

# BAŞBAKANLIK VE BAKANLIK TEŞKİLATLARINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE HUKUKÎ SONUÇLARI

R. Cengiz DİRDİMAN\*

## ÖZET

Acil, zorunlu ve önemli bir durum yokken, Başbakanlık ve bakanlık teşkilatlarında Kanun Hükmünde Kararnamelerle (KHK) yapılan yeni değişiklikler, esasen, yasama yetkisinin “devredilmezliği” prensibine aykırıdır.

Bu değişiklikler sırasında konulan bakan yardımcısının konumu yeterince belirli değildir. Başbakanlık ve bakanlıkların “bağlı”, “ilgili” ve “ilişkili” kuruluşlarının tanımları ve bunları belirlenmesi için göz önünde bulundurulacak kıstaslar daha somut belirlenmelidir.

Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın yükledikleri, asıl görevleri dışındaki görevler devam etmektedir. Bu, asıl görevlere yoğunlaşmayı azaltmaktadır.

KHK’lerle yapılan değişiklikler sırasında planlama görevinin Başbakanlıktan Kalkınma Bakanlığına aktarılması yerinde olmamıştır. Zira planlama tüm bakanlıklarla koordine kurmayı gerektiren “hükümetin genel siyaseti”ni saptamaya esas olan, bizce “özerk” bir faaliyettir.

**Anahtar Kelimeler:** Başbakanlık ve Bakanlıklar, bakan yardımcılığı, kanun hükmünde kararname, planlama, bağımsız idari kurumlar,

## THE AMENDMENTS TOOK A PLACE WITH DECREES AS A LAW ON THE PRIME MINISTER’S OFFICE AND MINISTRIES ORGANIZATIONS AND THEIR CONSEQUENCES

### ABSTRACT

When there are no emergency and important situations, the new amendments with decrees as a law about the Prime Minister’s Office and Ministries organizations are against the principal of “inalienability of legislative prerogative.”

With these amendments has been established the positions called deputy-minister that it has not been clearly defined. Moreover, those definitions should be identified in a more clear way: bound, related and connected institutions.

\* Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, 16059 Nilüfer/ Bursa/Türkiye. E mail: rcderdiman@uludag.edu.tr

*The Cabinet and the Prime Minister's Office's duties still mainly are the same other than additional duties. This situation causes not the focusing on main duties of the Cabinet and Prime Minister's Office.*

*The amendments with decrees as a law orders that the duty of organizing was given to development ministry office that is taken away from the Prime Minister's Office. It is a poor decision. Our point of view, the organizing needs to be established with the coordination of other ministries offices, thus it draws the general policy of government that is the autonomous activity.*

**Keywords:** *The Prime Minister's Office and Ministries, Deputy Minister, Decree As a Law, Organizing, Autonomous Administrative Institutions.*

## **GİRİŞ**

Ülkemizde 2011'de çıkarılan bir dizi Kanun Hükmünde Kararnameyle (KHK'yle), Başbakanlık ve Bakanlıkların teşkilat yapıları yeniden düzenlenmiştir. Başbakanlığın bir kısım "bağlı" ve "ilgili" kuruluşları başka bakanlıklara bağlanmış ve bu arada bir kısım yeni bakanlıklar kurulmuştur.

Bu makale, Türk kamu yönetiminde Başbakanlık ve Bakanlıkların yeniden teşkilatlandırılması ya da bazı bakanlıkların ilk kez kurulmasını, birbirleriyle bağlantılı olan disiplinler olarak, kamu yönetimi, anayasa ve idare hukuku açısından incelemekte; bu değişikliklerin hukuka aykırı nitelik taşıyor olabileceklerini, gerekçeleriyle iddia etmektedir.

Bu incelemede;

Yeniden düzenleme çalışmalarına rağmen Başbakanlığın ve Bakanlar Kurulunun devam eden asıl görevlerinden başka görevlerinin kendilerine yük oluşturduğu; kamu yönetimindeki yeni yapılandırmalarda uzun yıllardan beri devam edegelen bu sorunun yine çözül(e)mediği, kanaatlerimiz de ortaya konmuştur.

Başbakanlık ya da bakanlıkların "bağlı", "ilgili" ve "ilişkili" kuruluşları tanımlayan ve bunları bir birlerinden ayıran ölçütlerin yeterince belirlenmemiş olduğuna dikkat çekilmiştir.

Kamu yönetiminin KHK'lerle düzenlenmesinin kamu yönetimi, anayasa ve idare hukuku ilkeleriyle uyumlu olmayacağı ve bunların gerekçeleri, karar yılı ve sayısı verilen Anayasa Mahkemesi (AyM) kararlarından örneklerle belirtilmiştir.

Yeni yapılanmada makalenin konusuyla ilgisi açısından dikkat çeken, planlama faaliyetlerinin, Başbakanlığa “bağlı” kuruluş iken lağvedilen “Devlet Planlama Teşkilatı”nın yerine, 641 sayılı KHK ile kurulan “Kalkınma Bakanlığı” bünyesine alınmış olmasının bir kısım sorunlara, özellikle hükümetin genel siyasetinin tespitinde güçlüklerle karşılaşılmasına sebep olabileceğine işaret edilmiştir. Bu konunun, bir KHK ile düzenlenmiş olması bağlantısı ve konunun önemi bakımından kapsama alınması gerekmiştir.

## **BAŞBAKANLIK, BAKANLAR KURULU VE BAKANLIKLARIN TEŞKİLATLANMALARINA İLİŞKİN GÖZLEMLER**

### **Teşkilatlanma, Görev ve Yetkiler**

Ülkemizde Başbakanlık Başbakan tarafından yönetilir. Başbakanlık, Anayasa ve kanunlarda öngörülen görevleri yerine getirmektedir. Başbakanın Başbakanlık teşkilatını ve personelini yönetme görev ve yetkilerinden<sup>1</sup> başka, konumuyla uygun olarak bir kısım görevleri ve yetkileri de bulunmaktadır:

1-) Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) içinden görevlendirilir. Başbakan Bakanlar Kurulu üyelerini Anayasal usûl ve şartlara uygun olarak seçme ve Cumhurbaşkanıya teklif etme yetkisine sahiptir. Bakanlar ve Bakanlar Kurulu, Başbakan tarafından teklif edilen bakanların listesi Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra göreve başlamış olur<sup>2</sup>. Bakanlar Kurulunun göreve başlaması TBMM’den güvenoyu almış olmak şartına bağlı<sup>3</sup> değildir. Güven oylaması, hükümete ve hükümet programına güven duyulup duyulmadığını; dolayısıyla programını uygulamasını onaylandığını ya da onaylanmadığını; sonuçta ise hükümetin görevde kalıp kalmamasını belirleyen işlemdir.

TBMM seçimlerinin yenilenmesine Cumhurbaşkanı tarafından TBMM başkanının da görüşü alınmak kaydıyla karar verilmesi halinde oluşacak “geçici bakanlar kurulu” için Başbakan yine Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmektedir. Bu duruma has olmak üzere Anayasa, Başbakanın TBMM üyelerinden olması gerektiği yönünde bir hüküm getirmemiştir. Anayasanın 114/2. Maddesinde başbakanın geçici bakanlar kurulunu kurmak üzere atanacağı belirtilmiştir. Bu hükümden, bu şekilde kurulan bakanlar

---

<sup>1</sup> Organisation der Bundesministerien 2012, <http://www.hausarb-eiten.de/faecher/vorschau/101221.html>, erişim: 02.01.2013.

<sup>2</sup> Fındıklı, Remzi, *İdare Hukuku*, Uzman Kariyer Yayınları, Ankara, 2012, s. 54.

<sup>3</sup> Bozkurt, Ömer-Ergun, Turgay-Sezen, Seriyeye (Ed), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, 2. Baskı, TODAİE Yayınları no: 342, Ankara, 2008, s. 22.

kurulunun Cumhurbaşkanının onayından muaf olduğu sonucunu çıkarmamak gerekir. Zira Anayasanın diğer hükümleriyle birlikte sistematik yorumundan bu halde kurulan Bakanlar Kurulunun da Cumhurbaşkanının onayıyla göreve başlaması gerektiği sonucu çıkarılabilir.<sup>4</sup>

2-) Başbakan, Bakanlar Kurulunu, gerekli olduğu hallerde, kendi başkanlığında toplantıya çağırır. Toplantı gündemi de Başbakan tarafından hazırlanır. Başbakan gündemi belirlerken bakanlarla görüşebilir. Bakanlar Kurulunun sekreteryası Başbakanlık teşkilâtında bulunur.

Başbakanın, Bakanlar Kurulunun kararlarından birinci derecede sorumlu olması, Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek ve Bakanlar Kurulu kararlarının yürütülmesini gözetmek gibi yetkilerini doğal hale getirmektedir. Bakanlıklar da bu kararların yerine getirilmesinden sorumlu olmaktadır<sup>5</sup>.

3-) Şu halde, Başbakan, bakanları kanunların ve Bakanlar Kurulu kararlarının uygulanması bakımından denetim ve gözetim yetkisine sahiptir. Parlamenter hükümet sisteminde başbakanın “eşitler arasında öncelikli” konuma sahip olmak gibi bir rolünün 1982 Anayasasının öngördüğü hükümler çerçevesinde daha da kuvvetlendiğini söylemek yanlış olmaz. 1982 Anayasasının 112/2. maddesinde, bakanların “Başbakana karşı ve kendi yetkisi içindeki işlerden ayrıca sorumlu oldukları” belirtilmiştir. Anayasanın bu maddesine göre “Başbakan (da), bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.”

4-) Başbakan, bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlamak yetkisine sahiptir. Buna, 1982 Anayasasının 112/3. maddesinde, Başbakanın görev ve yetkileri arasında yukarıda değinilen, bakanlıkların görevlerinin yerine getirilmesini “gözetmek” yetkisi dayanak teşkil etmektedir. Bu maksatla birden fazla bakanlığın görevleri arasında bulunan bir konuda kanunlara uygun olarak uzlaştırıcı çözümler bulmak Başbakanın görev ve yetkileri içindedir.

Bu bağlamda, bakanlıkların aralarında oluşan görüş ayrılıklarının giderilmesi de, “hükümetin genel siyasetinin belirlenmesi” kapsamında

---

<sup>4</sup> 28 Ağustos 2015 Tarihli ve 29459 Sayılı Resmî Gazete'nin 4. Mükerrer Sayısında yayınlanan, birisi Başbakanlıktan Cumhurbaşkanlığına, diğeri de Cumhurbaşkanlığından Başbakanlığa hitap eden yazılardan Başbakan bakanlar kurulunun atanmasını teklif etmiş, Cumhurbaşkanı da atamıştır. Bkz: Uslu, Ferhat, “Geçici Bakanlar Kurulu ya da Seçim Hükümeti”, 31 Ağustos 2015, <http://webunya.com/gecici-bakanlar-kurulu-ya-da-secim-hukumeti>, erişim: 12.09.2015

<sup>5</sup> Organisation der Bundesministerien, 2012

değerlendirilirse Bakanlar Kurulunca çözümlenecektir. Alman Anayasasının 65. maddesi bu tür görüş ayrılıklarının Bakanlar Kurulunca giderileceğini hüküm altına almıştır. Bir kısım anlaşmazlıkları başbakanın politik girişimiyle giderilebilmesi de mümkün olabilmektedir.<sup>6</sup> Bu hususta 1982 Anayasamızla uyumlu olarak yapılacak değerlendirme, bizleri, hükümetin genel siyasetini “etkilemeyecek” görüş ayrılıklarının Başbakan; “etkileyecek” görüş ayrılıklarının da Bakanlar Kurulu tarafından giderilmesi gerektiği kanaatine sevk etmektedir.

Sonuç itibarıyla Türk 1982 Anayasası sisteminde Başbakan “eşitlerde birinci” olmaktan daha ileri derecede güçlendirilmiştir<sup>7</sup>. Bu “güçlendirme”; Başbakanlık teşkilat, görev ve yetkilerini düzenleyen 3056 sayılı Kanunun 4/1. maddesine, “Başbakanın ‘bakanlıkların amiri’ olduğu” şeklinde yansımıştır. Yalnız, bakan(lık) üzerindeki bu amirlik, kendine özgü, “görevlerin gerektirdiği mümessillik düzeyinde” bir amirlik<sup>8</sup>, şeklinde düşünülmelidir. Başbakanın bakanlara nazaran “eşitlerde birinci” değil; bakanların hiyerarşik olarak üstünde yer aldığına ya da yönetimde güçlü olmasına veya hükümette eşitlerde birinci olmaktan ziyade, hükümetin gidişatını fiiliyatta belirleyici üstün bir konumuna ilişkin değerlendirmeler de<sup>9</sup> bu sınıra özen gösterilerek anlamlandırılmalıdır. Dolayısıyla başbakanın bakanlarla ilişkisinin bir “siyasi liderlik ilişkisi” olduğuna dikkat çekilmiştir<sup>10</sup>. Batı demokrasilerinde başbakanın kabine içinde güçlü ve Devlet yönetiminde etkin olduğu görülmektedir.<sup>11</sup> Fakat, “Başbakanın her yönden bir amir olduğunu kabul etmek parlamenter rejimin mantığına aykırı olur<sup>12</sup>. Başbakanın tam bir hiyerarşik

<sup>6</sup> Zippelius, Reinhold-Würtenberger,Thomas, *Deutsches Staatsrecht*, 32. Auflage Verlag C. H. Beck, München, 2008, s. 435, 436.

<sup>7</sup> Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar*, Güncellenmiş 3. baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 102.

<sup>8</sup> Derdیمان, R. Cengiz, *İdare Hukuku*, 5. Baskı, Aktüel Yayınları, Bursa. 2015, s. 226.

<sup>9</sup> Örneğin, Birch, A. H., *The British System Of Government*, Revised Edition, George Allen & Unwin Ltd, London, 1975, s. 161, 165; Barnett, Hilaire, *Constitutional AndAdministrative Law*, Fourth edition first published in Great Britain 2002 by Cavendish Publishing Limited, London, 2002, s 314; Hopp, Gerhard, “Politische Führung in der Westminster-Demokratie: Großbritannien”, *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen, Theorie und Praxis im Internationalen Vergleich*, Herausgegeben: Martin Sebaldt-Henrik Gast, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010, s. 95, 96.

<sup>10</sup> Fındıklı, s. 54

<sup>11</sup> Örneğin, Birch, s. 161, 165; Hopp, s. 72, 73; Gast, Henrik, “Politische Führung in der Kanzlerdemokratie: die Bundesrepublik Deutschland”, *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen, Theorie und Praxis im Internationalen Vergleich*, Herausgegeben: Martin Sebaldt-Henrik Gast, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010, s. 95-121.

<sup>12</sup> Derdیمان, (2015), s. 225.

denetim yetkisine sahip amir olduğunu söylemek; örneğin Bakanlar Kurulu kararlarında her bir bakanın en azından “hiyerarşik etki ya da baskı altında kalma ‘endişesi’ taşınmasına” ve/veya benzer sakıncalara sebebiyet verebilir. Alman hukukunda siyasetin genel hatlarını belirleme yetkisine sahip kılınmış Başbakan da, bu güçlü konumuyla birlikte, esasen, bir “sevk ve koordine makamı” olarak algılanmıştır<sup>13</sup>.

Yalnız, yeni bir kısım düzenlemeler de göz önünde tutulursa, Başbakanlık ve bakanlıkların teşkilatlanmalarında bir kısım sorunlar ortaya çıkmaktadır:

Başbakanlık, kendi asıl görevlerinden başka, kendisine “bağlı”, “ilgili” veya “ilişkili” kuruluşları vesayet denetimi ya da hiyerarşik denetimle sevk ve idaresi görevlerini de yüklenmiştir. Başbakanlığın; günümüzde yapılan bir kısım yeni düzenlemelere rağmen, hâlâ, ayrıca bir hizmet bakanlığı gibi görülmeye<sup>14</sup> devam ettiği söylenebilir.

Başbakanlıkla “doğrudan ilgisi olmayan” kuruluşların mevcut hizmet bakanlıklarına bağlanması ya da bu hizmetler için ayrı hizmet bakanlığı kurulması gerekli olmaktadır. Bakanlar hizmet ve faaliyetlerinden dolayı Başbakana karşı sorumlu olduklarına göre, Başbakanlığa bağlı kalması gerekli olmayan hizmetlerin, bakanlıklara aktarılmasıyla verimleri de düşmez.

Başbakanın görev ve yetkileri ve yürütme organında “kendine özgü” statüsü, Milli İstihbarat Teşkilatı ve Türkiye İstatistik Kurumu gibi kuruluşların hizmetlerinden doğrudan yararlanmasını gerektirecektir. Planlama faaliyetlerini yürütecek birimlerin de Başbakanlık bünyesinde kalması önemsenmelidir. Neticede Başbakanlığın görev ve yetkilerine etkinlik kazandıracak kuruluşların Başbakanlık bünyesinde kalmaları gerekmektedir.

2011’de çıkarılan ve birçok Bakanlığı ilk kez kuran ya da yeniden düzenleyen bir dizi KHK ile evvelce Başbakanlığa bağlı Milli Prodüktivite Merkezi, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Gümrük Müsteşarlığı gibi bir kısım kuruluşlar farklı farklı bakanlıkların bünyelerine alınmışlardır. Buna karşılık, bugün örneğin, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Ziraat, Vakıflar ve Kalkınma Bankaları gibi “bağlı”, “ilgili” veya

---

<sup>13</sup> Besson, Waldemar-Jasper, Gotthard, *Das Leitbild der modernen Demokratie, Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung*, Landeszentrale für politische Bildung, Franzspiegel Buch GmbH, Ulm, Bonn, 1990, s. 51

<sup>14</sup> Derdiman, R. Cengiz, *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2003, s. 415; Bozkurt vd., s. 22.

“ilişkili” bir kısım kuruluşlar<sup>15</sup>, farklı Bakanlıkların bünyesinde bulunmaları daha doğru görünmesine rağmen, Başbakanlık bünyesinde bırakılmış durumdadırlar.

Diğer taraftan, örneğin, 5952 sayılı Kanunla İçişleri Bakanlığına bağlı olarak 2010’da kurulan ve 08.07.2011 tarihinde yapılan değişiklikle Başbakanlığa bağlanan<sup>16</sup> Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının teşkilatlanmasında şu iki sorun da ayrıca dikkat çekmektedir:

1-) Bu kuruluşun, emniyet ve asayiş hizmetlerini yerine getiren Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı gibi, neden İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olarak bırakılmadığı, bizce haklı bir gerekçeyle açıklanamaz.

2-) Emniyet ve asayiş hizmetleri, plan, program ve operasyonlarıyla bir “bütün” teşkil eder. Örneğin, Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele Daire Başkanlığının terörle mücadele için strateji geliştirmesi, aynı teşkilat bünyesi içinde cereyan etmesi gereken işlevdir. Aynı amaca yönelmiş aynı konulardaki görevlerin farklı farklı teşkilatlarca üstlenilmesi ve bir de bu teşkilatların birisinin “genel müdürlük”, diğerinin buna nazaran “müsteşarlık” şeklinde daha üst seviyesinde teşkilatlanması ve üstüne üstlük Başbakanlığa bağlanması;

a-) Yönetimin sadeleştirilmesi ilkesine aykırı olacak,

b-) İdarî koordinasyonu bozacak,

c-) Daha alt düzeydeki, genel müdürlük seviyesinde teşkilatlanmış bir kuruluşun muhtemelen motivasyonunun bozulmasına ve belki de örgütsel psikolojik direnime göstermesine sebebiyet verebilecektir.

Tüm bunların kamu hizmetinin etkinliğini ve sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemeyeceği söylenemez.

Bu bilgiler;

1-) Aynı konuda görev yapan birden fazla teşkilatın birleştirilmesi gibi yollarla yönetimin sadeleştirilmesinin,

2-) Başbakanlığa halen “bağlı”, “ilgili” ya da “ilişkili” kuruluşlardan hangilerinin Başbakanlığın bünyesinde bırakılacakları yeniden tespit etmenin,

---

<sup>15</sup> Başbakanlık, <http://dtvt.basbakanlik.gov.tr/AnaSayfa.aspx>, erişim: 29.12.2012.

<sup>16</sup> Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, <http://www.kdgm.gov.tr/index.snet?wapp=9432F796-CD41-4643-9F0A-42D276839BDC>, erişim: 03.01.2013.



3-) Başbakanın görev ve yetkilerine ilişkin kendine özgü konumu gereği, Başbakanlığa bağlı kalması gerekenler dışındaki kuruluşların hizmet bakanlıklarına bağlanmasının,

Gerekli olduğunu da açıklamaktadır.

### **Bakanlar Kurulunun Fazladan Yüklendiği Görev ve Yetkiler**

Ülkemizde yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu, yasama ve yargı organlarının görev ve yetkilerine girmemek kaydıyla idari ve siyasi nitelikteki konularda, başbakan ve bakanların görüşülmesini istedikleri her konuyu görüşmeye ve karar bağlamaya yetkili addedilmektedir<sup>17</sup>.

Bu doğrultuda, Bakanlar Kurulunun kendi yükünden çok daha fazla yükünün bulunması<sup>18</sup> sorunu, yeni düzenlemeler içinde ele alınıp çözülmüş değildir.

Bakanlar Kurulunun görevi “hükümetin genel siyasetini” tespit ve bu kapsamda aldığı kararların Başbakan ve (Başbakanın denetim ve gözetimindeki) bakanlar vasıtasıyla uygulanmasını sağlamaktır. Buna karşılık, zamanımızda niteliği itibarıyla birçoğu sadece bakanlıkların görev ve yetkisinde görülebilecek pek çok konunun görüşülmesi ve kararlaştırılması Bakanlar Kurulunu meşgul etmektedir. Bakanlar Kurulu, örneğin; bir derneğin kamu yararına faaliyet göstermesine, kişilere üstün hizmet madalyası verilmesine<sup>19</sup> ya da bir kimsenin kullanılan mezarlıklar dışında bir yere defnedilmesine karar vermek veya bakanlıkların görev ve yetki alanına giren konularda yönetmelik çıkarmak gibi, üstlendiği bir kısım görevlerle yükünü artırmıştır. Böylece, Bakanlar Kurulu asıl görevine yeterince yoğunlaşmamış ve görevlerini daha etkin yürütmekten yoksun kalmış olmaktadır.

1982 Anayasamıza göre “hükümetin genel siyaseti” kavramı içinde değerlendirilmeyecek hususların Bakanlar Kurulunun görev alanında görülmesi, Bakanlar Kurulunu “kendi görevlerini yapan bir hizmet bakanlığı” gibi algılamaya da vesile olabilir.

Bu nedenlerle; bakanlıkların görevlerinin tamamlayıcı parçası sayılan konuların, Bakanlar Kurulundan bakanlıklara aktarılması yararlı olacaktır. Böylece, Bakanlar Kurulunun, etkin hizmet için “hükümetin genel siyasetini”

<sup>17</sup> Derdiman, (2015), s. 223.

<sup>18</sup> *Kamu Yönetimi Araştırma Raporu, Genel Rapor*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları no: 238, Ankara, 1991, s. 15-17.

<sup>19</sup> Fındıklı, s. 55.



tespit şeklindeki asıl görevine yoğunlaşması sağlanacaktır. Böylece, Bakanlar Kurulunun, Anayasanın 112. maddesindeki “hükûmetin genel siyasetinin” tespiti ve yürütülmesi işlevi hayata daha iyi geçmiş olacaktır.

Bakanlar Kurulunun “yönetmelik” çıkarması da “prensip”te Anayasanın 124. maddesine aykırıdır. 1982 Anayasası, yönetmeliği, kendi konularıyla ilgili olarak Başbakanlığın, bakanlıkların ve kamu tüzel kişiliklerinin çıkarabileceklerini belirtmektedir. Anayasa, yönetmelik çıkarabilecek kuruluşlar arasında Bakanlar Kurulu’na yer vermemiştir. Hâlbuki uygulamada, Bakanlar Kurulu yönetmelik çıkarabilmektedir. Bakanlar Kurulunun “hükûmetin genel siyasetine” ilişkin konularda yönetmelik çıkarması kabul edilebilir. “Hükûmetin genel siyaseti” ile “doğrudan ya da dolaylı” ilişkili çok geniş bir çerçeve çizilebileceği söylenebilir. Dolayısıyla, bu yetki, “hükûmetin genel siyaseti”nin tespiti ya da yürütülmesiyle “doğrudan” ilgili görülen konularda kullanılmalıdır. Meselâ İçişleri Bakanlığı personelinin yer değiştirmesini konu alan bir yönetmeliğin Bakanlar Kurulunca çıkarılması Anayasaya uygun değildir.

Bir de, yönetmeliklerin, Anayasanın 124. maddesine göre, kanunların ya da tüzüklerin uygulanmasını göstermek üzere çıkarılmaları gerekirken; bir “uygulamayı gösteren yöntemleri” izahtan ziyade, daha detaylı, “kanunun emrettiği işleri belirtir” bir genişliği içerebildikleri görülmektedir. “Kanundaki işleri belirtmek” sebebi, Anayasaya göre, tüzüklerin çıkarılması sebeplerinden biridir. Danıştay 10. Dairesinin 1997/5493 sayılı kararında da belirtildiği üzere, “yasayla düzenlenmeyen bir husus (da) yönetmelikle düzenleneme(z)”. Bir konuda “tüzüklerin uygulanmasını göstermek” için yönetmelik çıkarabilmek de, öncelikle kanunla düzenlenmiş bir konuda tüzüğün çıkarılmış olmasını gerektirir.

Yönetmeliğin çıkarılmasının tüzüğe nazaran daha kolay olması, yönetimi tüzük çıkarmayı gerektiren bir konuda bile yönetmelik çıkarmaya sevk edebilmektedir. Değişik bir ifadeyle, Bakanlar Kurulunun tüzük çıkarılması gereken konularda Danıştay’ın incelemesinden kaçınmak niyetiyle yönetmelik çıkarmaya tevessül etmesi mümkündür.

Her ne olursa olsun,

1-) Yukarıda söylendiği gibi, Bakanlar Kurulunun, doğrudan “hükûmetin genel siyasetine” konu olmayan ya da bu siyasetle “yakın ve belirgin” ilişkisi bulunmayan bir konuda yönetmelik çıkarması Anayasaya aykırı olacaktır.

2-) “Kanunların ya da (varsa) tüzüklerin uygulanmasını göstermek” sebebinden başka bir sebeple çıkarılan yönetmelikler, bir düzenleyici işlem olarak, sebep yönünden “iptal edilebilirlik” ile sakatlanmış olacaklardır.

Yukarıda verilen örneklerin ve örneklere benzer konuların Bakanlar Kurulunun görev alanından çıkarılması, Bakanlar Kurulunun “hükümetin genel siyasetinin” gereklerini belirleme ve kararlaştırma faaliyetlerine daha fazla zaman ayırmasını sağlayacaktır.

**“Bağlı”, “İlgili” ve “İlişkili” Kuruluşların Yerlerinin Değiştirilmesi**  
**“Bağlı” ve “İlgili” Kuruluşların Tanımları ve Özelliklerinde Belirsizlik**

KHK’lerle yeniden yapılandırılan Başbakanlık ya da bakanlık teşkilatlarının bünyesinde bulunan bu tür kuruluşlar için de bir değerlendirme yapmak faydalı olacaktır.

3046 sayılı kanununun 10. maddesine göre, “bağlı kuruluşlar bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır.” 11. maddede “ilgili kuruluşlar; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir. Bu kuruluşların ilgili olduğu bakanlık (3046 sayılı) Kanunun koyduğu usule göre belirlenir” hükmü bulunmaktadır.

Günümüzde “bağlı” ve “ilgili” kuruluşların her birini tanımlayan ve bunları bir birinden ayıran kıstaslar bizce yetersiz olup, yeni düzenlemeler sırasında da açıklığa kavuşturulmamışlardır:

1-) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla, örneğin, “bağlı” kuruluşların tanımında yer alan “katma bütçe” tabiri kaldırılmış ve “özel bütçe” gibi bütçelerin tanım ve kapsamı değişmiştir. Daha evvel Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmayan bütçelerle yerel yönetimlerin bütçeleri özel bütçe addedilirken, 5018 sayılı Kanun II sayılı cetvelinde yer alan kuruluşların bütçelerini özel bütçe olarak vasıflandırmıştır.

2-) “Bağlı” kuruluş bulunduğu bakanlıktan bir başka bakanlığa bağlanırsa, sonuçta her iki bakanlığın ana hizmetlerini de sırayla yürütmüş olacaktır. Bu durum, bakanlıkların hizmet tanımlarının neden daha sağlıklı yapılmadığı; “bağlı” kuruluşun neden önceki bakanlık bünyesinde kalmadığı

ya da neden sonraki bakanlığa “bağlı” olarak kurulmadığı, gibi pek çok soruyu akla getirebilecektir.

3-) Bir bakanlığın “ana hizmetlerini” yürütmek için, bakanlık içinde ana hizmet birimleri kurulmalıdır. Bakanlığa “bağlı” kuruluşların, bakanlıkların ana hizmetlerini yürüttükleri halde neden bakanlık içinde bir “birim” olarak kurulmadıkları bilinmemektedir. Örneğin, daha evvelce Başbakanlığa “bağlı” bulunan Dış Ticaret Müsteşarlığının 637 sayılı yeni bir KHK ile kurulan Ekonomi Bakanlığının ana hizmet birimlerini oluşturması, bağlı kuruluşların başka bakanlıklarda yeniden yapılandırılabilmesine veya ana hizmet birimlerine dönüştürülebileceğine örnek teşkil etmektedir. Öte yanda ise; bu bakanlığa bağlanan Serbest bölge müdürlükleri ile ihracata yönelik Devlet destekleri kapsamında Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonunun<sup>20</sup> kalkınmayla daha çok ilişkili olduğu düşünülerek kalkınma bakanlığının ilgili ya da bağlı kuruluşu haline getirilmeyecekleri garanti edilemez.

4-) Bakanlığın görevleri içindeki ana hizmetleri yürüten ve bakanlık iç birimi olarak kurulmayan “bağlı” kuruluşların bu bağlılıklarının hiç olmazsa “hiyerarşik bir bağlılık” olması gerektiği tezini çürütebilmek için; bunların bir kısmının yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kurulmalarının haklı sebepleri daha somut olarak ortaya konmalıdır.

5-) “Bağlı” kuruluşların belirlenmesinde esas alınan ölçütlere bakılınca, hâlihazırda bir kısım “ilgili” kuruluşların, “bağlı” kuruluş kategorisine alınması ya da bakanlık ana hizmet birimi olarak teşkilatlandırılması gerekecektir. Örneğin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ana hizmetlerinden olan “işsizlikle mücadele” bakanlık içinde bir ana hizmet birimiyle yürütülebilecekken bu hizmetleri yürütmek görevlerini üstlenen Türkiye İş Kurumunun, Bakanlığın “ilgili” kuruluşu olarak teşkilatlandırılmasının izahı güç olsa gerektir.

### ***“İlişkili” Kuruluşların Tanım ve Özelliklerine İlişkin Belirsizlikler***

Benzer belirsizlikler, 3046 sayılı Kanunun, 643 sayılı KHK ile eklenen 19/a maddesiyle düzenlenen “ilişkili” kuruluşların tanımlarında ve diğer kurumlardan ayırt edilmelerinde de görülmektedir. Danıştay kararlarında da, “bağlı” ve “ilişkili” kavramları çoğu kez bir birlerinin yerine kullanılmıştır<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Güler, Birgül Ayman, “Yetki Kanunu-6223: Genel Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, Derleyen: A. Argun Akdoğan, YAYED Yayınları, Ankara, 2012, s. 25.

<sup>21</sup> Sönmez, Ümit, *Piyasanın İdaresi Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011, s. 206

3046 sayılı kanuna eklenen 19/a maddesine göre, “Bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir.”

Bir kere, bu hükümden, 5018 sayılı kanunun öngördüğü III sayılı cetvelde yer alan “düzenleyici idarî kurum”lardan başka kurumların da “ilişkili” kuruluş kapsamında kabul edildiği ortaya çıkmaktadır. Bu arada, düzenleyici idari kurumların kapsamı da belirsizdir<sup>22</sup>. Örneğin Başbakanlığın 633 sayılı Kanuna göre “bağlı” kuruluşu olan Diyanet İşleri Başkanlığının bile “düzenleyici idari kurum” olabileceği görüşü<sup>23</sup> halen geçerliliğini korumuş olmaktadır. Bu örnek; “bağlı” kuruluşların bazen “düzenleyici idari kurum” addedilebildiğini; bu bağlamda “bağlı” kuruluş ile “ilişkili” kuruluş arasında farkın yeterince somut olmadığını göstermiş de olmaktadır.

Literatürde “ilişkili” kuruluş deyince, akla, daha çok “düzenleyici idari kurumlar” gelmektedir<sup>24</sup>. Bu kurumlara “düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları”, “bağımsız idarî kurumlar” veya “bağımsız düzenleyici kurumlar” da denmektedir. Bu kurumlar, tabii oldukları vesayet denetimi asgariye indirildiğinden dolayı “bağımsız idarî otoriteler” olarak da adlandırılabilirler<sup>25</sup>.

Düzenleyici idari kurumların nitelikleri ve Anayasal konumları üzerinde de farklı görüşler ileri sürülmüştür:

Bu kurumlar, genel olarak, piyasada bir kısım faaliyetlerin serbest ve güven içinde yürütülebilmesi için düzenleme ve denetleme yapma yeteneği ile donatılmış olan ve görevlerini adeta bağımsız yürütebilen<sup>26</sup> düzenleyici ve denetleyici görev ve yetkiler üstlenmiş ve daha çok kurul halinde çalışan kurumlardır.

---

<sup>22</sup> Benzer değerlendirme: Duran, Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdarî Otoriteler” *Amme İdaresi Dergisi*, cilt: 30, Sa. 1 Mart 1997, s. 6.

<sup>23</sup> Duran, s. 6

<sup>24</sup> Eryılmaz, s. 107.

<sup>25</sup> Derdiman, (2015), s. 355; Tan, Turgut, “Bağımsız İdarî Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 35, sa.: 2, Haziran 2002, s. 16..

<sup>26</sup> Bakınız: Adamovich, Ludwig-Funk, Bernt Cristian-Holzinger Gerhard-Frank, Stefan L., *Österreichisches Staatsrecht, Band 4: Allgemeine Lehren Des Verwaltungsrechts*, Springer-Verlag/Wien, 2009, s. 57, 58.

Bir görüŖ<sup>27</sup>, düzenleyici idari kurumların “bağımsızlık” özelliklerini, denetlenmelerinin asgarîye indirilmesine ve Bakanlığın hukuka aykırı işlemleri aleyhine mahkemeye gidebilme yetkisi kullanabilmesine dayandırmaktadır.

Bir başka yazar<sup>28</sup>, bunların “ilgili” ya da “ilişkili” olduğu bakanlıkların kanunlarında gösterildiğini belirterek; bizce, “ilişkili” ya da “ilgili” kuruluş olarak adlandırma karmaşasına da değinmektedir. Çünkü bunlardan hangilerinin ilgili hangilerinin ilişkili kuruluş olduklarına ilişkin somut bir ölçülerden ziyade kanunun sadece ilgili ya da ilişkili kuruluş olduklarını belirtmiş olması yeterli addedilmiş olmaktadır.

Bunların yerinden yönetim içinde yer almayıp kendine özgü nitelikleri olduğuna vurgu yapan düşünce<sup>29</sup> ile bağlantılı sayılabilecek bir başka düşünce, tabi oldukları vesayet denetiminin de en aza indiğini belirtmektedir<sup>30</sup>.

Doktrinde daha ileri gidilerek, bunlar üzerinde ne hiyerarşik ne de vesayet denetiminin söz konusu olamayacağı ileri sürülmüştür<sup>31</sup>.

Farklı bir görüş, bu kuruluşların anayasal dayanağının olabilmesi için Anayasada merkezden ve yerinden yönetim dışında, bunların özelliklerine uygun 3. bir teşkilatlanma ilkesinin benimsenmiş olmasını gerekli görmektedir<sup>32</sup>.

Diğer bir görüş ise<sup>33</sup> bunları “idarenin bütünlüğü” ilkesine uygun hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu addetmekte ve bu nitelendirmede vesayet denetiminin azlığı ya da çokluğu gibi faktörlerin etkili olmadığını belirtmektedir. Bu görüşe yakın olan bir başka görüş, bu kuruluşları geniş anlamda hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları addetmektedir<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> Ulusoy, Ali, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2003, s. 37, 38, aktaran: Sönmez, s. 206.

<sup>28</sup> Tan, (2002), s. 17.

<sup>29</sup> Akyılmaz, Bahtiyar-Sezginer, Murat-Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Seçkim Yayınları, Ankara, 2009, s. 358.

<sup>30</sup> Sobacı, Mehmet Zahit (2006), “Türk İdari Teşkilatındaki Adalar ‘Bağımsız İdari Otoriteler’”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. 55, Sa.: 2, 2006’ dan ayrı basım, s. 171, 172.

<sup>31</sup> Örneğin: Duran, s. 4.

<sup>32</sup> Günday, Metin, *İdare Hukuku*, 10. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, Ankara, 2011, s. 575.

<sup>33</sup> Eryılmaz, s. 209; Gözler, Kemal-Kaplan, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, 12. Baskı, Ekin Kitabevi yayınları, Bursa., 2012, s. 244, 247, 248; Arslan, Nagehan Talat-Arslan, Erkan, *Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar*, Alfa-Aktüel Yayınları, Bursa., 2010, s. 198; Sezen, Seriyeye, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar Geleneksel Yapıdan Kopuş*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, no:316, Ankara, 2003, s. 140.

<sup>34</sup> Fındıklı, s. 94.

Karşıt bir görüş ise, düzenleyici idari kurumların mal ve hizmet üreten kurumlar olmamaları dolayısıyla hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olamayacakları üzerinde durmaktadır<sup>35</sup>.

Bu bilgiler, “ilişkili kuruluş” olarak, düzenleyici idari kurumların tanımı ya da konumları bakımından ortada, (yeni düzenlemelere konu edilmeyen) bir belirsizlik olduğuna işaret etmiş olmaktadır<sup>36</sup>. Yine de; bu kuruluşların Anayasaya aykırı oldukları gibi radikal bir iddia yerine; Anayasaya göre, idarenin bütünlüğünü olumsuz etkilemeyecek derecede denetlenmeleri kaydıyla “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu” addedilmeleri, daha isabetli görünmektedir.

### ***“Bağlı”, “İlgili” ve “İlişkili” Kuruluşların Yerlerinin Değiştirilmesindeki Usûl Karmaşası***

3046 sayılı Kanun, “bağlı”, “ilgili” ve “ilişkili” kuruluşların buldukları yerden farklı bir yere, Başbakanlık ya da bakanlıklara bağlanmaları için Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayını yeterli görmektedir<sup>37</sup>. 1986 yılından bu yana da hep bu usûle göre hareket edilmiştir<sup>38</sup>.

Özel kanunla bir bakanlık bünyesine alınmış olan kuruluşun “bağlı” “ilgili” veya “ilişkili” bulunduğu bakanlığının değiştirilmesi için, bir kanun çıkarılması yoluna gidilmeden; (643 sayılı KHK ile yeni değiştirilmiş olsa bile) 3046 sayılı kanunun yukarıda anılan hükmündeki usûle uyulması, bizce hukuka aykırıdır<sup>39</sup>. 3046 sayılı kanunun bakanlıkların teşkilatlanmasına ilişkin kanunun 11. ve 643 sayılı KHK ile eklenen 19/a. maddesinin özel ve ayrıca, 19/a. maddenin de yeni tarihli bir hüküm olduğundan bahisle, bu görüşümüze karşı çıkılması pek yerinde olmasa gerektir.

Çünkü:

1-) Bir kuruluşu düzenleyen ve hizmetlerini bakanlığın hizmetleri içinde görüp de bakanlığa “bağlayan”, “ilgilendiren” ya da “ilişkilendiren” yasal hüküm daha özel bir hükümdür. Dolayısıyla anılan kuruluşlar sonradan başka bir bakanlığa da kanunla bağlanmalıdırlar. İlişkili kuruluşlardan düzenleyici

<sup>35</sup> Günday, s. 574, 575; Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, 3. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2012, s. 392.

<sup>36</sup> Gözübüyük, A. Şeref-Tan, Turgut, *İdare Hukuku, I: Genel Esaslar*, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2013, s. 315.

<sup>37</sup> Derdiman, (2015), s. 233.

<sup>38</sup> Güler, (2010), s. 187.

<sup>39</sup> Derdiman, (2015), s. 233.

idari kurumların üstlendikleri faaliyetlerin kamu hizmeti olmadığı<sup>40</sup>, söylenemez. Zira bunlar da sonuçta kamu yararına olan ve kanunla konulan hizmetleri yürütmektedirler. Kamu hizmetlerinin sadece maddi faaliyetler olmadığı; düzenleyici ve denetleyici faaliyetleri de kapsadığı düşünülmelidir. Sonuçta “ilişkili” kuruluşların hizmetleri de geniş anlamda “bakanlığın hizmeti” addedilmiş olmaktadır.

2-) Bir bakanlığın üstlendiği kamu hizmetlerinin tamamlayıcısı olarak görülmesi gereken “bağlı”, “ilgili” veya “ilişkili” kuruluşların bir başka bakanlığa bağlanması, bunların üstlendiği kamu hizmetlerini bir bakanlık bünyesinden almak ve bir başka bakanlığa vermek demektir. Kamu hizmeti kanunsuz konulamaz ve teşkilatsız yürütülemez<sup>41</sup>. Kamu hizmeti idarenin üstlendiği görevdir. Dolayısıyla, bu kuruluşların Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayıyla bir başka bakanlık bünyesine alınmaları; Anayasanın, “bakanlıkların kanunla kurulması” ve “idarenin görevlerinin kanunla düzenlenmesine” ilişkin olan 113. ve 123. maddelerine aykırıdır. Anayasanın 123. maddesindeki “idarenin görevlerinin kanunla düzenlenmesi” idarenin görevlerinin ve kamu hizmetlerinin “kanunla konulması” şeklinde anlaşılmasını gerektirmektedir.

3-) Kamu hizmeti yürütmek bakımından, “ilgili”, “ilişkili” ve “bağlı” kuruluşlar arasında bir fark yoktur. Nitekim AyM, 2008/118 sayılı kararında, bir kamu kurumu olarak, düzenleyici idari kurumların (esasen karara konu Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun) “genel idare esaslarına göre faaliyet gösterdiğini, bu nedenle icra ettiği hizmetlerin sürekli ve asli nitelikte olduğunu” belirtmiştir. Bu karar, bizce tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttükleri hizmetlerin de aslî ve sürekli nitelikte “kamu hizmeti” olduğuna işaret etmektedir. Dolayısıyla bir üstteki açıklamalarda değinildiği gibi, söz konusu kuruluşların yerlerinin değiştirilmesi kamu hizmetlerinin yer değiştirmesi olarak düşünülmeli ve kanunu gerektirmelidir.

Tüm bu değerlendirmelere rağmen, “bağlı”, “ilgili” ya da “ilişkili” bir kuruluşun bulunduğu bakanlık bünyesinden alınarak başka bakanlığa “bağlanması” ya da “ilgilendirilmesi” veya “ilişkilendirilmesi” usulünde ortaya konulan ve her birisi kendi içinde haklı görülebilecek farklı fikirlerin sebep olduğu tereddütlerin kanunla giderilmesi beklenmektedir.

---

<sup>40</sup> Günday, s. 574, 575.

<sup>41</sup> Derdiman, (2015), s. 61.



## **“İlişkili Kuruluş” Olarak Düzenleyici İdari Kurumların Denetlenmelerinde Sorunlar ve Çözüm Önerisi**

### ***Düzenleyici İdari Kurumların Denetimlerine İlişkin Sorunlar***

3046 sayılı Kanununun 643 sayılı KHK ile eklenen 19/a maddesine konulan “Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.” ifadesi, kamuoyunda düzenleyici idari kurumların “geniş” özerkliklerinin kalktığı şeklinde değerlendirilmiştir. Bu yetkinin hiyerarşik denetim seviyesine varması doktrinde de<sup>42</sup> yanlış bulunmuştur.

Bu yasal ifadenin;

1-) Açıkça genel bir denetim yetkisi verdiği ve hatta bu yetkinin hiyerarşik denetimi çağrıştıran genel yetki olduğu,

2-) Bir yerinden yönetim kuruluşunun kanunla öngörülen konularda vesayet denetimine tabi tutulması gerektiğinden; Anayasanın öngördüğü “yerinden yönetim” ve “idarenin bütünlüğü” ilkelerine aykırı olduğu<sup>43</sup>,

Söylenmelidir.

Düzenleyici idari kurumların kanunla, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği ölçüde, vesayet denetimine tabi tutulmaları gereklidir<sup>44</sup>. Vesayet denetiminin türlerini ve derecelerini kamu kurumlarını kuran tüzel kişinin belirleyebilmesi<sup>45</sup> düşüncesi; bizce, vesayet denetiminin idarenin bütünlüğünü işlevselleştirici derecede olması ve bu denetim yetkisinin nihaî planda kanunda dayanması durumunda isabetlidir. AyM’nin 2008/118 sayılı kararı, (karara konu Radyo ve Televizyon üst Kurulunun, dolayısıyla tüm) bağımsız kamu kurumlarının “idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan, kamu tüzel kişiliğini haiz” kuruluşlar olduklarına vurgu yapmıştır. Bu kuruluşların vesayet denetimine tabi olmamaları ya da tabi tutuldukları vesayet denetiminin idarenin bütünlüğü ilkesinin gereklerini karşılamamış olması, bu kuruluşları Anayasada yer almayan “siyasi yönden yerinden yönetime” dönüştürmüş olur.

Düzenleyici idari kurumların “ilişkilendirildikleri” bakanlık tarafından denetlenmeleri, bakanın denetim sonucuna bağlı bir kısım tasarruflarda

<sup>42</sup> Örneğin: Gözler-Kaplan, *İdare Hukuku*, s. 249.

<sup>43</sup> Sönmez, s. 217.

<sup>44</sup> Yayla, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, Beta Yayınları no:2166, İstanbul, 2009, s. 268.

<sup>45</sup> Gözler-Kaplan, *İdare Hukuku*, s. 249.

bulanabileceği anlamına gelmemektedir. Bu nedenle 3046 sayılı kanunun anılan 19/a. maddesindeki hükmün vesayet denetimi sınırlarında görülmesi gerekir<sup>46</sup>. Denetimler sonucunda ne gibi tasarrufta bulunulabileceği açıkça yazılı olmadığı sürece, denetim etkisiz ve bir “öğrenmekten” ibaret kalmış olacaktır.

Düzenleyici idari kurumların Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulları tarafından denetlenmelerinde de aynı husus söz konusu olacaktır. Zaten Devlet Denetleme Kurulunun kararlarının bağlayıcı olmadığı da malûmdur. Bağımsız idari kurum ve kurulların başkan ve üyeleri Kamu Görevlileri Etik Kurulunun denetimine de tabidirler<sup>47</sup>. 5176 sayılı kamu görevlileri etik kurulu kurulmasına ilişkin olan kanunun 5. maddesi, denetime tabi tutulan görevli hakkında ilgililere ve Başbakanlığa sadece bilgi vermeyi öngörmektedir. Bu gibi yol ve yöntemlerin düzenleyici kamu kurumlarının en aza indirilmiş denetime tâbi tutulma özelliklerini sakatlamayacağı düşünülmektedir. Düzenleyici idari kurumların başkan ve üyelerinin görevleriyle bağdaşmayan fiil ve davranışlarına karşı uygulanacak yaptırımlar kanunla düzenlenmişlerdir.

Bu kurumların üyelerinin atanma ve görevden alınmasına, kendi finansal kaynaklarına ilişkin olarak müdahalenin olmadığı ya da minimuma indiği geniş özerklikleri ve kanunlarla kendilerine verilmiş güç ve yetkiler hep bağımsızlıklarını destekleyen faktörlerdir<sup>48</sup>. Bu değerlendirmelerimiz Kanunlara da yansımıştır: Örneğin 6362 sayılı (yeni) Sermaye Piyasası Kanununun 117. maddesinde, Sermaye Piyasası Kurulunun (SPK), bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getireceği ve kullanacağı yazılmıştır. Maddenin devam eden kısmında, SPK'nın, kararlarının yerindelik denetimine tabi tutulamayacağı; hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, SPK'nın kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceği belirtilmiştir.

6362 sayılı Kanunun 130. maddesi, SPK'nın yıllık çalışmalarını bir rapor şeklinde internetten yayımlayacağını ve ilişkilendirildiği bakana da bildireceğini, bakanın gerekli görmesi halinde Bakanlar Kuruluna da bilgi vereceğini belirlemiştir.

Düzenleyici idari kurumların mali yönden denetlenmelerinde de

---

<sup>46</sup> Dardiman, (2015) s. 357.

<sup>47</sup> Fındıklı, s. 96.

<sup>48</sup> Sönmez, s. 214.

karmaşa yaşanmıştır. Bu kurumlar önceleri Sayıştay denetimi kapsamına alınmamışlar, örneğin, 4743 sayılı Kanunla Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, (günümüzde kalkmış olan) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenmeleri öngörülmüştü. AyM, 2002/58 sayılı kararında tüm kamu kurum ve kuruluşlarının denetiminin TBMM adına Sayıştay tarafından yapılmasına ilişkin Anayasa hükmü gereği, bağımsız kamu kurumlarının mali denetimlerinin Sayıştay dışında başka birimlere bırakılmasını Anayasaya aykırı bulmuştur.

Nihayetinde bu kuruluşlar, 5018 sayılı Kanunun 3. ve 68. maddeleriyle Sayıştay'ın “dış denetim” yetkisi kapsamına alınmışlardır<sup>49</sup>. 5018 sayılı kanuna göre “dış denetim” Sayıştay tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde harcamalardan sonra yapılmakta; yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluklarının incelenmesini ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasını kapsamaktadır. 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 36. maddesinde Sayıştay'ın, düzenlilik ve performans denetimlerini yapabileceği yazılmıştır. Anayasamızda da merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin gelirleri, giderleri ve malları üzerinde TBMM adına mali yönden denetim yapma yetkisi Sayıştay'a verilmiştir. Bu hukukî dayanaklar, düzenleyici idari kurumların mali denetimlerinin Sayıştay tarafından yapılması gerektiğini<sup>50</sup> göstermektedir. Kaldı ki örneğin 6112 sayılı Kanun Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Sayıştay denetimine tabi olduğunu belirtmiştir.

Düzenleyici kamu kurumlarının “idari bünye içinde denetlenmelerine” ilişkin usûl ve esasların, Anayasanın Bakanlar Kurulunun ve bakanların TBMM'ye karşı siyasal sorumluluğunu işleten hükümlerine uygun olduğu söylenemez. Zira, merkezden yönetimin bu kuruluşlar üzerindeki vesayet denetiminin “yok” denecek kadar az olması, hükümetin, “genel siyasetinden” dolayı TBMM'ye karşı sorumluluğu prensibinin sağlıklı işlemlerini engeller. Bir konudan sorumlu olan kimse ya da kuruluş, sorumluluğunun gereklerini yerine getirmek araç ve fırsatları verildikten sonra, denetime tabi tutulmalıdır.

### ***Bağımsız İdari Kurumların Denetlenmelerine İlişkin bir Öneri***

Yukarıda belirtilen sebeplerle;

1-) Bu kurumların performanslarının, gelir, gider ve mallarının mali yönden Sayıştay tarafından denetimine devam olunmalıdır. Sayıştay denetim

<sup>49</sup> Arslan-Arslan, s. 217, 218; Eryılmaz, s. 210.

<sup>50</sup> Gözler-Kaplan, İdare Hukuku, s. 250.

raporlarını TBMM'ye rapor etmeli ve ilişkili bakanlığa da göndermelidir.

2-) Hükûmetin siyasal sorumluluğu gereği düzenleyici idari kurumların tüm işlevsel ve kurumsal faaliyetlerinin yürütme tarafından denetlenmesi gerekir<sup>51</sup>. Bu kurumların kurumsal ve işlevsel özerkliği, “hesap vermemek” ya da denetlenemezlik anlamına gelemez. Bu kurumlar, yasal düzenlemelerle de olsa, (idarenin bütünlüğünü tesis bakımından) denetlenmelidirler<sup>52</sup>. Denetim, bir de Bakanlar Kurulunun hükûmetin genel siyasetinden dolayı TBMM'ye karşı (siyasal) sorumluluğun gereğini yerine getirmek maksatlarıyla yapılmalı; ama denetim bu kurumların işlevsel ve kurumsal özerkliklerini ihlâl etmeyecek ölçüde olmalıdır.

Denetim sonunda hukuka aykırılıklar yargı yerlerine duyurulabilmeli, hükûmetin genel siyaseti ve sorumluluğu bakımından gerekli görülen hususların da düzeltilmesi istenebilmelidir.

Bu denetime ve/veya denetim neticesinde istenen düzeltme taleplerine karşı, düzenleyici idari kurumun direnmesi halinde, kanunla öngörülen denetim merciinin en üst yöneticisi olan bakan (ya da Başbakan), Danıştay'a başvurarak, örneğin 7 günlük süre içinde “direnmenin iptalini” isteyebilmelidir. Danıştay, önüne gelen sorunu en kısa zamanda, örneğin 7 günlük süre içinde kesin karara bağlayabilmelidir. Bu yöntem, siyasal sorumluluğa işlerlik kazandırmış ve düzenleyici idari kurumun görevlerini bir baskı endişesi duymadan yapmasını sağlayıcı, dengeli bir denetim yöntemi olacaktır<sup>53</sup>.

3-) Düzenleyici idari kurumların kendi aralarında ortaya çıkacak görev ve yetki çatışması, bir başka düzenleyici idari kurumca veya yargı organınca<sup>54</sup> değil; ilişkilendirildikleri bakanlıkça çözümlenmelidir. Aynı ayrı bakanlıklarla ilişkili düzenleyici idari kurumlar arasındaki çatışma bu bakanlıklarca çözülemezse, konu Başbakan tarafından çözümlenmelidir. Bakanlar ya da başbakanın çözüm kararlarına karşı, menfaati ihlal edildiğini düşünen ve çözüme konu sorunda “taraf olan kurum” yine yukarıda anlatılan usülle Danıştay'a başvurmalı ve Danıştay'ın kararını almalıdır.

Gerek 2. ve gerekse 3. şıklarda dile getirilen usüllerle başvuruya konu bir işlem,

---

<sup>51</sup> Gözübüyük, A. Şeref, *Yönetim Hukuku*, Güncellenmiş 21. Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004, s. 173.

<sup>52</sup> Fındıklı, s. 96.

<sup>53</sup> Dardiman, R. Cengiz, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Aktüel Yayınları, Bursa, 2011, s. 363.

<sup>54</sup> Arslan-Arslan, s. 147.

1-) Danıştay'a başvuru tarihinin başvuru yapılmaksızın geçirilmiş olmasından dolayı ya da

2-) Danıştay'ın verdiği kararın usûlüne uygun olarak Kesinleşince yürütülmelidir.

Bu arada, gerek bakanlığın gerekse sorunun taraflarından olan kurumun başvurusu üzerine Danıştay tarafından verilen karara karşı, kanun yollarını kullanmakta hukukî yararı olabilecek taraflar, kararın konusuna göre, Danıştay idari veya vergi dava daireleri kurullarına diyelim ki 7 günlük süre içinde başvurabilmelidir. Bu kurullar başvuru dosyası kendilerine intikal ettikten sonra diyelim ki 15 gün içinde konuya ilişkin kesin karar verebilmelidirler.

### **Değişikliklerle Öngörülen “Başbakan Yardımcılığının” ve “Bakan Yardımcılığının” Konuuları**

#### ***Başbakan Yardımcılığı Açısından Durum***

3046 sayılı kanunun 4. maddesine 643 sayılı KHK'nın 1. maddesiyle eklenen hükme göre: “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.”

Değişiklikten önce, hükûmette, hizmetlerinden faydalanılmak üzere, en fazla 20 “devlet bakanı” görevlendirilebilmekteydi. Bu, kamu yararından çok, hükûmetlerin güven oylamasında başvurulan “ikna anahtarı” gibi kullanılmıştır. Dolayısıyla kaldırılması da yerinde olmuştur. Devlet bakanlıkların 643 sayılı KHK'yle kaldırılmasından doğacak boşluğun, hükûmette Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilen bakanlarla giderilmesi amaçlanmıştır.

Ancak; değişikliklerden sonra, görevlendirilmesinden söz edilen ve sayısı 5'i geçmeyecek “başbakan yardımcısı” ile, “hükûmetin oluşumu ve genel siyasetinin yürütülmesinin gerektirdiği sayıda (Baş)bakan yardımcısı” arasında nasıl bir fark olduğu, belirsiz kalmıştır. Örneğin, konumuza esas teşkil eden Başbakan yardımcılarının, diğer Başbakan yardımcılarını gibi, Milli Güvenlik Kuruluna katılıp katılmayacakları muallâkta kalacaktır.

Şu halde yeni değişikliklerle öngörülen Başbakan yardımcılarının diğer

Başbakan yardımcılardan farkları daha açık olarak belirlenmelidir. Fakat bu duruma uygulamada dikkat edilmediği değerlendirilmektedir. Zira, yeni kurulan “geçici Bakanlar Kurulu”nda “Başbakan Yardımcısı unvanıyla görev yapmak üzere dört Bakan görevlendirilmesi onaylanmıştır.”<sup>55</sup>

Bu tür başbakan yardımcısı ünvanlı bakanlıklara atanan bakanların diğer bakanlara üstünlükleri, bunların kabine içinde üstün bir konum oluşturmalarına sebebiyet de verebilecektir. Bu noktadan hareket eden bir görüş<sup>56</sup> bu ayrılığı belirtmek için, bu başbakan yardımcısı ünvanlı bakanların oluşturacakları topluluğa “başbakanlık kabinesi” demektedir ve bu ayrışmayı politbüroya benzetmektedir.

### **“Bakan Yardımcılığı” Açısından Durum**

3046 sayılı kanunun, 643 sayılı KHK ile eklenen 21/a maddesiyle bakanlıkta müsteşardan üstte, bir “bakan yardımcılığı” öngörülmüştür:

“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.”

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59. maddesine 643 sayılı KHK ile eklenen hüküm, Bakan yardımcılığının istisnaî memuriyete ilişkin atama usûlüne ayrıcalıklarına sahip olduğunu belirtmiştir.

Bakan yardımcılıkları için doktrinde bir kısım görüşler ileri sürülmüştür:

Bunlardan birisi, bakan yardımcılığına bakanlık hiyerarşik kademeleri arasında yer verilmediği ve Bakanın yetkilerinden bir kısmını bakan yardımcısına devretmesi(nin) mümkün olmadığı gerekçeleriyle, bakan

---

<sup>55</sup> Bkz: 28 Ağustos 2015 Tarihli ve 29459 Sayılı 4. Mükerrer Resmî Gazete, nakleden: Uslu, (2015).

<sup>56</sup> Güler, Birgül Ayman, “Yetki Kanunu-6223: Genel Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kanun Hükümünde Kararnamelerle Yönetmek*, Derleyen: A. Argun Akdoğan, YAYED Yayınları, Ankara, 2012, s. 15.

yardımcılarının bir tür “bakan danışmanı” olabileceği görüşüdür<sup>57</sup>.

Diğeri, bakan yardımcıların, istisnaî memuriyetlere ilişkin atama usûlüne ve ayrıcalıklarına sahip olmaları; müşterek kararnameyle atanmaları ve Bakana karşı sorumlu olmaları gibi gerekçelerle idare hukuku anlamında “kamu görevlisi” olduklarını belirtmektedir. Bu görüşe göre, bakan yardımcıları bakanlık hiyerarşisine dâhildir<sup>58</sup>.

Farklı bir görüş de; bakanın idarî görevlerini müsteşar eliyle yürüttüğünü, bu sebeple bakanlığın idarî faaliyetlerinde bir bakan yardımcısına gerek olmadığını ileri sürmektedir. Bu nedenle bakan yardımcıların görevlerinin idarî değil daha çok siyasî nitelikte olduğunu söylemektedir<sup>59</sup>.

Bakan yardımcılığı görevinin en geç bakanla birlikte sona ermesi<sup>60</sup>, bakan yardımcısının bakanın TBMM ve yönetilenlerle ilişkilerinde yükünü hafifletici fonksiyonlar üstlenmesi; idare hukuku anlamında (mesleğini devamlı icra etme güvencesine sahip) kamu görevlisi olamayacağını, daha çok, “siyasî müsteşara benzer” görev yapan<sup>61</sup>, belki “bir tür danışman” ama her halde “kendine özgü bir görevli” olabileceğini göstermektedir.

Daha farklı bir noktadan, parlamenter sistemlerde bakanlar kurulunun birlikte veya bakanların şahsî siyasal sorumluluklarının bakan yardımcılığıyla uyumlu olmadığı dile getirilmiştir. Bu açıdan bakılırsa, başkanlık sistemlerinde olan bakan yardımcısı bakana karşı sorumlu olup, bakan da başkana karşı sorumlu durumdadır. Ama parlamenter sistemde bakanlığın yasama ile diyaloglarını takip etmek gibi bir görevi üstlenen bakan yardımcılığının, yasamaya karşı siyasal sorumluluğun bakanının şahsında olması ve devredilemeyeceği ilkesine aykırı olacağı düşünülmelidir<sup>62</sup>.

Uygulamada;

1-) Bakan yardımcılığına milletvekili olmayan siyasetçilerin ya da siyaseten hükûmete yakın kimselerin atanması eğilimi,

2-) Bakan yardımcıların; TBMM’den işleri veya vatandaşlardan gelen dilek ve şikâyetleri bakan adına dinlemek ve çözmekle meşgul olmaları,

---

<sup>57</sup> Günday, s. 397.

<sup>58</sup> Gözler, Kemal-Kaplan, Gürsel, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?” *TBB (Türkiye Barolar Birliği) Dergisi* yıl: 2012 sayı: 98, s. 16-20.

<sup>59</sup> Atay, s. 243.

<sup>60</sup> Günday, s. 397.

<sup>61</sup> Güler, (2012), s. 16.

<sup>62</sup> Güler, (2012) s. 16.



Bakan yardımcılığının “siyasal içeriğe daha fazla sahip olduğu”na işaret etmektedir.

Bakan yardımcısının bakana karşı sorumlu olması, her zaman bakan yardımcısının hiyerarşik mevkide bir idari görevli olduğu anlamına da gelmemektedir.

3046 sayılı Kanununun 22. maddesine göre, “müsteşar, Bakanlık hizmetlerini de sadece bakan adına ve bakanın direktif ve emirlerine göre düzenler. Müsteşar yalnız bakana karşı sorumludur.” Bu durumda bakan yardımcısıyla müsteşar arasında emir ve komuta ilişkisinden bahsetmek zordur. Şu halde bakan yardımcısının, hiyerarşik mevkide bir amir değil; sadece bakana karşı sorumluluk taşıyan ve bakanın üstlendiği görevlerde yardımcı olan bir tür “siyasi müsteşar”<sup>63</sup> ya da “siyasi müsteşar benzeri”, “kendine özgü” bir görevli olduğu söylenebilir.

Bakan yardımcılığının konumunun, görev tanımının ve hiyerarşik yapıdaki yerinin açıklanması yukarıda değinilen belirsizliklere ve tartışmalara son verecektir. Görev ve sorumlulukların belirlenmesi; bu makamların hükûmete yakın olup da siyasi çalışmalarında başarılı olamayanlarla doldurulması ihtimalinin önüne geçmiş olacaktır.

### **BAKANLIKLARIN KHK'LERLE DÜZENLENMESİNİN HUKUKA AYKIRILIĞI SORUNU**

Bakanlık teşkilatlarının KHK'lerle kurulması yöntemi bir kısım noktalarda Anayasaya aykırıdır.

1982 Anayasası, 91. maddesinde Bakanlar Kuruluna, TBMM tarafından, bir kanunla, “belli konularda” KHK çıkarılabilme yetkisi verilebileceğini belirtmiştir. 1982 Anayasasının 7. maddesine göre, yasama yetkisi devredilemez. Bu nedenle, KHK çıkarma yetkisi; “yasama yetkisini Bakanlar Kuruluna devretmek” anlamına gelebilecek kadar geniş kapsamlı ve/veya sürekli olamayacağı gibi<sup>64</sup> yasama yetkisinin asliliğini ve genelliğini işlevsizleştirecek nitelikte de olmamalıdır. Bir demokraside hâkimiyetin ve kamu makamlarının kullanacakları yetkilerin kaynağı hukuktur.<sup>65</sup> Bir ülkede ilk kez değerlendirilecek olan hususların katılımcı demokrasini gereği olarak Millet iradesinden geçmesi esastır ve elzemdir. Bu iradenin tecelli ettiği yer

---

<sup>63</sup> Güler, (2012) s. 16.

<sup>64</sup> Dardiman, R. Cengiz, *Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Aktüel Yayınları, Bursa, 2013, s. 368.

<sup>65</sup> Barnett, s. 183, 184.

de yasamadır; TBMM'dir. Aşağıda da hassaten değinileceği üzere, AyM'nin kararlarına göre, KHK'ler için “önemlilik”, “ivedilik”, “kısa sürelilik”, “zorunluluk” ve “başvuruda sıklık olmaması” şartları gerekli görülmüştü.<sup>66</sup> Dolayısıyla KHK'ler önemli, acil ve zorunlu durumlarda kullanılabilen istisnai yetki olmalı; TBMM'de kısa zamanda görüşülmesi anlamında kısa süreli olmalı; “geçici” nitelik taşımalarıdır.

AyM kararlarına ve doktrindeki görüşlere biraz daha yakından bakılırsa:

1-) “Anayasa Mahkemesinin örneğin, 1991/7 sayılı kararı gibi çeşitli kararlarında, bu tür uygulamaların, KHK'leri ivedi ve/veya zorunlu durumlar gibi istisnai hallerde çıkarmaktan öte ve yasama yetkisinin devri sayılabilecek kadar uzun zaman yürürlükte kalmalarının kuvvetler ayrılığı ve KHK'nin tanımına uymadığının altı çizilmiştir”<sup>67</sup>.

Sınırları somut olarak belirlenmemiş ya da kapsamı geniş tutulmuş konularda KHK çıkarma yetkisi verilmemelidir ve kullanılmamalıdır. KHK ivedi ve zorunlu durumlarda çıkarılmalı; sık sık bu yöneme başvurulmamalıdır. AyM'nin 2012/108 sayılı kararına esas olan başvuruda belirtildiği gibi, “çok acele hallerde hükümetin elinde uygulanacak bir seri kural olmadığı için, acele olarak çıkarılıp hemen olayın üstüne gidilmesi gereken hallerde çıkarılması için (KHK çıkarabilme) düzenleme(si) getirilmiştir.” Aynı kararda, 6223 sayılı yetki Kanununda belirtilmeyen (yargısal faaliyet niteliğindeki) konuları düzenleyen KHK hükümleri iptal edilmiştir.

AyM'nin 1989/7 ve 1989/23 sayılı kararları bunlara bir de “önemli durumlar”ı eklemiştir. Sadece acil ve süre darlığı olan durumlarda kullanılması gereken KHK çıkarma yetkisini idarî sistemi yapılandırmak için kullanmak (özünde) Anayasaya aykırıdır<sup>68</sup>.

Sistemi yapılandırmak kısa süreye sıkıştırılacak ve acilen yapılacak bir iş değildir. AyM'nin 1995/26 sayılı kararında; “örgütlenmeye ilişkin işlemlerin ivedi ve zorunlu olmadığı, bu konuların özelliği nedeniyle uzun süreli ve çok yönlü çalışmaları zorunlu kıldığı, bir plana dayalı olarak ve sık sık değiştirilmeyecek biçimde yasal kurallarla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir”.

---

<sup>66</sup> Fendoğlu, Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015, s. 114

<sup>67</sup> Derdiman, (2013), s. 368.

<sup>68</sup> Sönmez, s. 215.

AyM'nin 1989/23 sayılı kararına göre, "KHK çıkarma yetkisinin... yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirip sık sık bu yola başvurulmaması Anayasa koyucunun amacına, kuşkusuz, daha uygundur." AyM'nin 1995/26 sayılı kararında süreleri uzatılarak yetki yasalarına süreklilik kazandırılması ve KHK uygulamasının ivedilik ve zorunluluk şartlarına uyulmadan yaygınlaştırılması da yasama yetkisinin devri olarak görülmüştür. AyM'nin 2000/27 sayılı kararında da ivedi nitelik taşımayan ve Bakanlar Kuruluna konu bakımından "tüm kamu kurum ve kuruluşlarını yeniden örgütleyebilecek, bunların görev ve yetkilerini yeniden düzenleyebilecek," genişlikte yetki verilmesi Anayasanın 7., 87. ve 91. maddelerine aykırı bulunmuştur.

Bakanlıkları kuran KHK'lerin hiçbiri henüz TBMM'de görüşülmemiştir. Bu KHK'lerin "geçici" veya "kısa süreli olma"<sup>69</sup> niteliklerine aykırıdır. KHK'lerin uzun süreli yürürlükte kalmaları AyM'nin 1991/7 sayılı kararında belirtildiği üzere yasama yetkisinin devri olup kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeler<sup>70</sup>. AyM'nin örneğin 1989/7 ve 1989/23 sayılı kararları, çıkarılan KHK'lerin "geçici" bir süre için yürürlükte kalmalarının; en kısa zamanda TBMM'de görüşülerek kanunla sonuçlandırılmalarının yasama yetkisinin devredilmezliği ile daha da uyumlu olacağına değinmişlerdir.

AyM, yukarıda verilen istikrar kazanmış kararlarına karşılık, 2011/147 sayılı kararıyla; KHK çıkarılmasını gerektiren ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun olup olmadığını incelenmenin, Anayasa'da öngörülen çerçevenin dışına taşacak ölçüde bir denetim yapılması anlamına gelebileceğine hükmetmiştir. Bu yargısına gerekçe olarak "KHK'lerin çıkarılabilmesi için ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun olması gerektiğine dair Anayasa'da herhangi bir düzenleme(nin) yer alma(dığını)" göstermiştir. AyM'nin bu düşüncesi, yasama yetkisinin devri anlamına gelebilecek bir konuyu, Anayasada açık hüküm bulunmadığından bahisle incelemekten kaçınması; böylece belki de yeni bir "hükûmet tasarrufu" kategorisi oluşturmaya sebep olması şeklinde yorumlanabilecektir.

AyM'nin KHK'lerin hukuki rejimi konusunda önceki içtihatlarından döndüğünü<sup>71</sup> gösteren bu karar, eşit sayıda red ve kabul oyu ile verilmiş olmakla

---

<sup>69</sup> Fendoğlu, s. 114.

<sup>70</sup> Dirdiman, (2013), s. 368.

<sup>71</sup> Fendoğlu, s. 115.

da hayli ilginçtir<sup>72</sup>. AyM'nin bu ve benzeri kararlarında ivedilik, zorunluluk ve önemlilik gibi kavramların Anayasanın lâfzında bulunmayışından dolayı<sup>73</sup> iptal gerekçesi olamayacakları ifade edilse de; Yüksek Mahkemenin kararında bu deyimlerin “yasama yetkisinin devredilemeyeceği” prensibine aykırı sonucu doğurup doğurmadıklarının değerlendirilmemesi, gerekçeyi ikna edici olmaktan uzaklaştırmıştır. Örneğin, AyM'nin 2012/108 sayılı kararında, 650 sayılı KHK'nin, acil, zorunlu ve önemli durumlarda çıkarılıp çıkarılmadığını tartışmaması, KHK'lerin “yasama yetkisinin devri” izlenimi verecek şekilde yaygınlaştırılması tehlikesi taşımaktadır. 1982 Anayasanın 7. maddesinde yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin hükümden sonra konması öngörülen, “KHK çıkarma yetkisinin saklı tutulmuş olması”na ilişkin hükmün metinden çıkarılması, KHK çıkarma yetkisinin istisnaî bir yetki olduğunu göstermektedir.<sup>74</sup> Bu durum ise KHK'lerin; acil, geçici, zorunlu ve/veya önemli durumlara has olmaları ve derhal yasama süreciyle kanunlaşmaları gerektiği yorumunu yapmaya imkân vermektedir. AyM'nin bu hususları gerekçesinde nazara almayı da dikkat çekmektedir.

2-) Bilindiği üzere, demokrasilerde günlük hayatın hızla değişmesine ayak uydurmak için yasamanın; amacı ve kapsamı açıkça belirlenmiş konularda günün şartlarına göre hareket edebilme imkânının verildiği ve hukuken mutlaka yasamanın iradesini gerektirmeyen durumlarda, yürütmeye yetki vermesi mümkün olabilmektedir.<sup>75</sup> AyM'nin 2008/153 sayılı kararı, devletin yasal düzenlemelerinde yönetilenlerin güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınması gerektiğini belirtmektedir. Hukuk kurallarında sık sık yapılan değişiklikler, bu değişiklikleri takip etmeyi güçleştirir; “hukukî güvenlik” ilkesini de zedeler. “Hukukî güvenlik” ilkesi, hukuk kurallarında sık sık değişiklikler yapılarak hukukî istikrarı ve belirliliği yok eden kurallar konulmamasını, kazanılmış haklara saygı gösterilmesini ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasını ifade eder<sup>76</sup>.

3-) AyM'nin 1989/7, 1989/23 ve 1993/34 sayılı kararları gibi bir kısım kararlarında belirtildiği üzere, yetki kanununa dayanmadan çıkartılan,

<sup>72</sup> Gözler-Kaplan, Bakan Yardımcıları..., s. 11.

<sup>73</sup> Aynı kanaat: Polat, Kerim, “Yetki Kanunlarının ‘Konu’ ve ‘İvedilik, Zorunluluk ve Önemlilik’ Unsurları Bakımından Yargısal Denetimi”, *Yasama Dergisi* Sa. 15, Mayıs – Haziran – Temmuz – Ağustos, 2010, s. 100.

<sup>74</sup> Derdiman, (1997), s.138.

<sup>75</sup> Benzer görüş: Zippelius-Würtenberger, s. 478.

<sup>76</sup> Altundış, Mehmet, “Hukukî Güvenlik İlkesi”, *Yasama Dergisi*, Sa. 10, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2008, s. 61.

yetki kanununun kapsamı dışında kalan ve dayandığı yetki kanunu iptal edilen KHK'lerin Anayasal dayanağı kalmadığından iptalleri gerekecektir<sup>77</sup>. AyM'nin 2012/108 sayılı kararına esas teşkil eden iptal başvurusunda, çıkarılan KHK'lerin bu nedenle iptal edilmesine ilişkin olarak, 2000 yılına ait 18 civarında AyM kararı not edilmiştir.

4-) AyM'nin 1989/23 sayılı kararına göre, Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konu KHK ile ilgili özel hüküm olan 91. maddesinin sınırlaması dışında kalmadıkça ya da Anayasanın 163. maddesinde olduğu gibi kanun hükmünde kararname çıkarılmayacağı açıkça belirtilmedikçe, KHK ile düzenlenebilir. Ancak, birçok bakanlığın kanunla değil de bir dizi KHK'yle düzenlenmesi Anayasaya aykırıdır. Bakanlıklar Anayasaya göre kanunla kurulurlar. AyM'nin yukarıda bahsedilen kararı da nazara alınarak bakanlıkların KHK ile düzenlenmesinin hukuka uygun olduğu söylenemez.

Bir kere, AyM'nin 1990/2 sayılı kararına göre, “yeni bakanlık” kurulması işlemi “ivedi ve zorunlu durum” olarak kabul edilemez.”<sup>78</sup> AyM, 1995/36 sayılı kararıyla, il ve ilçelerin KHK ile kurulmasını da ivedilik ve zorunluluk ilkelerine aykırı bulmuş, dolayısıyla yetki kanunu iptal etmiştir.<sup>79</sup> Ayrıca, “bakanlıkların düzenlenmesi”, bakanlık içindeki kamu görevlilerinin kadrolarının tanımlanması, hizmete alınma usûl ve şartlarının belirlenmesi, gibi hususları da kapsar. AyM'nin 2012/108 sayılı kararındaki muhalefet şerhlerinden birisinde belirtildiği üzere; bu hususlar, Anayasanın “kamu hizmetlerine girme hakkı” başlığında “siyasi haklar ve ödevler” kısmındaki 70. maddesinde düzenlenmiştir. Siyasi haklar ve ödevler konusunda KHK ile düzenleme yapılması Anayasanın 91. maddesine aykırıdır.

5-) Bakan, egemenliği kullanan organlardan birisi olan yürütme organı içindeki Bakanlar Kurulunun üyesi ve TBMM'ye karşı siyasal sorumluluğu bulunan kişidir. Bu, bakanın siyasal kimliği olduğunu göstermektedir. TBMM'ye karşı siyasal sorumluluğu olan birisinin yönetimine verilecek bakanlığın kanunla kurulmamış olması “hukukî etik” ile bağdaşmaz. Bu açıdan bakıldığında KHK ile yapılan düzenleme hiç olmazsa geçici nitelikte olmalıdır.

Federal Almanya'da Weimar Anayasası hükûmete KHK çıkarma

---

<sup>77</sup> Derdiman, R. Cengiz, “Türk Kamu Yönetimi ve Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Oral Sander'e Armağan, cilt: 51, sayı: 1, 1997, s. 162.

<sup>78</sup> Nakleden: Polat, s. 106.

<sup>79</sup> Bakınız: Polat, s. 109.

konusunda geniş yetkiler vermişti. Ülke sık sık çıkarılan KHK'lerle yönetilmeye başlanmıştı. Almanya bu gidişat sonrası antidemokratik bir rejimle karşılaşınca, 1949 yılında yürürlüğe giren Bonn Anayasası, bu yöntemi kaldırmıştır<sup>80</sup>. 1949 Bonn Anayasası, Hükûmete veya bir bakana, amacı, konusu ve içeriği kanunla açıkça belirlenmiş konularda, kanuna da aykırı olmamak kaydıyla kararname çıkarma yetkisi verebileceğini hüküm altına almıştır<sup>81</sup>. Dikkat edilirse burada verilen yetki; kanunla verilen, konusu, amacı ve çerçevesi belli bir yetkidir. Türk hukukundakine benzer KHK çıkarma yetkisine ise günümüzdeki Federal Alman hukukunda yer verilmemiştir. Alman hukukunda yönetimin yasallığı, yönetimin teşkilatlanma ve faaliyetlerinde “kanuna öncelik tanınması veya kanuna uygun davranması” şeklinde anlaşılmaktadır. Bunlardan birincisi yönetimin kanunla yetkilendirildiği çerçevede kalarak işlem yapabilmesi, ikincisi de kanunda istenilenle bağlı işlem yapabilmesi anlamına gelmektedir<sup>82</sup>. Alman hukukunda federal idari teşkilat bu ölçülere uygun olarak kanunla kurulabilmektedir.

Şu halde, Anayasaya aykırı olduğu değerlendirilen, bakanlıkların kuruluşuna ilişkin bu KHK'lerin ya kaldırılmaları ya da derhal TBMM'de görüşülerek kanunlaştırılmaları gerekmektedir.

## **PLANLAMA FAALİYETLERİNİN KALKINMA BAKANLIĞI BÜNYESİNE ALINMASI**

Evvelce planlama görevlerini üstlenen Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Başbakanlığın “bağlı” kuruluşuyken kaldırılmış, planlama yukarıda anılan KHK'lerden birisiyle (641 sayılı KHK'yle), Kalkınma Bakanlığının bünyesine alınmıştır.

Yeni değişikliğin DPT'nin üstlendiği görevlerle uyumlu olmadığı, muhtemelen detaylı bir ön çalışmaya ve ampirik araştırmalara da dayanmadığı düşünülmektedir.

DPT'nin, evvelce, hiyerarşik statüyle bağlı olduğu Başbakanlıkla ilişkisi; üstlendiği görevlerin niteliği gereği, fonksiyonel açıdan özerkliğini gerektirmiştir. Zamanımızda fenomen olmayan ve sosyal devletin

<sup>80</sup> Derdman, (1997), s. 136. Sağlam, Fazıl, “KHK Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, c. 1, Ankara, 1984, s. 261.

<sup>81</sup> Hesselberger, Dieter, *Das Grundgesetz, Kommanter für Politische Bildung*, 12. Auflage, Verlag GmbH, Neuwied und Kriftel, 2001, s. 285, 286; Zippelius-Würtenberger, s. 478; Sağlam, s. 261.

<sup>82</sup> Maurer, Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 16. überarbeitete und ergänzte Auflage, Verlag C. H. Beck oHG, München, 2006, s. 115, 116.

yöntemlerinden birisi olan planlama faaliyetleri, özünde serbest araştırmayı ve verileri serbestçe ileri sürebilmeyi gerektiren özerk yapıda faaliyetlerdir<sup>83</sup>. Planlamanın, kamu hizmetlerinin mümkün olduğunca tarafsız yürütülmesinin bir aracı olması<sup>84</sup>, Başbakanlığa bağlılığında bile bunu hayata geçirecek derecede bir özerkliği gerektirir. “Bir bakanlığın emir ve komutasında olmak” ise planlama ile görevli kuruluşun kendine özgü işlevsel özerkliğini zedeler. Denetlenenlere vesayet denetimine nazaran daha fazla müdahale imkânı veren<sup>85</sup> hiyerarşik denetim, planlama görevlerinin tam olarak yerine getirilmesini engeller.

DPT’nin Başbakanlığa (hatta Başbakana<sup>86</sup>), görevlerinde özerk biçimde bağlı olması, DPT’ye; Başbakana, bir bakan aracılığıyla değil, doğrudan ulaşabilme ve teknik konuları uzmanı tarafından aktarabilmek avantajı verir. Bu, diğer yönden, Bakanlar Kuruluna başkanlık eden ve hükümetin genel siyasetinden sorumlu Başbakanın, planlama çalışmalarına doğrudan ulaşabilmesi imkânı vermiş olur.

Planlama faaliyetlerinin Kalkınma Bakanlığına bağlanması şü sakıncaları olabilir:

1-) Bu yapılanmayla “müsteşarlık yapısı ortadan kaldırılmakta ve planlama örgütü bakanlık çatısı altına alınmaktadır. Bir başka deyişle özel bir konuda oluşturulan ihtisas birimi yapısına son verilmektedir.”<sup>87</sup> Siyasî bir kimlik taşıyan bakanın, planlama çalışmalarını, Başbakana “kendine uygun” haliyle aktarması planlamada hedeflenen farklı noktalara gelmesine sebep olabilir.

2-) Planlama faaliyetlerinin (DPT’nin üstlenimiyle) Başbakanlığa bağlanmamış olması, emir ve komutasına girdiği bakanın “görünmeyen başbakan yardımcısı” ya da koalisyon hükümetlerinde “Başbakan alternatifi” olarak etkinleşmesine sebep olabilir. Böyle bir durumun Başbakanın Anayasanın 112. maddesindeki konumuna uyarlı olmayacağı açıktır.

---

<sup>83</sup> Maurer, s. 429.

<sup>84</sup> Tortop, Nuri-İşbir, Eyyup G.-Aykaç, Burhan (1999), *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara, s. 52.

<sup>85</sup> Yıldırım, Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri I*, Güncelleştirilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Bası, Mimoza Yayınları, Konya, 2006, s. 49, 50.

<sup>86</sup> Akyılmaz vd., s. 267.

<sup>87</sup> Övgün, Barış, “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, c. 66, Sa. 3, 2011, s. 274.



3-) DPT'nin Başbakanlık bünyesinde bir uzmanlık kuruluşu olmasının beraberinde getirdiği kendine özgü görevlerinden kaynaklanan özerk nitelik, Kalkınma Bakanlığının doğrudan hiyerarşik kuruluşu haline geldiğinde kalkmış olacak ya da en dar seviyeye inecektir. DPT'nin planlama işlevleri giderek, sıradan, bir bakanlık faaliyetine dönüşmüş olacaktır.

4-) DPT'nin Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılması sonucunda, bakanlığın görevleri haline dönüşen; hükümete danışmanlık yapmak ve hükümete görüş vermek ve/veya teklifte bulunmak gibi görevlerin, Kalkınma Bakanlığını "icracı bakanlık" olarak görülme yerine, "Bakanlar Kurulu iradesine tabi 'bağlı bakanlık'" haline getirmiş olabileceği<sup>88</sup> ihtimal dairesindedir.

5-) Planlama, ekonomik, sosyal, kültürel, idari ve benzer konularda çok yönlü araştırma gerektiren ve her birisi bir bakanlığın görev alanına giren faaliyetlerdir. Görevleri itibarıyla tüm bakanlıklarla işbirliği içinde olması gereken (planlama görevlerinin ve bunu üstlenen) DPT'nin, "Başbakanlığa bağlanması" gerekmektedir<sup>89</sup>. Kalkınma planlarında ve yıllık programlarda, planların daha sağlıklı uygulanması için, her bir bakanlıkta araştırma, planlama ve koordinasyon kurumları önerilerek, DPT'nin bu birimlerle diyalog halinde olabilmesi üzerinde durulmuştur<sup>90</sup>.

6-) Planlama faaliyetlerinin, Bakanlar Kurulunun TBMM'ye karşı sorumluluğuna esas olan "hükümetin genel siyaseti"nin hazırlanmasındaki etkinliği; bakanlar üstü karar vermeyi gerektirmesi ve bir koordinasyon faaliyeti olması, (DPT'nin) Başbakanlığa bağlanmasını gerektirmektedir<sup>91</sup>.

İlk kez, 1961 Anayasasından evvel, 30.09.1960 tarihinde kurulan DPT'nin Başbakanlığa bağlanmasında<sup>92</sup> da haklı olarak ileri sürülen bu gerekçeler önemli rol oynamıştır.

<sup>88</sup> Güler, (2012), s. 22.

<sup>89</sup> Tan, Turgut, *Planlamanın Hukuki Düzeni*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, no: 154, Ankara, 1976, s. 36.

<sup>90</sup> Tan, (1976), s. 36; Ertekin, Yücel, "Planlama Hizmetinin Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 17 sayı 3, 1984, s.75.

<sup>91</sup> Dik, Esra-Yılmaz, Aslı, "Türkiye'de Planlama Yönetiminde Değişim Devlet Planlama Teşkilatından Kalkınma Bakanlığına", *Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi, Kayfor 2011 Bildiriler Kitabı*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü yayınları no: 367, Ankara, 2012, s. 794.

<sup>92</sup> Gözübüyük, s. 86.

Bu gibi nedenlerle, bir kısım ülkelerde planlama teşkilatları başbakanlığa ya da bakanlar içinde ayrıcalıklı olanlarına bağlanmıştır<sup>93</sup>. Planlama faaliyetleri Lüksemburg, Fransa ve İspanya gibi ülkelerde Başbakanlık düzeyinde yürütülmektedir<sup>94</sup>. Almanya’da bile merkezi planlama bir federal bakanın sorumluluğunda olmakla birlikte<sup>95</sup> süreçte hükümet ve özellikle başbakan aktif rol almaktadır.

7-) DPT’nin gerek yaptığı araştırmalar ve gerekse araştırma sonuçlarının uygulanmasını sağlamak ve sonuçlarını gözlemek için, yüklü bir finansman ile desteklenmesini gerektirmektedir. Bu da ancak Başbakanın sevk ve idaresiyle hızlı, tatmin edici derecede, iyi ve kolay sağlanabilecektir.

8-) Başbakanlığın 2011/8 sayılı genelgesinde; daha evvel DPT bünyesinde bulunan ve yeni değişiklikle Kalkınma Bakanlığının bünyesine alınan Yüksek Planlama Kurulu ve Para-Kredi ve Koordinasyon Kurullarına, Başbakanın ya da Başbakanın öngördüğü bir bakanın başkanlık etmesi uygun görülmüştür. Bir kısım bakan ve müsteşar gibi bürokratlar da bu kurulların üyesidirler. Başbakanın ya da yetkilendirdiği bir bakanın başkanlık ettiği ve diğer bir kısım bakanların katıldığı kurulların Kalkınma Bakanının uhdesinde bulunması kendi içinde bir çelişkidir. Bu sorun planlama görevi üstlenecek DPT’nin yeniden kurulup Başbakanlığa bağlanmasıyla çözümlenmiş olacaktır.

9-) Anayasanın 166. maddesine 5982 sayılı Kanunla eklenen hükümlerle kurulan ve statüsü 4641 sayılı Kanunla düzenlenen Ekonomik ve Sosyal Konseyin (EKS), faaliyetlerinde özerk olması dolayısıyla, DPT’nin bir Bakanlık bünyesine alınmasının sakıncası giderilmiş olamaz. 641 sayılı KHK’ye göre sekretaryasını Kalkınma Bakanlığının üstlendiği ve çalışmalarından da yine bu bakanlığın sorumlu olduğu EKS, bir danışma organı olarak görülebilir<sup>96</sup>. EKS ekonomik sosyal, kültürel ve benzeri konularda örgütlü olarak araştırma yapmak veya 5 yıllık ya da orta vadeli plan ve yıllık program hazırlama işlevine sahip değildir.

Bununla birlikte, EKS’nin çalışmaları için kurullar oluşturarak araştırma yapması, DPT ile çatışma alanı oluşturabileceği bir hukukî zaafiyet noktasıdır. Bu yüzden, görevleri tüm toplumsal sorunları kapsayan EKS ile plânlı

---

<sup>93</sup> Tan, (1976), s. 37.

<sup>94</sup> *Europäisches Raumentwicklungskonzept Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, Europäische Gemeinschaften, Luxemburg, 1999, s. 12.*

<sup>95</sup> Maurer, s. 425.

<sup>96</sup> Atay, s. 263.

kalkınma görevini üstlenen DPT'nin (yeni düzende Kalkınma Bakanlığının) görev ve yetkilerinin koordinasyonu ayrı bir önem arz etmektedir<sup>97</sup>.

## SONUÇ

2011'den bu tarafa yapılan yeniden düzenleme çalışmalarısıyla Başbakanlık ve bakanlıkların teşkilatlanmasında hukukî bir kısım sorunlara tanık olunmaktadır. Bakanlar Kurulunun, "hükûmetin genel siyaseti" kapsamına girmeyen birçok konuda adeta bir hizmet bakanlığıymış gibi karar almakla görevli olduğu görülmektedir. Yeni değişikliklerde Bakanlar Kurulunun asıl görevi dışındaki görevler başka bakanlıklara aktarılmamıştır. Hükûmetin genel siyasetinin yürütülmesiyle doğrudan ilgili olmayan konularda, örneğin bir bakanlığın çıkarabileceği yönetmeliğin Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılması da Anayasayla uyarlı değildir.

Aynı gözlem Başbakanlık için de geçerlidir: Uzun zamandan beri kendi bünyesinde bulunan birçok kuruluşu yönetmekten kanunların ve hükûmetin genel siyasetinin uygulanmasının denetimi ve gözetimine yeterince vakit ayıramayacak kuruluş haline gelen Başbakanlık teşkilatında sadeleşmeye gidilmesine rağmen henüz tam bir sonuç alınmış değildir.

"Bağlı", "ilgili" ve "ilişkili" kuruluşların tanımlarında ve birbirlerinden ayırtedilmelerinde benimsenen ölçülerin daha somutlaştırılması gerekmektedir. Yeni yasal değişikliklerle 3046 sayılı kanununun 19/a maddesinde "ilişkili" kuruluşlar da tam olarak tanımlanmamıştır. Doktrinde Diyanet İşleri Başkanlığı gibi kuruluşların düzenleyici idari kurum kapsamında görülmeleri, "ilişkili kuruluşların" kapsamında belirsizliğe işaret etmektedir.

2011 yılında çıkarılan bir dizi KHK'yle Başbakanlıktan alınan bir kısım kurum ve kuruluşlar başka bakanlıklara aktarılmış ve yeni bakanlıklar kurulmuştur. AyM'nin 1989'dan bu yana istikrar kazanmış kararlarında belirtildiği gibi, KHK'ler, acil, zorunlu ve önemli durumlarda, yetki kanununa uygun olarak çıkarılabilirler. Sık sık KHK çıkarılması, KHK çıkarılabilecek konuların yetki kanununda geniş tutulması ve yetki kanunlarının süresinin uzatılması gibi haller, Anayasadaki "yasama yetkisinin devredilmezliği" prensibine aykırıdır. Başbakanlığın ya da bakanlığı teşkilatlanması gibi konuların uzun yıllara yayılacak acil ve zorunlu olmayan bir yapılandırma niteliği taşıması, bunların kanunlarla düzenlenmelerini gerektirmektedir.

<sup>97</sup> Derdiman, R. Cengiz, "Halkoyuna Sunulacak 5982 Sayılı Kanun Hükümleri Hakkında Düşünceler", *Türk Anayasa Hukuku Sitesi*, <http://www.anayasa.gen.tr/derdiman-5982.htm>, erişim: 24.07.2011.

Bu arada AyM'nin, bakanlıkların teşkilatlandırılmasına yetki veren 6223 sayılı kanunu görüştüğü 2011/147 sayılı kararında, KHK'lerle acil, zorunlu ve önemli durumlarda düzenleme yapılıp yapılamayacağını denetim yetkisinin dışında görmesi; Ülkede KHK ile düzenleme yönteminin yaygınlaşması tehlikesi taşımaktadır.

1961 Anayasası zamanında Bakanlıkların başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayıyla kurulmaları yöntemi amacından saparak siyasi pazarlıklara sebep olduğundan, 1982 Anayasasında bakanlıkların kanunla kurulması yöntemi benimsenmiştir. Bundan, 1982 Anayasasının, bakanlıkların özellikle kanunla kurulmasını öngördüğü anlaşılmaktadır. Bu yoruma itiraz edilse de, Bakanlıkların hiç olmazsa acil ve zorunlu durumda KHK ile düzenlenmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, bir KHK'nin "geçici" olması için, çıkarılmasını takiben en kısa zamanda TBMM tarafından görüşülerek, kanunlaşması gerekmektedir. Bu makalede sözü edilen değişikliklere ilişkin KHK'ler TBMM'de henüz görüşülmemişlerdir.

Planlama faaliyetlerinin yukarıda anılan KHK'lerden 641 sayılı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı bünyesine alınması, (dolayısıyla Başbakanlığa "bağlı" DPT'nin lağvedilmiş olması), eleştiriye açıktır:

Planlama faaliyetleri, araştırılması, hazırlanması ve yetkili mercilere sunumu gibi yönleriyle fonksiyonel özerk faaliyetlerdir. Planlamanın bir bakanlığın emir ve komutasına verilmesi bu özerkliği zedeler. Planlama, toplumun tüm kesimleriyle ilgisi bulunan, dolayısıyla her bakanlıkla irtibat kurulmasını gerektiren bir koordinasyonu gerektirir. Planlama faaliyetlerini yürüten DPT, ilk kuruluşundan itibaren, yukarıda anılan sebeplerle Başbakanlığa bağlanmıştır. Aradan geçen sürede planlama faaliyetlerinin, niteliğinde bir değişme olmadığına ve hükümetin genel siyasetinin belirlenmesinde vazgeçilmez bir öneme sahip olduğuna göre, Başbakanlıktan alınarak Kalkınma Bakanlığına bağlanmasını gerektiren haklı bir neden yoktur.

## KAYNAKÇA

Adamovich, Ludwig K.-Funk, Bernt Cristian-Holzinger Gerhard-Frank, Stefan L., *Österreichisches Staatsrecht, Band 4: Allgemeine Lehren des Verwahrungsrechts*, Springer-Verlag/Wien, 2009

Akyılmaz, Bahtiyar-Sezginer, Murat-Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Seçkim Yayınları, Ankara, 2009.

Altundiş, Mehmet (2008), “Hukukî Güvenlik İlkesi”, *Yasama Dergisi*, Sa. 10, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2008, s. 60-94.

Arslan, Nagehan Talat-Arslan, Erkan, *Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar*, Alfa-Aktüel Yayınları, Bursa, 2010.

Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, 3. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2012.

Barnett, Hilaire, *Constitutional And Administrative Law*, Fourth edition first published in Great Britain 2002 by Cavendish Publishing Limited, London, 2002.

Başbakanlık, <http://dtvt.basbakanlik.gov.tr/AnaSayfa.aspx>, erişim: 29.12.2012.

Besson, Waldemar-Jasper, Gotthard, *Das Leitbild der modernen Demokratie, Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung*, Landeszentrale für politische Bildung, Franzspiegel Buch GmbH. Ulm, Bonn, 1990.

Birch, A. H., *The British System Of Government*, Revised Edition, George Allen & Unwin Ltd, London, 1975.

Bozkurt, Ömer-Ergun, Turgay-Sezen, Seriyeye (Ed), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, 2. Baskı, TODAİE Yayınları no: 342, Ankara, 2008.

Derdiman, R. Cengiz, “Türk Kamu Yönetimi ve Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Oral Sander’e Armağan, cilt: 51, sayı: 1, yıl: 1997 s. 135-164.

Derdiman, R. Cengiz, *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2003.

Derdiman, R. Cengiz, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Aktüel Yayınları, Bursa, 2011.

Derdiman, R. Cengiz, *Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Aktüel Yayınları,

Bursa, 2013.

Derdiman, R. Cengiz, *İdare Hukuku*, 5. Baskı, Aktüel Yayınları, Bursa, 2015.

Derdiman, R. Cengiz “Halkoyuna Sunulacak 5982 Sayılı Kanun Hükümleri Hakkında Düşünceler”, *Türk Anayasa Hukuku Sitesi*, <http://www.anayasa.gen.tr/derdiman-5982.htm>, erişim: 24.07.2011.

Dik, Esra-Yılmaz, Aslı, “Türkiye’de Planlama Yönetiminde Değişim Devlet Planlama Teşkilatından Kalkınma Bakanlığına”, *Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Kayfor 2011 Bildiriler Kitabı, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü yayınları no: 367, Ankara, 2012, s. 786-801.

Duran, Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdarî Otoriteler” *Amme İdaresi Dergisi*, cilt: 30, sa. 1 Mart 1997, s. 3-10.

Ertekin, Yücel, “Planlama Hizmetinin Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 17 sayı 3 yıl: 1984 s. 72-79.

Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar*, Güncellenmiş 3. baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2010.

*Europäisches Raumentwicklungskonzept Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen undnachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, Europäische Gemeinschaften, Luxemburg, 1999.*

Fendoğlu, Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015.

Fındıklı, Remzi, *İdare Hukuku*, Uzman Kariyer Yayınları, Ankara, 2012.

Gast, Henrik, “Politische Führung in der Kanzlerdemokratie: die Bundesrepublik Deutschland”, *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen, Theorie und Praxis im Internationalen Vergleich*, Herausgegeben: Martin Sebaldt Henrik Gast, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010, s. 95-121

Gözler, Kemal-Kaplan, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, 12. Baskı, Ekin Kitabevi yayınları, Bursa, 2012.

Gözler, Kemal-Kaplan, Gürsel, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?” *TBB (Türkiye Barolar Birliği) Dergisi* yıl: 2012

sayı: 98, s. 11-24.

Gözübüyük, A. Şeref, *Yönetim Hukuku*, Güncellenmiş 21. Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004.

Gözübüyük, A. Şeref-Tan, Turgut, *İdare Hukuku, I: Genel Esaslar*, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2013.

Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi*, 2. bası, İmge Yayınları, Ankara, 2010.

Güler, Birgül Ayman, “Yetki Kanunu-6223: Genel Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, Derleyen: A. Argun Akdoğan, YAYED Yayınları, Ankara, 2012, s.11-31.

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

Hesselberger, Dieter, *Das Grundgesetz, Kommanter für Politische Bildung*, 12. Auflage, Verlag GmbH, Neuwied und Kriftel, 2001.

Hopp, Gerhard, “Politische Führung in der Westminster-Demokratie: Großbritannien”, *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen, Theorie und Praxis im Internationalen Vergleich*, Herausgegeben: Martin Sebaldt Henrik Gast, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010, s. 72-91.

*Kamu Yönetimi Araştırma Raporu Genel Rapor*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara, 1991.

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, 2012, <http://www.kdgm.gov.tr/index.snet?wapp=9432F796-CD41-4643-9F0A-42D276839BDC>, erişim: 03.01.2013.

Maurer, Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 16. überarbeitete und ergänzte Auflage, Verlag C. H. Beck oHG, München, 2006.

Organisation der Bundesministerien 2012, <http://www.hausarb.eiten.de/faecher/vorschau/101221.html>, erişim: 02.01.2013.

Övgün, Barış, “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 66, No. 3, 2011, s. 263-281

Polat, Kerim, “Yetki Kanunlarının ‘Konu’ ve ‘İvedilik, Zorunluluk ve Önemlilik’ Unsurları Bakımından Yargısal Denetimi”, *Yasama Dergisi* Sa. 15, Mayıs – Haziran – Temmuz – Ağustos, 2010, s. 93-113.



Sağlam, Fazıl, “KHK Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, c. 1, Ankara, 1984, s. 261-271.

Sezen, Seriyeye, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar Geleneksel Yapıdan Kopuş*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, no:316, Ankara, 2003.

Sobacı, Mehmet Zahit, “Türk İdari Teşkilatındaki Adalar ‘Bağımsız İdari Otoriteler’”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, cilt: 55, sayı: 2’den ayrı basım, 2006, s. 157-180

Sönmez, Ümit, *Piyasanın İdaresi Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011.

Tan, Turgut, *Planlamanın Hukuki Düzeni*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, no: 154, Ankara, 1976.

Tan, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt: 35, sa. 2, Haziran, 2002, s. 11-37.

Tortop, Nuri-İsbir, Eyyup G.- Aykaç, Burhan, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.

Uslu, Ferhat, “Geçici Bakanlar Kurulu ya da Seçim Hükûmeti”, 31 Ağustos 2015, <http://webunya.com/gecici-bakanlar-kurulu-ya-da-secim-hukumeti>, erişim: 12.09.2015

Yayla, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, Beta Yayınları no: 2166, İstanbul, 2009.

Yıldırım, Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri I*, Güncelleştirilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Bası, Mimoza Yayınları, Konya, 2006.

Zippelius, Reinhold-Würtenberger,Thomas, *Deutsches Staatsrecht*, 32. Auflage Verlag C. H. Beck, München, 2008.

