

# BAKAN YARDIMCILARI BAKANLIK HİYERARŞİSİNE DÂHİL MİDİR? ARE DEPUTY MINISTERS INCLUDED IN THE MINISTERIAL HIERARCHY?

Kemal GÖZLER\*

Gürsel KAPLAN\*\*

**Özet:** 3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3046 sayılı Kanuna eklenen 21/A maddesiyle hukukumuzda şimdiye kadar görülmemiş “bakan yardımcısı” adı altında yepyeni bir makam ihdas edilmiştir. Bu makam, idarî teşkilatımıza hâkim olan hiyerarşi ilkesi açısından gelecekte ciddi birtakım hukuksal sorunlara yol açabilir. Zira bakan yardımcılarının hukuksal statüsü belirsizdir ve özellikle bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine dâhil olup olmadığı hususu tartışmalıdır.

**Anahtar Kelimeler :** Bakan yardımcısı, bakanlık müşavirleri, kamu görevlisi, idari hiyerarşi, yetki devri.

**Abstract :** The post of “deputy minister” has been introduced in the Turkish legal system by Article 21/A of the Law No 3046, which was inserted by Decree-Law No 643, dated 3 June 2011. This new post may create serious problems in the future with regard to the principle of hierarchy governing the Turkish administrative system since the legal status of the deputy ministers are vague and especially the issue of whether the deputy ministers are included in the ministerial hierarchy is controversial.

**Keywords :** Deputy minister, advisers to the minister, civil servant, administrative hierarchy, delegation of power.

6 Nisan 2011 tarih ve 6223 sayılı Yetki Kanununa<sup>1</sup> dayanılarak çıkarılan 3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3046 sayılı Kanun’a eklenen 21/A maddesiyle hukukumuzda

\* Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi (kgozler@hotmail.com).

\* Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi (gurselkaplan@mynet.com).

<sup>1</sup> 1. Resmi Gazete, Tarih: 3 Mayıs 2011, Sayı: 27923. Anayasa Mahkemesi, 27 Ekim 2011 tarih ve E.2011/60, K.2011/147 sayılı kararı ile bu Kanunun iptali istemini reddetmiştir. Yüksek Mahkemenin KHK’lerin hukuki rejimi konusunda önceki içtihadından belli ölçüde uzaklaşmasıyla dikkat çeken bu karar, eşit sayıda red ve kabul oyu ile verilmiş olmakla da hayli ilginçtir. Karar için bkz.: Resmi Gazete, Tarih: 15 Aralık 2011, Sayı: 28143.

şimdiye kadar görülmemiş<sup>2</sup> “bakan yardımcıları” adı altında yepyeni bir kurum ihdas edilmiştir.

Anılan KHK ile 3046 sayılı Kanuna eklenen 21/A maddesi şöyledir:

*“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”.*

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.

Bununla birlikte, bakan yardımcılığına ilişkin getirilen bu yeni hüküm (3046 sayılı Kanun, madde 21/A) idarî teşkilatımıza hâkim olan hiyerarşi ilkesi açısından gelecekte ciddi birtakım hukuksal sorunlara yol açacak gibi görünmektedirler. Zira yukarıda yer verilen düzenlemede bakan yardımcılığı kurumunun hukukî konumu, özellikle ba-

<sup>2</sup> 2. 1924 Anayasası döneminde 5 Şubat 1937 tarih ve 3115 sayılı Kanun (Resmî Gazete, 13 Şubat 1937, Sayı 3533) ile getirilip 29 Kasım 1937 tarih 3271 sayılı Kanun (Resmî Gazete, 1 Kanunuevvel 1937, Sayı 3773) ile uygulamadan kaldırılan “siyasi müsteşarlık kurumu burada anılabilir. Ama “siyasi müsteşarların şimdiki bakan yardımcılarından farklı olarak “meclis azası arasından seçilmesi öngörülüyordu. Dolayısıyla şimdiki “bakan yardımcılarında farklıydı. Bu konuda bkz.: Mustafa Turan, “Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasi Müsteşarlıklar Ve Müstakil Grup”, A.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt I, Sayı 2 (Mayıs 1999) (<http://w3.gazi.edu.tr/web/mturan/word/ikideneme.doc>).

kan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine dâhil olup olmadığı hususu tartışmalıdır.

Biz bu tartışmaya geçmeden önce şu bilgileri verelim:

Bakan yardımcılığı bir "*istisnâî memuriyet*"tir<sup>3</sup>. Bakan yardımcıları, hükümetin görev süresince görevde kalırlar (3046 s. K., m.21/A, f.2). Atanmaları için kanunda öngörülmüş bir öğrenim, kıdem, liyakat vs. bir şart yoktur. 657 sayılı Devlet memurları Kanununun 60'ncı maddesi uyarınca, adı geçen Kanunun 48'inci maddesinde belirtilen devlet memuru olmak için gereken genel koşulları taşıyan herkes bakan yardımcısı olarak atanabilir. Keza bakan yardımcıları her zaman görevden alınabilirler.

Bakan yardımcısı istisnâî memur olsa da, bakan gibi siyasî bir kişi değil, "*memur*"dur. Keza milletvekilleri de bakan yardımcısı olarak atanamaz. Anayasamızın milletvekilliği bağdaşmazlığını düzenleyen 82'nci maddesi buna engeldir.

3046 sayılı Kanun'un 21/A maddesinin ilk fıkrasından anlaşılacağı üzere bakan yardımcısı sayısı her bakanlıkta birdir. Yani bir bakanın, bir bakan yardımcısı vardır.

Şimdi bakan yardımcılarının hukukî statüsü konusundaki tartışmaya geri dönelim:

Bakan yardımcılarının hukukî statüsü konusunda daha şimdiden iki farklı görüş ortaya çıkmış bulunmaktadır: Prof. Dr. Metin Günay tarafından savunulan birinci görüşe göre, bakan yardımcısı sadece "*bir tür bakan danışmanı*"dır<sup>4</sup>. Bu makalenin yazarları tarafından savunulan ikinci görüşe göre ise, bakan yardımcısı danışman değil, bakanlık hiyerarşisine dâhil, bakanın altında, müsteşarın ise üstünde yer alan bir kamu görevlisidir<sup>5</sup>.

Şimdi bu iki görüşü biraz daha yakında görelim:

<sup>3</sup> 3. 657 sayılı Kanun, m.59 (3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı KHK ile değişik hâli).

<sup>4</sup> 4. Metin Günay, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, 2011, s. 397.

<sup>5</sup> 5. Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Kitabevi, 11. Baskı, 2011, s. 148.

## I. BİRİNCİ GÖRÜŞ: BAKAN YARDIMCISI BİR TÜR BAKAN DANIŞMANIDIR

Metin Günday'a göre,

*"3046 sayılı Kanunun bakanlıklardaki hiyerarşik kademeleri düzenleyen 15 inci maddesinde de, bakan yardımcılığına bakanlık hiyerarşik kademeleri arasında yer verilmemiştir. Ayrıca, Bakanın yetkilerinden bir kısmını bakan yardımcısına devretmesi de mümkün değildir. Bu durumda, bakan yardımcılarının bir tür bakan danışmanı olarak görev yapacakları söylenebilir"*<sup>6</sup>.

Görüldüğü gibi Metin Günday'ın görüşü iki argümana dayanmaktadır. Şimdi her iki argümanı ayrıca verip, bu argümanların bir eleştirisini yapalım:

### 1. Bakan Yardımcılığına Bakanlık Hiyerarşisi Kademeleri Arasında Yer Verilmediği Argümanı

Metin Günday'a göre,

*"3046 sayılı Kanunun bakanlıklardaki hiyerarşik kademeleri düzenleyen 15 inci maddesinde de, bakan yardımcılığına bakanlık hiyerarşisi kademeleri arasında yer verilmemiştir"*<sup>7</sup>.

Dolayısıyla, hocamız Metin Günday'a göre bakan yardımcılarının hiyerarşik bir yetki kullanması mümkün değildir. O halde bakan yardımcılarının olsa olsa *"bir tür bakan danışmanı olarak görev yapacakları söylenebilir"*<sup>8</sup>. Hocamızın bu argümanına ek olarak, bakan yardımcılığı ile ilgili yasal düzenlemelerin yürürlüğe girmesinden sonra çeşitli bakanlıkların yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak gerçekleştirilen düzenlemelerde<sup>9</sup> bakanlığın teşkilât şemasında bakan yardımcılığı kurumuna yer verilmemiş olmasını da söyleyebiliriz.

Ancak biz bu argümanda isabet olduğunu düşünmüyoruz. Başka bir ifadeyle, 3046 sayılı Kanun'un bakanlıklardaki hiyerarşik kademe-

<sup>6</sup> 6. Günday, a.g.e., s. 397.

<sup>7</sup> 7. Günday, a.g.e., s. 397.

<sup>8</sup> 8. Günday, a.g.e., s. 397.

<sup>9</sup> 9. 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK, 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK, 663 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK.

leri ve bakanlık birimlerini sayan 15'inci maddesinden böyle bir sonuç çıkarılabileceğini düşünmüyoruz. Zira, bakan yardımcılığı kurumu, anılan Kanun'un 15'inci maddesiyle değil, 21/A maddesiyle getirilmiştir. Eğer bir ihtimal 15'inci madde ile 21/A maddesi arasında bir çatışma var ise, bu çatışma *lex posterior derogat legi priori* (sonraki kanun önceki kanunu ilga eder) ilkesi uyarınca 21/A maddesi esas alınarak çözümlenir; zira bu madde 3 Haziran 2011 tarihli olup, 15'nci maddeye göre sonraki tarihli kanundur. Adı geçen Kanun'un 21/A maddesine göre ise, gerekçesini aşağıda ayrıca açıklayacağımız gibi, bakan yardımcıları bakanlık hiyerarşisine dâhildirler.

## 2. Bakanın Bakan Yardımcısına Yetki Devredemeyeceği Argümanı

Profesör Günday'ın, bakan yardımcısının bir tür bakan danışmanı olduğu yolundaki görüşünü desteklemek için ileri sürdüğü ikinci argüman ise, *"bakanın yetkilerinden bir kısmını"* *"bakan yardımcısına devretmesi"* nin mümkün olmadığı noktasında toplanmaktadır<sup>10</sup>.

Kanımızca bu argüman da isabetli değildir. Zira 3046 sayılı Kanunun *"yetki devri"* başlıklı 38'nci maddesi,

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

demektedir. Dolayısıyla bu maddede Bakanın bakan yardımcısına doğru yetki devri yapmasını yasaklayan bir hüküm yoktur. Tersine, bakan yardımcısı, bakanın *"astı"* olduğuna göre, bakanın bakan yardımcısına yetki devretmesi anılan maddeye tamamıyla uygundur. Üstelik, 3046 sayılı Kanununun 21/A maddesinde, bakan yardımcılarının *"Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere"* görevlendirilecekleri ve *"bu görevlerin yerine getirilmesinden bakana karşı sorumlu"* olmaları öngörüldüğüne göre, bakanın bir kısım yetkilerini bakan yardımcısına devredememesi için hiçbir sebep yoktur. Başka bir ifadeyle, bakan yardımcılarının idari görev ve yetkilerle donatılmala-

<sup>10</sup> 10. Günday, a.g.e., s. 397.

rının önünde anayasal ve yasal herhangi bir engel bulunmamaktadır. Halen böyle bir görev ve yetkiyle donatılmamış olmaları, gelecekte de donatıl(a)mayacakları anlamına gelmez. Tersini düşünmek, kendisine verilen görevler ve bunların yerine getirilmesinden dolayı bakana karşı sorumlu tutulması yolundaki yasal düzenlemeleri anlamsız ve değersiz kılar. Çünkü görev ve sorumluluk varsa, yetki de vardır yahut olmalıdır. Yetki olmadan görev yahut sorumluluk düşünülemez. Yetkinin refakat etmediği bir görev ve sorumluluk kamu hukukuna yabancıdır. Hatta bakan yetkilerinden bir kısmını bakan yardımcısına devretmez ise, bakan yardımcılarının bakana nasıl ve hangi yetkilerini kullanarak, hangi işlemleri yaparak yardımcı olabilecekleri de merak konusudur.

Görüldüğü gibi kanımızca bakan yardımcılarının “*bir tür bakan danışmanı*” olduğu yolundaki görüş lehine ileri sürülen iki argüman da çökmektedir. O halde bakan yardımcılarının “*bir tür bakan danışmanı*” olduklarını söyletecek ortada bir pozitif hukuk verisi yoktur. O halde bakan yardımcısı, bakanlık hiyerarşisine dâhil olabilir.

## II. İKİNCİ GÖRÜŞ: BAKAN YARDIMCISI BAKANLIK HİYERARŞİSİNE DÂHİLDİR

Bizim tarafımızdan İdare Hukuku Dersleri isimli kitabımızın Ağustos 2011’de yayınlanan 11’nci baskısında (s.148)<sup>11</sup> savunulan görüşe göre, bakan yardımcısı da bakanlık hiyerarşisine dâhildir. Zira bize göre, 3046 sayılı Kanununun 3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı KHK ile eklenen 21/A maddesinin ilk fıkrasında yer alan “*Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere*” ifadesinden bakan yardımcılarının idarî bir yetki kullanamayacakları, sadece danışmanlık yapacakları sonucu çıkarılamaz. Bakanın ne yetkisi varsa, bu yetkilerinin kullanılmasında bakan yardımcısı bakana yardımcı olabilecek, bakan yetkilerinden bazılarını yetki ve imza devri yoluyla bakan yardımcısına devredebilecektir. Haliyle yetki devri yoluyla devredilmeyecek yetkiler (örneğin bakanlar kurulu toplantılarına katılmak yetkisi) bakan yardımcılara devredilemez. Keza bakan yardımcısı bakan yerine parlamento çalışmalarına katılamaz; bakan

<sup>11</sup> 11. Gözler/Kaplan, a.g.e., s. 148.

yerine oy kullanamaz. Bakan yardımcısı bakana vekâlet edemez; çünkü Anayasamıza göre “açık olan bakanlıklarla izinli veya özürlü olan bir bakana (bakan yardımcısı değil), *diğer bir bakan* geçici olarak vekillik eder” (m.112/2).

Bakan yardımcısının istisnâî memur statüsünde olması haliyle, bunların bakanlık hiyerarşisine dâhil olmasına bir engel teşkil etmez. Çünkü 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 61’nci maddesinde, “60 ıncı madde gereğince istisnai memurluklara atanmalar hakkında bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır” denilmektedir. Bu düzenlemeden açıkça anlaşılacağı üzere, istisnai memuriyete atanmalar da kural olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabidir. Bunların söz konusu Kanun’a tabi olmamaları ise *atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi* konusundaki hükümlerle sınırlıdır. Daha açık bir ifadeyle istisnailik, dışarıdan atama yapabilmeye ve Kanunda öngörülen ilerleme sisteminin dışına çıkılarak daha yüksek derecelerden maaş verilebilmesindedir ki, bakan yardımcılarının bu nitelikte memuriyetten sayılmalarının temel sebebi de esasen budur. Dolayısıyla, bu düzenlemelere göre, bakan yardımcılarını da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi birer memurdurlar. O halde, bakanlık hiyerarşisine dâhildirler.

Bakan yardımcılarının 2451 sayılı Kanun’a göre *müşterek kararname* ile atanmalarının öngörülmüş olması da, danışmandan ziyade idare hukuku anlamında kamu görevlisi yahut memur sayılmaları gerektiğine ilişkin önemli bir göstergedir. Zira anılan Kanun’a göre yapılan atamalar arasında *danışman* şeklinde bir görevlendirme yoktur ve bugüne kadar uygulaması da olmamıştır. Tersinden söyleyecek olursak, bu Kanun’a göre yapılan atamalar -birçoğu istisnai memuriyete ilişkin olsa da- ancak ve yalnızca asli ve sürekli bir kamusal görevi yürütmek ve gerçekleştirmek üzere yapılmaktadır. Dolayısıyla, eğer bakan yardımcısı alelade bir tür danışmandan ibaret olsaydı atanması ve görevden alınması için de *müşterek kararname* ye gerek olmazdı; bütün bunların doğrudan ve yalnızca ilgili bakanın kendi tasarrufuyla gerçekleştirilmesi gerekirdi. Nitekim hukukumuzda “*danışman*”larla ilgili genel eğilim de bu yöndedir<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> 12. Örneğin bkz.: 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Hak-

Bakan yardımcısı bakanlık hiyerarşisine dâhil olduğuna göre, bu hiyerarşideki sırasını da belirlemek gerekir. Hiyerarşide, bakan yardımcısı, bakanın altında, müsteşarın ise üstünde bulunur. Çünkü 3046 sayılı Kanunun 21/A maddesinde açıkça “Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden *Bakana karşı* sorumludur” denmektedir. Bundan şu sonuç çıkar ki, bakan yardımcısı, müsteşara karşı değil; bakana karşı sorumludur; dolayısıyla bakan yardımcısı müsteşarın üstünde bulunur. Bakan yardımcısı, idarî hiyerarşide müsteşarın üstünde ise, müsteşar üzerinde, hiyerarşi yetkisine sahiptir. Bakan yardımcısının müsteşar ve daha alt görevliler üzerinde hiyerarşi yetkisine sahip olması için, bu yetkinin kendisine ayrıca ve açıkça kanunla verilmesine gerek yoktur. Zira hiyerarşi yetkisi genel bir yetkidir; üst makam hiyerarşi yetkisine bihakkın sahiptir; bu yetkinin kendisine ayrıca ve açıkça verilmesine gerek yoktur<sup>13</sup>.

Şüphesiz bakan yardımcısının müsteşar üzerinde hiyerarşi yetkisine sahip olması, kanunla müsteşara ayrıca ve açıkça verilmiş bir yetkinin, onun yerine, ona kaim olarak bakan yardımcısı tarafından kullanılabilceği anlamına gelmez. Ama müsteşarın kullanacağı bu yetki konusunda bakan yardımcısı hiyerarşi yetkisi kapsamında yetkilere sahiptir; örneğin, bakan yardımcısı bu müsteşara bu konuda emir ve talimat verebilir.

Bununla birlikte, uygulamada bakan yardımcısı ile müsteşarlar arasında yetki ve görev dağılımında problem yaşanabilir. Zira bakan ile müsteşar arasında başka bir kademenin olmadığı bir sistemi esas alan 3046 sayılı Kanun’da müsteşarın statüsüne ve görev ve yetkilerine ilişkin hükümlerde hiçbir değişiklik yapılmaksızın sadece bir maddeyle sisteme “*bakan yardımcıları*” ilave edilmiştir. Bu değişiklik ile birlikte bakan yardımcısı ile müsteşar arasındaki ilişki de kanunla hükme bağlansaydı daha isabetli olurdu.

---

kında Kanunu, m. 20; 17 Ağustos 1983 tarih ve 2879 tarihli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilâtı Kanunu, m. 4; 19 Ekim 1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilâtı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, m. 21; 1 Aralık 2011 tarih ve 6253 sayılı TBMM İdari Teşkilâtı Kanunu, m. 24.

<sup>13</sup> 12. Bu konuda bkz.: Gözler/Kaplan, a.g.e., s. 112.



Örneğin yürürlükteki düzenlemeye göre, müsteşar, “bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar”. “Müsteşar... bakana karşı sorumludur” (3046 s. K., m.22). Dolayısıyla kendisine emir ve talimat vermeye kalkan bakan yardımcısına karşı müsteşar, kendisinin bakan yardımcısına karşı değil, doğrudan doğruya bakan karşı sorumlu olduğunu söyleyebilir. 22’nci maddenin bu hükmünde değişiklik yapılarak “müsteşar, bakana ve bakan yardımcısına karşı sorumludur” densesydi daha iyi olurdu. Kanımızca m.21/A (bakan yardımcılarını bakana karşı sorumludur) ile m.22 (müsteşar bakana karşı sorumludur) hükmü arasında bir çelişki çıkarsa bu çelişki *lex posterior derogat legi priori* (sonraki kanun önceki kanunu ilga eder) ilkesi uyarınca sonraki hüküm olan m.21/A lehine çözümlenmelidir. Ancak yukarıda da ifade ettiğimiz gibi, bakan yardımcılığını ihdas eden 643 sayılı KHK’den sonra çıkan 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK’de, 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK’de ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK’de müsteşar, açıkça “Bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi” olarak nitelendirilmiştir.

Bu arada belirtelim ki, söz konusu düzenlemede eleştirilecek başka yanlar da vardır: 3046 sayılı Kanununun 22’nci maddesinde müsteşar zaten “bakanın yardımcısı” (“Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup...”) olarak tanımlanmıştır ve bu düzenleme hâlâ yürürlüktedir. Diğer bir ifadeyle Türkiye’de zaten bir “bakan yardımcısı” vardır ve o da müsteşardır. Bu hükmü ilga etmeden bir de “müsteşar”dan başka bir “bakan yardımcısı” görevi ihdas etmek çelişkilidir. Şu an Türkiye’de iki tür bakan yardımcısı vardır: “Bakan yardımcısı” (m.21/A) ve “müsteşar” (m.22).

Kanımızca, müsteşar ile bakan arasına “bakan yardımcısı” diye bir mevki koymak yerine, ihtiyaç duyuluyorsa, müsteşarın hukukî statüsünde değişiklik yapılarak, müsteşar, bir istisnâ memur haline getirilebilir; müsteşarın bakan ile göreve gelip gitmesi ve her zaman görevden alınabileceği öngörülebilirdi. Böyle bir düzenleme kanımızca daha tutarlı bir çözüm olurdu.

## KANUN YAZIMINDAKİ ÖZENSİZLİK ÜZERİNE GÖZLEMLER

Son olarak, ele aldığımız konuyla doğrudan ilintili olmamakla birlikte, son zamanlarda yürürlüğe konulan yasal düzenlemelerde hat safhada bir özensizlik göze çarpmaktadır. Bu özensizliğe birkaç örnek vermek isteriz:

**Örnek 1.-** 3046 sayılı Kanununun 643 sayılı KHK ile değişik “başbakan yardımcıları”na ilişkin 4’üncü maddesinde şöyle denmektedir:

*“Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda eşgüdüm sağlamak üzere Hükümetin oluşumu ve genel siyasetinin yürütülmesinin gerektirdiği sayıda bakan, Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Ayrıca Başbakana 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, Başbakan Yardımcısı unvanıyla görev yapmak ve sayısı beşi geçmemek üzere bakan görevlendirilebilir. Başbakan Yardımcısı unvanıyla görev yapmak üzere görevlendirilen bakanların danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadrolar Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilir.”.*

Görülebileceği üzere, başbakan yardımcılığı kurumu da hukuksal belirsizlikle maluldür. Gerçekten, dikkat edilirse, bu düzenlemede de birbiriyle uyumsuz ve çelişkili hükümler bulunmaktadır. Zira maddenin 643 sayılı KHK ile değişik ikinci paragrafında başbakan yardımcıları en fazla beş ile sınırlı tutulmuş iken, maddenin önceki halinden muhafaza edilen ilk paragrafında ise “gerektirdiği sayıda”dan söz edilmektedir. Ayrıca maddenin ikinci paragrafında, başbakan yardımcılarının hangi amaçla ve ne şekilde görevlendirileceği ayrıntılı bir şekilde ve ihtiyaca cevap verecek ölçüde düzenlenmiş olduğu halde maddenin ilk paragrafında da yetersiz ama paralel mahiyetteki hükümlere yer verilmiş olması, sanki görevlendirme usulü ve statüleri bakımından birbirinden farklı iki ayrı başbakan yardımcılığı kurumu varmış izlenimi uyandırmaktadır. Oysa işin aslı böyle değildir. Maddenin ilk paragrafı, 3046 sayılı Kanun’un başbakan yardımcılığına ilişkin dü-

zenlemesidir. İkinci paragraf ise bu 643 sayılı KHK ile getirilmiştir. 643 sayılı KHK ile getirilen bu düzenlemeden önce maddenin ikinci paragrafında “devlet bakanları” ile ilgili düzenleme yer almakta iken 643 sayılı KHK ile “devlet bakanı” görevlendirilmesi yolundaki yasal düzenleme yürürlükten kaldırılarak onun yerine başbakan yardımcılığına ilişkin yukarıdaki düzenleme getirildiği halde, başbakan yardımcılığına ilişkin olarak önceki yasal düzenlemelerden kalan hükümler de korunduğu için böyle bir hukuki garabet ortaya çıkmış bulunmaktadır.

**Örnek 2.-** Nihayet bir diğer “garip” durum da 3056 sayılı Kanun’un 23’üncü maddesinde yer alan düzenlemedir. Buna göre,

*“Başbakanlıkta ve Devlet bakanlıklarında özel ve öncelik taşıyan konularda, Başbakan veya Devlet bakanlarına yardımcı olmak üzere en çok seksenbeş Başbakanlık Müşaviri görevlendirilebilir. (Ek cümle: 29/6/2011-KHK-644/37 md.) Bu kadroya atananların varsa emeklilik veya yaşlılık aylıkları kesilmez.”.*

Görüleceği üzere, düzenlemede hâlâ devlet bakanlarından söz edilmektedir. Oysa 3046 sayılı Kanununun 643 sayılı KHK ile değişik 4’üncü maddesinin yeni halinde devlet bakanlarının yerini artık başbakan yardımcıları almış bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, “devlet bakanı” şeklinde bir statü artık hukukumuzda yoktur. Buna rağmen adeta devlet bakanlarının varlığı devam ediyormuş gibi maddedeki düzenleme korunmuştur. Üstelik 643 sayılı KHK’den sonra çıkarılan KHK’ler ile dahi aynı yanlış sürdürülmüştür.

Ele aldığımız hukuksal sorunla ilgili bütün bu yasal düzenlemeler, en hafif tabiriyle, ülkemizde mevzuat düzenleme konusunun hangi seviyelere kadar gerilere gittiğini göstermektedir.

**Örnek 3.-** 12 Ocak 2011 tarih ve 6100 sayılı yeni Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun “Ölüm veya vücut bütünlüğünün yitirilmesinden doğan zararların tazmini davalarında görev” başlıklı 3’üncü maddesinde şöyle denilmektedir:

*“Her türlü idari eylem ve işlemler ile idarenin sorumlu olduğu diğer sebeplerin yol açtığı vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesine yahut kişinin ölümüne bağlı maddi ve manevi zararların tazminine ilişkin davalara asliye hukuk mahkemeleri bakar. İdarenin sorumluluğu dışında kalan sebeplerden doğan aynı tür zararların tazminine ilişkin davalarda dahi bu hüküm uygulanır”.*

Aynı düzenleme, 11 Ocak 2011 tarih ve 6098 sayılı yeni Türk Borçlar Kanunu'nun 55'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer almaktadır:

*“Bu Kanun hükümleri, her türlü idari eylem ve işlemler ile idarenin sorumlu olduğu diğer sebeplerin yol açtığı vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesine ya da kişinin ölümüne bağlı zararlara ilişkin istem ve davalarda da uygulanır”.*

Bu düzenlemelere göre “idarî işlemler”in, kişinin “vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesi”ne “yahut kişinin ölümü”ne yol açabilmesi mümkündür. Ancak biz bunun nasıl olabileceğini anlayamıyoruz. Nasıl olacak da bir idarî işlem bir kişinin “vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesi”ne yol açacaktır? Nasıl olacak da bir idarî işlem bir “kişinin ölümü”ne yol açacaktır? Bu hükmü yazanların “idarî işlem”in ne olduğu bilmedikleri ortaya çıkmaktadır.

12 Ocak 2011 tarih ve 6100 sayılı yeni Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3'üncü maddesinde ve keza 11 Ocak 2011 tarih ve 6098 sayılı yeni Türk Borçlar Kanununun 55'nci maddesinde,

*“her türlü idari ... işlemler..in yol açtığı vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesi... yahut kişinin ölümü...”.*

ifadesi geçmektedir. Kişinin “vücut bütünlüğünün tamamen yitirilmesi” ile “kişinin ölümü” kanun koyucuya göre farklı şeylerdir. Demek ki, bu hükmü yazanlara göre, bir insanın “ölmeden” “vücut bütünlüğünü tamamıyla yitirmesi” mümkündür. Galiba bu hükmü yazanlar vücut olmadan yaşayan insanların olduğunu fark etmiş ve onlara yönelik hüküm sevk etmiştir<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Bu yöndeki eleştirilerimiz için bkz.: Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, “İdarî Eylemlerden Kaynaklanan Zararlara İlişkin Davalar Adli Yargının Görev Alanına Sokulabilir mi? (Yeni HMK m.3 ve Yeni TBK, m.55/2 Hakkında Eleştiriler)”, Terazi, Yıl 6, Sayı 63, Kasım 2011, s.36-71.

Yukarıdaki iki örnek, Hukuk Muhakemeleri Kanunu ve Borçlar Kanunu gibi ülkenin en temel kanunlarını en ehliyetsiz kişilerin hazırlayıp kabul ettiğini gösteren üzücü örneklerdir.

**Örnek 4.-** 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda ve 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda başta “genel idare”, “merkezî idare”, “kamu idareleri” terimleri olmak üzere bazı idare hukuku terimleri yanlış bir şekilde kullanılmaktadır. Bu konuda bir inceleme ve eleştiri makalesi için yakında *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*'nde yayımlanacak olan makalemize bakılabilir<sup>15</sup>.

Bu örnekler bize kanun ve kanun hükmünde kararname metinlerini hazırlayan kişilerin ehliyetsiz kişiler olduğunu düşündürmektedir. Eğer bu kişiler, ehliyetsiz değillerse, “komşu kızına mektup yazma”<sup>16</sup> rahatlığıyla kanun ve kanun hükmünde kararname yazmaktadırlar. Her iki ihtimal de, hukuk kültürümüz açısından fevkalade üzücüdür.

## KAYNAKLAR

Çal, Sedat, “İdare Hukukunda Bilimsel Yaklaşım Sorunu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Yıl 2011, Sayı 92.

Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Kitabevi, 11. Baskı, 2011.

<sup>15</sup> Kemal Gözler, “5018 Ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine (5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Yeni Sayıştay Kanununda Kullanılan ‘Genel Yönetim’, ‘Merkezî Yönetim’, ‘Kamu İdareleri’ Terimleri Hakkında Bir Eleştiri)”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl 2011, Cilt 60, Sayı 4, (Yayımlanacak).

<sup>16</sup> Bu ifade Sedat Çal'ın not ettiği gibi “Özal iktidarı döneminde ‘yasaların özensizce hazırlanması nedeniyle hukuksal yönden ciddi sorunlar içerdiği’ iddialarına işaretlerle, dönemin siyasal muhalefetince yöneltilen yoğun eleştiriler bağlamında dile getirilmekteydi” (Sedat Çal, “İdare Hukukunda Bilimsel Yaklaşım Sorunu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Yıl 2011, Sayı 92, s.222).

Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel, “İdarî Eylemlerden Kaynaklanan Zararlara İlişkin Davalar Adlî Yargının Görev Alanına Sokulabilir mi? (Yeni HMK m.3 ve Yeni TBK, m.55/2 Hakkında Eleştiriler)”, *Terazi*, Yıl 6, Sayı 63, Kasım 2011.

Gözler, Kemal, “5018 Ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine (5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Yeni Sayıştay Kanununda Kullanılan ‘Genel Yönetim’, ‘Merkezî Yönetim’, ‘Kamu İdareleri’ Terimleri Hakkında Bir Eleştiri)”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl 2011, Cilt 60, Sayı 4, (Yayınlanacak).

Günday, Metin, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, 2011.

Turan, Mustafa, “Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasi Müsteşarlıklar ve Müstakil Grup”, *A.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt I, Sayı 2 (Mayıs 1999) (<http://w3.gazi.edu.tr/web/mturan/word/ikideneme.doc>).