

T.B.M.M.

(S.Sayısı : 758)

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/643)

T.C.

Başbakanlık

Kanunlar ve Kararlar

Genel Müdürlüğü

Sayı : B.02.0.KKG/101-583/07264

30.11.1993.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Başkanlığınıza arzı Bakanlar Kurulunca 29.11.1993 tarihinde kararlaştırılan “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” ile gerekçesi ilişikte gönderilmiştir.

Gereğini arz ederim.

Prof. Dr. Tansu Çiller
Başbakan

GENEL GEREKÇE

Bazı kurum ve kuruluşların doğrudan Başbakanlığa bağlı veya Başbakanlıkla ilgili olması ve Başbakanın yoğun işleri arasında, bağlı ve ilgili kuruluşların işlerini de bizzat takip etmesinin imkânsızlığı sebebiyle, bu hizmetler Devlet Bakanları eliyle yürütülmektedir.

Devlet Bakanlarının asıl fonksiyonları olan “Başbakana yardım etmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak” gibi görevlerin layıkıyla yerine getirilmesi, koalisyon hükümetlerinde daha büyük önem kazanmaktadır. Koalisyon ortaklarının daha uyumlu çalışması, Hükümet ortakları arasında iletişim kopukluğu meydana gelmemesi ve bu suretle Hükümetin etkin bir şekilde fonksiyonlarını ifa etmesi amacıyla, Devlet Bakanlarının sayısının artırılmasında zaruret görülmektedir.

Yürütme organını gerek hukukî ve gerekse siyasî açıdan güçlendiren 1982 Anayasasından sonraki uygulamada, Başbakanlığın belirli konularda aktif uygulayıcı bir bakanlık şeklinde görev ve yetkilerle donatılarak, 1961 Anayasasında ifadesini bulan “bakanlıklar arasındaki işbirliğini sağlamak ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek” fonksiyonunu çoktan aşmış bulunması sebebiyle, zaman dilimi içinde artmaya devam eden sözkonusu görev ve yetkiler Devlet Bakanı sayısının da aynı oranda çoğaltılması sonucunu doğurmuştur.

Anayasa Komisyonu Raporu

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Anayasa Komisyonu

Esas : 1/643

Karar : 16

19.12.1994

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Başkanlığınıza, 6.12.1993 tarihinde Komisyonumuza gönderilen Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, Komisyonumuzun 16.12.1994 tarihli toplantısında Devlet Bakanı Bekir Sami Dağçe’de bulunduğu halde incelenmiştir.

Tasarı, 27.9.1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanununun 4 üncü Maddesinin Değiştirilerek Devlet Bakanlıkları sayısının artırılmasını öngörmektedir.

Komisyonumuz, Başbakana yardımda bulunma, Başbakana danışmanlık yapma ve Başbakana niyabeten bazı koordinasyon görevlerini yerine getirmek hususlarında, Yürütme Organının bugünkü anayasal yapısı dikkate alınarak, Devlet Bakanlıklarının sayısının artırılması yönünde ortaya çıkan ve çıkması kaçınılmaz olan ihtiyaçların zaman içinde yeni kanun düzenlemelerine ihtiyaç kalmaksızın daha istikrarlı bir biçimde karşılanabilmesini sağlayan Tasarıyı olumlu bulmuş ve maddelerine geçilmesini kabul etmiştir.

Ayrıca, Komisyonumuz, Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak amacıyla, 3046 sayılı Kanunda öngörüldüğü üzere sadece Devlet bakanları arasında Başbakan Yardımcıları atanmasının evrensel demokratik uygulamalara uygun düşmeyeceği görüşünde de birleşmiştir.

Bilindiği gibi, demokratik parlamenter ülkelerde Başbakan Yardımcılığı unvan ve görevi sırf Devlet bakanları arasında uygun görülenlere değil, diğer bakanlara da verilebilmektedir. Bu imkânı yaratan anayasal kuralların Türkiye’de ve diğer ülkelerde farklı hukukî nitelik taşıdığını ileri sürmekte mümkün değildir. Gerçekten, Devlet Bakanı olmasa bile, siyasî veya idarî gerekler, herhangi bir bakana bu unvan ve görevin verilmesini zorunlu kılabilir.

Devlet Bakanı sıfatını taşımayan bir bakana, Başbakan Yardımcılığı unvan ve görevinin verilmesine Anayasanın 113 üncü maddesinin ikinci fıkrasının engel olduğu söylenemez. Çünkü, Komisyonumuzca benimsenen görüşe göre, Başbakan Yardımcılığı Devlet Bakanı olsun veya olmasın herhangi bir bakana ayrı bir bakanlık görevi olarak verilmeyecek; kendisine bu unvan ve görev verilmekle atanmış olduğu bakanlık tek bir yapısal bütün halinde kurulmuş olacaktır. Nitekim 3046 sayılı Kanununun 4 üncü maddesine göre, Başbakana yardım için dahi olsa bir icracı idarenin başına hiyerarşik amir olarak getirilmiş olan bir Devlet Bakanına, Başbakan Yardımcısı görevi ve unvanı verildiği zaman, bu Devlet Bakanı iki ayrı görevi üstlenmiş olmuyor; kendi siyasî ve idarî görevi bir bütün halinde bu yolda düzenlenmiş oluyor. Nitekim, yürürlükteki hükme göre kendisine aynı zamanda Başbakan Yardımcılığı görev ve unvanı verilmiş olan -ve icracı bir idarenin hiyerarşik amiri olsun veya olmasın- bir Devlet Bakanına geçici olarak vekillik etme sözkonusu olduğu zaman, bu vekalet görevini bir diğer Bakan, o Başbakan Yardımcısı ve Devlet Bakanının bu unvanında zikredilen bütün görevleri için yerine getirmektedir. Başbakan Yardımcılığı unvanı ve görevi, Komisyonumuzca benimsenen görüşe göre, Devlet Bakanı olmayan bir bakana verilince de geçici vekalet bağlamında durum bundan farklı olmayacaktır.

Anayasa, bakanlıkların sayısını ve bunların ne kadarının Devlet Bakanlığı ve ne kadarının da icracı abakanlık olması gerektiğini düzenlenmiş, bu hususun takdirini kanun koyucuya bırakmıştır.

Tasarının 1 inci maddesi, 3046 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin (b) bendinin değiştirilerek devlet bakanlıkları sayısının 15’den 17’ye çıkartılmasını öngörmektedir. Ancak, Komisyonumuz 4 üncü maddenin kanun tekniğine uygun bir biçimde yeniden yazılmasını da gerekli görmüştür.

Tasarının 1 inci maddesi; yukarıda değinilen görüşler ışığında, Başbakan Yardımcılarının sadece Devlet bakanları arasından değil, diğer bütün bakanlar arasından da görevlendirilebilmesine imkân verecek düzenlemenin yapılması ve Devlet Bakanlıkları sayısının Hükümetin fonksiyonlarını daha etkin bir şekilde yerine getirebilmesini teminen, Devlet bakanlıkları sayısının 20’ye çıkarılmasıyla yeniden kaleme alınarak kabul edilmiştir.

Tasarının 2 ve 3 üncü maddeleri Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

Raporumuz, Genel Kurulun onayına sunulmak üzere Yüksek Başkanlığa saygı ile arz olunur.

Başkan
Şerif Ercan
Edirne
Üye
M. Vehbi Dinçerler
Ankara
(Muhalefet Şerhim Vardır)

Üye
Ekrem Ceyhan
Balıkesir
Üye
Beytullah Mehmet Gazioğlu
Bursa

Üye
Erdal İnönü
İzmir
Üye
Münif İslamoğlu
Kastamonu
Üye
Osman Seyfi
Nevşehir

Sözcü
Coşkun Kırca
İstanbul
Üye
Lütfi Esengün
Erzurum
(Muhalifim)
(Muhalefet Şerhim Eklidir)
Üye
Hasan Korkmazcan
Denizli
(Muhalefet Şerhim Ekli)
Üye
İ. Kaya Erdem
İzmir
(Muhalifim)
Üye
Sadık Avundukluoğlu
Kırıkkale
Üye
Tevfik Diker
Manisa
Üye
C. Sadık Keseroğlu
Sinop

MUHALEFET ŞERHİ

1. Komisyonunda kabul edilen metin Anayasaya aykırıdır.

Anayasanın 113 üncü maddesinin ikinci fıkrası, açık olan bakanlıklara diğer bir bakanın ancak geçici olarak vekillik edeceğini emretmektedir. Kabul edilen metin, Başbakan Yardımcısının bir başka bakanı geçici olarak değil devamlı olarak ikame etmesini öngörmekte; bu da yetmezmiş gibi sürekliliğin “vekillikle değil asillikle” sürdürülmesini derpiş etmektedir.

Anayasanın 113 üncü maddesi vekâletin uzun süreli olmasını bile sakıncalı görerek “herhangi bir sebeple boşalan bakanlığa en geç 15 gün içinde atama yapılır” demek suretiyle vekâlet süresini azamî 15 günle hüküm altına almıştır.

113 maddede; “bir bakan birden fazlasına vekillik edemez” hükmüne yer verilmiştir. Birden fazla vekilliği bile içine sindiremeyen bir Anayasa hükmünün bir kişinin şahsında birden fazla asil bakanlığa cevaz vermesi mümkün değildir. Eğer Başbakan Yardımcılığı sıfatını üzerinde bulunduran bir Devlet Bakanı aynı zamanda bir başka bakanlığı sürekli olarak ve asaleten uhdesinde bulundurabiliyorsa Başbakanın böyle bir hakkının da bulunduğu tabii olarak beklenir ve istenir. Başbakanın böyle bir hakkının bulunmaması ise hem hukuken hem siyaseten abes karşılanır.

Anayasanın bu açık emirleri karşısında değil icracı bakanlıkların birleştirilmesi, iki devlet bakanının bir kişinin şahsında birleştirilmesi dahi mümkün değildir.

Kabul edilen metin tatbikatta yanlış uygulamalara meydan verebilecek şekilde hazırlanmıştır. Çünkü bu metne göre devlet bakanlarının Başbakan Yardımcısı olmaları tereddütlü hale getirilmiştir.

Kabul edilen metnin ikinci cümlesi “ancak” kelimesiyle başlayarak devlet bakanlarını tarif ederken sanki bunların dışındaki bakanlardan en çok ikisinin Başbakan Yardımcılığıyla görevlendirilebileceğini hüküm altına almaktadır.

2. Devlet bakanlarının sayısının artırılması gerçekte ne Başbakanın ne de Devletin ihtiyacıdır. Artırma talebi Hükümetin iç siyasi denge arayışını siyasi iradeyle çözmek yerine TBMM'nin iradesini kötüye kullanmak arzusundan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle gerekli görmüyorum.

3. Gerek tasarı, gerekse değişiklik önergesi ve komisyonunda yapılan müzakereler “kişi” için kanun çıkarıldığı izlenimini vermektedir. Bu nedenle de karşıyım.

4. Değişiklik önergesinin gerekçesinde belirtildiği gibi diğer parlamenter demokrasilerde Başbakan Yardımcılığı görevinin devlet bakanları dışındaki diğer bakanlara da verilebildiği haller vardır. Ancak bu ülkelerin anayasalarının buna imkân ve cevaz verdiği de açıkça bellidir. Anayasamızda bu yönde bir değişiklik yapılmasına şahsen taraftar olmama karşın bugünkü haliyle Anayasaya açıkça karşı olan bu metne evet demek mümkün değildir. 19.12.1994

M. Vehbi Dinçerler

Ankara

Anayasa Komisyonu Üyesi

ANAYASA KOMİSYONU BAŞKANLIĞINA

Komisyon raporuna aşağıdaki gerekçelerle katılmıyorum.

1. Devlet Bakanlıklarının sayısının artırılması devleti daha etkin duruma getirme ihtiyacı ile bağdaşmamaktadır. Çözüm, Başbakanlığa bağlı daireleri artırarak bunları birer devlet bakanı ile ilgilendirmek değildir. Tam aksine devlet bakanlarının ve bunlara bağlı dairelerin azaltılması, çalışması zorunlu olan dairelerin diğer bakanlıklarla ilgilendirilmesi gereklidir.

2. Bakanlıklar ve daireleri ile ilgili düzenlemelerin yetki devri ile değil doğrudan yasalarla düzenlenmesi gereklidir.

3. Komisyon raporunun öngördüğü düzenleme bir kişinin özel durumunu dikkate alarak yasa çıkarma mahiyetindedir. Bu şekilde yasa yapılması Parlamentonun yürütme karşısındaki konumuna, hukukun temel ilkelerine ve anayasaya aykırıdır.

4. Anayasa Komisyonunun tasarımı görüştüğü oturumlarda tutanakla tespit edilen diğer muhalefet gerekçelerimi muhafaza ediyorum. Sayın Komisyon üyelerinden bazılarının görüşmelerde ifade ettikleri karşı görüşlere de katılıyorum.

Saygılarımla bilgilerinize sunarım.

Hasan Korkmazcan

Denizli

MUHALEFET ŞERHİ

Değişiklik tasarısı hükümet tarafından 6.12.1993 tarihinde TBMM Başkanlığına sevk edilmiş ve 3046 Sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (b) bendinin değiştirilmesi ile, devlet bakanlıkları sayısının 15'den 17'ye çıkarılması önerilmiştir. Bu tasarısı bir yılı aşkın bir zaman Anayasa Komisyonunda bekletildikten sonra aniden, TBMM Genel Kurulunda bütçe görüşmelerinin yapıldığı bir sırada yasalaştırılması için ele alınmıştır.

Bunun gerçek nedeni yeni devlet bakanlıkları ihdas etmek suretiyle iktidar partilerinin içi dengelerini temin etmek, bazı itiraz ve ihtilafları önlemek, ilaveten başbakan yardımcısını "bakanlar arasından" seçmek suretiyle SHP Genel Başkanının Dışişleri Bakanlığı ile Başbakan Yardımcılığı görevini birlikte yürütmesine imkân tanınmaktadır.

Nitekim bu düşüncemiz Komisyonunda verilen değişiklik önergesi ile doğrulanmış, 3046 Sayılı Kanunun 4 üncü maddesini tümüyle değiştiren önerge devlet bakanlıklarının sayısını 20'ye çıkarmış, başbakan yardımcılığı görevinin ise herhangi bir bakan tarafından deruhte edilmesi imkânını getirmiştir.

Bu tasarısı, çökmekte olan hükümeti bir süre daha ayakta tutabilmek için düşünülmüş bir yasal payandadan ibarettir. Yeni devlet bakanlıklarına ihtiyaç yoktur. Bir taraftan tasarruf tedbirleri adı altında işçi ve memur aç bırakılırken diğer taraftan büyük bir israfa yol açabilecek yeni bakanlıklar ihdas etmek yanlış, mevcut 15 devlet bakanlığı ile hizmetin yürütülmesine çalışılmalıdır, devletin küçültülmesinden bahseden hükümet çelişki içerisindedir.

Bu sebeplerle tasarının kabulüne dair çoğunluk görüşüne karşıyım.

Lütfü Esengün

Erzurum

MUHALEFET ŞERHİ

Devlet Bakanlığı adedinin 15'ten 20'ye yükseltilmesi ile Başbakan Yardımcılığının, Devlet Bakanlığı dışındaki diğer bakanlıklara da verilebilmesi imkânı sağlayan yasa teklifine karşı görüşlerim aşağıdadır.

Bakanlıkların ve bakanlık teşkilatlarının kurulması ile devlet bakanlığı adedinin tespiti hususu, 1984 yılında Anavatan Partisinin iktidar döneminde ele alınarak yeniden düzenlenmiş ve 3046 sayılı kanunla, devletin bütütülmesi önlenerek bu konu disipline edilmişti.

Bilindiği üzere, 1984 yılından önce yeni bakanlıkların kuruluşu ve kaldırılması ile devlet bakanlığının artırılması veya azaltılması yetkisi 4951 sayılı Kanun gereğince Başbakana ait bulundu.

yordu. Görüldü ki, bu serbestiyet devletin büyümesine neden olmuştur. Devlet içindeki bu daire belli bir müddet sonra genel müdürlük olmuş, daha sonra müsteşarlık ve sonuçta bakanlık halinde teşkilatlanmıştır. Gereksiz büyümenin arkasında devlet bakanlıklarına verilen koordinasyon hizmetlerinin zaman içinde yukarıda değindiğim, genel müdürlük ve müsteşarlık haline dönüştüğüne ait örnekleri uygulamada görmek mümkündür.

Devlet Bakanlığı yerine Anayasa değişikliği ile bakan yardımcılıkları sistemini kabul etmemiz daha yararlı olacağı kanaatindeyim. Bu suretle devlet büyümeyecek aksine büyük ölçüde küçülecektir.

Ülkenin içinde bulunduğu darboğazı aşmak için, kamu açıklarını süratle azaltmak gerektiğinde, hepimiz aynı görüşteyiz. Bunun yolu da, kamu gelirlerini artırırken, kamu harcamalarını azaltmak veya ilk planda artırılmamasını sağlamaktır.

Siyasi partilerin büyük ölçüde desteği ile çıkarılan özelleştirme kanunu da devletin küçültülmesini öngörmektedir.

Sayın Başbakan her vesile ile kamuoyuna devleti küçülteceğini beyan etmektedir. Diğer taraftan da bu ve buna benzer yasa teklifleri ile harcamaları artırmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olarak hepimize düşen en önemli görevin, devletin büyümesine neden olacak, devlet bakanlığı adedinin 15'ten 20'ye çıkarılmasına karşı çıkılması olacağı inancındayım.

Başbakana yardım etmek ve Başbakan tarafından verilen görevleri yerine getirmek ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak üzere Başbakanca yetkilendirilen Başbakan Yardımcısının bu görevleri aktif bir bakanlıkla birlikte yerine getirebilmesi mümkün görülmemektedir. Çünkü, örneğin Dışişleri Bakanlığının görevleri o kadar fazladır ki bu işlerin dışında Başbakan Yardımcılığının gerektirdiği koordinasyon görevinin yapılamayacağı, dolayısıyla Başbakan Yardımcılığı bir nevi unvan olmak ötesinde bir fonksiyon ifa etmeyecektir.

Bu nedenlerle yasa teklifine karşıyım.

İ. Kaya Erdem
İzmir



HÜKÜMETİN TEKLİF ETTİĞİ METİN

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı

MADDE 1. — 27.9.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin değişik (b) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“b) Devlet bakanlarının sayısı onyediyi geçemez.”

MADDE 2. — Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 3. — Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Prof. Dr. T. Çiller

Başbakan

Devlet Bakanı ve Başb. Yrd.

M. Karayalçın

Devlet Bakanı

Y. Aktuna

Devlet Bakanı

İ. Tez

Devlet Bakanı

T. Akyol

Devlet Bakanı

N. Kurt

Devlet Bakanı

C. Erhan

Devlet Bakanı

E. Şahin

Devlet Bakanı

Ş. Erdem

Millî Savunma Bakanı

M. Gölhan

Dışişleri Bakanı

H. Çetin

Millî Eğitim Bakanı

N. Ayaz

Sağlık Bakanı

M. K. Dinç

Tarım ve Köyşleri Bakanı

R. Şahin

Sanayi ve Ticaret Bakanı

M. T. Köse

Kültür Bakanı

D. F. Sağlar

Orman Bakanı

H. Ekinci

Devlet Bakanı

N. Cevheri

Devlet Bakanı

A. Ataç

Devlet Bakanı

B. S. Daçe

Devlet Bakanı

A. Ş. Ereğ

Devlet Bakanı

M. Kahraman

Devlet Bakanı

N. Tekinel

Devlet Bakanı

M. A. Yılmaz

Adalet Bakanı

M. S. Oktay

İçişleri Bakanı

N. Menteşe

Maliye Bakanı

İ. Atilla

Bay. ve İskân Bakanı

O. Kumbaracıbaşı

Ulaştırma Bakanı V.

B. S. Daçe

Çal. ve Sos. Güv. Bakanı

M. Moğultay

Enerji ve Tabii Kay. Bakanı

V. Atasoy

Turizm Bakanı

A. Ateş

Çevre Bakanı

R. Akçalı

ANAYASA KOMİSYONUNUN KABUL ETTİĞİ METİN

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı

MADDE 1. — 27.9.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Başbakan Yardımcıları ve Devlet Bakanları

Madde 4. — Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak üzere bakanlar arasında en çok ikisi Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Ayrıca Başbakana yardım etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile sayıları yirmiyi geçmemek kaydıyla Devlet bakanları görevlendirilebilir. Devlet bakanlarının danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadrolar Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilir.

Bu Kanunun 11 inci maddesinde belirtilen bakanlık ilgili kuruluşları, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir.

MADDE 2. — Tasarının 2 nci maddesi Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

MADDE 3. — Tasarının 3 üncü maddesi Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

