Bakanları, Başbakan tarafından bağlı ve ilgili kuruluşların idaresiyle görevlendirilmeleri üzerine, bu kuruluşların idaresine ilişkin olarak yasal düzenlemelerle Başbakanı verilmiş bulunan yetkileri kullanma olanağına kavuşmakta ve bu suretle de idari işlem yapma yetkisine sahip olmaktadır. Devlet Bakanlarının Başbakanı ait bu yetkileri kullanmasında, Başbakan tarafından bağlı ve ilgili kuruluşlarla bunların görevlendirilmiş olması tek başına yeterli sayılmakta ve ayrıca bu yetkilerin kullanılmasına ilişkin bir yasal dayanak bulunması veya yetki devrinin yapılmış olması şartları aranmamaktadır. İkinci olarak, Devlet Bakanları, bir kanun hükmüyle Başbakanı tanınmış bulunan yetkinin başka bir kanun hükmüyle Devlet Bakanı eliyle kullanılacağıının öngörülmesi sebebiyle idari işlem yapma yetkine sahip olmaktadırlar.<sup>5</sup> Üçüncü

<sup>5</sup> \* 540 sayılı KHK'nin 1/1. maddesine göre "Devlet Planlama Teşkilatı Başbakanı bağlı olup, Başbakan bu Teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde bir Devlet Bakanı vasıtasıyla kullanabilir." 4. maddesine göre "Yüksek Planlama Kurulu, Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği sayıda Bakanlar ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarından meydana gelir. Başbakanın bulunmadığı toplantılarda Başbakan tarafından belirlenen Devlet Bakanlarından biri başkanlık eder." 8/1. maddesine göre, "Müsteşar, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının en üst amiridir. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Başbakanı veya görevlendireceği Devlet Bakanına bağlı olup, Müsteşarlığın faaliyetlerini sevk ve idare ile görevlidir." (540 sayılı KHK'nin 8/2 maddesinde "Görevlendirilecek Müsteşar Yardımcılarının sayısı Başbakan tarafından belirlenir" hükmüne ayrıca yer verildiğine göre, bu yetkinin Başbakanın münhasırında olması istenmiş olmalı.) \* 9.12.1994 tarih ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Hazine Dış Ticafet Müsteşarlığı Hakkında Kanun'un 4. maddesinde, "Başbakanı veya görevlendirilecek Devlet Bakanına karşı sorumludurlar."; 7/f maddesinde "Yurt dışı teşkilatında görev süresi üç yıldır. Bu süre hizmetin gerektirdiği hallerde

olarak, Devlet Bakanları, bir kanun hükmüyle yetkinin doğrudan doğruya bir Devlet Bakanına verilmesi üzerine idari işlem yapma yetkisine sahip olmaktadır. Bu son halde, Başbakanın "Devlet Bakanı görevlendirme" işlemi, yetkinin hangi Devlet Bakanı tarafından kullanılacağını göstermektedir. Başka bir deyişle, yetkinin asli sahibi olarak kanunda ilgili Devlet Bakanı öngörülmektedir.<sup>6</sup>

*Başbakan veya Müsteşarlıkların bağlı bulunduğu Devlet Bakanının onayı ile en çok bir yıla kadar uzatılabilir.* " düzenlemeleri bulunmaktadır. \* 5/4/1983 tarih ve 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun 6. maddesine göre telsiz haberleşmesi alanında genel direktif organı olan Haberleşme Yüksek Kurulu, Başbakanın veya görevlendireceği bir Devlet Bakanının başkanlığında oluşan bir üst kuruldur. \* 12/4/1990 tarih ve 3624 Küçük Ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme Ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun'un 6. maddesine göre Kuruluşun Genel Kurulu, Başbakanın veya görevlendireceği Devlet Bakanının başkanlığında toplanmaktadır.

<sup>6</sup> \* 9/7/1945 tarih ve 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na 1/12/1993 tarih ve 3917 sayılı kanunun 6. maddesi ile eklenen Geçici Madde 7'ye göre "Kurumun mülkiyetinde bulunan gayrimenkullerden nitelikleri itibariyle satışa elverişli olanlar, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 3 ay içerisinde devir tarihlerindeki rayiç bedelleri üzerinden Hazine ve Dışticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı tarafından tespit edilecek bir Kamu Bankasına devredilir." \* 9/8/1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 19. maddesinde, "Çevre Kirliliğini önleme Fonu Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı aracılığı ile kullanılır. Fonun ita amiri Çevre Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Devlet Bakanındır." hükmü yer almakta; bu Kanuna 3416 sayılı kanunla eklenen Geçici Madde 2'ye göre de, bu Kanunun 12 ve 13 üncü maddelerinde belirtilen ilgili yönetmelikler yürürlüğe konuluncaya kadar, her türlü yakıt, atık, artık ve kimyasal maddenin ithali Çevre Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Devlet Bakanının onayına tabi bulunmaktadır. \* 17/6/1992 tarih ve 3813 sayılı Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. maddesinde Spordan Sorumlu Devlet Bakanının lüzumu halinde Federasyon Genel Kurulunu olağanüstü toplantıya çağırabileceği; 7. maddesinde, başkanın ölümü veya istifası halinde, üç ay içinde tekrar seçim yapılması şartıyla, Spordan Sorumlu Devlet Bakanı tarafından başkanvekillerinden birisinin seçime kadar Başkan olarak atanacağı, 31. maddesinde, Federasyonun başta milli ve milletlerarası müsabakalar olmak üzere bütün faaliyet ve işlemlerinin, Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığının gözetim ve denetimine tabi olduğu ve Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılacak inceleme ve soruşturma sonucunda, görevi başında kalmasına sakınca görülen Federasyon Başkanı veya Federasyon Yönetim Kurulu hakkında karar alınmak üzere, spordan sorumlu Bakanının Genel Kurulu olağanüstü toplantıya çağıracağı düzenlenmiştir. \* 30/4/1992 tarih ve 3796 sayılı İstanbul Kentinde Yapılacak Olimpiyat Oyunları Kanunu'nun 3. maddesinde İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu, gençlik ve spordan sorumlu Devlet Bakanının başkanlığında teşekkül edeceği düzenlenmiştir. \* 7/12/1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 22. maddesinde, Rekabet Kuruluna Bakanlar Kurulunca üyelerden birininin Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının göstereceği ikişer aday arasından atama yapılacağı öngörülmüştür. \* 21/1/1998 tarih ve 4325 sayılı Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi İle 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5. maddesinde "Yatırım projesinin tamamının fiziki olarak hangi hallerde gerçekleşmiş sayılacağına ilişkin ölçü ve esasları ile bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığınca birlikte belirlenir." hükmü yer almakta olup; ve 6. maddesinde, Hazinece karşılanacak sigorta primi işveren payları bakımından ödeme usul ve esaslarının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığınca müştereken belirleneceği düzenlenmiştir. \* 13.6.2001 tarih ve 4680 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üretimini Likit Petrol Gazı İle Yapan Üreticilerin Zararlarının Karşılanması Hakkında Kanun'un 1. maddesine göre "Bu Kanun gereğince yapılacak ödemelerin toplam tutarı seksen trilyon lirayı geçemez ve ödemelere ilişkin usul ve esaslar Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir." \* 27/6/2002 tarihli 4768 sayılı 18 Mart Gününün Şehitler Günü Ve 19 Eylül Gününün Gaziler Günü İlan Edilmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesinde Şehitler ve Gaziler günlerinin anma törenleri ile ilgili yönetmeliğin spordan sorumlu Devlet Bakanlığı ile Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri ve Milli Eğitim bakanlıklarınca müştereken düzenleneceği öngörülmüştür. \* 16/12/1999 tarih ve 4490 sayılı Türk Uluslararası Gemi Sicili Kanunu İle 491 Sayılı Kanun

Devlet Bakanı atama usulündeki işlev sapmasının sonucunda ortaya çıkan ve yasal düzenlemelere yukarıdaki görünümü ile yansıyan “Devlet Bakanlığı” uygulamasının Anayasa’ya uygunluğu konusu ciddi kuşku barındırmaktadır. Bu çerçevede, “Devlet Bakanlığı” ile diğer bakanlıklar arasında kuruluş ve işlev bakımından bir fark olup olmadığı, Başbakan tarafından Devlet Bakanlarına yetki devri yapılıp yapılamayacağı, Devlet Bakanlarının yönetmelik çıkarma da dahil idari işlem tesisi yetkilerinin var olup olmadığı ve Devlet Bakanlarının siyasi sorumluluklarının neyi kapsadığı gibi soruların cevaplandırılması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

### **“Devlet Bakanlığı” Şeklinde Bir Bakanlık Teşkilatı Yoktur**

“Devlet Bakanlığı” uygulamasının Anayasa’ya uygunluğu için bazı unsurların varlığı kaçınılmaz bir gerekliliktir. Bakanlar Kurulu’na Devlet Bakanı atama işleminin, -tıpkı diğer bakan atamalarında olduğu gibi- aynı zamanda Bakanlar Kurulu dışındaki bir idari makama yani bakanlık makamına atama yapılması sonucunu da içermesi bu unsurların başında yer almaktadır. Dolayısıyla bu olgunun varlığından bahsedebilmek için, Devlet Bakanlarının Bakanlar Kurulu üyeliği statüsü dışında ayrı bir bakanlık örgütlerinin ve bu örgüt yapısı içinde de bir makamlarının bulunması şarttır. Buna karşılık, Devlet Bakanı atama uygulamasının siyasi ve idari yapımıza girdiği tarihten bugüne kadarki yasal düzenlemelerin hiçbirinde Devlet Bakanları için -bakanlık biçiminde olsun olmasın- kendilerine ait ayrı bir idari örgüt veya makam öngörülmemiştir. Devlet Bakanlarının içinde bulunduğu siyasi ve idari tek statü Bakanlar Kurulu üyeliğidir.

Bakanlar Kuruluna Devlet Bakanı atama usulüne kaynak teşkil eden yasal düzenlemelerin tamamında Devlet Bakanları “bakanlıksız bakan” olarak tasarlanmış ve tanımlanmıştır. Nitekim Devlet Bakanlarına ilişkin ilk yasal düzen-

---

Hükmünde Karamamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 2. maddesinde, “Bakanlık” Denizcilik Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı olarak tanımlanmış; 3. maddesinde Bakanlığın Türk Uluslararası Gemi Siciline ilişkin hizmetlerin daha süratli ve etkin şekilde yerine getirilmesi amacıyla yurt içinde irtibat büroları açabileceği öngörülmüş; 8. maddesinde, gemilerde ve yatlarda bulundurulması gereken belgeler, süreleri ve bunlara ilişkin diğer esaslar ile gemilerin ve yatların tabi olacakları esaslar, ilgili mevzuat ve uluslararası sözleşme hükümleri çerçevesinde Bakanlık tarafından tespit olunacağı düzenlenmiş; 14. maddesinde bu Kanun uyarınca öngörülen yönetmeliğin ilgili kurum ve kuruluşların da görüşleri alınmak kaydıyla yürürlüğe konulacağı öngörülmüştür. \* 16/7/2003 tarih ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu’nun 4. maddesine göre Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulunda Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarlıklarının bağlı bulunduğu Devlet Bakanları tarafından görevlendirilecek en az genel müdür seviyesinde birer temsilcinin yer alacağı düzenlenmektedir. \* 12/4/1990 tarih ve 3624 Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme Ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun’un 6. maddesine göre Kuruluşun Genel Kurulunda Başbakanın görevlendireceği ekonomi ile ilgili Devlet Bakanlarından biri de yer almaktadır. \* 27/10/1989 Tarih ve 388 Sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Karamame’nin 4. maddesine göre Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı’nın organlarından olan Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu; Başbakan veya görevlendireceği bir Devlet Bakanının başkanlığında Güneydoğu Anadolu Projesi ile görevli Devlet Bakanı, Devlet Planlama Teşkilatının bağlı olduğu Devlet Bakanı ve Bayındırlık ve İskan Bakanından oluşmaktadır.

leme olan 18.2.1937 tarih ve 3117 sayılı "Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun"<sup>7</sup> 1. maddesi uyarınca, "Devlet daireleri, biri Başvekâlet olmak ve adedleri on ikiden az ve on altıdan fazla olmamak üzere vekâletlere ayrılır. "Devlet Vekili" denilen vekâletsiz vekiller de bu âdada dahildir."<sup>8</sup> 3117 sayılı kanunu yürürlükten kaldırarak uzun süre Devlet Bakanı atama uygulamasına yasal dayanak olan 13.9.1946 tarih ve 4951 sayılı "Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanun"<sup>9</sup> 1. maddesine göre ise, "Devlet Daireleri Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onamasıyla bakanlıklara ayrılır. Bunlara tayin edilecek Bakanlardan ayrı olarak Devlet Bakanları da tayin edilebilir. Devlet Bakanlarından birine Başbakan Yardımcısı görevi de verilebilir." Bugün yürürlükte bulunan 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun'un<sup>10</sup> 4391 sayılı Kanunla değişik 4. maddesinde ise, "Başbakanın yardım etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile sayıları yirmiyi geçmemek kaydıyla Devlet Bakanları görevlendirilebilir. Devlet Bakanlarının danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadrolar Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilir." düzenlemesi yer almaktadır. Bu yasal düzenlemelere göre, Devlet Bakanları, sadece Bakanlar Kurulu üyeliği sıfatını taşıyan ancak belli bir bakanlık teşkilatı olmayan, bu nedenle de Bakanlar Kurulu dışında başka bir idari makam işgal etmeyen kişilerdir. Öğretide de, Devlet Bakanlarının, Bakanlar Kurulu ve Yasama Organı önünde sadece siyasi görev ve yetkilere sahip bulunduğu, görevlerinin hükümet işlerinde Başbakanın yardım etmekle sınırlı olması dolayısıyla kamu hizmetleri yürütmeyi içermediği, bu sebeple de diğer bakanlar gibi devamlı hizmet yürütmedikleri ve bir bakanlıklarının olmadığı ifade edilmektedir (Gözübüyük, 1996: 75-76; Duran, 1982: 98). Anayasa Mahkemesi de, Devlet Bakanlarının Bakanlar Kurulu üyesi olduğunu, fakat merkez ve taşra örgütünden yoksun bulunduğunu belirtmektedir.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Düstur, 3. Tertip, Cilt 18, s.339, R.G.18.2.1937-3537

<sup>8</sup> Bu Kanun uyarınca hiçbir Devlet Bakanı ataması yapılmamıştır. Çünkü 3117 sayılı kanunu yürürlükten kaldıran 29.11.1937 tarih ve 3271 sayılı kanunda Devlet Bakanlarına ilişkin bir düzenleme yer almamıştır. Dolayısıyla bu dönemde Devlet Bakanı atama müessesesi bir bakıma doğmadan ölmüştür.

<sup>9</sup> Düstur, 3. Tertip, Cilt 27, s.1441339, R.G.17.9.1946-6410

<sup>10</sup> 27.9.1984 Tarih Ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Karamame İle 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Karamamenin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Karamamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

<sup>11</sup> Anayasa Mahkemesi'nin E:1995/1, K.1995/42 sayı ve 14.9.1995 tarihli kararına göre, "Başlangıçta devletin sınırlı görevlerini yerine getirmek için kurulan Bakanlıklara, zaman içerisinde üstlenilen görevlerdeki artışa paralel olarak yenileri ilave edilmiştir. Bunun yanı sıra kamu görevlerindeki çeşitlenme ve genişleme nedeniyle devlet örgütünün büyümesi sonucunda, Bakanlar Kurulunda merkez ve taşra örgütü olmayan Bakanlara da yer verilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu Bakanlara Devlet Bakanı denilmektedir."

Anayasa'da Bakanlar Kurulu ve idareden ayrı ayrı maddelerde bahsedilmek suretiyle Bakanlar Kurulunun siyasi konularla meşgul olacağı, idarenin ise daha ziyade günlük ve teknik işlerle ilgileneceği gösterilmiştir (Onar, 1966: 761). Ancak Yürütme Organının hükümet etme ve idare etme şeklindeki iki ayrı fonksiyonu çerçevesinde, Bakanlar Kurulu, bir yandan siyasi boyutuyla hükümet (=kabine) kimliği taşımakta, diğer yandan idari boyutuyla en başta tüzük çıkarmak gibi idari işlemler tesis eden bir merkezi idare organı ve makamı konumunda bulunmaktadır. Bu çerçevede Devlet Bakanlarının siyasi ve idari görevlerinin Bakanlar Kurulu içindeki fonksiyonları ile sınırlı olması asıl ve doğaldır. Devlet Bakanlarının belli bir bakanlık teşkilatı olmadığına açık bir göstergesi de bunların taşıdıkları "Devlet" sıfatıdır. Devlet Bakanları belli bir bakanlığa sahip olmadıklarından, bunlar için bir bakanlığın adı değil de "Devlet" kavramı sıfat olarak kullanılmaktadır.

1961 Anayasası dönemindeki uygulama, Anayasa'nın 106. maddesinde yer alan "*bakanlıklar kanununun koyduğu esaslara göre kurulur*" şeklindeki düzenleme ve 1946 tarihli 4951 sayılı kanunun "*Devlet daireleri Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onaylamasıyla bakanlıklara ayrılır*" hükümleri çerçevesinde yürütülmüştür. Bu dönemde yeni bakanlık kurulması, eskilerin değiştirilmesi veya kaldırılması, Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayını içeren tezkerelerle gerçekleştirilmiştir (Gözübüyük ve Tan, 1998: 157). Halbuki 1982 Anayasası'nın 113/1. maddesi, bakanlıkların kuruluş, görev, yetki ve teşkilatının kanunla düzenlenmesini buyurmaktadır. 1961 Anayasası'nın 106. maddesi hükmünde, bakanlıkların kanunla kurulması zorunluluğu yoktu. 1924 Anayasası'nın 1937'deki değişik şekli gibi, 1961 Anayasası'nın 106. maddesi de, bakanlıkların tam ve sağlıklı biçimde yürütme işlemleriyle kurulmasını engellemekte, hatta bunu tercih etmekteydi. Ancak 4951 sayılı kanunun, Anayasa'nın öngördüğü anlamda bakanlık teşkilat ve görevlerinin hiç değilse genel konu, yetki, usul, amaç ve mali araçları ile bunun sınırlarını saptayan bir çerçeve kanun niteliği yoktu ve hemen hemen hiçbir esas içermemekteydi. Dolayısıyla, bu Kanun'un, bakanlıkların kuruluşunu gerçekleştirmeye yeterli bir kanun olduğunu kabul etmek mümkün değildi (Duran: 1982: 84-85). 1982 Anayasası döneminde yürürlüğe sokulan 3046 sayılı kanun ise, bir çerçeve kanunda olması gereken bir özelliği taşımakta olup; 1961 Anayasası'nın 106. maddesindeki "çerçeve kanun" kavramına daha uygun bir yapıdadır. Fakat, 1982 Anayasası'nda, bakanlıkların kuruluş, görev, yetki ve teşkilatlarının "*kanunun koyduğu esaslara*" göre değil "*kanun*"la düzenlenmesinin öngörülmüş olması karşısında, 3046 sayılı kanunun 1982 Anayasası'nın temel mantığı ile uyumlu olduğunu söylemek de zordur. 1982 Anayasası'nın açık hükümleri karşısında, Devlet Bakanlıklarının mevcut yasal düzenlemeler ile kurulduğu da ileri sürülemez. Dolayısıyla, Devlet Bakanı atama uygulamasının yasal dayanağı olan 3046 sayılı Kanun'un 4. maddesindeki düzenleme, Anayasa'nın 113/1. maddesinde öngörülen nitelik-



te bir "kanunla düzenleme" de değildir. Anayasa'nın 113/1. maddesinde bakanların atanmasından değil bakanlıkların kurulmasından bahsedilmektedir. Bakanlıkların kuruluşuna ilişkin olan bu maddede "bakanlık" deyimini bir idari örgüt anlamında kullanılmıştır. Kısacası, bu madde, Bakanlar Kuruluna Devlet Bakanları atanmasını olanaklı kılan anayasal dayanak değildir.

Bir genelge ile 3046 sayılı kanunun 4. maddesindeki konularda Devlet Bakanı görevlendirilmesi işlemi de, yine Anayasa'nın 113/1. maddesi anlamında "bakanlık kurma" niteliğinde kabul edilemez. Bunun gibi yine bu kanunun 4. maddesinin ruhuna aykırı olarak Başbakanlığa bağlı ve ilgili örgütlerin sorumluluğunun Devlet Bakanlarına bırakılması da "bakanlık kurma" niteliğinde değildir. Üstelik, 3046 sayılı kanunun 4. maddesinin lafzı da ruhu da, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile "*Devlet Bakanlarının Bakanlar Kurulunda görevlendirilmesi*"ni buyurmaktadır. Diğer taraftan 4. maddede öngörülen "*Devlet Bakanı görevlendirme usulü*"nün, Anayasa'nın 109/3. maddesindeki "*bakan atama usulü*"ne benzerliği karşısında, Bakanlar Kurulunda Devlet Bakanı görevlendirme ile Bakanlar Kuruluna bakan atama işlemlerinin aynı yetki ve usul kurallarına bağlı olduğunu kabul etmek gerekir. Dolayısıyla Devlet Bakanı atama işleminin bakanlık teşkilatı kurma niteliği ve boyutu taşımadığı açıktır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de, gerek 3046 sayılı kanundaki Devlet Bakanı atanmasına olanak sağlayan düzenlemeyi ve gerekse buna dayanarak Devlet Bakanı atanması işlemini, Anayasa'nın 113/1. maddesi anlamında "*bakanlık kurma*" niteliğinde kabul etmemektedir. Anayasa'nın 113/1. maddesi, sadece bakanlık teşkilatlarının kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesine ilişkin bir anayasal dayanaktır. Anayasa Mahkemesi de, "*Bakanlıkların kurulması ve Bakanlara ilişkin, Anayasa'nın 113. maddesinin birinci fıkrasına göre, "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir." Maddede yalnızca "Bakanlıklar"dan söz edilmiş, "Hizmet Bakanlığı" ya da "Devlet Bakanlığı" ayrımı yapılmamıştır.*" demektedir. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararına göre, "Devlet Bakanlığı" adı verilebilecek bir bakanlık örgütü de ancak Anayasa'nın 113/1. maddesi çerçevesinde bir "kanun" ile kurulabilir. Yüksek Mahkeme bu kararında, Anayasa'nın 113/1. maddesinde Devlet Bakanlarına ilişkin bir düzenleme olmamasından hareketle konunun kanun koyucunun takdirinde bulunduğunu belirtmiş ve teşkilatı olmayan Devlet Bakanlarının Bakanlar Kurulunda görev yapmasının Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Başka bir deyişle, Yüksek Mahkemeye göre, Bakanlar Kurulu üyeliği anlamında Devlet Bakanlığı müessesesi kurulmasının anayasal dayanağı, "Bakanlık teşkilatı" kurmaya ilişkin 113/1. maddede ve Anayasa'nın diğer maddelerinde konunun düzenlenmemiş olmasıdır. Anayasa Mahkemesi'nin anayasal boşluğa dayalı yasama takdiri görüşünün yerindedliği

tartışmaya açıktır.<sup>12</sup> Diğer taraftan Anayasa'da, Bakanlar Kurulunun teşkil şekli ile bakanlıkların kurulması arasında doğrudan bir bağlantı da kurulmuş değildir. Dolayısıyla, Anayasa'da Bakanlar Kurulunu teşkil edecek bakanların tümünün bakanlıklarının bulunması şartı aranmamış olduğundan, salt Bakanlar Kurulu üyeliği anlamında "Devlet Bakanlığı" kurulması ve "Devlet Bakanı" sıfatını taşıyan kişilerin Bakanlar Kuruluna üye olması mümkün bulunmaktadır.

3046 sayılı kanunda da, Devlet Bakanlığı kurulmasından değil, Devlet Bakanı görevlendirilmesinden söz edilmektedir. Dolayısıyla, bir kanun ile belirli kamu hizmetlerini yürütmekle yetkili kılınmamış bir örgüte bakanlık statüsü tanınmaz (Gözübüyük ve Tan, 1998: 164). Bunun gibi, çeşitli kanunlarda Başbakan'a ait yetkilerin yardımcılar tarafından yerine getirileceği yolundaki hükümlerin Anayasa'ya uygunluğu şüpheli olduğu gibi, bu hükümlerin Devlet Bakanlarını birer bakanlığa kavuşturmaya yetmeyeceği de açıktır (Duran, 182: 98; Gözübüyük ve Tan, 1998: 163).

### **"Devlet Bakanlığı" Patolojisinin Kaynağı "Başbakanlık Teşkilatı"ndaki Patolojidir**

Devlet Bakanlığı uygulamasını siyasi ve hukuki bir patoloji olarak adlandırmak sanırım yanlış olmaz. Çünkü Devlet Bakanlarına ilişkin uygulama, hukuki düzenlemelerden tamamen farklı bir yönde gelişmiştir. Yukarıda da belirttiğimiz üzere, Devlet Bakanlarının bakanlık teşkilatı olmadığı halde, hem kimi yargı kararlarında ve yasal metinlerde "Devlet Bakanlığı" şeklinde bir örgütten bahsedilmekte; hem de Devlet Bakanları, yasal düzenlemelerle Başbakan'a ya da doğrudan kendilerine verilen bazı yetkileri kullanmaktadır. Bütün bu karmaşa, ne Başbakanlığın anayasal konumuyla, ne de Devlet Bakanlarının statüleri ile bağdaşmaktadır.<sup>13</sup> Merkezi idare bakımından asıl sorun oluşturan husus, Cumhurbaşkanı tezkeresi ile bakanlıkların görev ve yetki alanındaki kimi hizmet ve faaliyetlerin Başbakanlıkta toplanması ve bunların Devlet Bakanlarına dağıtılmasıdır. (Duran, 1988: 58). Devlet Bakanlığı patolojisi olarak adlandırdığımız bu durum, aslında merkezileşme eğilimi çerçevesinde Başbakanlıktaki başka bir patolojiden doğmaktadır.

Devlet Bakanlıklarının hizmet bakanlığına dönüşüm süreci, Başbakanlık bünyesinde yeni bir merkezîyetçilik türü ortaya çıkarmaktadır (Gözübüyük, 1996: 74). Temel ve asli karakteristikleri arasında merkezileşme olgusunu da barındıran 1982 Anayasası, daha önce kurullara ve kurumlara ait olan yetkileri

<sup>12</sup> Çünkü "Bakanlar Kurulunda Devlet Bakanlarına yer verilmesi için bu müessesenin Anayasa'da öngörülmesi veya Anayasa'da buna olanak tanınmış olması şarttır" şeklindeki bir önerme de en az Anayasa Mahkemesi'nin yukarıdaki önermesi kadar geçerlidir.

<sup>13</sup> KAYA Raporu'na göre de, "Başbakanlık Teşkilatı hakkındaki 3056 sayılı Yasa ile Başbakanlık için öngörülen yapı bilinen büyük hizmet bakanlıklarının yapısına benzerlik göstermektedir. Başbakanlığın ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşların incelenmesinden bu durum açıkça anlaşılmaktadır. Böyle bir yapıyı ... Başbakanlığın anayasal konumu ve işlevi ile bağdaştırmak zordur." (TODAİE, 1992: 59).

bunlardan alarak daha yukarıdaki bir odak noktasına çekmiş ve bu bağlamda Başbakanı da bakanlararası eşitlikten çıkararak bakanların üstünde bir yerde konumlandırmış bulunmaktadır (Güran, 1989: 17). Bu çerçevede, merkezi idare örgütlerinin bakanlıklar şeklinde veya onların altında değil Başbakanlığa bağlı olarak yapılandırılması, görev ve yetkilerin asli sahibinin bakanlık örgütlerindeki bakanlar değil de Başbakan olması ve onun tarafından Devlet Bakanlarına dağıtılması, hiç şüphesiz en önemli merkezileşme olgularından birini oluşturmaktadır.

Başbakanın asli görev ve işlevi, Anayasa'nın 112/1. maddesinde, "*Bakanlar Kurulunun başkanı olmak*" şeklinde belirlenmiş ve bu anayasal konum 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 3/1. maddesinde de tekrar edilmiştir. Başbakanın bu görevi çerçevesinde kendisine yardımcı olacak bir idari örgüte ihtiyaç duyması doğaldır ve "*Başbakanlık Teşkilatı*" da bu amaçla kurulmuştur. Nitekim 3056 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, Başbakanlık Teşkilatının "*bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, Devlet Teşkilatının düzenli bir şekilde işlemesini temin etmek, Anayasa ve kanunlarla Başbakana verilen görevleri yerine getirmek*" amacıyla kurulması öngörülmektedir. Gerçekten "Başbakanlık"a, Bakanlar Kurulu bakımından siyasi ve hukuki bir statü şeklinde bakmak ve bu sebeple de doğrusu Başbakanlık örgütünü bir bakanlık örgütü gibi düşünmemektir. Başbakan da bir bakandır, ancak Başbakanlık örgütü bir bakanlık örgütü değildir.<sup>14</sup> Dolayısıyla Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak Başbakanlık Teşkilatının başında bulunmaktadır. Başbakanlık, ne bir Yürütme Organı, ne de bir idare makamıdır. Başbakan, Yürütme Organının bir kanadı olan Bakanlar Kurulunun başkanı sıfatıyla, bakanlıklar arasında işbirliğini ve koordinasyonu sağlamak gibi siyasi görev ve yetkilere sahiptir. Fakat Başbakan Bakanlar Kurulunun dışında kendi başına girişim ve işlemler yapamaz (Duran, 1982: 97).

Başbakanlık Teşkilatı, Başbakanın Bakanlar Kurulundaki görev ve faaliyetine yönelik bir idari örgüttür. Başbakanlık Teşkilatının bu görevler dışında bakanlık örgütleri gibi kamu hizmet ve faaliyetleri yürütmemesi gerekir. Bu tür hizmetleri Başbakanlık Teşkilatının değil de bakanlık teşkilatlarının yürütmesi asıl olduğundan, merkezi idarenin buna uygun şekilde yapılandırılması gerekmektedir. Nitekim, Anayasa'da "bakanlıkların kurulması" düzenlenmiş olması-

<sup>14</sup> MEHTAP Raporu'nda yer alan ve eleştirilen bir tespite göre, Başbakanlık, bir yandan kendisine bağlı genel müdürlükler ve kurumlar dolayısıyla "bakanlık" gibi hizmetler görmekte, bir yandan da Bakanlar Kurulunun bir nevi "sekretaryası" olarak çalışmaktadır (TODAE, 1963: 12). Bu Raporda, Başbakanlığın çeşitli sebeplerle kendisine bağlanmış daireler dolayısıyla idari hizmetler yürütmesi yerinde görülmemektedir, bu teşkilatın Bakanlar Kurulu için çalışan bir "sekretarya" ve merkezi hükümet teşkilatı birimleri arasında koordinasyon kuruluşu olması gerektiği tavsiyesinde bulunulmuştur (TODAE, 1963: 14-15). Bu tavsiye KAYA Raporu'nda da benimsenmiş ve Başbakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşu durumunda bulunan kuruluşların aslında hizmet bakanlıklarına bağlanması gerektiği belirtilmiştir (TODAE, 1992: 60-61).

na rağmen, “Başbakanlığın kurulması”na ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Bakanlıkların kuruluşuna ilişkin Anayasa hükmünden çıkarılacak ilk sonuç, Devlet tüzel kişiliğinin (=merkezi idarenin) üstlendiği görevlerin bakanlık örgütleri tarafından yerine getirileceğinin öngörülmesi olmasıdır.<sup>15</sup> Öğretide de, merkezi idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin kural olarak “bakanlıklar” şeklinde teşkilatlandırıldığı (Karaer, 1990: 48; Gözübüyük ve Tan, 1998: 157), ve her bir bakanlığın devletin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü belli bir kamu hizmetinin örgütlenmesinden başka bir şey olmadığı belirtilmiştir (Günday, 2003: 353). Ancak merkezi idare teşkilatında yasal düzenlemelerle yapılan görev dağılımı çerçevesinde, hizmetler sadece bakanlıklar tarafından değil, ayrıca Başbakanlık tarafından da yerine getirilmektedir. Yasal düzenlemelerle uygulamaya geçirilmiş bulunan bu durum sonucunda, Başbakanlık makamı ve Başbakanlık Teşkilatı anayasal konumuyla bağdaşmayan fonksiyonlar üstlenmiştir. Sonuçta, hem Başbakanlık makamı siyasi bir üst koordinasyon makamı olmaktan çıkmış, hem de Başbakanlık Teşkilatı yalnızca Bakanlar Kurulu çerçevesindeki faaliyetlere yönelik bir idari örgüt olma konumunu yitirerek bakanlık örgütlerine benzeyen bir teşkilat birimine dönüşmüştür. Gerçekten kimi kanunlarla veya Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile tüzel kişiliği olan veya olmayan bazı hizmet örgütlerinin bir bakanlık gibi Başbakanlığa bağlanması ve ilgilendirilmesinin sonucu olarak Başbakan da öteki bakanlar gibi kamu faaliyet ve hizmetlerinden sorumlu Yürütme Organı durumuna gelmiş; Başbakanlık da bir eşgüdüm ve danışma yeri olmaktan çıkıp bu örgütler bakımından bir yerleşik bakanlığa dönüşmüştür. (Duran, 1982: 97-98; Karaer, 1990: 73). Başbakanlığı büyük bir hizmet bakanlığı konumuna getiren nedenlerin başında bağlı ve ilgili kuruluşların çokluğu ve çeşitliliği gelmektedir. (Gözübüyük ve Tan, 1998: 154). KAYA Raporu’na göre de, özellikle bağlı kuruluşların artışı ile Başbakanlığın hizmet bakanlığı konumuna gelişi arasında yakın bir ilişki vardır (TODAİE, 1992: 60). Kimi kuruluşların Başbakanlığa bağlanması veya onunla ilgilendirilmesi olanağı, hem Devlet Bakanlarının işlevinde sapmaya hem de bunların sayılarında artışa yol açmıştır. Bağlı ve ilgili kuruluşların Devlet Bakanlarının sorumluluğuna bırakılması olgusu da bu kuruluşların Başbakanlığa bağlanmasında önemli bir etken olmuştur. Belirtmek gerekir ki, Başbakanlıktaki işlev değişmesini yadırgamayan Anayasa Mahkemesi, Başbakanın da bir bakan olduğunu ve Başbakanlık dışında bir bakan gibi idari görevleri bulunduğunu kabul ederek, Başbakanlığa kanunla herhangi bir hizmet

<sup>15</sup> Anayasa Mahkemesi’nin konuya ilişkin kararları şöyledir: “Bilindiği gibi, bakanlıklar kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yapılan işbölümünü gösterir ve her bakan, bakanlığının yürüttüğü kamu hizmeti ilanında Devlet tüzel kişiliğini temsil eder.” (AYM, E.1988/64, K.1990/2 T.1/2/1990); “Bakanlar Kurulu’nu oluşturan her Bakanlık, devlet tüzel kişiliğinde, belli bir hizmeti görmek ve bu hizmetlerle ilgili işleri yürütmek amacıyla oluşturulmuştur. Bu nedenle her Bakanlık belli işlerle görevli ve yetkili kalmış olup, Bakanlar Kurulu’nun ayrılmaz bir parçasıdır.” (AYM, E.1986/5, K.1987/7, T.19/3/1987); “Bakanlıklar, devletin yürüttüğü kamu görevlerinin, konularına göre uzmanlaşmış bölümleridir. Merkezi yönetimin işlevleri ve görevleri Bakanlıklar arasında paylaştırılmıştır.” (AYM, E.1995/1, K.1995/42, T.14.9.1995).

dairesinin bağlanması Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşmaktadır.<sup>16</sup> Kimi hizmet ve faaliyetlerin bakanlıklara değil de Başbakanlık makamına verilmesi uygulaması, bu faaliyetlerin bütün bakanlıkları ilgilendirmesinden dolayı bir bakanlığa bağlanamaması veyahut da devletin genel siyasetini ilgilendirmesi düşüncesiyle açıklanmaya çalışılmıştır (Bkz. Onar, 1966: 765). Bugün için bağlı ve ilgili çok sayıda kuruluş ile Başbakanlık arasındaki bağı bu düşünce ile açıklamak çok zordur. Örneğin, Maliye Bakanlığı'nın hizmetleri de bütün bakanlıkları ilgilendirmektedir. Bakanlıklar arasındaki görev dağılımının temelinde işbölümü ayrımı yatmaktadır. Bu sebeple, bazı hizmetlerin bütün bakanlıkları ilgilendirmesi olgusu, her koşulda bu hizmetlerin bir bakanlığa değil de mutlaka Başbakanlığa bağlanmasını zorunlu kılmaz. Üstelik, uygulamada Başbakanlığa bağlanan hizmetler ile sonuçta bir Devlet Bakanı fiilen bir bakan gibi ilgilenmekte olduğundan, bu yapılanmanın pratik bir değeri de yoktur. Başbakanın Devlet Bakanları üzerindeki yetkileri ile hizmet bakanları üzerindeki yetkileri arasında bir fark olmadığı gibi, bir hizmetin Devlet Bakanlarının sorumluluğunda yürütülmesi ile bakanlık teşkilatları tarafından yürütülmesi arasında da fark yoktur.

Başbakanlık Teşkilatında ortaya çıkan patoloji buradan Devlet Bakanlarının görevlerine sirayet etmiştir. Başbakanlık üzerinde toplanan hizmet ve görevlerin yürütülmesi, bağlı ve ilgili kuruluşların idaresi, Başbakanın tek başına altından kalkacağı hacmin çok üstündedir. Uygulamada Başbakanlar, bir genelge ile bu kuruluşları Devlet Bakanlarının sorumluluğuna bırakmak suretiyle bu yükün altından kalkmaya çalışmaktadırlar. Ancak, Devlet Bakanı görevlendirme, onlardan yardım ve destek almanın ötesinde, bu konudaki görev ve yetkileri de onlara devretme biçiminde olmaktadır. Özetle, 3046 sayılı kanunun 4. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu eksenli fonksiyon yürütmesi gereken Devlet Bakanlarının Başbakanlık Teşkilatındaki patolojiden etkilenmesi sonucunda, bunlar, Başbakanın idari görev ve yetkilerini üstlenme konumuna gelmiştir. Halbuki bakanlıkların üstlenmesi gereken hizmet ve görevler Başbakanlık tarafından üstlenmemiş olsaydı, "Devlet Bakanlığı" patolojisinden bahsetmek de mümkün olmayacaktı. Aslında görevleri itibarıyla belli bakanlıklara bağlanmaları pekala mümkün olan kuruluşlar, şu veya bu sebepten ötürü Başbakanlığa bağlı kaldık-

<sup>16</sup> Anayasa Mahkemesi'nin E.1967/41, K.1969/57 sayılı 23, 24 ve 25/10/1969 tarihli kararına göre, "... Başbakanlığa bağlı böyle bir büro kurulmasının, Anayasa'nın 105. maddesinin birinci fıkrası uyarınca bir hizmet bakanı olmayıp bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekle görevlendirilmiş bulunan Başbakanı, belli işler gören bir bakan durumuna sokacağı için Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Ancak Başbakan dahi bir bakan olduğuna göre Anayasa'nın bu kuralını, Başbakanın görevlerini sınırlandırıcı nitelikte değil, onun en başta gelen görevini belirtmek üzere konulmuş bir kural bulunduğu yolunda yorumlamak doğru olur. Nitekim 105. maddenin birinci fıkrasında Başbakanın, Bakanlar Kurulunun Başkanı olarak, anılan iki görevi yapacağı belirtilmektedir. Bundan başka, Anayasa'nın 106. maddesinin birinci fıkrası uyarınca bakanlıklar, yasanın koyduğu kurallara göre kurulur; bu açıdan Anayasa'da bakanların ve Başbakanın tüm görevlerini bildiren ilkelere yer verilmiş değildir. Bütün bunlar Başbakanı herhangi bir hizmet dairesinin veya hükümleri ile bağlanması, Anayasa'ya aykırı olmadığını göstermektedir." (R.G.12/3/1971-13776)

ça, bu kuruluşların işlerine bakmak üzere Devlet Bakanlarının veya Başbakan yardımcılarının görevlendirilmelerini önlemeye imkan yoktur (TODAİE, 1963: 19). KAYA Raporu'nda da, doğrudan doğruya Başbakanlığa verilen veya başka bakanlıklardan Başbakanlığa devredilen hizmetlerdeki artışın sonucunda Başbakanlığın bir hizmet bakanlığı konumuna geldiği belirtilerek, söz konusu hizmetlerin yürütülmesiyle doğrudan doğruya Başbakanın uğraşmasının fiilen imkansızlığı yüzünden bu kuruluşların yönetiminin Devlet Bakanlarına verildiği ve bunun da Devlet Bakanlarını asıl işlevlerinden uzaklaştırdığı kaydedilmektedir (TODAİE, 1992: 63).

### **Başbakanlık Teşkilatına Bağlı ve İlgili Kuruluşlar Devlet Bakanlarının Sorumluluğuna Bırakılamaz**

Başbakanlık idari teşkilatının yapısı ve görevleri temel olarak 3056 sayılı kanun ile düzenlenmiştir. Bu Kanun'a göre Başbakanlık Teşkilatı, merkez teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelmektedir (md.3). Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir (md.4). Bu Teşkilatın Başbakandan sonraki en üst amiri ise Başbakanlık Müsteşarıdır (md.5).

Başbakanlık Teşkilatına dahil sayılan ve tüzel kişiliği olmayan kuruluşların bir kısmı doğrudan kuruluş kanunlarındaki açık düzenleme uyarınca Başbakanlığa bağlı bulunmakta<sup>17</sup> iken; diğer bir kısmı, 3046 sayılı kanunun 10. maddesine 3313 sayılı kanunla eklenen ek fıkrada yer alan "*Bağlı kuruluşlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile diğer bir bakanlığa bağlanabilir*" şeklindeki düzenlemenin sağladığı olanak<sup>18</sup> uyarınca, herhangi bir bakanlığa bağlı olan kuruluşlar sanki bir bakanlıkmiş gibi Başbakanlığa bağlanmaktadır. Başbakanlık Teşkilatına dahil olduğu öngörülen diğer bir kategori örgüt ise "*İlgili kuruluşlar*"dır. 3046 sayılı kanunun 11. maddesinde "*özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessesese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları*" şeklinde tanımlanmış bulunan bakanlık "*İlgili kuruluşları*", aynı Kanun'un 4. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer

<sup>17</sup> Örneğin 832 sayılı kanuna göre Başbakanlık Basımevi Döner Sermaye İşletmesi, 22.6.1965 tarihli ve 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. maddesine göre Diyanet İşleri Başkanlığı, 27/10/1989 Tarih ve 388 Sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. maddesine göre, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, 540 sayılı KHK'nin 1. maddesine göre Devlet Planlama Teşkilatı Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuşlardır.

<sup>18</sup> Kanun ile bir bakanlığa bağlı olduğu hükme bağlanmış bir kuruluşun, 3046 sayılı kanunun sağladığı olanak ile başka bir bakanlığa veya Başbakanlığa bağlanması ve sonra da bir Devlet Bakanının sorumluluğuna bırakılması usulünün Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" yönündeki düzenlemeye uygunluğu, tartışmaya açıktır.

bakanlıklarla ilgilendirilebilmektedir.<sup>19</sup> Bir kanun ile Başbakanlıkla ilgilendirilmiş bulunan herhangi bir kuruluş, 3046 sayılı kanunun 4/2. maddesinin sağladığı olanak kullanılarak bir bakanlık ile de ilgilendirilebilmektedir.<sup>20</sup>

Devlet Bakanlarının sorumluluğuna bırakılan örgütler, -tüzel kişiliği olsun veya olmasın- ya kuruluş kanunları ile doğrudan doğruya, ya da 3046 sayılı Kanun'un 4/2. ve 10. maddeleri uyarınca dolaylı olarak Başbakanlığa bağlanmış veya onunla ilgilendirilmiş kuruluşlardır. Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların Devlet Bakanlarının sorumluluğuna bırakılmasına ilişkin görevlendirmeler, Başbakanlık genelgesi ile yapılmaktadır. Bu görevlendirmenin yasal dayanağı 3046 sayılı kanunun 10. ve 11. maddeleri değildir. Çünkü Başbakanlık genelgesi, 3046 sayılı kanunun 4/2. ve 10. maddelerindeki "*Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı usulü*" izlenilerek çıkarılmamaktadır. Başbakanlığın genelge çıkarma yetkisinin yasal dayanağı, 3056 sayılı kanunun 33. maddesindeki "*Başbakanlık, kanunla yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ ve genelgelerle düzenlemekle görevli ve yetkilidir*" hükmüdür. Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların sorumluluğunun Devlet Bakanlarının sorumluluğuna Başbakanlık genelgesi ile bırakılması işleminin yasal dayanağı ise, olsa olsa 3046 sayılı kanunun 4/1. maddesi hükmü olabilir.<sup>21</sup> Ancak bu kapsamdaki görevlendirmenin yasal dayanağı, bu maddede yer alan Devlet Bakanı atama usulüne ilişkin kısım değil, Devlet Bakanlarının görevlerinin tanımlandığı bö-

<sup>19</sup> Anayasa Mahkemesi, E:1995/1, T.195/42 sayı ve 14.9.1995 tarihli kararında, Bakanlıkların ilgili kuruluşlarının Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirme usulünün Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verirken, Anayasa'nın 87 ve 113. maddesi yönünden inceleme yapmakla yetinmiş; ancak 123/1. maddesi bakımından denetim yapmamıştır. Bu kararda şu gerekçelere yer verilmiştir: "*- Bakanlık ilgili kuruluşları, hizmet ve görev alanlarıyla doğrudan bağlı bulunmayıp sadece işlevleri açısından o Bakanlıkla ilgisi kurulan kuruluşlar oldukları için, Bakanlık örgütü içinde yer almamaktadır. Kuşkusuz bir ilgili kuruluşun, zamanla ilgilendirildiği Bakanlıkla ilgisi azalabilir ve o kuruluşun başka bir Bakanlıkla ilgilendirilmesi gerekebilir. Bu durumda, ilgili kuruluşu Bakanlık örgütü içerisinde bulunması gerekli bir kuruluş olarak anlamak ve onu başka bir Bakanlıkla ilgilendirmenin sadece yasa ile yapılabileceğini söylemek, Anayasa'nın 113. maddesindeki Bakanlıkların kurulmasının yasayla düzenleneceği yolundaki kuralın amacını aşar. Anayasa koyucunun amacı Bakanlıkların kurulmasını, kaldırılmasını, görevlerini, yetkilerini ve örgütlenmesini yasayla düzenlemektir. Bakanlıkların kuruluşu ve görevleriyle ilgili bir Anayasa kuralını, "İlgili kuruluşlar" için de bağlayıcı kural olarak kabul etmek olanaklı değildir. Önceki bölümlerde de belirttiğimiz gibi ilgili kuruluşlar; "Özel kanun ve statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessesesi, ortaklık ve işbirlikleri veya özel hukukî, malî ve idarî statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları" olup, bir Bakanlığın kendi örgütü içerisinde yer almayıp sadece işlevleri açısından, bir Bakanlıkla ilgilendirilen kuruluşlardır. Bu kuruluşların Başbakanlıkla ya da diğer bir Bakanlıkla olan ilgilendirilmelerinin yasayla yapılacağı yolunda bir Anayasa kuralı bulunmamaktadır. 3046 sayılı Yasa'nın dava konusu 4060 sayılı Yasa'nın 1. maddesi ile değişik 4. maddesinin son fıkrasında, bu ilgilendirmenin Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile yapılacağı hükmü bağlanmıştır. - Bu nedenlerle, dava konusu Yasa'nın 1. maddesinin son fıkrası hükmü, Anayasa'nın 87. ve 113. maddelerine aykırı bulunmamıştır."*

<sup>20</sup> Örneğin 2690 sayılı kanuna göre Başbakanlığa bağlı bir kamu tüzel kişisi olan TEAK (Türkiye Atom Enerjisi Kurumu) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.

<sup>21</sup> Aksi görüşte olan Duran'a göre, "*3046 sayılı Kanun (md.4, 11) kamu iktisadi teşebbüslerinin ilgili bakanlıklarının Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile Devlet Bakanları olarak belirlenmesine olanak tanımaktadır. Ancak bu yöntemle, yalnız bakanlıkların ilgili kuruluşları değil, bağlı kuruluşların görev ve yetkileri de Devlet Bakanlarına aktarılmaktadır*" (Duran, 1988: 58-59)

lümüdür. Devlet Bakanı atama işlemi bu görevlendirmenin ön koşuludur. Bu sebeple, atama işleminden sonra ayrıca bir görevlendirme işlemi de yapılmalıdır. Şöyle ki, 3046 sayılı Kanun'un 4/1. maddesine göre, Devlet Bakanları, diğer bakanların atanmalarında olduğu gibi, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile görevlendirilmektedir. Bu çerçevedeki görevlendirmenin asıl niteliği Bakanlar Kuruluna üye atama şeklindedir. Nitekim uygulamada da, "Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı" usulü, Devlet Bakanlarının Bakanlar Kuruluna atanması için kullanılmakta olup; Devlet Bakanlarına Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların sorumluluğu "genelge" işlemi ile verilmektedir. Başka bir deyişle, Devlet Bakanlarının görevlerinin çerçevesi "genelge" ile belirlenmektedir. 3046 sayılı Kanun'un 4/1. maddesinde Devlet Bakanlarının görevlerinin bir tanımı da yapılmıştır. Bu madde çerçevesinde Devlet Bakanlarına, (a) *Başbakana yardım etme ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirme*, (b) *Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlama*,<sup>22</sup> (c) *özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmesi* görevleri verilebilir.<sup>23</sup> Devlet Bakanlarının yapacağı görevler, 4951 sayılı Kanun'un gerekçesinde, "*Hükümetin genel politikasından sorumlu bulunan Bakanlar Kurulunda düşüncesinden ve görgüsünden istifade edilebilecek bazı devlet adamlarının bulunması kendisini kuvvetle hissettiren bir ihtiyaç olarak görülmektedir. Bu itibarla belli dairelerin başındaki bakanlardan ayrı olarak Bakanlar Kurulunda, Devlet Bakanları da bulunabileceği lüzumlu sayılmıştır*" şeklinde belirtilmiştir. Bu gerekçede sayılan görevler, daha sonra 3046 sayılı kanunun 4. maddesinde Devlet Bakanlarının yapacakları işler olarak tanımlanmıştır. Bu maddenin hem lafzına hem de ruhuna göre, Başbakanın Devlet Bakanlarından yararlanmasının konusu, Başbakanlık Teşkilatındaki idari görevler değil, Bakanlar Kurulu içi ilişkilerdir.<sup>24</sup> 3046 sayılı kanuna göre Devlet Bakanlarıncı ya-

<sup>22</sup> Bakanlar Kurulu içinde koordinasyon sağlayacak kişinin bakan seviyesinde olması gerekir. Çünkü koordinasyon için kullanılacak yetki Başbakanın siyasi koordinasyon yetkisidir.

<sup>23</sup> Devlet Bakanlarının görevlerinden ilk ikisi, aynı madde Başbakan yardımcılarının görevi olarak da tanımlanmıştır. Dolayısıyla Devlet Bakanları ile Başbakan yardımcılarının siyasi ve idari işlevlerinin sağlıklı bir biçimde belirlenmiş olduğu söylenebilir.

<sup>24</sup> Anayasa Mahkemesi'ne göre, "*Bakanlar Kurulu'nda, Başbakan Yardımcılığına yer verilmesi bir yasa konusu olup, Başbakan Yardımcısının Devlet Bakanı ya da diğer Bakanlardan birinin olması konusunda anayasal bir zorunluluk bulunmamaktadır. Başbakan Yardımcılığına hangi bakan atanırsa atansın Bakanlar Kurulu'nun üyesidir. 4060 sayılı Yasa'ya göre, Bakanlar arasından en çok ikisi Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilecektir. Koordinasyon makamı olan Başbakan Yardımcılığının, kurumsal bir niteliği bulunmamaktadır. İster Devlet Bakanı olsun, ister icracı Bakanlardan birisi olsun, Başbakan Yardımcılığına atanan Bakanın görevi, kendi uhdesindeki Bakanlığı devam ettirmekle birlikte, Bakanlar Kurulu'nda Başbakana yardım etmek ve onun adına koordinasyonu sağlamaktır. Bu arada, dava dilekçesindeki, Başbakan Yardımcısı olan bir icracı Bakanın aynı zamanda bir Devlet Bakanı konumunda bulunacağı ve adeta bir vekâlet durumunun söz konusu olacağı, böylece bir bakanın uhdesinde üç Bakanlık görevinin birleşeceği bunda Anayasa'nın 113. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında sözü edilen; "Açık olan Bakanlıklarla iznilen veya özürli olan bir Bakana, diğer bir Bakan geçici olarak vekillik eder. Ancak, bir Bakan birden fazlasına vekillik edemez... Herhangi bir sebeple boşalan Bakanlığa en geç onbeş gün içinde atama yapılır." kuralına aykırılık oluşturacağı yolundaki sav yukarıda açıklanan gerekçelerle dayanaksız kalmaktadır.*" (AYM, E:1995/1, K.1995/42, T.14.9.1995). Yüksek Mahkeme, bu kararında Başbakan yardımcılarının gö-



pılması olanaklı görülen işler, idari niteliği bulunmayan ve bir bakanlık teşkilatını gerektirmeyen hizmet ve görevlerdir.<sup>25</sup> Bu sebeple, Devlet Bakanlarının Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşlar dolayısıyla idari görevler yürütmesinin hukuk sistemine uygun olduğu söylenemez (Gözübüyük, 1996: 76). Başbakan, belirli konu ve sorunların incelenmesi, araştırılması, kovuşturulması ve çözümlenmesi konularında Devlet Bakanlarına görev verebilse dahi, bir örgüt grubunun işlerini temelli olarak Devlet Bakanlarına bırakamaz. (Duran, 1982: 98). Belirtelim ki, 1961 Anayasası dönemindeki uygulama için yazılan "Başbakanlığa bağlı ve ilgili örgütlerin Devlet Bakanlarının görevi içine sokulmasına, ne 4951 sayılı Kanun, ne diğer mevzuat hükümleri, ne de Devlet Bakanlarının durumu ve görevinin hukuki niteliği böyle bir örgütlenmeye ve yetki vermeye olanak tanımaktadır" (Duran, 1982: 98) şeklindeki değerlendirme, 1982 Anayasası ve 3046 sayılı kanun bakımından hâlâ geçerliliğini korumaktadır.

### **Başbakan Devlet Bakanlarına Yetki Devri Yapamaz**

Başbakanın bazı kurum ve kuruluşların sorumluluğunu Devlet Bakanlarına bırakması işleminin hukuki niteliğinin ve sonuçlarının irdelenmesi kaçınılmaz bir zorunluluktur. Devlet Bakanları, Bakanlar Kurulu üyeliğinin dışında işlem yapabilme gücüne sahip bir idari makamı işgal etmedikleri gibi, Başbakanca yapılan görevlendirme ile Başbakanlık Teşkilatı içerisinde bir makama tayin edilmiş de sayılamazlar. Başbakanlık Teşkilatı içindeki hiyerarşik yapılanmada Başbakandan sonraki en üst idari amir Başbakanlık Müsteşarıdır. Diğer taraftan, 3056 sayılı kanunun 32/2. maddesinde, "Başbakanın gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebileceği"; 37/2. maddesinde ise, "Başbakanın Başbakanlık personelinin atama yetkisini gerekli gördüğü alt kademelere devredebileceği" hükme bağlanmış bulunmaktadır. 3056 sayılı kanunun 32/2. maddesindeki "ast" ve 37/2. maddesindeki "alt kademe" kavramları Başbakanlık Teşkilatındaki görevlileri ifade etmekte olduğundan, Devlet Bakanları bu kavramların kapsamında bulunmaz. Devlet Bakanları ile Başbakan arasında Bakanlar Kurulu üyeliği dışında ve idari anlamda ast-üst ilişkisi yoktur. Anayasa'nın 112/3. maddesindeki "*Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesi-*

---

revlerinin hem özelliği gereği "kurumsal" niteliğinin bulunmadığını hem de icrai ve idari fonksiyonları içermediğini belirtmiştir. Aynı çıkarsama, 3046 sayılı kanunda görev tanımları Başbakan yardımcılarında benzeren Devlet Bakanları için de yapılabilir. Devlet Bakanlığı da fonksiyon olarak, adeta adı konulmamış bir Başbakan yardımcılığıdır.

<sup>25</sup> Nitekim MEHTAP Raporu'nda, "*Devlet Bakanları ve Başbakan yardımcılarının, idari görevlerinden sıyrılarak, hükümetin Parlamento ile olan münasebetlerinde Başbakan yardımcılık etmeleri, kabine içinde komite başkanlığı ve başka yollarla koordinasyon sağlamaları, özel önem taşıyan konularda Başbakanın işlerini kolaylaştırmaları ve tecrübelerinden, bilgilerinden bütün hükümeti faydalandırmaları kabine çalışmalarını daha verimli kılacak, Başbakanın ağır olan yükünü bir dereceye kadar hafifletebilecektir.*" tavsiyesi yer almaktadır (TODAİE, 1963: 421-422). İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu da aynı tavsiyede bulunmuştur. (DPT, 1966: 10)

ni gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür” yönündeki düzenleme ile 3056 sayılı kanunun 4. maddesindeki “Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir” yönündeki düzenlemeden,<sup>26</sup> Başbakanın bakanların idari ve hiyerarşik amiri olduğu sonucu çıkarılabilir<sup>27</sup> gibi görünmektedir. Ancak, Anayasa’nın 112/2. maddesinde “bakanların Meclise karşı siyasi sorumluluğu” kurumunun muhafaza edilmiş olması karşısında, Başbakanın bakanların idari ve hiyerarşik üstü olmadığını kesin bir şekilde söylemek gerekir.<sup>28</sup> Nitekim, Anayasa’da “bakanların işlem ve eylemlerinden dolayı Meclise karşı sadece Başbakan sorumludur” yönünde bir düzenleme de mevcut değildir. Bu sebeple, Başbakanın bakanların idari ve hiyerarşik amiri olduğu kabul edilemez (Yıldırım, 1999: 70). Başbakanın bakanlar üzerinde sahip olduğu bazı yetkiler hiyerarşi kudretini asla tazammun etmez. Devlete ait kamu hizmetleri hiyerarşi bakımından bakanlıklarda son bulur (Gelegen, 1972: 79). Başbakan siyasi yönden bakanların üstü olmakla beraber; idari ve hukuki bakımından bakanlıkların amiri sayılamaz (Duran, 1988: 58).

Başbakanın bağlı ve ilgili kuruluşlarla Devlet Bakanlarını görevlendirmesi, “yetki devri” niteliğinde de değildir. Kamu hukukunda belli konularda karar verme yetkisi yasalarla ve düzenleyici işlemlerle belli makamlara verilmiştir. (Onaran, 1974: 5) Anayasa’nın 5/3., 8/2. ve 123/1. maddeleri uyarınca idarenin görev ve yetkileri bakımından “kanunilik” ilkesi esastır. Dolayısıyla, kanunla bir makama verilen yetkinin başka bir makam tarafından kullanılması anlamını taşıyan yetki devri, ancak açık yasal düzenlemenin varlığı halinde olanaklıdır.<sup>29</sup> Kamu hukukunda yetki, kişiye değil göreve bağlıdır. Dolayısıyla, yasal düzenlemeler ile yetki kamu hizmetini gören kişiye değil belli bir idari makama ve-

<sup>26</sup> Gözübüyük ve Tan’a göre, “3056 sayılı Kanun’un “Başbakan Bakanlar Kurulunun başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir” (md.4) Bu düzenlemenin Anayasa’ya uygun olduğunu söyleyemez. Başbakan Bakanlıkların “en üst amiri” değildir. Bu düzenleme mevcut sisteme de ters düşmektedir. Bakanlıkların en üst amiri bakanlardır.” (Gözübüyük ve Tan: 1998: 155)

<sup>27</sup> KAYA Raporu’na göre “Başbakanlık Teşkilatı hakkında 3056 sayılı Yasa, getirdiği düzenlemelerle Başbakanlığı bakanlıkların üzerinde hiyerarşik bir makam durumuna sokmuş görünmektedir.” (TODAİE, 1992: 57).

<sup>28</sup> Nitekim KAYA Raporu’nda yer alan, “Anayasa (md.112/2) her bakanın başbakana karşı sorumluluğu yanında “kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de” ayrıca sorumlu olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, Başbakanın bakanların idari ve siyasi amirleri mevkiine konulmasının Bakanlar Kurulunun “mahiyetini, anlamını ve asli İCRAİ fonksiyonunu kaybetmesine yol açıp, Başbakanın başkanlığında bir tür “danışma kurulu”na sebep olacağı da ileri sürülmüştür.” şeklindeki tespitler de bu görüşü destekler niteliktedir (TODAİE, 1992: 58).

<sup>29</sup> Duran ve Yayla’ya göre yetki devri için açık kanun hükmü gereklidir (Duran, 1982: 403; Yayla, 1990: 98). Ancak öğretilde, yetki devri için açık yasal düzenlemenin gerekli olmadığı, bir kanunun açıkça öngörmesi veya en azından yasaklamaması halinde bunu mümkün olduğu (Açdoğuran, 2000: 392) veya düzenleyici işlemlerle devir yetkisinin verilebileceği de belirtilmektedir (Onaran, 1974: 5; Aytürk, 2000: 82). Bu konuda yargı kararları da tutarlı bir içtihat oluşturamamıştır. Danıştay 5. Dairesi, Bakanlar Kurulu Karamamesi ile Bakanlıklara yetki devri yapma yetkisinin verilebileceğini kabul etmiştir. (D5D, E.1985/510, K.1985/2274, T.7.10.1985, DD.62-63, s.197); Danıştay 10. Dairesine göre ise, yetki devri yetkisi ancak kanunla verilebilir. (D10D, E.1991/1213, K:1992/73, T.54.1.192, DD.86, s.532)

rilmektedir (Onaran, 1974: 5; Akyılmaz, 2000: 102). Belli bir idari makama verilen yetkiler ise o makamı işgal eden kamu görevlisi tarafından kullanılmaktadır. Yasal düzenlemeler ile kişilerden soyutlanmış bir şekilde belli makamlara verilen "yetki"nin "devir işlemi"nin de bir idari makama yapılması gerekmektedir. Özetle, Başbakan ile Devlet Bakanları arasında idari bir hiyerarşi bulunmaması nedeniyle Devlet Bakanlarına yetki devri yapıldığını söylemek olanaklı değildir.<sup>30</sup> 3056 sayılı kanundaki açık düzenlemeler uyarınca, Başbakan, idari yetkilerini ancak Başbakanlık Müsteşarına devredebilir. Bu durum karşısında, Bakanlar Kurulu dışında işgal ettikleri bir idari makamları olmayan Devlet Bakanlarına yetki devrinin yapıldığı hiçbir surette söylenemez.

### **Devlet Bakanlarının Başbakana Yardımcılık Görevi Vekalet İlişkisi Niteliğinde Değildir**

Anayasa'nın 113/1. maddesine göre, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir. Ancak, Devlet Bakanlıklarının kurulması, görevleri, yetkileri ve teşkilatını düzenleyen bir kanun yoktur ve olması da düşünülemez. Organik anlamda ve bir teşkilat birimi şeklinde "Devlet Bakanlığı örgütü" kurulması mümkün değildir. "Devlet Bakanlığı"nın kurulmasına ilişkin bir yasal düzenlemeden bahsedebilmek için, uygulamadaki Devlet Bakanlığı yapılanmasından farklı olarak, diğer bakanlık örgütleri gibi bir idari teşkilat biriminin söz konusu olması gereklidir. 3046 sayılı kanunun 4. maddesindeki "Devlet Bakanlarının Başbakanın teklifi Cumhurbaşkanının onayı ile atanmasına" ilişkin düzenleme, Anayasa'nın 113/1. maddesi anlamında bir bakanlık örgütünün kurulması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının "kanunla düzenlenmesi" niteliğinde değildir. Bunun gibi, Bakanlar Kuruluna Devlet Bakanı atama işleminde bir bakanlık örgütünün kurulması, görevleri, yetkilerinin belirlenmesi niteliği de yoktur.

Anayasa'nın 113/2. maddesindeki "*açık olan bakanlıklarla izinli veya özürlü olan bakana, diğer bir bakan geçici olarak vekillik eder*" şeklindeki hüküm ile 113/4. maddesindeki "*herhangi bir sebeple boşalan bakanlığa en geç onbeş gün içinde atama yapılır*" şeklindeki hüküm gözönünde bulundurulduğunda, "*bakanlık örgütü*" ve "*bakan*" ayrımı dikkat çekmektedir. "*Bakanlık*" deyimini dilbilgisi kuralları çerçevesinde "*bir kişinin bakan olma durumu*" ve "*bir teşkilat birimi*" olmak üzere iki farklı anlama sahiptir.<sup>31</sup> Anayasa'nın 113. maddesinin

<sup>30</sup> Danıştay Genel Kurulu kararına karşı oy yazan Aydın Tuncay'a göre, Başbakana ait yetkilerin Devlet Bakanlarına devri, Devlet Bakanlarının hizmet alanları belli birer makamı işgal etmemeleri sebebiyle mümkün değildir. Çünkü yetki devrinde şahıslar, belli bir makama izafetle değerlendirilirler. Hizmet alanları kanunlarla belli edilmemiş bulunan Devlet Bakanlarına yetki devri için kanuni sarahat aramak da hukuki açıdan gereksiz bir çabadır. Çünkü bir makamı işgal etmeyen bir kişiye yetki devri kanuni sarahatle yapılır demek doğru değildir. (Bkz. DGK E:1971/71, K:1971/77, T.23/10/19971, DD.6-7, s.139-144)

<sup>31</sup> "Devlet Bakanlığı" deyimini, Devlet Bakanı atama usulünü kavram ve kurum olarak müessese olarak ifade etmek üzere de kullanılmaktadır. Bu deyiminin bir teşkilat birimini ifade etmek üzere kullanımının hukuki bir yanlışlık olduğu unutulmamalıdır.

her iki fıkrasında da "*bakanlık*" deyimini "*teşkilat birimi*" anlamında kullanılmış olup, burada bakanlık makamındaki boşalma durumu düzenlenmektedir.<sup>32</sup> Bu çerçevede, örneğin Devlet Bakanlarından birinin ölümü halinde yerine geçici olarak vekil atanması veya onbeş gün içinde atama yapılması zorunluluğu yoktur. Anayasa'daki vekaletle ilişkin hükümler uyarınca Başbakanın izniyle veya özürülü olması halinde ona bir bakan vekillik edecektir. Vekalet ilişkisinde vekil asilin yetkisindeki işlemleri yapma olanağına sahiptir. Esas itibarıyla, görevlisi bulunmayan bir makam veya memurluğa vekalet edilmesi halinde, yetki devri ve imza yetkisi devrinden farklı olarak, vekil o yerin taşıdığı yetkileri kullanmaktadır (Duran, 1982: 403). Bir bakanın bir başka bakan veya Başbakan adına işlem yapması, Anayasa'da özel olarak düzenlenen vekalet müessesesi dışında mümkün değildir. Başbakan ile Devlet Bakanı arasında uygulamada kurulmuş bulunan ilişki vekalet ilişkisi olmadığına göre, Devlet Bakanlarının Başbakana ait yetkileri kullanmaları -vekil kılındıkları özel ve istisnai durumlar hariç- olanak dışıdır. Anayasa Mahkemesi'ne göre de, "*Başbakan Yardımcısı ... Başbakanın yokluğunda ona vekâlet etmekte ve Başbakanın yetkilerini kullanmaktadır.*"<sup>33</sup> Sonuç olarak, asilin yetkilerini kendisinin kullanması kural olup; onun bu yetkilerini ya yetki devri yoluyla astı ya da vekalet yoluyla vekili kullanabilir. Bunun dışında bir istisnaya Anayasa'da yer verilmediğine göre, Başbakanın yetkilerinin Devlet Bakanlarınca kullanılması Anayasa'nın vekaletle ilişkin hükümlerine açıkça aykırı olur.

### **Devlet Bakanlarının Sorumluluğu Meselesi**

Devlet Bakanları, Başbakanın Bakanlar Kurulu içindeki görevlerine yardımcı olma fonksiyonları sebebiyle ona karşı sorumludurlar. Bu sorumluluk, diğer bakanların sorumluluğuna paralel olarak Anayasa'nın 112/2. maddesindeki "*(h)er bakan, Başbakana karşı sorumlu(dur)*" düzenlemesinden kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan Devlet Bakanlarının, Anayasa'nın 112/2. maddesinde öngörülen "*(h)er bakan, ... ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur*" hükmü çerçevesinde sorumlulukları söz konusu olamaz. Çünkü Devlet Bakanlarının Başbakanın yetkisindeki işlemleri yapma yetkileri ve görevleri yoktur. Bu işler onun "*kendi yetkisi içindeki işlerden*" sayılmaz. Bir idari teşkilata sahip olmayan ve Bakanlar Kurulu hariç idari hiyerarşide bir makam işgal etmeyen Devlet Bakanlarının "*emri altındakiler*"den bahsetmek de mümkün değildir.<sup>34</sup> Gerçekten "bakanlıklar"ın siyasi ve

<sup>32</sup> Halbuki Anayasa'nın 113/3. maddesinde yer alan "*Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı ile Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşer*" şeklindeki hükümdede bakanlık deyimini, bir kişinin Bakanlar Kurulu üyesi olma veya bir bakanlığın başında bulunma anlamındaki "*bakan olma durumu*"nu ifade etmektedir.

<sup>33</sup> AYM, E.1995/1, K.1995/42, T.14.9.1995

<sup>34</sup> Anayasa Mahkemesi'ne göre, "*Anayasa'nın 112. maddesinin ikinci fıkrasında "Her bakan, Başbakan'a karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur."* denmektedir. Bu nedenle *her bakan, bir taraftan Bakanlar Kurulu'nun bir üyesi, diğer taraftan*

idari işlevlerin keşiştiği başlıca merkezi idare örgütü olması sebebiyle (Karaer, 1990: 48) bakanlık teşkilatı olan bakanların hem siyasi hem de idari görevleri vardır (Gözübüyük ve Tan, 1998: 162). Buna karşılık, parlamenter rejimin doğası, idari işlev ve görevlerden yoksun olan Devlet Bakanlarının Anayasa'nın 112/2. maddesi anlamında sorumlu tutulmasına engeldir. Başka bir ifadeyle, Devlet Bakanları, Yasama Organına karşı sadece Anayasa'nın 112/1. maddesi uyarınca hükümetin genel siyasetinden dolayı Bakanlar Kuruluyla birlikte sorumlu tutulabilir.<sup>35</sup> Bunun dışında, Başbakanın Devlet Bakanlarına hukuka aykırı olarak idari görev ve yetkiler vermesinden dolayı Devlet Bakanlarının değil, Başbakanın "*kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden*" sorumluluğu söz konusu olur. Devlet Bakanları eliyle Başbakan adına yürütülen hizmetlerden dolayı siyasi ve hukuki sorumluluk, hizmetin adına yürütüldüğü Başbakana düşer. Yetkiyi devretme, sorumluluğun da devri anlamına gelmez (Gözübüyük, 1996: 74). Buna karşılık Danıştay Genel Kurulu tarafından dayandığı gerekçelerle onanan<sup>36</sup> Danıştay 3. Dairesi'nin bir kararında,<sup>37</sup> "*Başbakanlığa (tüzel kişiliği olan veya olmayan)*<sup>38</sup> *bağlı dairelerin tedviri görevinin, 4951 sayılı Kanunla Devlet Bakanları veya Başbakan yardımcılarında verilmesi halinde ise bu konudaki yetkinin mezkur bakanlar tarafından kullanılması, bu görevlendirmenin tabii sonucudur.*" denilmek suretiyle, Başbakanın bir nevi yetki devrinde bulunduğu kabul edilmektedir. Her ne kadar Danıştay 3. Dairesi'nin kararında açıkça ifade edilmiş olmasa da, *Devlet Bakanlarının Başbakanların yerine idaresi ile görevlendirildikleri bağlı kuruluşun hiyerarşik amiri veya ilgili kuruluşun vesayet makamı olduğu ve bunlara ilişkin işlem ve eylemlerden dolayı parlamentoya karşı Anayasa'nın 112/2. maddesi anlamında sorumlu tutulacağı* yolundaki düşünceler, bu kararın doğal uzantısı niteliğindedir. Halbuki, merkezi idarede kamu hizmetlerinin bakanlıklar biçiminde örgütlenmesi, idari olduğu kadar siyasal boyutları da bulunan bir konudur (Karaer, 1990: 50). Bakanlık örgütlerinin başında bulunan "bakan" adını taşıyan siyasi kişinin, parlamenter sistemin doğasına uygun olarak, görev alanındaki konulardan dolayı siyasi sorumluluğu da bulunmalıdır. Bu sebeptendir ki, Devlet Bakanlığı uygulamasında Devlet Bakanlarının sorumluluğu meselesinin de parlamenter sistemin yapısına uygun olarak çözümlenmesi kaçınılmaz olup; Danıştay 3.

---

*da bakanlığının görev alanına giren hizmetlerin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yürütülmesinden sorumlu en üst yetkilisidir. Dolayısıyla bakanlığa verilen herhangi bir görev ve yetki, bakanın sorumluluğunda yürütmeye verilmiş bir yetki demektir.*" (AYM, E.1986/5, K.1987/7, T.19/3/1987)

<sup>35</sup> Danıştay Genel Kurulu kararına karşı oy yazan Aydın Tuncay'a göre, bir hizmet bakanlığının başında bulunmayan Devlet Bakanlarının sorumluluklarının ve dolayısıyla görevlerinin ne olacağını belirten bir hüküm mevcut değildir. Gerek Bakanlık gerekse diğer kamu tüzel kişiliklerinin hizmet alanlarına giren faaliyetlerden dolayı sorumlulukları sözkonusu olmayan Devlet Bakanlarının Bakanlar Kurulu üyesi sıfatıyla sorumlulukları elbette mevcuttur. Bkz. DGK E:1971/71, K:1971/77, T.23/10/19971, DD.6-7, s.139-144

<sup>36</sup> Danıştay Genel Kurulu, E:1971/71, K:1971/77, T.23/10/19971, DD.6-7, s.139-144

<sup>37</sup> D3D, E:1971/563, K:1971/545, T.28/9/1971, DD.6-7, s.137-138

<sup>38</sup> Kararda yer almayan bu ifade tarafımdan eklenmiştir.

Dairesi kararıyla ortaya konulan esasları Anayasa'nın siyasi sorumluluk esaslarıyla bağdaştırmak zordur.

### **Devlet Bakanlarının İdari İşlem Yapma Ehliyeti Yoktur**

Danıştay 3. Dairesi, yukarıda anılan ve Danıştay Genel Kurulu'nca onanan istişari mütalaasında, aynı zamanda Devlet Bakanlarının idari işlem yapma yetkilerinin bulunduğu sonucuna da varmıştır. Yargıtay 13. Hukuk Dairesi de, E. 2003/551, K. 2003/3677 sayı ve 31.3.2003 tarihli bir kararında, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının işlem ve eylemleri neticesinde meydana gelen sebepsiz zenginleşmeden dolayı açılan davada, "*Hazine ve dış ticaret müsteşarlığı(nın) Devlet Bakanlığına bağlı ol(duğu)*" ve "*gerçek hasmın, davalının, hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık olduğu*"nu belirtmek suretiyle, esasında, "Devlet Bakanlığı" şeklinde bir idari teşkilat biriminin varlığını, bunun görevine bırakılan bağlı kuruluş ile arasında hiyerarşi bağının bulunduğunu ve de idari işlem yapma ehliyeti olduğunu kabul etmektedir. Danıştay'ın istişari mütalaasında ve Yargıtay kararında ortaya konulan esasları kabul etmek mümkün değildir. Yukarıda da açıklandığı üzere, Devlet Bakanları, bakanlık şeklinde veya başka bir görünümde teşkilatı olmayan, sadece Bakanlar Kurulu üyeliği bağlamında 3046 sayılı kanunda tanımlanan görevleri üstlenebilen, dolayısıyla siyasi kimliği ağır basan kamu görevlileridir. Devlet Bakanlarının Bakanlar Kurulu dışında bir idari makam işgal etmemeleri sebebiyle tek başlarına idari işlem yapma yetkileri de yoktur. Devlet Bakanları, Başbakan tarafından sorumluluklarına bırakılan bağlı kuruluş veya ilgili kuruluşlar üzerinde Başbakana ait bulunan yetkileri de kullanamazlar. Üstelik, Anayasa'nın 124/1. maddesinde "*Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler*" denilmek suretiyle, yönetmelik çıkarma yetkisinin "*bakanlık*" statüsündeki örgütlere ait olduğu ve bu yetkinin bakanlıklarca *kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulamasını sağlamak* amacıyla kullanılacağı da hükme bağlanmıştır. Uygulamada "Devlet Bakanlığı" adı altında çıkarılan yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlandığı da görülmektedir. Halbuki Başbakanın Devlet Bakanı görevlendirmesi ile Devlet Bakanlığı adı altında bir "Bakanlık" kurulmuş sayılamayacağı gibi, Devlet Bakanlarının kendilerine ait bir görev alanlarının bulunduğu da söylenemez. Anayasa'nın 123/1. maddesine göre idarenin kuruluş ve görevlerinin, 113/1. maddesine göre de bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının "kanunla düzenlenmesi" gerekmekte olup; Başbakanlık genelgesi ile bir bakanlık teşkilatı kurulması ve bu teşkilata da kendisine ait bir görev alanı verilmesi mümkün değildir.

Diğer taraftan çeşitli kanunlarda yer alan Başbakana ait yetkilerin Devlet Bakanları tarafından yerine getirileceği yolundaki hükümlerin Anayasa'ya uy-

gunluğu şüpheli olduğu gibi, bu hükümlerin Devlet Bakanlarını birer bakanlığa kavuşturmaya yetmeyeceği de açıktır (Duran, 1982: 98; Gözübüyük ve Tan, 1998: 163). Benzer şekilde, çeşitli kanunlarla doğrudan Devlet Bakanlarına yetki tanınması olgusu da bunları bir bakanlığa kavuşturmaya yetmez. Uygulamada ortaya çıkan "Devlet Bakanlığı" patolojisine sağlıklı bir idari örgütlenme biçimi olarak bakılmamalıdır. Uygulamadaki görünümü ile "Devlet Bakanlığı" yapılanması, Başbakanca bir Devlet Bakanına bağlanan veya onunla ilgilendirilen örgütlerden oluşan bir idari yapıyı ifade etmektedir. Bu yapılanmanın başında bulunan Devlet Bakanı ise, Başbakanca görevlendirme işlemi ile devredilen yetkileri ya da çeşitli kanunlarla doğrudan kendisine tanınmış bulunan yetkileri kullanan bir Bakanlar Kurulu üyesidir. Görev, yetki ve teşkilat biçimi bakımından bu ayrık ve kendine özgü yapısı nedeniyle Devlet Bakanlıklarının Anayasa'nın öngördüğü merkezi idare örgütlenmesi oldukları söylenemez. Anayasa'da bakanlıklar ve idare için getirilen "kanunla düzenleme" esası, "sanal" bir bakanlık makamı ihdası ve ona idari görevler verilmesi yoluyla aşılmaya çalışılmaktadır. Devlet Bakanlıklarına kanunla doğrudan yetki tanınması olgusu, Başbakanın idari görevlerinin Devlet Bakanlarınca üstlenmesi olgusuyla da açıklanamaz. Devlet Bakanlarına ilişkin fonksiyon saptaması, bunların "atipik" bir bakanlık olmalarına doğru eğilim göstermektedir. Anayasa'da "atipik" bakanlıklar değil; teşkilatı, görev ve yetkileri kanunla düzenlenmiş bulunan bakanlık örgütleri öngörülmüştür. Devlet Bakanlarına idari görev ve yetkilerin devrine olanak veren veya doğrudan asli yetki tanıyan kanunların Anayasa'ya uygunluğu sorununa ciddiyetle eğilmek gerekmektedir.

## **GENEL DEĞERLENDİRME**

İdareyi yeniden yapılandırma çalışmaları çerçevesinde hazırlanan gerek MEHTAP Raporu'nda ve gerekse KAYA Raporu'nda Devlet Bakanı atama uygulamasındaki patolojik durum doğru olarak tespit edilmiş ve bunun ortadan kaldırılmasına yönelik çözüm önerileri geliştirilmiştir. MEPTAP Raporu'nda, Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Bakanları tarafından yönetilen bağlı kuruluşların doğrudan doğruya ilgili bakanlıklara bağlanmasının Başbakanlığın asli görevini yapmasına yardımcı olacağı ve böylece idari görevlerinden sıyrılan Devlet Bakanlarının da kabine içindeki asli görevlerini yerine getirme olanağına kavuşacağı tavsiye edilmiştir (TODAİE, 1963: 19, 422). KAYA Raporu'nda ise, Devlet Bakanlarının görevlendirilmelerinde Anayasa ve 3046 sayılı Kanun çerçevesinde bir düzenlemeye gidilerek bunlara bağlanmış idari birimlerin ilgili hizmet bakanlıkları içinde örgütlenmesi fikri ileri sürülmüştür (TODAİE, 1992: 144). Ancak bu önerilerin uygulamaya geçirilmesi konusunda dikkate değer hiçbir girişim yapılmadığından olacak ki, bir yandan "Devlet Bakanlığı" uygulamasının yasal düzenlemelerde öngörülenden farklı bir yönde gelişmesi olgusuyla karşılaşılmış; öte yandan uygulamadaki bazı ihtiyaçların da yasal düzen-

lemeleri şekillendirdiği görülmüştür. Bugün için Devlet Bakanlığı uygulamasının ciddi bir yararı olduğunu söylemek zordur. Keza Devlet Bakanlarının atanmalarına ve sayılarının arttırılmasına ilişkin gerekçelerin doğruluğu ve tutarlılığı da tartışılacak niteliktedir. Bakanlık örgütlenmesi yerine Devlet Bakanlığı uygulamasının tercih edilmesini gerekli kılabilecek teorik, pratik ve idari bir gereklilik bulmak da mümkün değildir. Bu sebeple, anayasal ve yasal düzenlemeler ile uygulama arasındaki çatışmanın sağlıklı, etkin ve hukuka uygun bir idari yapılanmayı sağlayacak şekilde giderilmesi zorunludur. Dolayısıyla, Devlet Bakanlığı uygulamasını tamamen hukukileştirmek ya da bu uygulamaya yol açan sebepleri ve ihtiyaçları bir kenara itmek yerine, her ikisi arasında denge kuran bir yol tercih edilmelidir.

Devlet Bakanlığı uygulamasındaki sorunlar, hem parlamenter sistemin doğasına uygun olacak, hem de daha esnek bir Bakanlar Kurulu yapısı oluşturulmasını sağlayacak şekilde çözümlenmelidir. Gerçekten kamu hizmetlerinin giderek çeşitlenip sayıca artması, bakanlıkların kuruluşu ile sayısı konusunda esnek bir düzenlemeyi zorunlu kılmaktadır (Karaer, 1990: 52). 1982 Anayasası'nın 113/1. maddesiyle getirilen düzenleme, bakanlıklar ile Devlet Bakanlarının sayısının idari kararlarla arttırılmasını ve bu suretle idari yapıda sık sık değişikliğe gidilmesini önlemeyi amaçlamaktadır. Bu düzenlemeyle, sorunun hukuksal yönü çözülmeye çalışılmış olup; siyasal yönünün çözülmesi, sınırları belirsiz bir şekilde, Devlet Bakanı atama uygulamasının akışına terk edilmiştir (Karaer, 1990: 63).

1982 Anayasası'nın bakanlıkların kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi yönündeki katı buyruğu karşısında, "Devlet Bakanı atama usulü", Bakanlar Kurulunda görev dağılımı yapan Başbakanı büyük bir esneklik ve kolaylık sağlamaktadır. Halbuki 1961 Anayasası ve 4951 sayılı kanunda bakanlıkların kuruluşu ve sayıları konusunda daha esnek bir düzenleme mevcuttu ve bakanlıkların kurulup kaldırılması kanunla değil yürütme işlemleri ile gerçekleştirilebilmekteydi. (Karaer, 1990: 55) Ancak, bu sistemin esnekliğinin uygulamada yarattığı karışıklık, 1982 Anayasası ile getirilen "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir*" (md.113/1) hükmü ile önlenmek istenmiştir (Gözübüyük, 1996: 75). Ancak Başbakanın hükümeti kurarken esnek bir Bakanlar Kurulu ve bakanlık örgütlenmesi kurma tercihini de doğal karşılamak gerekir. Bakanlıkların kanunla kurulmasına ilişkin Anayasa'nın 113/1. maddesindeki düzenleme uyarınca, bunların teşkilatlarında da ancak kanun ile değişiklik yapılabilir. Kısacası, Devlet Bakanı atama usulü, Başbakanı kanun değişikliğine başvurmadan idari tasarruflarla merkezi idareyi yapılandırma ve ilgili kuruluşların ilgili olduğu makamı değiştirme olanağı sağlamaktadır.

Devlet Bakanlığı uygulamasının parlamenter rejimin siyasi sorumluluk mekanizmasından ziyade Başkanlık hükümet sistemine daha yakın durduğu söyle-



nebilir. Merkez konumundaki Başbakan, kendisine bağlı ve ilgili örgütlerle (başkanlık hükümet sistemindeki sekreterler gibi) Devlet Bakanlarını görevlendirmekte, bunlar da Başbakan adına bu görevleri yürütmektedirler. Ancak uygulamada Devlet Bakanlarının yasal düzenlemelerde öngörülen konumlarını muhafaza edememesi yüzünden icracı bakanlıklara benzeyen Devlet Bakanlığı olgusu gibi durum ortaya çıkmıştır. Bu evrimleşmeden dolayı olsa gerek ki, aslında başkanlık hükümet sisteminden nüveler barındıran Devlet Bakanlığı uygulaması sebebiyle Başkanlık sistemine kayma endişeleri duyulmamıştır. Öte yandan, Başbakanlığın üzerindeki görevleri Devlet Bakanlarına devretmesi sonucunda ortaya çıkan patolojik yapı, fiili bakanlık örgütlenmesi biçimindeki Devlet Bakanlığı olgusunu ortaya çıkararak, parlamenter rejimin doğasıyla bağdaşabilir bir kurum olan "Bakanlar Kuruluna Devlet Bakanı atama usulü"nden beklenen faydanın gerçekleşmesini de engellemiştir.

Sonuç olarak, Devlet Bakanlarına ilişkin uygulamanın sorunlarını kamu yönetiminin gereksinimlerini de dikkate alarak gidermek için yapılması gerekenleri, idari işlemlerle bakanlık kurulmasına yönelik olarak Anayasa değişikliği yapmak, buna uygun olarak bakanlıkların kuruluşunu ve yapısını düzenleyen çerçeve kanun sistemine geçmek, Devlet Bakanlıklarını gerçek bir bakanlık teşkilatı şeklinde kurmak ve Başbakanlığa bağlı ve ilgili örgütleri ilgili bakanlıklara bağlamak şeklinde sıralayabiliriz.

## KAYNAKÇA

- Açdoğuran, S. Burak (2000), "İdare Hukukunda Yetki ve İmza Devri", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı:1-2, 391-402.
- Aytürk, Nihat, "Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri" *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 1, Mart, 79-110.
- Akyılmaz, Bahtiyar (2000), *İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- DPT (1966), *İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler, Merkezi Hükümet Teşkilatını Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler (Çoğaltma)*, DPT, Ankara
- Duran, Lütfi (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Duran, Lütfi (1988), *Türkiye Yönetiminde Karmaşa, Çağdaş Yayınları*, İstanbul.
- Gelegen, Taner (1972), "Türk Yönetim Örgütünde Yetki Devri", *Danıştay Dergisi*, Yıl 2, Sayı 6-7, Ankara, 75-84.
- Gözübüyük, Şeref (1996), *Yönetim Hukuku*, 8. Baskı, Turhan Kitabevi Ankara.
- Gözübüyük, Şeref, ve Tan, Turgut (1998), *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Günday, Metin (2003), *İdare Hukuku*, 8 baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Güran, Sait (1989), "İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdare'de Merkezileşme Olgusu" *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 4, Aralık, 15-19.

- Karaer, Tacettin (1990), "Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, Haziran 1990, 47-74.
- Onar, Sıdık Sami (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, II. Cilt, Üçüncü Bası, İstanbul.
- Onaran, Oğuz (1974), "Yetki Göçerimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, Haziran, 3-21.
- TODAİE (1963), *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri-Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*, TODAİE, Ankara.
- TODAİE (1992), *Kamu Yönetimi Araştırması-Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE, Ankara.
- Türk, Hikmet Sami (1990), "Devlet Bakanlarının Görevleri", *Cumhuriyet Gazetesi*, 29.1.1990.
- Yayla, Yıldızhan (1990), *İdare Hukuku*, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Yıldırım, Turan (1999), *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, 2. Baskı, Alkım Yayını, İstanbul.