

## BAKANLAR KURULUNUN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ VE KARAR ALMA USULÜ

Yrd. Doç.Dr. Alptekin AKTALAY\*

### ÖZET

Türkiye'deki Rasyonelleştirilmiş Parlamenter sistemde yürütme yetkisi esas olarak Bakanlar Kurulu'ndadır. Bakanlar Kurulu KHK, Tüzük, Yönetmelik, Karar ve Kararname isimleri altında düzenleyici idari işlemler yapmaktadır. Bu işlemler sayısal olarak oldukça çok, işlevsel olarak son derece etkilidir. Ancak, 2003 yılına gelinceye kadar merkezi idarenin genel karar olağanı olan Bakanlar Kurulu'nun karar alma usulünü düzenleyen herhangi bir düzenleyici işlem bulunmamaktaydı. 2003 yılında yapılan düzenleme ise gündemi oldukça yoğun olan Bakanlar Kurulu'nun etkin ve kaliteli karar vermesine imkan tanıyacak şekilde düzenlenmemiştir. Bakanlar Kurulu Sekreterliği örgütsel ve işlevsel anlamda yeniden düzenlenmelidir.

**Anahtar Kelimeler:** Bakanlar Kurulu, Bakanlar Kurulu Sekreterliği, Düzenleyici İdari İşlemler, Karar Alma Usulü, KHK, Tüzük, Yönetmelik, Karar ve Kararname.

### REGULATORY PROCESS AND DECISION-MAKING PROCEDURE OF THE COUNCIL OF MINISTERS

#### ABSTRACT

The Council of The Ministers has the executive power at rationalized parliamentary system which is valid (current) in Turkey. The Council of The Ministers makes regulatory administrative acts under the names of decree-law, statute,

---

\* Zirve Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

regulation, judgement and decree. These proceedings are quite a lot numerical and extremely effective functionaly. However, there is no any regulative proceeding that regulates decision-making method of the Council of The Ministers which is decision-making body (agency) of the Central Government until the year 2003 The regulation, which was made in 2003, did not regulate as enable to the council of the ministers, which is have quite intensive agenda, to take effective and high quality decisions. The secretary of the council of ministers must was not organized to enenable re-organized from an organizational and functional point of view.

**Keyword:** The Council Of Ministers, , Secretariat Of The Council Of Ministers, Regulatory Administrative Acts, Decision-Making Procedure, Decree-law, Statute, Regulation, Judgement and Decree

## 1. Giriş

Türkiye Cumhuriyeti Devleti yasama, yürütme ve yargı erklerinden oluşmaktadır. 1982 Anayasası'nın 123/1. maddesinde “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” ifadesi yer almaktadır. Anayasadaki bu ifade hukuk devletinin önemli gereklerinden biri olan “Kanuni İdare İlkesi”nin Anayasa’ya yansımadır. İdarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli düzenleme yetkisi Yasama organına aittir. Yasama organı Anayasa’ya aykırı olmamak şartıyla gerek idarenin kuruluşuna gerekse fonksiyonlarına ilişkin her türlü düzenlemeyi yapmakta serbesttir.

İdare, Yasama organının yaptığı düzenlemeler ve Anayasal sınırlar içinde kalmak şartıyla görevli ve yetkili kılındığı konularda işlem ve eylem yapabilecektir. Günümüzde Bakanlar Kurulu yasama gündemini belirleme konusunda birincil düzeyde etkili olan bir konumdadır. Bakanlar Kurulu, hükümet politikalarını ve programlarını yerine getirebilmek için kanun tasarıları hazırlar. Yasama organının çalışmaları büyük oranda bu tasarıların

görüülmesinden oluşur. Bu sebeple de Bakanlar Kurulu'nun dolaylı da olsa Yasama organı üzerinde yönlendirici bir etkisi bulunmaktadır<sup>1</sup>. Bu sebeple de, Bakanlar Kurulu ağırlıklı olarak Anayasa ve kanunların kendisine verdiği diğer görevleri yerine getirmektedir. Verilen görevler incelendiğinde sayısal olarak ve içerik olarak oldukça kapsamlı ve devletin işleyişini ve etkinliğini doğrudan etkileyecek niteliklerle donatılmış olduğu görülmektedir. Kanun tasarısı hazırlamanın yanısıra, ikincil nitelikte düzenleyici işlemlerden olan KHK, Tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemleri yapmakla yetkili ve görevlidir. Bakanlar Kurulu kararları diğer düzenleyici işlemler içerisinde yer almakta, uygulamada geniş yer tutmakta ve idarenin işleyişini önemli oranda etkilemektedir. Bu durum, Bakanlar Kurulu'nun idari alanda sahip olduğu “genel düzenleme yetkisi”yle paralellik göstermektedir. Zira, Bakanlar Kurulu merkezi idarenin tek ve en yüksek karar organıdır.<sup>2</sup> Bakanlar Kurulunun görevlerinin sayısal olarak çokluğu düşünülüğünde karar alma süreçlerinin sağlıklı işletilmesi idarenin düzenli işleyişini açısından hayati önem taşımaktadır. Bu nedenle, karar alma süreçleri bakımından Bakanlar Kurulunun Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik, karar ve kararnamelerinin karar alma süreçlerinin değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

## 2. Bakanlar Kurulunun Yapısı ve Görevleri

Bakanlar Kurulu idari açıdan <sup>3</sup>“en başta Tüzük çıkarmak gibi “düzenleyici nitelikte” idari işlemler tesis eden merkezi idare organı ve makamı konumundadır.” <sup>4</sup>“Yürütme işlemi, yürütme organının belli bir sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır.”

<sup>1</sup> Teziç E., Anayasa Hukuku,13. Bası, Beta, İstanbul, 2009, s. 381.

<sup>2</sup> Gözler K., Kaplan G., İdare Hukuku Dersleri, 12. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, Ekim 2012, s.109.

<sup>3</sup> Ayanoglu T., “İdare Hukuku Çerçevesinde ‘Devlet Bakanlığı’ Uygulaması”, Amme İdaresi Dergisi, C: 38, S: 4, 2005, s. 66.

<sup>4</sup> Gözler K., Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s.621.

Parlamentar sistemde asıl icra yetkisi Bakanlar Kurulu'na aittir. Ülkenin genel siyasetini belirleme ve yürütme alanında "genel yetki"ye sahip olan Bakanlar Kurulu Başbakan, başbakan yardımcıları ve bakanlardan oluşur.

1982 Anayasasının 112. maddesi Bakanlar Kurulu'nun görevinin Başbakanla birlikte ülkenin "...genel siyasetinin yürütülmesi" olduğunu belirtmektedir. Genel siyaset ifadesi ülkenin iç ve dış siyasetinin belirlenmesi ve bu doğrultuda ülkeyi yönetmek anlamına gelmektedir. Belirtilen çerçevede içerisinde ve yürütme erkini kullanma bağlamında Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu merkezi idare teşkilatının en yüksek "*genel karar organı*" dır.

1982 Anayasası'nın 8. maddesi, Bakanlar Kurulu tarafından *yürütme yetkisi ve görevini kullanırken*;

1. Anayasa ile bağlı olduğu,
2. Bunların kanunlara uygun şekilde yerine getirmesi gerektiği,

belirterek, verilen yetkinin sınırlarını düzenlemiştir. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla istediği alanda ve istediği konuda *düzenleme yapma ve karar alma* yetkisine sahiptir.

Bakanlar Kurulu'na Anayasa ile açıkça verilen yetkileri şunlardır<sup>5</sup>;

1. *Kanun tasarısı hazırlamak, (1982 Anayasası, m.88)*
2. *Kanun hükmünde kararname çıkarmak, (1982 Anayasası, m.91,121)*
3. *Tüzük çıkarmak, (1982 Anayasası, m.115)*

---

<sup>5</sup> *Akyılmaz B., Sezginer M, Kaya C., Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s.242, 244. (Bakanlar Kurulu'nun görevleri ile ilgili geniş bilgi için bkz.)*

4. *Bütçeyi ve kesin hesap kanun tasarılarını hazırlamak ve TBMM'ye sunmak, (1982 Anayasası, m.162,164)*
5. *Olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmek, (1982 Anayasası, m.119,120,122)*
6. *Milli güvenliği sağlamak, (1982 Anayasası, m.117)*
7. *Silahlı kuvvetleri yurt savunmasına hazırlamak, (1982 Anayasası, m.117)*
8. *Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda MGK'nın alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararları değerlendirmek,( 1982 Anayasası, m.118/3)*
9. *Genel Kurmay Başkanını seçmek, (1982 Anayasası, m.112.)*
10. *Mahalli idare birliklerinin kurulmasına izin vermek, (1982 Anayasası, m.127)*
11. *YÖK üyelerinin bir kısmını seçmek, (1982 Anayasası, m.131)*
12. *Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak, (1982 Anayasası, m.73/3)*
13. *Meclisin onay vermesi şartıyla bir milletvekiline belli bir konuda ve altı ayı aşmamak üzere geçici görev vermek (1982 Anayasası, m.82/2)*

Bakanlar Kurulu'nun görev ve yetkileri, tek tek Bakanlıkların ve Başbakanlığın yetkilerinin sayılması gibi kanunla sayılmamıştır. Bakanlar Kurulu'nun görev ve yetkileri, Anayasa ve çeşitli kanunlarda dağınık bir şekilde düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu'na kanunlarla verilen yetkilerin sayısal olarak oldukça fazla olduğu görülmektedir. Bunlardan bazıları şunlardır;

1. *Bir alanın milli park olarak belirlenmesine karar vermek (2873 sayılı Kanun m.3/1)*
2. *Üniversitelere bağlı olarak fakülte, enstitü ve yüksekokul kurmak, bu birimlerle ilgili olarak birleştirme, kapatma, bağlantı ve isim değişikliği yapmak (2809 sayılı Kanun Ek m. 309)*
3. *Milletlerarası antlaşmaların onaylanması, bunlara katılma, bunların feshini ihbar etmemek suretiyle yürürlük süresini uzatma, Türkiye Cumhuriyetini bağlayan bir Milletlerarası Antlaşmanın belli hükümlerinin yürürlüğe kolnulması için gerekli bildirimleri yapma, Milletlerarası Antlaşmaların uygulama alanının değiştiğini tespit etme, bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma ve bunları sona erdirmeye (244 sayılı Kanun m.3)*
4. *Yeni köyler kurmak (3083 sayılı Kanun)*
5. *Bazı yerlerde arazi toplulaştırması yapmak (5403 sayılı Kanun m.17)*
6. *Bazı bölgeleri teknoloji geliştirme bölgesi olarak tespit etmek ( 4691 sayılı Kanun m.4)*
7. *Bazı kişilerin Türk vatandaşlığına alınmasına karar vermek (5543 sayılı Kanun m.8/4)*
8. *Bazı taşınmazların idarece acele kamulaştırılmasına karar vermek (2942 sayılı Kanun m.27)*
9. *Bazı alanları yenileme alanı olarak belirlemek ( 5366 sayılı Kanun m.2)*
10. *Türkiye’de eğitimi ve öğretimi yapılacak yabancı dilleri tespit etmek (2923 sayılı Kanun m. 2/c)*
11. *Bazı alanları turizm merkezi olarak ilan etmek ( 2634 sayılı Kanun m.3)...*

Bakanlar Kurulu'nun yukarıda kanunlarla verilen görevlerinin yanında çok sayıda atama görevini yerine getirmesi de gerekmektedir. Bunlardan bir kısmı aşağıda belirtilmiştir.

1. *Valileri, Büyükelçileri, Daimi Temsilcileri, Daimi Delegeleri, Diyanet İşleri Başkanını ve Yüksek Din Kurulu Üyelerini, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanını (2451 sayılı Kanun)*
2. *Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Genel Müdürünü (2954 sayılı Kanun m.13)*
3. *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanı ve Üyelerini (5176 sayılı Kanun m.2)*
4. *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkan ve Üyelerini (5411 sayılı Kanun m.84)*
5. *Rekabet Kurulu Başkan ve Üyelerini (4054 sayılı Kanun m.22)*
6. *Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu Başkan ve Üyelerini (4733 sayılı Kanun m.2)*
7. *Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Üyelerini (4982 sayılı Kanun m.14)*
8. *Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu Başkan ve Üyelerini (2813 sayılı Kanun m.8)*
9. *Kamu İhale Kurul Başkan ve Üyelerini (4734 sayılı Kanun m.53)*
10. *Sermaye Piyasası Kurulu Başkan ve Üyeleri (2499 sayılı Kanun m.18)*
11. *İç Denetim Koordinasyon Kurulu Başkan ve Üyelerini (5018 sayılı Kanun m.66)...*

### **3. Bakanlar Kurulunun Düzenleyici İşlemleri**

Bakanlar Kurulu'nun çok sayıda düzenleyici işlemi bulunmaktadır. Bunlar üzerinde literatürde oldukça önemli miktarda yayın ve tartışma bulunmaktadır. Burada, ayrıntıya

girmeden genel hatlarıyla yetkisi dâhilinde olan düzenleyici işlemler hakkında bilgi verilerek karar alma usulü değerlendirilecektir.

### **3.1. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri**

1961 Anayasası'na 1971 değişiklikleriyle giren KHK, 1982 Anayasasında varlığını düzenleme alanını genişletmek suretiyle muhafaza etmiştir<sup>6</sup>. Olağan dönem KHK'larını çıkarma yetkisi sadece Bakanlar Kurulu'ndadır. Ancak, bu yetkinin kullanılabilmesi TBMM'nin çıkaracağı bir yetki kanunuyla mümkün olmaktadır. 1982 Anayasası'nın 91/2. fıkrası uyarınca çıkarılacak yetki kanununda, KHK'nın amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi, Yetki Kanunu'nun kullanma süresi içerisinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılmayacağı hususlarının düzenlenmesi zorunludur.

Olağan dönem KHK'larına Anayasa'da yer verilmesi pratik ihtiyaçlardan kaynaklanmaktadır. Anayasa'da verilen bu yetkinin amacının dışına çıkılarak Yasama organının düzenleme alanında sahip olduğu asli yetkiyi gölgede bırakacak şekilde kullanılmaması gereklidir. Parlamentoda ezici çoğunluğa sahip olunan durumlarda parlamentonun denetim fonksiyonunun etkin şekilde kullanılmasında yaşanan güçlüklerle birlikte değerlendirildiğinde konunun önemi daha çok anlaşılacaktır.

### **3.2. Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri**

Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri nitelik itibariyle olağan dönem KHK'lardan farklı değildir. Usulüne uygun şekilde çıkarılan Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri ile olağan dönem KHK'ları uygulama açısından aynı düzeyde olan normlardır. Ancak, gerek çıkarılmasında gerekse çıkarıldıktan sonra uygulanma ve

---

<sup>6</sup> Akylmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., s. 59. ; Günday M., İdare Hukuku, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011, s.103.



denetiminde bazı farklılıklar bulunmaktadır. Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnemelerinin uygulandığı bölge ve zaman itibariyle olağan dönem KHK'larına göre daha etkin olduklarını söyleyebiliriz. Sıkıyönetim KHK'ları konu bakımından sert çekirdekli haklar dışındaki tüm hak ve özgürlükleri düzenleyebilir ve Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla Anayasa Mahkemesine götürülme imkanı söz konusu değildir<sup>7</sup>.

### 3.3. Tüzükler

İdarenin klasik düzenleyici işlemlerinin başında Tüzükler gelmektedir<sup>8</sup>. 1982 Anayasası'nın 115. maddesi Tüzükleri düzenlemektedir. İlgili madde; *“Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelenmesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır.”* hükümlerini içermektedir. 115. maddeden de açıkça anlaşıldığı gibi Tüzük çıkarma yetkisi sadece Bakanlar Kuruluna aittir. Cumhurbaşkanlığının Tüzük çıkarma yetkisi yoktur. Ayrıca, başbakanlık ve bakanlıkların da tüzük çıkarma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanı bütün Bakanlar Kurulu işlemlerini imzaladığı gibi Tüzükleri de imzalamaktadır. Tüzük çıkarma yetkisi Anayasal düzenleme nedeniyle Bakanlar Kuruluna ait olmakla birlikte Bakanlar Kurulunun hazırladığı tüzük tasarısını Danıştay'ın incelemesinden geçirme zorunluluğu vardır. 2575 sayılı Kanun'un 48. maddesi uyarınca Danıştay'ın kendisine gönderilen tüzük tasarılarını *iki ay* içerisinde inceleyerek Bakanlar Kurulu'na iadesi gereklidir.

<sup>7</sup> 1982 Anayasası m.122,148.

<sup>8</sup> Tan T., İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 73.

### 3.4. Yönetmelikler

Bakanlar Kurulu daha önce de belirtildiği gibi düzenleyici işlem yapma konusunda *genel bir yetkiye* sahiptir. 1982 Anayasası'nın 124. maddesinde yönetmelikler;

*“Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.*

*Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.”* şeklinde düzenlenmiştir.

#### 3.4.1. Yönetmelik Çıkarma Yetkisi ve Yönetmelik Çıkarma Usulü

1982 Anayasası'na göre yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olanlar sayma yoluyla belirtilmiştir. 124. maddeye bakıldığında bunlar “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri”dir. Görüldüğü gibi 1982 Anayasasında yönetmelik çıkaracaklar içerisinde Bakanlar Kurulu yer almamaktadır. Uygulamada Bakanlar Kurulu, bakanlıkların yönetmelik çıkarabilmesinden hareketle<sup>9</sup> yönetmelik çıkarabilmektedir. Ancak, yönetmelikler Bakanlar Kurulu kararı gibi çıkarıldığından Cumhurbaşkanı tarafından da imzalanması gerekmektedir. Anayasa'da sadece bakanlara tanınan yönetmelik çıkarma yetkisinin Bakanlar Kurulu kararı şeklinde çıkarılarak sürecin içerisine Cumhurbaşkanı'nın dâhil edilmesi yetki kuralının ve bakanın tek başına sorumluluğu ilkesini zedeleyeceğinden dolayı eleştirilmektedir<sup>10</sup>. Buna karşılık devletin de tüzel kişiliğinin olduğu gerçeğinden hareketle merkezi idarenin genel karar organının Bakanlar Kurulu olduğu düşünülürse Bakanlar Kurulu'nun devlet tüzel kişiliği adına yönetmelik

---

<sup>9</sup> *AYM*, 23-25 Ekim 1969 tarih ve K.1969/57 sayılı Kararı; Anayasa Mahkemesi Web Sitesi, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0f0cdae2-2409-4c29-b040-fc7265add967?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (22.10.2014).

<sup>10</sup> *Duran L.*, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 40.

çıkartabileceği sonucuna varılabilir görüşü ileri sürülmüştür<sup>11</sup>. Yasama faaliyetine nispeden ikincil nitelikte olan Bakanlar Kurulu'nun Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerinin normlar hiyerarşisi kapsamında kendilerinden önce gelen ve üstte olduğu için bağlayıcı nitelikte bulunan normlara da aykırı olmaması gerekir. Yönetmeliği yapan makamın idari makamın hiyerarşi içerisindeki yerine göre çıkarılan yönetmelikler arasında hiyerarşik bir ilişki vardır. İki farklı makam arasında hiyerarşik bir ilişki varsa çıkardıkları yönetmelikler arasında da hiyerarşi vardır<sup>12</sup>. Normlar hiyerarşisi içerisinde Bakanlar Kurulu yönetmelikleri, bir veya birden fazla bakanlığın birlikte çıkardığı yönetmeliklerden ve tüzel kişilik sahibi olan kamu kurumlarının yönetmeliklerinden üstün konumdadır<sup>13</sup>. Bakanlar Kurulu yönetmeliklerinin denetimi ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da yapılır<sup>14</sup>.

### 3.5. Kalkınma Planları ve Yıllık Planlar

3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanununun 1. maddesi gereğince "Kalkınma Planları Devlet Planlama Teşkilatı tarafından kendi Kuruluş ve Görevleri hakkındaki mevzuata göre hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilip, Bakanlar Kurulu üyelerince imzalandıktan sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanmak üzere Başbakanlık tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur." 1982 Anayasası'nın 166/2 fıkrası uyarınca devlet tarafından yapılacak kalkınma planıyla, "... milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların

<sup>11</sup> Gözler, Kaplan, a.g.e. , s. 440.

<sup>12</sup> Gözler, Kaplan, a.g.e. , s. 445.

<sup>13</sup> Sancakdar O., İdare Hukuku, Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 80.

<sup>14</sup> Danıştay Kanunu m. 24/1.a.

*verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.”* Yıllık programlar, kalkınma planlarını yıllık olarak hayata geçirmek için yapılmaktadır<sup>15</sup>. “*Her yıl kalkınma planlarının bir bölümü, yatırımların niteliği, bütçe olanakları ve teknik öncelikler dikkate alınarak uygulamaya konulur.*”

Anayasa Mahkemesi yıllık programları tüzük ve yönetmelikler gibi yürütmenin düzenleyici işlemleri içerisinde değerlendirmektedir<sup>16</sup>. Danıştay kararlarında ise “düzenleyici, icrai, idari bir tasarruf” olarak nitelendirilmektedir<sup>17</sup>. Ancak, başka bir kararında iptal davasına konu edilmesi mümkün değildir şeklinde karar vermiştir<sup>18</sup>.

#### **4. Bakanlar Kurulu Kararları ve Karar Alma Usulü**

Bakanlar Kurulu daha önce de belirtildiği gibi idare alanında “genel karar organı”dır. Bakanlar Kurulu, idari alanda sahip olduğu genel karar yetkisini “*kanuna dayanmak*” ve “*Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak*” kaydıyla gerekli gördüğü her alanda ve içerikte kullanmakta serbesttir<sup>19</sup>. Bakanlar Kurulu tarafından, yasa ile yetki verilen hallerde takdir yetkisi çerçevesinde düzenleyici işlem yapılabilir. Kullanılan yetki tali niteliktedir. Asli yetki yasama organına aittir. Bakanlar Kurulu tarafından yasama yetkisi ve buna müdahale niteliği taşıyacak şekilde düzenleme yetkisi kullanılması mümkün değildir<sup>20</sup>. Danıştay vermiş olduğu bir

---

<sup>15</sup> *Yayla Y.*, İdare Hukuku, Beta, İstanbul, 2009, s.159.

<sup>16</sup> *AYM.*, 23-25, 10.1969, E.1967/41, K.1969/57, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Sayı: 8, s.18. , [http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/kararlar\\_dergisi/kd\\_08.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/kararlar_dergisi/kd_08.pdf) . (22.10.2014)

<sup>17</sup> Dan. DDK. , 4.5.1971 tarih, E. 970/1004, K. 971/608. ; Danıştay Dergisi, Sayı: 5, s. 132. ; *Tan.*, a.g.e. , s. 83'ten alıntıdır.

<sup>18</sup> Dan. DDK. , 7.12.1973 tarih, E. 972/194, K. 973/716. , Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 5., s. 190. *Tan.*, a.g.e., s.83'ten alıntıdır.

<sup>19</sup> *Gözler, Kaplan*, a.g.e., s.138.

<sup>20</sup> Dan. 8. Dairesi, 03.09.2003 tarih ve E. 2003/3793, Danıştay Kararları Dergisi. , 2004, Sayı: 3., s. 251.

kararda<sup>21</sup>, *kanunlardan almış olduğu yetkiye dayanmak suretiyle* Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle düzenleme yapabileceğini belirtmiştir. Bakanlar Kurulu, Başbakanın başkanlığında toplanarak oy birliğiyle karar verir. Bununla birlikte Bakanlar Kurulu, istemesi ve önem arzeden konular olması halinde Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında da toplanabilir<sup>22</sup>.

KHK'ları dışarıda bırakırsak iki tür Kararname vardır. Bunlar, müşterek kararname ve Bakanlar Kurulu Kararnamesidir. Bakanlar Kurulu Kararnamesi Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılır ve Başbakan, başbakan yardımcıları, bakanlar ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır<sup>23</sup>. Müşterek Kararnameler ise ilgili bakanın, Başbakanın ve Cumhurbaşkanı'nın imzalarının bulunduğu kararnamelerdir. Bakanın bulunmaması halinde kararnamede Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın imzası bulunur. Koalisyon hükümetleri zamanında ise bazı atamalara ilişkin kararnamelerin diğer ortaklara mensup başbakan yardımcıları tarafından da imzalanması öngörülmektedir<sup>24</sup>.

Bakanlar Kurulu Kararnameleri'nin yönetmelikleri bağlayacak şekilde ya da yönetmeliklerin Bakanlar Kurulu Kararlarına atıf yapan içerikte olduğu da vakidir. Bazen de yönetmeliklerin uygulanmasına ilişkin kararnameler çıkarılabilmektedir<sup>25</sup>. Bu nedenle Bakanlar Kurulu Kararnameleri normlar hiyerarşisinde Bakanlıkların yaptığı yönetmeliklerin üzerinde yer almaktadır<sup>26</sup>.

Bakanlar Kurulu kararlarıyla yapılan düzenlemelerin, Bakanlar Kurulu'nun yürütme konusunda sahip olduğu "*genel*

---

<sup>21</sup> Dan. DDK, 22.12.1972, E. 972/267, K. 972/1089 sayılı karar. ; *Tan T.*, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 82.

<sup>22</sup> *Tan*, a.g.e. , s.128.

<sup>23</sup> *Gözler*, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 576. ; *Gözler, Kaplan*, a.g.e. , s.130.

<sup>24</sup> *Gözler, Kaplan*, a.g.e., s. 131.

<sup>25</sup> *Yayla*, a.g.e., s.156.

<sup>26</sup> *Akyılmaz, Sezginer, Kaya*, a.g.e. , s. 72.

yetki” nedeniyle eşyanın tabiatından kaynaklanan sebeplerle her zaman kanuna dayanması mümkün olmayabilir. “*Kanun koyucunun her şeyi düzenlemesinin imkânsızlığı, kamu hizmetlerinin iyi işlenmesi ihtiyacı, kamu düzeninin sağlanması ihtiyacı ve takdir yetkisinin objektifleştirilmesi ihtiyacı*” ndan dolayı yapılan her işlemin alınan her kararın kanuna dayanması şartı aranmamalıdır. Bakanlar Kurulu’nun *karar alırken* kanuna dayanması ve kanunla düzenleme yapılmayan alanda genel düzenleme yetkisine dayanarak işlem yapamaması gerektiğini belirtilen görüşler doktrinde ve yargı kararlarında yer almaktadır. Gerekçe olarak da, yasama yetkisinin düzenleme yapma konusunda ilk-el (asli) nitelikte yetkiye sahip olması ve yürütmenin kanunla düzenleme yapılmayan bir alanda düzenleme yapma yetkisinin ikincil nitelikte olması nedeniyle mümkün olamayacağı ileri sürülmektedir<sup>27</sup>. Ancak, Anayasa’daki düzenlemeye bakıldığında “*...Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” ifadesinin lafzi olarak yorumlanması halinde yürütme organına Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla işlem yapma hakkı verdiği görülecektir.

Bakanlar Kurulu Kararları yönetmelik olarak isimlendirilmese bile Anayasa Mahkemesi<sup>28</sup> kararlarında belirtildiği

---

<sup>27</sup> Konuya ilişkin örnekler için Bknz, *Göçler*, İdare Hukuku I (İkinci Baskı), s. 1158.; Dan. 8. Dairesi, 03.10.2002 tarih E. 2001/337, K. 2002/3092, Danıştay Dergisi, Sayı: 1, 2003, s. 261 vd.

<sup>28</sup> AYM, 28.03.1968 tarih, E. 1963/4, K. 1963/71, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı: 1, s. 165. ; (s.161-181).., [http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/kararlar\\_dergisi/kd\\_01.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/kararlar_dergisi/kd_01.pdf), (22.10.2014).., AYM, 18.07.1994 tarih ve E. 1994/46, K. 1994/57, Anayasa Mahkemesi Web Sitesi, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/87fa17cd-e3ea-4db6-b561-c2dee0bc7193?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>., (22.10.2014), “*Yürütme organı ve idare değişik isimler altında düzenleme yapmakta; ve uygulamada tüzük, “kararname”, yönetmelik, talimat, yönerge, genelge, sirküler, “karar”, tebliğ gibi isimler altında idari düzenlemeler görülmektedir, bu düzenlemelerin ismi ne olursa olsun tüzük ve yönetmeliklerin biçimsel özellikleri saklı kalmak kaydıyla bütün idari düzenlemelerin Anayasal ve hukuki temelleri aynıdır.*”

gibi hukuki niteliği yönetmeliklerle aynıdır. Yani yönetmeliğin tabii olduğu hukuki rejime tabidir. Mahkemenin kararlarında sayılan düzenleyici işlemlerden Anayasa’da yer almayanlar “adsız düzenleyici işlemler” olarak adlandırılmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararında şekil şartları saklı kalmak kaydıyla tüzük ve yönetmeliklerle hukuki temellerinin aynı olduğu belirtilmiş olmakla birlikte adsız düzenleyici işlemlerin yönetmeliklerle aynı hukuki rejime tabii tutulmaları daha doğru olacaktır. Şekil şartlarının yönetmeliklerde daha az olması, Danıştay incelemesinden geçirilme şartının olmaması (...) ve hepsi için Resmi Gazete’de yayımlanma zorunluluğunun bulunmaması nedenlerin de dolayı yönetmeliğin hukuki rejimine tabii olmaları daha uygun görülmektedir<sup>29</sup>. Belirtilen nedenlerden dolayı 2009 yılından beri Bakanlar Kurulu Tüzük çıkarmamıştır<sup>30</sup>.

Ülke yönetiminde esas iradenin ve düzenleme yapma yetkisinin TBMM’de olduğu yönündeki genel kabulden kaynaklanan yorumlar demokrasi teorisi açısından yerinde olmakla birlikte, Anayasa’daki düzenlemenin Bakanlar Kurulu’na düzenleyici işlem yaparken “*Anayasa ve kanunlara uygun olmak*” şartıyla verdiği ikincil düzeyde “*genel düzenleme yetkisinden*” hareketle gerektiğinde işlem yapma ve karar alma yetkisinin olduğunu söylemek mümkün olacaktır. Bu yorum, 1982 Anayasası’nın sözü ve ruhuna daha uygundur. 1982 Anayasası’nın 6. maddesinin 2. fıkrasında yer alan; “*...Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır....*” ifadesi ile birlikte değerlendirildiğinde yürütme yetkisinin Anayasa ile Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı’na verildiği görülmektedir. Bakanlar Kurulu, Anayasa ve kanunlara *uygun olmak* şartıyla düzenleme yapılmak istenen alanda Anayasal

<sup>29</sup> Gözler, Kaplan, a.g.e., s.444.

<sup>30</sup> Bknz., Başbakanlık Mevzuat Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, Mevzuat Bilgi Sistemi, e-mevzuat, <http://www.mevzuat.gov.tr/Tuzukler.aspx>, (04.01.2012.), 2005-2009 Yılları arasında ise altı Tüzük çıkarılmıştır.

ve kanuni bir engel bulunmadığı takdirde tasarrufta bulunabilir. Çünkü, Anayasa'nın ve “kanunların her şeyi düzenlemesinin imkansızlığı” ortadadır. Ayrıca, düzenleme yapılan alanlarda yaşanan yeni gelişmeler nedeniyle kısa süre içerisinde yapılan düzenlemelerin yetersiz kalması gerçeğiyle de uygulamada karşılaşılabilmektedir. Ayrıca, yöneticilerin görev ve sorumluluk alanları içerisinde yer alan konularda *etkin ve verimli* bir yönetim sergileyebilmeleri ve “*kamu hizmetinin iyi yürütülebilmesi*” için yeni tedbirler alma ve düzenlemeler yapma zorunluluğu ortaya çıkabilir. Yapılan düzenlemelerin sorumluluk alanlarıyla ilgili olması gerekmektedir<sup>31</sup>.

Belirtilen konuda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bakan ve üst yöneticilere sorumluluk yüklenmiştir. Yüklenen sorumluluk beraberinde pek doğaldır ki sorumlu olunan hizmet alanına ilişkin olarak düzenleyici ve bireysel işlemler yapmayı gerektirecektir. Aksini düşünmek idarenin varlık amacına ters düşer. 5018 sayılı Kanunun 1, 2, 10 ve 11. maddelerinde kanunun amacı, bakanlar ve üst yöneticilerin hesap verme sorumlulukları düzenlenmiştir. İlgili maddelerde, idarenin yetkilerini kullanmak durumunda bulunan kişilerin sorumluluk alanları oldukça genişlemiş bulunmaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak sorumlu olunan alanla ilgili hizmetlerin iyi işletilebilmesi ve hesap verme sorumluluğunun gereği gibi yerine getirilmesi, ilgili alanda düzenleme yapmayı zorunlu kılmaktadır. Yani, eşyanın tabiatı gereği idare düzenleyici işlemler yapmak zorunda kalmaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 1, 2, 10 ve 11. maddelerinde yer alan *hükümet politikaları ve programları, kalkınma ve uygulama planları* kanunun lafzından da anlaşıldığı gibi kamu kesimini

---

<sup>31</sup> Gözler, İdare Hukuku I (İkinci Baskı), s. 1159.



bağlamaktadır<sup>32</sup>. Anayasal ve kanuni dayanakları olan bu düzenlemelerin içeriğine ilişkin olarak takdir büyük oranda Bakanlar Kurulu'ndadır. Kaldırılmadan önce<sup>33</sup>, DPT tarafından Hükümet Programları doğrultusunda hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından Parlamente'ye sunulmak suretiyle onaylanan Kalkınma planları ve bunlara göre hazırlanan yıllık programlar doğrultusunda idare pek çok uygulamanın hayata geçirilmesi sorumluluğunu yüklenmiş olur. Yüklenen sorumlulukların yerine getirilmesi için yukarıda belirtildiği gibi pek çok düzenleyici işlemin yapılması gereklidir. Yapılacak düzenleyici işlemler idarenin sahip olduğu takdir yetkisinin objektifleştirilmesi amacıyla ve dolayısıyla işlemlerin eşitlik ilkesine uygun nitelikte yapılmasına katkı sağlayacaktır.

#### **4.1. Bakanlar Kurulunun Karar Verme Usulüne İlişkin Esaslar**

Bakanlar Kurulu işlemleri, Bakanlar Kurulu'nda görüşülmek suretiyle gerçekleştirilmektedir. Bakanlar Kurulu'nun üyeleri içerisinde yer alan Başbakan kararların alınmasında belirleyici konuma sahiptir. Başbakanın isteğinin dışında, alınan kararları imzalamayan diğer bakanların istifa etmeleri gerektiği yönde kuvvetli bir teamül bulunmaktadır. Ancak, istifa edilmesini gerektiren herhangi bir norm bulunmamaktadır. Bu durum, Bakanlar Kurulu'nda Başbakanın isteği dışında bir kararın alınmasının mümkün olmadığını göstermektedir. Alınan kararlara ilişkin olarak sorumluluk ise ortak<sup>34</sup>.

Bakanlar Kurulu kararları idari işlemler bakımından kolektif işlem türü içerisinde yer alırlar. Kolektif işlem, bilindiği üzere

---

<sup>32</sup> *Yayla*, a.g.e., s.159., Kalkınma ve Yıllık Planların hazırlanması görevi 2011 tarih ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2/a maddesiyle Kalkınma Bakanlığına verilmiştir.

<sup>33</sup> DPT 3 Haziran 2011 tarih ve 641 sayılı KHK ile lağvedilmiştir.

<sup>34</sup> *Gözler*, Anayasa Hukukuna Giriş, s.297, 299.

birden fazla iradenin aynı anda ve aynı yönde açıklanması ile meydana gelen işlemlerdir. Dolayısıyla iradeler belli bir sırayla ortaya konulmamakta bir iradenin açıklanması için bir başka iradenin açıklanması beklenmemektedir. İradeler aynı yönde, aynı konu ve amaca yönelik olarak açıklanmaktadır<sup>35</sup>. Kolektif işlemler, kurul üyelerinin toplantı ve karar yeter sayısına uyularak tamamlanmış olmalıdır. Toplantı ve karar yeter sayılarına uyulmadan alınan kararlar yetki yönünden sakat bir idari işlem niteliği taşıyacaktır<sup>36</sup>.

Bakanlar kurulunun çalışma usulüne ilişkin olarak 2003 yılına kadar uygulamaya konulan herhangi bir düzenleyici işlem bulunmamaktaydı<sup>37</sup>. İlk defa 18 Haziran 2003 tarihinde 59. Hükümet tarafından Bakanlar Kurulu Kararı şeklinde çıkarılan “*Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar*” anılan eksikliği gidermiştir<sup>38</sup>. İlgili düzenlemeye göre Bakanlar Kurulu’na Başbakanlık bünyesinde bulunan Bakanlar Kurulu Sekreterliği yardımcı olmaktadır.

#### **4.1.1. Bakanlar Kurulu Sekreterliği**

“*Bakanlar Kurulu çalışmalarının düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli hizmetleri yerine getirmek*” üzere Başbakanlık teşkilatı içerisinde Bakanlar Kurulu Sekreterliği görev yapmaktadır. Sekreterlik bir makam olarak 1974 yılında kurulmuştur<sup>39</sup>. Sekreterliğin görevleri şunlardır.

---

<sup>35</sup> *Günday*, a.g.e., s.128,129.

<sup>36</sup> *Günday*, a.g.e., s.139.

<sup>37</sup> *Armağan S*, Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne Dair Bazı Düşünceler, <http://www.iudergi.com/tr/index.php/hukukmecmua/article/viewfile/5092/4632>, (10.11.2011) ; *Gözübüyük Ş.*,Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulleri, [http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/22/3/5\\_A\\_Seref\\_GOZUBUYUK.pdf](http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/22/3/5_A_Seref_GOZUBUYUK.pdf), (25.11.2011).

<sup>38</sup> *Gözler, Kaplan*, a.g.e., s.138.; Bknz; <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2434c.pdf>, (23.10.2010).

<sup>39</sup> *Karasu K*, “*Bakanlar Kurulunun Örgütlenmesi: Bakanlar Kurulu Sekreterliği*”, s.228, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/koraykarasubakanlarkurulu.PDF>,

*“Bakanlar Kurulu çalışmalarının düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli hizmetleri yerine getirmektir.*

**Bakanlar Kurulu Toplantı gündemlerini hazırlamak,** Bakanlar Kurulu görüşme tutanaklarını kaydetmek ve deşifre yaparak arşivlemek, toplantılara ait bütün belge ve bilgilerin güvenliğini sağlamak.

*Sn. Başbakan veya Sn. Müsteşar tarafından verilen görevleri yerine getirmek,*

*Hükümet sözcüsü tarafından Bakanlar Kurulu sonrası basına yapılan açıklamaları kaydetmek ve çözümünü yaparak arşivlemek,*

*TBMM'deki Milletvekillerinin Sn. Başbakan ve Bakanlara yöneltmiş oldukları sözlü veya yazılı soru önergelerinin işlemlerini yerine getirmek”<sup>40</sup>.*

Yukarıda belirtilen hizmetleri yürütmek üzere iki şube müdürü ve üstü personel, beş özel kalem müdürü, araştırmacı, basın ve halkla ilişkiler müdürlüğü personeli, bir idari personel, üç geçici personel olmak üzere toplam onbir kişi istihdam edilmektedir <sup>41</sup>. Bakanlar Kurulu Sekreteri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59. maddesi uyarınca *istisnai memurdur*. Sekreterlik personel sayısı, Bakanlar Kurulu’nun çalışmalarının “*düzenli ve verimli bir şekilde yürütül*”mesine yetecek miktarda görülmemektedir. Kararların oluşum süreci ve karar alındıktan sonra yapılacak işlemlerin sayısal olarak miktarı ve işlemlerin çoğunun hayati nitelikte olması Bakanlar Kurulu Sekreterliğinin kurumsal yapısının daha da geliştirilmesini gerektirmektedir. Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin Başbakanlık teşkilatı içerisinde

---

(12.10.2011). Aksi görüş için Bknz. *Okşar M.*, 1982 Anayasa’sı Çerçevesinde Bakanlar Kurulu, Yetkin Yayınları, Ankara 2013, s. 439.

<sup>40</sup>Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık, Bakanlar Kurulu Sekreterliği, <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pOrganizationDetail.aspx>, (23.10.2011).

<sup>41</sup> Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık, 2010 Faaliyet Raporu, Ankara, Nisan, 2011, s.15.; [www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandler.ashx?FileId=7986](http://www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandler.ashx?FileId=7986), (23.10.2011).

yer alması Başbakan'ın Anayasal ve yasal olarak Bakanlar Kurulu içerisindeki hiyerarşik konumuna uygundur<sup>42</sup>. Başbakan ve Bakanlar Kurulu arasındaki geleneksel konumlanma ve hiyerarşi benzeri ilişki Bakanlar Kurulu Sekreterliğinin Başbakanlık bünyesinden ayrılarak doğrudan Bakanlar Kuruluna bağlı olarak çalışmasına şimdilik müsaade etmemektedir. “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar”ın incelenmesi neticesinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır<sup>43</sup>.

#### **4.1.2. Bakanlar Kurulu ve Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar'ın İdare Hukuku İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi**

Bakanlar Kurulunun toplantı yer ve zamanının tespiti, Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar'ın birinci maddesinde tamamıyla Başbakan'a bırakılmıştır. Gündem belirleme yetkisi de Başbakan'dadır. Bakanlar gündeme alınmasını gerekli gördükleri konuları Bakanlar Kurulu Sekreterliğine iletmektedirler. Ancak, birinci maddeye göre, gündem hazırlama konusunda Bakanlar Kurulu Sekreterliği'ne talimat verme yetkisi sadece Başbakana verilmemiş, opsiyonel olarak “Başbakan veya Başbakanlık Müsteşarı”na verilmiştir. Başbakanlık Müsteşarı'nın Başbakan'ın arzusu ve talimatları dışında ve Başbakan'ı bilgilendirmeden gündem maddesi belirlemesinin söz konusu olamayacağının açık olmasına rağmen demokrasi teorisi açısından gündemi belirleyenin aynı zamanda iktidarı kullanma yetkisine sahip olduğu göz önüne alındığında<sup>44</sup> birinci maddedeki “*Başbakan veya Başbakanlık Müsteşarının talimatları doğrultusunda*” ifadesinin “*Başbakan veya Başbakanın emirleri/istekleri*”

---

<sup>42</sup> Okşar, a.g.e., s. 439.

<sup>43</sup> 18/6/2003 tarihli ve P.2003/6 sayılı “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar” Resmi Gazete’de yayımlanmamıştır. İlgili düzenleme Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nden elden temin edilmiştir.

<sup>44</sup> Dahl R. A., Demokrasi Üstüne, Çev. Betül Kadioğlu, Phoenix Yayınevi, Eylül, 2001, Ankara, s. 57.

*doğrultusunda Başbakanlık Müsteşarının talimatları ile...*” olacak şekilde düzenlenmesi 1982 Anayasası’nın 6/2. fıkrasında yer alan; “...*Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır....*” ifadesine daha uygun olacaktır. Aksi taktirde, Başbakanlık Müsteşarlığı’nın bakanların üstünde bir konumda yer aldığına ilişkin yorumlar ortaya çıkacaktır. Madde metninin belirtilen içerikte düzenlenmesiyle bu eleştiriler önlenebilecektir. Birinci maddeye ilişkin olarak Bakanlar Kurulu Sekreterliği tarafından hazırlanan ve bakanlara duyurulan gündeme ilişkin olarak bakanlardan gelecek teklif ve düzeltmelerin değerlendirilmesini mümkün kılacak şekilde bir düzenlemenin yapılması, hataların Bakanlar Kurulu’nda düzeltilmesi nedeniyle ortaya çıkacak zaman kaybının da önüne geçecektir. Ayrıca, Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin web sayfasında görevleri açıklanırken belirtilen “*Bakanlar Kurulu Toplantı gündemlerini hazırlamak*” ifadesinin “*Başbakanın emir ve talimatları doğrultusunda ve bakanlıklardan gelecek teklif ve düzeltmelerin değerlendirilmesinde (eşgüdüm)*”<sup>45</sup> sağlayarak toplantı gündemini hazırlamak” şeklinde düzeltilmesi yukarıda belirtilen gerekçeler doğrultusunda daha isabetli olacaktır.

“*Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar*”ın 1/1. fıkrasında, toplantı gündeminin gizli maddeleri hariç olmak üzere toplantı gününün kamuoyuna duyurulması öngörülmüştür. Gündemin mümkün olabildiğince toplantının yapılacağı günden önce kamuoyuna duyurulması, konunun ilgililerinin toplantıdan önce yapacakları katkılardan yararlanılmasını sağlayacağı gibi katılımcı demokrasinin gelişmesine de katkıda bulunacaktır. Bakanlar Kurulunun toplanma zamanı ve yeri konusunda yetki Başbakan’dadır. 1982 Anayasası’nın 104. maddesinde yer alan Cumhurbaşkanlığının gerekli görmesi halinde Bakanlar Kurulu’nu toplantıya çağırabilecektir. Bakanlar Kurulu’nun parlamenter

---

<sup>45</sup> Okşar, a.g.e. , s. 442.

demokrasilerde Cumhurbaşkanı tarafından toplantıya çağırılması rejimin gelenekleri açısından uygun olmamakla birlikte, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesiyle ortaya tartışmalı bir durum çıkmıştır. Anayasa ve yasalarda Cumhurbaşkanı ile ilgili düzenlemeler olduğu gibi durmaktadır. Fakat seçilmiş ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanı'nın seçilmekten kaynaklanan ağırlığı karşısında çözüm yolu düzenlenmemiştir. Dolayısıyla bu durum Başbakan ile Cumhurbaşkanı arasında çatışma ve yönetim krizlerinin doğmasına neden olabilecektir. Sekreterliğin görevlerini düzenleyen Esaslarda Cumhurbaşkanı'nın toplantıya çağırması halinde yapılacaklara ilişkin olarak bir düzenleme bulunmadığından yürütmenin kanatlarının etkili, verimli ve eşgüdüm içerisinde çalışma yürütmesi mümkün olamayacaktır. Cumhurbaşkanı ile Hükümetin farklı siyasi görüşlere sahip olması halinde yaşanan yönetim krizinin boyutları idareyi çalışamaz hale getirebilecektir. Bu nedenle mevzuatın görev ve yetkilerin sınırlarını belirleyecek şekilde düzenlenmesi aciliyet arz etmektedir.

Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanacak olan, “*kanun tasarısı, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Bakanlar Kurulu kararı taslakları doğrudan ilgilisi olan kurumların bu işle görevlendirilmiş birimlerince, mevzuatında böyle bir birimin öngörülmemiş olması halinde ise hukuk müşavirliklerince hazırlanır. Diğer birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşü alınır.*” Ayrıca, “*taslaklar hakkında ilgili bakanların ve kurumların görüşleri alınır.*” Burada yapılan düzenlemenin, Bakanlar Kurulu'na gelmeden önce, taslakların yeterince değerlendirilmesi amacını taşıdığı anlaşılmaktadır. Ancak, sadece ilgilisi olan kurum ya da hukuk müşavirlikleriyle kısıtlanması ve düzenleyici etki analizinin gerektirdiği aşamaların göz ardı edilmesi, yapılan düzenlemelerin uygulanma aşamasında ortaya çıkaracağı olumsuzlukların yeterince öngörülememesi sonucunu doğurabilecektir. “*Taslağın bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili*

*kesimlere etkilerinin ne olacağı”<sup>46</sup> na ilgili kurum ve hukuk müşavirliğinin değerlendirmeleriyle ulaşmak mümkün değildir.*

Düzenlemenin 2/2. fıkrasındaki, *“Bakanlıklar ve ilgili kurumlardan alınması gerekli olan görüşler tamamlanmadan veya mutabakat sağlanmadan Başbakanlığa gönderilen taslaklar teklif sahibi bakanlığa iade edilir.”* ifadesinin, 643 sayılı KHK ile düzenlenen başbakan yardımcılara verilen görevlerle uyumlu şekilde yeniden ele alınmasında fayda vardır. Çünkü, başbakan yardımcıları, Başbakan’a yardım etmek, Başbakan tarafından verilen görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulu’nda eşgüdümü sağlamak üzere görevlendirilirler<sup>47</sup>. Belirtilen görevlerin Bakanlar Kurulu çalışmaları ile doğrudan ilgisi vardır. Söz konusu maddede belirtilen usulün, Başbakanın görevlendireceği bir başbakan yardımcısının koordinasyonunda yapılması sağlandığında, düzenleme 643 sayılı KHK ile uyumlu hale getirilmiş olacaktır. Böylelikle, hazırlanan taslaklar hakkında ortaya çıkacak sorunların ve anlaşmazlıkların Bakanlar Kurulu’na sunulmadan önce büyük oranda giderilebilmesi ve usul hatalarından kaynaklanan zaman kaybının önüne geçilmesi mümkün olacaktır. Bakanlar Kurulu’nun gündeminin yoğunluğu nedeniyle zaman kazanılmasını sağlayacak nitelikteki düzenlemelerin tekrar ele alınması gerekmektedir.

*“Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar”ın 2/son fıkrasında yer alan düzenlemede katılımcı demokrasi açısından oldukça önemli bir uygulama yer almaktadır. Son fıkrada “...kamuoyunu ilgilendiren taslaklar (-ki Bakanlar Kurulu’nun gündemine gelen taslakların önemli bir bölümü kamuoyunu ilgilendirmektedir.) Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın ve yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur”*

<sup>46</sup> Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik m.3/c

<sup>47</sup> 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun m.4.

düzenlemesine yer verilmiştir. Yapılan düzenleme, taslakların olabildiğince objektif olarak ve toplumun çoğunluğu tarafından kabul edilebilecek şekilde “düzenleyici etki analizi” ve “katılımcı demokrasi anlayışı”na uygun nitelikte çıkarılmasını sağlayacak içeriğe sahiptir.

“*Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar*”ın 4. maddesine göre hazırlanan taslaklar, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından Anayasa’ya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile hükümet programına ve biraz önce belirttiğimiz esaslara uygunluk açısından incelenerek, Bakanlar Kurulu’nda görüşülecek duruma getirilmektedir. Şekil noksanlıkları, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından re’sen giderilebilmektedir. Hatta Başbakanlık, teklif sahibi bakanlığa bilgi vermek suretiyle gelen taslak üzerinde değişiklik yapabilmektedir. Başbakanlık, değişiklik yapmak yerine hukuka ve yukarıda belirtilen esaslara uymayan nitelikteki taslakları bakanlık ya da teklif sahibi kuruma iade edebilir. İstisari süreçlerin işletilmesi suretiyle taslağa son halinin verilmesi kararların kalitesine katkıda bulunacaktır.

“*Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar*”ın 5. maddesine göre, hazırlanan taslaklardan ivedi olanlar hariç, ilgili bakanın toplantıda bulunmaması halinde gündeme alınması ve görüşülmesi mümkün değildir. Çünkü, konuya hâkim olan, taslağın içeriğini bilen teklif sahibi bakanlıktır. Dolayısıyla, yapılan bu düzenlemeyle teklifin, teklif sahibinin yokluğunda görüşülmesinin önüne geçilmiş olmaktadır. Aynı maddenin 2. fıkrasında, idari işlem teorisi açısından oldukça dikkat çekici bir düzenleme yer almaktadır. Gündemi oldukça yoğun olan Bakanlar Kurulu’nun karar alma süreci açısından yapılan düzenlemenin gerekliliği çeşitli olaylar örnek gösterilerek ileri sürülebilir. Ancak, kurul halinde alınması öngörülen kararların, karar yeter sayısına uyulmak suretiyle alınmasının şart olduğu, idare işlem teorisinde genel



olarak kabul edilmektedir. Bakanlar Kurulu'nun toplantı halindeyken karar almasının, alınan kararın idari işlemin şekil unsurunun hukuka uygunluğu açısından gerekli olduğu bilinmektedir. Kollektif işlemlerde, tek bir hukuki işlemin oluşması amacıyla birden fazla iradenin aynı anda ve aynı yönde açıklanması söz konusudur. Yukarıda belirtildiği üzere, Bakanlar Kurulu kararları da kolektif işlemler içerisinde kabul edilmektedir.

Bakanlar Kurulu toplantıları gizlidir ve dışa kapalıdır. Dolayısıyla fiili olarak kararların toplantı sırasında mı alındığı yoksa elden imza suretiyle mi gerçekleştirildiğini tespit etmek ve iddia etmek mümkün değildir. Kararların elden imza toplamak suretiyle alındığı fiilen bilinmekte ve idare hukukçuları tarafından bu durum idari işlem teorisine aykırı olması nedeniyle eleştirilmektedir. Eleştiri genellikle fiili uygulamaya bakılmak suretiyle yapılmaktadır.<sup>48</sup> Ancak, ilgili düzenlemenin 5/2. fıkrasında *“Taslağın Bakanlar Kurulu toplantılarında imzalanması esas olmakla birlikte öncelik taşıyan taslaklar Bakanlar Kurulu toplantısı dışında imzalatılabilir. İlgili Bakanın yurt dışında bulunması halinde taslaklar, vekâlet eden bakan tarafından imzalanır”* demektedir. Yani ilgili düzenleme ile, açık bir şekilde, öncelik taşıyan taslakların Bakanlar Kurulu toplantılarının dışında imzalatılabileceği ifade edilmiştir. Bu şekilde alınan kararlar ispat edilebilseydi, şekle aykırılık nedeniyle hukuka aykırılığı ileri sürülebilecek ve iptal süreci başlatılabilecekti. Buradaki soyut düzenlemenin genel kurala aykırılık teşkil ettiği açıktır.

*“Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar”*ın 5/3. fıkrasındaki düzenlemeye göre, Bakanlar Kurulu toplantılarında imzalanması tamamlanamayan kararlar ilgili bakanlıklara gönderilir. İncelenmesi süre gerektiriyorsa bir nüshası alınır ve incelenmekte olduğu Başbakanlığa bildirilir. İncelenmesi gerekmeyenler bekletilmeden imzalanmak suretiyle Başbakanlığa

---

<sup>48</sup> Gözler, Kaplan, a.g.e. , s. 291. ; Günday, a.g.e. , 403. ; Tan, a.g.e. , s. 129.

geri gönderilir. 5/3. fıkradaki düzenlemede de kolektif işlemin aynı anda ve aynı yönde olması kuralına aykırılık bulunmaktadır<sup>49</sup>.

Bakanların kararnameleleri imzalamaktan imtina edebileceklerini ve bu durumda istifa etmesi gerektiğini, Başbakanın kararnameleleri imzalamayan bakanın görevine son verilmesini Cumhurbaşkanından talep edebileceğini daha önce belirtmiştik. İlgili düzenlemenin 5/5. fıkrasında imzalanması öngörülmeleyen taslakların imzalanmama gerekçesiyle birlikte kapalı bir zarfla Başbakanlığa gönderileceği ifade edilmiştir.

Bakanlar Kurulu'nda imzalanmış ve Cumhurbaşkanı'nca imzalanarak tekemmül etmiş olan taslaklardan, gizli olanlar dışındakiler Resmi Gazete'de yayımlanır. Bakanlar Kurulu'nda yapılan görüşmelerin tutanağının tutulmadığı ileri sürülmekle birlikte<sup>50</sup> "*Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar*"ın 7. maddesinde Bakanlar Kurulu'nda yapılan görüşmelerle ilgili tutanakların nasıl ve kimler tarafından tutulacağı düzenlenmiştir. Tutanaklar Başbakan'ın uygun göreceği şekilde tam ya da özet şekilde Bakanlar Kurulu Sekreteri ve stenograf tarafından tutulmaktadır. "*Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar*"ın 8. maddesine göre, Bakanlar Kurulu toplantılarında, Başbakan ve bakanların dışında Başbakanlık Müsteşarı, Bakanlar Kurulu Sekreteri, stenograf, büro elemanları ile kayıt sekreterleri bulunabilmektedir. Ayrıca, gündemle ilgili kamu görevlileri ve sunum için gerekli olan personel toplantıda yer alabilmektedir<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Okşar , a.g.e., s.453.

<sup>50</sup> Gözler, Kaplan, a.g.e., s.291.

<sup>51</sup> Doktrinde Bakanlar Kurulu toplantılarına bakanlar dışında genel idareden kimsenin katılamayacağına ilişkin görüş için Bknz. Akylmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., s.242.

## SONUÇ

Bakanlar Kurulu, merkezi yönetimin en üst ve genel karar organıdır. Bakanlar Kurulu'nda yer alan bakanların kendi bakanlık teşkilatlarındaki görevleri ile birlikte sadece sayısal olarak dahi değerlendirilse, yıllık olarak verilen karar sayısına bakarak gündemin yoğun olduğu rahatlıkla söylenebilecektir. 1999 yılı sonunda Bakanlar Kurulu tarafından verilen kararların sayısı 13899'dur<sup>52</sup>. Haftada sınırlı sayıda toplantı yapıldığı düşünülürse<sup>53</sup> bakanların kararların önemli bir kısmını müzakere etmeden hazırlandığı şekliyle imzaladıklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu ise Bakanlar Kurulu'nun karar alma şeklinin kolektif olmasını anlamsızlaştırmaktadır. Kolektif karar almada esas olan ortaya konulan konunun kurulda bulunan kişilerin tecrübeleri ışığında mümkün olan en sağlıklı hale getirmektir. Bakanlar Kurulu'nun ülkenin genel siyasetiyle alakalı konuları da değerlendirdikleri hesaba katıldığında tablo daha net bir şekilde ortaya çıkacaktır.

İdari yapının sağlıklı bir şekilde işleyişinin, Bakanlar Kurulu'nun takdirine bırakılmış olan işlemlerin özenle ve dikkatle yapılmasına bağlı olduğu açıktır. Bakanların sayılarının sınırlılığı ve işlerinin yoğunluğu göz önüne alındığında Anayasa ve kanunların verdiği görevleri işlemlerin kalitesini düşürmeden yerine getirebilmesi için çeşitli yöntemlerin uygulanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlama görevi olan ve Bakanlar Kurulu sekreteryasını kendi teşkilatı içerisinde barındıran Başbakanlığın hükümet programı hazırlanması aşamasında ya da daha sonra verilecek genel bir yetkiyle Bakanlar Kuruluna verilmiş olan görevlerin konularına göre ilgili bakanlık birimlerine aktarılmasına karar verebilmesinin sağlanması Bakanlar Kurulu'nun iş yükünü azaltacaktır. Yapılan bu düzenleme, Başbakanın Bakanlar Kurulu'ndaki konumuna da

<sup>52</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.579.

<sup>53</sup> Gözler, Kaplan, a.g.e., s.138.

uygun niteliktedir. Başbakan yardımcılarının Bakanlar Kurulu çalışmalarının koordinasyonunda üstlenecekleri etkin rol Bakanlar Kurulu'nun yükünü azaltacağı gibi kararların görüşülerek ortak aklın ortaya çıkardığı sonuçlardan daha fazla istifadeyi mümkün kılacaktır. Bakanlar Kurulu Sekreterliği'nin teşkilat yapısının ve personel niteliklerinin tekrar ele alınarak karar alma süreçlerine olan katkılarının artırılması yönünde çalışmaların kamuoyunun da görüşlerinin alınması suretiyle başlatılması karar alma aşamasında yaşanan olumsuzlukların asgari seviyeye getirilmesinde etkili olacaktır.

Bakanlar Kurulu'nun düzenleyici işlem alanında sahip olduğu yetkilerin başında gelen tüzük çıkarma yetkisinin etkin hale getirilmesi için Danıştay'ın inceleme süresi kısaltılarak, inceleme yerine (genel eğilime ve doktrindeki kabullere uygun şekilde) "görüş bildirme" şekline dönüştürülmesi Bakanlar Kurulu'nun tercihini tüzük çıkarma yönünde değiştirebilir. Tüzük çıkarma ile ilgili Bakanlar Kurulu'na Danıştay'dan görüş isteme konusunda takdir hakkı verilmesi de, istenen görüş istişari nitelikte olduğundan Danıştay'ın idari teşkilat içerisindeki konumuyla paralel nitelikte bir düzenleme olacaktır. Tüzüklerin yasaya uygunluğu konusunda Danıştay'ın sahip olduğu yargı yetkisi denetim konusundaki eksikliği giderecek niteliktedir.

### **KAYNAKÇA**

- Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer,** Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.
- Erdoğan Teziç,** Anayasa Hukuku,13. Bası, Beta, İstanbul, 2009.
- Kemal Gözler,** Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 12. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, Ekim 2012.

- Kemal Gözler,** İdare Hukuku I (İkinci Baskı), Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2009.
- Kemal Gözler,** Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.
- Koray Karasu,** “*Bakanlar Kurulunun Örgütlenmesi: Bakanlar Kurulu Sekreterliği*”, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/koraykarasubakanlarkurulu.PDF>, (12.10.2011).
- Lütfi Duran,** İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982.
- Mustafa Okşar,** 1982 Anayasa’sı Çerçevesinde Bakanlar Kurulu, Yetkin Yayınları, Ankara 2013.
- Metin Günday,** İdare Hukuku, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011.
- Oğuz Sancakdar,** İdare Hukuku, Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011.
- Robert A. Dahl,** Demokrasi Üstüne, Çev. Betül Kadioğlu, Phoenix Yayınevi, Eylül, 2001, Ankara.
- Servet Armağan,** Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne Dair Bazı Düşünceler, <http://www.iudergi.com/tr/index.php/hukukmecmua/article/viewfile/5092/4632>, (10.11.2011).
- Şeref Gözübüyük,** Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulleri, [http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/22/3/5\\_A\\_Seref\\_GOZUBUYUK.pdf](http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/22/3/5_A_Seref_GOZUBUYUK.pdf), (25.11.2011).
- Taner Ayanoğlu,** “İdare Hukuku Çerçevesinde ‘Devlet Bakanlığı’ Uygulaması”, Amme İdaresi Dergisi, C:38, S: 4, 2005. (59-84).
- Turgut Tan,** İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

- Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık, 2010 Faaliyet Raporu, Ankara, Nisan, 2011,s.15; [www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandlers.ashx?FileId=7986](http://www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandlers.ashx?FileId=7986), (23.10.2011).
- Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık, Bakanlar Kurulu Sekreterliği, <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pOrganizationDetail.aspx>, (23.10.2011).
- Yıldızhan Yayla,** İdare Hukuku, Beta, İstanbul, 2009.
- AYM., 23-25, 10,1969, E.1967/41, K.1969/57, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Sayı: 8, s.18., (s.18-134), [http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/kararlar\\_dergisi/kd\\_08.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/kararlar_dergisi/kd_08.pdf)., (22.10.2014).
- AYM., 28.03.1968 tarih, E. 1963/4, K. 1963/71, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı: 1, s.165, (s.161-181)., [http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/kararlar\\_dergisi/kd\\_01.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/kararlar_dergisi/kd_01.pdf), (22.10.2014).
- AYM., 3-25 Ekim 1969 tarih ve K.1969/57 sayılı Kararı; Anayasa Mahkemesi Web Sitesi, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0f0cdae2-2409-4c29-b040-fc7265add967?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (22.10.2014).
- AYM., 18.07.1994 tarih ve E.1994/46, K.1994/57, Anayasa Mahkemesi Web Sitesi, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/87fa17cd-e3ea-4db6-b561-c2dee0bc7193?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>.,( 22.10.2014)