

## BAKANLAR KURULUNUN ÖRGÜTLENMESİ: BAKANLAR KURULU SEKRETERLİĞİ

Yrd. Doç. Dr. Koray KARASU<sup>1</sup>

*“Ülkemizde, yönetim görevlerinde bulunanların yaşadıkları deneyleri, olaylara yönetim biliminin kavramsal çerçevesinden bakarak yazıya döküp çözümlenmeleri alışılmış bir uygulama değildir. Oysa Türkiye’nin yönetsel gerçeklerinin böyle bir bakış açısından ele alınarak incelenmesi Türk kamu yönetimi biliminin biçimlenmesi bakımından vazgeçilmez bir gerekliliktir.”<sup>2</sup>*

Yürütme organının örgütlenmesini yönetim bilimi penceresinden incelemek, kamusal yönelti belirleme sürecini, bürokrasinin ve reformların yönetimini anlamak bakımından önemli ve gereklidir. Yürütme organının örgütlenmesi denilince elbette karşımıza çok kapsamlı bir alan çıkmaktadır. Bu geniş konunun ilginç, incelenmeye değer bir parçası, kabine ya da hükümet olarak da anılan bakanlar kurulunun örgütlenmesidir.

Kamusal yönelti belirleme (karar verme) ve uygulamaların izlenmesi süreci, bu sürece yönelik yapılanma ve kurulun “*çalışmalarını düzenleyen kuruluş*”<sup>3</sup>, bakanlar kurulunun örgütlenmesiyle ilgili başlıca inceleme konuları arasında sayılabilir. Kamu yönetimi alanında başbakan(lık) sürekli ele alınan bir konu iken, belki de bir yönetsel yapı olarak görülmemesinden dolayı, bakanlar kurulu ilgi duyulan bir konu olmamıştır.<sup>4</sup> Bakanlar kurulunun yürütme yetkisi ve görevinin anayasa hukukunun inceleme alanında olması doğaldır. Ancak kamu yönetimi alanının, aslında yönetsel açıdan incelenmesi gereken çok sayıda boyutu olan bu konuya uzak kalması doğal kabul edilemez. Bu alanda yapılmış olan az sayıdaki incelemede bakanlar kurulu daha çok, görev-yetki-sorumlulukları, çalışma yöntemi ya da sekre-

<sup>1</sup> Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, karasu@politics.ankara.edu.tr

<sup>2</sup> Cemal Mihçioğlu, *Yönetim Sorunları*, AÜ SBF Yayınları, Ankara 1987, s. VII.

<sup>3</sup> Şeref Gözübüyük, “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulleri”, *AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 22, S. 3, s. 107.

<sup>4</sup> Bakanlar kurulunun örgütlenmesinin yönetim bilimi alanında inceleme konusu yapılmamış olması, bununla da bağlantılı olarak ‘bakanlar kurulunun örgütlenmesi’ nin bu alanda karşılaşılan bir ifade olmaması iki temel nedene bağlanabilir: Birincisi, bakanlar kurulu konusunun anayasa hukuku alanına bırakılmış olması, ikincisi, hükümet sistemine ilişkin tercihe bağlı olarak siyasal ve yönetsel sistemde başbakan(lık)ın etkili konumda olması.

tarya işlerini yürüten birim ile ilgili olarak ele alınmıştır. Oysa ‘genel siyasetin belirlenmesi’ ve ‘devletin yüksek yönetimi’ gibi işlevleri düşünüldüğünde bir bütün olarak bakanlar kurulunun örgütlenmesinin yönetim bilimi açısından da ayrı ve önemli bir inceleme alanı olduğu açıktır.

Bütün olarak bakanlar kurulunun örgütlenmesi bu yazının kapsamını aşmaktadır. Bakanlar kurulunu yönetsel boyutuyla ele alacak olan bu çalışma, birbiriyle ilişkili iki noktaya yoğunlaşacaktır: Birincisi, parlamenter hükümet sistemine sahip Türkiye’de bakanlar kurulunun yeridir. Daha ağırlıklı olarak yer verilecek ikinci konu ise bakanlar kurulunun çalışmalarının düzenlenmesi ve ayrı bir örgüte ihtiyaç duyup duymadığıdır. Her iki konu da, karar süreçlerinin yapısını belirleyen hükümet sistemindeki tercih ile doğrudan ilişkilidir. Yürütme organı açısından kurul tipinde karar sürecini ifade eden ‘kabine hükümeti’ (*cabinet government*) ya da tek bir kişinin (başbakan) belirleyiciliğindeki karar sürecini ifade eden ‘başbakan hükümeti’<sup>5</sup> (*prime ministerial government*) tercihi, karar sürecinin demokratiklik düzeyini, bakanlar kurulunun yürütme organı içindeki konumunu ve nihayet bakanlar kurulunun örgütlenmesinin niteliğini belirlemektedir. İnceleme konularını ilgilendiren boyutlarıyla hükümet sistemindeki tercihin doğurduğu sonuçlar analize dahil edilmeye çalışılmıştır.

Yazıda bakanlar kurulunun çalışmalarını düzenleyen birim olan Bakanlar Kurulu Sekreterliği, ilk kuruluş öyküsü, yürütme organı içindeki konumu ve rolü, örgütlenme yapısı gibi konular çerçevesinde mercek altına alınacaktır. Ülkemizde Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin kuruluşu resmi kaynaklarda 1982 yılı olarak görülmekte, ilgili yazında da bu yıl esas alınmaktadır. Oysa bu çalışmada aktarılacak olan bilgilerden de görüleceği üzere Bakanlar Kurulu Sekreterliği 1974 yılında kurulmuştur. Bu yazı ile yönetim ve siyaset tarihine bu notun düşülmesi amaçlanmaktadır.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Yazında, İngilizcedeki “*prime ministerial government*” tamlamasının karşılığı olarak genellikle ‘başbakanlık hükümeti’ kullanılmaktadır. Tam çevirisi olması açısından bu doğaldır. Bununla birlikte bu karşılık, başbakanlık örgütünün egemen olduğu bir yapıyı çağrıştırmaktadır. Oysa bu tamlama örgüt değil, kişi olarak başbakanın otoritesi temelinde yapılan hükümet yapısını nitelemektedir. Bu nedenle bu yazıda, Doç. Dr. Seriy Sezen tarafından önerilen ‘başbakan hükümeti’ karşılığı tercih edilecektir.

<sup>6</sup> Bakanlar Kurulu Sekreterliği ile ilgili bu araştırma, Prof. Dr. Cem Eroğul’un, beni ilk Bakanlar Kurulu Sekreteri Refet Erim ile tanıştırması ve konuya dikkat çekmesi sonrasında başlamıştır. Refet Erim ile ilk görüşme bant kaydıyla 14.06.2006’da AÜ SBF’de yapılmıştır. Sonuncusu Şubat 2010’da olmak üzere makale yazımı sırasında da birkaç kez görüşme gerçekleştirilmiş, kendisinden döneme ait bazı yazı ve kamuya açık belgeler alınmıştır. Halen Bakanlar Kurulu Sekreteri olan Mehmet Ergün ile görüşme ise 17.02.2010 tarihinde Başbakanlık’taki makamında gerçekleştirilmiştir. Bu makalenin yazılması sırasında yardımlarını esirgemeyen Refet Erim’e ve Mehmet Ergün’e teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmada, yazın incelemesi, mevzuat araştırması ve gazete arşiv taraması yanında görüşme yöntemi de kullanılmıştır. Temmuz 1974'ten itibaren sekiz ay süreyle görev yapan Bakanlar Kurulu Sekreteri Refet Erim ve halen Bakanlar Kurulu Sekreterliği'ni yürüten Mehmet Ergün ile yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmelerde elde edilen değerli bilgilere de yer veren bu çalışmanın "*Türk kamu yönetimi biliminin biçimlenmesine*" katkı sağlaması umulmaktadır.

### **Yürütme Organı İçinde Bakanlar Kurulu**

Parlamentar hükümet sistemlerinde yürütme organının görev ve yetkileri bir kişi (devlet başkanı) ve bir kurul (bakanlar kurulu) arasında bölüşülmüştür. 1982 Anayasası'nda yürütme organı, 8. maddedeki "*yürütme yetkisi ve görevi, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*" hükmü ve "Yürütme" başlığındaki hükümler ile cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu olmak üzere iki kanatlı olarak düzenlenmiştir. Bu yeni bir düzenleme değildir. 1924 ve 1961 Anayasalarında da benzer ifadeleri görmek mümkündür. ("Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği bakanlar kurulu eliyle kullanır" AY 1924/7; "Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yerine getirilir" AY 1961/6). Anayasa hukukçularının incelemeleri genellikle, yürütme organının kuruluşunda ve işleyişinde bunlardan hangisinin ağırlıkta olduğu/olması gerektiği konularında yoğunlaşmaktadır. Bu ikili yapıda bazı ülkelerde devlet başkanı, bazı ülkelerde ise bakanlar kurulunun üstünlüğü söz konusudur.

Her üç Anayasanın bir diğer ortak yönü 'yürütme görevi'ne ilişkin maddelerde başbakanın söz etmemeleridir. Anayasalardaki yürütme organının kuruluşuna ilişkin hükümler açısından başbakan(lık), "*bir yürütme organı değildir.*"<sup>7</sup> 1982 Anayasası'nda "Yürütme" başlığı altında başbakana ayrı bir bölüm açılmamıştır. Başbakanın atanması, yetki-görev-sorumlulukları ile ilgili düzenlemelere 'Bakanlar Kurulu' başlığında yer verilmiştir. Anayasa açısından başbakanlık, bir yürütme organı olmadığı gibi bir "*idare makamı*" olarak da kabul edilmemektedir:<sup>8</sup> "*Başbakan, yürütme organının bir kanadı olan bakanlar kurulunun başkanı sıfatıyla bakanlıklar arasında işbirliğini ve koordinasyonu sağlamak gibi siyasi görev ve yetkilere sahiptir. Fakat bu kurulun dışında ve kendi başına girişim ve işlemler yapamaz.*"

1982 Anayasası'nın yürütme organına ilişkin düzenlemeleri ile ilgili genellikle paylaşılan yargı, Anayasanın, önceki anayasal sisteme ve uygulamalara bir tepki olarak devlet yapısı ve faaliyetleri açısından "*arka plana*

<sup>7</sup> Lütfü Duran, *İdare Hukuku: Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s. 97.

<sup>8</sup> a.k.

itilen...(ve)...işlevsiz hale gelen”<sup>9</sup> bu organı güçlendirdiği yönündedir.<sup>10</sup> Siyasal ve yönetsel gücü kişilerde yoğunlaştırarak otoriteyi vurgulayan<sup>11</sup> 1982 Anayasası, yürütme organı içinde sorumlu kanat olan bakanlar kurulunu değil, cumhurbaşkanını güçlendirmiştir.<sup>12</sup> Uygulamada bakanlar kuruluna ve başbakana ait yetkilerin cumhurbaşkanı tarafından kullanılması nedeniyle Anayasanın çiğnendiği eleştirilerine de rastlamak mümkündür.<sup>13</sup> Bununla birlikte Anayasa’nın yürürlüğe girmesinden sonraki yasal, yönetsel ve siyasal gelişmeler ile birlikte gücün giderek cumhurbaşkanından başbakana geçtiği (bakanlar kuruluna değil), sistemin temel aktörünün başbakan olduğu görülmektedir.<sup>14</sup> L. Duran’ın 1980’li yılların sonlarında bu konuya ilişkin yaptığı bir değerlendirme şöyledir:<sup>15</sup> “Siyasi, hukuki ve yönetsel düzen ve işleyişinde tüm devlet yetkileri ve organları (yasama, yürütme, yargı) merkezileştirilmiş ve pratikte bunların kullanılması ve yönlendirilmesi, başlangıçta cumhurbaşkanının, son üç dört yıldır iktidar partisi başkanı ve başbakanın eline ve istencine bırakılmış görünmektedir.” Bu durum bazı yazarlarca par-

<sup>9</sup> Eyüp G. İsbir, “Fonksiyonalizm Açısından Türk Siyasi Yapısının Analizi”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap: Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Danıştay Matbaası, Ankara 1990, s. 1005.

<sup>10</sup> Yürütmenin güçlendirilmesi, sadece siyasal ve hukuksal düzenlemelerin gerekleri ile açıklanamaz. Kitabının “Yeni Devlet Yapısı” başlığında S. Tanilli, devletin temel işlevlerindeki değişimlere koşul olarak devletin mekanizmasında da köklü değişimler yaşandığını, “ekonomik altyapıdaki merkezileşmeye ve tekelleşmeye denk düşen bir biçimde üst yapıda da güçlerin ayrılığında güçlerin merkezileşmesine doğru bir dönüşüm” gerçekleştiğini, “toplumsal yaşamın tümü üzerinde etkinlik ve egemenlik kurmak üzere, siyasal iktidar(m) yürütme gücüne yoğunlaştırılıp merkezileştiril(diğini)” dile getirmektedir. Server Tanilli, *Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş*, Say Yayınları, İstanbul 1988, s. 315.

<sup>11</sup> Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1990, s. 170.

<sup>12</sup> Yavuz Sabuncu, *Anayasa’ya Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara 2005, s. 229.

<sup>13</sup> Cem Eroğul, “Cumhurbaşkanının Yetkileri”, *Cumhuriyet*, 05.01.1991, s. 2. Eroğul’a göre örneğin Özal’ın cumhurbaşkanlığı döneminde başbakana ait yetkiler olan ülke siyasetini saptama ve yürütme yetkisi siyasal açıdan cumhurbaşkanına geçmiştir.

<sup>14</sup> Bu görüşe gerekçe olarak Anayasa’daki başbakan ile ilgili hükümler de gösterilmektedir. Örneğin: “Başbakan, bakanlar kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir” AY 112/a; “Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür” AY 112/c. “Cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesini” getiren 21.10.2007 günü oylanan Anayasa değişikliği sonrasında ‘yürütmenin gerçek başı’nın kim olacağı ya da yürütme organı içinde nasıl bir güç yapısının olacağı, ancak halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı göreve başladıktan sonra görülecektir.

<sup>15</sup> Lütfü Duran, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1988, s. 11 - 12. L. Duran’a göre “anayasal düzeyde gerçekleşen düzenleme ve uygulamalar pozitif hukukta siyasi rejimin eksenini durumunda bulunan cumhurbaşkanının yerini, olgularda Meclisteki çoğunluğu sayesinde başbakanın almakta olduğunu açık-seçik biçimde ortaya koymaktadır. Başbakanın devlet yaşamında ve ülke yönetiminde yerinin ve rolünün gittikçe güçlenmesi ve tek yetkili kişi haline gelmeye yönelmesi, yasal düzenleme ve uygulamalarda daha belirgin biçimde görülmektedir.” a.k, s. 57.

lamente sistem temel özellikleri açısından “çağdaş gelişmeleri yansıtan” bir gelişme olarak doğal karşılanmaktadır.<sup>16</sup> Bakanlar kurulunun, başbakan ve bakanlardan oluşan kolektif bir karar organı olmasına rağmen, başbakanın bu kurul içinde özel bir *siyasal liderlik mevki*i olduğunu dile getiren E. Özbudun, 1982 Anayasası’nın zemininin başbakanın bu konumunu önemli ölçüde pekiştirdiğini belirtmektedir.<sup>17</sup> 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun gibi bazı yasal düzenlemeler de başbakanın siyasal ve yönetsel konumunu güçlendiren hükümler içermektedir.<sup>18</sup>

Parlamente hükümet sistemlerinde yürütme organında kişi ya da kurulun egemen olması, bu anlamda iktidarın/otoritenin kişiselleşme düzeyi (kişide toplanması/merkezileşmesi) hükümet sisteminin ‘kabine hükümeti’ mi ‘başbakan hükümeti’ mi olduğuna ilişkin değerlendirmelerin maddi zeminini oluşturmaktadır. Yürütmenin kuruluşuna ilişkin yukarıda yer verdiğimiz düzenlemelere bakıldığında Anayasa’da öngörülen hükümet sistemi ‘kabine hükümeti’dir. Bununla birlikte yine Anayasa’nın yürütme organının yapısına ilişkin hükümleri, 3056 sayılı yasanın hükümleri ve uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de hükümet yapısının *başbakan hükümeti* özelliği sergilediği rahatlıkla söylenebilir.<sup>19</sup> İlerleyen başlıklarda değineceğimiz gibi bakanlar kurulu ve başbakanlık örgütlenmesinin görünümü de bu yargıyı destekler niteliktedir.

‘Devletin yüksek yönetimi’ denilince yönetsel işlevler açısından akla ilk olarak başbakanın ve onun örgütü olan başbakanlığın geldiği bir gerçektir. Hükümet sisteminin başbakan üzerine inşa edilmesi, bakanlar kurulunu edilgen bir konuma itmektir. Her ne kadar parlamente sistemlerde başbakanın kilit konumu doğal karşılansa da bakanlar kurulunun sistem içinde edilgen hale getirilmesine yönelik güçlü itirazlar da vardır:<sup>20</sup> “Parlamente rejimlerde hükümet siyasetinin oluşturulduğu yer bakanlar kuruludur. Bu ortak sorumluluk ilkesinin bir sonucudur. Ayrıca çok zayıf olasılık da olsa parlamente rejimlerde başbakan meslektaşları tarafından yerinden edilebi-

<sup>16</sup> Mehmet Turhan, *a.g.k.*, s. 134.

<sup>17</sup> Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 1989, s. 307. E. Özbudun’a göre “1982 Anayasasının başbakanın hükümet içindeki otoritesini güçlendirmiş olmasını, parlamente rejimden bir sapma değil, ‘rasyonelleştirilmiş parlâmentarizm’ yönünde bir gelişme olarak kabul etmek daha doğrudur.” *a.k.*, s. 321.

<sup>18</sup> Örneğin: “Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, Anayasa ve kanunlarla verilen hizmetleri yerine getirmek maksadıyla gerekli tedbirleri almak” (Başbakanın görevlerini düzenleyen md 2/a); “Başbakan, bakanlar kurulunun başkanı, bakanlıkların ve başbakanlık teşkilatının en üst amiridir.” (3056, md. 4); “Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetir ve düzeltici önlemleri alır.” (3056, md 4/a).

<sup>19</sup> Birgül Ayman Güler, *Türkiye’nin Yönetimi: Yapı*, İmge, Ankara 2009, s. 151.

<sup>20</sup> Mehmet Turhan, *a.g.k.*, s. 134.

lir... Başkanlık rejiminde olduğu gibi başkanın saptadığı siyaseti yürüten 'sekreterler' parlamenter rejimde yoktur.”

Bakanlar kurulunun görev, yetki ve sorumluluklarına bakıldığında sistem içindeki kilit rolünü görmek mümkündür.<sup>21</sup> Bakanlıkların hiyerarşik bakımdan üstü olmayan, hiyerarşi gücüne dayanarak bakanların tasarruflarını değiştirme, erteleme ya da ortadan kaldırma yetkisi bulunmayan bakanlar kurulu bazı yazarlara göre “idari olmaktan ziyade siyasi işler gören bir anayasa organı”dır.<sup>22</sup> Bununla birlikte görev ve yetkilerinin “birer idari cephesi de bulunan” bakanlar kurulu devlet idaresinin temel organı, “Türk devletinin merkezi idare teşkilatının başı” olarak kabul edilmektedir.<sup>23</sup> Devletin yüksek yönetimi başta olmak üzere çok sayıda yönetsel görev ve yetkisi nedeniyle “siyasi boyutuyla hükümet (=kabine) kimliği” taşıyan bakanlar kurulu, aynı zamanda “idari boyutuyla en başta tüzük çıkarmak gibi idari işlemler tesis eden bir merkezi idare organı ve makamı konumundadır.”<sup>24</sup>

Yürütme yetkisi ve görevi açısından anayasa hukuku çerçevesi ile sınırlı kalınarak bir değerlendirme yapıldığında bakanlar kurulunun “devletin üst yönetim kuruluşu”<sup>25</sup> olma özelliği ve dolayısıyla da yönetsel niteliği gözden kaçabilmektedir. A. Örnek’in değerlendirmesine bir göz atalım:<sup>26</sup>

“Bakanlar kurulunun yürütme organı olarak adlandırılması, görev ve yetkisi sadece yasama organı tarafından yapılan yasaları yürütmekle yetinecekmiş gibi bir anlama varır. Erkler ayrımı ilkesine göre yapılan bu hukuksal nitelendirme ve adlandırma, anayasalarda yer almasına rağmen, gerçeği yansıtmaz. Bakanlar kurulu ya da yürütme organı, hükümet olarak da adlandırılır. Hükümet etmek, en üst düzeyde yönlendirici kararlar almak olgusunu içerir ve yasaları yürütmeyi, idare etmeyi çok aşan bir kavramdır. Anayasa hukukunu ilgilendiren açıklamalara girmeksizin bakanlar kurulunun devlet yönetiminde harekete geçirici bir motor işlevi gördüğü, devleti ve idari faaliyeti yönlendirir.”

<sup>21</sup> KAYA'nın alt raporlarından Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu'nda bakanlar kurulunun görev-yetki-sorumlulukları ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır. TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması: Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s. 47 ve devamı. S. Arslan'ın 1980'li yılların başlarında yayımlanan bir çalışmada bakanlar kurulunun iktisadi ve mali alandaki görevleri ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır. Süleyman Arslan, *Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri*, AİTİA Yayını, No. 204, Ankara 1982.

<sup>22</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Marifet Basımevi, İstanbul 1952, s. 578 – 579.

<sup>23</sup> a.k, s. 572. A. Örnek'e göre “kamu yönetimi aygıtının doruğunda bakanlar kurulu yer alır ve onu harekete geçirir”. Acar Örnek, a.g.k, s. 91.

<sup>24</sup> Taner Ayanoğlu, “İdare Hukuku Çerçevesinde 'Devlet Bakanlığı' Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 38, S. 4, 2005, s. 66.

<sup>25</sup> Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukuku I: Genel Konular*, AÜSBF Yayınları, Ankara 1970-1972, s. 6.

<sup>26</sup> Acar Örnek, *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul 1991, s. 91.

dirdiği söylenebilir. Hele günümüzde yürütmenin güçlenmesi olgusu, bakanlar kurulunun kanun gücünde kararname çıkarma yetkisi, onu tek başına hükümet eder hale getirir.”

İşlevlerine bakıldığında, yetkilendirilmek koşuluyla, “*yasama ve yargı fonksiyonu alanına girmemek şartıyla idari fonksiyon alanında, istediği her hususta kendisini görevli sayabil(en), her konuda faaliyet gösterebil(en), her konuda karar alabil(en)*”<sup>27</sup> bakanlar kurulunun kendisine anayasa ve yasalarca verilmiş olan çok sayıda görevi yerine getirebilmesi için bir örgüte ihtiyaç duyup duymayacağı ya da bu görevleri nasıl bir örgütlenme ile yerine getirebileceği gibi sorular akla gelmektedir.

### **Kamu Yönetimi Raporlarında Bakanlar Kurulu Çalışmalarının Düzenlenmesi**

Bakanlar kurulu çalışmalarının düzenlenmesi ile ilgili olarak üç konunun öne çıktığı görülmektedir. Bunlar, görev-yetki-sorumluluk, örgütlenme, çalışma yöntemi/esaslarıdır. Görev-yetki-sorumluluklar konusunun diğer konulara göre çok daha fazla ele alındığını söylemek mümkündür. Bakanlar kurulunun çalışma biçiminin kurala bağlanmasının (çalışma esasları) gerekliliği konusu da anayasa ve idare hukukçularınca işlenen bir konudur.<sup>28</sup> Değinenilen diğer iki konu ile karşılaştırıldığında bakanlar kurulunun çalışmalarının örgütlenmesi en az ilgi duyulan konudur. Bakanlar kurulu çalışmalarını düzenleyecek bir örgütün olmamasının yarattığı sorunlara dikkat çeken sınırlı sayıda da olsa çalışma olmakla birlikte,<sup>29</sup> bakanlar kurulunun örgütlenmesi, kurulun kamusal yöneltileri belirleme süreci ve çalışmalarını nasıl bir örgüt yapısı ile yerine getirebileceği gibi yönetsel boyutu ağır basan konular ilgi görmemiştir. Kamu yönetimi raporlarında da bakanlar kurulu ile ilgili olarak yukarıda yer verilen konuların ele alındığı görülmektedir.

*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*'nde (MEHTAP)<sup>30</sup> konu, Kabine Çalışmalarının Düzenlenmesi ve Başbakanlık Teşkilatı alt başlıklarında ele alınmaktadır. Rapor'da bakanlar kurulu açısından iki nokta öne çıkarılmaktadır: Birincisi, başbakanlık örgütünün kendi görevleri yanında bir de bakanlar kurulunun çalışmalarını örgütlemesinin yarattığı sorunlardır. İkincisi, başbakanlığın bir birimi olan Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi'nin kendi görev tanımında olmamakla birlikte kurul çalışmaları ile ilgili olarak görevler üstlenmesidir. Rapor'da üç farklı işlevi nedeniyle (kendisine

<sup>27</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, Ekin, Bursa 2009, s. 260.

<sup>28</sup> Bkz.: Servet Armağan, *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 2455 - 551, İstanbul 1978; Şeref Gözübüyük, *a.g.k.*

<sup>29</sup> Örneğin: Şeref Gözübüyük, *a.g.k.*, s. 106.

<sup>30</sup> TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kurulu ve Görevleri (MEHTAP)*, TODAİE Yayını, Ankara 1966.

bağlanmış çok sayıda örgütten dolayı adeta dev bir hizmet bakanlığı gibi hizmet sunması, merkezi hükümet teşkilatı birimleri arasında eşgüdümü sağlaması ve bakanlar kuruluna sekretarya hizmetini sunması) başbakanlığın yürüttüğü idari hizmetlerin birbirine karışmış olduğu belirtilmekte, başbakanlığın aynı zamanda *bakanlar kurulunun bir nevi sekreterliği olarak çalışması* eleştirilmektedir.<sup>31</sup> Yine Rapor'da başbakanlık örgütünde yer alan Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi'nin kendi asli görevleri yanında bakanlar kurulu çalışmalarına yönelik olarak “*gündem hazırlama, başvurulabilecek bilgileri toplama, gerekli istatistikleri, dokümanları el altında bulundurma, çalışma dokümanlarını veya karar taslaklarını tertipleme gibi hizmetleri*” de yürütüyor olmasının yarattığı sorunlar dile getirilmektedir. Bu iki temel alanın birbirinden ayrı düşünülmesi gerekliliği belirtilerek, *kabine çalışmalarının düzenlenmesi için “Başbakanlık bünyesi içinde ‘Kabine Sekreterliği’ adıyla ayrı bir birimin kurulması ve Başbakanlık içinde çeşitli birimler tarafından dağınık şekilde görülmekte olan kabine hizmetlerinin bu birimde toplanması”* önerilmektedir.<sup>32</sup> Kabine hizmetlerini sunacak birimin “*kâtip niteliğindeki kimselerle değil, devlet faaliyetlerinin çeşitli veçheleri hakkında bilgi sahibi olan veya gerektiği zaman bu bilgileri çalışma dokümanları şeklinde kabine üyelerinin önüne koyabilme ehliyeti olan kimselerle teçhiz edilmesi gerek(liliği)*”<sup>33</sup> de ortaya koyulmuştur.

*Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*'nda (1979 - 1983)<sup>34</sup>, 1972 *İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*'nda<sup>35</sup> ve 12 Eylül sonrasında Milli Güvenlik Konseyi İdari Komisyonu'nca hazırlanan ve Konsey'e sunulan *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*<sup>36</sup> adlı raporda da MEHTAP'taki saptama ve önerileri hemen hemen aynı cümlelerle görmek mümkündür. DPT'nin *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi* adlı raporunda yürürlükteki 3056 sayılı yasadaki sekretarya işlevini üstlenmiş olan bakanlar kurulu sekreterliğinin yeniden yapılandırılarak etkili bir kuruma dönüştürülmesi önerilmektedir.<sup>37</sup>

Yukarıda yer verilen kamu yönetimi raporlarının tümünün ortak noktası, bakanlar kurulu çalışmalarının sekretaryasını yürütmek üzere ayrı bir birime olan gereksinmeyi vurgulamaları, bu birimin de başbakanlık örgütü içinde oluşturulmasını öneriyor olmalarıdır. Bakanlar kurulunun örgütlenme-

<sup>31</sup> a.k, s. 10.

<sup>32</sup> a.k, s. 13, 14.

<sup>33</sup> a.k, s. 14.

<sup>34</sup> DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, DPT Yayın No: 1664, Ankara 1979, s. 300.

<sup>35</sup> TODAİE, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, TODAİE Yayını, Ankara 1972, s. 46.

<sup>36</sup> *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1982, s. 18.

<sup>37</sup> DPT, *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ÖİK Raporu*, DPT Yayın No: 2362, Ankara 1994, s. 12.



si açısından Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) yukarıdaki araştırmalardan farklılaşmaktadır. Öncelikle KAYA'daki şu saptama önemlidir: “*Bakanlar kurulunun ürettiği kararlarda, kararın siyasal boyutu kadar, teknik ve hukuksal boyutları da büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte gerek olağan işleyişte gerekse toplumsal, siyasal, ekonomik kriz anlarında, bakanlar kuruluna dolaysız yoldan bilgi ve uzman görüşü sağlayabilecek destek birimi ya da birimleri sistemde yer almamaktadır. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün bu anlamdaki desteği nitelik olarak daha farklı bir özellik taşımaktadır.*”<sup>38</sup> Yukarıda değindiğimiz araştırmaların tümünde Kabine Sekreterliği'nin başbakanlık bünyesinde kurulması önerilmektedir. Oysa konuya Başbakanlık değil, Bakanlar Kurulu başlığında yer veren KAYA'da bakanlar kurulunun teknik düzeydeki bütün işlemlerinin alt birimleri de olan ayrı bir yapı olarak *Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği* tarafından yürütülmesi önerilmektedir.<sup>39</sup>

KAYA dışındaki raporlarda sorun, bakanlar kurulunun çalışmalarının düzenleyecek bir ‘sekretarya birimine olan ihtiyaç’ olarak tanımlanmaktadır. Bu çalışmalarda konunun başbakan-başbakanlık-bakanlar kurulu ilişkisi açısından ele alınmaması (ya da çok sınırlı olarak ele alınması) önemli bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **Bakanlar Kurulunun Çalışma Yönteminin Kurala Bağlanması**

Bakanlar kurulu nasıl çalışmaktadır? Bu sorunun yanıtı dar ve geniş olarak verilebilir. Dar yanıt; bakanlar kurulu toplantılarının gündeminin hazırlanması, toplantıya katılacakların belirlenmesi, imza süreci, tutanakların tutulması ve güvenliği ile sınırlıdır. Geniş yanıt ise bakanlar kurulunun genel siyaseti belirlemeye yönelik karar süreci ve yapılanmasını içermektedir. Bakanlar kurulu çalışma esasları denildiğinde dar yanıtı yakın bir içerikle karşılaşmaktayız.

Bakanlar kurulunun çalışmaları bazı geleneklere ve alışkanlıklara göre yürütülmektedir.<sup>40</sup> Bu konuya ilişkin yasa<sup>41</sup> ya da bir düzenleyici işlemin olmaması, “müzakerelerin nasıl yapılacağı, kararların nasıl alınacağı ve hatta

<sup>38</sup> TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması: Genel Rapor*, TODAİE Yayını, Ankara 1991, s. 15, 16.

<sup>39</sup> *a.k.*, s. 17. Nitekim başbakanlık merkez örgütünün yapılanmasına ilişkin önerilerin yer aldığı bölümde ‘bakanlar kurulu sekreterliğine’ yer verilmemiştir. *a.k.*, 23. Rapor’da “*Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği ile yardımcılık görevleri(nin) siyasi tercihe konu olabilecek nitelikte istisnai memurluk olarak değerlendirilme(si)*” de önerilmektedir. Aşında Bakanlar Kurulu Sekreteri, 29.11.1984 tarih ve 243 sayılı KHK’nın 8. maddesi ile zaten istisnai memurluklar arasına dahil edilmiştir.

<sup>40</sup> Tahsin Bekir Balta, *a.g.k.*, s. 28.

<sup>41</sup> Daha önce belirttiğimiz gibi KKTC’de bu konu Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği’nin Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yasası ile düzenlenmiştir.

nasıl imza edileceği, tutanak tutulup tutulmayacağı” gibi soruların yanıtlanmasını güçleştirmektedir.<sup>42</sup>

Bakanlar kurulunun çalışma yöntemini düzenleyen bir metin olmamasından kaynaklanan sorunları aşmak üzere bir içtüzük<sup>43</sup> ya da yönetmelik<sup>44</sup> hazırlanması gerekliliği çok sıkça dile getirilmiştir. Cumhuriyet öncesinde İkinci Meşrutiyet devrinde “vükela heyetinin işleyişini düzenleyen bir dahili talimatname”<sup>45</sup> çıkarılmış ise de uygulaması tam ve uzun süreli olmamıştır.<sup>46</sup> Cumhuriyet döneminde de çeşitli girişimler olmakla birlikte bu girişimler de sonuçlandırılmamıştır.

Bakanlar kurulu toplantılarında tutanak tutulup tutulmayacağı ya da toplantılara kimlerin katılacağı genellikle başbakanların tutumuna göre değişiklik göstermektedir.<sup>47</sup> MEHTAP’ta bu konuya ilişkin saptama ve öneriler şöyledir:<sup>48</sup>

“Toplantılara, bakanlar kurulunca lüzum görülerek izahat için çağırılmadıkça, bakanlardan başka kimse katılmamaktadır. Geçmişte, bir süre için, Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanının bakanlar kurulu toplantılarına katıldığı, gereken izahatı verip kararları not ettiği, sonra, yine bir süre Başbakanlık Müsteşarının toplantılara katıldığı olmuştur... Toplantılarda tutanak

<sup>42</sup> Servet Armağan, *a.g.k.*, s. III, 48, 53.

<sup>43</sup> Servet Armağan, *a.g.k.*, s. 50; Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *a.g.k.*, s. 217; DPT, *Dördüncü Beş Yıllık...*, s. 300.

<sup>44</sup> TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı...*, s. 10; *Kamu Yönetiminin Yeniden...*, s. 12; TODAİE, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi...*, s. 46.

<sup>45</sup> 18.03.1325 (1909) tarihli “Meclisi Vükela Nizamnamei Dahilisi”nin tam metni için bkz.: Şeref Gözübüyük, *a.g.k.*, s. 109 - 111. Bu içtüzükte bakanlar kurulunun çalışma ve toplantı yöntemleri, kararların hazırlanması ve uygulanması ile ilgili kurallar yer almaktadır.

<sup>46</sup> Lütfü Duran, *İdare Hukuku...*, s. 96. L. Duran’a göre bakanlar kurulu toplantı ve görüşmelerinin bazı esas ve usullere bağlanmasına yönelik bir düzenleyici işlemin çıkarılmamasının nedeni “siyasilerin disiplin altına sokulmaya elverişli bulunmamasından çok, siyasilerin disiplin altına girmeye yanaşmamalarıdır. Nitekim bakanlar kurulunun toplantı ve görüşmeleri, hiçbir iktidar zamanında, düzenli biçimde yürütülemediği ve kararname üyelerine, genellikle elden ve ayakta imza ettirilmiş, imzaların çoğu metnin taşıdığı tarihten epey sonra sağlanabilmiştir.” Aynı yer.

<sup>47</sup> 21.11.2002 tarihli “Kabinede Şeffaf Dönem” başlıklı gazete haberinde Milli Eğitim Bakanı E. Mumcu’nun önerisi, 58. Hükümet’in Başbakanı A. Gül’ün de uygun görmesi ile bakanlar kurulu toplantılarında tutanak tutulması kararının alındığı belirtilmektedir. Haberde, 57. Hükümet’te de bakanlık yapan E. Mumcu’nun o Hükümet döneminde getirmiş olduğu toplantıların tutanağa geçirilmesi önerisinin Başbakan Ecevit tarafından “Biz burada her şeyi konuşacağız. Bakan arkadaşlarımızın rahatlıkla konuşabilmeleri için tutanak tutulmasını ben doğru bulmuyorum” sözleriyle reddedildiği, Ecevit’in koalisyon ortaklarından da destek gördüğü, Ecevit’in 3,5 yılı aşan iktidarında tutanak tutulmadığı aktarılmaktadır. <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=57259>, (10.01.2010).

<sup>48</sup> TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı...*, s. 13. Yine MEHTAP’ta, “hizmetin başında bulunan ve ‘kabine sekreteri’ unvanını taşıyacak yüksek dereceli memurun büyük bir mahzur görülmedikçe, kabine toplantılarına katılması(nın), gerekli notları alıp izahatı vermesi(nin) de kolaylaştırıcı bir tedbir olarak düşünülebilir(eceği)” dile getirilmektedir. *a.k.*, s. 14.

tutulmamaktadır. Ancak, 27 Mayıs 1960'dan sonraki kabine toplantılarında, bir süre, steno vasıtasıyla tutanak tutulmuştur. Toplantılarda varılan sonuçlar veya alınan prensip kararları, ilgili bakan tarafından, bazen not halinde yazılı, bazen de ağızdan, Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi'ne bildirilmekte, kararlar bu dairece yazılıp imzaya sunulacak şekilde getirilerek imza işlemi tamamlanıp yine bu Dairece ilgili makamlara dağıtılmaktadır.”

1980'den hemen önce dönemin Başbakanlık Müsteşarı Ahmet Durakoğlu, Başbakanlık Kuruluş Yasası ve Bakanlar Kurulu İçtüzüğü hazırlık çalışmalarının tamamlandığını dile getirmektedir.<sup>49</sup> Fakat bu girişimler sonuçsuz kalmıştır. 2002'de iktidara geldikten sonra Adalet ve Kalkınma Partisi'nin ilk bakanlar kurulu toplantısının ardından hükümet sözcüsü Abdüllatif Şener, bakanlar kurulu içtüzüğünün hazırlanacağını dile getirmiştir.<sup>50</sup> 2002 Acil Eylem Planı'nda da Merkezi İdare Reformu kapsamında (3-6 ay içinde yapılacaklar listesinde) bakanlar kurulu içtüzüğünün çıkarılmasına yer verilmiştir.<sup>51</sup> Bununla birlikte 58. Hükümet döneminde de içtüzük girişimleri sonuçlanmamıştır.<sup>52</sup> Birkaç ay sonra bakanlar kurulunun çalışmalarına ilişkin olarak 18.06.2003 tarih ve P.2003/6 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile “*Bakanlar Kurulu'nun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar*”<sup>53</sup> başlıklı bir düzenleyici işlem yapılmıştır.<sup>54</sup> *Esaslar*'ın 1. maddesinde, bakanların gündeme alınmasını istedikleri konuları Bakanlar Kurulu Sekreterliği'ne iletcekleri, gündemin başbakan veya başbakanlık müsteşarının talimatları doğ-

<sup>49</sup> Ahmet Durakoğlu, “Bakanlar Kurulu ve Yetki Düzeni”, *Milliyet*, 25.01.1979, s. 2.

<sup>50</sup> Neden ihtiyaç duyuldu sorusuna hükümet sözcüsü A. Şener'in yanıtı şöyledir: “*Bakanlar Kurulu'nda görüşülecek işlerin neler olduğu, Bakanlar Kurulu görevlerinin tanımı, bu görevlerin yerine getirilmesinde kurul ve üyelerinin sınırları ancak bir içtüzük varsa bilinebilir. Bakanlarla ilgili Anayasa'da yazılı hükümler, içtüzük varsa doğru ve tam olarak anlaşılabilir ve yerine getirilip getirilmediği izlenebilir. Gerçekte Bakanlar Kurulu'nu içtüzük güçlendirir ve bir anlamda onu 'Var' eder. Bu düşüncelerle yaklaşırsa içtüzük gereklidir ama, şimdiye kadar yapılamamıştır.*” Tarhan Erdem, “Bakanlar Kurulu İçtüzüğü”, *Radikal*, 21.11.2002, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=57300>, (15.01.2010).

<sup>51</sup> TC 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), 03.01.2003, s. 1. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>, (10.01.2010). Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı M. A. Şahin'in bir soru önermesine 17.08.2006 tarihinde verdiği yanıtta AEP kapsamında “6. Ayda Bitirilmesi Gereken Faaliyetler” başlığında yer verilen “*Bakanlar Kurulu İçtüzüğü çıkarılacak*” adlı faaliyet için “Tamamlandı” ibaresi düşülmüştür. Bununla birlikte o tarihten bugüne içtüzük konusunda bir gelişme görülmemektedir. Yanıt için bkz.: <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-16048c.pdf>, (10.01.2010).

<sup>52</sup> T. Erdem, içtüzük çıkarılmasındaki zorluklardan biri olarak, son yıllarda bakanlar ve ilgili memurların basın ile ilişkisinin iyice yozlaşmış olmasını göstermektedir. Tarhan Erdem, “Bakanlar Kurulu İçtüzüğü”.

<sup>53</sup> *Bakanlar Kurulu'nun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar*, Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır. *Esaslar*, Bakanlar Kurulu Sekreteri Mehmet Ergün'den temin edilmiştir.

<sup>54</sup> 11 maddeden oluşan *Esaslar*'ın başlıkları şöyledir: Bakanlar Kurulu Toplantısı ve Gündemi, Taslakların Hazırlanması, Teklif Yazıları, Taslakların İncelenmesi, Taslakların Gündeme Alınması ve Görüşülmesi, Tekemmül Eden Taslaklar, Tutanak, Toplantılarda Hazır Bulunabilecek Kişiler, Kamuoyuna Açıklama, Yürürlük, Yürütme.

rultusunda Bakanlar Kurulu Sekreterliği'nce hazırlanacağı belirtilmektedir. *Esaslar*'ın “*Toplantılarda Hazır Bulunabilecek Kişiler*” başlıklı 8. maddesinde başbakanlık müsteşarı, bakanlar kurulu sekreteri ve stenograf da sayılmaktadır. *Esaslar*'ın 7. maddesinde bakanlar kurulunda yapılan görüşmelerin başbakanın uygun göreceği şekilde tam ya da özet olarak yazılı tutanak haline getirilmesi, tam tutanakların ses alma makinesi yardımıyla stenograf ve bakanlar kurulu sekreteri tarafından tutulması öngörülmüştür.<sup>55</sup> Halen görevdeki Bakanlar Kurulu Sekreteri M. Ergün'e göre bakanlar kurulu çalışmalarında *Esaslar*'da yer alan düzenlemelere çok büyük ölçüde uyulmaktadır.

Bakanlar kurulu görüşmelerinde “*uygulanacak kuralların bir hukuki metinde düzenlenmesi*” önemli ve gereklidir. T. Erdem bu yöndeki gerekliliği dile getirmekte ve içtüzüğün hazırlanmasına başlarken ‘ilke kararı’ verilmesi gereken birkaç konuyu şöyle sıralamaktadır:<sup>56</sup> “*Kurula, hangi işlerin nasıl ve kimin tarafından getirileceği, gündemi kimin ne zaman belirleyeceği, gündeme geçmeden başbakanın ve bakanların konuşabilmesi, görüşme yöntemi, kurulda oylama usulü, oybirliği sağlanmadığı zaman müteselsil sorumluluğun nasıl paylaşılacağı ya da farklı düşüncelerin nasıl giderileceği... Bunlar belirlenirse gerçek Bakanlar Kurulu kurulmuş olacaktır.*”

Bakanlar kurulunun çalışma esaslarının, bakanlar kurulu sekreterliğinin görev-yetki-sorumlulukları ile doğrudan ilgili olduğu, bu açıdan bakanlar kurulunun çalışmalarına yönelik düzenleyici işlemlerin sekreterlik açısından ayrı bir önemi olduğu söylenebilir.

### **Örgütlenme Boyutuyla Başbakan(lık) ve Bakanlar Kurulu**

Parlamentar hükümet sistemine sahip ülkelerde yürütme organı denince akla ilk olarak başbakan ve onun örgütü olan başbakanlık gelmektedir. Hükümet sisteminin “başbakan hükümeti” olarak betimlenmesine de neden olan bu özelliği, bakanlar kurulunun örgütlenmesi, çalışmalarının düzenlenmesi açısından da bir sonuç doğurmaktadır. Bakanlar kurulu çalışmalarının kurulun başkanı sıfatıyla başbakan tarafından yönlendirilmesi, bu kapsamda da kurulun çalışmalarını düzenleyecek birime başbakanlık örgütü içinde yer verilmesi genellikle (özellikle de anayasa ve idare hukukçularınca) doğal

<sup>55</sup> Maddenin devamında: Tutanakların, bakanlar kurulu sekreterliğinin sorumluluğu ve başbakanlık müsteşarının gözetimi altında düzenleneceği, bakanlar kurulu sekreterliğince oluşturulacak özel arşivde on yıl süreyle saklanacağı ve bu sürenin sonunda resmi yazı ekinde devlet arşivleri genel müdürlüğüne teslim edileceği hükme bağlanmıştır. Bakanlar Kurulu Sekreteri M. Ergün 17.02.2010 tarihinde yapılan görüşmede, 60. Hükümet'in Başbakanı R. T. Erdoğan'ın talimatı doğrultusunda bakanlar kurulu toplantılarında ses kaydının alındığını ve tam tutanak tutulduğunu, ayrıca Hükümet sözcüsünün yaptığı açıklamaların da bant çözümlerine dayanılarak arşivlendiğini dile getirmiştir.

<sup>56</sup> Tarhan Erdem, “Bakanlar Kurulu İçtüzüğü”.

karşılanmaktadır. Kamu yönetimi raporlarında da bakanlar kurulu çalışmalarının başbakanlıkça düzenlenmesi uygun görülmektedir. Yürütme organına ilişkin yasal düzenlemelerde de bu yönde düzenlemeler yer almaktadır. Bu durumun kamu yönetimi açısından irdelenmesi gereken bazı yönleri vardır. İncelemeye birkaç soru ile başlayalım.

Cumhuriyet döneminin üç Anayasasının yürütme organına ilişkin düzenlemelerinde ayrı bir hukuksal varlık olarak kabul edilen bakanlar kurulu için yönetsel bir yapı mıdır? Bakanlar kurulunun çalışmalarını düzenleyen birimin başbakanlık örgütü içinde yer alması kurulun ayrı bir hukuksal varlık olması özelliği ile ne ölçüde bağdaşmaktadır? Kurulun çalışmaları açısından ayrı bir örgüt gerekli midir? Özellikle de bakanlıkların hiyerarşik üstü olmadığı, onlara emir ve talimat veremediği düşünüldüğünde, kendi örgütü ve personeli olmayan bakanlar kurulu, başta genel siyasetin yürütülmesi olmak üzere Anayasa ve yasalarca kendisine verilen görevleri nasıl ve hangi araçlarla gerçekleştirecektir?

Anayasa'da yürütme organının iki kanadından birini oluşturan cumhurbaşkanı için bir örgüt öngörülmüşken, diğer kanadı olan bakanlar kurulu için öngörülmemiştir. Başbakanın ise, Anayasa'da öngörülmemiş olmakla birlikte bir örgütü vardır. Siyasal ve yönetsel gücün başbakanda, tek kişi yönetiminde somutlaşması, bakanlar kurulunun hukuksal, siyasal ve yönetsel açıdan edilgen hale gelmesine yol açmaktadır. Türk yürütme sisteminde başbakanın konumu, klasik parlamenter sistemde başbakanın hukuki konumunu açıklamak için kullanılan 'eşitler arasında birinci' olma durumunu aşmaktadır.<sup>57</sup> Öyle ki hükümet sisteminde bakanlar kurulunun adeta bir 'danışma kurulu'na dönüştüğü şeklindeki değerlendirmelere dahi rastlanmaktadır.<sup>58</sup> Başbakanın hukuksal ve siyasal açıdan güçlü konumu, yönetsel yapılanmada da yansımaları bulmaktadır.<sup>59</sup> 1980 sonrasında başbakanlığın, "Türkiye idaresinin en üst makamı konumuna geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır."<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Yavuz Sabuncu, *a.g.k.*, s. 247.

<sup>58</sup> "Anayasa (m.112/2), her bakanın başbakana karşı sorumluluğu yanında, 'kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de' ayrıca sorumlu olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, başbakanın bakanların idari ve siyasi amiri mevkiine konulmasının bakanlar kurulunu 'mahiyetini, anlamını ve asli İCRAİ fonksiyonunu' kaybetmesine yol açıp, başbakanın başkanlığında bir tür 'danışma kurulu'na dönüşmesine sebep olacağı da ileri sürülmüştür." TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması: Mali ve Ekonomik...*, s. 58.

<sup>59</sup> Anayasa ve yasaların başbakanı siyasal açıdan güçlü kılan düzenlemeleri yanında, Anayasa'nın 124. maddesinde yönetmelik çıkarabilme yetkisi olan kurumlar arasında 'Başbakanlık'ın sayılması gibi, başbakanı ve onun örgütünü yönetsel açıdan güçlendiren düzenlemelerden de söz edilebilir.

<sup>60</sup> Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, Turhan Yayınevi, Ankara 2008, s. 203.

Başbakanın “kendisine yardımcı olacak bir idari örgüte (başbakanlık teşkilatı) ihtiyaç duyması doğaldır.”<sup>61</sup> Bakanlar kurulunun başkanı sıfatıyla başbakanın, bakanlıklar arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlaması açısından başbakanlık örgütü gerekli görülmektedir. Bununla birlikte “merkezi idarenin en önemli makamı olarak”<sup>62</sup> nitelendirilen bu örgüt ile ilgili çok sayıda tartışma konusu da vardır. Öne çıkan tartışma konuları arasında başbakanlık makamının ve başbakanlık örgütünün anayasal konumu ile bağdaşmayan işlevler üstlenmesi, başbakanın doğrudan bakanlar kurulunun çalışmaları açısından üstlendiği görevler ve çok genişleyen başbakanlık örgütünde hizmet bakanlıkları ile “görev ikileşmesine yol açabilecek birimler” oluşturulması sayılabilir.<sup>63</sup> Kamu bürokrasisinin “neredeyse yarısını oluşturan” çok sayıda kurumun doğrudan başbakanlığa bağlı hale getirilmesi sonrasında siyasi/idari gücün başbakanlıkta toplandığı, başbakanlığın adeta “süper bir hizmet bakanlığına” dönüştüğü yönündeki eleştirilere sıkça rastlamak mümkündür.<sup>64</sup>

Doğrudan başbakanlık makamının işleri yanında aynı zamanda bakanlar kurulunun işlerini de yürüten başbakanlık, “oldukça geniş bir bürokratik aygıt olarak örgütlendirilmiştir.”<sup>65</sup> Başbakanlık örgütünün günümüzdeki biçimi, siyasal ve yönetsel açıdan otoriteyi merkezileştiren, hatta kişilerde toplayan *anayasal ve yasal düzenin bir gereği; bir sonucudur.*<sup>66</sup> Başbakana bağlı örgütlenmenin büyümesi, “kişisel siyasal iktidarın kurumsallaşmasını sağlamaktadır.”<sup>67</sup> Başbakanın siyasal ve yönetsel otoritesini artıran, buna karşılık bakanlar kurulunu daha da edilgen bir konuma sokan bu yapıyı L. Duran 1980’lerin sonlarında şu sözlerle açıklamaktadır:<sup>68</sup> “*Bakanlıkların özünü oluşturan içerikleri boşaltılarak, devletin yönetimi tek elde birleştirilmekte, bu da başbakana ait olmaktadır.*”

<sup>61</sup> Taner Ayanoglu, *a.g.k.*, s. 69.

<sup>62</sup> Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *a.g.k.*, s. 202.

<sup>63</sup> TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması...*, s. 18; Taner Ayanoglu, *a.g.k.*, s. 68. T. Ayanoglu, bu durumu “başbakanlık teşkilatındaki patoloji” olarak nitelendirmektedir.

<sup>64</sup> Burhan Aykaç, Kemal Görmez, Esat Öz, *Türkiye’de Devlet Bakanlığı: Sorunlar, Öneriler, Net Ofset*, Ankara, 1993, s. 63; Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *a.g.k.*, s. 203; TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı...*, s. 17 – 18. TODAİE’nin *Kamu Yönetimi Araştırması: Mali ve Ekonomik Kuruluşlar* başlıklı raporunda “Başbakanlık Hizmet Bakanlığı mıdır?” başlığında bu konu tartışılmaktadır. TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması: Mali ve Ekonomik...*, s. 62.

<sup>65</sup> Birgül. A. Güler, *a.g.k.*, s. 161.

<sup>66</sup> Sait Güran, “İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdare’de Merkezileşme Olgusu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 22, S. 4, 1989, s. 18.

<sup>67</sup> Örsan Ö. Akbulut, “Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 1, 2003, s. 49.

<sup>68</sup> Lütfü Duran, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, s. 59.

Daha önce de değinildiği gibi 3056 sayılı Yasa bakanlar ve bakanlar kurulu karşısında başbakanın konumunu yönetsel açıdan güçlendiren hükümler içermektedir. Yasa'nın 5/a maddesinin başbakanlık müsteşarına verdiği, 'bakanlıklar arasında koordinasyon ve işbirliğini temin etme' görevinin 'bakanlıklara emir ve talimat vermeyi de' içerdiği ve müsteşarı başbakan ile bakanlar arasında bir merci haline getirdiği savunulmuştur.<sup>69</sup> Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı ile ilgili olarak da, sahip olduğu bu denetim ve soruşturma gücü ile başbakanın "Türkiye'de mevcut tüm resmi ve hukuki kuruluş ve kurumları eli ve otoritesi altında tutabilecek" duruma geldiği dile getirilmektedir.<sup>70</sup>

Bakanlar kurulu çalışmaları açısından bakan(lık)lar arasında işbirliği ve eşgüdüm Anayasa'da, 3046 ve 3056 sayılı yasalarda Başbakan'ın en önde gelen görevleri arasında sayılmaktadır. Başbakanın örgütünün bu faaliyetlerin gerektirdiği biçimde örgütlenmesi doğaldır. Nitekim 3056 sayılı Yasa'da bu görevleri yürütmek üzere çok sayıda birime yer verilmiştir. 3046 sayılı Yasa'nın 4. maddesindeki hükme<sup>71</sup> dayanarak, yukarıda sayılan görevler açısından Başbakan'a yardımcı olmak üzere örgütü olmayan devlet bakanlarının görevlendirilmesi ilk bakışta doğaldır. Devlet bakanları, 3046 sayılı Yasa'nın "hem lafzına hem de ruhuna göre" başbakanlık örgütündeki "idari görevler için değil, bakanlar kurulu içi ilişkiler için" görevlendirilmektedirler.<sup>72</sup> Bununla birlikte uygulamada aslında bakanlıklar tarafından yürütülmesi gereken çok sayıda işlevin, bağlı ve ilgili kuruluşlar aracılığıyla başbakan (dolayısıyla da onun görevlendirdiği devlet bakanları) tarafından yönetildiği düşünüldüğünde devlet bakanlarından yararlanma uygulamasının asıl amaçlarından saparak siyasal ve yönetsel merkezleşmenin bir aracı olarak kullanılmakta olduğunu söylemek mümkündür.<sup>73</sup> Bir örgüte sahip olmayan devlet bakanlarının işlerinin başbakanlık örgütünce görülmesi, yine harcamalarının da bu örgütçe karşılanması "başbakanın bakanlar kurulunun yalnızca başkanı değil, en baskın unsuru olma özelliğini yönetsel olarak da pekiştir(mektedir)."<sup>74</sup> Başbakanların yürütme sürecinde danışman ve müşavirler gibi bakanlar kurulu üyesi olmayan kişilerden yoğun olarak yararlanma yoluna giderek bakanlar kurulu üyelerini *by pass* etmesi de başbakanın kişisel otoritesini artırmaktadır. Bu uygulama aynı zamanda bakanlar kurulu üyeleri

<sup>69</sup> TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması: Mali ve Ekonomik...*, s. 58.

<sup>70</sup> Lütfü Duran, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, s. 60; TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması: Mali ve Ekonomik...*, s. 58 - 59.

<sup>71</sup> "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 sayıları yirmiye geçmemek kaydıyla Devlet Bakanları görevlendirilebilir"

<sup>72</sup> Taner Ayanoğlu, *a.g.k.*, s. 74.

<sup>73</sup> Burhan Aykaç, Kemal Görmez, Esat Öz, *a.g.k.*, s. 64.

<sup>74</sup> Birgül. A. Güler, *a.g.k.*, s. 156.

ile başbakanlık arasında *gizli bir çekişmeyi ve güvensizlik duygusunu beraberinde getirebilmektedir.*<sup>75</sup>

Başbakanlık örgütünden ayrı, bakanlar kuruluna ait bir örgüt “mümkün müdür”, “olmalı mıdır” gibi sorular, hükümet sistemine ilişkin tercihlere bağlı olarak yanıtlanabilir. İlgili yazında ve yasal düzenlemelerde daha çok benimsenen yaklaşım, kamu hizmetlerini yürütmeyen, sadece ‘genel siyasetin belirlenmesi’ne yönelik kararlar alan bir kurul olması nedeniyle bakanlar kurulunun ayrı bir örgüte ihtiyacı olmadığı yönündedir. Kamu örgütlenmesinde kurul, “...*kendi başına bir kuruluş ya da örgüt olmayıp bir örgütün veya kuruluşun ancak bir organı veya parçası (olan)... belirli konularda görüşmeler yapmak, görüş bildirmek veya karar almak yetkileriyle donatılmış, zaman zaman toplanan, belirli sayıda üyeden oluşan bir küme*”<sup>76</sup> biçiminde tanımlanmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde “*devletin önemli işlerinin, başka bir deyimle yüksek yönetim ile ilgili prensip meselelerinin ve bakanlıklar arasında koordinasyonu gerektiren işlerin karara bağlandığı bir kurul*”<sup>77</sup> olan bakanlar kurulunun da esas itibarıyla bir karar mercii olduğu, dolayısıyla bir örgüte gerek duymadığı savunulmaktadır. Bu görüşü savunanların temel gerekçelerinden biri, başbakanlık örgütünün zaten bakanlar kurulu çalışmaları için kurulmuş olmasıdır:<sup>78</sup> “*Başbakanlık teşkilatı, başbakanın bakanlar kurulundaki görev ve faaliyetlerine yönelik idari bir örgüttür.*” Özellikle de toplantı gündeminde yer alan konular hakkında hazırlıkları başbakanlık örgütünün, bakanlıkların ve diğer kurumların yapmaları ve kurula sunmaları, alınan kararların da yine bu kurumlar tarafından yürütülmele-ri ve izlenmeleri, bir örgüte ihtiyaç olmadığı görüşünü pekiştiren gerekçeler olarak sunulmaktadır. Belirttiğimiz gibi Anayasa da bakanlar kurulu için bir örgüt öngörmemiştir.

Genel siyasetin belirlendiği bir kurul olarak bakanlar kurulunun çalışmalarının düzenli biçimde yürütülebilmesi için ayrı bir örgüte değil ama, kamu yönetimi ile ilgili değindiğimiz raporların önemli bir bölümünde de önerildiği gibi, sekreteryaya hizmetlerine yönelik bir birime ihtiyaç olduğu savunulmaktadır. Bu birimin de başbakanlık örgütü içinde olması öngörülmektedir.<sup>79</sup>

Başbakanın “parlamento çoğunluğunun siyasal lideri olması”, daha çok ‘tek parti hükümetleri’ bakımından doğrudur.<sup>80</sup> Siyasal ve yönetsel gücün tek kişide (başbakan) toplanması yerine birden fazla aktör (parti lideri) tarafından paylaşıldığı, hükümetin birden fazla partinin bakanlarından oluş-

<sup>75</sup> Burhan Aykaç, Kemal Görmez, Esat Öz, *a.g.k.*, s. 63.

<sup>76</sup> Acar Örnek, *a.g.k.*, s. 97.

<sup>77</sup> Şeref Gözübüyük, *a.g.k.*, s. 103; TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı...*, s. 11.

<sup>78</sup> Taner Ayanoğlu, *a.g.k.*, s. 70.

<sup>79</sup> Şeref Gözübüyük, *a.g.k.*, s. 107.

<sup>80</sup> Yavuz Sabuncu, *a.g.k.*, s. 246.



tuğu koalisyon hükümetlerinde ise bakanlar kurulunun örgütlenmesi, tek parti hükümetinden farklılaşabilmektedir. Başbakanın belirleyiciliğinin görece daha az olduğu koalisyon hükümetlerinde, bakanlar kurulunun çalışmaları açısından eşgüdüm daha fazla öne çıkan bir ihtiyaç olmakta, bu da bu işlevi yürütecek bir birimi/örgütü çok daha fazla gerekli kılmaktadır. Nitekim Türkiye’de 1974 yılında ilk ortaya çıkışında olduğu gibi bakanlar kurulu çalışmalarını düzenleyecek bir birim/örgüt ihtiyacı ve bu kapsamda da bakanlar kurulu sekreterliği, özellikle koalisyon hükümetleri dönemlerinde gündeme gelmiştir.<sup>81ve82</sup>

Bakanlar kurulu çalışmalarına yönelik olarak farklı ülkelerde farklı tipte birimleri/örgütleri görmek mümkündür. Örgüt tercihinde, bakanlar kurulunun sistem içindeki konumu belirleyici olmaktadır. Bazı ülkelerde hükümet sisteminin başbakan ağırlıklı olması nedeniyle sistemin kalbinde başbakanlık örgütü yer almaktadır. Örneğin Türkiye ve KKTC’de<sup>83</sup> bakanlar kurulunun doğrudan doğruya kendisine bağlı bir örgütü yoktur. Başbakanlık örgütü içinde yer alan ve doğrudan başbakanlık müsteşarına karşı sorumlu olan küçük bir birim bakanlar kuruluna sekretarya hizmetleri sunmaktadır.

Buna karşılık parlamenter hükümet sisteminin ilk uygulandığı ve bu konuda en köklü geçmişe sahip İngiltere’de olduğu gibi, kabinenin sistem içindeki ağırlığının daha çok ve görünür olduğu ülkelerde bakanlar kurulunun çalışmaları için ayrı bir örgütün kurulduğunu görmek mümkündür. İngiltere’de 1917 yılında kurulan ve günümüzde yaklaşık 2200 personeli olan Kabine Bürosu (*Cabinet Office*), kabine çalışmalarının düzenlenmesinin çok ötesinde işlevler üstlenmiştir.<sup>84</sup> Başbakana destek olmak, bürokraside eşgü-

<sup>81</sup> “Hükümet’te 3’lü Zirve” başlıklı haberde, kabineye Dışişleri Bakanı olarak girmesi öngörülen M. Soysal’ın yönetimin yeniden düzenlenmesi konusundaki önerilerini görüşmek üzere Başbakan T. Çiller ve Başbakan Yardımcısı M. Karayağın ile üçlü bir zirve gerçekleştirileceği dile getirilmektedir. Habere göre M. Soysal’ın önerileri arasında bakan yardımcılıklarının (siyasî müsteşar) kurulması, bakanlıklararası eşgüdümü sağlayacak ve başbakanlığın bakanlar ile ilişkisini organize edecek yeni bir örgüt olarak bakanlar kurulu sekreterliğinin kurulması yer almaktadır. *Milliyet*, 25.07.1994, s. 9.

<sup>82</sup> “Hükümetin Refah Partisi kanadının toplantının yapılmama sebebi olmamak için Bakanlar Kurulu Sekreterliği’ne direktif vererek toplantıyı kesinleştirdiği; bu kararda, Doğru Yol Partisi kanadından gelen ‘Bakanlar Kurulu’nu protesto edelim’ şeklindeki duyumların da etkili olduğu ifade ediliyor.” *Zaman*, 28.05.1997.

<sup>83</sup> Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, 1986’da 36/1986 sayılı Yasa ile kurulmuştur. <http://www.kktcbasbakanlik.org/baglibirlik.php?L=TR&B=66>, (10.01.2010).

<sup>84</sup> 1948 yılında yayımlanan kitabında W. A. Robson, Kabine Bürosu’nu “en yüksek seviyede politikanın teşekkülü konusunda büyük ve artan önemi olan bir organ” olarak nitelendirmektedir. W. A. Robson, *İngiliz Hükümet Sistemi* (çev. K. Fikret Arık), TODAİE Yayını, Ankara 1960, s. 23. Fransa’da özellikle 20. yy’ın ilk yarısında kabine hükümeti yapılanmasının çok tartışıldığı, İngiltere’dekine benzer bir kabine örgütlenmesi kurulması yönünde çok sayıda girişimin olduğu görülmektedir. Bkz.: Roy C. Macridis, “The Cabinet Secretariat in France”, *The Journal of Politics*, Vol. 13, N. 4, (1951), s. 589 – 603. Bu makaleye dikkat çeken Ar. Gör. Esra Dik’e teşekkürlerimi sunarım.

dümü sağlamak, kabineye ve kabine komitelerine destek hizmeti sağlamak gibi görevleri olan ve bir bakanlık gibi örgütlenmiş Kabine Bürosu bürokrasinin kalbidir, merkezi sinir sistemini oluşturmaktadır.<sup>85</sup> İngiltere’de Başbakan’ın Bürosu (*Prime Minister’s Office*) ise başbakanın özel kalemidir; başbakanın sekreteryaya işlerini yürüten küçük bir örgüttür. Son yüzyıl içinde sürekli olarak birbiriyle rekabet eden Kabine Bürosu ve Başbakan’ın Bürosu’nun birleştirilmesi yönünde öneriler de geliştirilmiştir. İki kurum arasındaki bu rekabet adeta ‘başbakan hükümeti’ ve ‘kabine hükümeti’<sup>86</sup> tartışmalarını sembolize etmektedir.<sup>87</sup> İngiltere’de Kabine Bürosu’nda yönetsel hiyerarşinin en üstünde bulunan Kabine Sekreteri (*Cabinet Secretary*) (Kabine Bürosu Müsteşarı da diyebiliriz) bükrasiden gelen güçlü bir kişidir.<sup>88</sup> Aynı zamanda Kabine Bürosu’nun başında kabine üyesi bir bakan (*Minister for the Cabinet Office*) vardır. Başında siyasal sorumluluğu taşıyan bir kişinin de olması Büro’nun yerine getirdiği işlevler ile doğrudan ilgilidir.

Bürokrasiyi yönetmeleri ve bakanlar kurulu ile ilgili üstlendikleri görevler açısından İngiltere’deki Kabine Bürosu ile Türkiye’deki başbakanlık örgütü büyük benzerlik taşımaktadır. Başbakanlık müsteşarı ile kabine sekreterinin konumu da büyük ölçüde örtüşmektedir.<sup>89</sup> İngiltere’de Başbakan’ın

---

<sup>85</sup> Koray Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, Koray Karasu (yay. haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge, Ankara 2009, s. 187. Bu noktada İngiltere’de yürütme organının vazgeçilmez unsurlarından olan sürekli nitelikteki ‘kabine komiteleri’ne değinmek gerekmektedir. Birden fazla bakanlığı ilgilendiren konularda kabinenin çalışmalarına kolaylık sağlamak üzere oluşturulan kabine komiteleri adından da anlaşılacağı üzere Kabine Bürosu’na bağlıdır; komitelerin sekreteryasını da bu kurum sağlamaktadır. Sistem içinde önemli bir yeri olan kabine komiteleri (komiteler üzerinde başbakanın etkisi olsa da) Kabine Bürosu’nun yürütme organı içindeki konumunu güçlendirmektedir. Ivor Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Great Britain 1951, s. 237 - 240. MEHTAP raporunda “kabine çalışmaları için tasarlanan sekreterlik hizmetlerinin, devamlı mahiyet taşıyan kabine komitelerinin çalışmalarında da, yine Kabine Sekreterliğine bağlı servisler tarafından tekrarlanması”nın yararlı olacağı belirtilmektedir. TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı...*, s. 14.

<sup>86</sup> W. A. Robson, “*devletin en nitelikli ve en kuvvetli kökleşmiş organı*” olarak tanımladığı kabinenin “*rejimin merkezi unsuru*” oluşturduğunu, bu açıdan İngiliz hükümet sistemini ‘kabine hükümeti’ olarak tanımlamanın uygun olduğunu dile getirmektedir. W. A. Robson, *a.g.k.*, s. 19, 24.

<sup>87</sup> June Burnham, G. W. Jones, “Advising Margaret Thatcher: The Prime Minister’s Office and the Cabinet Office Compared”, *Political Studies*, Vol. XLI, 1993, s. 299. Burnham ve Jones’un makalesi, görev ve yetkileri, personelinin niteliği ve devlet idaresi içindeki konumu açılarından Kabine Bürosu ve Başbakan’ın Bürosu’nun analiz edildiği ve bu verilerden yola çıkarak hükümet sisteminin kabine hükümeti mi başbakan hükümeti mi olduğunu değerlendiren bir yazıdır.

<sup>88</sup> Ivor Jennings, *a.g.k.*, s. 227; J. Burnham, G. W. Jones, *a.g.k.*, s. 302.

<sup>89</sup> Kendisine bağlı birimler aracılığıyla (Bakanlar Kurulu Sekreterliği de bunlardan biridir) bakanlar kurulunun çalışmalarını örgütleme, başbakanlık müsteşarının sorumluluğundadır. MEHTAP’ta “kabine sekreteri” ile başbakanlık müsteşarının aynı kimse olmasının birçok bakımdan birleştirici bir rol oynayacağı, aynı zamanda “kabine sekreterliği”ne gereken

Bürosu küçük ve sekretarya görevini yürüten bir örgüttür; buna karşılık Kabine Bürosu kabinenin çalışmalarını ve bürokrasiyi yönetmektedir. Türkiye’de tam tersi bir durum vardır. İngiliz sisteminde ağırlık kabinenin örgütüne verilmiş iken, Türkiye’de başbakanın örgütüne verilmiştir. Bakanlar kurulunun çalışmalarını düzenleyen Bakanlar Kurulu Sekreterliği de bu örgüt içinde yer alan ve sadece 10 personeli olan küçük bir birimdir.

Belirtmek gerekir ki İngiltere’de başbakanlık örgütünün küçük olması ve Kabinet Bürosu tipinde köklü ve güçlü bir örgütün varlığı bu ülkede hükümet etme sürecinde kurul tipi karar verme yapısının egemen olduğunu göstermemektedir. Kabinenin geçmişte bazı dönemlerde sahip olduğu gücünü giderek yitirmesiyle İngiliz hükümet sisteminin kabine hükümeti özelliğini yitirdiği, özellikle Thatcher döneminde görüldüğü gibi ‘otoritenin merkezileşmesi’ ile birlikte sistemin ‘başbakan hükümeti’ne dönüştüğü, bu süreç içinde Kabinet Bürosu’nun da sistem içinde güç yitirdiği ve bazı açılardan Başbakan’ın Bürosu’nun öne çıktığı görülmektedir.<sup>90</sup> Bununla birlikte İngiltere’deki hükümet sisteminin ‘başbakan hükümeti’ özelliği gösterdiği dönemlerde de bürokrasiyi yöneten Kabinet Bürosu’nun etkili bir örgüt olduğunu, başbakanlık ile kabine örgütlenmesi arasındaki ayrımın düşünsel ve olgusal açıdan sürdüğünü söylemek gerekir.

### **Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin ‘Kuruluş’ Öyküsü**

Başbakanlık örgütünün tarihçesini ele alan Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü’nce hazırlanan iki çalışmada (*Başbakanlık Merkez Teşkilatı, Tarihçe ve Mevzuat, I-II*<sup>91</sup> ve *Dünden Bugüne Başbakanlık 1920-2004*<sup>92</sup>) Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin 27.02.1982 tarih ve 8/4334 sayılı *Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname*<sup>93</sup> ile kurulduğu belirtilmektedir. Oysa Bakanlar Kurulu Sekreterliği 1974 yılında kurulmuştur. Sözü edilen yayınlar gibi ilgili yazında da Sekreterliğin 1974’teki varlığına ilişkin bir bilgiye rastlanmamıştır.<sup>94</sup>

---

saygınlığın sağlanmasını da kolaylaştıracağı savunulmaktadır. TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı...*, s. 14.

<sup>90</sup> J. Burnham, G. W. Jones, *a.g.k.*, s. 313.

<sup>91</sup> İsmet Binark, *Başbakanlık Merkez Teşkilatı (Tarihçe ve Mevzuat) I – II*, TC Başbakanlık DAGM, Yayın No. 5, Ankara 1995, s. 723.

<sup>92</sup> Yusuf Sarınoy, *Dünden Bugüne Başbakanlık 1920 - 2004*, TC Başbakanlık DAGM, Yayın No. 17, Ankara 2004, s. 20, 173.

<sup>93</sup> RG: 28.02.1982, 17619 (mükerrer), s. 11 vd.

<sup>94</sup> 1974-1975 yıllarında Bakanlar Kurulu Sekreteri görevlendirmesine ilişkin bilginin Başbakanlık’ın kendi yayınlarında dahi yer almaması, özellikle 1950’lerin ortalarından 1981’e kadar geçen sürede kamu örgütlenmesindeki, bu kapsamda da başbakanlık merkez örgütündeki değişikliklerin (yeni birim kurma, değiştirme ya da kaldırma) yasayla düzenlenmesi yolu bırakılarak, ‘başbakan oluru’ ya da bakanlar kurulu kararlarına dayandırılmasından kaynaklandığı düşünülebilir. TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması...*, s. 17. Nitekim bir

Cumhuriyet Halk Partisi ile Milli Selamet Partisi'nin Ocak 1974'te Ecevit'in başbakanlığında kurmuş olduğu koalisyon hükümeti (37. Hükümet) 14.03.1974 günü yapılan toplantısında şu kararları almıştır:<sup>95</sup> “*Bakanlar Kurulu, 15 günde bir toplantı yapmayı, ayrıca bir Bakanlar Kurulu Sekreterliği kurmayı kararlaştırmıştır.*” Hükümetçe alınan bu karara rağmen Mart ayından Temmuz ayına kadar geçen sürede bakanlar kurulu sekreterliğine bir atama yapılmamıştır. İlk bakanlar kurulu sekreteri ataması ancak Temmuz 1974'te gerçekleştirilmiştir. Milliyet Gazetesi'ndeki haberde bu atamaya şu sözlerle yer verilmektedir:<sup>96</sup> “*Ecevit Hükümeti'nin kurmaya karar verdiği Bakanlar Kurulu Sekreterliği'ne TÜBİTAK'tan Refet Erim'in getirilmesi kararlaştırılmış, Erim'in kararnamesi hazırlanmıştır.*” Haberde kararnameden söz edilmekle birlikte R. Erim'in atamasına yönelik bir kararname çıkmamıştır. R. Erim, kadrosu TÜBİTAK'ta kalmak koşuluyla Başbakan Ecevit imzasıyla<sup>97</sup> Bakanlar Kurulu Sekreteri olarak atanmıştır.<sup>98</sup> İlk Bakanlar Kurulu Sekreteri olan R. Erim, bu göreve geldiğindeki düşüncelerini şu sözlerle aktarmaktadır:<sup>99</sup>

---

Başbakanlık çalışmasında bu yönde bir tespiti yer verilmektedir: “*1955-1981 yılları arasında Başbakanlık merkez teşkilatı birimlerinin teşkili veya kaldırılması konusunda yapılan değişiklik ve ilaveler çoğunlukla idari kararlar gerçekleştirilmiştir.*” TC Başbakanlık, *Faaliyet Raporu 08...*, s. 2. Yine bir Başbakanlık çalışmasında İ. Binark da çalışmasında bazı dönemlere ilişkin olarak başbakanlık örgütünde yer alan birimleri, yeni oluşturulan görev/makamları tespit etmenin güçlüğüne değinmektedir. İ. Binark, *a.g.k.*, s. 287. Fakat yine de Bakanlar Kurulu Sekreterliği gibi çok merkezde, görünen bir birim ile ilgili 1974-1975 yıllarına ilişkin bilgilerin Başbakanlık yayınlarında dahi olmaması düşündürücüdür.

<sup>95</sup> *Milliyet*, 15.03.1974, s. 11.

<sup>96</sup> *Milliyet*, 14.07.1974, s. 10. O tarihlerde Hasan Pulur bir yazısında Refet Erim'i “Başbakanlık Genel Sekreteri” olarak takdim etmektedir. *Milliyet*, 18.8.1974, s. 7. Daha yakın tarihteki bir yazısında ise Hasan Pulur, Refet Erim'i Bakanlar Kurulu Sekreteri olarak takdim etmektedir. *Milliyet*, 25.7.1999, s. 3.

<sup>97</sup> Aslında R. Erim'in kurumdaki (TÜBİTAK) kadrosuyla Başbakanlık'ta çalıştırılmasına yönelik bu işlem bir atama değil, görevlendirmedir. Nitekim Başbakanlık'ın Başbakan imzalı 11.7.1974 tarih ve 45-5584 sayılı Devlet Bakanı-Başbakan Yardımcılığı'na yazılan yazısında da bunu görmek mümkündür: “*TÜBİTAK Genel Sekreter Yardımcısı Refet Erim'in, Bakanlar Kurulu Sekreteri olarak görevlendirilmek üzere, kurumdaki kadrosuyla Başbakanlıkta çalıştırılması uygundur.*” Yine Başbakanlık'ın Müsteşar İsmail Ertan imzalı 22.7.1974 tarih ve 45-5846 sayılı TÜBİTAK Genel Sekreterliği'ne gönderilen yazısında, “*Bakanlar Kurulu Sekreteri olarak görevlendirilmiş bulunan Refet Erim'in 19.7.1974 tarihinde bu görevine fülün başlamış olduğuna bilgilerini rica ederim.*”

<sup>98</sup> R. Erim'in kendi sözleriyle atama süreci şöyle gelişmiştir: “*Aslında Başbakan Ecevit beni atamaya karar vermişti. Fakat o dönemde çalıştığım kurum olan TÜBİTAK, Başbakan Yardımcısı ve Devlet Bakanı N. Erbakan'a bağlı idi. Erbakan'dan izin uzun bir süre çıkmadı. Bu gecikme uzayınca başka bir formül arandı. Atama yazısı, Başbakanlık'tan doğrudan TÜBİTAK'a yazıldı. Özellikle de Kıbrıs Harekatı ile ilgili olarak gündemin çok yoğun olduğu bir dönemde harekate sadece birkaç gün kala atamam Erbakan by pass edilerek 11 Temmuz 1974'te Başbakan Ecevit imzasıyla gerçekleşti. Başbakanın atama yazısı dışında da hiçbir düzenleme yoktu.*” R. Erim İle 14.06.2006'da Yapılan Görüşme.

<sup>99</sup> *a.k.*

“Koalisyon hükümeti kurulduktan sonra birkaç ay geçmesine rağmen hükümette hâlâ uyum sorunu vardı. Bakanlar kurulu çalışmalarında da bir eşgüdüm sorunu yaşandığı dile getiriliyordu. Dönemin bakanlarından, bakanlar kurulu çalışmalarının düzenli olmadığı, gündem ile ilgili yeterli düzeyde çalışmalar yapılmadığı, birden fazla bakanlığı ilgilendiren konularda eşgüdümün olmadığı, her gün gelen ortalama 15-20 kararname ile ilgili yeterli çalışma yapılmadığı, bakanlar kurulu kararlarının uygulanmasının yeterli düzeyde ve hızda izlenmediği yönünde şikâyetleri dinliyordum. Birçoğu Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi’nin görev alanına giren bu sorunları aşmak üzere Bakanlar Kurulu Sekreterliği adında yeni bir görev yeri ihdas edilmesi uygun görüldü.”

12 Mart döneminde 1. Nihat Erim Hükümeti’nde Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı olarak görev alan Attila Karaosmanoğlu, Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin kuruluşuna ve bu göreve Refet Erim’in atanmasına ilişkin şu sözlere yer vermektedir:<sup>100</sup> “*Bakanlar kurulu toplantıları düzgün olarak yapılıyor, fakat toplantı ile ilgili bir kayıt tutulmadığı için bazı kararların izlenmesinde güçlükler olabiliyordu. Bir iki defa Başbakan’a bir Bakanlar Kurulu Sekreteryası’nın olmasının iyi olacağını düşündüğümü söyledim, fakat olumlu bir cevap alamadım. Daha sonraları Bülent Ecevit’e bu konudan bahsetmiş ve Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin mutlaka kurulması gerektiğini söylemiştim. Bakanlar Kurulu Sekreterliği 1974’teki Ecevit Hükümeti sırasında kuruldu ve ilk genel sekreter Refet Erim oldu*”

Başbakanlık örgütünün örgütsel yapısında herhangi bir değişiklik yapılmadan ihdas edilen Bakanlar Kurulu Sekreterliği’ne bir oda ve bir sekreter verilmiştir. Bakanlar Kurulu Sekreterliği’ne görevlendirilme<sup>101</sup> yapıldık-

<sup>100</sup> Attila Karaosmanoğlu, *İzmir Karşıyaka’dan Dünya’ya*, İş Bankası Yayınları, İstanbul 2005, s. 276.

<sup>101</sup> Makam, “*memuriyet görev ve yerini kuramsal olarak anlatan bir terimdir. Valilik, bakanlık, müsteşarlık, kaymakamlık, genel müdürlük hem görev olarak bir unvanı hem de bir makamı anlatan sözcüklerdir.*” İl Han Özay, *İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim*, Alfa, İstanbul 1994, s. 165. 3046 sayılı Yasa’ya dayanılarak yapılan devlet bakanı görevlendirmesi ile bir koşutluk kurulursa: T. Ayanoğlu’na göre “*devlet bakanları için ayrı bir örgüt veya makam öngörülmemiştir. Devlet bakanlarının içinde bulunduğu siyasi ve idari tek statü bakanlar kurulu üyeliğidir.*” Taner Ayanoğlu, *a.g.k.*, s. 54. 3046 sayılı Yasa’da da bir birimden ya da kuruluştan, bir başka deyişle ‘yer’den değil, bir ‘görev’den (devlet bakanı görevlendirmesi) söz edilmektedir. Yukarıdaki verdiğimiz tanıma göre devlet bakanı göreve dayalı bir unvanı anlatmakla birlikte, bir makam değildir. Bununla birlikte (hukuksal açıdan tartışmalı da olsa) başbakanın genelge ile yetkilerini devrettiği devlet bakanlarının bağlı ve ilgili kuruluşların başındaki yönetici olarak kararlar aldıkları, düzenleyici işlem yapabildikleri, “davalı” ya da “davacı” dahi olabildikleri düşünüldüğünde tanımlar bu kadar net olmamaktadır. Bu bilgiler ışığında, son sayılan özellikler dışında, benzer bir değerlendirilmeyi bakanlar kurulu sekreterliği için de yapmak mümkündür. 1974’teki biçimiyle bakanlar kurulu sekreterliği personeli ya da teşkilatı olan bir birim değildir; bu açıdan her ne kadar “Bakanlar Kurulu Sekreterliği” kuruluşundan söz edilmekte ya da R. Erim’in de dile getirdiği şekliyle ‘Bakanlar Kurulu Sekreterliği başlıklı kağıtla resmi yazışmalar

tan sonra genel sekreterin görev-yetki-sorumluluklarının ve başbakanlık örgütlenmesindeki konumunun belirsiz olması bazı sorunlara yol açmıştır. Bu soruna örgütlenme ilkeleri çerçevesinde bir çözüm arayışına girilmiştir. Bu yönde bir adım olarak, aynı zamanda Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı Vekili olarak görevlendirilerek Bakanlar Kurulu Sekreteri R. Erim'in başbakanlık örgütünün hiyerarşisinde yer alması sağlanmıştır. Bu konuyu R. Erim'in kendi sözlerinden aktaralım:<sup>102</sup>

“Görev sürem boyunca bakanlar kurulu sekreterliğinin görevleri, yetki ve sorumlulukları konusunda yazılı bir belge hiç olmamıştır. Başbakanlık teşkilatı içinde bakanlar kurulu sekreterliği yer almamaktaydı. Şöyle bir çözüm buldular: Üç müsteşar yardımcısı kadrosu vardı ve bunlar boştu. Bana Bakanlar Kurulu Sekreteri yanında Başbakan oluru ile aynı zamanda Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı Vekili sıfatını/ek görevini verdiler. Unvanım resmi belgelerde de bakanlar kurulu sekreteri ve başbakanlık müsteşar yardımcısı vekili olarak geçti. Elbette dönemin olağanüstü koşullarını (Kıbrıs Barış Harekâtı) da göz önünde bulundurmak gerekir.”

Başbakanlık örgütünde R. Erim'in bakanlar kurulunun çalışmaları açısından üstlendiği görevler, Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi'nin görev alanındaydı. Bakanlar Kurulu Sekreteri olarak görevlendirilmesinin en çok bu Daire'yi etkilediği belirten R. Erim bu Daire ile ilişkisini şu sözlerle dile getirmektedir:<sup>103</sup>

“Kararnemeler, Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi'nden çıkardı. Ancak ben görmeden, benim parafım olmadan hiçbir kararnemenin imzaya açılmaması yönünde bir kararım vardı. Bu Daire de bana bağlanmıştı zaten. Benim atanmam en çok bu dairenin başkanı açısından zordu. Arkamda başbakan, bakanlar, başbakan müsteşarının olması ve diğer unvanımın başbakan müsteşar yardımcısı vekili olması bunu olanaklı kılıyordu. Bu durum elbette bazı sorunlar yarattı. İlginç bir nokta, ben göreve başladığımda yaz ayları idi. O dönemde başbakanlıkta görevli olan birçok kişi izinde idi. İzinden döndüklerinde bakanlar kurulu sekreteri diye bir makamın varlığını farkında bile değillerdi. Öyle ki bir gün Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı'nda bazı direktifler veriyordum. Daire'de o gün izinden dönen bir görevli bana döndü ve ‘sen kimsin’ diye sordu. Yanıt vermeyince, ‘burayı derhal boşaltın’ dedi. Sonrasında bu görevliyi çağırdım ve bu ilginç durumu ben izah etmek durumunda kaldım.”

---

yapılabilmekte” ise de valilik, bakanlık örneklerinde olduğu gibi, ‘lik’ ekinin ifade ettiği anlamı taşıyacak şekilde bir birimden, örgütten söz edilemez. Bakanlar Kurulu Sekreteri unvanı ile bir görevlendirme söz konusudur. Bu açıdan bu bölümün başlığında yer verdiğimiz ‘kuruluşu’ sözcüğünü bir görev ihdası olarak değerlendirmek gerekir. Bakanlar Kurulu sekreteri, bir ‘görev’i tanımlayan bir unvandır. Genel Sekreterin başbakanlık örgütlenmesi içinde bir “yer”i olmadığı için sekreterliğin bir ‘makam’ olduğunu söylemek de mümkün değildir. Bu tartışma 1982’den sonraki düzenlemeler açısından önemlidir.

<sup>102</sup> R. Erim İle 14.06.2006’da Yapılan Görüşme.

<sup>103</sup> a.k.

Ortada bir düzenleme olmadığı için bakanlar kurulu sekreteri olarak sahip olduğu yetkilerin ve yükümlü olduğu görevlerin açık olmadığını belirten R. Erim'in başbakanlık müsteşarı ile ilişkisine ilişkin sözlerini aktaralım.<sup>104</sup>

“Başbakanlık müsteşarlığı benim yaptığım görevleri yerine getiremez miydi? Getirebilirdi elbet. Bakanlar kurulu sekreteri demeselerdi, yalnız başbakanlık müsteşar yardımcısı vekili deselerdi, senin görevlerin arasında kararnamelerin düzgün çıkması var, Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi sana bağlı deselerdi, bakanlıklararası koordinasyonu sen sağlayacaksın ve adına da bakanlar kurulu sekreterliği demeselerdi de böyle bir şey olurdu. Zaten, Bakanlar Kurulu Sekreteri demek dışında yazılı olarak bana yetki de vermediler. O dönemde başbakanlık müsteşarı İsmail Ertan'dı. Bakanlar kurulu sekreterliği adında yeni bir görev oluştururken elbette bu makamın, bürokrasinin en tepesindeki başbakanlık müsteşarı ile görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının nasıl olacağı, her ne kadar müsteşara bağlı olsa da müsteşarın bakanlar kurulu sekreteri ile ilişkisinin nasıl olacağı, başbakanlık teşkilatı içinde bir bölünmeye, bir ihtilafa yol açıp açmayacağı soruları gündeme gelmişti.”

R. Erim, 31.03.1975'te kurulan 4. Demirel Hükümeti'nin (39. Hükümet - 1. MC Hükümeti) göreve başlaması ile TÜBİTAK'taki görevine dönmüştür.<sup>105</sup> R. Erim, görevde kaldığı bir yılı ise şöyle değerlendirmektedir:<sup>106</sup>

“Bakanlar Kurulu Sekreteri olarak gündeme gelen çok sayıda konuda kendiliğimden harekete geçiyor, konuyla ilgili tek tek bakanlarla görüşüyor, ilgili yerlerden bilgi istiyor, değerlendirmelerimi sunuyordum. Koalisyon hükümetinde önemli bir fonksiyonu yerine getirdiğimi düşünüyordum. Örneğin bir kararname hazırlığı ile ilgili olarak sadece CHP'li değil, başta Korkut Özal ve Fehim Adak olmak üzere MSP'li bakanlarla da çok iyi ilişkiler içinde, yakın olarak çalışıyordum. Sayın Başbakan'a örneğin bir kararname ile ilgili görüşümü Bakanlar Kurulu Sekreterliği başlıklı kâğıtta yazılı ya da sözlü olarak doğrudan arz edebiliyordum. Bakanlar Kurulu Sekreteri sıfatıyla benim göreve atanmam sonrasında bakanlar kurulu çalışmaları düzeldi mi? Hayır. Çünkü olağanüstü bir dönemdi. Neyi nasıl yapacağımıza ilişkin bilgimiz yoktu. Bu sadece bakanlar kurulunun ya da başbakanlığın yönetilmesi ile ilgili değildi. Özellikle Kıbrıs süreci ile genel bir belirsizlik, bilgisizlik vardı. Görev tanımını yapılmamış, görevlerinin sınırı çok iyi düşünülmemiş olan, ama bir ihtiyaç sonucu acaba bu sıkıntılara çözüm olabilir mi düşüncesiyle ihdas edilmiş Bakanlar Kurulu Sekreterliği benim açımdan bir sene kadar başarıyla götürülen bir görev oldu.”

<sup>104</sup> a.k.

<sup>105</sup> Başbakanlık'ın 31.3.1975 tarih ve 45-1963 sayılı Müsteşar İ. Ertan imzalı yazısı: “Görevlendirilmiş bulunduğunuz Bakanlar Kurulu Sekreterliği ve Başbakanlık Müsteşar Muaviniği Vekilliği görevlerinden başışlanma isteğiniz Sayın Başbakan tarafından uygun görülmiştir. Bilgilerinizi rica eder, esirgemediğiniz yardımlarınız için teşekkür ederim.”

<sup>106</sup> R. Erim İle 14.06.2006'da Yapılan Görüşme.

R. Erim'in rol ve konumu, 3056 sayılı Yasa'da 'sekretarya hizmetleri'ni yürütme görevi verilen bakanlar kurulu sekreterinden çok farklıdır. Bakanlıkları ilgilendiren konularda sürekli olarak bakanlar ile görüşen, konu birden fazla bakanlığı ilgilendiriyorsa eşgüdüm görevini yerine getiren, doğrudan Başbakan'a görüş sunabilen R. Erim'in yönelti belirleme sürecinde oldukça etkin bir rol üstlendiği görülmektedir. Öyle ki R. Erim'in adeta "sandalyesiz bir bakanlık" görevi yerine getirdiği dile getirilmektedir.<sup>107</sup> (R. Erim tarafından Başbakana doğrudan sunulan bir görüş yazısı için bkz.: Ek).

R. Erim'in görevden ayrılması sonrasındaki dönem ile ilgili araştırmalarda 1982 yılına kadar bakanlar kurulu sekreteri/sekreterliğine ilişkin bir bilgiye/kayita rastlanmamıştır. Daha önce de değindiğimiz gibi resmî kaynaklarda bakanlar kurulu sekreterliğinin kuruluşu 1982'deki bakanlar kurulu kararnamesine dayandırılmaktadır; ilk bakanlar kurulu sekreteri olarak da Nevzat Demirtaş'ın ismi geçmektedir.<sup>108</sup>

### **Bakanlar Kurulu Sekreterliği'nin Konumu ve Örgüt Yapısı**

Bakanlar Kurulu Sekreterliği'nin kamu örgütlenmesindeki konumu ve örgüt yapısı açısından iki nokta öne çıkmaktadır: Birincisi, bu birimin başbakanlık örgütü içinde yer alması, ikincisi ise başbakanlık örgütü içinde 'yardımcı birimler' içinde yer almasıdır.

Cumhuriyet döneminde başbakanlık örgütlenmesi ile ilgili hemen hemen bütün düzenlemelerde bakanlar kurulu çalışmalarını düzenleme görevi başbakanlık örgütü içinde yer alan bir birime verilmiştir. 1982'ye kadar bakanlar kurulunun çalışmalarını düzenleyen birim, Başbakanlığın anahizmet birimi olan (şimdiki adıyla) Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'dür.

27.02.1982 tarih ve 8/4334 sayılı *Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname*'de bütün bakanlıklar gibi<sup>109</sup> baş-

<sup>107</sup> Nitekim R. Erim'in ilk atandığı dönemde bir dergide çıkan yazıda R. Erim'den beklenen görevlerin sadece bir sekretarya hizmeti olmadığı görülmektedir: "Ecevit iktidarının bugüne değin sağlam, yetenekli ellerde yönetilen bir halkla ilişkiler mekanizması yoktu.... Şimdi durum değişmiştir. Genç ve yetenekli bir adam R. Erim Bakanlar Kurulu Sekreterliği'ne getirilmiştir... R. Erim, bundan böyle hem basmla ilişkileri batılı ölçüler içinde düzenleyecek hem de bakanlıklar arası koordinasyonu sağlayacak bir görevin başındadır.... R. Erim'in görevi güçtür. Zira ona verilen görev bir bakıma sandalyesiz bir bakanlık görevidir. R. Erim, bakanlıklar arasında bir köprü görevi görmelidir." "İktidar ve Halkla İlişkiler", 7 Gün, 29.7.1974, s. 16.

<sup>108</sup> N. Demirtaş'ın "Açık bulunan 1. derece kadrolu ve +650 ek göstergeli Bakanlar Kurulu Sekreterliği'ne" atanmasına ilişkin karar: RG: 1.12.1984, 18592, s. 20.

<sup>109</sup> 'Bakanlık Makamı' başlıklı Üçüncü Bölümü'nde (11. Madde) bakanlıklarda "Bakanlık Genel Sekreterliği'nin kurulması öngörülmektedir. "Yardımcı birimler" arasında sayılan Bakanlık Genel Sekreterliği'nin görevlerinden bazıları şunlardır: "Bakanlığa gelen yazı ve mesajlardan gerekenleri bakan veya müsteşara sunmak, bakan ve müsteşarın direktif ve



bakanlık örgütünde de bir genel sekreterliğin kurulması öngörülmüştür.<sup>110</sup> Bakanlıklarda genel sekreterlik yardımcı birimler arasında sayılmıştır.

Bakanlıklardan farklı olarak başbakanlıktaki Genel Sekreterlik ise birim değil, bir makamdır. Genel Sekreterlik, başbakanlık örgütündeki ‘Esas Birimler’, ‘Denetim ve Danışma Birimleri’ ya da ‘Yardımcı Birimler’ içinde sayılmamıştır. Başbakanlığın örgütlenme şemasına bakıldığında “Genel Sekreterlik’e Müsteşar Yardımcıları kısmında yer verilmiştir (Bkz.: Çizelge). Kararname’deki Başbakanlık Teşkilat Şeması’nda iki müsteşar yardımcısının hemen altında sayılan *Genel Sekreterlik* için ayrıca parantez içinde *Bakanlar Kurulu Sekreteri* ifadesi kullanılmaktadır. Kararname’nin *Müsteşar Yardımcılığı* başlıklı 9. maddesinde “*Başbakanlıkta iki müsteşar yardımcısı ve müsteşar yardımcısı seviyesinde bir Genel Sekreter bulunur. Başbakanlık Genel Sekreteri aynı zamanda Bakanlar Kurulu Sekreterliği görevini de yürütür*” hükmü yer almaktadır.

Çizelge: Başbakanlık Örgütü <sup>111</sup> (8/4334 Sayılı Kararname’deki Başbakanlık Teşkilat Şeması’ndan)				
Müsteşar	Müsteşar Yrd.	Esas Bir.	Den. ve Dan. Bir.	Yard. Bir.
1. Müsteşar	1. Müsteşar Yrd.	1. Kan. ve Kar. Tet. DB	1. Dev.Dur. Mer. Kur. Bşk.	1. Per. Gn. M.
	2. Müsteşar Yrd.	2. Milli Güv. ve Mil. İş. DB	2. Bil.Der.ve İst. An. Koor. DB	2. Öz. Kal. Md.
	3. Genel Sekreterlik (Bak.Kurulu Sekreteri)	3. ...	3. ...	3. ...

*emirlerini ilgililere duyurma işlemlerini takip etmek, bakan ve müsteşara imzalatılması gerekli evrakın zamanında ve yazı işleri talimatına uygun olarak sunulmasını sağlamak, bakanlığı ilgilendiren toplantı, brifing ve görüşmeleri düzenlemek, bunlara ait önemli not ve zaburları tutmak ve yaymak.”* Bakanlıkların yeniden düzenlenmesine yönelik bu Kararname’de başbakanlığın da bir bakanlık şeklinde örgütlendirildiği görülmektedir. RG: 28.02.1982, 17619 (mükerrer), s. 13 - 14.

<sup>110</sup> Kararnamenin çıkmasından iki ay sonra yayımlanan kitabında idare hukukçusu L. Duran, Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin başbakanlık örgütlenmesine getirmesi beklenen katkılarını şu sözlerle ifade etmektedir: “Başbakanlık, yasama meclisleri ve cumhurbaşkanlığı ile olan siyasi ilişkilerini yürüten genel müsteşarın yönetimindeki klasik daireleri, **bakanlıklar ile idari münasebetlerini ve hükümetin toplantı ve görüşmelerinin maddi yönlerini sağlayan ve izleyen yeni Bakanlar Kurulu Sekreterliği** ve yukarıda önerilen birkaç ortak hizmetler teşkilatından ibaret kabul edildiği takdirde, hem bir hizmet bakanlığı hüviyetinden kurtulmuş, hem de birçok hukuki sorunlar yaratan devlet bakanlarının idari görev ve yetkilerine yer bırakılmamış olur. Daha önemlisi başbakan, bakanlıklar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaya yönelik asli görev ve yetkilerini rahatça yerine getirmek ve kullanmak fırsat ve imkânını bulur.” (Vurgu bana aittir). L. Duran, *İdare Hukuku...*, s. 99.

<sup>111</sup> RG: 28.02.1982, 17619 (mükerrer), s. 17.

Kararname’de konumuz açısından dikkati çeken nokta aynen Refet Erim’in Bakanlar Kurulu Sekreteri olduğu 1974’teki gibi bakanlar kurulu sekreterliğinin bir birim değil, Müsteşarlık içinde müsteşar yardımcılarını seviyesinde bir görev olarak ihdas edilmesidir. Fakat 1974’teki uygulamadan farklı olarak bakanlar kurulu sekreterine başbakanlık örgütlenmesi içinde bir ‘yer’ de verilmiştir. Bu açıdan bir birim/örgüt değil ama bir makamdan söz etmek mümkündür. Kararname’nin düzenlemesine göre bakanlar kurulu sekreteri gücünü, bu statüden çok hiyerarşide müsteşar yardımcısı seviyesinde belirlenen konumundan almaktadır.

1982 Kararnamesi’nde bir makam olarak düzenlenen Bakanlar Kurulu Sekreterliği 8.6.1984 tarih ve 203 sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile bir birime dönüştürülmüştür. Bu çok önemli bir değişikliktir. 8/4334 sayılı Kararname’den farklı olarak bu yeni Kararname, Bakanlar Kurulu Sekreterliği’ne başbakanlık örgütünde *yardımcı birimler* arasında yer vermiştir (24. madde). 25. maddede de sekreterliğin görevleri sayılmıştır.<sup>112</sup> 203 sayılı Kararname’deki düzenlemeler birkaç ay sonra 3056 sayılı Yasa’da da aynen yer almıştır.

3056 sayılı Yasa’nın 26. maddesinde Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin görevleri şöyle sayılmıştır:

- Bakanlar Kurulu çalışmalarının düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli hizmetleri yapmak,
- Bakanlar Kurulunun toplantı gündemlerini hazırlamak, gerektiğinde zabıtlarını tutmak, toplantılara ait bütün belge ve bilgilerin güvenliğini sağlamak,
- Başbakan veya Müsteşar tarafından verilecek diğer işleri yapmak.

Son fıkra kapsamında Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin resmi internet sayfasında iki göreve yer verilmektedir.<sup>113</sup> Bunlar: Hükümet sözcüsü tarafından bakanlar kurulu sonrası basına yapılan açıklamaları kaydetmek ve çözümünü yaparak arşivlemek ve milletvekillerinin başbakan ve bakanlara

---

<sup>112</sup> “33 Kararname Yürürlüğe Girdi. Devlet Teşkilatı Yeniden Düzenlendi” başlıklı gazete haberinde başbakanlığa yeni bir yapısal kuruluş kimliği verildiği, diğer birçok başkanlıkla birlikte Kamu Yönetimini Düzenleme Başkanlığı’nın da kaldırıldığı, buna karşılık İdareyi Geliştirme Başkanlığı’nın ve başbakanlığa bağlı olarak bir de Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin kurulduğu bilgisine yer verilmektedir. *Milliyet*, 20.06.1984, s. 4. Bu haberden iki gün sonra, Özal Hükümeti’nin bu reformlarını yönetim açısından ele aldığı “Reform ve Süreç” başlıklı yazısında Mümtaz Soysal, Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin kuruluşunu şu sözlerle değerlendirmektedir: “*Bakanlar Kurulu Sekreterliği gibi uzun süredir söylenip de bir türlü gerçekleşmeyen adımların atılmış olması sevindirici değil midir?*” *Milliyet*, 22.06.1984, s. 2.

<sup>113</sup> <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pOrganizationDetail.aspx>, (10.01.2010).

yönelmiş oldukları sözlü veya yazılı soru önergelerinin işlemlerini yerine getirmek.<sup>114</sup>

Başında, istisnai memurluklar arasında sayılan<sup>115</sup> Bakanlar Kurulu Sekreteri'nin bulunduğu Bakanlar Kurulu Sekreterliği'nde toplam 10 personel görev yapmaktadır.<sup>116</sup> Bakanlar Kurulu Sekreterliği, toplam 2177 personelin yer aldığı Başbakanlık merkez örgütünde personel sayısı en az olan birimdir.

Türk kamu örgütlenmesinin genel çerçevesini belirleyen temel yasalardan biri olan ve bakanlık hizmet birimleri (anahizmet, danışma ve denetim, yardımcı) açısından standartlaşmayı sağlayan 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un tanımları ile bakıldığında Bakanlar Kurulu Sekreterliği "*bakanlıkların hizmet ve*

---

<sup>114</sup> Aslında soru önergeleri ile ilgili görevler 3056 sayılı Yasa'da Başbakanlık'ın "anahizmet birimi" olan Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayılmaktadır: "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarını takip etmek, milletvekillerince Başbakana yöneltilen yazılı ve sözlü soruların cevaplarını ilgili bakanlık ve birimlerle işbirliği yaparak hazırlamak*" (3056, 8/d). Bakanlar kurulunun sekretarya hizmetlerini yürüten bir birim olan Bakanlar Kurulu Sekreterliği'nin, başbakanın siyasi sorumluluğuna ilişkin bir görev üstlenmesi de ayrıca tartışılabilir. Bakanlar Kurulu Sekreteri M. Ergün, kendisiyle yapılan görüşmede soru önergeleri ile ilgili olarak Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü ile işbirliği içinde çalıştıklarını, hukuk müşavirliği ile birlikte birbirini tamamlayan hizmet alanlarında faaliyet gösteren bu üç birimin aynı müsteşar yardımcısına bağlanmasının da bu konuda işlerlik sağladığını dile getirmiştir. Başbakana ve devlet bakanlarına yönelik bazı soru önergelerinin yanıtlanmasına yönelik hazırlık Bakanlar Kurulu Sekreterliği'nce yapılmaktadır. Soru önergesiyle ilgili hazırlığını tamamlayan Bakanlar Kurulu Sekreterliği, "*soru önergesine verilecek cevaba esas teşkil etmek üzere hazırlanan cevabi yazı*"yı Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü antetli kağıtla makama sunmaktadır. Bakanlar kurulunun çalışmaları ile ilgili olarak Başbakana yöneltilen bir soru önergesine yönelik olarak Bakanlar Kurulu Sekreteri'nin Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı'na sunduğu cevabi yazı için bkz.: <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-3391c.pdf>, (10.01.2010).

<sup>115</sup> Bakanlar Kurulu Sekreteri, 29.11.1984 tarih ve 243 sayılı KHK'nın 8. maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesinde sayılan istisnai memurluklar arasına dahil edilmiştir. Bakanlar Kurulu Sekreterliği'ne genellikle Başbakanlık uzmanları arasından atama yapılmaktadır. Bakanlar Kurulu sekreterliği yapmış kişilerin atama yılları Başbakanlık kaynaklarında şöyledir (Yusuf Sarınoy, *a.g.k.*, s. 173): Nevzat Demirtaş 1984, İsmail Hakkı Akçay 1994, Erol Özdemir 1996, Ahmet Akman 1996, Kemal Başar 1997, Mehmet Ergün 2004. Halen bu görevde bulunan M. Ergün'ün 8 Aralık 2004 tarihli atama kararı ise şöyledir: Başbakanlık, Karar Sayısı 2004/6673, 1- Açık bulunan 1 inci derece kadrolu ve + 3600 ek göstergeli Başbakanlık Müşavirliğine Bakanlar Kurulu Sekreteri Kemal Başar'ın, bu suretle boşalacak olan 1 inci derece kadrolu ve + 4800 ek göstergeli Bakanlar Kurulu Sekreterliği'ne Başbakanlık Uzmanı Mehmet Ergün'ün atanmaları, 657 sayılı Kanunun 59 ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür. 2- Bu Kararı Başbakan yürütür.

<sup>116</sup> Bu sayı 31.12.2008 tarihi itibarıyla'dır. TC Başbakanlık, *Faaliyet Raporu 08*, Başbakanlık, Ankara 2009, <http://www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandler.ashx?FileId=1123>, (15.11.2009), s. 11.

*görev alanlarına giren faaliyetlerini yürüten anahizmet birimleri” içinde sayılmamaktadır. Bakanlıkların “uğraş konusunun iş bölümüne göre... dağıtılmasıyla ortaya çıkan, bakanlığın asıl faaliyetlerini yürüten eylemci birimler” olarak anahizmet birimleri, bakanlığın varlık nedenidir.<sup>117</sup> 3056 sayılı Yasa’da anahizmet değil, yardımcı birimler arasında sayıldığına göre Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin görevlerinin, başbakanlığın “hizmet ve görev alanına giren ana faaliyetler” olarak görülmediği anlaşılmaktadır. Yasa’daki örgütsel bölümlenimin mantığına göre Bakanlar Kurulu Sekreterliği, başbakanlığın anahizmet, danışma ve denetim birimlerine “yardımcı olan ve her bakanlıkta zorunlu olarak yürütülmesi gereken idari, mali, güvenlik ve sivil savunma gibi” destek hizmeti sunan bir birimdir.*

### **Sonuç**

Günümüz Türk hükümet sisteminde, sistemin ‘başbakan hükümeti’ olarak nitelendirilmesine neden olan özellikleri bakanlar kurulunun örgütlenmesini de belirlemektedir. Bu sistemde bakanlar kurulu, ayrı bir hukuksal varlık olarak tanınmakla birlikte ayrı bir yönetsel yapı şeklinde görülmemektedir. Cumhurbaşkanının ve başbakanın bir örgütü varken bakanlar kurulu için bir örgütlenme öngörülmemiş olması da buna bağlanabilir.

Bakanlar kurulunun edilgen konumda olduğu, buna karşılık siyasal ve yönetsel gücün başbakanda toplandığı düşünülürse, kurulun örgütlenmesinde başbakanlığın üstlendiği etkin rol ve bu kapsamda da Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin yasal ve kurumsal zeminini 3056 sayılı Yasa’nın oluşturması da çok şaşırtıcı değildir. Cumhuriyet dönemindeki geçmiş düzenlemeler gibi mevcut düzenlemeler de bakanlar kurulunun çalışmalarını düzenleyen birimi salt kurulun toplantılarına yönelik sekretarya işlevi ile sınırlı olarak tanımlamakta, bu birime de başbakanlık örgütü içinde yer vermektedir.

İncelediğimiz boyutlarıyla bakanlar kurulunun örgütlenmesinin mevcut biçimi özellikle iki açıdan tartışılmaya muhtaçtır. Bunlardan birincisi, (eğer bu yapı korunacak ise) bakanlar kuruluna destek hizmeti sağlayan birim olan Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin başbakanlık örgütü içinde yardımcı birimler içinde yer almasıdır. Yerine getirdiği işlev açısından bu birimin örgütsel bölümlenimdeki yerinin ilgili yazında tartışılmamış olması şaşırtıcıdır. Bakanlar Kurulu Sekreterliği, idari ve mali işler ya da personel müdürlüğü gibi başbakanlığın hizmet ve görev alanına giren konularda faaliyet gösteren anahizmet ve danışma-denetim birimlerine *yardımcı* olmayı amaçlayan bir destek birimi değildir. Görev alanı, mevcut yasada olduğu gibi, bakanlar kurulunun çalışmalarına sekretarya hizmetleri sunma ile sınırlı

---

<sup>117</sup> Acar Örnek, *a.g.k.*, s. 98, 99.

olarak düşünülse bile Bakanlar Kurulu Sekreterliği'nin başbakanlık örgütünde yardımcı birimler içinde yer alması yönetim biliminin örgütlenme ilkeleri açısından uygun değildir. Mevcut haliyle bakanlar kurulu üyelerinin Bakanlar Kurulu Sekreterliği'ne emir ve talimat verme yetkisi yoktur. Anayasa ve yasaların başbakana vermiş olduğu “bakanlar kurulunda koordinasyonu sağlama” görevi açısından bir değerlendirme yapıldığında, başbakanlığın temel faaliyet konularından biri olan bu görevin yerine getirilmesinde rol alan Bakanlar Kurulu Sekreterliği'ne başbakanlık örgütünün anahizmet birimleri içinde yer verilmesi gerekmektedir.

Mevcut yapı ile ilgili daha kritik tartışma konusu, bu yazının da temel tartışma konusu olan bakanlar kurulunun hükümet sistemindeki edilgen rolü/konumu ve bunun bir sonucu olarak bir örgüte sahip olmamasıdır. Başbakanlık örgütü içinde yer alan ve sadece sekretarya işlevi üstlenen Bakanlar Kurulu Sekreterliği'nin bakanlar kurulunun kamusal yönelti belirleme sürecindeki rol ve işlevlerine uygun, kurula yardımcı olabilecek nitelikte yönetsel kapasiteye sahip, İngiliz Kabine Bürosu benzeri başbakanlık örgütünden ayrı bir örgüt haline dönüştürülmesi düşünülmelidir.<sup>118</sup> Bu, her şeyden önce bakanlar kurulunun anayasal sistemde tanımlandığı biçimiyle yürütme görev ve yetkisini kullanabilmesi için önemli ve gereklidir. Kendi örgütüne sahip bakanlar kurulunun sistem içinde ağırlık kazanması, karar süreçlerinin demokratikleştirilmesi ve farklı uzmanlıklara sahip kurul üyelerinin bilgi ve becerisinin kamusal yöneltilerin belirlenmesi sürecine yansıtılması açısından da gereklidir. Fakat son yıllarda olduğu şekliyle otoritenin (yönetimin) merkezileştiği, iktidarın kişiselleştiği bir siyasal ve yönetsel yapıda bunun gerçekleşmesi pek mümkün görünmemektedir. Üyeleri başbakanın ‘siyasi memuru’ olarak algılanan bakanlar kurulu adeta ‘danışma kurulu’ gibi işlev görmektedir ve bu yönüyle de sistem içinde bu derece edilgen konumda iken kurulun çalışmalarını örgütleyecek yapının başbakanlık örgütünden ayrı olmasını düşünmek anlamlı değildir. Ayrı bir örgüt kurulsada dahi, kişi yönetiminde temellenen hükümet ve yönetim sisteminde bir değişiklik olmaz ise, oluşturulacak yeni örgütün yeni sorunları da beraberinde getireceği söylenebilir.

---

<sup>118</sup> İngiliz Kabine Bürosu'nun kullandığı “eşgüdüm” yetkisini Türkiye’de devlet bakanları kullanmaktadır. “Bakanlar kurulunda koordinasyonu sağlama” görevi 3046, 4/1 ile devlet bakanlarına verilmiştir. Bakanlar kurulunda eşgüdümü sağlamak için kullanılacak bu yetki, başbakanın siyasi eşgüdüm yetkisidir. Taner Ayanoglu, a.g.k, s. 74. Eğer Kabine Bürosu tarzında çok önemli yönetsel ve siyasal yetkileri olan bir örgütün kurulmasından söz ediliyorsa bu birimin başında siyasal sorumluluğu üstlenecek bir görevlinin (bakan) olması da kaçınılmaz biçimde gündeme gelecektir.

## KAYNAKÇA

- Akbulut, Örsan Ö., “Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 1, 2003, s. 49 – 82.
- Armağan, Servet, *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İÜ Hukuk Fakültesi Yayınları No: 2455 - 551, İstanbul 1978.
- Arslan, Süleyman, *Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri*, AİTİA Yayını No. 204, Ankara 1982.
- Ayanoğlu, Taner, “İdare Hukuku Çerçevesinde ‘Devlet Bakanlığı’ Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 38, S. 4, (2005), s. 59 – 84.
- Aykaç, Burhan, Görmez, Kemal, Öz, Esat, *Türkiye’de Devlet Bakanlığı: Sorunlar, Öneriler*, Net Ofset, Ankara, 1993.
- Balta, Tahsin Bekir, *İdare Hukuku I: Genel Konular*, AÜSBF Yayınları, Ankara 1970-1972.
- Binark, İsmet, *Başbakanlık Merkez Teşkilatı (Tarihçe ve Mevzuat) I – II*, TC Başbakanlık DAGM, Yayın No. 5, Ankara 1995.
- Burnham, June, Jones, G. W., “Advising Margaret Thatcher: The Prime Minister’s Office and the Cabinet Office Compared”, *Political Studies*, Vol. XLI, (1993), s. 299 - 314.
- DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, DPT Yayın No: 1664, Ankara 1979.
- DPT, *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ÖİK Raporu*, DPT Yayın No: 2362, Ankara 1994.
- Duran, Lütfü, *İdare Hukuku: Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- Duran, Lütfü, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1988.
- Erdem, Tarhan, “Bakanlar Kurulu İçtüzüğü”, *Radikal*, 21.11.2002, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=57300>, (15.01.2010).
- Eroğul, Cem, “Cumhurbaşkanının Yetkileri”, *Cumhuriyet*, 05.01.1991, s. 2.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Cilt 1*, Ekin, Bursa 2009.
- Gözübüyük, Şeref, “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulleri”, *AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 22, S. 3, s. 103 - 111.
- Gözübüyük, Şeref, Tan, Turgut, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, Turhan Yayınevi, Ankara 2008.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye’nin Yönetimi: Yapı*, İmge, Ankara 2009.
- Güran, Sait, “İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdare’de Merkezileşme Olgusu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 22, S. 4, (1989), s. 15 – 19.
- İsbir, Eyüp G., “Fonksiyonalizm Açısından Türk Siyasi Yapısının Analizi”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap: Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Danıştay Matbaası, Ankara 1990, s. 1001 - 1005.
- Jennings, Ivor, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Great Britain 1951.
- Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1982.
- Karaosmanoğlu, Attila, *İzmir Karşıyaka’dan Dünya’ya*, İş Bankası Yayınları, İstanbul 2005.
- Karasu, Koray, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, Karasu, Koray (Yay. Haz.) *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge, Ankara 2009, s. 169 - 312.
- Macridis, Roy, C., “The Cabinet Secretariat in France”, *The Journal of Politics*, Vol. 13, N. 4, (1951), s. 589 – 603.

- Mihçioğlu, Cemal, *Yönetim Sorunları*, AÜ SBF Yayınları, Ankara 1987.
- Onar, Siddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Marifet Basımevi, İstanbul 1952.
- Örnek, Acar, *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul 1991.
- Özay, İl Han, *İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim*, Alfa, İstanbul 1994.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayıncılık, Ankara 1989.
- Robson, W. A., *İngiliz Hükümet Sistemi* (çev. K. Fikret Arık), TODAİE Yayını, Ankara 1960.
- Sabuncu, Yavuz, *Anayasa'ya Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara 2005.
- Sarınay, Yusuf, *Dünden Bugüne Başbakanlık 1920 - 2004*, TC Başbakanlık DAGM, Yayın No. 17, Ankara 2004.
- Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1990.
- Tanilli, Server, *Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş*, Say Yayınları, İstanbul 1988.
- TC Başbakanlık, *Faaliyet Raporu 08*, Başbakanlık, Ankara 2009, <http://www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandler.ashx?FileId=1123>, (15.11.2009).
- TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP)*, TODAİE Yayını, Ankara 1966.
- TODAİE, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, TODAİE Yayını, Ankara 1972.
- TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması: Genel Rapor*, TODAİE Yayını, Ankara 1991.
- TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması: Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara 1992.
- Turhan, Mehmet, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, DÜHF Yayınları, Diyarbakır 1989.

**EK: Bakanlar Kurulu Sekreteri Refet Erim'in Başbakana Sunduğu Yazı**

BAKANLAR KURULU SEKRETERLİĞİ

ÖZEL

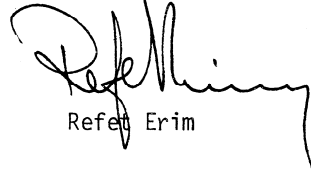
23.8.1974

Sayın Başbakanım,

Göreve başladığım günlerde, 403 sayılı Vatandaşlık Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine ilişkin bir tasarıyla ilgili Kararnamenin, imzada olduğunu gördüm. Konunun önemi bakımından bir süre kararnameyi tutarak, Sayın Gündüz Ökçün'e tasarı ve gerekçesini verip görüşlerini rica ettim.

İlişikte sunduğum Sayın Ökçün'ün görüşüne göre, bu tasarı bu biçimde kanunlaşmamalıdır. Bu amaçla, konunun -403 sayılı Vatandaşlık Kanunu çıkarken yapıldığı gibi- İçişleri, Dışişleri Bakanlıklarıyla Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülte-leri temsilcilerinden oluşan bir komisyonca ele alınıp geliştirilmesi yerinde olacaktır. Ayrıca sözkonusu inceleme, TBMM yeni çalışma yıluna başlamadan sonuçlandırılabilirdiğinden bir gecikme olmayacaktır.

Konunun bu şekilde ele alınmasını emirlerinize arz ederim.

  
Refet Erim

Ek: Prof.Ökçün'ün görüşü.

*Sn. Başbakana arzedildi.  
Uygun görüldü. Sn. Maliye Bakanı  
gerekeni yapacak. 23.8.1974  
R/E.*