



T.C.
TOKAT GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

KURUM TARİHİ BAĞLAMINDA CUMHURİYET DÖNEMİ
MÜSTEŞARLIK SİSTEMİ

Hazırlayan
Mehmet MUT

Tarih Anabilim Dalı
Doktora Tezi

Danışman
Prof. Dr. İsmet TÜRKMEN

TOKAT - 2021

BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre, Prof. Dr. İsmet TÜRKMEN danışmanlığında hazırlamış olduğum **Kurum Tarihî Bağlamında Cumhuriyet Dönemi Müsteşarlık Sistemi** adlı Doktora tezimin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin tespit edilmesi halinde her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.

Mehmet MUT

İTHAF

Eşim, oğlum ve kızıma...



ÖN SÖZ

Tarih ilminin önemli bir yapıtaşlarından birisi de kurum tarihî araştırmalarıdır. Bu bağlamda bu ilim dalı ve yapıtaşları tarihî olgu ve olaylarından kalan eskimiş izlerin anlamlı bilgiye aktarılmasıdır. Köklü bir yönetim geleneğine sahip olan Türk kamu yönetiminde geçmişi yüzyıllar öncesine uzanan kurumlar, kuruluşlar, bu kurumlarla kuruluşların kendilerine özgü davranışların, geleneklerin oluşmasına yol açan toplumsal, tarihsel, idari, kültürel pek çok olay vardır. Türk kamu yönetiminin tarihsel süreçteki etkilendiği kökler düşünüldüğünde bunun sınırını çizerek bir çalışmaya sığdırmak mümkün değildir. Burada belirlenen kapsam itibarıyla Eski Türk devletlerinden intikal eden tecrübî birikimle Osmanlı Devleti dönemi idari yapısının oluşumu ve gelişimi, gerileme ve imparatorluğun çöküş süreçlerinde gerçekleştirilen reform adımları ele alınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte kamu yönetimi anayasal gelişmeler, siyasi sistem tartışmaları eşliğinde şekillenmiştir.

Değişen toplumsal ve ekonomik koşullar sonucu, siyasal ve yönetsel yapıda da değişim zorunluluğu ortaya çıkmış ve Osmanlıda Karlofça Antlaşması sonrasında başlayan devlette yenileşme hareketleri özellikle II. Mahmut döneminden itibaren hızlanarak kamu hizmetlerinin uzmanlık alanlarına göre örgütlenmesi biçiminde gelişimini sürdürmüştür. Toplumun ihtiyaçlarının çeşitlenmesine bağlı olarak dinamik bir nitelik taşıyan bakanlık örgütlenmeleri süreç içerisinde nitelik ve nicelik olarak değişerek farklılaşmıştır. Başbakanlık örgütü ve bakanlık örgütlenmeleri bu çalışmanın temel inceleme konusu olan müsteşarlık sisteminin var olduğu, geliştiği temel yapılardır. Bu yapıların başındaki başbakanlık örgütünün ve bakanlıkların, başbakan ve bakandan sonra en üst yöneticisi olarak müsteşarlar yer almıştır. Yönetsel yapı içinde müsteşarlık yapısal bir birim olarak konumlanırken, bu birimin başındaki kişi olarak müsteşar da bir kamu görevlisini ifade etmektedir.

Bu tezin amacı; müsteşarlık sistemi hakkında tarihî arka planı da esas alarak bir inceleme ortaya koymaktır. Osmanlı dönemi itibarıyla merkezî yönetimde bu sistemin köklerini esas alarak; tez Cumhuriyet döneminde başbakanlık müsteşarlığı, başbakanlığa ve bakanlıklara bağlı müsteşarlıklar üzerine inşa edilmiştir.

Bu bağlamda gerek ders ve gerekse tez süresince göstermiş olduğu yakın ilgi, destek ve ufuk açıcı fikir ve önerileri için Tez Danışmanım Sayın Prof. Dr. İsmet TÜRKMEN'e; Tezin kuramsal bir çerçeveye oturması konusunda yol gösterici yardımları ve değerli önerileri için Tez İzleme Komitesinin saygıdeğer üyeleri Sayın Prof. Dr. Mustafa ÇOLAK'a ve Sayın Prof. Dr. Emine ERDOĞAN ÖZÜNLÜ'ye; araştırma ve yazım aşamasında desteklerini esirgemeyen Doç. Dr. Hatice ALTUNOK ile Sayın Dr.

Öğr. Üyesi Yunus Emre TEKİNSOY’a; bu çalışmayı yaptığım dönemde oldukça ihmal ettiğim eşim ve evlatlarıma teşekkürü borç bilirim.

Mehmet MUT

Çankaya-2021



ÖZET

“Kurum Tarihî Bağlamında Cumhuriyet Dönemi Müsteşarlık Sistemi” adını taşıyan bu tez; Osmanlı merkezî yönetimindeki sistemin köklerini esas alarak; Cumhuriyet döneminde başbakanlık müsteşarlığı, başbakanlığa ve bakanlıklara bağlı müsteşarlıklar ile bakan yardımcılığı üzerine inşa edilmiş olup müsteşarlık sistemi ve tarihî hakkında araştırma yapmayı konu edinmektedir.

Müsteşarlık sisteminin incelendiği bu çalışmanın kapsamında, yukarıda da belirtildiği gibi Osmanlı Dönemi merkezî bürokrasisi ve nezaretlerin kurulmasıyla ortaya çıkan yapı ve Cumhuriyet’e miras kalan idarî özelliklerden hareket edilmiştir. Cumhuriyet döneminde başbakanlık müsteşarlığı, başbakanlığa bağlı müsteşarlıklar ve bakanlık müsteşarlarının geçirdiği dönüşüm ve nihayetinde müsteşarlıkların kaldırılıp bakan yardımcılığına geçiş bu çalışmanın sınırlarını oluşturmaktadır. Çalışma ayrıca, müsteşarlıkların örgütsel yönleri ve makam olarak müsteşarın yasal konumu üzerine bir incelemidir.

Birinci bölüm; “Türk İdari Teşkilat Sisteminin Genel Görünümü” başlığını taşımaktadır. Bu bölüm, Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi idarî yapılarının genel görünümleri ile Türk idari sisteminde yardımcı-danışma mekanizmalarının yerinin anlatılmasıyla sonlandırılmıştır.

Tezin ikinci bölümü, “Müsteşarlık Sistemi” adını taşımaktadır. Bu bölümde müsteşarlığa ilişkin kavramsal bilgiler, tarihsel süreç, müsteşarlıkların sınıflandırması ve dünyadaki örnekleri hakkında bilgilere yer verilmiştir. Kavramsal bilgiler aktarılırken yabancı literatürde müsteşarlığa karşılık gelen terimler de kullanılmıştır. Türkiye’de başbakanlık müsteşarlığı, başbakanlığa ve bakanlıklara bağlı müsteşarlıklara ilişkin betimleyici bilgiler bu bölümde sunulmuştur.

“Müsteşarlık Sisteminde Reform: Bakan Yardımcılığına Geçiş” başlığını taşıyan üçüncü bölümde ise Türkiye’de müsteşarlık ve bakan yardımcılığının ikili yapı olarak birlikte uygulandığı dönem ve 2018 sonrası Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçişle birlikte müsteşarlık sisteminin kaldırılıp bakan yardımcılığının tek başına hayata geçirilmesi anlatılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Müsteşar, Müsteşarlık, Bakanlık, Başbakanlık, Bakan Yardımcısı

ABSTRACT

This thesis named as *The Undersecretary System in the Republic Era Within the Context of Institution History*, based on the roots of the Ottoman central administration system, is built on the undersecretariat of the prime ministry, the undersecretariats affiliated with the prime ministry and ministries and the office of deputy minister in the Republic period, and focuses on research on the undersecretariat system and its history.

Within the scope of this study, in which the undersecretariat system is examined, as mentioned above, the structure that emerged with the establishment of the Ottoman Period central bureaucracy and the ministries and the administrative features inherited to the Republic have been taken into account. The transformation of the undersecretariat of the prime ministry, the undersecretariats affiliated with prime ministry and the undersecretaries of the ministry in the Republic period, and eventually the abolition of the undersecretariats and the transition to the office of deputy minister constitute the limits of this study. It is also an examination of the organizational aspects of the undersecretariats and the legal position of the undersecretary as an office.

In the first chapter, the general views of the administrative structures of the Ottoman Period and the Republic Period as well as the position of auxiliary-consultation mechanisms in the Turkish administrative system has been examined.

The second chapter of the thesis is named as “Undersecretariat System and Concepts”. This chapter has included in the conceptual information on undersecretariat, the information on historical process, classification of undersecretariats and examples in the world. While explaining the conceptual information, terms corresponding to the undersecretariat in foreign literature have been also used. This chapter has presented descriptive information on undersecretariat of the prime ministry and the undersecretariats affiliated with the prime ministry and the ministries in Turkey.

The third chapter, titled as “Reform in the Undersecretariat System: Evaluation of Process of the Transition from the Ministerial Undersecretariat to the Deputy Ministry”, has explained the period in which the undersecretariat and the office of deputy minister have been implemented together as a dual structure in Turkey and the abolition of the undersecretariat system and the adoption of the office of deputy minister alone, with the transition to Presidential Government System after 2018.

Key Words: *Undersecretary, Undersecretariat, Ministry, Prime Ministry, Deputy Minister*



İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK SAYFASI.....	i
İTHAF.....	ii
ÖN SÖZ.....	iii
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xii
RESİMLER LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALAR	xiv
ARAŞTIRMANIN AMAÇ, YÖNTEM VE KAYNAKLARI	xvi
GİRİŞ	1
Kavramsal Çerçeve	1
Bürokrasi, Bürokrasi Kuramları ve Siyaset	1
Türk Tarihinde Devlet Kavramı ve Tekamülü.....	9
Tarihî Arka Plan: Tanzimat Dönemi Öncesinde Bürokrasinin İnşası.....	17
BİRİNCİ BÖLÜM.....	41
1.1 CUMHURİYET DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN TEMELLERİNİN TESİSİ	
MESELESİ	41
1.1.1. Tanzimat Reformları ve Bürokrasinin Tanzimi	41
Osmanlı Yönetim Yapısında Nezaretler: İhtisas Birimlerinin Kurulması	44
1.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE İDARİ TEŞKİLAT SİSTEMİ.....	57
1.2.1. İdari Teşkilatın Anayasal Tarihî Arka Planı	58
1.2.1.1. 1921 Anayasası ve Yasal Düzenlemeler	59
1.2.1.2. 1924 Anayasası ve Yasal Düzenlemeler	61
1.2.1.3. 1961 Anayasası ve Yasal Düzenlemeler	62
1.3.1.4. 1982 Anayasasıyla Kurulan İdari Teşkilat	63
1.3.1. Parlamenter Sistemde Yönetim.....	65
1.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Yönetim.....	67
1.3.2.1. Ana Hatları ile Başkanlık Sistemlerinin Türkiye İçin Değerlendirilmesi	69
1.3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nde Merkezî Teşkilat	76
1.3.4. İdari Teşkilat Sisteminin Temel Özellikleri	90
1.3. TÜRK İDARİ SİSTEMİNDE YARDIMCI-DANIŞMA MEKANİZMALARININ	
YERİ.....	93

İKİNCİ BÖLÜM.....	95
2.1.MÜSTEŞARLIK SİSTEMİ ve KAVRAMLARI	95
2.1.1.Dünya Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı.....	97
2.1.1.1. İngiliz Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı.....	97
2.1.1.2. Alman Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı	98
2.1.1.3. Fransız Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı	98
2.1.1.4. ABD Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı.....	98
2.1.1.5. Hindistan Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı.....	99
2.1.1.6. Yeni Zelanda Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı.....	99
2.1.2. Türk Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamının Tarihî Arka Plan.....	99
2.1.3. İttihat ve Terakki Döneminde Farklı Bir Uygulama Girişimi: Siyasi Müsteşarlıklar Meselesi	102
2.1.4..Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde İcra Organının Teşkili ve Yeni Devletin İnşa Süreci	109
2.1.4.1. Yeni Devletin İnşasına ve Büyük Millet Meclisi'nin Açılışına Giden Süreç	109
2.1.4.2. Büyük Millet Meclisi'nin Açılması	110
2.1.2.1. İlk İcra Vekilleri Heyeti'nin Oluşturulması	111
2.1.2.2. İcra Vekilleri Heyeti'nin Göreve Başlaması	112
2.1.5.Cumhuriyet Dönemi: Siyasi Müsteşarlık Denemesi	114
2.2. MÜSTEŞARLIK SİSTEMİNİN SINIFLANDIRILMASI	122
2.2.1. Başbakanlık Müsteşarlığı.....	122
2.2.2. Başbakanlığa Bağlı Müsteşarlıklar ve Diğer Bakanlıklara Bağlı Müsteşarlıklar.....	130
2.2.2.1. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı	130
2.2.2.2. Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı.....	139
2.2.2.3. Savunma Sanayii Müsteşarlığı.....	153
2.2.2.4. Denizcilik Müsteşarlığı	161
2.2.2.5. Gümrük Müsteşarlığı	171
2.2.2.6. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Müsteşarlıkları	184
2.2.2.7. Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı.....	193
2.2.2.8. Dışişleri Bakanlığı Müsteşarlığı.....	199
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	210
3. MÜSTEŞARLIK SİSTEMİNDE REFORM: BAKAN MÜSTEŞARLIĞINDAN BAKAN YARDIMCILIĞINA GEÇİŞ SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	210
3.1. Kurumsallaşma Bağlamında Müsteşarlık Makamı	210
3.2. Bakanlık Müsteşarlıklarının Yapısal ve İşlevsel Yönleriyle Kritiği	210
3.3. İkili Yapı	215
3.3.1. Müsteşarlık ve Bakan Yardımcılığı Birlikte Uygulanması	215
3.3.2. Bürokraside Yeniden Kurumsallaşma Süreci ve Kanun Düzenlemeleri.....	216
3.2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Getirdiği Değişim	223
3.4. Bakan Yardımcılığı Dönemi	224
3.4.1. Bakan Yardımcılarının Atanması.....	224
3.4.2. Bakan Yardımcılarının Konumu	227
3.4.3. Bakan Yardımcısının Sorumlulukları.....	227
3.4.4. Kolektif Sorumluluk.....	228

3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi Öncesinde Müsteşarlık ve Bağlı Kurumların Maaş Düzenlemeleri ve Ek Gösterge Kritiği	229
3.6. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Bakanlıklar ve Bakan Yardımcıları	233
3.7. Bakan Yardımcılığı Uygulamasının Kritiği ve Çıktıları	237
SONUÇ	240
KAYNAKLAR	240
EKLER	256
GENEL DİZİN	277



TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Devlet Memuru Olarak Nazır ve Müsteşar Maaşlarına Örnekler	102
Tablo 2: Siyasi Müsteşarlar	117
Tablo 3: Kuruluşundan İtibaren Başbakanlık Müsteşarları	127
Tablo 4: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım.....	138
Tablo 5: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarları.....	139
Tablo 6: Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarları ve Görev Süreleri.....	149
Tablo 7: Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım	152
Tablo 8: Savunma Sanayii Müsteşarları	160
Tablo 9: Savunma Sanayi Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım	160
Tablo 10: Denizcilik Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım	168
Tablo 11: Gümrük Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım.....	182
Tablo 12: Gümrük Müsteşarları.....	183
Tablo 13: Dış Ticaret Müsteşarları	188
Tablo 14: Hazine Müsteşarları.....	190
Tablo 15: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım	191
Tablo 16: Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarları	197
Tablo 17: Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım	198
Tablo 18: Siyasi Müsteşar-Bakan Yardımcısı Karşılaştırması	221
Tablo 19: İlk Atanan Bakan Yardımcıları	222
Tablo 20: Müsteşarlıklara Ait Bütçe Rakamları (1976-2020)	232
Tablo 21: 2018 İtibarıyla Bakan Yardımcılarının Görünümü	233

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Dâhiliye Nezareti Teşkilat Şeması.....	48
Şekil 2: Hariciye Nezareti'nin Teşkilat Şeması	52
Şekil 3: Ticaret Nezareti Teşkilatı.....	54
Şekil 4: Maliye Nezaretinin Teşkilat Şeması	56
Şekil 5: Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Yönetim Teşkilatı	78
Şekil 6: Başkanlık Teşkilat Yapısı	125
Şekil 7: Bakanlık Teşkilat Yapısı.....	215



RESİMLER LİSTESİ

Resim 1: Başbakanlık Müsteşarı Atama Kararı Örneği	123
Resim 2: Millî Emniyet Hizmeti Riyasetinin Şubelerinin Kurulması Kararı	143
Resim 3: Denizcilik Müsteşarlığı Binası.....	170
Resim 4: Hazine Müsteşarlığı ve Ekonomi Bakanlığı Binası.....	187
Resim 5: Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı	198
Resim 6: Müsteşar Atama Kararı	212
Resim 7: Anayasa Mahkemesi Üyeliğine Müsteşar Yardımcısının Atanma Kararı....	214
Resim 8: Bakan Yardımcısı Atama Karar Örneği.....	224
Resim 9: İçişleri Bakanlığı Müsteşar Atama Kararı	226
Resim 10: İçişleri Bakanlığı Bakan Yardımcısı Atama Kararı	227

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.md.	: Adı Geçen Madde
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADTYK	: Atatürk Dil Tarih Yüksek Kurumu
AT	: Avrupa Topluluğu
BCA	: Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CMP	: Cumhuriyetçi MP
Çev.	: Çeviren
ÇTTAD	: Çağdaş Türkiye Tarihî Araştırmaları Dergisi
ĐİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
drl.	: Derleyen
DSİ	: Devlet Su İşleri
Ed.	: Editör
FK	: Fon Kodu
GSMH	: Gayri Safi Millî Hasıla
Haz.	: Hazırlayan
MEB	: Millî Eğitim Bakanlığı
MGKGS	: Mili Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
MKP	: Millî Kalkınma Partisi
MMZC	: Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi
MSB	: Millî Savunma Bakanlığı
MTA	: Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü
Nu.	: Numara
PTT	: Posta Telefon Telgraf
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi

SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
SPD	: Sosyal Planlama Dairesi
ss.	: Sayfa Sayısı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMM ZC	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi
TCF	: Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
vd	: Ve diğerleri
Y.	: Yıl
Yay.	: Yayınları
YN	: Yer Numarası



ARAŞTIRMANIN AMAÇ, YÖNTEM VE KAYNAKLARI

Araştırmanın Amaç ve Yöntemi

Tüm bilim alanlarında olduğu gibi tarih biliminde de araştırma ve inceleme gerçekleştirilebilmesi, ancak ilmî araştırma yöntem ve metotlarının bilinmesiyle mümkündür. Esasen, tarihî araştırmalarda konuya ilişkin literatürün tespit edilmesinden başlamak suretiyle, çalışmanın tashihine değin çeşitli evrelerde başvuru usuller bilinmeden, gerçek manada bilimsel bir çalışma ortaya konamaz. Bu doğrultuda araştırma, seri verilerden hareket etmek suretiyle gerçekçi ve yeni bir neticeye ulaşmaya yönelik bir çabadır. İşaret edilen veriler, bilimsel literatür bilgileri olmakla birlikte, aklın *doğru tasarlama gücü* ile gerçekliği test edilmiş, düşünme esaslarıyla tezat olmayan sistematik ve organize edilmiş bir yapıya sahip bilgi bütünüdür (Carr-Fontana, 1992: 10). Kuramlar, bu veriler arası münasebetler sistemini belirtirler. Bununla birlikte bilimsel araştırma bir kuram veya kuramlara dayanmak suretiyle gerçekleştirilen bir inceleme ve araştırma serüvenidir (Arseven, 1993: 5). Çalışmanın ise bir düzen dâhilinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu da yöntem olarak tanımlanır. Metot veya yöntem, esas bilgiyi elde etmek ve neticeye varmak maksadıyla hedeflenen yoldur. Gerçek bilgiye ulaşmak ve hedefe varabilmek maksadıyla da belli bir yol ve yöntem izlemek gerekmektedir. Metot hususunda ayrıca işaret edilmesi gerekli en mühim mesele yöntem ve araştırma teknikleri için şuurlu veya şuursuz olmak üzere yapılan karıştırmadır (Arslantürk, 1998: 7). Diğer taraftan bilimin hedefine ulaşmasında en vazgeçilmez öge yöntemdir. Yöntem, bilimin veya belirli bir araştırmanın yöneldiği amaca göre fikrî bir girişimi, bir tutumu gösteren, ifade eden bir araştırma planıdır. Başka ifade ile bir bilim dalının, hedefine yönelmesini ve bu amacına ulaşmasını sağlayan fikrî altyapı ve yönelimlere de yöntem denildiği söylenebilir. Bu manada yöntemin uygulanma vazifesi; çalışma konusunu, nesnel gerçeği daha anlaşılır bir şekilde ortaya koyabilmesi ve tatbik edebilmesidir. Daha genel bir ifadeyle yöntemi ve metodolojiyi bir teknik saha bağlamında değerlendirmeyip, daha bütüncül bir yaklaşım ve yönelimle anlamlandırmak gerekmektedir. Bu doğrultuda yaklaşıldığında, karmaşık ve bir o kadar da çok yönlü sosyal hadise ve olguların incelenmesi için her bilim dalı kendi yaklaşımını uygular. Bahsi geçen tarihî olgu ve olayların sadece bir yönünü veya bir sürecini ortaya koymada kullanılacak bir araç olarak belirlemektedir.

Bilindiği üzere bilim dallarından hiçbirisi tek başına sosyolojik ve toplumsal gerçekliğin bütününe nitelendiremez. Bununla birlikte bilim dallarının her biri bu gerçeğin bütünlüğünü ayrıştırmak suretiyle sadece kendi sahasına veya bilim alanına yakın telakki ettiği bölümlerini toplar. Bu sayede yeni bir sentezi de toplumsal gerçeklik

olarak kamuoyu ile paylaşır. Bu nedenle çalışmanın yazılma aşamasında ilk olarak tarih metodolojisi ve terminolojisinin dikkate alınması esas alınacaktır. Böylece daha önce de işaret edildiği üzere kurum tarihî çalışmaları, kanaatimizce daha çok bir tarih çalışmasıdır. Bu özelliği nedeniyle de sosyal bilimlerin diğer disiplin sahalarından istifade etmesi zorunludur. Bu doğrultuda bir toplumsal gerçeğin veya ilişkili müessesenin farklı bilim dalları vasıtasıyla incelenmesi de önemli sayılmakla beraber suni bir mahiyet arz edebilmektedir. Bahsi geçen bu suni farklılıkları en aza indirebilmek için çalışmamızda; iktisat, felsefe, sosyoloji, sosyal psikoloji, siyasal sosyolojisi, kültürel antropoloji, psikoloji, istatistik, coğrafya, demografik, hukuk, yönetim bilimi ve siyaset bilimi başta olmak üzere kısmî sosyal bilim dallarının tekniklerinden olanaklar elverdiği ölçüde yararlanılmaya çalışılmıştır. Bununla beraber toplumsal gerçeğin, kurum tarihî çalışmamız bilim dallarının bütünlüğü içinde irdelenmiştir (Türkmen, 2020: 1317-1318). Diğer bir ifade ile bu kurum çalışması, daha çok siyasi tarihle ilgili mahiyet de arz etmemektedir. Bu bağlamda çalışmada süreçlerin ayrıştırılmasına, tasnifine ve tenkidine ağırlık verilmekle beraber; siyaset, hukuk, iktisat, sosyoloji gibi disiplinler arasında yakın bir ilişki de gözetilmiştir. Bilindiği üzere bu türden tarihçilik yaklaşımları gerek bu disiplinleri besler; gerekse disiplinlerde türetilmiş/üretilmiş terimleri, modelleri, analiz tekniklerini de kullanır. Kanaatimizce; sosyoloji, iktisat ve siyaset biliminin aralarında yer aldığı disiplinlerle, araştırma alanımızın genişlemesine katkı sağlamıştır. Bu yaklaşımın sonunda konuyu, başka disiplinlerle karşılaştırmalı olarak incelemiş olmamız büyük fayda sağlamıştır. Zira bahsi geçen sosyal bilimlerin her birinin konusu doğrudan insandır ve tamamı insanlığın gerçekleştirdiği eylemleri merkeze alır.

Çalışmamızın merkezinde yer alan siyasi tarih bilimi de daha başka disiplinler arasındaki ilişkiler hayatî derecede önem arz eder. Bu doğrultuda, tarih ve siyasal bilgiler alanları arasında da çok yakın bir münasebetin varlığı göz ardı edilemez. Diğer bir ifade ile; Tarih Anabilim Dalı'na, geçmişteki siyaset, Siyaset bilimine de günümüzün siyaseti olarak bakılabilir. Tarih bilimi ve özellikle de siyasal tarih, araştırmacılar için gerekli enstrümanları sağlar. Bu sayede sosyal bilimci, tarihî bakış açısı ile geçmişteki siyasal olayları ve bunlar arasındaki münasebetleri tahlil, tasvir ve tenkit edebilir. Böylelikle daha sıhhatli açıklamalarda ve yorumlarda da bulunabilir. Her şeyden önce bunda bir dizi gayemiz vardır: Bu gayelerimizden ilki, modern dönem tarih araştırma yöntem ve usullerinin tatbikine kadarki, geleneksel hadise naklinin yerine, analitik tarihî ikame etmektir. Bir diğeri ise siyasi olan bir tarihînin yerine, bütün beşerî faaliyetleri esas alan yöntemi ortaya koymaktır. Üçüncüsü, ilk iki gayeye varabilmek maksadıyla, sosyal bilimlerin diğer disiplin alanlarından da istifade edebilmektir.

Kapsam ve Sınırlılıklar

Kapsam

Tezimizin konusunu, *Siyasi Müsteşarlık* tarihînin kullandığı en önemli kavramları, teorik modelleri, psikolojik, sosyolojik, hukuki ve ekonomik çevreyi ve buna dayalı faktörler incelenmektedir. Özellikle dönemler; karşılıklı bağlantılar yönünden, analitik ve sistematik bir incelemeye tabi tutulmuşlardır. Resmî ve hukuki bakış, daha çok kurumsal ve tasvirî olduğu hâlde sosyal bilimlerde fonksiyonel ve davranışçı bir nitelik taşımaktadır. Araştırmada, siyasal hayat ve anayasal kurumların özellikleri ile ilgili bölümde resmî ve siyasal alanı etkileyecek kuvvetler ve dinamikler toplu olarak gösterilmiştir.

Müsteşarlıklar konusunda yapılacak araştırmalar, özellikle tasvirî bir araştırmayı gerektirir. Böylece bu türden kurumun tarihî kökeninin ortaya konulmasıyla geçmişte ne olup ne bittiğini anlamak mümkün olacaktır. Bundan hareketle temel gaye, kurumun tarihî serüveninin anlaşılmasında faydalı olmak, tarih yoluyla tecrübeyi artırıp bilgiyi çoğaltarak geliştirmek ve insanı başarılı kılmaktır. Bunun şartları ise üç unsura dayanır. Birincisi, hakikate tamamen sadık kalmak; ikincisi, vakıaları anlatırken, aralarındaki münasebetleri ortaya koymak; üçüncüsü ise geçmişi öğrenip, bu bilgilere dayanarak mevcut durum ve gelecek hakkında hüküm vermekle mümkün olur. Bütün bilimlerde olduğu gibi, siyasi tarih biliminde de tek bir metot yoktur. Bu metotların en önemlileri, tümdengelim ve tümevarım metotlarıdır. Tümdengelim, birtakım soyut genel prensiplerden sonuç çıkarmaya, siyasal bilimde, özellikle teorik konularda çok rastlanır.

Müsteşarlıklar üzerine araştırma yapan bir araştırmacının kendi değer yargılarının etkisi altında kaldığı bir vakıadır; ama bu kaçınılmaz veya ertelenemez değildir. Bilim adamı, değerlerini bilimsel faaliyete yansıttığını biliyor ise bu değerlerin nasıl ve nerede yansıtıldığını da biliyor demektir. Değerlerin nasıl ve nerede yansıtıldığı biliniyorsa bunun tedbirini almakda o derece kolaydır. Bilimsel yöntemin uygulanması, zaten bilim adamını değer yargılarını yansıtmaktan alıkoymak demektir. Çünkü bilimsel yöntem bize nelerin olgu, nelerin değer yargısı olduğunu açıkça belirtmektedir.

Müsteşarlık Sistemi hususuna yalın bir şekilde bakmak istenildiğinden, bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Çalışmada ayrıntılı olarak izah edilecek ve içeriğinin genel tanımı verilere üç ana bölüm arasındaki bağlantılar gösterilecektir. Daha sonra her ana bölüm ayrı ayrı açıklanarak her biri için amaçlara uygun örnekler verilecektir. Bu bağlamda bölümler birbirleriyle bağıntılıdır. Ancak bu bağlar sadece kendinden sonrakiyle kurulu değildirler. Birinci bölüm, en az ikinci kadar üçüncü bölüm ile de ilgilidir. Benzer biçimde ikinci, üçüncü, dördüncü vd. bölümler de birbirleriyle ve dördüncü bölüm, ikinci bölümle de bağıntılıdır. Kısaca tüm bölümler birbirleriyle

bağıntılıdır ve bu bağıntılarda geçiş söz konusudur. Bu tür bir modelin uygulanmasındaki amaç, her bir bölümün sırasıyla gözden geçirilmesini sağlamaktır.

Diğer taraftan Müsteşarlık *Sistemi* bugünkü koşullar içinde ele alarak cereyan etmiş gibi değil, zamanın koşulları içinde değerlendirmesi planlanmaktadır. Bu bağlamda tarihî hadiselerin, gerçekleştikleri zaman dilimindeki şartlara göre değerlendirilmesi gerekir. Bu yapılırken Müsteşarlık Sistemi kavramlaştırarak anlatılacak, zaman zaman olayların ayrıntılarına girilerek bu kavramlarla ilgili görüşlerimiz desteklenmeye çalışacaktır. Bunun için de tarih biliminin en etkin tekniği, diğer bir ifade ile kıyaslama yöntemi kullanılacaktır. Çünkü kıyaslamanın, özdeşleme tekniğinden çok daha yararlı olacağı açıktır. Ayrıca bu teknik, Osmanlı temelli olan sistemin topyekûn bir sonraki devrin oluşumunda oynadığı rolü daha anlaşılır kılacaktır. Görüleceği üzere araştırmada, *tenkîdî bir metot* ve planlamada ise analitik *teknik* benimsenmiştir. Çalışmalarımızda belgeye dayalı çalışmalar ağırlık kazanmaktadır.

Müsteşarlık sisteminin oluşum nedenleri eleştirel, gerçekçi ve analitik bir irdeleme-betimleme yöntemine başvurularak kaleme alınmıştır. Bununla birlikte araştırma ve tahliller yapılırken özellikle Meşrutiyet ve Cumhuriyet'i ilgilendiren meselelerde, sadece bir disiplinden değil, ilgili disiplinlerden de azamî şekilde istifade edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın bundan sonraki aşamasında sorunlar yeniden gözden geçirilmiş ve ortaya konan teori ve önermelerin, gerçek olaylarla ilgisi olup olmadığı gözlemlenmiştir. En sonunda sonuçlar ortaya konurken araştırılması gereken diğer yönlerine de işaret edilmiştir.

Bu hassasiyetlerden de hareketle; Meşrutiyet ve Cumhuriyet dönemlerini, Müsteşarlık Sisteminin yapısını ve niteliklerini tarihsel verilere dayanarak analiz edeceğiz. Tarihsel olayları eleştirel bir zihniyetle ele almakta, onları farklı bakış açılarıyla onları analiz etmekte fayda vardır. Tarihsel olaylar toplumların dünü, bugünü ve geleceğine tesir eden bir özelliğe sahiptir. Tarihe yalnızca olguların tespiti biçiminde yaklaşan vakanüvis türü bir yaklaşımı savunamayız. Bu nedenle vakıaları anlamak için onları sebep-sonuç ilişkileri içinde yorumlamak gerekir. Çalışmamızı, siyasi ve sosyal tarih anlayışı çizgisinde ele alarak Meşrutiyet ve Cumhuriyet dönemlerinin toplumsal dönüşümlerine eleştirel bir bakışla yaklaşmak istiyoruz. Özellikle, Cumhuriyet Dönemi örgütlenme kurumları, eleştirel yaklaşımımızın belirleyici unsurları olacaktır. Biz çalışmamızda objektiflik ilkesine bağlı tarafsız bir tarih metodu ile hadiseleri ele alarak incelemeyi tarihçilik mesleği açısından zaruri görmekteyiz.

Kurum tarihî, Türkiye ve Türk tarihçiliği için yeni sayılabilecek bir alandır. Esasında çalışmamızın alanını teşkil eden kurum tarihî çalışmaları, bilimsel mahiyette

Türkiye’de 1980’li yılların sonuna doğru başlamış ve 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren de artırmıştır.¹ Bu bağlamda kurum tarihî çalışmaları Türkiye özelinde yeni bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurum tarihî çalışmalarının, tarih araştırmalarının merkezinde yer alması, bu alanda daha fazla araştırma yapılmasını ve eserlerin ortaya konulmasını gerektirmektedir. Bu süreçte bilimsel gayretlerle yapılan çalışmaların yanında popüler kaygılarla da kurum tarihî araştırmaların yoğunlaştığı gözlemlenmiştir. Bu türden yaklaşımlar ise alanı doğrudan veya dolaylı ilgilendiren sorunların ve tartışmaların ortaya çıkması sonucunu doğurmaktadır. Kanaatimizce; kurum tarihî çalışmalarının hazırlanması sürecinde yaşanan sorunlar ve bu problemlerin çözümüne dair metod ve yöntem konusundaki tartışmalar, çalışma alanının da gelişmesini sağlayabilecektir. Bu sayede alana özgü yapılacak veya desteklenecek her türden çalışma ve tartışma, bir tecrübi birikimin ve geleneğin büyümesine de katkıda bulunabilir.

“*Kurum tarihî nedir ve nasıl yazılır/nasıl yazılmalıdır?*” sorusuna verilecek cevabın, daha önce işaret edildiği üzere, *tarih nedir ve nasıl yazılır?* Sorusuna verilecek yanıttan çok da farklı olabileceği düşünülemez. Zira kurum tarihî, tarih biliminin alt bir dalıdır ve aynı cevherin damarını teşkil eder. Tarihînin konusunu/aktörlerini; imparatorluklar, devletler, devlet adamları, komutanlar, ordular ve sınıflar teşkil ederken; kurum tarihînin temel hassası, içinde doğdukları, geliştirildikleri toplumlardır (Tekin, 2008: 332-333). Bu kurumları sırasıyla; siyasi partiler, devlet kurumları, kamu iktisadi teşebbüsleri, bankalar, büyük özel sanayi kuruluşları, vakıflar, sendikalar, büyük eğitim kurumları ve benzeri şekilde sıralayabilmek mümkündür. Burada dikkat edilecek husus öncelikle, yukarıda da sözü edildiği gibi kurumun toplumda kendine özgü bir yer edinmiş olmasıdır. Bu tezin hazırlanmasındaki temel gayede olduğu üzere; kurumun, toplumun büyük kesimi tarafından bilinmesi yeterli olacaktır.

Bu aşamada akla gelen diğer bir husus ise, “*Kurum tarihî çalışmalarında amaç ne olmalıydı?* ya da *Kurum tarihî çalışması sadece hakkında araştırma ve inceleme yapılan kurumun tanıtılması ve insanların o kurumun geçmişi ve bugüne nasıl geldiği*

¹ Kurum tarihî çalışmalarına örnek olarak şu çalışmaları vermek mümkündür: Zeki Arıkan vd, *Tariş Tarihî*, Türkiye Toplumsal ve Ekonomik Tarih Vakfı Tariş Tarihî Projesi, İzmir, 1993; Metin Berke vd, *Selanik Bankası’ndan İnter Bank’a 110 Yıllık Tarih*, Türkiye Toplumsal ve Ekonomik Tarih Vakfı İnter Bank Tarihî Projesi, İstanbul, 2000; Nevin Coşar, *Geçmişten Geleceğe Demirbank*, Tarih Vakfı Yurt yay. İstanbul, 1999; Edhem Eldem, Osmanlı Bankası Tarihî, Tarih Vakfı Yurt yay. İstanbul, 2000; Gürhan Fişek vd., *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihî 1946-1996*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı yay. Ankara, 1998; Murat Güvenç, Oğuz IŞIK, *Emlak Bankası 1926-1998*, Emlak Bankası yay., İstanbul, 1999, Ömer Kayalıoğlu vd, *Mamulattan Markaya Arçelik Kurum Tarihî, 1955-2000*, Arçelik yay., İstanbul, 2001; Uğur Kocabaşoğlu vd., *Türkiye İş Bankası Tarihî*, İş Bankası Kültür yay, İstanbul, 2001; İzzet Öztoprak, *Atatürk Orman Çiftliğinin Tarihî*, Atatürk’ün 125. Doğum Yıldönümü’ ne Armağan, Atatürk Araştırma Merkezi yay., Ankara, 2006; Yusuf Sarıay, İbrahim Karaer vd., *Dünden Bugüne Başbakanlık (1920-2004)*, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü yay., Ankara, 2004; Sabri Yetkin vd, *İzmir Esnaf ve Ahali Bankası’ndan Egebank’a (1928-2000)*, Egebank yay., İstanbul, 2000.

hakkında bilgi edinmesi amacıyla mı yapılmalıydı? Sorunun cevabına ilişkin İzzet Öztoprak, Atatürk Orman Çiftliği'nin Tarihî adlı çalışmasında özetle şu ifadelere yer vermektedir: “...Kurum tarihleri; tarihleri yazılan kurumun tanıtılmasının yanı sıra, o kurumun işlevi bakımından olduğu kadar aynı zamanda sosyal, iktisadi, kültürel, askeri, siyasi ve benzeri açıdan bir ulusun kat ettiği yolu gösterdiği gibi devletin inşa ve gelişiminin somut bir biçimde ortaya çıkmasına katkı sağlar. Ayrıca kurum tarihlerinin toplumun; tarihlerini tanıması, öğrenmesi, ilgi ve alaka duyması bakımından olduğu kadar ulusal bilinç ve ortak kültürel değerlerin benimsenmesi açısından da bir çeşit katalizör etki yapacağı açıktır.” (Öztoprak, 2006: 3). Bu ifadeye göre, bir kurumun tarihine ilişkin bir inceleme yapmak demek aynı zamanda o kurumun tarihî süreçte geçirdiği evreleri, haiz bulunduğu sosyal yapının ve üzerinde bulunduğu toprakların da gelişim serüvenini incelemektir. Ayrıca halk ile kurum arasındaki bağ, devlet ile kurum arasındaki etkileşim ya da ulusal veya uluslararası olay ve olguların kuruma olan tesirleri, kurum tarihînin muhtevası dâhilindedir. Bu gerçeklikte kurum tarihî çalışmalarını hazırlamaktaki maksadın daha geniş perspektifte ele alınması icap etmektedir. Bu doğrultuda özellikle, *kurum tanıtımı yapmak adına* ortaya konan eserlerde kurumun tarihî ile ilgili mevzuata ve görsel malzemeye yer vermek, alanı küçültmekten başka bir işe yaramayacaktır.

Kurum tarihî çalışmalarının hazırlanması sırasında bilimsellik sorununa sebebiyet verebilecek bazı durumların da oluşma ihtimali söz konusudur. Örneğin araştırmanın kurumlar tarafından, tanıtım maksadıyla, belli bir bedel karşılığında hazırlatılması bu türden çalışmalarda bilimsellik sorununu ortaya çıkarabilmektedir. Çünkü bu çalışmalarda, temel kaynakların kurumların bizzat kendileri tarafından sağlanması durumunda, literatür sorunu yaşanmama olasılığı yüksek olsa da, kurumun çalışmaya müdahale etmesi ihtimali olabilir. Bu açıdan çalışmanın bizzat kurumun kendisi tarafından yaptırılması araştırmayı yapanları taraf hâline getirmekte ve çalışmanın nesnellliğini de tartışılır kılmaktadır. Bu kaygılarla hazırlanan çalışmalarda kanaatimizce kurumlar tarihlerini dışa karşı bir imaj oluşturmak amaçlı hazırlatırken, diğer taraftan özellikle siyasi iradelerin güdümünde kurumlar kendi içlerinde de bir ideoloji oluşturmak için tarihî araçsallaştırmak isteyebilirler. Bu amaçla hazırlanan çalışmaların belli çarpıtma ve yönlendirmeleri gerçekleştirebileceği de açıktır. Kuruma ve kurumun fonksiyonlarına yönelik eleştiriler önemli ölçüde dışlanacaktır.

Bu hususa ilişkin ve kurum tarihî araştırmalarının bu yönü ile ilgili John Tosh'un değerlendirmesi dikkat çekicidir: “*Firmalar bazen araştırma masraflarını da kendileri karşılar. Tarihçi kapitalist girişimciliğin değerlerini benimsesin veya benimsemsin, bu araştırmalar hakkını vererek yapıldığı takdirde çoğu zaman, belli bir sanayi dalının*

tarihinde önemli bir dönüm noktasında gerçekleşen ekonomik genişleme mekanizmaları daha açık kavranacaktır.” (Tosh, 2005: 91). Anlaşılabacağı üzere, kurum tarihî çalışmaları özelinde tartışmalı diğer bir konu ise yöntem meseledir. Kurum tarihî çalışmalarında tarihçiler özelinde takip olunan belli bir yöntemden de bahsetmek mümkün gözükmemektedir. Fakat bugüne taşınan çalışmalarda genel hatlarda birbirine yakın ve bir o kadar benzer yollar takip olunduğu görülmektedir.

Sınırlılıklar

Müsteşarlık sisteminin incelendiği bu çalışmanın kapsamında, Osmanlı dönemi merkezî bürokrasisi, nezaretlerin kurulmasıyla ortaya çıkan yapı ve Cumhuriyet’e miras kalan idari özelliklerden hareket edilmiştir. Cumhuriyet döneminde başbakanlık müsteşarlığı, başbakanlığa bağlı müsteşarlıklar ve bakanlık müsteşarlarının geçirdiği dönüşüm bu çalışmanın sınırlarını oluşturmaktadır. Müsteşarlıklar ve müsteşar olarak, yani hem örgütsel yönleri hem de kişi olarak müsteşarın yasal konumu (tâbi olduğu personel hukuku, görevleri, sorumlulukları, hakları vs.) üzerinde bir inceleme yapılmıştır.

Müsteşarlık sisteminin konu edildiği bu çalışmada başlıca inceleme araçları; Başbakanlık, bakanlıklar kuruluş kanunları, müsteşarları ilgilendiren diğer kanunlardaki maddeler, bakanlık albümleri, başbakanlık albümleri, müsteşarların kaleme aldığı ya da müsteşarların anlatıldığı biyografi, anı kitaplarıdır. İnceleme araçlarından bahsederken belirtilmesi önemli olan bir diğer durum ise müsteşarlıkla ilgili doğrudan çalışmaya rastlanmamış olmasıdır. 2004 yılında T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan “*Dünden Bugüne Başbakanlık (1920-2004)*”, 2017 yılında Esra Dik tarafından kaleme alınan *Türkiye’de Bakanlık Sisteminin Geleceği* adlı kitap; 2019 yılında Mustafa Altunok, Hatice Altunok, Fahri Bakırcı, Fatma Gül Gedikkaya ve Abdullah Aydın’ın editörlüklerini yaptıkları *Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklar Tarihî* adlı kitap, 2020 yılında yayınlanan Enes Ersöz’ün kaleme aldığı *Başbakanlık Türk Devlet Geleneğindeki Konumu ve Kaldırılması* adlı kitap, 2012 yılında Kılıç Kaya’nın yazdığı *Kamu Yönetiminde Bakan Yardımcılarının Rolü* adlı kitap, müsteşarlıklar ve bakan yardımcılığına dönüşümüne ait bilgilerin yer aldığı belli başlı çalışmalardır. Bunların yanında bakanlık örgütlenmelerini inceleyen çeşitli makaleler mevcuttur. Özel olarak müsteşarlık konusuna odaklanan bu tez, ilgili literatürde önemli bir girişim olarak yer almayı hedeflemektedir.

Her idare organı bir ihtiyacın karşılanması amacıyla doğmaktadır. İdari fonksiyon, toplumun gündelik ihtiyaçlarının karşılanması olarak tanımlanabilir (Kaya, 2019: 22).

Kamu yönetim sürecinin işlediği somut mekanizma, örgütlerdir. Bu mekanizmanın günün koşullarına göre geliştirilmesi, kamu yönetiminin işleyişi için büyük önem taşımaktadır. Türkiye idare tarihine bakıldığında uzmanlıklara dayalı kamu örgütlenmesinin II. Mahmut döneminde bakanlıkların kurulmasıyla başladığı belirgin bir biçimde görülmektedir. Türkiye özelinde kamu yönetiminin merkezî örgütlenme biçimi olan bakanlık temelli yapılanma, dünyadaki gelişmelerin bir uzantısı olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemine dayanmaktadır (Altunok vd., 2019: 9). Cumhuriyet dönemiyle yeni kurumsal yapılar benimsenmiş, kamu örgütleri devletin kurumsallaşmasını amaçlayan nitelikte olmuştur. Özellikle 1945 sonrası idari yapının şekillenmesinde yabancı uzman önerilerinin etkisi olmuştur. Uluslararası gelişmeler ve kamu yönetiminin nasıl şekilleneceği ve işleyeceği yönünde yabancı uzmanlardan öneri almak gereksinimi doğmuş ve bu durum kamu örgütlerinin oluşumunu tetiklemiştir. Özellikle 1960'lar ile başlayan kamu örgütlerinin çeşitlenmesi süreci, 1980'ler itibarıyla uluslararası durumun da yansıtıldığı bir süreç niteliğini almıştır. Devlet Personel Başkanlığı, Millî Prodüktivite Merkezi gibi kurumlar yabancı uzman raporlarının tavsiyeleri sonucu kurumsallaşmıştır. Yabancı uzman raporlarının tavsiyeleri 1990'lı yıllar itibarıyla uluslararası örgütlerin ulus devletler üzerinde etkilerinin artmasıyla farklı bir şekle bürünmüştür. Örneğin AB'ye giriş sürecinde Türk kamu yönetiminde 2011 yılında Avrupa Birliği Bakanlığı'nın kurulmasına varan bir örgütlenme etkisi görülmüştür. Bu sürecin başlangıcı ise öncelikle kamu örgütlerinde AB birimlerinin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. İlk Avrupa Birliği Birimi, 1968 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nda kurulmuştur. Her bakanlığın teşkilat yapısına eklenen bu birimler bakanlık örgütlenmelerini dönüştürmüştür.

Kuruluş kaynakları farklılık taşımakla birlikte, hangi kurumların oluşturulacağı, hangilerinin hangi görevleri üstleneceği devletin görev alanına göre gelişir. Özellikle bakanlık düzeyinde örgütlenme doğrudan başat kamu hizmeti alanlarına göre oluşturulmaktadır ve sözü geçen örgütlenmenin nicel ve nitel özellikleri siyasal iktidarların tercihleri doğrultusunda şekillenmektedir. Siyasal iktidarlar faaliyetlerini gerçekleştirmeyi hedefledikleri politika alanları için doğrudan örgütsel bir ya da daha çok özne üretebilirler. Örneğin bakanlık sayısı ve türlerinin değişmesi bu durumla açıklanabilir. Bakanlıkların, Hizmet Bakanlığı ve Devlet Bakanlığı olarak ayrılması ya da bu ayrımın kaldırılması, bazı bakanlıkların birleştirilmesi, bakanlıklara bağlı birimlerin değişmesi, bakanlıkların merkezî yapılarındaki birimlerin değişmesi (azaltma-artırma-tamamen ortadan kaldırma şeklinde) kamu yönetiminin temel yürütücü yapıları olan bakanlıkların işleyişini ve faaliyet kapsamlarını belirlemektedir.

Başbakanlık açısından reform süreçleri incelendiğinde Türk siyasal sisteminin 2017 yılına kadar en önemli unsuru olan Başbakan ve Başbakanlık örgütü, yürütme yetkisinin kullanım tarzına göre şekillenmiştir. Yürütmenin Cumhurbaşkanı dışındaki kanadı olan Bakanlar Kurulu'nun başı olarak Başbakan kendi emrindeki müsteşarı ve kendine bağlı diğer müsteşarlıklarla başbakanlığın gücünün yoğunluğunu belirlemiştir. Bu durum siyasi iktidarın gücüne, hükûmet ve cumhurbaşkanı ilişkilerine göre gelişim seyri izlemiştir.

Yukarıda bahsedilen gelişmeler, Türkiye'nin uzun yıllardır tartışmalı konusu olan parlamenter sistemin yetersizliği ya da sorunları sistem değişikliği ile noktalanmıştır. 2018 yılı itibarıyla yürürlüğe giren *Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi* ile bu çalışmanın ana teması olan müsteşarlık sistemi kaldırılmıştır. Bunun zeminini oluşturan ilk adım, 2011 yılında Bakan Yardımcılığı uygulamasının başlamasıdır. Müsteşarlıkla birlikte ikili bir yapı olarak 2018 yılına kadar uygulama bu şekilde sürmüştür. Bu uzun yıllar yürürlükte kalmış köklü bir geleneği olan müsteşarlığın (teşkilat ve kamu görevlisi olarak) tarifi, tarihî ve dönüşümü yerine gelen mekanizmayla çeşitli bakımlardan kıyaslanmasını sağlayacaktır.

Bu doğrultuda; *Türk İdari Teşkilat Sisteminin Genel Görünümü* başlıklı birinci bölümde; Osmanlı idarî yapısının ve Cumhuriyet dönemi yönetsel yapının genel görünümü anlatılmıştır. Bu bölümde Cumhuriyet dönemine aktarılan yönetsel geleneğin genel yapısına yer verilmiştir.

Tezin ikinci bölümü Müsteşarlık Sistemi adını taşımaktadır. Bu bölümde müsteşarlığa ilişkin kavramsal bilgiler ve tarihsel süreç hakkında bilgilere yer verilmiştir. Kavramsal bilgiler anlatılırken yabancı literatürde müsteşarlığa karşılık gelen kavramlar da açıklanmıştır. Türkiye'de başbakanlık müsteşarlığı, başbakanlığa bağlı müsteşarlıklar ve bakanlık-müsteşarlıklarına ilişkin betimleyici bilgiler bu bölümde sunulmuştur.

Müsteşarlık Sisteminde Reform: Bakan Yardımcılığı başlığını taşıyan üçüncü bölümde ise Türkiye'de müsteşarlık ve bakan yardımcılığının ikili yapı olarak birlikte uygulandığı dönem ve 2018 sonrası *Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi* 'ne geçişle birlikte müsteşarlık sisteminin kaldırılıp köklü reformun gerçekleşmesi süreci hakkında bilgiler sunulmuştur.

Veri Toplama Tekniği ve Kaynak Tahlili

Esasında tarih araştırmalarında birinci el kaynaklara/arşiv verilerine ulaşmak ve bunlardan yararlanmak temel hassasiyetlerdendir. Bu bağlamda hazırladığımız bu tezde

öncelikli amacımız bu gerçeklikten de hareketle kuruma ait birinci el kaynaklara ulaşılacak olmuştur. Burada birinci el kaynak olarak kastedilen, kuruma ait belgeler, raporlar, yıllık envanterler, kuruma ait kuralları içeren kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge benzeri evrak, kurumun resmi yayınları, kurumda çalışmış olan kişilere ait anılar, konuşma metinleri ya da bu kişiler ile yapılan röportajlar sayılabilir. Kanaatimizce arşivlerin yanı sıra anılar ve sözlü tarih kaynakları da kurum tarihî çalışmalarında dikkatle değerlendirilmesi gereken önemli birer birinci el kaynak sayılabilir. Kurumun kurucuları, yöneticileri, çalışanları gibi kurum hakkında bilgi sahibi olabilecek kişilerin, varsa anılarından yararlanılabilir.

Birinci el kaynakların yanı sıra, üzerinde çalıştığımız müsteşarlık kurumuyla, kurumun bağlı bulunduğu diğer kamu kuruluşları, ülkenin incelenecek dönemdeki siyasi, ekonomik, toplumsal tarihî ile ilgili yazılmış olan kitaplar, makaleler ve benzeri yayınlar, ayrıca gazeteler, dergiler gibi süreli yayınlar ikinci el kaynaklar olarak kullanılabilir. Ayrıca çalışmanın özgünlüğünü birinci el kaynakların ortaya koyacağı göz önüne alındığında, arşivlerden edinilecek olan dağınık belgelerin kullanılması belli bir yöntemle bağlanmaz ise çalışma zorlaşabilecektir. Esas itibarıyla eldeki kaynakların bol olması araştırmacı için son derece önemlidir. Fakat bu her çalışmada olduğu gibi çok fazla kaynak içerisinde bazı tehlikeleri barındırmaktadır. Araştırmacıların fazla malzeme içinde boğulması durumunda çalışma ciddi bir tehditle de karşı karşıya kalabilir. Bu durumdan kurtulmak maksadıyla, kullanılacak olan belgeleri önceden tespit etmeye çalıştık. Ayrıca konular itibarıyla çalışmanın belirlenmiş olan kurgusuna göre eldeki belgelerin bilgisayar olanaklarından da yararlanılarak tasnif edilmesi çalışmayı kolaylaştırmıştır.

Tezin yazım aşamasında, kurgunun yapılması konusunda azami hassasiyet gösterilmiştir. Bu hassasiyet, yazımı kolaylaştırmanın yanı sıra kaynakların tasnifi açısından da önemli bir hazırlık çalışması olmuştur. Müsteşarlık kurumunun geçirmiş olduğu evreler belirlenirken belli kırılma noktalarının tespitinin yapılması ve kurgunun bu kırılma noktaları üzerine takibi, kronolojik çalışmaya oranla eseri daha anlaşılır ve çekici kılmıştır.

Kaynak Tahlili

Tarihînin pek çok tanımı yapılmıştır. Ünlü Türk tarihçisi Zeki Velidi Togan a göre tarih *İçtimaî bünyenin âzası olmak itibarıyla insanlığın fiili ve inkişafını takip eden bilgidir*. (Togan, 2018: 2) Tarih bilimi içerisinde, Türkiye Cumhuriyeti tarihî, esas olarak Osmanlı Devleti'nin yıkılışının ardından kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel, askerî vb. yapısını inceleyen dalıdır. Bu yönüyle bir anlamda

yeni ulus devletin tarihîdir. Türkiye Cumhuriyeti tarihî incelenirken tarih biliminin yöntemlerine ve kaynaklarına başvurulur. Bu aşamada özellikle Türkiye Cumhuriyeti tarihî araştırmalarında başvurulacak kaynakları barındıran kurumlar hakkında kısaca bilgi verilmiştir:

Arşivler:

Bakanlıklar ve Resmî Kurum ve Kuruluşların Arşivleri: İlgili bakanlıkların Cumhuriyet Dönemi'ne ait evrakları saklanmaktadır. Bazılarının, örneğin Dışişleri Bakanlığının Arşivi Cumhuriyet Arşivi'ne devredilmiştir. (Acun, 2017: 66)

Devlet Arşivleri: Önceleri Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Osmanlı Arşivi ile Cumhuriyet Arşivi, “9 Temmuz 2018 tarih ve 30473 sayılı Resmî Gazete”de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış ve Başbakanlık merkez teşkilatı başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kapatılmış olduğundan Başbakanlık merkez teşkilatında olan Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü de lağvedilmiştir. “16 Temmuz 2018 tarih ve 30480 sayılı Resmî Gazete”de 11 numaralı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanmış olup *Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı* kurulmuştur. (<https://www.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/Sayfa/9/>, Erişim tarihî: 30.12.2020).

Cumhuriyet Arşivi: Cumhuriyet Arşivi Daire Başkanlığında Millî Mücadele, Meclis hükûmetleri ve Cumhuriyet Dönemi ne ait belgeler yer almaktadır. 1920 yılından başlamak üzere tasnifi bitmiş ve işlem tarihî üzerinden otuz yıl geçen belgeler, araştırmacıların hizmetine sunulmaktadır. Türk devlet ve millet hayatını ilgilendiren tarihî, hukuki, idari, siyasi, iktisadi, bilimsel ve kültürel içerikteki her türlü belge, tasnif edilerek kataloglar hâlinde araştırmaya açılmaktadır. (<https://katalog.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/Default.aspx>, Erişim tarihî: 29.12.2020)

TBMM Arşiv ve Kütüphanesi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı 1 Eylül 1989 tarihli Resmî Gazete de yayınlanmış olan yönetmelikle TBMM arşiv hizmetini başlatmıştır. TBMM'nin kuruluşundan günümüze kadar çıkarılan kanunlara, üyelik yapmış kişilerin sicil dosyalarına vb. buradan ulaşmak mümkündür. 1920'den itibaren Genel Kurul toplantı tutanakları, Tutanak Dergisi (Zabıt Ceridesi) adıyla toplanmıştır. TBMM Arşivi'nde yasama ve yönetim faaliyetleriyle oluşan kanun dosyaları, karar dosyaları, Genel Kurul tutanakları, önergeler, Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Âyan üyeleri ile Yasama Meclisi üyelerine ait özlük dosyaları vb. bütün evraka ulaşmak mümkündür. TBMM tarafından 28 Eylül 1920 de resmen kurulmasına karar verilmişse de kütüphanenin tarihî daha eskilere dayanmaktadır. II. Meşrutiyet

Dönemi'nde n (1908-1920) Âyan ve Mebusan meclislerinden Osmanlı Türkçesi ve yabancı dildeki 5.000 cilt civarındaki kitap, dergi ve tutanağı da ihtiva etmektedir. Kütüphane, üyelerine yerli ve yabancı kaynaklara en kısa sürede ulaşmayı sağlamak amacıyla kurulduğundan Türkiye'deki en zengin kitap, dergi, gazete koleksiyonlarından birine sahiptir (Yalçın, 2019: 48). Tezimizde özellikle TBMM Arşiv ve Kütüphanesi'nde n resmî yayınların temininde *Tutanak Dergileri (Zabıt Cerideleri)* ve *TBMM Gizli Celse Zabıtları* dan istifade edilmiştir.

Tutanak Dergileri (Zabıt Cerideleri): Tutanak dergileri, meclislerde, mahkemelerde vb. yapılan konuşmaların yazıya geçirilmiş hâlidir. Yapılan bütün işlemler, konuşmalar ve davranışlar kaydedilerek yayımlanır. Yoklama, başkanlık konuşmaları, soru önergeleri, oylamalar, seçimler, kanun teklifleri, Meclis soruşturmaları vb. tüm Yasama Meclisi faaliyetlerinin yayımlandığı süreli yayınlardır. İlk tutanak 1877 de uygulanarak Takvim-i Vekayi de yayımlanmış ancak belgeler 1908'deki Çırağan Sarayı yangınında yanmıştır. 1878 yılından itibaren Zabıt Ceridesi adıyla Tutanak Dergisi yayımlanmaya başlanmıştır. Kısaca belirtmek gerekirse Tutanak Dergisi'nde Yasama Meclisinin Genel Kurul faaliyetlerine ilişkin tüm konuşma ve davranışlar kayıt altına alındığından dönemin siyasi tutum ve davranışlarının tespit edilmesi açısından önemli bilgiler sunmaktadır. Parlamenter dönemin başından itibaren Âyan Meclisi Zabıt Cerideleri, Meclis-i Mebusan Zabıt Cerideleri, TBMM Zabıt Cerideleri, Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi olarak yayımlanmıştır (Yalçın, 2019: 115-116).

TBMM Gizli Celse Zabıtları: Gizli celse zabıtları, dönemin koşullarına bağlı olarak kamuoyuna açıklanmasının millî çıkarlara aykırı olacağı düşünülen Meclis görüşmelerinin tutanaklarını, kanun teklif ve tasarılarını, komisyon raporlarını vb. içermektedir. Gizli Celse Zabıtları, Büyük Millet Meclisi nin kuruluşundan (1920) başlayıp 1934 yılındaki Balkan İtilafı Çerçevesinde Tanzim Olunan Türkiye Cumhuriyeti ile Romanya Arasında Akdolunan Mukavelenamenin Tetkik ve Tasvibi ile sona ermektedir (Yalçın, 2019: 117-118).

Resmî Yayınlar:

Resmî Gazeteler: 7 Ekim 1920 de Büyük Millet Meclisi hükûmetinin resmî gazetesi olarak haftada bir kez yayınlanmak üzere yayın hayatına başlamıştır. 18 Temmuz 1921 de yayın hayatına ara verilmiş, 10 Eylül 1923'te 22. sayıdan itibaren Resmî Ceride adıyla yeniden yayımlanmaya başlanmıştır. 7 Kasım 1923 ten itibaren Türkiye Cumhuriyeti hükûmetinin resmî gazetesi olarak devam etmiştir.

23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Suret-i Neşr ve İlanı ve Mer'iyeti Tarihi Hakkında Kanun'a göre yürürlükteki yasa ve kararların Resmî Gazete yoluyla yayımlanmasının zorunlu olması nedeniyle kanunlar, tüzükler, TBMM kararlarının ve Bakanlar Kurulu kararlarının bazıları, anlaşmalar ve birtakım mevzuat Resmî Gazete de yayımlanmaktadır. Dolayısıyla Resmî Gazete; Yasama, Yürütme ve Yargı Kararları ve çeşitli ilanları içeren İlan kısmından oluşmaktadır (Yalçın, 2019: 65-71).

Düsturlar: Düstur, kanunların bir araya getirildiği kitap, genel kurallar, kanun, nizam, örnek, üslup anlamlarına gelmektedir. Düsturlar ciltler şeklinde olup her cilt içinde o yıl çıkarılan kanun, tüzük, yönetmelik, içtihadı birleştirme kararları gibi metinleri içermektedir. İlk kez Ahmet Cevdet Paşa tarafından 1863 yılında Tanzimat Dönemi kanunlarının bir araya getirilmesi ile Devlet Matbaası'nda (Matbaa-i Âmire) bastırılarak resmî dairelere dağıtılmıştır. İlk yayınlanan Düstur-ı Atik, 582 sayfadan oluşmaktadır. Düstur, Resmî Gazete de yayınlanan mevzuatın aynısı olup düsturun kapsadığı dönemler tertip kelimesi ile ifade edilmiştir (Yalçın, 2019: 77).

Kanunlar Dergisi (Kavanin Mecmuası): Cumhuriyet Dönemi'yle beraber TBMM de çıkarılan kanunlar ve yorumları, 1923 yılından itibaren TBMM Matbaası'nda yayımlanmaya başlamıştır. Yılda 1 cilt olarak yayınlanan Kanunlar Dergisi'nde o toplantı yılında kabul edilmiş kanunlar, TBMM kararları, Cumhuriyet Senatosu kararları ve Millet Meclisi kararları yer almaktadır. 1924 Anayasası'nın verdiği yetki uyarınca kanunların yorumlarına da yer verilmiş fakat 1961 Anayasası ile bu yetki kaldırıldığından 1961 yılından sonra çıkan kanunların yorumuna yer verilmemiştir. Kanunlar Dergisi'nin, Türkiye Cumhuriyeti Mer'î Kanunlarında en önemli farkı, Mer'î Kanunların yalnızca yürürlükteki kanunları kapsamasına rağmen TBMM Kanunlar Dergisi'nde , yürürlükte olan ve olmayan bütün kanunlara yer verilmektedir (Yalçın, 2019:103-104).

Başbakanlık Mevzuat Külliyesi: Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren hukuk devletin gereği olan hukuk metinlerinin düzenlenmesi ve karışıklıkların ortadan kaldırılması çabası sonuçsuz kalmış ancak 1985 yılına gelindiğinde Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü tarafından bir komisyon teşkil edilerek beş farklı külliyattan oluşan Başbakanlık Mevzuat Külliyesi tamamlanmış, 1987 de yayımlanmıştır. Yayımlanan külliye şu şekildedir:

- a. Yürürlükteki Kanunlar Külliyesi ve Fihristi
- b. Yürürlükteki Bazı Kanunların Mülga Hükümleri Külliyesi ve Fihristi
- c. Kanun Hükmünde Kararnameler Külliyesi

d. Yürürlükteki Tüzükler Külliyyatı ve Fihristi e. Bakanlar Kurulu Kararı ile Yürürlüğe Konulan Yönetmelikler Külliyyatı (Yalçın, 2019: 119-127).

Türkiye Cumhuriyeti Tüzükleri: 20 Nisan 1920 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 52. ve 9 Temmuz 1961 tarihli T.C. Anayasası'nın 107. maddeleri gereğince düzenlenmiş tüzükler dört cilt hâlinde yayımlanmıştır (Yalçın, 127: 128).

Ayın Tarihî: İlk sayısı Eylül 1923'te Zekeriya Sertel'in matbuat umum müdürü olduğu dönemde yayımlanmaya başlanan Ayın Tarihî²⁰, Matbuat Umum Müdürlüğü'nün 1 Haziran 1931 de lağvı ile sona ermiş, Müdürlüğün 1933'te Dâhiliye Vekaleti ne bağlanmasıyla Vedat Nedim Tör'ün başkanlığında Ocak 1934 ten itibaren yeniden yayımlanmaya başlanmıştır. 1957 de sona erdirilen Ayın Tarihî, 1976 da Ayın Olayları ismiyle tekrar yayın hayatına başlamıştır (Koloğlu, 1978: 1). 1 Ekim 1978'den itibaren tekrar Ayın Tarihî ismiyle ve düzenli biçimde yayımlanmaya başlanarak günümüze kadar gelen eser, Cumhuriyet Döneminin ilk yıllarında gerçekleşen olaylarla ilgili önemli bir kaynak niteliğindedir (Yalçın, 2019: 128).

GİRİŞ

Kavramsal Çerçeve

Bürokrasi, Bürokrasi Kuramları ve Siyaset

Fransızca kaynaklı bir terim olan bürokrasi tanımlaması, içinde yaşadığımız dönemde dünya dillerine aktarılan aristokrasi, *burjuvazi*, *teknokrasi* gibi bir sınıfı ve onun zihin dünyasını da içeren bir kavram olmuştur. Bürokrasi kavramı ilk olarak 1745 yılında Fransız iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanılmıştır (Kabaklı, 2002: 9). Kavramın bileşenleri olan Büro (daire, memurlar) ve Krası (güç, iktidar) kelimeleri bir bütün haline getirildiklerinde ise büroların *iktidarı* anlamına gelen yeni bir yapı akla gelmektedir. Esasında bürokrasi kavramının genel anlamda kabul görmüş yegâne bir manasını vermek de mümkün gözükmemektedir. Kavramın sözlük anlamı devletin, “işlerin yürütülmesinde yazışmalara gereğinden çok önem verme, kırtasiyecilik” şeklindedir (Ataman 2001: 91). Diğer bir sözlük anlamı ise, devletin *örgütleyici çalışmalarının toplumdan çıkarak toplumun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişilerce yürütülmesi*’dir (Dişel, 1979: 65). Tanımlama farklılıklarından da anlaşılacağı üzere, bilim insanları kendi bulundukları pencereden doğal olarak, bürokrasiye mana yüklemektedirler. Tarihî süreçte bürokrasi uygulama sahasında insanlığın ilk medeniyetlerinden eski Mısır, Çin ve Mezopotamya da görülmektedir.

Uygulamadaki derinliği ilk medeniyetlere kadar inmesine rağmen bürokrasi konusundaki kuramsal çalışmaların tarihî oldukça yenidir (Kaya, 1994: 6). Bu doğrultuda en basit manada bürokrasi kavramı *Bürokratların Yönetimi* şeklinde tanımlanabilecek iken, kavrama bir yönetim biçimi olarak yeni bir boyut kazandırdığı bütün dünya tarafından kabul gören Weber onu, geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi süreci olarak değerlendirmektedir. Weber, ayrıca bürokrasi kavramına keyfiliğin, olağanüstülüğün, sürprizlerin asgariye çekildiği gayrişahsî bir örgütlenme biçimi manalarını da yüklemektedir (Aykaç, 1997: 37). Çoker, bürokrasiye geniş mana yükleyerek kamu yönetimini tanımlayan öğelerden birisi olarak yaklaşmaktadır. Bu bağlamda kavramın, teknik manada, kamu hizmetlerini ya da kamu yönetimini ilgilendiren konularda uyulması gereken kuralların bütünü anlatması şeklinde de bakılmaktadır. Bahsi geçen kuralları uygulayanlar da kamu idaresinde hiyerarşik bir kademeleşme dâhilinde değerlendirilmiş, farklı uzmanlık alanlarında vazifesi olan memurlar yani bürokratlardır. Dikkat edileceği üzere, bürokrasi kavramını tanımlarken birbirinden farklı tanımlamalar söz konusu olabilmektedir. Esasında bu yaklaşımlarda temel olarak iki unsurdan söz edebiliriz: Birinci yaklaşım bürokrasi kavramını, bir örgütün yapısal özelliklerini

merkeze alarak kurgulama gayretinde iken ikinci yaklaşım ise bu kavramı, örgütün davranışsal niteliklerini temel alarak irdelemektedir. Bu yaklaşımların sonrasında bürokrasi şu beş ana grupta tanımlanabilmektedir:

1. Rasyonel örgüt
2. Verimsizlik ve kötü yönetim
3. Kamu yönetimi
4. Memurlar tarafından yönetim
5. Büyük yapıli örgütler ve modern toplumdur (Eryılmaz, 2010: 7-21).

Esasında bürokrasi kavramını tanımlamak maksatlı yapılmış ve yukarıda işaret edilen sınıflandırmada bu kavramın olumsuz yanlarına işaret edildiğı gibi Weber'in vurgu yaptığı hususlardan da bahsedilerek uzmanlaşmış örgüt yapısına dikkat çekilmeye çalışılmıştır. Bürokrasi de iş bölümünün ve devamlılığı esastır. Abadan bu duruma şu ifadeleri ile açıklık getirmektedir: *“Bir örgütün programlarını gerçekleştirmek için kullandığı insan gücü, binalar, yöntemler ve otorite sistemini belirtmek için kullanılan bir kavramdır...Bürokrasi başkaları tarafından saptanmış politikaları gerçekleştirmekte kullanılan çok sayıda teknik becerilerden oluşmuş ölçekli operasyonlar için uygun olan bir karmaşık örgüt sistemidir.”* (Abadan, 1959: 11).

Her birimin görev ve yetkileri, bu iş bölümü esasları içinde ayrıntılı kurallara bağlanmış, birimler arasında hiyerarşik denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Bilindiğı üzere kamu yönetimi, belli bir hizmeti dallarını tatbik etmek, üretmek ve halka arz etmek gayesiyle çok sayıda insanın bir araya gelerek, ahenk içinde hizmet vermelerini gerektirmektedir. Bu doğrultuda bürokrasi, bahsi geçen uyumu ve çalışmaların düzenli bir ölçüde idaresini sağlamak gayesi ile kurulmuştur. Ayrıca örgütteki hiyerarşik yapının doğal seyrinde işlemlerini sağlayan kurallar bütününden bir araya getirilmiştir. Bu uyumun her daim sağlanması gerçeğinin ardında, bürokraside görev ve yetkiler, hizmetin gerektirdiğı çalışma alanlarına göre, farklı birimler içinde pay edilmiştir. Bu yaklaşımın karşısında olan durumlarda söz konusudur. Buna göre memurlar eliyle yönetim olarak da adlandırılan, atama yoluyla işbaşına gelen memurlar tarafından oluşturulan yönetim biçimi olması bürokratik yönetimini ön plana çıkan özelliğidir. Burada ayırıcı unsur; atama yoluyla işbaşına gelmektir. Bu anlamda bürokrasi tanımının iki unsur içerdiği belirtilmektedir. Bu unsurlar:

1. Hâkim otoritenin siyasilere elinde değil de memurların elinde olması
2. Memurların seçim yerine atama ile göreve gelmesidir (Eryılmaz, 2002: 14-15).

Anlaşılabacağı üzere; “bürokrasinin ortak bir tanımını yapmak mümkün değildir. Yer verilen tanımların birçoğu, birbirlerine bir şekilde bağlı olmalarına rağmen, bürokrasinin farklı bir yönüne vurgu yapmaktadır. Fakat hiyerarşi, örgüt, uzmanlaşma, standartlaşma, teşkilat, verimsizlik gibi terimler tanımlarda vazgeçilemeyen hususlardır. Bürokrasi kavramından sonra tarihsel süreç içerisinde bürokrasi konusuna ilişkin ortaya konulan kuramları değerlendirilecektir.” ifadelerden de anlaşılabacağı gibi bürokrasi kavramının ortak bir tanımlaması yapılamamaktadır. (Eryılmaz, 2002: 16). Yer verilen tanımların çoğu, birbirine bağlı olmalarına rağmen; “hiyerarşi, örgüt, uzmanlaşma, standartlaşma, teşkilat, verimsizlik gibi terimler bürokrasinin farklı bir yönüne vurgu yapmaktadır. Bürokrasi kavramından sonra tarihsel süreç içerisinde bürokrasi konusuna ilişkin ortaya konulan kuramları” değerlendirmek gerekmektedir.

Bürokrasi Kuramları

Weberyen Bürokrasi

Max Weber, bürokrasi kavramını kapsamlı ve sistematik bir surette inceleyen ilk bilim insanıdır. Weber’e göre; “bürokrasi alanında uzmanlaşmış bir görevi üstlenen ve yerine getiren fazla sayıdaki fert arasındaki iş birliğinin sürekli” örgütlenmesidir (Aydın, 1998: 163). Weber; “‘ideal tip’ kavramını geliştirmiş ve ‘ideal tip’i soyut zihinsel bir tasarım olarak ele almıştır. Gerçekte karşılığı olmamakla beraber, tasarlanan bu idealleşen çerçeveye en yakın tip hangisi ise, onun önemsenmesi gerektiği yönünde çıkarımlar yapmıştır. Örneğin Weber, ‘Olgular dünyasına, ancak belirli oranda nüfuz etmeyi sağlayacak kavramlar yaparak eğilebilme olanağına sahibizdir ve bu kavramlar hiçbir zaman bize gerçekliğin tümü hakkında bir bilgi sağlayamaz’ demektedir. Bu saptaması da ‘ideal tip’ le olgular dünyasına yaklaşılmaya çalışmakta ancak, gerçekliğin” anlaşılmasına yeterli olmayacağına işaret etmektedir. (Özlem, 1990:106)

Weber ideal bürokrasinin (etkili bir örgüt yapısı ve yönetiminin) ayırt edici başlıca özelliklerini şöyle sıralamıştır.

“Fonksiyonel uzmanlaşmaya dayalı iş bölümü,

Açıkça belirlenmiş hiyerarşik yapı,

Örgütte uygulanacak soyut kurallar dizisinin varlığı,

Örgüt içinde gayri şahsi ilişkiler,

Personelin teknik yetenek temeline göre seçilmesi ve terfi ettirilmesi,

Yasal yetkinin kullanılması,

İş ve iş görenin birbirinden ayrı tutulması,

Örgüte karşı olabilecek dış müdahalenin önlenmesi,

İş görenlere ücret ve/veya maaş ödenmesi,

İş görenlerin iş güvenliğinin sağlanması,

Kayıt ve haberleşmenin yazılı olarak yapılması ve ayrıntılı bir dosyalama sisteminin olmasıdır” (Çelik, 1988: 25).

Weber’e göre; “...çağdaş siyasal hayat bürokratik olmalıdır. Çünkü sadece süreklilik değil, verim ve devletin kişisellikten uzaklaşması ona bağlıdır. Bununla birlikte günümüzde Weber’in bu görüşüne ve özellikle bürokratik yapıyı eleştirenler vardır. Bürokratik yapının hantal ve kırtasiyeci bir yapıda olması, demokrasinin gelişmesi ve siyasal iktidarı zayıflatması, gelişen bilgi ve teknolojiye ayak uyduramaması sonucu günün koşullarına cevap verememesi, Weber’in bürokrasiyi sadece örgütsel olarak inceleyip insan unsurunu ve informal ilişkileri göz ardı etmesi vb. eleştiriler yapılmaktadır. Ama her şeye rağmen bürokrasi siyasal hayat için vazgeçilmez görünmektedir. (Aydın, 1998: 163) Yani Weber bürokrasisi günümüzde en yaygın ve egemen yönetim ve örgütlenme şekli olarak önemini korumaktadır. Otoriteyi bir inanç çerçevesinde itaat etme şeklinde tanımlayan Weber, benzer bir şekilde egemenliği de bir kişinin iradesinin başkalarının davranışlarına uygulanabilirliği olarak tanımlamaktadır. Egemen durumundaki kişinin, başkalarına hükmetmeyi hak; diğerlerine de bunu benimsetmeyi ödev saymalarıyla nitelenen egemenlik ilişkisinin” üç hali söz konusudur. (Weber,1995:314-317)

1-Geleneksel Otorite

2-Karizmatik Otorite

3-Yasal-Ussal Otorite

Geleneksel Otorite: Weber’e göre; “...geleneksel otorite, geçmişte sürekli olarak var olan gücünü ve meşruluğunu geleneklerden örf ve adetlerden alan egemenlik türüdür. Çok eski zamanlardan kalma geleneklerin kutsallığına dair inanç, geleneksel egemenliğin” kaynağını oluşturmaktadır. (Fişek, 1979:72)

Karizmatik Otorite: Weber, karizma kavramını; “insanüstü, doğaüstü, kahramanlık anlamlarında kullanmaktadır. Bu anlamda karizmatik otorite, kişinin olağanüstü güçlere sahip olması inancından gelmektedir. Burada otorite sahibi kişinin arkasında, tam inanca sahip ateşli taraftarlar” bulunmaktadır. (Özer-Akçakaya-Yaylı-Batmaz, 2015:155)

Yasal-ussal Otorite: “ussal olarak konulmuş yasalara uygun olarak seçilmiş kişilerin ve yasaların meşruluğuna dayanarak kurulan bir egemenlik çeşididir. Bu egemenlik çeşidinde kişiler, verilen emirlere yasal olduğu için uyarlar ve yasalarında ussal kabul edilmesi sonucu verilen emirler yasal ve ussal bir özellik” taşır (Ergun ve Polatoğlu, 1992:59).

İçinde bulunduğumuz çağda bürokrasi kavramı ile anılan Weber; modern kamu yönetimi, siyaset sosyolojisi, işletme bilimi gibi bilimsel alanları incelemek için bir eksen olarak kabul görmektedir. Esasında Weber’den önce bürokrasi olgusunu, Robert Michels ve Gaetano Mosca incelemiştir. Bu doğrultuda, Weber’in bürokrasi analizi de R. Michels, G. Mosca ve Karl Marks gibi düşünürlerin görüşlerinden esinlenerek ortaya çıkmıştır. Fakat Weber’i kendi çağdaşlarından ve öncesinden ayıran temel özellik, bürokrasiyi sistematik ve kapsamlı bir şekilde incelemesi gerçekliğidir. Esasında bürokrasi olgusunu toplum içi güç denge ve etkileşimlerinden ve toplumun genel siyasal yapısının dışında değerlendirdiği için Marksçı yaklaşımla yöntemde benzeşen tarafları vardır (Eryılmaz, 1994: 222).

Hegeli Bürokrasi Kuramı

Hegel’in bürokrasi kuramı anlamını kurumların özel çıkarları ile devletin genel çıkarları arasındaki mücadeleden alır. Bürokrasi kavramı, toplumun özel menfaatlerini (bu özel menfaatler; meslekler, ticari ortaklıklar ve belediyeler tarafından temsil edilmektedir) devlet tarafından temsil edilen genel menfaatlere dönüştürme aracıdır. Bu yönüyle Hegel, esasında çoğu çevrelerce kabul gören ideal bir devlet ve bürokrasi tanımlaması yapmakla birlikte, haliyle çözümlemelerinde özellikle Prusya deneyiminden çok daha fazla etkilenmiştir. Hegel’e göre devlet mekanizmasının temel işlevi, toplum üyelerinin ortak menfaatlerini ön planda tutmaktadır. Hegel’in bürokrasi kuramı anlamını, kurumların özel çıkarları ile devletin genel çıkarları arasındaki mücadeleden almaktadır. Diğer bir ifade ile devletin temel işlevi, toplumun üyelerinin ortak çıkarlarını savunmaktır. Bu kurama göre, toplumda iki sınıf bulunmaktadır: İlki mutlak ya da evrensel sınıf, ikincisi ise ticari sınıftır. Bu noktada Hegel’in bahsettiği bu mutlak veya evrensel sınıf, bürokrat sınıflarından oluşmaktadır (Heper, 2002: 292).

Diğer taraftan Hegel, kamu yönetimini, sivil toplum ile devlet arasında bir köprü olarak değerlendirmiştir. Buna göre sivil toplum, çeşitli meslekleri, değişik çıkarları temsil eden şirketleri ve kurumları kapsamaktadır. Bahsi geçen çıkarlar sistemini ve alanını düzenleyen bir tarafsız güce ihtiyaç duyulmaktadır. Hegel’e göre, tarih böyle bir ihtiyacın karşısına tarafsız bir güç olarak devlet mefhumunu ortaya çıkarmıştır. Hegel yaklaşımında sivil topluma olumsuz bir anlam yüklenmiş ve sivil toplum, bireyler

arasındaki çatışmaların merkezinde yer almaktadır. Hegel'in devlet algılamasında bürokrasi gerek genel iradeye gerekse bir yarara sahiptir. Kısacası toplumun özel istek ve çıkarlarına hâkim bir konumdadır. Bu bağlamda Hegel'e göre bürokrasinin öncelikli işlevi, sivil toplumun gözetemediği genel yararın savunucusu olmaktır (Eryılmaz, 2002: 22).

Marksist Bürokrasi Kuramı

Marks, öncelikle bürokrasi mefhumu dâhilindeki değerlendirmelerini daha çok Hegel'in devlet felsefesini inceleyerek ve eleştirerek geliştirmiştir. Esasında Marksist anlayışa göre devlet, toplumun gelişmesinin belirli bir safhasındaki mahsulüdür (Ergun, 1992: 55). Hatırlanacağı üzere, Hegel'in bürokrasi kavramını, gerçekte kurumların özel çıkarları ve devletlerin genel çıkarları arasındaki mücadelede kaynaklı telakki etmiştik. Fakat Marks'a göre, bu mücadele manasızdır ve devlet genel menfaati temsil edemez, daha çok egemen sınıfın şahsi menfaatlerini içerir. Bu bağlamda bürokrasi, daha çok özel ve belirli bir sosyal grubu kapsamaktadır. Bu doğrultuda, devlete benzer mahiyette bürokrasi olgusu da hâkim sınıfın egemenliğini sosyal sınıflar dâhilinde uygulama enstrümanıdır. Bu sebeple bürokrasinin istikbali ve menfaatleri doğru orantılı olarak hâkim sınıfın ve devletin çıkarları ve geleceğine bağlı gözükmektedir. Marksist telakkiye göre, sınıflar arasındaki çatışmalardan yeni iktisadi, toplumsal ve siyasal sistemler doğarken, ilkel ve sosyalist sınıfların ve kapitalist üretim ilişkilerinin yok olması neticesinde devlet mekanizması yok olmakta ve kamu düzeni ve görevleri, bürokratlar yerine toplumun tümünce gerçekleştirilmektedir (Gönlübol, 1993: 319).

Bu ideoloji merkezinde sivil toplum ise, burjuva sınıfının egemenliğinin üretildiği bir alandır (Tortop, 1990: 23). Kanaatimizce sivil toplum kavramı, devletin müdahalesi dışında kalmış ve bireylerin kendi kendilerini yönlendirebildikleri demokratik bir yapı şeklinde tanımlanabilir. Esasında bu kavramın temelinde kendiliğinden bir oluşum söz konusudur ve sivil toplum, özgür vatandaşlardan meydana gelir. Sivil toplum örgütlerinde, örgüt içi demokrasi vardır. Örgüt içi demokrasinin var olması, sivil toplum örgütünü daha güçlü ve daha etkin yapar. Örgüt üyelerinin düşüncelerini özgürce açıklama hakları bulunmaktadır. Buna fırsat verilmediği zaman sivil toplum örgütü gücünü ve etkinliğini kaybeder.

Marks'ın görüşünün temelinde bürokrasinin varlığı da toplumun sınıflara bölünmesi ile alakalı olmakla birlikte müstakil sosyal bir sınıf değildir ve daha net bir ifade ile bürokrasi, egemen sınıfın diğer sosyal sınıflar dâhilinde hakimiyet kurmasını sağlayan bir vasıta (Fişek, 1979: 68).

Lenin'e Göre Bürokrasi

Araştırmalara göre Lenin de bürokrasi kuramı özelinde Marks'ın düşünce çizgisini takip etmektedir ve bu kavramın bazı yönlerini de aydınlatır. Örneğin Lenin, bürokratik sistemin kademeli bir biçimde dağılmasının, proleter diktatörlüğünün kurulmasıyla paralel zuhur edeceğine ve başlayacağını düşünmektedir. Lenin'e göre bürokrasiye ve tüm unsurlarına yönelik kavga, devrimin öncelikli gayelerinden olmalıdır. Lenin, bürokrasinin proletarya devriminin sonrasında doğan bir enkaz olacağını da ifade etmektedir (Turgay, 2004: 45). Daha anlaşılır bir ifadeyle Lenin'e göre, Sovyet devriminin öncelikli meselesi, *proletaryanın diktatörlüğü gerçekleşir gerçekleşmez, bürokrasiyi yavaş yavaş ortadan kaldırmak* ve onunla mücadele etmektir (Ergun, 2004: 45). Anlaşılabileceği üzere, Lenin öncelikle eski devlet kuramlarının ortadan kaldırılmasını öngörürken diğer yandan proletarya diktatörlüğünde daha kuvvetli ve merkezîyetçi denetimin öncelikli olduğuna kanaat etmektedir. Lenin'in anlayışına göre devrimden hemen sonra hükûmetin kurulması gerekmektedir, ancak bu iktidar proletaryanın denetiminde olmalıdır. Ayrıca temsili kurumlar da olmalıdır ve kamu kurumlarının memurları halkın üzerinde ve halktan kopuk bürokratlar niteliğinde olmamalıdır (Ergun, 2004: 45).

Seçkinici Bürokrasi Kuramı

Seçkinici düşünce yapısının önemli isimleri arasında değerlendirilen A. R. Michels, “*bürokratik örgütlerin toplum yapısına etkilerini inceleyen Weber'den farklı olarak ilgisini büyük çapta örgütlerin iç sorunlarına yönelmiş ve bu yönüyle, bir bakıma, çözümlerini Weber'in bıraktığı yerden başlatmıştır (Fişek, 1979:78) A. Robert Michels çağdaş toplumlarda giderek artan bürokratikleşmeyi demokrasinin gerçekleşmesini önleyici bir etmen*” olarak görmektedir. (Ergun, 1992:63)

Robert Michels Almanya'daki sosyalist partiler üzerindeki incelemelerine dayanarak, “1911 yılında ‘Oligarşinin Tunç Kanunu’ adlı teorisini geliştirmiştir. Teoriyi kısaca şöyle özetlemek mümkün; parti organlarının üyesi ve önderleri partide tam gün çalışacak maaşlı görevliler istihdam edilmesini isterler. Bu görevliler parti organlarında çalışmaya başladıktan sonra belirli dallarda uzmanlaşırlar. Örgüt önderleri de zamanla, yaptıkları işte uzmanlaşırlar ve profesyonel önderliğe sahip olurlar. Bu yöneticiler sosyal kökenlerini unutup bir çeşit zümre haline gelirler. Bu yöneticiler mevcut durumlarını korumak ve iktidarlarını sürdürmek için çalışırlar. Mevcut durumlarını koruyamayacaklarını anladıkları zaman, kendilerinden sonra kendi yerlerini alacakları tespiti için kendi çıkarlarına uygun yöntemler geliştirirler. Bu durumda resmi seçimler, oylamanın dışında bir anlam ifade etmez. Böylece örgütlerin tümü, resmi

yapıları demokratik olanlar bile, yapılarını fiilen oligarşiye dönüştüren ‘Tunçtan Bir Kanuna’ tabi” olurlar (Dereli, 1976:140)

Bruno Rizzi bir diğer seçkin bürokrasiyi savunan düşündürdür. Rizzi’ye göre; “Sovyet sisteminde bürokrasinin ‘organik’ bir yeri vardır. Mevcut Sovyet bürokrasisi aynen kapitalistlerin yaptığı gibi işçilerin sömürülmesine ve ezilmesine sebep olmaktadır. Bunun sebebi de bürokrasinin tüm üretim araçlarını elinde tutmasıdır. Sovyetlerde üretim araçları toplumsallaştırılmamış, aksine sadece devletleştirilmiştir. Bu durumda kapitalist sistem ile arasındaki tek ayrım sömürünün ferdi değil kolektif” olmasıdır. (Ergun, 2004:39)

Bennis bürokrasinin anatomisini tanımlarken Weber’in geliştirdiği bürokrasi modelini, endüstri devrimi esnasındaki örgüt ve firma faaliyetleri için yararlı bir toplumsal oluşum olarak görmüştür. Bennis’e göre bürokrasi endüstriyel devrim sırasında mükemmelleştirilmiş yararlı bir toplumsal buluştur ve anatomisi aşağıdaki öğelerden oluşur (Şimşek, 1994:55)

- “Fonksiyonel uzmanlaşmaya dayanan bir iş bölümü,
- Çok iyi tanımlanmış bir otorite hiyerarşisini,
- İş görenlerin haklarını ve görevlerini kapsayan bir kurallar sistemi,
- Kişisel etmenlere dayanmayan beşeri ilişkiler,
- Teknik yeterliliğe dayanan seçme ve terfi sistemi” (Ergun, 1992:67)

Alvin Toffler de Bennis gibi bürokrasinin gelecekte yok olacağını savunmaktadır: “Eğer sosyal eleştirciler, üst düzeyde bürokratlaşmış bir geleceğin bizi beklediği konusunda haklıysalar, bu makinayı parçalamak üzere hemen işe koyulmanız gerek. Öte yandan kavramsal klişeleri bir yana bırakıp, gerçeklerin üzerine eğilirse, bizi ağırlığıyla ezdiği varsayılan bürokratik sistemin değişiminin etkisiyle çatırdadığı görülecektir. Söz konusu eleştircilerin geleceğe taşıdığı örgüt biçimleri yarının egemenliğini sürdürebilecek sağlamlıkta görülüyorlar. Çünkü şu anda tanık olduğumuz bürokrasinin zaferi değil yıkımıdır. Gerçekte bürokrasiye kafa tutan yeni bir örgüttür. Yeni örgüt biçimini ‘Adhokrasi diye adlandırıyorum” (Bennis, 1972:225). Görüşünü öne süren Toffler, hiyerarşinin yıkılacağını ancak bunun uzun zaman alacağını belirtmektedir (Toffler, 1981:112).

İtalyan düşünürü Mosca; bütün düzenli toplumlarda “Hükûmet’ denilen bir otoritenin var olduğu belirterek, toplumu ‘Yönetici Sınıf’ ve ‘Yönetilen Sınıf’ olarak ikiye ayırmaktadır (Eryılmaz, 2002:16-17). Mosca, yönetici sınıfı iktidarın nimetlerinden yararlanan, güç tekelini elinde tutan bütün siyasi fonksiyonları icra eden ve sayıca daima az olan grup olarak nitelendirilmektedir. Yönetilen sınıfta ise, az ya da çok keyfi muameleye muhatap olan ve zor kullanılmak suretiyle birinciler tarafından yönetilen ve sayıca çok olan gruptur. Mosca’ya göre, kesin ve katı bir siyasi eşitlik, çoğunluğun yönetimi, özgür

seçimler gerçekleştirilmesi çok zor, hatta bir mit olmasına rağmen bütün bunlar, açık yönetici sınıfın temel gereklilikleridir. Yönetici sınıfın yavaş da olsa, sürekli bir değişim içinde olması sosyal güçlerin değişimine büyük katkı” sağlar (Kapani, 1997:112-114).

Seçkin kavramını sosyoloji literatürüne V. Pareto kazandırmıştır. Mosca’dan etkilenen ve onun ‘Yönetici Sınıf’ kavramını genişleterek sosyolojik temele oturtan V. Pareto; *“Akıl ve Toplum”* adlı eserinde görüşlerini ‘elit’ kavramı çerçevesinde açıklamıştır. Yaptığı tanımlamalarla Pareto üç toplumsal kategori belirler: Yönetici elit, Yönetici olmayan seçkinler ve seçkinler dışındaki bütün halk. Yönetici elit, toplumun yönetiminde doğrudan doğruya veya dolaylı olarak önemli bir rol oynayan, siyasal iktidar üzerinde etki sahibi olan kişilerden meydana gelir. Asıl üzerinde durulması gereken grup budur. Yönetici seçkinler, toplumsal hareketlilik sayesinde yeni üyelerin katılımına sürekli açık ve bireysel yeteneği yetersiz olan herkesin aşağı katmanlara düşmesine eğilimlidir. Eğer bu süreçte bir tıkanma yaşanırsa, yönetici seçkinler arasında yorulmuş, yıpranmış ögeler artacak; alt katlarda yetenekli insanlar birikecektir. O zaman seçkinlerin bir devrimle topluca değişmesi ve düzenin yeniden kurulması gündeme...” gelecektir (Özer-Akçakaya-Yaylı- Batmaz, 2015:163-164).

Türk Tarihinde Devlet Kavramı ve Tekamülü

Türkler varlıklarını sürdürmek, siyasi birliklerini sağlamak ve devam ettirmek, iktisadi nedenler ve dâhil oldukları medeniyetlere karşı sorumluluklarını yerine getirmek kaygısıyla sürekli savaşmışlardır. Türk tarihî, geniş anlamıyla bir savaşlar tarihî olduğundan, savaş geleneği hem Türk kültürünün yapısında hem de düşüncesinde çok önemli bir yer işgal edegelmiştir. Türklerin yaşayış tarzları ve devletin yapısı, askerliği önemli bir gelenek haline getirmiştir. Hem bireysel hem de toplumsal olarak varoluşun sürekliliği, kendini savunma becerisiyle yakından ilgilidir. Steplerde saldırının ne zaman ve nasıl gerçekleşeceği belli olmadığından, küçük gruplar halinde yaşayan insanların her an kendilerini savunmaya hazır olmaları gerekir. Ayrıca devletin de sürekli savaş halinde olması, savaş toplumun en önemli sorunu haline getirmiştir. varlıklarını tehlikeye attıkları açıktır. Çünkü gelişen her medeniyet, çevre toplumlarını, dolayısıyla da kültürleri kendi içinde eriterek büyür. Bu bilgiler ışığında Türkler için, toplumsal varoluşlarını sürdürmek, her zaman temel bir sorun olmuştur. Yaşadıkları coğrafyalar, hükümler olmak için birbirleriyle ölümüne savaşan uluslarla doludur. Türkler, ilişkiye girdikleri medeniyetler karşısında çok kurban verdiklerinden, bu tehlikelerin bilincindedirler. Bu bilincin en iyi örneklerinden biri Orhon Yazıtları’dır. Yazıtlar, Türk devletinin yıkılışında Çinlilerin oynadıkları rolü açık seçik ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, güçlü

medeniyetlerle ilişkiye girerken o medeniyet tarafından yok edilebileceklerinin farkında olarak varoluşlarını güvence altına alan değerleri çok önemsemişlerdir. Eski Türkçe’de bodun terimi toplum anlamında kullanılmıştır. Bu terimin kökü olan bod, vücut-beden anlamına geldiği gibi, boy ya da oymak anlamına da sahiptir. Bodun, toplumu oluşturan boyların birliği anlamındadır. Bodun teriminin hem kök hem de genel anlamı toplumsal varoluşa işaret etmektedir. Yazıtlarda “bodun”dan söz edilen her yerde, konu “ıl”le (devlet, imparatorluk) bitirilmiştir (Girand, 1999: 217-218).

Devletin insanoğlunun ürettiği karmaşık bir varlık olarak yüzyıllardır tanımlanabilmesi ve anlamlandırılabilmesi güç bir kavram/olgu/yapı konumundadır. Tarih boyunca insanoğlu, toplumsal rollerini yerine getirirken, karşılıklı ilişkiler ve etkileşim içinde bulunurlar. İnsanlar arası bu ilişkilerin düzenlenmesi ve sağlıklı yürütülmesi için en gelişmiş siyasi ve sosyal örgütlenme olarak kabul gören devlete gereksinim vardır². Genel olarak, toplumu yöneten kurallar ve yasalarla düzenleme otoritesine sahip ayrı bir kurumlar kümesi olmak üzere değerlendirilen *devlet* kavramı, Arapçada; “*değişmek, bir hâlden başka bir hale dönmek; nöbetleşe birbiri ardınca gelmek, dolaşmak; üstün gelmek, zafer kazanmak*” manalarına gelmektedir. Diğer yandan bazı dilbilimcilerin, *devlet* ve *dûlet* kavramlarını da birlikte kullanmalarına rağmen bu iki tanımlamanın ayrı değerlendirilmesini düşünenler de vardır. Buna göre, devlet savaşıla,

² Tarihî arka planda Eflatun’un kurduğu ütopya devletinde aristokrasi demokrasiye, demokrasi aristokrasiye sıkı sıkıya bağlıdır. Eflatun bir yandan en soyluların başa geçmesini isterken bir yandan da soylular sınıfını temelden yıkmaktadır, çünkü soyluluğu seçim ve eğitime bağlayarak toplumun hizmetine koşturmaktadır (Eflatun, 1993: 3vd). Tarihî süreçte Eflatun sonrasında devlet kavramının yönelimini şu şekilde değerlendirmektedir: “*Aristo için ferdin siyasi bir varlık olarak mensup olduğu bütünlük, Hobbes için insanın ontolojik varlığını güvence altına alan siyasi güç yapılanması, Rousseau için toplumun ortak iradesini temsil eden siyasi birlik, Hegel için Tanrı’nın yeryüzündeki yansıması ya da mutlak ruhun tarih içindeki tecessüm etmiş şeklidir. Tarihî süreçte iki temel merkeze doğru bir yönelimin varlığı dikkat çekmektedir. Buna göre, ilk merkezde devleti, mahiyeti ve özü itibarıyla mutlak değer ifade eden soyut ve aşkın bir kurum olarak görmektedir. İkincisi ise devleti belli sosyal işlevleri üstlenen bir siyasi üst kurum olarak kabul etmektedir*” (Taneri, 1997: 154). Bununla birlikte, antik dönemdeki şehir devletlerinden günümüzdeki milli-devlet anlayışına gelen aşamalarda Batı toplumlarında farklı siyaset anlayışlarının tesiri olduğu da görülmektedir. Özetle; devlet ahlaki özelliklerinden çok teşkilatçı özellikleriyle ön plana çıkmış, devlet örgütlenmesi hukuk ve bürokrasi düzenlemeleri şeklinde telakki edilmiştir. İlk dönemlerde insanlar, devletin ve idarecilerinin meşruiyetlerini, Tanrı dan aldıkları şeklinde yorumlamışlardır. Hristiyanlığın zamanla yayılması ile Tanrı’nın kutsal ruh olarak Hristiyan dünyasını ve Hristiyanların yaşamını yönettiğine inanılmıştır. Giderek etki ve nüfuz alanını genişleten Katolik kilisesi ve imparatorluk yapısını, daha küçük birimler halinde ufalayan kavim saldırıları, dünya siyasi tarihinde imparatorluk yapısından feodal devlete geçişin hızlanmasına tesir etmiştir. Bu feodal devlet yapılanmasında devlet düşünce ve otoritesi zayıflamasına bağlı olarak, büyük merkezî güç ve genel siyasi kurumlara bağlılık yerini feodal birimlerdeki şahıslara bağlılığa bırakmıştır. Karşılıklı hak ve sorumluluklar esasına dayanan bu yapı Ortaçağ siyaset anlayışının temelini teşkil etmiştir. Bu esnada kilise, Doğu Roma İmparatorluğu’nun şemsiyesi altında resmî din niteliği kazanırken Doğu Roma da egemenliğini, kilise desteği ile sağlamlaştırmak istemiştir. Bu süreçte giderek mutlak hâkimiyetini sağlamlaştıran kiliseye karşı ilk isyan, *Yüzyıl Savaşları* sırasında İngiltere de cereyan etmiştir. Bu süreç aynı zamanda millî-devlet kavramı ve yapılanmasını bahsi geçen feodal anlayışın çözülmesiyle ortaya koymuştur.

dûlet ise malla ilişkilendirilmiş ve ilki zaferin taraflar arasında el değiştirmesini, diğeri ise servet ve zenginliğin taraflar arasında dolaşımını ifade etmiştir. (Şafak, 1977: 45-46). Kur ân-ı Kerîm de *dvl* kökünden gelen kavram; “*dönüşümlü olmak ve elden ele dolaşan mal*” anlamlarında iki yerde geçmektedir. İlk geçtiği yerde, Uhud Gazvesi sırasında alınan nisbî mağlubiyetin sonrasında Müslümanlara, Bedir Gazvesi’nde alınan galibiyet ve neticesine atfen; “*Biz o günleri insanlar arasında nöbetleşe döndürür dururuz* (Kur ân-ı Kerîm; Âl-i İmrân 3/140) ifadesine yer verilmiştir. İkincisinde ise, ganimetlerin farklı taraflar arasında paylaşımının sebebine dair, “*Allah’ın, (fethedilen) ülkeler halkından Peygamberine verdiği ganimetler, Allah, Peygamber, yakınları, yetimler, yoksullar ve yolda kalmışlar içindir. Böylece o mallar, içinizden yalnızca zenginler arasında dolaşan bir (devlet) olmaz.*” (Kur ân-ı Kerîm; el-i Haşr 59/7)

İnsanlık tarihînin ilk dönemlerinden bu yana her toplum için hayatın vazgeçilmez bir parçası olan ve zamanla teamül halini alan devlet, tarihî tecrübenin gelişim seyri ve hareketliliğini göstermesi bakımından önemlidir. Bu bağlamda, devlet tanımlamasının İslâm’ın erken dönemlerindeki algısı ile modern devlet kavramı arasında, bilinen safhalardaki anlam değişikliklerinin belirlenmesiyle izlenebilecek yapı farklılıkları da mevcuttur. Devlet tanımlamasının siyasi bir mahiyet kazanmasının ilk evresinde taşıdığı anlam “*zafer, güç veya hâkimiyetin el değiştirmesi*” şeklindedir. İkinci safhada devlet kelimesi hâkimiyetin değişmesinden çok sürekliliğini ifade eden bir kavram haline gelmiştir ve nihai siyasi otorite ve yapı için kullanılmaya başlanmıştır. Üçüncü safha ise devlet kelimesinin çağdaş siyaset literatüründeki kullanımında kendini gösterir. Bu safhada kavram, tamamıyla millet-devlet esasına dayalı “*milletlerarası sistemin her bir unsuru*” anlamını taşımaktadır. Tarihî ilk dönemlerinden bu yana her toplum için hayatın vazgeçilmez bir parçası olan devlet kavramının doğmasında belki de etkili faktör; insanların, toplumsal rollerini yerine getirmesi ve etkileşim içinde bulunması gerçeğidir. Bu ilişkiler birebir olduğu gibi gruplar arasında da olabilir. Bu ilişkilerin düzenlenmesi ve sağlıklı yürütülmesi için devlete gereksinim vardır. Bu siyasi gücün mahiyeti, fonksiyonları, yapılanma biçimleri ve ahlakî sınırları daima kültürel zeminin özellikleriyle bağlantısını muhafaza etmiştir. İnsan topluluklarının yardımlaşmaya olan ihtiyaçları hakkında Farabi şu satırlara yer vermektedir: “*Her insan, yaşamak ve üstün mükemmeliyetlere ulaşmak için yaradılıştan birçok şeye muhtaç olup bunların hepsini tek başına sağlayamaz. Her insan bunun için çok kimselerin bir araya gelmesine muhtaçtır.*” (Farabi, 2001: 79).

Bununla beraber devlet kavramının gerek amaç gerekse mahiyet bakımlarından farklılık arz ettiği gözden kaçmamaktadır ve İslâmîlik arz etmekte olduğu da göz ardı edilmemelidir. İslâm medeniyetine ait her müessesede olduğu gibi devlet algısı bir

yandan farklı siyasi ve ictimâî olay ve olgular diğer yandan İslâm toplumunu oluşturan farklı kültürlerin katkılarıyla tekâmül etmiştir. Diğer bir ifade ile İslâm'ın devlet kavrayışı, İslâmî devlet fikrine dayanır ve bu kaynaktan beslenir. Bunu daha iyi anlamak adına İslâm dünyasında mevcut devletlerin çokluğundan hareket edildiğinde İslâmî bir devlet tipi tasavvur edilebilir. İslâm dünyasının birden fazla devlete bölünmesi, İslâm esaslarıyla bir tenakuz teşkil edebileceği düşünülebilir. İslâmî devlet, İslâm kavrayışına göre bir İslâmî devletin ideali olarak değerlendirilemeyebilir. Kaynaklar İslâmî devletin İslâm'ın yayıldığı ilk döneminde gerçekleşmiş olduğunu belirtmekle birlikte, İslâmî devletin bu merkezî yapılanmanın dairesi etrafındaki varlığını hareket başlangıcı yaparlar. Batı dünyasında farklı olmak üzere, Müslümanlar için din gerek manevi gerekse siyasi ve sosyo-kültürel yaşamın doğrudan doğruya şekillenmesidir.

Bu bağlamda, insan topluluklarının devlet kavramı konusunda değişen dinî, sosyo-politik tarihî arka plana bağlı olarak algı ve yorum farklılıklarının temelinde kültüre bağımlılık özelliği belli başlı belirleyici etkindir. Bu yaklaşım siyasi düşünce tarihînin en kadim ve temel meselesi olmak üzere, devletin sosyo-kültürel konumu ve tarihî gerçeklik içindeki arka planını gözler önüne sermektedir. Bu doğrultuda çağdaş toplumlarda, en büyük örgütlenme olan devlet, insanların bütün ilişkilerini düzenleyen bir kurum olmak üzere telakki edilmiştir.

İslam ve Batı dünyasında önemli bir düşünür olarak kabul edilen İbn-i Haldun'un³ Mukaddimesinde devlet ve insan ömrü benzerliğini ön plana çıkarmıştır. İnsan ömrü ile devlet ömrü benzerliği hususunda İbn-i Haldun'a göre, her ikisi de doğar, büyür ve ölür.

³ Tunus'ta doğan İbn-i Haldun (d.1332), ilim ve irfana yabancı olmayan bir ailenin çocuğu olup ilk eğitimini babasından tahsil etmiştir. Bununla birlikte, Endülüs'te kalıcı olamayan önemli ilim adamlarının yeni duraklarından birinin Tunus olması, İbn-i Haldun'un önemli şahsiyetlerden Kur'an ve kıraatın yanı sıra diğer önemli din derslerini almasına olanak sağlamıştır. Bu ilimleri tahsil ettikten sonra mantık, felsefe, riyazî ve tabîî ilimleri de öğrenmiş ve üstün başarılar göstererek hocalarından icazetnâmeler almaya hak kazanmıştır (Haldun, 2011:21-22). İbn-i Haldun, döneminin ileri gelen Arap emiriyle tanışma fırsatı bulmuş, böylelikle çevresindekilerle ilişkilerini artırarak çeşitli memuriyetlerde bulunmasının önünü açmıştır. Görevleri sırasında, ziyaret ettiği yerlerin ve halklarının idari oluşumlarını ve sistemlerini incelemiştir. Bununla birlikte bölge halkının yaşam biçimlerini, ananelerini gözlemleyerek iklim faktörünün insan davranışları üzerindeki etkisini ve rolünü ortaya koymaya çalışmış; devletlerin kurulması ve medeniyetlerin meydana gelmesinde asabiyyenin sahip olduğu rolü araştırmıştır (Sanay, 2007:4). Gözlem ve incelemelerinden hareketle kaleme aldığı, bugün *El-İber* olarak anılan eserine giriş mahiyetinde yazdığı *Mukaddimesi* doğulu ve batılı araştırmalarca yoğun ilgiyle karşılanmış; çok farklı disiplinlere araştırma konusu olan bu eseri ona haklı şöhretini kazandırmıştır. İbn-i Haldun'u nerdeyse 19. yüzyılın başlarında tanımaya başlayan Avrupalı oryantalistlerin tersine, Osmanlı tarihçi ve düşünürleri, onu bu tarihten çok daha önce keşfetmişlerdir. İbn-i Haldun'u, belirtildiği üzere, erken dönemlerde keşfeden Osmanlı yazarları, onun özellikle devlet ve medeniyetlerin yükseliş ve düşüşüyle ilgili düşüncelerini edinmişler ve bu fikirleri kendi düşüncelerine uyarlamaya çaba sarf etmişlerdir. Bir manada Osmanlı fikir adamları, başta tarih yazarları olmak üzere, İbn Haldun'un gönüllü öğrencileri olmuşlardır (Okumuş, 2006:146). Öyle ki İngiliz tarihçi Toynbee'ye ait “*Şüphesiz, herhangi bir zamanda veya yerde, herhangi bir zihin tarafından yaratılmış ve türünün en büyük eseri olan bir tarih felsefesini tasarlamış ve formüle etmiştir.*” şeklindeki ifadeler, yüzyıllar sonra gerçek anlamda anlaşılmaya başlanan İbn-i Haldun ve düşüncelerinin niteliğini ortaya koymaktadır (Toynbee, 1962:322)

Bunu ileri sürerken o, devletlerin ömürlerinin her ne kadar kıranlara göre değişiklik geçirdiği kabul etse de genel olarak üç neslin ömrünü aşmadıklarını ifade etmektedir. Buna göre İbn-i Haldun, bir devletin ortalama 120 yıl ayakta kalabileceğini dile getirmektedir. (Haldun, 2011:392-393). Bu hususta İbn-i Haldun en fazla şöhret bulan eseri olan Mukaddime ⁴ adlı çalışmasında şu tespiti yer vermektedir:

“İnsanları birbirine karşı koruyacak bir düzenleyici gerekir. Çünkü insanların hayvanlık eğilimlerinde doğuştan düşmanlık ve zulüm (eğilimi) vardır. Yabancı hayvanların saldırılarına karşı kullanmak üzere kendilerinde var olan silahları, kendi türlerinden gelecek saldırıları önlemeye yetmez. Çünkü aynı silahlardan hepsinde vardır. Öyleyse bir başka şey gereklidir ki, onun yardımıyla birbirlerine karşı koyabilsinler. Çünkü tüm hayvanların kavrama ve esin alma güçleri eksiktir. Bu durumda o düzenleyici, insanların kendilerinden biri olmalıdır. Hepsine baskın gelen, hepsi üzerinde egemenliği ve (saldırılarına karşı) eziciliği olan bir düzenleyici. Öyle ki, artık kimse başkasına saldırmayı, başkasının hakkına geçmeyi başaramasın, işte egemen olmanın anlamı budur” (Haldun, 2011:691-693).

İbn-i Haldun’un tarih, umrân, asabiyet ve devletle ilgili düşüncelerini dayandırdığı, medenî ve beşerî alanlarda görülen değişimleri çözerken başvurduğu iki unsur vardır: Bedevîlik ve Haderîlik. O, bu unsurlardan hareketle sosyal yaşamı iki biçimde ele almıştır (Haldun, 2011:102). Bu bağlamda devlet nizamının ancak büyük bir umrânın ve yüksek medeniyetin bulunduğu yerde gelişeceğine temas eden İbn-i Haldun, bir dönem için Bağdat, Kurtuba, Basra ve Kûfe gibi şehirlerin ilim yuvaları olarak anıldığını, ancak kendi dönemi için Kahire şehrinin ilim bölgesi olarak başta geldiğine değinmiştir (Haldun, 2011:780-781).

Diğer taraftan aileyi devletin temeli sayan teori, kuvvet ve mücadele teorisi, toplumsal sözleşme gibi kuramlara göre insanlar, doğal durumdaki çatışma ortamından kurtulmak için devlet adı verilen bir otorite oluşturmuştur. Bu doğrultuda, millî-devlet

⁴ Onun bu eseri, hala eleştirel bir biçimde incelenmeye ve tartışılmaya devam etmektedir. Çok yönlü bir ilmi birikime sahip olan İbn-i Haldun, Mukaddimesini *Kitabu'l-İber* isimli yedi ciltten oluşan tarih kitabının giriş kısmı olarak tasarlayıp kaleme almıştır. Başlı başına bir kitap özelliğine sahip olmasından ötürü daha sonradan farklı dillerde ve diğer ciltlerden ayrı olarak defalarca yayımlanmıştır. Bu eserde, tarih bilimi ve tarih yazıcılığından toplumsal yaşam ve toplumların değişmesine kadar çok farklı konular ele alınmıştır. Yine göçebelik ve yerleşik hayat, diğer bir deyişle bedevîlik ve hadarîlik, devletle ilgili hususlar, medeniyet (umran), coğrafi koşulların toplum yaşantısına etkisi, iktisat ve diğer ilmi alanların sınıflandırılması gibi konular da eserde yer almıştır (Haldun, 2004: s.18). “İbn-i Haldun’un Mukaddimesinde, kendisinin iktisadi görüşlerine dair hatırı sayılır bir yer ayırdığı görülmekte ve bunun dışında, eserinin diğer kısımlarında dağıntı olmak üzere bu konuda bilgiler sunduğu göze çarpmaktadır. Eserindeki düşüncelerinden hareketle, onun iktisadi yaşama ilişkin düşüncelerinin çeşitlilik gösterdiği anlaşılmaktadır. İbn-i Haldun’un ele aldığı konular arasında üretim ilişkileri, altyapı-üstyapı, emek, artı ürün, toplumsal iş bölümü, fiyat, vergi ve devletin ekonomideki yeri gibi hususlar başı çekmektedir” (Aydın, 2015:105-164).

anlayışı 19. yüzyılda Hegel ile en köklü felsefî temelini yakalamış ve bir siyaset sistemi olarak çağa damgasını vurmuştur. Bu düşüncenin temelinde millî his ve bilincin ön plana çıkmış hali olan *devlet ahlakî idealin gerçekliği* dir⁵. Bu devlet anlayışının aynı dönemde alternatifi, liberal ve faydacı felsefelerdeki *aracı devlet* yaklaşımıdır. (Cevizci, 2000: 82) Her iki devlet anlayışında da devletin ortak özelliğinin belli sınırlar içindeki hâkimiyete dayalı millî devlet fikri olduğu bellidir. Belli sınırları ön plana çıkaran modern devletlerde, toprak bütünlüğü esastır ve aynı zamanda anayasal devlet idari yönetim aygıtları içinde örgütlenmiştir⁶. Bu yaklaşımın önemli temsilcilerinden birisi olan Weber, devleti, *belirli bir toprak parçası üzerinde, meşru fiziksel güç kullanma tekeline - başarıyla- sahip çıkan bir insan cemaati* olarak tanımlamıştır. Farklı bir ifade ile devletin esası zorlamadır (Fukuyama, 2015: 18) Marx'ın devlet teorisinin temel esası, burjuva toplumunda devletin, burjuvazinin baskıcı kolu olduğudur. Diğer bir ifade ile Marx a göre devlet egemenlerin baskı aracı olarak tanımlamıştır ve O na göre devlet bir sınıfın egemenlik organıdır. Bir sınıfın başkasını ezmesini sağlayan organdır ve sınıflar arasındaki çatışmayı yumuşatarak bu baskıyı yasallaştıran ve ona süreklilik kazandıran *düzenin* kurulmasıdır (Lenin, 2020: 20). Devletin *sınıfsal uzlaşmazları* kontrol altında tutmak maksadıyla bir baskıcı unsur olarak yükselişi yalnızca devletin sınıfsal doğasını

⁵ “Millet, devletin varlık unsurlarından biridir. Devlet ile millet birbirini tamamlar. Millet in bugüne kadar pek çok tanımı yapılmıştır. Genelde kabul edilen tanım ise şudur: Geçmişte bir arada yaşamış, şu anda bir arada yaşayan ve gelecekte de bir arada yaşama niyetinde olan; aralarında dil, kültür, tarih ve ülkü birliği gibi objektif, tarihî ve psikolojik unsurlar olan fertlerden oluşan topluluğa millet denir.” Bazı tanımlarda dinin de birleştirici unsur olduğu ve millet tanımında yer aldığı görülürse de çağdaş-lâik devletin tanımında din yer almaz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda yer alan tanım da modern millet tanımı benimsenmiş; din-ırk birliği gibi ifadeler yer almamıştır. Dil; milletin dayandığı en önemli unsurlardan birisidir. “Dil, millet üyelerinin birbiri ile anlaşmasını sağlar. Aynı dili konuşan insanlar birbirlerine yakınlık gösterirler. Ortak dil ile insanlar birbirlerinin dertlerini, kederlerini öğrendikleri gibi acı ve sevinçleri de paylaşırlar. Diğer taraftan toplumları, millet olmaya yönelten faktörlerin başında tarihî ve psikolojik sebepler gelir. Uzun yıllar bir arada yaşayan fertler, ortak değer yargıları geliştirirler. Kültür ise, maddî-manevî ortak değer yargılarıdır. Beraber yaşama, aynı şeylerden zevk alma, giyim-kuşam, müzik, davranış tarzları vb. özellikler de kültürün içerisinde yer alır. Her milletin kültürel özellikleri farklı farklıdır.” Yardımseverlik, yaşlı ve kimsesizleri, muhtaçları koruma-kollama, hoşgörü gibi hususlar Türk milletinin kültürel özellikleri arasında yer alır. Halk müziğimiz, halay ve zeybek oyunumuz, yemek pişirme şekilleri, düğün törenleri gibi konular da kültürel özellikleri yansıtır. Her milletin özellikleri farklı boyuttadır. Mimarî tarz, sanat anlayışı da kültürün dışı yansıyan, estetik yönünü gösteren özelliklerindendir (Taneri, 1997: 155-157).

⁶ Ülke yani vatan, bir devletin hak ve yetkilerini kullandığı hâkimiyet alanıdır. Bu alan kara, deniz ve hava sahasını da içine alır. Ülke bir başka ifadeyle üzerinde o devlete bağlı vatandaş ve diğer kimselerin yaşadığı yer parçasıdır. Bugün genellikle kabul edilen modern görüş, ülkeyi sadece devlet etkinliğinin yer aldığı alan olarak vasıflandırmaktadır. Bu tanım bulunduğu coğrafî konuma göre de değişiklik arz edebilir. Denizlere kıyısı olmayan bir toplum için, üzerinde yaşadığı kara parçası vatanıdır. Ülkesiz bir devletin var olması mümkün değildir. Millet in bir arada yaşaması ancak ülke üzerinde gerçekleşebilir. Bu yüzden ülkenin, insanları birleştirici bir rolü vardır, insanlar vatan bildiği yerlerin ekonomik kaynaklarından yararlanarak ihtiyaçlarını giderirler. O yerler üzerinde devamlı yaşamakla ve acı tatlı olaylarla birbirlerine bağlanırlar. Vazgeçilmez tarihî ve kültürel bağları böyle ortaya çıkar. Bütün bunlar ülkeyi vatan hâline getirir. İnsanları birleştirerek devlet kurmaya yönelir. Ülke, devletin hâkimiyet alanını meydana getirir. Devletin ülke üzerinde hâkimiyet hakkı vardır. Kimi zaman da vatan denilen coğrafya yurt olarak da adlandırılabilir. Yurt daha dar kapsamlı alanı ifade ederken çoğunlukla ülke veya vatan kavramları kullanılmaktadır (Türkmen, 2018: 334-335).

değil, bununla birlikte kapitalizmde egemen sınıf olan burjuvaziye hizmet eden *baskıcı* işlevini de tanımlamaktadır. Bu teoride iki sorundan bahsedilebilir: İlki topluluğun her topluma ilişkin olan birincil işleviyle -yasaların uygulanmasıyla- ilgilidir. İkincisi ise devletin yükselişi ve bu yükselişe ilişkin olan baskıyla alakalıdır. Marx ve Engels e göre, devlet iş bölümünün bir parçası olarak görünmektedir. Başka bir ifadeyle, toplumdaki gruplar arasında farklılıkların görünür hallerinin ve toplumsal mutabakatın olmamasının bir parçasıdır (Engels, 1968: 156). Engels, tarihsel çözümlemesini özetlerken şu ifadelerle de yer vermektedir:

“Devlet, hiçbir şekilde, topluma dışarıdan dayatılan bir güç değildir: hele Hegel’in iddia ettiği gibi, ahlaki düşüncenin gerçekliği, aklın imgesi ve gerçekliği hiç değildir. Aksine, devlet, belirli bir gelişme aşamasındaki toplumun bir ürünüdür; toplumun kendi kendisiyle çözümsüz bir çelişkiye düşmüşlüğüünün, ortadan kaldıramayacağı giderilemez karşıtlara bölünmüşlüğüünün kabulüdür. Ama bu karşıtlıkların, iktisadi çıkarları çatışan sınıfların, kendilerini ve toplumu kısır bir mücadelede içinde tüketmemeleri için, çatışmayı yumuşatacak, düzen sınırları içinde tutacak, görünüşte toplumun üzerinde duran bir güç gerekli hale gelmiştir ve toplumun bağrından doğan ama kendisini toplumun üzerine yerleştiren, ona giderek daha fazla yabancılaşan bu güç devlettir.” (Lenin, 2020: 19).

Esasında bu ifadelerin Lenin, Marksizmin, devletin tarihî rolü ve manası hakkındaki temel düşüncesini açıklıkla ifade ettiğini kabul etmektedir: *“Devlet, sınıf karşıtlıklarının giderilemezliğinin bir ürünü ve bir ifadesidir. Devlet, sınıf karşıtlığının giderilmesinin nesnel olarak mümkün olmadığı yerde, anda ve ölçüde ortaya çıkar. Tersinden söylersek, devletin varlığı, sınıf karşıtlıklarının giderilemez olduğunu kanıtlar.”* (Lenin, 2020: 19). Heidegger devleti daha basit bir yaklaşımla tarihsel bir yazgı olarak algılamıştır. Nietzsche de yalanların en büyüğü olarak nitelemiştir. Ne kadar çeşitli düşünce geliştirilmiş olursa olsun modern devletin şekillenmesinde en büyük katkıya sahip olan temel kurum yine bizzat devletin kendisi olmuştur (Habermas, 2002: 7-8).

Uluslararası alanda uluslararası hukuk normları çerçevesinde devletler topluluğu tarafından tanınmış ve uluslararası hukuk normlarını da dikkate almak durumundadır. Modern devlet, iç politikada ülkesel toprak bütünlüğüne sahip ve egemen; iç politikadaki kanunların ve kuralların inşası ve ifasında yegâne ve en üstün güç; dış politika da ise iç işlerine müdahale edilmesini bağımsızlığına yönelik bir saldırı olarak gören bir yapıya sahiptir (Poggi, 2007: 3 vd.). Benzer bir yaklaşımdan hareket eden Carnoy, insanların savaş durumu karşısında kendilerini savunmak için aralarındaki güç ilişkilerini yöneten bir yasalar bütünü altında siyasal toplumda bir araya gelmeyi kabul ettiklerini ileri sürer.

Bu siyasal toplumda, insanlar mülklerini koruma hakkını devlete devreder (Carnoy, 2013: 36).

Devlet iç politikada kamusal alanı etkin ve bağlayıcı bir şekilde düzenleme ve düzenleyici kurallar koyma ve bunları uygulama hakkına sahiptir. Modern devletin ülkesel bütünlüğünü, sınırlarını, kısacası var oluşunu diğer devletlere karşı savunma durumunda olması günümüz devletlerinin başat çatışma nedenleri arasında gelmektedir. Var oluş kavramı, devletin doğal kaynaklarını, ekonomik potansiyelini, askeri, stratejik hedeflerini, kimliğini, toplumsal değerlerini, ideolojisini bir bütün olarak kapsamaktadır. Bu doğrultuda 20. yüzyılda devlet tanımına yeni bir boyut da kazandırılmıştır: Buna göre devlet, kamu⁷ *“yararını hukuk kurallarına uygun olarak yerine getirmek üzere belirli bir toprak üzerinde, belirli bir siyasi iktidara yani hükûmete bağlı olarak yaşayan, milletlerin ya da milletler topluluğu tarafından kurulmuş siyasi topluluktur.”* Bir başka ifadeyle, devlet bir hükûmete ve ortak kanunlara bağlı teşkilatlı millet veya milletler topluluğudur. Daha özlü bir şekilde belirtmek icap ederse devlet, milletin örgütlenmiş biçimidir. Bu örgütlenmenin olabilmesi için insanların bir toprak parçası üzerinde yerleşmiş bulunması gereklidir: *“Devlet, toprak bütünlüğüne dayalı, siyasi bakımdan örgütlenmiş, millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu hukuki bir varlıktır.”* Devletlerin yönetimi yasalarla sağlanır. Devlet, bir toplumda düzeni sağlar. Sosyal yaşamda, bireylerin ilişkilerini belirleyen kurallar, yasalar ve bu yasalara uyulması için gerekli yaptırımlar belirli bir düzen içinde gerçekleşir. Yasaların ve yaptırımların hepsini bir araya getiren ise hukuk sistemidir. Bu hukuk sistemini, insanların yararına işleten ve uygulayan da devlettir: *“Ancak seçilenlerin oluşturduğu hükûmet, devlet adına siyasal iktidarı, denetimi, otoriteyi kullanır. Böylece devletin sahip olduğu bayrak, cumhurbaşkanlığı, yasama, yürütme, yargı organları, silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri gibi birimler, devleti daha somut hâle getirir. Devlet, sosyal bir varlık olarak kendi yapısının kanunlarına dayanan, sürekli bir kurumdur.”* İşaret edilen sürekliliğini otoritesiyle sağlar. Otorite gücünü de yasalardan alır. Devlet aynı zamanda siyasal bir kurumdur ve egemenlik ilkesi üzerine kurulmuştur. Hukuki ve siyasi niteliği ile ülke içinde buyruklar ve yaptırımlar koyarak güvenliği sağlar, sosyal düzeni korur. Devlet, diğer devletlere karşı tam bağımsızdır; *“kendi içinde ise ortak kabul etmeyen bir karar verme ve yürütme yetkisine sahiptir. Dış devletlere karşı toplumun, manevî kişiliğini ve bağımsızlığın”ı* temsil eder. Teoride bu zengin fikirlerin ana enstrümanı olan devlet; pratik hayatta muhtar, kaymakam, vali, genel

⁷ Kamu kavramı, toplumun tümünü kapsar. Devletlerin vatandaşlarına tanıdığı, sınır çerçevesini anayasa ve yasalarla çizdiği haklara da kamu hakları denir. Devletler, kamu haklarının sınırlarını çizerken, sınırsız bir yetkiye de sahip değildir. Özellikle yaşama hakkı, devletler üstü haklardandır. Devlet, bu haklar konusunda kamuyu bilgilendirmelidir. Bir devletin ve milletin, psikolojik, sosyal, kültürel gücü ile ilgili başlıca etkenlerden biri kamuoyudur. Kamuoyu, halkın belirli bir konu ve sorun üzerinde oluşan genel kanısı şeklinde tanımlanır. İnsanlara bağlı bir oluşumdur (Sözen, 2013: 3.vd).

müdür, müsteşar, bakan; güvenlik, adalet, sağlık, elektrik, su, yol gibi hayatımızın parçalarını düzenleyen ve vergileyen otorite; yoksul vatandaşa yardım etmekten, uzay teknolojilerinin üretilmesi gibi birbirinden çok uzak konularda çözüm üretme yeteneği olan/olması beklenen güç olarak algılanabilir. Devlet otoritesinin en önemli vasfı ise, insanlar için kurallar belirleyebiliyor olması ve bu kuralların uygulanmasını sağlıyor olmasıdır. “Devlet, toplumun siyasal düzenlenmesinde özgül bir tarz, modernlikten kaynaklanan hakiki bir müdahale oluşturur: Ayırt edici özellikleri aşırı bir merkezîyetçilik, ülke toprakları üzerinde güçlü bir hâkimiyet, egemenliğin bütünsel uygulamasıdır; ayrıca hem yapıların gerçek bir kurumsallaşmasını hem de onların özel toplu aidiyetlerin her türü biçimi karşısında farklılaşmasını içerir” (Birnbaum, 2011: 188).

Modern devlet, devlet kurumlarındaki memurların sürekli ve kurallara uyarak çalışmalarıyla, gerçekleştirmeye çalıştıkları kurumsal düzenlemeler şeklinde tanımlayabiliriz. Bu kurumların toplamı olan devlet belirli sınırlar dâhilinde bir toplumda yönetim görevini üstlenir. Hem hukuken hem de fiilen yönetimle ilgili güç ve imkânlar tekelindedir. Devlet, bu gücü sadece toplumu yönetmek için kullanır (Poggi, 2001: 15). Devlet yönetme işini çeşitli mekanizmalarla gerçekleştirir. Bu mekanizmalar devlet teşkilatlanmasında yer alan birimlerdir.

Devletli toplumun ortaya çıkması aşamasından itibaren insanlar, birlikte yaşama gerekliliğinin bir tezahürü olarak en temel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla örgütlenme çabası içerisine girmiş, bu çaba zamanla kurumsallaşma sürecini de içerecek biçimde gelişmiştir. Köklü bir tarihsel birikim üzerine yükselmiş olan Türk devletleri ise, hem üzerine inşa edilmiş olduğu yönetsel kodları ile hem de örgütlenme kabiliyetiyle devletli toplum geleneğinin ayrı ayrı yansımaları olarak dikkat çekmektedirler. Bugünkü devlet örgütlenmesinin önemli aşamalarından biri modernleşme süreci ile başlamıştır (Altunok vd., 2019: 9).

Tarihî Arka Plan: Tanzimat Dönemi Öncesinde Bürokrasinin İnşası

Türk idari teşkilatı incelenmek istendiğinde köklerin takibi elbette ki bu çalışma sınırlarını aşmaktadır. Bu çalışma kapsamında Cumhuriyet döneminde idari yapıda müsteşarlık sistemi açısından bir inceleme yapılması planlanmıştır. Tarihsel sınır olarak Osmanlı dönemi itibarıyla idari teşkilat esas alınmıştır. Özellikle nezaretlerin oluşmaya başladığı dönem üzerine odaklanılmış ve Cumhuriyet e kalan miras üzerinde çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu bölümde öncelikle Osmanlı Devleti’nin nasıl bir idari yapıya sahip olduğu merkezî teşkilat odağında ele alınmıştır. İdari teşkilatın yapısı, işleyişi ve geçirdiği aşamaları genel olarak anlatılmıştır. Osmanlı merkezî teşkilatının anlatılma

sebebi, müsteşarlık sistemi de dâhil siyasal ve yönetsel pek çok yapı ve işleyiş unsurunun köklerinin bu döneme dayanmasıdır.

Çalışmanın sınırı Osmanlı dönemi olarak belirlenmiş olsa da söz konusu birikimin büyük bir geçmişi vardır. İslam öncesi dönemlerin kurumları tamamen ortadan kalkmamıştır. Hem eski biçimleriyle hem de İslam'ın etkisiyle farklı nitelikler kazanarak varlığını sürdürmüştür. İlk Türk Müslüman devletlerinden Selçuklular a geçen eski Türk kurumları, onlardan da siyasi bir miras olarak Osmanlılar a geçmiştir. Diğer manada klasik dönem Osmanlı tarihî dâhilinde devletin mevcut siyasi müesseselerinin mühim unsurlarından birini eski Türk geleneğinden de kaynağını alan siyasi yapılar oluşturmaktadır (Karatepe, 2004: 56). Osmanlı Devleti'ni, Karpas canlı bir bünye gibi görmekle birlikte şu ifadeleri ile de tezini destekler: “...eski Türk siyaset ve toplum geleneklerinden, daha sonra da Doğu ve Batı medeniyetlerinden harmanlayarak kendine has siyasi ve kültürel bir sistem inşa etmiştir. Bu sistemin kültür çerçevesinde kendine göre bir değişim usulü de bulmuştur. Çünkü her medeniyet başka medeniyet ve kültürlerden aldığı yabancı müesseseleri ve adetleri kısmen kendi değiştirerek kısmen de tamamlayarak bünyesine uygun hale getirir” (Karpas, 2012: 14). Farklı dönemlerin zenginlikleriyle bunu başaran Osmanlı Devleti 16. yüzyıla gelindiğinde, artık sadece Anadolu ve Balkanlar coğrafyalarına hakim bir imparatorluk olmaktan çıkmıştır. Daha net bir ifade ile dünyanın en önemli gücü olan bir dünya devleti haline gelmiştir (Ünal, 2020: 20).

Osmanlı Devleti'nden birçok devlet kurumunu, kanunu, sivil ve askeri elitleri eğiten okulları ve bu kurumlarda eğitim almış lider kuşakları devralan Cumhuriyet döneminin (Findley, 2012: 270) idari yapısına geçmeden önce Osmanlı Devleti merkezî teşkilatı aşağıda anlatılmıştır.

Osmanlı Devleti'nde İdari Teşkilat

Küçük Asya'da 1300'lerde Selçuklu ve Bizans imparatorlukları arasında bir uç beyliği durumunda olan Osmanlı Devleti, kaynakların müşterek kabulü doğrultusunda dinamik fetih siyaseti, askeri alt yapısı ve sosyo-kültürel derinliği vasıtasıyla 15. ve 16. yüzyılda dönemin en önemli güçlerinden birisi olmuştur. Bu bağlamda, Osmanlı Devleti eski Akdeniz dünyasının hüküm sürmüş üçüncü ve sonuncu imparatorluğudur. Bu süreçte Akdeniz sahası ve hinderlandı, medeniyetin, diğer bir ifade ile şehirleşmenin ana yurdudur. Coğrafi saha durumunda Osmanlı idaresi iklimi ve konumu belli olan bu dünyadadır (Ortaylı, 2001: 16). Osmanlı, dünya tarihinde güçlü bir devlet örneği teşkil etmiştir. Bu imparatorluğun yüzyıllarca varlığını devam ettirebilmesinin dayanağını sahip olduğu güçlü devlet teşkilatı oluşturmıştır (Bülbül, 2009: 69). Osmanlı'da tecrübi

birikimin dayanağı olan millet teşkilatı din esaslıdır. Bu açıdan farklı dini inançlarına mensup kimselerin ayrı din, dil ve kültürlerini muhafaza ederek; müşterek bir siyasi yönetim dâhilinde birleşmeleri devletin esaslarından biridir (Karpas, 2010: 14,15). Başka bir ifade ile; Osmanlı Devleti, Anadolu ve Balkanlar esas olmak üzere bu sahalarda öncesindeki hakim Türk idarelerinin bürokratik gelenek ve mirasına sahiptir. Özellikle Büyük Selçuklu ve İlhanlı devletlerinin teşkilat ve kanunları Osmanlı idareci kadroları için temel esin kaynağı oluşturmıştır. Bizanslılar ve başka toplumlarla yan yana yaşamaktan kaynaklanan kültürel etkileşim her zaman için geçerli olmuştur (Ünal, 2010: 17). Bu nedenle Osmanlı tarihînin, bir toplumun, devletin ve esasında güçlü bir medeniyetin tarihî (Karpas, 2010: 14) olduğu söylenebilir.

Kuruluş ve Gelişme Dönemlerinde Bürokrasinin İnşası

Osmanlı idaresinin zuhuru Türkiye Selçuklu Devleti'nin bir sınır beyi 1299 yılında Karacahisar'ın fethi ile bu sahaya sancakbeyi tayin eder. Bu sayede bağımsızlığını özelde Türk dünyası ile ilan eden Osman Gazi ile başlar. Bu sebeple Osmanlı yönetimine ve devlete resmen *Devlet-i Aliye* veya *Devlet-i Aliye-i Osmaniye* şeklinde kullanılmışlardır (Ünal, 2012: 21). Osmanlı, devletini toprakları dâhilindeki eşkıyalar/paralı askerlerle yapılan pazarlık ve savaşların sonucunda, ama dışarıdan gelen bir basınçla biçimlenen bir süreç içerisinde kurmuştur (Barkey, 1999: 9). Devlet kurucuları belli bir toprak parçası üzerinde bütünleşmiş, doğrudan ve görece türdeş bir hâkimiyet kurabilmek için biçimsel yapısal bir farklılaşmanın yanı sıra kan bağına dayalı cemaatlerden, aşiret, sınıf ya da herhangi bir kültürel gruptan bağımsız görevlilerden oluşan, merkeze sadık bir idare oluşturmak zorundadırlar. Merkezî temsilcileri çevre bölgelerine gönderilirler ve yavaş yavaş bölgesel kurum ve elitlerin hâkimiyetini kırarlar (Barkey, 1999: 3).

Osmanlı, tarihî bürokratik imparatorluklar içinde sayılabilir (Durgun, 2010: 149). Osmanlı da siyasi-idari sistem birbirinin içine geçmiştir. Osmanlı yönetiminde bürokrasi siyasi yaşamda her daim önceliğini muhafaza etmiştir. Durgun'a göre bürokrasi ile devletin uyrukları arasında bir uçurum da mevcuttur: *"Siyasi sistemin her türlü toplumsal alana üstünlüğü ve dolayısıyla aracı kurumların yokluğu, padişahın temsilcisi bürokrasinin hâkim durumunu güçlendiren bir faktördür. Padişahın adına ve onun vekili olarak görev yapan bürokratların uyruklar ile ilişkilerinde kendileri de birer padişahı."* (Durgun, 2010: 149). Genel olarak Osmanlı bürokrasisine yansıyan temel özellik, ordunun Hristiyan tebaadan çocuk toplama ve onlara İslami bir eğitim verme esasına dayalı bir sistemle örgütlenmesidir. Bürokrasinin tamamı benzer sistemle personel alınmaktaydı (Heper, 2006: 16).

Askeriyeinin iç siyasette oynadığı rolün kökeni Osmanlı'ya dayanır. Bu müdahalecilik Osmanlı-Türk tarihî bağlamında da haklı çıkarılmıştır. Devletin dönemin güç merkezleri olan Avrupa, Asya ve Afrika'da geniş sahaları denetimi altına alan ve Avrupa'nın kalbine iki kez 1529 ve 1683'te Viyana'ya ulaşmıştır ve büyük bir silahlı bir güç olmuştur. Avrupalılar için Osmanlı'nın en prestijli askeri gücü olan Yeniçeri ordusu Avrupa'nın adeta kırbağı olmak üzere telakki edilmiştir (Ahmad, 2012: 10).

Bu yüzyıllarda en ihtişamlı dönemini yaşayan ve fetih politikası sayesinde çok geniş sınırlarda güç tesis etmeyi başaran devlet, 16. yüzyılın sonlarından itibaren duraklama sürecine girmiştir. Takip eden yüzyılın sonlarından itibaren ise hızla toprak kaybedip sınırları daralmıştır. Bu gelişmelerin doğal bir neticesi olmak üzere nüfusu azalan ve iktisadi açıdan zayıflamaya başlayan devlet giderek güç kaybına da uğramıştır. Bu güç kaybının doğal uzantısı özellikle kendisini sosyal ve ekonomik kargaşa ve huzursuzluk olarak belirginleştirmiştir. Klasik Osmanlı döneminin dinamik yapıdaki devlet kurumları kısa sürede hantal ve işletilemez hale gelmiştir. Osmanlı *adalet dairesinde* kurumlar arasında iyiden iyiye zuhur eden bu kötü gidişat, zincirleme etkiyle devlet bürokrasisinde bir süre sonra içinden çıkılmaz sonuçlar yaşatmıştır. Bu sebeple devletin gerileme sürecini ele alırken devletin siyasi, idari, askerî ve sosyal alanlarında baş gösteren bozulmaları birbirlerinden ayrı olarak ele almamak, bir bütün olarak değerlendirmek gerekir. Osmanlı Devleti'nin gerileme sürecini iç etkenlerin yanı sıra Batı dünyasını etkisi altına alan yeni coğrafi sahaların keşfi ve dünya ticaret yollarının sıklet merkezînin de değişimi gibi dış faktörler de etkilemiştir. Nitekim Batı da gerçekleşen sanayi inkılabı, Fransız ihtilali ve Avrupa devletlerinin statükosunun belirlenmesi, emperyalizmi hızlandırmıştır. Bu durum Osmanlı Devleti'nin mevcut siyasi, sosyal ve ekonomik yapısını derinden sarsmıştır. Bu itibarla çalışmamızda hassas olduğumuz önemli bir gerçeklikte devletin bürokratik sahada güç kaybına sebep olan unsurlar dikkate alınırken dünyada yaşanan gelişmeler de dikkate alınmıştır. Bu noktadan hareketle, devletin gerileme ve dağılma safhalarına sebebiyet veren faktörleri, ana hatlarıyla bürokratik yapının çözülmesi, sosyal ve iktisadi durumun bozulması hususlarının göz ardı edilmemesi dikkatle değerlendirilmelidir. Bu yapılardan bağımsız düşünölemeyecek olan diğer bir gerçeklik ise ordunun devlet idaresi ve bürokrasisinde arz etmekte olduğu önemdir. Bu müessesenin taşıdığı ehemmiyet makul bir süreklilikte taşır. Feroz Ahmad'a göre “...ordu dünya görüşünü asla değiştirmeyen, toplumun üzerinde duran ve ondan bağımsız bir kurum olarak görülür. Bu modern Türkiye ve Osmanlı arasında süreklilik gösteren” önem bir çizgidir (Ahmad, 2012: 11). 1826 da Yeniçeri Ocağı kaldırılıp, Nizam-ı Cedid kurulduğunda Avrupa ölçülerinde modern bir ordu kurulması amaçlanmıştı. Ancak burada reform tarihimize yön veren önemli bir husus şudur ki yüzyıllarca Avrupa'yı sarsmış bir ordunun artık Avrupa eğitimine ihtiyacının olmasıydı.

Britanya, Prusya, Fransa bu reform önerilerinin kaynağını oluşturmuştur. Askeri okullarda Fransız öğretmenler öğretmenlik yapmaya başlamıştı (Ahmad, 2012: 13).

Diğer taraftan ana hatları ile özetlemeye çalışacağımız Osmanlı kuruluş dönemi bürokrasisinde idare zümresi içinde merkezî bürokrasi ve onun ana unsuru olan Divan Küttâbı özel bir mahiyettedir. İdari yapının ana kolunu vazifesinde olan merkezî bürokrasi, tüm devlet nizamının beynidir. Bu temel yapı aynı zamanda devlet menfaatlerinin de gerektirdiği sağlamlıkta kanun koyma yetkisine sahiptir. (İnalcık, 2011: 317).

Saray Teşkilatı

10. yüzyıldan itibaren Türkçede kullanılan Saray kelimesi, İslam devletlerinde gerek hükümdarın ailesiyle birlikte yaşadığı özel alan gerekse de devletin idare edildiği yerdir (Alkan, 2013: 54). Osmanlı hükümdarının ikametgâhı olarak saray, esasında salt olarak devlet başkanlarının yaşadıkları ve hususi hizmetlerinin yerine getirildiği bir yer olmak üzere düşünülmemelidir. Diğer bir ifade ile yönetimin tepesinde yer alan hükümdarın çevresinde devlet bürokrasisinin en önemli bölümü biçimlenmektedir (Ortaylı, 2008: 202).

Osmanlı sarayının yönetsel yapısı, Topkapı Sarayı'nın planının aracılığıyla anlaşılabilir. Osmanlı saray teşkilatının genel karakteristiği Topkapı esas alınarak incelendiğinde birbiriyle uyumlu fiziki olarak üç ana bölüm üzerinde kurumsallaştığı görülür. Bunlar; *Birûn*⁸, *Enderûn*⁹ ve *Harem*¹⁰ kısımlarından oluşmuştur. Devletin bürokratik yapısı klasik dönem dâhilinde 15. ve 16. yüzyıllarda önemli ölçüde büyümüş ve yapıların doğal olarak iş hacmi de artmıştır. Neticede yapılan işler karmaşılaşması ve paralel olarak bürokratik birimler ve vazifelilerin de sayıları artmıştır. Bu büyüme, yetişmiş ve uzmanlaşmış insan ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (Akyıldız, 2009: 20).

Padişah

Sözlükte “iktidar sahibi kimse, hükümdar” anlamına gelen Farsça pâdşâh kelimesi (Pehlevîce pâtaḥša), Osmanlı hükümdarlarının unvanları arasında örfî hükümdarlık

⁸ “*Birun: Farsça olan bu kelime (taşra dışı) anlamına gelir. Sarayın babüssaade denen iç kapısı dışındaki alan ve bu alanda yer alan hizmet ve hizmetlileri birun denen bölüme dâhildir. İmparatorluğun sadrazam dâhil bütün görevlileri bir yerde birun hizmetlisi sayılır. Birun asıl devlet hizmetlerini görüldüğü yerdir. Burada sarayın Kubbealtı denen divan-ı humayun kalemleri yer alırdı*” (Ortaylı, 2008: 206).

⁹ Enderun: Devletin ihtiyaç duyduğu yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla açılan, dünyadaki ilk kamu yönetimi okulu olan Enderun, ilk olarak I. Murat (1362-1389) tarafından Edirne’de, sarayda hizmet edecekleri yetiştirmek amacıyla açılmıştır. Enderun Okulu, Fatih Sultan Mehmet ve II. Bayezid tarafından daha da geliştirilerek, kamu yönetiminde görev alacakların yetiştirildiği tek eğitim kurumu haline dönüştürülmüştür (Eryılmaz, 1994: 22-23).

¹⁰ Harem: Sarayda kadınların yaşadığı kısımdır. Herkesin giremediği mahrem yerdir. Haremin başı padişahın annesi (vâlide sultan) ve o ölmüşse padişahın ilk zevcesi (başkadın-efendi) idi (Öztuna, 2006: 241).

sıfatlarını ifade eden başlıca unvan olarak kullanılmıştır. İlk Osmanlı kaynaklarından Ahmedî'nin İskendernâme 'sinde Orhan ve I. Murad için bey(beg) unvanı ile beraber padişah unvanı yer alır. İbn Batûta, Kastamonu Candaroğlu beyini Süleyman Padişah (başka kaynaklarda Süleyman Paşa) olarak kaydeder. 850'de (1446) yazılan tarihî takvimde Osmanlı padişahları ile Karaman padişahlarından bahsedilir. Fakat aynı kaynaktaki Büyük Selçuklular için şahinşah unvanı kullanılır (İnalcık, 1999: 113-114) .

XIV ve XV. yüzyıllarda Osmanlı hükümdarları, İslâmî sultan unvanı ile örfî hükümdarlık sıfatlarını ifade eden resmî unvan olarak bey ve han unvanlarını tercih etmişlerdir. XIV. yüzyılın ikinci yarısında Timur'un kullandığı beg unvanı önem kazanır ve Osmanlı hükümdarları resmî yazılarda bey veya emîr unvanını kullanmaya devam ederler. II. Murad, II. Mehmed, hatta II. Bayezid, Hristiyan devletleriyle yaptıkları antlaşmalarda bey veya emîr unvanına yer verdikleri gibi çağdaş Batı Hristiyan belgelerinde de daima bu unvanla anılırlar. Buna karşılık İslâm hükümdarları ile muhaberelede, kitâbe ve beratlarında İslâmî sultan unvanı tercih edilir. Han unvanına gelince bunun yine örfî hükümdarlık sıfatıyla ilgili olarak Sultan I. Murad'dan itibaren kullanıldığı görülür. Orta Asya ve Altın Orda'da yalnız Cengiz Han soyundan gelenlerin benimsediği han unvanı Osmanlılar'da kayser gibi uzak bir geleneğe bağlı müphem bir unvan olarak kullanılmaktaydı. Ancak I. Bayezid'den sonra Timur ve oğullarının iddiaları karşısında Osmanlı hükümdarları bağımsızlık endişesiyle bu unvana hususi bir önem vermeye başlamışlardı; büyük bir ihtimalle hanedanın Oğuz Han'a bağlanması da bununla ilgili olarak bu zamanda ortaya çıkmıştır (İnalcık, 1999: 113-114).

Merkezî örgütün başı padişaktır. Osmanlı'nın ilk zamanlarında hükümdarlar, Bey ve Han gibi unvanlar kullanıyordu. Yıldırım Bayezid dönemi (1389-02) itibarıyla Osmanlı padişahı mutlak bir hükümdar kişiliği şekline dönüşmüştür. Bu kişiliğin mimarı Fatih Sultan Mehmed'dir (Ortaylı, 2008: 169-170).¹¹ Bilindiği üzere, ilk yıllarda devletin kurucu kadroları ve hükümdarları *bey* ve *gazi* gibi daha çok *mütevazi unvanlar* kullanmışlardır. Devletin giderek doğal sınırlarına ulaşma gayretleri içinde olduğu ve gücünün zirvesinde olduğu dönemde, "*cihan hükümdarı padişahlar*", Türk devlet geleneğinde *büyük hükümdarı* tanımlamak üzere ifade edilen *hakan* tanımlamasına yer vermişlerdir. Dönemin ve şartların gereği olarak mahiyet değiştiren bu tanımlama İslâm dünyasının liderliğinin Osmanlı'ya geçmesi sonrası, İslam Peygamberinin siyasi ve halefi olarak manasına gelen *Halife* şeklinde tercih edilmiştir.

Padişah kuramsal olarak tüm toprakların tek sahibiydi. Tüm ekilebilir topraklar, tarımsal faaliyetleri denetleyen, vergi toplayan ve gerektiğinde silahlı savaşçılar sağlayan tımar sahibi sipahilere geçici olarak tahsis edilmekteydi (Heper, 2006: 16).

¹¹ Araştırmacılar Osmanlı Padişahı tipini Fatih kanunları, Fatih'in belirlediği protokol esasları ve kişiliği etrafında incelemektedirler (Ortaylı, 2008, s. 170).

Padişah, divanın başkanı, ordunun başkomutanı ve Müslümanların halifesidir (Ortaylı, 2008: 186; Ünal, 2012: 26). Halife unvanı ilk padişahlar tarafından da kullanılmış olmasına rağmen resmen Osmanlılara geçmesi Yavuz Sultan Selim'in 1517 Mısır seferinden sonradır (Gültepe, 2009: 95). Yavuz'un hilafeti resmen devralmasından sonra hutbelerde, padişahın adından önce yaşayan hiçbir kimsenin adı anılmadığı gibi tüm Sünni İslam dünyasında hutbelerde, halife sıfatıyla Osmanlı padişahın adı anılmıştır (Karatepe, 2004: 108-109).

Hilâfetin Osmanlılara İntikali Meselesi

Osmanlı yönetici kadroları hilâfet kurumunun kendilerine intikaline kadar siyasi otoritelerini herhangi bir ayrıma tabi tutmaksızın bizzat kendileri kullanmışlardır. Osmanlı Devleti güçlü olduğu dönemlerde siyasi otoritenin güçle doğru orantılı olmak üzere algılanmış olması sebebiyle meşrûiyet krizi yaşamamıştır. Fakat 14. Yüzyıl'a ilişkin kabul görmekte olan gerçeklik, İslâm coğrafyasında fiilen özgür olan ve İslam esaslarını uygulamakla yükümlü her Müslüman liderin kendisini halife sayabilmesidir. Osmanlı sultanlarının halife unvanlarını kullanmaları işaret edilen yüzyıldan itibaren yaygınlık kazanmış Osmanlı sultanları da bu asırda halife unvanını kullanmaya başlamışlardır.

Sultan Selim, Mısır seferi öncesinde tahta geçmesiyle beraber halife unvanını kullanmakta ve İstanbul'a da *Darü'l-hilafe* denilmekteydi. Sultan Selim'i yalnız Osmanlı hakimiyet sahası değil tüm Müslümanlar da *Hilâfet tahtının sultanı* olarak görmüşlerdir. Yavuz Sultan Selim, Memluk Sultanı el-Gavri'yi, 1516 yılında Mercidabık'ta yenmesinin ardından Abbâsî Halifesi III. Mütevekkil'i Halep'te kabul etmiş ve halifeye saygı göstererek hil'at giydirmiştir. Halife, Kahire'nin alınmasından sonra şehre Sultan Selim ile girmiş ve daha sonra İstanbul'a gönderilmiştir. Bu sırada ulema Osmanlı padişahlarını halife olarak tanımıştır. Bunun İslam hukukuna göre gerekçeleri, halife olacak kişinin '*devrinin en kudret ve kuvvetlisi*' olması gerektiği idi. Bu bakımdan Sultan Selim devrinin en kudretli İslam hükümdarı olması sebebiyle halifeliği hak etmekteydi (Ortaylı, 2008: 198-199).

Saltanat alametleri; genel olarak saltanat sahiplerinin adına yapılabilen işler, saltanat sahiplerince uygulanabilen merasimler, saltanat sahiplerinin kullandığı ve tevcih ettiği eşyalar ile sadece saltanat sahipleri adına yazılabilen yazılara (Berat, Ferman, Hüküm vs.) denir. Bu alametler egemenliği simgeler ve emretme gücüne sahip olanlarda bulunur. Yetkisiz birisinin kullanması felaketine sebep olacağı gibi, bunlara karşı saygısızlıkta felaketinize sebep olur (Bülbül, 2009: 47). Hutbe, sikke, tabl, sancak, tuğ, otağ-ı hümayun, padişah mühürleri, kılıç alayı ve cülus bahşişi, bayram tebriki ve bayram alayı, padişahla ilgili yazışmalar bu alametlerdendir. (Bülbül, 2009: 47-65).

Osmanlı'da padişah olma hakkı Osmanoğulları hanedanının erkek çocuklarına aitti. Baba tarafından Osmanlı hanedanına mensup olanlara şehzade adı verilirdi. Babası padişah olsun ya da olmasın şehzadelerin oğlu da şehzade¹² unvanı alır ve tahtın varisi olma hakkı devam ederdi. Ancak şehzade oğullarından tahta çıkan olmamıştır. Padişahların hepsinin babası padişaktır (Karatepe, 2004: 112). Buna göre mutlak ve bölünmez bir egemenlik anlayışı getirdi. Buna göre devlet artık hanedanın müşterek malı değildi. Padişah devleti temsilen soyut ve mutlak bir egemenliğin sahibiydi. Böylece mutlak ve soyut bir devlet anlayışına ulaşıldı. Tahta büyük evladın geçmesi yolundaki bir veraset esası kolayca yerleşti. (Karatepe, 2004: 111).

Fatih tahta geçince kardeşlerini öldürttü. Daha sonraki padişahlar da kardeşlerini öldürttüler (Karatepe, 2004: 111). Fatih le temelleri atılan egemenliğin bölünmezliği ilkesi Sultan II. Selim dönemine kadar iyice yerleşti. Bu tarihten sonra tahtın varisinin padişahın büyük oğlu olduğu kural olarak benimsendi. Bu nedenle II. Selim den başlayarak III. Mehmet dönemine kadar, sadece büyük şehzadeler veliaht şehzade sancağı statüsü kazanan Manisa ya vali olarak gönderildi. Sultan III. Mehmed den sonra şehzadeler sarayda hapsedilmeye başlamıştır. Bu durum şehzadelerin iyi eğitim almalarını da engellemiştir. Sultan III. Mehmed büyük şehzadenin de sancağa gönderilmesini yasaklayınca, şehzadeler artık sarayda yaşadılar. Sarayda halktan kopuk olarak ve her an öldürülme korkusu içinde yaşayan şehzadeler, çevrelerini saran valideler, gözdeler, hanım sultanlar ve harem ağalarının kontrolünde ruhi dengelerini yitirdiler ve tahta geldiklerinde basiretli bir devlet adamı gibi davranamadılar (Karatepe, 2004: 113; Ortaylı, 2008: 172-173).

Her dönemde padişahın yetkileri şariat ve örfi hukuk kurallarıyla sınırlı olmuştur. Ancak uygulamada, hukuka uygun davranmalarını sağlayacak bir kuvvet mevcut değildi. Divan kararlarının bile istişari nitelikte olduğu düşünülürse padişahın mutlak gücünün derecesi daha iyi anlaşılır (Karatepe, 2004: 117).

Vezir-i Azam

Osmanlı kaynaklarında paşa, sahip, âsaf, vekil, nâzır ve lala gibi kelimeler vezirle eş anlamlı olarak kullanılmıştır. Dîvân-ı Hümâyûn'da en üst dereceli vezâreti temsil eden, birinci vezir konumundaki vezir-i âzama aynı zamanda sadrazam denilmektedir. XIV. yüzyılda Osmanlı sultanlarının, vezirlerini çoğunlukla ulemâ kökenlilerden ya da kadıllardan seçtikleri görülmektedir. Orhan Bey'in Rebîulâhîr 749 (Temmuz 1348) tarihli temliknâmesinde şahitler arasında ilk defa zikredilen Hacı Paşa'nın vezir olduğu anlaşılmaktadır. Osmanlı Beyliği'nin teşekkülünde büyük önem taşıyan İslâm

¹² İstanbul'un fethine kadar bey ya da çelebi diye çağrılan şehzadeler, bu tarihten sonra efendi diye çağrıldılar (Karatepe, 2004: 112).

müesseseleri ve İslâm hukuku hakkındaki derin bilgilerinden dolayı vezirler ulemâdan seçilmekteydi. İlk vezirler arasında Alâeddin Ali Paşa, Ahmed b. Mahmûd Paşa, Hacı Paşa ve Sinâneddin Yûsuf gibi isimler bulunmaktadır. Osmanlı vekâyi'nâmelerindeki kaydın aksine ilk Osmanlı veziri Sultan Orhan'ın kardeşi değil ulemâ sınıfından gelen bu Alâeddin Paşa'dır. Çandarlı Kara Halil Hayreddin'in 787'de (1385) tam yetkiyle sadrazam tayin edilmesinden önceki döneme ait altı vezirin isimleri Hüseyin Hüsâmeddin tarafından tespit edilmiştir. Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde padişahın devlet işlerinde yardımcısı olan vezirler zamanla iş yükünün artmasıyla sayıları artmış ve içlerinden en kıdemlisinin vezir-i azam olmasıyla ona yardımcı olan devlet adamlarına verilen bir paye niteliğinde olmuştur. Kurul döneminde bir vezir vardı, Sultan I. Murad döneminde biri vezir-i azam olmak üzere iki, Yıldırım Bayezid döneminde üç, Sultan II. Murad döneminde ise dört vezir vardı. Bu sayı Kanuni'nin son döneminde yediye ulaşmıştır. 1385-1453 yılları arasında Çandarlı ailesi mensupları Osmanlı Devleti'nde vezirlik ve sadrazamlık yapmıştır. Bu aileden gelen bütün vezirlerin ilk dönemlerinde kadılık görevinde bulundukları bilinmektedir. Ailenin bazı mensupları da Dîvân-ı Hümâyûn'da vezir ya da kazaskerdi. Erken dönem Osmanlı kaynaklarında asker kökenli vezirlerle ulemâ kökenli vezirler arasındaki dâimî rekabete işaret edilmektedir. Bu dönemde Rumeli ve Anadolu beylerbeyileriyle askerî sınıftan gelen vezirler Dîvân-ı Hümâyûn'da yer almaktaydı. İki grup arasındaki çekişmenin en dikkat çekici örneği 1443-1453 yıllarında Çandarlı Halil ile Şehâbeddin paşalar arasında yaşanmış ve Halil'in düşüşüyle neticelenmiştir (İnalcık, Fatih Devri, s. 1-53).

Kuruluş döneminde Osmanlı Devleti'nde bir vezir vardı. Daha sonra bunların sayısı arttı. 16. Yüzyılın ilk yarısına kadar, yalnız devlet merkezinde bulunan kubbe veziri denilen vezirler vardı. Bunların sayısı Fatih döneminde üç ve nihayet dört olmuştur genellikle beşi geçmemiştir. Rumeli Beylerbeyi olan devlet adamları, bu makamda iken terfi edince *Kubbealtı veziri* olurlardı. Divanda iş hacmi arttığında vezir-i azam tarafından bazı işler bunlara verilirdi (Bülbül, 2009: 82-83).

Vezir-i azam padişah tarafından göreve atanır ve padişahın iradesiyle görevine son verilirdi. İlk dönem vezirlerinin çoğu Sancak Beyi, Beylerbeyi ve Kadıasker makamlarında görev yaptıktan sonra atanan, yetenekli ve deneyimli devlet adamlarıydı. Fatih zamanına kadar vezir-i azamlık makamında genellikle Türk asıllılar bulunmuştur. Fatih le beraber daha çok devşirmeler bu görevlere gelmiştir. Çandarlı ve Köprülü ailesi buna en iyi örneklerdir. (Karatepe, 2004: 119). Çandarlıların 1453'te iktidardan düşmesine kadar vezir-i azam ulema ve mülkiye sınıfından gelmiştir. (Bülbül, 2009: 77). Padişahın seferde olduğu zamanlarda, istisnailiği belirtilen konular dışında vezir tam yetkiliydi (Karatepe, 2004: 120).

Vezirin seferde olduğu zamanlarda başkentteki görevlerini yapması için yerine bıraktığı vekile sadaret kaymakamı adı verilirdi. Sadaret kaymakamı, vezirin verdiği talimatların dışına çıkmamak kaydıyla vezir kadar yetkili olarak divan toplantılarına başkanlık eder ve devlet işlerini yürütürdü (Karatepe, 2004: 120-121). Vezir-i azam, padişahın mutlak vekili olduğunu gösteren mührü yanında taşır. Padişahın sahip olduğu tüm yetkilerini kullandığı söylenmesi yanlış olmaz (Bülbül, 2009: 79).

Başlangıçta bir olan vezir sayısı devlet büyüdükçe vezir sayısı artmıştır. Çandarlı Kara Halil e kadar ulema sınıfından olanlar vezirler görev yaptı. Vezirlerin ordu komutanlığı görevleri yoktu. Kara Halil, Hayrettin Paşa unvanıyla vezir olunca, ordu komutanlığını da üzerine aldı. (Bülbül, 2009: 77).

Tam yetkili vezir bir tane olur, buna karşılık gerektiği kadar sınırlı yetkili vezir atanabilirdi. Tam yetkili vezirlere *vezir-i azam* adı verilmiştir. Vezir olarak anılan sınırlı yetkili vezirlerin sayısı ihtiyaca göre değişmiştir. Başvezir siyasi kurumlardan başbakan, vezirler ise bakanlar olarak düşünülebilir (Karatepe, 2004: 47).

Osmanlı vezir-i azamı geniş idari ve icrai yetkilere sahipti. Vezir-i azamın icrai yetkilerinin başında devlet işlerinin görüşülüp karara bağlandığı ilk zamanlarda, hükümdarın başkanlık ettiği, zaman zaman vezir-i azamın padişaha vekaleten oturumu idare ettiği divan başkanlığı görevi vardı. Fatih döneminde padişahın divan toplantılarına bizzat başkanlık yapmaması üzerine Divan-ı Hümayun başkanlığı görevi tamamen vezir-i azamlara kaldı. (Bülbül, 2009: 78). Vezir sayısının çoğalması devlete büyük yük getirdiğinden 17. yüzyılda sayıları tedbiren azaltılmış, Köprülü Mehmed Paşa döneminde sayılarını 7 ye düşürmüştü, 18. Yüzyıl başlarında da 3'e indirilmiştir. Divan-ı Hümayun un bütün yetki ve görevleri Bâb-ı Âli ye devredildiğinden, 1731 yılından itibaren kubbe veziri tayini yapılmamıştır. 1731 yılından sonra Kubbealtı Veziri olarak tayin edilen kimse olmamıştır. Divan toplantıları kapıkulu ocaklarına maaş vermek için toplanır olmuştur. Bütün divan üyeleri paşa kapısına intikal ettiği için Kubbealtı vezirlerine ihtiyaç da kalmamıştır (Alkan, 2013: 39; Bülbül, 2009: 83).

Kazaskerler

Askeri sınıfa ait dava, veraset ve diğer şer i ve hukuki muamele, kazaskerler vasıtasıyla gerçekleştirdi. Fatih Kanunnamesi¹³,nde kazasker vezir-i azam ve vezirlerden

¹³ Fâtih Sultan Mehmed'in reâyâ için hazırlanan kanunnâmesi ilk defa halktan doğrudan vergi alan askerî sınıfın, timarlıların yolsuzluklarını önlemeyi, ikinci olarak para cezalarını ve vergi oranlarını belirlemeyi ve bu şekilde devletin tebaasına koruyucu adalet getirme idealini gerçekleştirmeyi amaçlamıştı. Bu kanunnâme, kadılar ve valiler için anlaşmazlıkları çözmeye bir uygulama olarak yayımlandı. Reâyâ kanunnâmesi belirli bir modele göre tedvin edilmiştir. İlk üç bölüm hem Müslümanlara hem de gayri müslim reâyâyâ uygulanacak ceza maddelerini ihtiva etmekteydi. Konuların düzenlenmesi fıkıh eserleriyle benzerlik gösterir. Özellikle kanunnâme reâyânın devlete ve askerî sınıfa ödemesi gereken para cezalarının

sonra gelen bir rütbe olduğu belirtilmiştir. 1480'e kadar 1 tane olan kazasker bu tarihten sonra ikincisi atanmıştır (bunlardan biri Rumeli, diğeri Anadolu Beylerbeyliği) (Rumeli, 2009: 84). Kazaskerler divandaki görevlerinden başka, konaklarında divan kurup, kendi salâhiyetleri kapsamındaki işler ve kendilerine havale edilen işlerle meşgul olurlardı (Bülbül, 2009: 85).

Şeyhülislam

Şeyhülislam, Kanuni dönemi ile resmen bir makam haline gelmiştir. Rumeli Kazaskeri olan Ebusuud Efendi ilk şeyhülislam olmuştur. Böylece şeyhülislamlık ilmiye örgütlenmesinin en yüksek makamı haline geldi (Belge, 2008: 157). Şeyhülislam hiçbir zaman divan üyesi olmadı. Ancak Sultan II. Mahmud Divan-ı Hümayun u lağvedip yerine Meclis-i Vükela ya bırakınca bu kurulda da kazasker değil, şeyhülislam oldu. (Belge, 2008: 158).

Nişancı

Ferman ve beratların üzerine hükümdarın tuğrasını çekmekle yükümlü kişiydi. Tuğra; hükümdarın imzası demektir. Her padişah tahta çıktığında adının harflerinin kaligrafik stilizasyonu ile oluşturulmuş tuğrasını yaptırırdı. Devletin bütün önemli resmi yazışmalarında imza olarak padişahın tuğrası çekilirdi. Nişancı iyi yazı yazmayı bilen, genellikle müderrislikten yetişmiş kişilerden oluyordu. Çıkarılan yeni fermanların öncekilerin ruhuna ve ayrıntılarına aykırı olmamasını gözetirdi (Belge, 2008: 159). Nişancının divana ne zaman girdiği tam olarak bilinmiyor. İlk kayıt Fatih Kanunnamesinde ama ilk tuğra Orhan Bey zamanında yapılmıştır. Nişancı Divan'ın bugünkü anlamına göre genel sekreterlik işlevini yerine getirdiği söylenebilir (Belge, 2008: 159).

16. yüzyılın son yarısına kadar baş defterdar ve onun mahiyeti olarak hazine ve mal defterdarı vardı. Bütün mali işlerin sorumluluğu baş defterdarındı. Daha sonra devletin sınırlarının genişlemesi ile Sultan II. Bayezid döneminde, defterdar sayısı Rumeli ve Anadolu Defterdarı olmak üzere iki olmuştur (Bülbül, 2009: 87).

17. yüzyıl sonlarına kadar nişancılık itibarını ve makamını korumuştur. Kanunnâmelerden anlaşıldığına göre nişancılar, sancakbeyi, beylerbeyi payesinde ve vezir rütbesinde tayin olunabilirlerdi. 1836 yılında nişancıların vazifesi defter eminlerine verildi (Bülbül, 2009: 86-87).

miktarını belirler. Üçüncü bölümün sonuna kadıların aldığı bazı vergilerin oranları eklenmiştir. Reâyâ kanunnâmesinin dördüncü bölümü reâyânın sipahilere ödediği düzenli vergileri sıralamaktadır. Reâyânın sipahiler için yerine getirmek zorunda olduğu geleneksel yedi göreve karşılık yedi nakdî vergiyi açıklar ve bu hizmetlerin yerine belirlenmiş vergileri gösterir (İnalçık, *TTK Belleten*, XXIII/92 [1959]: 576-578).

18. yüzyıl başlarına kadar kanunları iyi bilen, yeni kanunlarla eksiklerini karşılaştırabilen, şer'i ve hukuki kanunları telif edebilecek bilgiye sahip olanlar nişancı olurdu. Divanda bu konulardaki açıklamaları yapar, hükümdarlara yazılacak nameleri ve vezirlerin merşur ve beratlarını yasar veya müsveddelerini incelerdi. Ahitname, berat veya menşur name ve hüküm ile cihat beratları ve fermanların baş tarafına padişahın imzası olan tuğrayı çekmek bunların vazifesi idi (Bülbül, 2009: 85). 1838 yılında maliye nezaretinin kurulmasıyla defterdarlık kaldırıldı (Alkan, 2013: 41).

Beylerbeyi

Beylerbeyi unvanını taşıyanlar bölgelerindeki sancakların askeri işlerine bakarlar ve geniş yetkilerle iş görürlerdi. Daha sonra beylerbeylik sayısı artınca mülki işlerde bunlara verilir. Divanın küçük numunesi olarak Beylerbeyi başkanlığında divan kurulurdu. (Bülbül, 2009: 90).

Rumeli Beylerbeyi bütün Beylerbeyilerden ve kazasker efendiden önce gelirdi. Vezir rütbesi olan beylerbeyi diğer vezirlerle birlikte arza girebilirdi. Beylerbeyiler, eyaletlerde bulunan bütün memurlara nezaret etme hakkı vardı. (Bülbül, 2009: 90).

Eyaletlerin kaldırılması ve vilayetlerin teşekkül etmesiyle bu göreve tayin edilenlere vali unvanı verilmeye başlandı. Bundan sonra beylerbeyi bir unvandan ibaret kaldı, vali ve mutasarrıflarla, bir kısım eşrafa rütbe olarak verilmeye başlandı (Bülbül, 2009: 91).

Yeniçeri Ağası

Yeniçeri ocağının başına verilen isimdir. Ağalık ocağın kurulmasıyla başlamış, kaldırılmasıyla sona ermiştir. Yeniçeri ocağı kurulduğundan itibaren 1451 yılına kadar derece sırasıyla ocaktan tayin edilirken, yeniçerilerin Fatih'ten bahşiş istemeleri üzerine, yeniçeri ağaları sekban başlarından tayin edilmeye başlanmış ve ocaktan gelen ağalara itimat azalmıştır (Bülbül, 2009: 91).

16. yüzyılda ağa bölüklerinin teşkili ve saraydan ağa tayin edilmesi üzerine, yeniçeri ağalarının ehemmiyeti artmıştır. Ağanın yaver, irtibat subayı ve sair hademesi olarak önemli bir mahiyeti vardı (Bülbül, 2009: 93).

Kaptan Paşa

Kaptan Paşalık, deniz kuvvetleri komutanlığı ve bahriye nazırlığı yapanlara verilmiş olan unvandır. Osmanlı Devleti kuruluşundan kısa zaman sonra denizlere ulaşmış, hatta boğazı geçerek Rumeli yakasında fetihlere başlamıştır. Denizle çevrili toprakları koruyabilmek için denizciliğe önem verildi. Her gemi bir kaptanın yönetimine verilir, başlarına Derya Beyi adıyla bir komutan verilir. Bahriye teşkilatı büyüdükçe unvanlarında değiştiği görülmektedir. Reis yerine Kaptan Derya Beyi, Kaptan-ı derya unvanları kullanılmaya başlandı. Daha sonraki dönemlerde Kaptan-ı Deryalığa

vezirlerden de atamalar yapılmaya başlanmış ve kaptanlığa paşalık unvanı da ilave edilmiştir. Kaptan-ı Derya yerine Kaptan Paşa denilmeye ya da ikisi birden kullanılmaya başlanmıştır (Bülbül, 2009: 93).

Bahriyeye ait bütün tayinlerden Kaptan Paşa sorumlu idi. Bazı önemli işleri sadrazama arz ederdi. Denizlerle ilgili işlerde hüküm yazmaya ve tuğra çekmeye yetkiliydi. Derya kalemine ait olan zeamet ve tımarların tevcihi ve bahriye tayinleri de kaptan paşaya aitti (Bülbül, 2009: 94).

Kaptan Paşalar, Divan-ı Hümayuna gelen işlerden bahriye işlerine dâhil olup kendilerine havale edilen davalara bakar ve gereken kararları verirlerdi. Gerektiğinde kadılara da dava havale edebilirdi (Bülbül, 2009: 95).

Kaptan-ı Derya unvanı 1867 tarihine kadar devam etmiş, bu tarihte donanma komutanlığı Kaptan-ı Derya ya bırakılarak bahriyenin diğer işleri Bahriye Nezareti izniyle kurulan teşkilata devredilmiştir. O sırada Kaptan-ı derya olan Mehmet Ali Paşa'nın görevinden istifa etmesi üzerine Kaptan-ı derya unvanı kaldırılmıştır (Bülbül, 2009: 95).

Defterdar

Divan-ı Hümayun'un kalemiyeden yetişen bir başka önemli üyesi defterdardır. Daha sonraki maliye nazırına tekabül eden bu sıfatı taşıyan kişinin ilk önce I. Murad döneminde bu dönemde ya da Yıldırım Bayezid zamanında Divan'ın doğal üyesi olmuştur. Fatih zamanında kazaskerlik veya beylerbeyliği gibi defterdarlık da Rumeli ve Anadolu olarak ikiye ayrılmıştır. (Belge, 2008: 159). 17. yüzyıldan itibaren evvel, sani ve salis diye adlandırılan üç defterdarın varlığı kural haline gelir. Gelir getiren vergi kalemleri üzerinde uzmanlaşırlar. II. Mahmud döneminde Maliye Nezareti'nin kurulmasıyla lağvedilen bu görev Cumhuriyet döneminde kullanılmaya devam etmiştir (Belge, 2008: 160).

Divan-ı Hümayun

Divan-ı Hümayun kurumu, tarihsel süreç içerisinde devamlılık kazanıp kurumsallaşamamış, 18. yüzyılda adeta geleneksel bir töreni sürdürme kabilinden toplanmaya başlamıştır. Bu sebeple bahsi geçen kurum adeta kabine çekirdeği olmasına rağmen, durumunu koruyup gelişimini tamamlayamamıştır (Uzunçarşılı, 1988: 13; Ortaylı, 2008: 209-210). Divan'ın Sultan I. Murad döneminde görece küçük bir devletin en üst düzeyde bir yönetim organı olarak ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Halkın şikayetlerini dinlemek, sorunları incelemek ve adil bir sonuca bağlamak bunlardan biridir (Belge, 2008: 163).

Erken dönemde divan doğal olarak padişahla birlikte, padişahın başkanlığında bir araya geliyordu. Toplumda adaletin sağlanmasına yönelik bütün fiillerde padişahın doğrudan somut varlığı söz konusu olabiliyordu. Erken dönemde Divan her sabah toplanır

hem şikayetler dinlenir hem de devleti ilgilendiren her alanda verilmesi gereken kararlar verilirdi. Toplantı bir öğle yemeği ile son bulur, padişah divan üyeleri ile yemek yer ve böylece toplantı dağılırdı (Belge, 2008: 163).

Divan-ı Hümayun özellikle 15. yüzyılın ikinci yarısından 17. yüzyılın ilk yarısına değin devlet idaresinde iz bırakmış en ciddi kurum olma özelliğindedir. Devletin kurulmasından sonra oluşmuş ve devletle birlikte büyümüştür (Bülbül, 2009: 71).

Kazasker, Divan’a Sultan I. Murad döneminde girmiştir. Kelime anlamı olarak askeri yargıç (kadı-asker) olmakla birlikte Osmanlılarda bu makam ilmiye sınıfının en üst mertebesi haline gelmiştir (Belge, 2008: 157).

Divan-ı Hümayun’un görev ve yetkileri (Gültepe, 2009: 104; Karatepe, 2004: 128-130; Uzunçarşılı, 1988: 13) aşağıdaki gibi açıklanabilir: Genel siyasi yetki ve görevleri: devlet organlarının ve tebaanın padişahı egemenlik haklarına riayet etmesinin sağlanması, politik görevlerin başında gelir. İkinci önemli politika görevi, İslam dinini, asliyeti bozulmadan koruyarak yayılmasını ve daha fazla ülkenin İslam düzeni altına girmesini sağlamaktır. Devletin şemsiyesi altında yaşayın bütün insanların her türlü güvenliğini temin etmektir¹⁴.

Yürütmeye ilişkin yetki ve görevleri özetle şu şekilde sıralanabilir:

“Sancağ Subaşılarını atamak, büyük ölçekli tımarları vermek, savaş ve sefer hazırlığına karar vermek, her büyüklükteki tımarı, kendisi atamış olsun ya da olmasın her rütbe ve derecedeki kamu görevlisini denetlemek, bu konudaki şikayetleri dinlemek, Divan-ı Hümayun un başlıca idari görevlerindendir. Hukuki yetkileri: padişahın fermanlar, emirler, buyrulduklar gibi özel yasal niteliğindeki dışarıda kanunları Divan hazırlar. Yargı yetkisi: çoğunlukla örfi davalarda ilk yargılama ve değiştirilemez kesin hüküm alma yeridir. Müfettiş-i hükkâm lar vasıtasıyla Kadı ve Naiblerin çalışmalarına genel yargı denetimi yapar. Yargıda bir üst mahkeme görevi yapar ve düzeltme (temyiz) yeridir. İdari yetkiler: atama (tevcih), din, vakıf, eğitim ve tüm idari hizmetlerin denetimi, özellikle zimmilere yapılan mezalimin denetimi, nüfus listeleri yaptırmak, buhranlı dönemlerde tedbirler almak, mahkeme sayısını arttırmak. Yargısal yetki ve görevler: Yargı örgütünü denetlemek. Şikayetler üzerine müfettişler aracılığıyla denetleyebilirdi. Divan a gelen uyuşmazlıklardan şer i hukukla ilgili olanlar kazaskerler, örfi hukukla ilgili olanları ise öteki divan üyeleri karara

¹⁴ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Çandarlı Vezir Ailesi (Ankara 1974, 1986). Ayrıca bkz. İsmail Hakkı Uzunçarşılı, “Sadrâzam Halil Hamid Paşa” (TM, V [1936], s. 213-269); “Vezir Hakkı Mehmed Paşa 1747-1811” (a.g.e., sy. 6 [1936-1939], s. 177-284); “Gazi Orhan Bey’in Hükümdar Olduğu Tarih ve İlk Sikkesi” (TTK Belleten, IX/34 [1945], s. 207-211); “Sancağa Çıkarılan Osmanlı Şehzadeleri” (a.g.e., XXXIX/156 [1975], s. 659- 696).

bağlardı. Ekonomik ve mali yetkiler: Hazineden para çıkması ve vergi işlerinin düzenlenmesidir.” (Bülbül, 2009: 73-76).

Yasamaya ilişkin yetki ve görevleri ise şöyledir: “*Divan-ı Hümayun un genel idare, vergi, ta zir cezaları, toprak yönetimi gibi konularda emir ve yasaklar çıkarmak, yeni düzenlemeler getiren örfi hukuk kuralları koymak yetkisi vardır. Divan da yasama faaliyetlerinden sorumlu makam nişancıdır. Hazırlanan kanun metinlerine son şeklinin nişancı verir, fermanlar ya da geniş hükümleri olan kanunnameler şeklinde yazılarak padişahın onayından sonra yürürlüğe girerdi.*” (Gültepe, 2009: 97-99).

Divan-ı Hümayun padişah adına çalışan, devlet işlerinin karara bağlandığı, merkez örgütü içinde padişahın en yetkili makamıdır. Örfi hukuk kuralı koyun bir yasama organıdır, önemli dış ilişkilerden basit iç sorunlara kadar her türlü yönetim işiyle ilgilenen bir yürütme organıdır, şer i ve örfi hukuk alanlarında kesin hüküm verme yetkisi olan bir yargı organıdır (Karatepe, 2004: 132).

Divan’ın vezirlerden sonra en yüksek rütbeli üyeleri onlardı. Fatih zamanında imparatorluk çok büyüyünce Anadolu ve Rumeli Kazaskerlikleri ihdas edildi. Rumeli üst derece oldu (Belge, 2008: 157). Gültepe’ye göre, “*II. Bayezid ve Yavuz dönemlerinde de gelişmesini sürdüren Divan-ı hümayûn en mükemmel dönemine Kanuni Süleyman zamanında kavuşmuştur. Bu güçlü dönemi 17. Yüzyıl ortalarına kadar sürmüştür. Bundan sonra sadrazamların kendi konaklarında yaptıkları divan önem kazanarak yavaş yavaş Divan-ı Hümayun’un yetkilerine sahip olmuştur. 18. yüzyılda Paşakapısı, daha sonraları Bâbîâli adıyla anılacak olan bu merkez kısa zamanda bütün devlet işlerinin görüldüğü, merkezî bürokrasinin büyük bir kısmının toplandığı yer...*” haline gelmiştir (Gültepe, 2009: 101).

Sadrazam ve bağlı kalemler

Sadrazamlık ve bu kuruma bağlı bürokratik yapı Tanzimat öncesine kadar korudu (Akyıldız, 2009: 46). Yetkilerinin bir kısmının nezaretlerce üstlenilmesi, emrindeki memurlarla devlet işlerini yürütmeye çalışan sadrazam eski önemini yitirmesi sonucunu doğurdu. Vekiller heyetinin başkanı olmaya kim layık ise Başvekâlet ilaveten ona verilecekti. İlk defa dâhiliye nezaretine ilaveten Mehmet Rauf Paşa’ya tevcih edildi. Padişahın mührü yine eskiden olduğu gibi başvekilde bırakıldı (Akyıldız, 2009: 46).

Sadrazam, hükûmet işlerini Bâb-ı Ali de yürütürdü. Tanzimat döneminde merkezîyetçilik, Bâb-ı Ali’nin devlet yönetimindeki rolünü ve yükünü artırdı. II. Mahmut un son yıllarından beri Avrupa da olduğu gibi Osmanlı hükûmet teşkilatında da bakanlıklar ve meclisler kurulmaya başlamışsa da gerek bakanların gerek meclislerin yetkileri istisari nitelikte kalmıştır. Sadrazamlar, padişahın mutlak vekili olma niteliğini okumakla birlikte, zaman zaman Saray a karşı belirli bir tavır almaktan da çekinmediler (Eryılmaz, 2010: 156).

İçişleri Bakanlığı na, sadrazam adına sadaret müsteşarı bakardı. Sadaret müsteşarı bu sıfatla bakanlar kurulunun bir üyesiydi (Eryılmaz, 2010: 157). Başvekile işlerinde yardımcı olmak üzere bir dönem muavin atandıysa da birleştirilmiş olduğu Dâhiliye Nezareti'nin de müsteşarı bulunduğundan, iki yardımcıya ihtiyaç olmadığı gerekçesiyle kısa bir süre sonra başvekalet muavinliği lağvedildi (Akyıldız, 2009: 47).

Devletin Teşkilat Kanununa Kavuşması: Fatih Dönemi

Fatih Sultan Mehmed'in kabul ettiği ve 1829 tarihine kadar zamanın gerektirdiği değişiklikler dışında yürürlükte kalan ve bir tür anayasa sayılır (Fendoğlu, 2017: 238). Gültepe'ye göre, “*Fatih'in devlet teşkilatına ait kanunnamesi, kendi emriyle toplanmış, onun tarafından kontrol ve ikmal edildikten sonra ilan edilmiş bir kanunnamedir. Fatih in emriyle nişancı (Nişancı Leyszâde, Fatih ten önce ataları zamanında geçerli kanunları bir araya getirmiş, bunu Padişah gözden geçirmiş, eksik kalan hususları kendisi tamamlamıştır.*” Kanunnâmenin başında emri aynen şudur: “*Bu kanunname atam ve dedem kanunudur, benim dahi kanunumdur, evlad-ı kiramın neslenba de neslin bununla âmil olalar.*” (Gültepe, 2009: 96).

Fatih dönemiyle birlikte padişahın Divan toplantısında bulunma zorunluluğu¹⁵ ve birlikte yemek yeme geleneğini ortadan kaldırdı. Bu durum padişahların işlerden kopması ve devlet kurumlarının olgunlaşması şeklinde farklı biçimlerde değerlendirilmiştir (Belge, 2008: 163). Fatih, Topkapı Sarayı'nda Divan-ı Hümayun un toplandığı Kubbealtı'nda duvarda kafesle örtülü bir pencere yaptırdı. İsteddiği zaman görünmeden toplantıları izleyebiliyordu (Belge, 2008: 164).

Fatih Kanunnamesiyle Divan ve üyeleri belirgin bir şekilde tanımlanmıştır. Divan toplantıları seyrekleşmiş Fatih döneminde haftada beşe, sonra dörde IV. Mehmet ve III. Ahmed dönemlerinde ikiye -tabii arada yeniden sıklaştığı için- inmesi; en sonunda da ayda iki ayda bire ve asıl toplantıların daha küçük kurullarla yapılmasıdır (Belge, 2008: 164). Başlangıçta Osmanlı hükümdarları divan toplantılarını bizzat yönetmişlerdir. (Ortaylı, 2008: 210). Sadaretin Bâbîâli ye Nakli: Bâbîâli, Osmanlı İmparatorluğu'nda sadrazamlık makam ve dairesine delâlet eden ve özellikle 19. yüzyıl başından itibaren sık kullanılan bir tabirdir. Bâbîâli ye Avrupalılar diplomatik yazışmalarda Sublime Porte derlerdir. Bâbîâli isi II. Mahmud döneminde yerleşmiştir. Ondan önce aydınlar arasında

¹⁵ Fatih döneminde böyle bir karar verilmesinin sebebi rivayete göre; divan toplandığı sırada işini takip etmek için devlet merkezine gelmiş olarak bir köylü, divan çavuşlarının elinden kurtularak divan yerine girip; “*devletlü hünkâr kangımızdır şikâyetim var*” demiş. Padişah bu durum karşısında canı sıkılmış ve Veziri-i âzam Gedik Ahmed Paşanın tavsiyesiyle padişahın divan müzakerelerinin bir perde arkasından dinlemesi vezaret mührünün yani mühr-i hümayun'un vezir-i âzam'a verilmesi şekli kabul edilmiştir (Uzunçarşılı, 1988: 2-3).

Bâb-ı âsaf-ı denilirdi. Halk ise Meşrutiyet e kadar daima Paşakapısı olarak adlandırılmıştır (Gültepe, 2009: 110). Daha önceleri Divan-ı Hümayun denilen Osmanlı imparatorluk hükûmetine 18. yüzyıldan sonra verilen addır. Yüksek Kapı anlamına gelir (Öztuna, 2006: 78).

Damat İbrahim Paşa'nın 1730 da çok kötü bir biçimde noktalanın görkemli iktidarından sonra ise, sadrazamlığın etkisini kaybetmeye yüz tuttuğu görölmektedir. 18. yüzyılın silik padişahları iç ve dış meseleleri çözümleyemediklerinden dolayı sık sık sadrazam değıştirme yoluna gittiler (Gültepe, 2009: 111). 17. yüzyıldan itibaren Divan-ı Hümayun un önemi gittikçe azalmış, önemli birçok konu sadrazam dairesine bırakılmıştır. Başlangıçta divan Cuma hariç her gün toplanırdı. 16. yüzyılda 4 gün, 17. yüzyılda 2 gün toplanmaya başlamıştır. 18. yüzyıla gelindiğinde kurum olarak önemini yitirmeye başlamış ve nadiren törensel olarak toplanmaya başlamıştır. Artık karar organı niteliğini yitirmiştir. Bunun nedeni, divan üyesi olan memurların işlerinde gittikçe ihtisaslaşmalarına, görev alanlarının gelişmesi dolayısıyla bir araya gelememelerine bağlamak gerekir. II. Mahmut döneminde Divan-ı Hümayun lağvedildiğinde, her üyeye tekabül eden işler ayrı meclislerde görüşölmeye başladı. Bunlar modern bakanlıkların çekirdeğini oluşturmuştur (Ortaylı, 2008: 211).

Reis-ül Küttab

17. yüzyılın sonlarına kadar Divan-ı Hümayun kalemlerinin şefi olan daha sonra, II. Sultan Mahmud un saltanatının onlarına kadar bu görevinin yanında hariciye ile ilgili işleri de yapan Divan-ı Hümayundaki görevlidir. Fiilen Divan üyesi olmamasına rağmen tahrirat ve divan bürokrasisindeki bilgisinden dolayı önemi büyüktü. (Bülbül, 2009: 969).

18. yüzyıldan itibaren her gün paşa kapısında sadrazama arz edilmek üzere gereken telhisi ve tahrirleri hazırlar, bunları sadrazam gördükten sonra padişaha yollardı, bu bakımdan görevi önemliydi (Bülbül, 2009: 97). 1836 yılında Reis-ül Küttab ismi ve teşkilatı kaldırılarak yerine Ukur-ı Hariciye nezareti ismiyle bir nezaret kuruldu. 1837 de hariciye ve dâhiliye nezareti memurlarının ikiye ayrılmasına karar verildi (Bülbül, 2009: 98).

Sultan II. Mahmud askeri alanda yaptığı ıslahattan sonra, Avrupa yı örnek alarak, devlet ve ülke yönetiminde de önemli yenilik hareketlerine girişti. Önce 18. yüzyıldan itibaren önemini yitirmiş, devlet ve ülke yönetiminin temelini oluşturan divan örgütünü kaldırdı. Sadrazam, başvekil adını aldı. Eskiden padişah, sadrazam elinde toplanmış olan yönetim yetkileri çeşitli nazırlıklara bölündü. Başvekâlet yardımcılığı kuruldu. Sadrazam Kethüdalığı Dâhiliye, Reisülküttaplık Hariciye Nezareti ne çevrildi. Ayrıca Maliye ve Evkaf nazırlıkları kuruldu. Devlet memurları dâhiliye ve hariciye olmak üzere iki kesime ayrıldı (Engelhardt, 2010: 9-10).

Devlet Nizamının Bozulması ve Bürokratik Çözüm Arayışları: Modernleşme Gayretleri

Saray (hükümdarlık müessesesi), bürokrasi, adliye ve ordu Osmanlı devlet idaresinin temel unsurlarıdır. 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bu müesseselerin işleyişinde yaşanan değişim ve bozulma süreci devletin diğer kurumlarını doğrudan etkilemiştir. Devlet kurumlarında meydana gelen bu çözülme ve bozulmalar, 16. yüzyıldan itibaren birçok Osmanlı yorumcusu tarafından dile getirilmiş, bu müesseselerdeki aksaklıkların sebepleri vurgulanarak muhtelif çözüm yolları önerilmiştir¹⁶. Osmanlı Devleti'nin çöküş nedenlerini arayan bu yazarlar, eski Osmanlı kurumlarının bozulmasını, sultanın iktidarının azalması ve parçalanmasına yormuşlardır. Gerçekten de 16. yüzyılın ikinci yarısından sonra şahsi beceri ve yeteneklere bakılmayarak tahta şehzadelerin çıkarılması, bunların devlet yönetmek için yeterli tecrübeye sahip olmamaları ve saray entrikalarının yaşanması onların yönetim erkini layıkıyla yerine getirmelerini engellemiştir. Bu duruma hantallaşan bürokrasi ile devlet hayatında hiçbir meselenin çözülememesi de eklenince tahta getirilen padişahlar, yetenekli olsalar dahi başarılı olamamışlardır. Diğer taraftan dinî zümrenin (ulemânın), idareye ve sultanın koyduğu yasalara müdahale etmesi, yönetim mekanizmasının hareket serbestisini önemli ölçüde kısıtlamıştır. Devlet idaresindeki bozulmalar, adli ve askerî yapıda da kendini göstermiştir. Osmanlı risale yazarlarına göre toplum düzeninin bozulmasının temel sebebi; *“Osmanlı, devlet anlayışının ana ilkesi olan adalet dairesinin yerine getirilememesidir. Bu anlayışa göre, halka âdil davranılmazsa üretim azalacak, hazine gelirleri düşecek, ordu zayıflayacak ve devlet zaafa düşecektir.”*¹⁷ Onlara göre adaletin layıkıyla tesis edilmemesi, *“bir süre sonra devlet kademelerinde rüşvetin artmasına, muhtelif görevlere tayin edilen şahısların halkın menfaatinden çok kendi çıkarlarını gözetmelerine, hak ve hukukun geri plana atılmasına”* sebep olmuştur. Devlet idaresinde çözülmeyi sağlayan bir diğer husus ise askerî yapıda meydana gelmiştir. Bilindiği üzere bir sınır beyliğinden büyük bir devlet haline gelmiş olan Osmanlılar, askerî teşkilat, sivil idare, vergi ve toprak sistemlerini, hep fetih ve kolonizasyon ile yayılan bir toplumun ihtiyaçlarına göre düzenlemişlerdi. Onlar için sınır ve savaş, hayati önem arz etmekteydi. Ancak Osmanlı Devleti'nin 1683 Viyana kuşatmasındaki başarısızlığı artık devletin daha ileri gidemeyeceğinin bir işareti olarak görülmüştür. Bu dönemde Batı da Viyana önlerinde Habsburglar tarafından durdurulan Osmanlılar,

¹⁶ Bu eserlerden en önemlilerinden biri Koçi Bey'in Risâlesi'dir. Bkz. (Göriceli Koçi Bey, 1994).; Belli başlı diğer eserler ve bu eserlerin Osmanlı Devleti'nin çözülme sürecini değerlendirmeleri için bkz. (Öz, 1997).

¹⁷ Adalet kavramı üzerinde duran Osmanlı risale yazarlarından biri Koçi Bey'dir. Koçi Bey, risalesinde *“Küfür ile dünya durur, zulümle durmaz”* diyerek adaletin önemini vurgulamıştır. Bkz. (Göriceli Koçi Bey, 62).

doğuda da Safevi engeli ile karşılaşmışlardır¹⁸. Askerî alanda yaşanan bu başarısızlıklar, Osmanlı ve Avrupa orduları arasındaki eğitim ve donatım standartları farkının anlaşılmasına yol açmıştır. 15. yüzyılda Avrupa topçuluk icadını hızlı bir şekilde kabullenen Osmanlılar, 17. yüzyılda bu sürati gösterememişler, Avrupa ordularındaki büyük teknolojik ve lojistik gelişmelere ayak uyduramamışlardır. Askerî yapıda bozulmanın ana sebeplerinden bir diğeri de devşirme sistemidir. Osmanlı Devleti'nin Balkan topraklarında gerçekleştirdiği fetihler sayesinde sınırlarını genişletmesi, devletin askere olan ihtiyacını arttırmış ve bu ihtiyaç, devşirme sisteminin uygulanmasına yol açmıştır. (Ercan, 1986: 711 vd.).

Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde, 16. ve 18. yüzyıllarda bürokratlar, Avrupa'nın silah ve aletlerini almaya, teknolojiye yöneldiler¹⁹. Devletlerarası ilişkilerde yalnızlık politikasının benimsenmesi de Osmanlı Devleti'nin gerileme sürecinde etkili olmuştur. Kendi kendine yeterlilik prensibini kabul eden devlet, uzun süre Batı'nın diplomasi yöntemlerine ilgi göstermemiştir. Avrupalılar yüzyıllardan beri devamlı elçilik usulünü kullandıkları hâlde Osmanlılar, ancak yakınçağın başlarında bu sistemi benimsemişlerdir. Bu sebepten dolayı Osmanlı Devleti, Batı da yaşanan siyasi olayları takip edememiş, Avrupa devletlerinin genel ve özel politikalarını da doğru bir şekilde öğrenememiştir (Tuncer-Tuncer, 1998; Tuncer, 2000).

Osmanlı'da ilk modernleşme hareketleri askeri karakterleri olarak başladı (Akyıldız, 2009: 18). İmparatorluğun gerilemesi 16. yüzyılın sonuna doğru başladı ve üç

¹⁸ 16. yüzyılın ikinci yarısında doğuda İranlılar'a, batıda Habsburglar'a karşı yürütülen uzun ve yıpratıcı savaşlar, bu dönemde yaşanan sosyal çalkantıların da etkisiyle devlet ve toplum hayatını önemli ölçüde etkilemiştir (Kunt, 2002: 19-29).; Osmanlı askerî yapısını olumsuz yönde etkileyen bir diğer etken ise timar sisteminin yozlaşmasıdır. Zira eyalet kuvvetlerini oluşturan timarlı sipahiler, bu sistem sayesinde varlıklarını devam ettirebilmekteydiler. Merkez kuvvetlerini oluşturan Kapıkulu ordusunun (Yeniçeriler) yanında, "*Eyalet kuvvetlerini oluşturan Timarlı sipahiler, sancaklarda timar ve zeamet adı verilen dirlikleri tasarruf eden, sefer zamanında ise Sancakbeyilerinin bayrağı altında savaşa giden süvari kuvvetleriydi. Timarlı sipahi, dirliğinin bulunduğu yerde oturmak, atını, silahını temin etmek ve çağırıldığında derhâl sefere*" gitmek zorundaydı. Ancak 16.yüzyılın ikinci yarısından itibaren dirliklerin parayla alınıp satılması, Timar sahiplerinin zihniyet ve davranışlarında büyük değişikliklerin meydana gelmesine yol açmış, para kazanma hırsları, sipahilere de sirayet etmiştir. Timar düzeninde yaşanan bu yozlaşma, ordunun tamamen ücretli askerlerden kurulmasını zorunlu kılmıştır. (Akdağ, 1945: 419-431). Bilindiği üzere, 19. yüzyılda, Osmanlı ordusu eski savaş gücünü kaybetmiş, disiplinsiz, yeniliklere karşı çıkan kalabalık bir topluluk haline gelmiştir. Yeniçeri Ocağı, pek çok devlet adamının hattâ padişahın hayatına kasteden muhtelif isyanlar yapan bir kurum haline gelmiş ve bu zararlarından dolayı da 1826 yılında kaldırılmıştır.

¹⁹ 16. yüzyıl boyunca Osmanlı denizciliği, çağdaşı olan diğer devletlerden oldukça üstün durumdaydı. Özellikle Barbaros Hayreddin Paşa'nın kaptan-ı deryâlığı zamanında denizcilik faaliyetlerinde oldukça ileri duruma yükselen Osmanlı donanması, Piyale Paşa ve Kılıç Ali Paşa'nın zamanlarında da bu durumunu korumuştur. Ancak denizcilikten yetismeyenlerin kaptan-ı deryâlığa tayin edilmesi, donanmadaki gerilemenin başlıca sebebinin oluşturmuştur. 18.yüzyıl sonlarında denizcilik alanında bir takım ıslahat çalışmaları yapılmışsa da donanmanın Çeşme Limanı'nda Ruslar tarafından 1770 yılında yakılması, Osmanlı donanmasının artık ihya edilemeyeceğini ve denizlerdeki hakimiyetini de kaybetmek üzere olduğunu göstermiştir. Osmanlı deniz teşkilatının bozulması ve ıslahat teşebbüsleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (Özcan, 1994: 367-369).

asra yakın bir süre devam etti. Gerilemenin iki önemli nedeni; Atlantik devletlerindeki zirai, ticari, endüstriyel ve teknolojik gelişmeler; imparatorluğun devlet mekanizmasının çökmesiydi (Heper, 2006: 17).

Osmanlı'nın yıkılış nedenlerini Fendoğlu şöyle sıralamıştır: “...*kanuna uymamanın yaygınlaşması, yasa egemenliğinin bozulması, nedeniyle yönetim mekanizmasının çöküşü, ihtiras sahibi valide sultanların kendinden olma şehzadelerini tahta geçebilmeleri için yasa dışı olarak yönetime karışmaları, padişah, sadrazam ve diğer insanların öldürülmesinin sorun olarak görülmemesi, kamu düzeninin bozulması; cılız şehzadelerin işbaşına geçmeleri, ordunun bozulması, tımar sisteminin bozulması, 17. yüzyıldan sonra teknolojiden düşmesi...*” (Fendoğlu, 2017:251-252).

1699 Karlofça Antlaşması ile Osmanlı'nın toprak kaybı sonraki yıllarda da devam etti. 18. yüzyılın ortalarına gelindiğinde Osmanlı Devleti büyük devlet olma özelliğini yitirmişti (Heper, 2006: 17).

Modernleşme reformlarını zorunlu kılan Osmanlı idari sistemini zayıflatan temel nedenler şöyle sayılabilir:

“Coğrafi keşifler sonucu Osmanlı ülkelerinden geçen Doğu-Batı ticaret güzergahının değişmesiyle iktisadi kayıpların yaşanması. Amerika dan Avrupa ya oradan da Osmanlı ülkesine akın eden değerli madenlerin piyasalarda ve maliyede meydana getirdiği enflasyonist ve olumsuz etkiler. 1683 ten itibaren üst üste gelen yenilgiler. Tımar sisteminin bozulmasıyla köylünün topraktan ayrılması sonucu mali ve askeri düzenin aksaması. Taşrada muhalif güçlerin teşkilatlanması ve merkeze kafa tutan ayan adı verilen yerel güçlerin ortaya çıkması” (Akyıldız, 2009: 19).

19. yüzyılda Osmanlı idari teşkilatının yeniden yapılandırıldığı ve klasik devir müesseselerinin yeni ihtiyaçlara göre ıslah edildiği bir dönemdir. Ancak bu büyük idari dönüşüm günümüz tarih yazıcılığında henüz ana hatlarıyla bile resmedilmiş değildir. Bu eksikliğin en fazla hissedildiği alanlardan birisi de Osmanlı ilmiye merkez teşkilatının gösterdiği değişim sürecidir (Yurdakul, 2008: 13).

Diğer taraftan 1789 Fransız Devrimi ise dünyaya toplumları siyasi ve sosyolojik açıdan derinden etkileyecek bir dizi terimleri armağan edecektir. Batı toplumlarının giderek endüstrileşmesi ve ürettikleri mallara hammadde ve pazar ihtiyacını karşılama arayışı ile ortaya çıkan yeni siyasi ve stratejik anlayışları da beraberinde getirecek ve bu politik süreç 19. ve 20. asırlara damgasına vuracaktır. Şüphesiz bu süreç en çok çöküş sürecine geçmiş imparatorluk konumundaki toplumları etkilemiştir. Bu asırlarda Şark Meselesi, Osmanlı Devleti'nin emperyalist batı nazarında siyasi ve askeri alanda zayıf düşmesiyle birlikte, Türk milletini Balkanlardan ve Anadolu'dan atma, boğazların hakimiyeti, gayr-ı Müslim tebaayı kendi nüfuzları için kullanma, Osmanlı coğrafyasını

ekonomik pazar mantığı ve ham madde sömürüsü mantığıyla sömürme gibi bir dizi emperyalist emelin 19. ve 20. asırda batılı devletlerce bahane edilerek, Osmanlı'nın iç siyasi yapısına ve kendi çıkarları yönünde siyasi-ekonomik yönü olan dayatmalarda bulunmalarına neden olan kavramların ana kaynağı niteliğindedir (E. de Driault, 2003: 3 vd).

Osmanlı Çöküşüne Karşı Bürokratik Çözüm Arayışları

Osmanlı devlet ve toplum düzeninde görülen aksaklıkları gidermek için yapılan düzenlemeleri iki döneme ayırmak gerekmektedir. Öyle ki, bu iki dönemden ilki içinde yapılan düzenlemeler genellikle “ıslahat” tabiri kullanılarak tanımlanırken, ikinci dönemde uygulamaya konulanlar “reform” veya “modernleşme” adı ile değerlendirilmektedir. Bu iki dönem arasında ara dönem kabul edilebilecek olanı ise daha çok Nizam-ı Cedid adı ile bilinen ve Sultan III. Selim dönemine ait gelişmelerdir. Diğer taraftan 19. yüzyılda geleneksel Osmanlı idari ve toplum yaşayışında köklü reform süreçlerine gidildiği bir dönem olacaktır²⁰.

Bu süreçte bürokrasi özelinde de ilk ciddi reform hareketi II. Mahmut döneminde ortaya çıkmıştır²¹. Bu reform süreci ile başta bürokratik ve sosyo-kültürel sahada gerçekleştirilen yenilikler yapılmış, II. Mahmut'un sonrasında tahta geçen I. Abdülmecit, yenilikleri devam ettirme amacıyla Mustafa Reşit Paşa'yı sadrazamlığa getirmiştir. Kodaman'a göre bu süreçte en önemli atılımlar bürokrasi sahasında kaydedilmiştir: “*Bu dönemde divan kaldırılarak yerine bakanlıklar (nazırlıklar) kurulmuştur. Yenilikler için bakanlıklar düzeyinde bürokrasinin daha hızlı ve verimli çalışması yönünde askeri, adli ve idari meclisler oluşturuldu. Valiler doğrudan merkezden atandı. Köy ve mahalle için muhtarlıklar kuruldu. Memurlara rütbe ve nişan verildi, Dâhiliye (iç işleri), ve hariciye (dış işleri) olarak ikiye ayrılıp maaş bağlandı. Ceket, pantolon ve fes giyme zorunluluğu getirildi. Askeri ve mali amaçlı olarak ilk nüfus sayımı yapıldı. Polis teşkilatı ile posta teşkilatı kuruldu. Müsadere usulü (devletin kişilerin mallarına el koyması) kaldırılıp özel*

²⁰ “Nizam-ı Cedit ordusuna benzeyen Sekbanı Cedit ordusunu kurdu. Ancak bir yeniçeri isyanı sonunda Alemdar öldürülünce, Sekbanı Cedit Ocağı da kaldırıldı. II. Mahmut Eşkinici Ocağı adıyla yeni bir ordu daha kurdu. Ancak, bu ordu da yeniçerilerin tepkisi sonucu kaldırıldı. II. Mahmut yenilikler konusunda iyice engel olarak gördüğü Yeniçerilere karşı topçu ocakları ile halkı ve ulemayı yanına çekerek. 1826'da Yeniçeri Ocağı'nı kaldırarak (Vakayı Hayriye) yeniliklerin önündeki en önemli engeli ortadan kaldırdı. Bundan sonra yapacağı reformlar hızlandı. Yeni bir ordu olarak Asakir-i Mansure-i Muhammediye ocağını kurdu. Orduya subay yetiştirmek amacıyla Harp Okulu açıldı. Avrupa'dan subay ve uzmanlar getirildi.” (Lewis, 2002: 81-83).

²¹ “Osmanlı demokratikleşme ve anayasal hareketleri içerisinde ilk kayda değer gelişme Padişah ile 16. Asırdan itibaren devlet otoritesinin zayıflamasıyla güçlenen yerel yöneticiler olan “ayanlar” arasında yapılan Sened-i İttifak Antlaşmasıdır. Bu antlaşma ile ilk kez hükümdarın yetkilerinde kısıtlama olmuştur. II. Mahmut, reformlar için dâhildeki birtakım sıkıntıları aşmak için ayanlar ile destek mahiyetindeki Sened-i İttifak Antlaşması'nı yapmıştır.” (Akyıldız, 1998: 209-211).

mülkiyet güvenceye alındı. Basın yayın alanında önemli gelişmelerde mesafe alınarak Takvim-i Vekayi adıyla ilk resmi gazete çıkarıldı. Eğitim ve sağlık alanında yapılan yenilikler, İstanbul'da ilköğretim zorunlu hale getirildi. Rüştîye (ortaokul) okulları açıldı. Ayrıca devlet memuru yetiştirmek için okullar açıldı. Avrupa'ya öğrenci gönderildi. Tercüme odası kuruldu. Yabancı dil öğreten okul açıldı. Askeri tıp okulu açıldı. Karantina tedbirleri alındı.” (Kodaman,1993: 20).

II. Mahmut Dönemi Bürokraside Reform Teşebbüsleri

Osmanlı bürokrasi ve idari yapısında 19. yüzyılda geleneksel köklü reform süreçlerine gidildiği bir dönem olacaktır. İlk ciddi reform hareketi II. Mahmut döneminde ortaya çıkmıştır²². II. Mahmud tahta geçtiği (1808) sırada devlet iki önemli mesele ile karşı karşıyaydı. Birisi merkezde anarşi unsuru haline gelen Yeniçerilerin bir nizam sokulmaları ve modern bir ordunun kurulması, diğeri de eyaletlerde ortaya çıkan Ayanların itaat altına alınması. İlk anda Yeniçerilere müdahale yapılamayacağı gibi Ayanların üzerine gitmek de doğru gözüküyordu.

Bunun için ilk olarak Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa'nın gayretleri sonucunda Ayan ve hanedanlar İstanbul'a davet edilmiş ve gelenler ile sultan arasında *Sened-i İttifak* adıyla anılacak olan anlaşma yapılmıştır. *Sened-i İttifak*; “*Osmanlı devlet idaresinde padişahın mutlak otoritesini sınırlandırma gayesi güden bir belge olması sebebiyle modern Türk devlet modelinin gelişme tarihinde ilk “amme hukuku kaidesi” olarak kabul edilebilmektedir. Akdi bir belge olan Sened-i İttifak, Rumeli ve Anadolu’da kök salan ve adeta bağımsızlıklarını ilan etme noktasına gelen Ayanlar ile Osmanlı merkezî yönetimi arasında bir anlaşma niteliğindedir. Belgeye merkezî yönetim adına ulema, devlet ileri gelenleri ve yüksek rütbeli askerler imza atarken, ayanlar adına da dört farklı ailenin temsilcileri imza atmıştır. Buna göre padişah, ayan ve hanedanların hayatı, mal ve mülkleri üzerinde keyfi işlemlerde bulunmama sözü veriyor; ayanların egemenliklerini tanıyarak, hanedanlık haklarının babadan oğula geçmesini kabul ediyordu. Buna mukabil hanedan ve ayanlar da padişah otoritesine bağlılık ve birlik sözü vermektedirler. İki taraflı bir belge, bir misak ya da sözleşme niteliği taşıyan” Sened-i İttifak, bir anayasa değildir.*

Yaptırımı ahlaki ve dinîdir. II. Mahmut Yeniçerilerden sonra Ayanları da ortadan kaldırmıştır. Öte yandan II. Mahmut'un tahta geçtiği sıralarda Yeniçeriler, ilerlemenin en

²² “Osmanlı demokratikleşme ve anayasal hareketleri içerisinde ilk kayda değer gelişme Padişah ile 16. Asırdan itibaren devlet otoritesinin zayıflamasıyla güçlenen yerel yöneticiler olan “ayanlar” arasında yapılan *Sened-i İttifak Antlaşması*dır. Bu antlaşma ile ilk kez hükümdarın yetkilerinde kısıtlama olmuştur. II. Mahmut, reformlar için dâhildeki birtakım sıkıntıları aşmak için ayanlar ile destek mahiyetindeki *Sened-i İttifak Antlaşması*’nı yapmıştır.” Bkz (Akyıldız, 1998: 209-211).

inatçı düşmanı ve disiplin tanımayan bir güruh haline gelmişlerdi. Bu durum çok önceden fark edilmesine rağmen 1826 yılına kadar ocak, düzeltilememiştir. Üstelik Fransız ihtilalinin etkisiyle başlayan isyanlar karşısında (mesela Yunan isyanı sırasında) Yeniçerilerin başarısızlıkları da çok açık olarak görülmüş, devletin geleceğinin böyle bir askere bırakılamayacağı anlaşılmıştı. Bunun için Padişah ve devlet erkânı, 1826'da yeni ve eğitilmiş bir ocağın kurulmasına karar verdiler. Ancak Nizam-ı Cedid adının kullanılmasının olumsuz etki yaratacağı düşüncesiyle kurulan yeni askerî yapılanmaya Eşkinici adının verilmesini uygun buldular. Fakat bu yeni düzenleme de bağnazlıkla yanıt bulmuştur. Ulemanın fetvalarına rağmen yapılan bu işler kafirlerin taklidi sayılmış, Yeniçeriler bir kez daha kazan kaldırmışlarsa da Eşkinici Ocağı marifetiyle 15 Haziran 1826 tarihinde Yeniçerilerin başlattıkları isyan süratle bastırılmış ve üç gün içinde Yeniçeri Ocağı tamamen kaldırılmıştır. Devletin kollarını bağlayan, savaşlarda mağlubiyetlere uğrayan, içeride zorbalıklar yapan bu ocağın kaldırılması, *“o kadar önemli ve hayırlı sayılmıştır ki, bu olay Vak'a-i Hayriye”* adıyla tarihe geçmiştir. Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından sonra Avrupa usulünde bir ordu kurulması için çalışmalara hemen başlanmış, *“Nizam-ı Cedid ve Sekban Ocaklarına mensup subay ve askerlerle kuruluşuna başlanan bu yeni orduya Asakir-i Mansure-i Muhammedi'ye”* adı verilmiştir. Osmanlı Devleti bu tarihte Fransa'nın takip ettiği siyaseti, kendi çıkarlarına uygun görmeyerek Prusya'dan subay ve uzmanlar getirmiştir. Böylece Türk ordusunda Fransız eğitimi yerine Alman eğitimi hâkim olmaya başlamıştır. 1826 yılında çıkarılan nizamnâme ile yeni orduya asker sağlanması, düzene konulmuştur. Avrupa harp sanatını bilen subay yetiştirmek için 1834 yılında Mekâtib-i Ulum-ı Harbiye öğretime başlamıştır. Ayrıca subay yetiştirmek üzere bir okul açıldığı gibi Türk gençleri, askerlik eğitimi görmek üzere Avrupa'ya gönderilmiş, Anadolu'da ve Balkanlarda tahkimata girilmiş, yedek birlikler kurulmuş ve muvazzaf asker sayısı 70.000'e çıkarılmış, Navarin'de yakılan donanmanın bir bölümü yeniden kurulmuştur. Ancak Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın kuvvetleri karşısında düşülen duruma bakılırsa yeni ordu hakkında oluşmuş olumsuz kanaatin haklılık payı olduğu anlaşılmaktadır. Bu gelişmelerin yanında bürokraside reform arayışlarının öncesinde klasik dönem bürokrasisinin açmazlarından birini de *tevcihatusûlü* olmuştur. Bir kişi yeni atandığı görevin gereklerini genel olarak bile öğrenmeden bir yıl geçiyor ve başka bir göreve geçiriliyordu. Bu devletin ve kurumların kalıcı politikalar belirlemesini önünde ciddi bir engel oluyordu. Bu sistem II. Mahmud döneminde kaldırılmıştır (Akyıldız, 2009: 24).

Tanzimat öncesinde memur yetiştirme usulü şöyleydi: *“Devlet dairelerinin ihtiyacı olan memurlar kalem adı verilen devlet dairelerinde iş içinde eğitim sistemiyle yetişir; aynı zamanda memur yetiştiren birer mektep konumunda olan devlet dairelerine daha ziyade memur ve devlet ileri gelenlerinin çocukları çırak (şâkird) olarak alınırdı.*

Evde özel olarak okuma yazma öğrenen bu çocuklar 12 yaşına, bazen 7-8 yaşına geldiklerinde devlet dairelerine girer, camilerdeki derslere devam eder, Türkçe kitabet, inşa ve yazı çeşitlerini ise bu kalemlerde öğrenirlerdi. Divan-ı Hümayun kaleminde en yüksek dereceli memurlar olan hâceler, yetişmek isteyen bu memur adaylarına adeta hocalık yapar ve kalem işleriyle yazışmaların inceliklerini öğretirlerdi” (Akyıldız, 2009: 25).

II. Mahmud döneminde, “çoğu yönetici sınıf üyesinin o güne kadar geçim kaynağı olan kalem harçları ve gelir toplama haklarının yerine”, resmi maaş sistemi getirildi (Findley, 2012: 211). Memuriyete girişte ve yükselmeye uygulanan kriterde başka bir sorunlu alanı oluşturmuştur. Memur adaylarının işe alınmasında ve terfiinde zaman zaman iltimas ve adam kayırmanın olması liyakatsiz kişilerin memuriyete girmelerine ve terfi edilmelerine yol açmıştır. (Akyıldız, 2009: 26).

Sultan II. Mahmut yönetimi, Sultan’ın kişisel liderliği altında askeri, idari ve mali reformlar yoluyla devleti güçlendirme çabalarını artırmaktaydı. (Zürcher, 2013: 67). Sultan II. Mahmud idari sistemi dönemin gereklerine göre yeniden düzenleyerek çağdaş ve merkezî bir hükûmet yapısının tamamıyla dönüştürdü. Tanzimat tan sonra kalemiye terimi tarihe karışır ve yerini mülkiye alır. Kalemiye, Seyfiye veya İlmiye ile karşılaştırılabilecek bir konum değildi. Onlar gibi yönetmek, karar verme gibi yetkileri yoktu. Onların yönetmek için ihtiyaç duyacağı bilgileri toplamak, sınıflandırmak ve el altında bulundurmakla görevlilerdi. (Belge, 2008: 233).

Kayıt işlerinin tutulduğu en üstü Defter-i Hakanî idi. Tapu denilen türden kayıtların tutulduğu yerdi. Defter-i hakaniye bakarak Osmanlı Devleti’nin topraklarında ne olduğunu izlemek mümkündü. Kalemiye oldukça iyi çalışan, işini iyi yapan bir örgüt olarak olagelmıştır. Bu da Osmanlı arşivinin sağlam bilgilere sahip olmasını sağlamıştır. Bu kalemin başında bulunan yüksek memura önceleri Defter-i hakaniazırı, sonra da Defter-i hakani emini ya da kısaca defter emini adı verilmiştir. (Belge, 2008: 243-235).

BİRİNCİ BÖLÜM

1.1 CUMHURİYET DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN TEMELLERİNİN TESİSİ MESELESİ

1.1.1. Tanzimat Reformları ve Bürokrasinin Tanzimi

Tanzimat reformlarının ilk adımlarını atan Sultan III. Selim'dir. Roux'a göre, devletin varlığını sürdürebilmesi için, "...devlet yapılarının derin bir değişimden geçirilmesi gerektiğini gören Sultan karşısında kamuoyuna arkalarına alan yeniçerileri ve din adamlarını bulur ve en sonunda bunlar tarafından öldürülür. Sultan II. Mahmud da (1808-1839) bu yolda fazla devam edemez" (Roux, 2008: 440).

II. Mahmut döneminde, Osmanlı kamu yönetiminde ilişkin yapısal ve işlevsel olarak yeniden biçimlendirme çalışmalarıyla Tanzimat dönemi ortaya çıkarmıştır. Tanzimat, Osmanlı'da yapılan ıslahatları ve bu ıslahatların yapıldığı dönemi anlatmak amaçlı kullanılan ifadedir. Tanzimat, Karpas'a göre, "*Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan ve okunan Gülhane Meydanı'nda 3 Kasım 1839'da okunan Tanzimat Hatt-ı Hümayunu, bütün tebaanın can, mal, ırz ve namusunu korumayı ve mahkeme edilmeden kimsenin idam edilemeyeceğini, herkesin mülkiyet hakkına sahip olabileceğini ve hakkı devletin müdafaa edeceğini teyit ve taahhüt*" ediyordu (Karpas, 2012: 46).

Gülhan-ı Hattı Hümayun ile oluşan yeni yönetim usulleri özetle şu şekildedir:

"Devlet yönetimiyle ilgili ana eğilim iktidarın kendi kendini sınırlamasıdır. Bu sınırlama yasa üstünlüğü ya da yasaya saygı ilkesini içermektedir. Kamusal yaşam yeni yasalarla düzenlenecek, keyfi işlemlere yer bırakılmayacaktır. Bu yolla herkesin yasa önünde eşitliği sağlanacak, memurların yasal çerçevede iş görmeleri gerçekleşecek buna uymayan görevliler yine yasalar çerçevesinde cezalandırılacaktır. Keyfi cezalara son verilmesi, mahkemelerde duruşmaların açıklığının sağlanması, vergi ve askerlik görevlerinin adil yasalarca yeniden düzenlenmesi gibi noktalar, aynı çerçevede yer alan önlemlerdir. Bütün bunlara yasal yönetime geçiş denebilir. Yeni yönetim usullerinin belkemiğini oluşturan yasaların hazırlanması açısından da bir yenilik vardır. Bunlar, kurullar tarafından ve kolektif usullerle hazırlanacaktır. Danışma yöntemi serbest tartışma, meclislerle karar oluşturma, ama kurullardan ve danışma

yöntemlerinden²³ yararlanacaktır. Devlet uyruklara eşit davranacaktır” (Tanör, 2002: 87-88).

Anayasal bir gelişme olan Tanzimat Fermanı; “imparatorluk tebaasının dinini kamusal hizmetlere ve katılımına yansıtma konusunda eşitlik getiriyordu. Vergi kanuna dayanıyor, ceza ve muhakemata insan hayatı açısından teminat getiriliyordu. Bu kurumlar 1856 Islahat Fermanı” ile daha da geliştirildi (Ortaylı, 2011: 13). İnalçık’a göre, “Devletin çıkarı fikriyle hareket eden merkezî bürokrasi, ilerici reformlardan sorumluydu ve Osmanlı Devleti’nde bürokratik reform, Batılılaşmaya yol açan akımın kaynağı ve desteği haline geldi. Bu merkezî örgüt, doğal olarak askeri, sivil ve dini bürokratlardan oluşuyordu” (İnalçık, 2011: 317). 19. yüzyılda yönetici seçkin grup, “merkezî bürokrasi, devletin bütünlüğünü korumak amacıyla devlet için en iyi siyasetin Batı ile İttifak ve Batılılaşmak” olduğunu savunuyordu (İnalçık, 2011: 317-318).²⁴

Tanzimat, temel felsefe olarak Avrupa üstünlüğünü kabul etmiş bulunuyordu. III. Selim ve II. Mahmud’un ıslahatçılık teşebbüslerinde Osmanlı geleneklerini ve İslam’a bağlılığı devam ettirmek için bazı gayretler sarf edilse de Tanzimat’tan sonra girişilen reformlarda Avrupa’yı model almak esas olmuştur. (Karpas, 2012: 49). Çadircıya göre, “Gülhane Hatt-ı Hümayunu nun ilanından sonra ilk önemli düzenleme taşra teşkilatında yapıldı. Can ve mal güvenliğinin sağlanarak, herkesin gelirin göre vergi ödemesini gerçekleştirmenin ön koşulu, sağlıklı bir idari yapılanmaya bağlıydı. Bunun için öncelikle iltizam usulü kaldırıldı. Sancak yönetimi mütesellimden alınarak Muhassıl a verildi ve Muhassıllık Meclisleri” oluşturuldu. (Çadircı, 2007: 61).

Zaptiye Teşkilatı kurularak 1845 yılında Zaptiye Müşirliği faaliyete geçti. Bu teşkilat günümüzdeki polis ve jandarmanın görevlerini üstlenmişti (Çadircı, 2007: 68).²⁵ Hükûmet anlayışı ve yapılanmasındaki değişiklikler, “önceki devirlere oranla bürokrasi olgusunun artarak yaygınlaşmasına yol açtı. Hemen her alanda komisyonlar ve meclislerin kurulması, bir dizi yazışmadan sonra karar aşamasına gelindiğinden aradan uzunca bir süre geçmesine” yol açmaktaydı (Çadircı, 2007: 60).

²³ Danışma ve kurullarla çalışma, devletin temel siyasi yapısını değiştiren, monarşi sistemdeki güçler birliği olgusuna ve teorisine son veren, padişahın üstün yetkilerini sınırlayan yenilikler olmamıştır. Ancak bu ilkelerin önemi göz ardı edilemez bunlardan birincisi hukuk devleti; ikincisi de parlamenter sistemin öncülleri olmaları açısından önem taşımaktadır (Tanör, 2002: 88).

²⁴ Sivil ve askeri bürokratlar Tanzimat’ın başarısızlığı sonucu imparatorluk sisteminin çöküşü sırasında, bağımsız Türk ulus ve kültürünün baş savunucuları olarak ortaya çıkacaklardır. 1880’lerden itibaren bir Osmanlı toplumu yaratmak ideali, Osmanlılık ile her vilayette pozitif bilimleri öğreten idadilerin açılması, aydın Batıcı bir kuşak yetişmesini sağladı (İnalçık, 2011: 318).

²⁵ Toplumsal alanda; yeni yaşama biçimi, sanat ve edebiyatı etkilemiş, dil tarih, edebiyat anlayışı çağın gereklerine uyma çabası başlamıştır. Toplum ilk kez roman, tiyatro, gezi ve anı yazılarıyla karşılaşmaktadır. (Çadircı, 2007: 60).

Ayrıntılanan ve ihtisaslaşan bürokraside sadaret mektubi ve dâhiliye kalemleri esaslı bir düzenlemeye tabi tutuldu. 1851’de evraka işini düzenlenmesi için *Bâbiâli evrak odası* kuruldu. (Akyıldız, 2009: 48). Vezaret ve müşirlik rütbeleri ise bu dört rütbenin üzerinde yer almaktaydı. 1836 da askeri teşkilatın başı olmak üzere seraskerlik de, “öteden beri rütbe ve itibarları eşit tutulan şeyhülislam ve sadrazamla aynı seviyeye getirildi. Her rütbedeki görevlilerinin törenlerde giyeceği üniforma ve takacağı nişanlar da belirlendi” (Akyıldız, 2009: 48).

1856 Islahat Fermanı ile Tanzimat reformları doğrultusunda çıkarılan bu ferman Müslüman olan ve Müslüman olmayan uyrukları her yönden eşit hale getirmeyi amaçlıyordu (Tanör, 2002: 96). 214). Tanzimat’ın mimarları ülkenin kurtuluşunun güçlü ve merkezîyetçi bir idarede görüyorlardı (Eryılmaz, 2010: 160). Merkezîleşme sadece gücün merkezde toplanması değil, bu gücün bütün imparatorlukta hâkim kılınması anlamına geliyordu. Tanzimat’ın etkilediği alanlar elbette taşra yönetimiyle sınırlı değildi, ama en güçlü etkilerinin birçoğu bu alanda görülmüştü (Findley, 2012: 215). Tanzimat radikal bir yenileşme devresi (Öztuna, 2006: 11) olarak değerlendirilmiştir.

Çadircı’nın Tanzimat reformlarına yönelik değerlendirmeleri önemli tespitler taşımaktadır:

“Üç ayrı kıtada toprakları olan kuruluşundan beri Avrupa ile ticari, siyasi ve kültürel ilişkiler içinde bulunan Osmanlı her dönemde Batı da olup bitenden az çok etkilendiği gibi onları da etkilemiştir. Bu doğal sürecin önemli bir aşaması olan 19. yüzyılın dünya tarihine damgasını vuran çok önemli gelişme ve değişimlerine sırt çevirme ya da görmemezlikten gelme şansı yoktu. Bünyemize uymadığı sanılan kimi kurum ve kuruluşların taklit edildiği, bunun için başarılı olunamadığı varsayımı da geçerli değildir. Yapılan düzenlemeler adım adım izlendiğinde görülecektir ki öncelik mevcutlarının ıslahına verilmiş, yeterli olamayınca başkalarınca denenmiş, başarı ile uygulanmış, örneğine Batı da rastlanılan kimi kurum ve kuruluşa benzer yapıda örgütlenmeye gidilmiştir. Körü körüne taklit ve özentî söz konusu değildir” (Çadircı, 2007: 94).

Tanzimat döneminden itibaren, “idari ıslahat deyimi, yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Koçi Bey Risalesi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi, Koca Sekbanbaşı Risalesi gibi ıslahat layihaları, imparatorluğun kötü gidişatının durdurulmasına yönelik kapsamlı siyasi ve idari değişim” isteklerini yansıtmaktadır (Tutum, 2012: 471).

Cumhuriyet döneminde, “rasyonalizasyon, reorganizasyon, modernizasyon, yeniden düzenleme ve yeniden yapılanma” gibi ithal sözcüklerle idarede reform çalışmaları anlatılmıştır (Tutum, 2012: 471-472).

Osmanlı Yönetim Yapısında Nezaretler: İhtisas Birimlerinin Kurulması

Bakanlıklar, Osmanlı Devleti'nde Sasani-İslam etkisi ile kurulmuş olan Divan sisteminin yerine ikame edilmiştir. Geleneksel hizmet alanları 19. yüzyılda saray dışına çıkarılarak Babıâli içerisinde uzmanlaşan Sadaret Kethüdalığının Mülkiye Nezaretine, Reisülküttaplığın Hariciye Nezaretine, Çavuşbaşığın Deavi (Adalet) Nezaretine, Defterdarlığın Maliye Nezaretine dönüşmesi ile oluşmuştur. Ticaret, sanayi, tarım gibi alanların bakanlık olarak örgütlenmesi ise geleneksel bakanlıklar içerisinde oluşan kurulların/uzman meclislerin bir süre sonra ayrılarak kendi bakanlıklarını kurması şeklinde gerçekleşmiştir. (Dik, 2017: 35).

Hizmet yükü artan Bâb-ı Ali'nin etkinlik ve verimlilik ihtiyacı nedeniyle çeşitli bakanlıklara ayrılması gerekiyordu (Eryılmaz, 2010: 70-71). 18. yüzyılda devlet dairelere bakanlıklar şeklinde düzenlenerek örgütlendi. Her bakanlığa bir müsteşar tayin oldu. Bu suretle sadrazamlık makamının da işleri azaldı. (Eryılmaz, 2020: 154).

II. Mahmut döneminde nezaretlerin oluşturulmasıyla; “*Meclis-i Meşveret ve Meclis-i Şura'nın yerini, Meclis-i Has ya da diğer adı ile Meclis-i Vükelâ (bakanlar Kurulu) almaya başladı. Artık Divan-ı Hümayun ortada yoktur. Meclis-i Has, basit anlamda bir bakanlar kurulu niteliğinde idi. Bu meclis Tanzimat yıllarında, sadrazamın başkanlığında, Şeyhülislam, Serasker, kaptan-ı Derya, Tophane Müşiri, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye reisi, Hariciye, maliye, Hazine-i Hassa, Evkaf-ı Hümayun ve Ticaret Nazırları, Zabtiye Müşiri, Müsteşar-ı Sadriâli ve Valide Kethüdası'nda n meydana gelmektedir. Bakanlar Kuruluna giren bu üyeleri, Sadramaza hitaben bir hatt-ı Hümayun ile Padişah tayin ederdi. Sadrazam, Serasker, kaptan-ı derya, Tophane Müşiri ve Zabtiye Müşiri daima vezirler arasından seçilirdi. Sadaret müsteşarı, rütbe-i balâ sahiplerinden diğerleri ise vezirlerden ve bazen de balâ rütbesindeki yöneticilerden seçilerek atanmaktaydı*” (Eryılmaz, 2010: 154-155).

Merkezî devletin genişlemesinin en açık göstergesi yeni bakanlık ve kurumların çoğalması olmuştur. Eski devlet kurumları, 1830 larda Avrupa daki bakanlıklar temel alınarak yeniden düzenlenmeye başlamıştı. 1870 lere gelindiğinde devletin belli başlı organlarından her biri İstanbul un çeşitli yerlerinde kendi merkezlerine sahip durumdaydı (Findley, 2012: 95).

Bakanlık ve daireler örgütsel olarak genişlerken, bir yandan da yeni meclisler olağanüstü bir gelişme gösteriyordu. Bu gelişme genellikle parlamentonun doğuşuna giden sürecin bir adımı olarak görülmüştür. Eyaletlerdeki idari meclislerde seçilmiş üyelere ve dini cemaatlerin temsilcilerine yer verilmiş olması bu görüşü desteklemektedir. Meclis kurumlarının çoğalması aynı zamanda devlet kurumlarının

hangi şekilde geliştiğini de göstermektedir. Bir meclis veya kuru oluşturmak, çoğu zaman henüz kalıcı bir kurumun var olmadığı bir yerde bir ihtiyacı karşılamaya ve böylelikle personel yetersizliği içindeki bürokrasinin etkisini genişletmeye yaramıştır. Nitekim 1838-1871 arasında Ziraat ve Ticaret Meclisi (1838) bir bakanlık haline gelmiş, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ise Adalet Bakanlığı na (Adliye Vekaleti) dönüşmüştür (Findley, 2012: 95).²⁶

Bu hadiselerden sonra Tercüme Oda ²⁷ kuruldu. Odanın kuruluş amacı Müslümanlar arasında dil ve diplomasi bilir insanlar yetiştirmektir. (Akyıldız, 2009: 52). Bu sayede Osmanlı kamu bürokrasisinde 19. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren de köklü değişimlerin yaşandığına şahit olmaktayız. Eryılmaz'ın ifadesi ile, “Sultan II. Mahmut un son dönemlerinde, merkezî idarenin bakanlıklar biçiminde örgütlenmesi çalışmaları, Tanzimat ta gelişerek devam etti.”²⁸ Bakanlıkların yanında, Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye (1837), Meclis-i Dar-ı Şura-yı Askeri (1836), Meclis-i Umur-u Nafia (1838), Meclis-i Maarif-i Umumiye (1846), Meclis-i Maliye (1846), Meclis-i Âli Tanzimat (1854) gibi çeşitli meclisler kuruldu. Bu meclisler ilgili oldukları bakanlıklara danışmanlık hizmeti veriyorlardı. Yürütme organı olarak bakanlıklar, danışma birimi olarak da meclisler, Osmanlı yönetim düzeninin yeni merkez örgütünü meydana getirmekteydi” (Eryılmaz, 2010: 159-160). Osmanlı Devleti'nin bürokratik sisteminde ilk kurulan nezaretin Evkaf Nezareti (1826) olduğu kabul edilmektedir. Sayılarının artırılması ve azaltılması Meclis-i Vükelâ karar verirdi (Gültepe, 2009: 333).

Osmanlı tarihî, bakanlık örgütlenmesinin başlangıcına ilişkin iki ilginç özellik gösterir: *Birincisi, bakanlıklaşma öne geleneksel alanlarda yapılmıştır: içişleri, dışişleri, maliye, ordu. Bu bakanlıktan dışişleri –kısmen maliye-, yeni zamanların yarattığı yeni işlevlerin bakanlıklaşmasında adeta kuluçka olmuştur. Bu özellik Osmanlı'nın içinde bulunduğu sömürgeleşme sürecine bağlı olsa gerekir. İkincisi, yeni zamanların yarattığı yeni yönetsel işlevlerin bakanlıkları, ortaya önce uzman meclisler olarak çıkmışlardır. Yeni işlevlerden tarım, ticaret, sanayi işlerinin örgütlenmesine ilk adım Hariciye Nezareti'nce atılmıştır. Adımın somut görünümü ise söz konusu bakanlık içinde meclis*

²⁶ Osmanlı Devleti, 1793 tarihine kadar büyük Avrupa devletlerinin başkentlerinde daimî elçilikler dahi kurmamıştı. Zaman zaman cülûs, doğum, harp ilanı, barış ve dostluk teklifleri gibi nedenlerle bu devletlere fevkalade elçi denen geçici görevliler gönderilir; Avrupa'daki gelişmelerden bu elçiler, tüccarlar ve genelde Rumlardan atanan divân-ı hümayûn tercümanları vasıtasıyla haberdar olunurdu (Akyıldız, 2009: 51); “Sultan Mahmud, yükselmek isteyen memurlar için bir şart daha getirmişti: Fransızca öğrenmek. Bu dili öğrenemeyen memurun imparatorluk yönetiminde yükselemeyeceği fikri benimsenmişti” (Öztuna, 2006: 26).

²⁷ “Osmanlı reformlarına damgalarını vuracak olan Ali Paşa, Fuad Paşa ve Safvet Paşa hep buradan yetiştiriler. Oda bu haliyle hem bürokrat yetiştiren bir mektep, hem de Bâbiâli'nin dış yazışmalarını” yürüten bir memuriyet görünümündedir (Akyıldız, 2009: 52).

²⁸ Öztuna'nın anlatımıyla; “II. Mahmud Vak'a-i Hayriyye denen radikal inkılâbı yaparak, modern Türkiye'nin temellerini atmıştır.” (Öztuna, 2006: 26).

kurmaktır (Güler, 2010: 177). 1849 da devlet memurlarında olduğu gibi, Meclis-i Vükela da yer alan bakanların da göreve başlamadan önce, padişaha ve devlete sadakat yemini etmeleri kuralı getirildi (Eryılmaz, 2010: 158).

Parlamento yokluğunda gerçekleşen bakanlıklaşmanın ilk döneminde meclis-kurul tipi yapılar, merkezî bir parlamentonun uzmanlık komisyonları olarak iş görmüşlerdir (Güler, 2010: 178). Hariciye nezareti, Tanzimat döneminde meclis-i vâlâ ile birlikte reformlar için dinamo görevini yerine getirdi; hemen hemen bütün reformlar bu iki öncülüğünde tespit edilip gerçekleştirildi (Akyıldız, 2009: 53).

II. Mahmud döneminde yapılan en önemli yeniliklerden biri de illerin merkeze bağlanması oldu. Böylece kuvvetli bir merkezîyetçilik sağlandı. Ayanlık kaldırıldı, devletin gücü ve etkinliği sağlandı (Engelhardt, 2010: 11). II. Mahmud, devlet yönetiminde yeni bir biçim vermeye çalıştı. Bir merkezde toplanmış yetkileri, Avrupa devletlerinde olduğu gibi, çeşitli görevler arasında paylaştırdı. Böylece yeni bir yönetim biçimi gerçekleştirdi; *“Sadrazam, padişahın mutlak vekili olmaktan çıktı. Yetkiler nazırlara geçti. Mühürün sadrazamda olduğu gibi, nazırlarda da olması uygun görüldü”* (Engelhardt, 2010: 19). 24 Mayıs 1839’da; *“ticaret, sanayi ve tarımın geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için gerekli olan düzenleme ve organizasyonları tek elden yapmak üzere zahire nezareti kaldırılarak ticaret nezareti kurulmuştur. 1845’te nezaret müstakil bir memuriyet”* haline getirildi (Akyıldız, 2009: 58).

Kurumlar sık sık değişikliğe uğruyordu. Üzerinde fazla düşünülmeden, gerekli fizibilite çalışmaları yapılmadan üzerinden henüz üç ay bile geçmeden ve görevlerinin esasları bile belirlenmeden yaptığı işler tekrar ticaret nezaretine aktarılarak nezaret ortadan kaldırıldı (Akyıldız, 2009: 59). Eğitim işleri için bir nezaret kurulması, *“14 Mart 1857 de²⁹ Maârif-i Umûmiyye nezaretinin kurulması Abdurrahman Sami Paşa’nın nâzır olarak atanmasıyla oldu. Harbiye, bahriye ve tıbbiye’nin dışındaki bütün okullar”* yeni nezaret denetimine verildi (Akyıldız, 2009: 62).

Devlet merkez teşkilatının bakanlıklar halinde örgütlenmesinin sonucu; Sadrazamlık makamının işleri azaldı. Sadrazam, bakanlıkların faaliyetlerini koordine edecek ve bir hükûmet politikası oluşturacaktı. Sadrazam, padişahın mutlak vekili olmak durumundan fiilen çıkmıştı. Sadrazam v e Şeyhülislam da toplanmış bütün yetkiler, çeşitli bakanlıklar arasında paylaşılmıştı. Merkezî idarenin, siyasi, idari, iktisadi ve sosyal alanlarda üstlendiği görevlere paralel olarak, yeni bakanlıklar ortaya çıktı ve merkezî hükûmet bürokrasisi giderek büyüdü (Eryılmaz, 2010: 72). Kurulan Nezaretler hakkında temel bilgiler aşağıda verilmiştir. Bu nezaretlerin teşkilat şemalarına da yer verilerek

²⁹15 Nisan 1851’de Encümen-i Daniş kuruldu. Kuruluş amacı, gerek tesis edilmesi düşünülen Dârülfünûn için, gerekse halkın çeşitli konularda bilgilendirilmesi için ihtiyaç duyulan telif ve tercüme kitapları hazırlamaktı. 12 yıl faaliyet gösterdi (Akyıldız, 2009: 62).

konumuzun odağı olan müsteşarlık sisteminin Osmanlı Nezaretlerindeki varlığı gösterilmiştir.

1-Dâhiliye Nezareti

İlk defa II. Mahmud döneminde Mülkiye Nezareti adı ile 1835 yılında kurulmuştur. Bu tarihten önce nezaretin görevleri Sadaret Kethüdası tarafından yürütülüyordu. (Gültepe, 2009: 335). Bu nezaret, II. Mahmud döneminde Umur-ı Mülkiye Nezareti adı altında kurulmuş ise de bu makam bir müddet kethüdâyı sadr-ı âlî tarafından idare edilmiş ve daha sonra Dâhiliye Nezareti olarak yeniden teşkilatlandırılmıştır (Eren, 2007: 74).

II. Mahmut döneminde yürütme organında değişiklikler yapılarak bakanlık sistemine geçildi. Bu bakanlığa, nezaret ve müşirlik rütbesiyle Kethüda Mehmet Said Pertev Efendi atandı. Böylece Osmanlı tarihinde ilk müsteşarlık müessesesi ortaya çıktı. Burada Hariciye işlerine bakan Reisülküttablık da Hariciye Nezaretine dönüştürüldü (Eryılmaz, 2010: 153).

Akyıldız Kethüda makamına ilişkin şu tespite yer vermektedir: “*Sadrâzâmın birinci yardımcısı olup devletin bütün işleri kendisinden geçtikten sonra sadrazama ulaşır ve Bâbiâli den çıkan emirler de önerilerine göre uygulanırdı. Sadrazamdan sonra ikinci idari amir ve bütün dâhili işlerin sorumlusu olan kâhya bey, sadrazâmın tavsiyesi üzerine padişah tarafından atanır ve çoğu kere sadrazâmın azliyle kendisi de mevkiden düşerdi. Taşradan gelen ve vilayetlere gönderilen bütün yazışmalar, kethüda vasıtasıyla idare edilirdi. Devletin hem dâhili hem de harici işlerinin çoğalması ve bürokraside daha belirgin ve ihtisasa dayalı yönetimin gerekliliği kendini hissettirmeye başlamıştı. İşte, bu nedenlerle II. Mahmut yayınladığı bir hatt-ı hümayûn ile eski ta birlerden sarf-ı nazarla sadaret kethüdalığını umûr-ı mülkiye nezaretine dönüştürdü. Vezaret ve müşirlik rütbeleri de verilen nazırın, tevcih veya ibka törenlerinde diğer vezirler gibi harvâniler giymesi ve kendisine görev menşûru verilmesi irade olundu. Nezarete, Sadâret Kethüdası Mehmed Saîd Pertev Efendi, kethüdalık gelirlerinin dışında gümrük fazlasından aylık 15.000 kuruş maaşla atandı.*” (Akyıldız, 1993: 66-67).

Şekil 1: Dâhiliye Nezareti Teşkilat Şeması



(Kaynak: Akyıldız, 1993: 69)

Bakanlar icraatlarından dolayı sadrazama değil, padişaha karşı sorumluydu. Bakanlar kurulu haftada iki defa sadrazamın başkanlığında toplanır ve devleti ilgilendiren önemli iç ve dış sorunları görüşürdü (Eryılmaz, 2010: 158).

1837 yılında Hariciye Nezareti memurlarının Dâhiliye den ayrılmasına kâtip ve büroların buna göre yeniden düzenlenmesine karar verildi (Eryılmaz, 2010: 72). 1837 yılında tamamen kaldırılan eski dîvan teşkilatının yerini 10 yıl zarfında, bütün devlet idaresinden mes'ûl bir hükûmet almıştı. Bu, mahiyeti itibarıyla Avrupa kabinelerine benziyordu. Meclis-i Vükelâ azasını seçme hak ve selâhiyeti sadece padişaha ait olmakla birlikte kimsenin tanınmış, tecrübeli, devlete sadık, nüfuz ve itibar sahibi kimselerden olmasına dikkat edilirdi (Eren, 2007: 74-75). 1838'de Mehmet Emin Rauf Paşa'nın sadrazamlığı esnasında Sadaret makamı Dâhiliye Nezareti ile birleştirilerek Başvekâlet e dönüştürülmüş, Rauf Paşa Başvekil tayin olunmuş, Dâhiliye Nazırı Akif Paşa azledilerek kendisine on beş bin kuruş maaş tahsis edilmiştir. Böylece 1868 yılına kadar dâhili işler Sadaret tarafından yürütülmüştür (Gültepe, 2009: 336).

1869-1870 yıllarında Dâhiliye Nezareti'nin sadece Mektubî ve Muhasebe Kalemi olduğu hâlde 1878 yılından itibaren nezarete bağlı kalemlerin sayısı artış göstermiştir (Gültepe, 2009: 336).

Dâhiliye Nezâreti'ne gelen tezkire, tahrirat veya telgraf gibi evraklar vilayet ve daire başlıklarında torbalara konularak Nezaret Müsteşarlığına iletilir. Müsteşarlık maiyyet memurları ve gerektiğinde müsteşar bu evrakları ilgili birimlere havale eder.

Müsteşara sunulacak ve ondan havalesi istenecek evrak, hûlasası, evrakın üzerine veya bir pusulaya yazılarak ya direk sunulur veya müsteşarın huzurunda okunur. Konu müsteşarı aşılıyor ve nazıra sunulması gerekiyorsa, bu durumda evrakın zahrına arka yüzüne takdim, arz gibi bir ibâre düşerek o evrakın nâzıra gitmesi sağlanır. Nazır tarafından ilgili birime havalesi yapılan evrak, doğruca Evrak Odasına gelir. Burada evrakla ilgili mukayyitler tarafından evrakın kaydı çıkarılır (Gültepe, 2009: 344).

2-Hariciye Nezareti

Osmanlı Devleti'nin modern diplomasiinin gereklerine henüz yabancı olduğu ve darü'l-harb olarak görülen yerlerle daimi barış yapmanın kendisi ve karşısındaki Avrupalı devletler için aldatıcı bir durum olacağından buna gerek duymadığı söylenebilir. Bununla birlikte devletin sınırlarının bir hayli genişlemesi sonucu oluşan haklı bir üstünlük duygusu meydana gelmiştir. Osmanlı Sultanlarının devletler sistemi içinde kendilerini hâkim güç olarak addettikleri bir dönem olmuştur. Örnek olarak, "*Kanunî Sultan Süleyman'ın Fransa Kralı I. Fransuva'ya gönderdiği mektup*" gösterilebilir. Bu mektupta kendi unvanlarını saydıktan sonra birçok ülkenin ve halkın hâkimi olduğunu ifade etmiştir. Fransa Kralına *Sen ki Fransa Kralısın* gibi kısa bir ifadeyle aralarındaki farka dikkat çekmiş ve bu önemsemez hitabı kitaplarda yerini almıştır (Girgin, 1994: 40). Osmanlı Devleti XVIII. yüzyıl sonlarına kadar gerektiğinde diğer devletlere elçi göndermiştir; fakat bunlar geçici nitelikteki elçiler olmuşlardır. Avrupalı devletler ise, çok eski tarihlerden başlamak üzere Osmanlı Devleti'nde daimî elçiler ve maslahatgözarlar bulundurmışlardır.

Osmanlı Devleti'nde Hariciye Nezareti'nin kurulmasından önceki süreçte dış ilişkilerinde belirleyici rol oynayan kişiler elçiler olmuştur. Osmanlı Devleti diplomatik ilişkilerini sadece gerektiğinde elçi memur ederek yürütmüştür. Osmanlı Hükûmetinin bu metot ile hareket etmesi incelemeye tabi bir konu iken görünen sebebi Osmanlı Devleti'nin istilâ devrindeki gücünden kuvvet alan yapısının geleneklere bağlı kalarak on yedinci on sekizinci asırlarda da sürdürüldüğü yönündedir. Osmanlı Devleti diğer devlerin takip etmediği bir usul olan yabancı devletlerin elçilerinin Osmanlı hududuna girdikleri andan başlamak kaydıyla dönüşlerine kadar her türlü masraflarını karşılama noktasında oldukça misafirperver hareket etmiştir. Osmanlı Devleti tarafından çeşitli tarihlerde yabancı devletler nezdine gönderilen elçilerin gönderiliş sebeplerinin başlıcaları şöyledir: Osmanlı Devleti'nde elçiler, padişah değişikliklerinde muhtelif devletleri durumdan haberdar etmek için teslim etmeleri gereken padişah mektubu ile yola çıkmışlardır. Bir tebliğ için muhtelif devletlere birden çok elçi görevlendirmek yerine bir elçinin sırasıyla bu devletleri dolaşarak haberi iletmesi usulü izlenmiştir. Yabancı devletlerin hükümdarlarının taç giyme törenlerinde Osmanlı Devleti'nden

elçilerde törende yerlerini almışlardır. Yapılan muahedelerin onaylı suretlerini vermek içinde karşılıklı olarak elçiler görevlendirilmiştir. Dostluk ilişkilerini temin etmek adına, ziyaretlerde bulunarak dostluğu teyit etmek maksadıyla yine hudut meselelerini çözüme kavuşturmak ve devletlerarasında ittifak olasılığı hakkında fikir sahibi olmak için elçiler görevlendirilmiştir. Devletlerarasında vuku bulan harplerin barışla sonuçlandırılmasını teklif için elçi gönderilmiştir. Devletlerarasında çoğunlukla savaş öncesi ve savaş sonrasında diplomatik ilişkilerin yoğunlaştığı bir gerçektir. Savaş öncesinde kan dökülmeden teslim olmaları için, savaş ardından ise barış antlaşması için ve eğer savaş kazanılmışsa bunun diğer devletlere muhaberati için elçiler gönderilmiştir. Osmanlı Devleti'nde, padişah değişiklikleri, cülus, önemli doğumlar ve kazanılan zaferlerin bildirilmesi, dostluk ilişkileri kurulması, hediyeler gönderilmesi, başka ülkenin yeni hükümdarını tebrik niyetiyle, birtakım önemli addedilen hususların tebliği veya sorulması için, yabancı devletlerin önemli törenlerinde davete icabet için ve buna benzer vesilelerle yabancı devletlere elçi ve memurlar gönderilmiştir. Aynı şekilde diğer ülkelerden de Osmanlı Devleti'ne bu vesilelerle temsilciler gelmiştir (Girgin, 1994: 39).

Osmanlı Devleti, dost ve rakip ülkelerin durumundan bu fevkalâde elçiler aracılığıyla haberdar olmanın yanı sıra, “*doğuda sınır eyaletleri valileri, kuzeyde Kırım hanları, batıda Eflâk ve Boğdan (Memleketeyn) voyvodaları, Osmanlı hâkimiyeti altında bulunan Dubrovnik Cumhuriyeti ile Erdel Krallığı*” aracılığı ile dünyadaki gelişmelerden haberdar olmuştur. Bununla birlikte ticaret maksadıyla yabancı devletlerde bulunan Osmanlı tacirleri görüp işittikleri olayları Hükûmete haber vermekle de görevliydi (Kuran, 1988: 9). Osmanlı Devleti'nin bu fevkalâde elçilerle yetinmesine karşılık başta Venedik olmak üzere 1454 yılından itibaren Avrupa daimi elçilikleri İstanbul'da kurulmuştur. Venedik'in ardından diğer Avrupa devletleri de sırasıyla; “*Polonya 1475, Rusya 1497, Fransa 1525, Avusturya 1528, İngiltere 1583, Hollanda 1612, İsveç 1737, Napoli 1740, Danimarka 1756, Prusya 1761, İspanya 1787 yılında*” İstanbul'da daimi elçilikler açmışlardır. Osmanlı Devleti zamanla kendi kendine yeterlilik prensibini koruyamamıştır. Bu saydığımız devletlerden çok sonra olmakla birlikte Osmanlı Devleti'nin gelişen Avrupa devletlerine ayak uydurma zorunluluğu baş göstermiştir. Osmanlı Devleti, Zitvatoruk Antlaşması'na kadar (1606) başka devletlerle yaptığı antlaşma maddelerini kendisi belirlemiştir. Muhatap devlet ise kabul etmek zorunda kalmıştır. Bunun ardından Viyana bozgunu (1683) artık her şeyin değiştiğini yeni bir evreye girildiğini göstermiştir: “*Karlofça (1699) ve Pasarofça (1718) Antlaşmalarının ardından bir dizi ticaret, seyr-i sefain antlaşmaları aracılığıyla Avusturya, İngiltere, Hollanda, Fransa ve 1730 Belgrad Antlaşması'nın ardından Rusya, konsolosluk ve elçiler konusunda Osmanlı Devleti'nden diplomatik muafiyet ve güvence elde etmiştir. Rusya, Küçük Kaynarca Antlaşması'nın ardından konsolosluk haklarını genişletmiştir.*

Böylece bir İslam devleti ilk defa olarak Hristiyan devletlerle eşit düzeyde diplomatik ilişkiler kurma yoluna girmiş ve modern diplomatik esaslara tabi olmak” zorunda kalmıştır (Findley, 1997: -178-179).

Bununla birlikte Avrupa üstünlüğünün farkına varan III. Selim, gerileme evresine giren Osmanlı Devleti’nin artık diğer ülkelerle daha yakından ve dostane ilişkiler geliştirmesi gerektiğini düşünmüştür. Bu nedenle diğer ülkelerde olan gelişmeleri daha yakından izlemek için, bu devletlerin Osmanlı Devleti hakkındaki düşüncelerini ve emellerini daha iyi bilmek maksadıyla ilk olarak Ebubekir Ratip Efendi’yi gözlemci olarak Viyana’ya göndermiştir. Ebubekir Ratip Efendi’nin, 1792 Mayısında Padişaha 500 sayfalık bir rapor sunması vaziyetin ciddiyetini ortaya koymuştur³⁰.

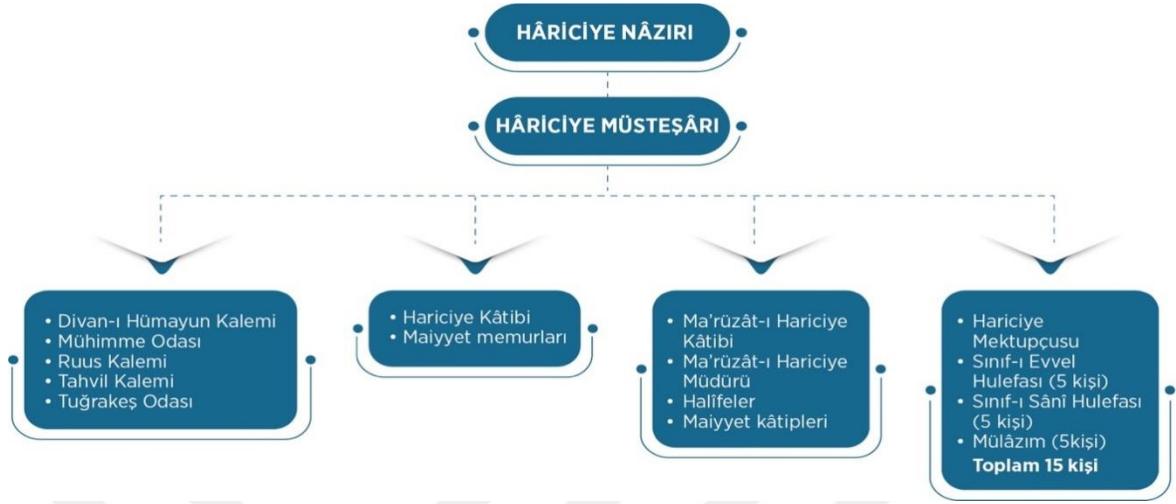
III. Selim, Osmanlı Devleti’nin içinde bulunduğu gerilemenin Avrupa’da yapılan yeniliklerin takip edilememesinden kaynaklandığını düşünmektedir. Bundan dolayı Osmanlı Devleti’nin Avrupa Devletleri karşısında gücünü devam ettirebilmesi için Nizam-ı Cedid ıslahatını planlamıştır. Avrupa’da yapılan yenilikleri yakından görmek bu devletlerin ahvalinden haberdar olmak için Avrupa’daki devletlere birer ikamet elçisi göndermeye karar vermiştir. Bu elçilerin temelde iki görevi vardır. Mutad elçilik vazifelerini yerine getirmek ve devletlerin içinde bulundukları durumu iyi bilen adamlar yetiştirmek³¹. Müsteşar için hariciye nezareti dairesinin yanında bir yer yapılması kararlaştırıldı. Hariciye Nazırı yurtdışında olduğu dönemde müsteşar nezarete vekalet ediyordu (Akyıldız, 1993: 79).

Hariciye evrakında; *“Osmanlıcanın yanında Fransızca da kullanılmıştır. Osmanlı Devleti öteden beri yabancı dil bilen ve dış politika deneyimine sahip Türk asıllı eleman sıkıntısı ile karşı karşıya kalmıştır. Bu ihtiyaç karşısında Bâbîâli de kurulan Tercüme Odası, yabancı dil eğitiminin yanı sıra Tanzimat ı hazırlayacak devlet adamlarının yetiştiği bir mektep görünümündeydi. Dönemin en ünlü bürokratları, hatta daha sonra sadrazamları olan Âli, Safvet ve Fuad Paşalar”* bu odadan yetişmişlerdir (Gültepe, 2009: 347). Osmanlı hariciyesi 19. yüzyılda büyük diplomatlar yetiştirmiştir. Büyüklükleri bizim tarihîmiz ölçüsünde değil, Avrupa tarihî ölçüsündedir. Mustafa Reşit Paşa, Mehmet Emin Ali Paşa bunlar arasındadır (Ortaylı, 2011: 193). Akyıldız’a göre, *“27 Mart 1838’den itibaren bütün devlet memurlarına maaş bağlanması üzerine hariciye nezareti memurlarına yüksek maaşlar tahsis”* edilmişti (Akyıldız, 1993: 80).

³⁰ Girgin, a.g.e., s. 41.

³¹ Kuran, a.e., s. 11.

Şekil 2: Hariciye Nezareti'nin Teşkilat Şeması



(Kaynak: Akyıldız, 1993: 91)

Akyıldız Müsteşarlık makamına ilişkin şu önemli ayrıntılara da yer vermiştir:

“Hariciye Nezareti, 23 Kasım 1836 da nazıra gördüğü işlerde yardımcı olmak için kurulmuştu. Hariciye Nazırı Rıfat Paşa’nın görevini gerektiği gibi yerine getirememesi üzerine görevden alınıp yerine Sârım Efendi’nin atanması ile nezaretin teşrifattaki yeri sadaret müsteşarlığının üzeri olarak tesbit edilerek, gerekçe gösterilmeksizin hariciye müsteşarlığı lağvedildi. Müsteşar Ali Efendi ise Londra sefaretine atandı (Akyıldız, 1993: 88). Birkaç yıl geçtikten sonra hariciye müsteşarlığına Ali Efendi, beylikçilik memuriyeti de uhdesinde bulunmak kaydıyla yeniden atandı. Ancak bir süre sonra müsteşarlık tekrar lağvedildi. İşler bir süre müsteşar olmadan idare edildiyse de devletlerarası siyasi, ticari, ekonomik ilişkilerin fazlalaşması, batılı devletlerin gün geçtikçe Osmanlı Devleti’nin gayrimüslim teb asının haklarına müdahale eder hale gelmesi ve dünyanın gittikçe küçülüp globalleşmesi neticesinde, bu ilişkileri tanzim eden nezaretin de işleri yoğunlaştığından yapılan bir düzenleme ile nazıra yardımcı olmak üzere 27 Haziran 1854 tarihinde müsteşarlık yeniden kuruldu” (Akyıldız, 1993: 88).

3-Evkaf-ı Hümayûn Nezareti

Kuruluşundan itibaren “kesedarlık, zimmet halifeliği ve sergi halifeliği unvanıyla üç daireye ayrıldı. Kesedarlık; Nezarete ait bütün vakıflar için icap eden ilâmları, takrirleri yazmakla görevlendirildi. İlk kesedar küçükkale tezkirecisi Eğinli Mehmed Şevki Efendi dir. Zimmet halifeliği; bağlı vakıfların mukataat ve iltizam mazbatalarını.

İltizam ve icar (kira) bedellerini zimmet pusulalarını düzenlemek, tahsilatına dikkat etmek ve muhasebeselerini yapmakla görevli idi. İlk Zimmet Halifesi Mehmet Arif Efendi'dir. Sergi Halifeliği; Evkaf-ı Hümayun nezareti hazinesine gelen meblağları alma, hazineye ait her türlü vakıf harcamalarını yapmak ve evkafın genel muvazenesinin günlük işlemlerini” idare ene kalemidir. İlk sergi Halifesi Ahmet İzzet Efendi dir (Gültepe, 2009: 348).

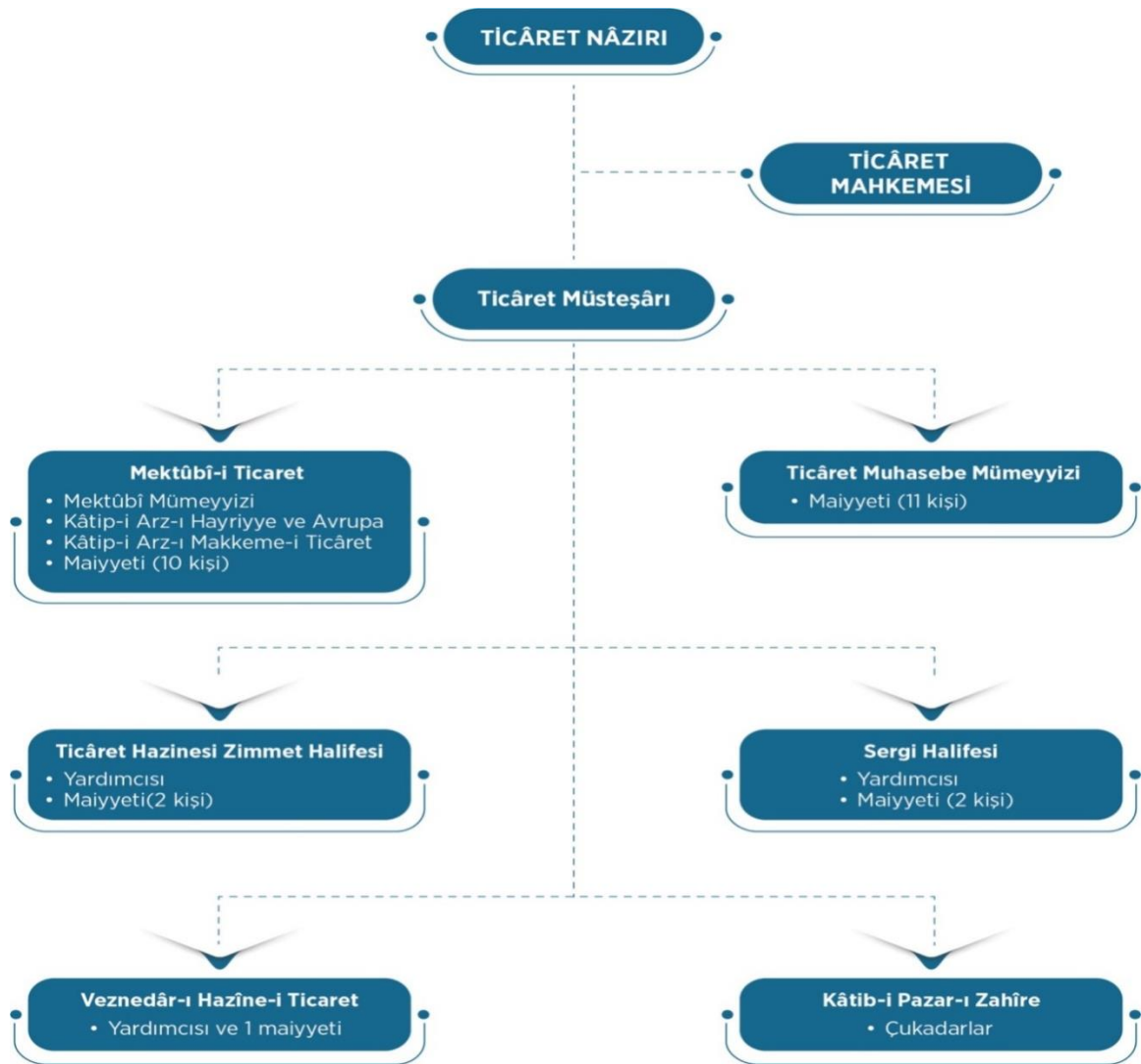
4-Ticaret, Nâfia, Orman, Meâdin ve Zirâat Nezaretleri

Osmanlı'da Tanzimat devrine doğru 1837 yılına değin zirai ve iktisadi hususlar özelinde gereken hazırlıklar tam manası ile gerçekleştirilememiştir. Fakat 1837 sonlarında *Meclis-i Umûr-ı Nâfia* adında öncelikle bir yapılanma oluşturularak ziraat ve ticaret sahalarında önlemler alınmıştır. 1839 yılı içinde İstanbul'un iâşe ihtiyaçlarını karşılamak maksadı ile *Zahire Nezareti* kurulmuş ve kısa süre sonra bahsi geçen nezaret, *Ticaret ve Ziraat Nezareti*'ne dönüştürülmüştür. Bu sürece ilişkin Gültepe şu tespitine yer vermektedir: “1847’de *Umûr-ı Nâfia Nezareti* nin müstakil olarak teşekkülü üzerine *turuk, maâbir, meâdin* ile *posta ve telgraf işleri* bu nezarete bağlanmıştır. Bir süre sonra *meâadin ve orman işlerinin ayrılmasıyla Orman ve Meâdin İdare-i Umumiyesi* isimli bir *müdüriyete*” dönüştürülmüştür (Gültepe, 2009: 357).

Bu süreçte yaşanan gelişmelere ilişkin Akyıldız; ticaret, sanayi ve tarımın geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için gerekli düzenleme ve organizasyonları tek elden yapmak üzere *Zahire Nezareti*'nin ilgasına dair şu tespiti yer vermektedir: “Avrupa devletlerinde olduğu gibi daha büyük yetkilere sahip olarak 24 Mayıs 1839 tarihinde *ticaret nezareti* kuruldu. Yerine getirdiği işlerin birbirine benzemesi nedeniyle *meclis-i umûr-ı nafi* a da bu yeni kurumun maiyetine verildi. Yazışmaların yine *evâmîr-i aliye müdürü* tarafından yapılmak üzere *Avrupa tüccarlarının ticari ve diğer muameleleri de* *ticaret nezaretine* nakledildi. *Nezarete çalışma yeri olarak Bahçekapı'daki Aydın Müşiri Tâhiri Paşa'nın konağı tahsis edildi. Diğer nezaretlerde olduğu gibi ticaret nezaretine de*” 12 Haziran 1839 tarihinde bir müsteşar atandı (Akyıldız, 1993: 128-129).

Ticaret nazırı ve müsteşarlarına çok yüksek maaşlar bağlandı. Halli Rıf at Paşa ya 75.000, müsteşara da 25.000 kuruş maaş tahsis edilmişti (Akyıldız, 1993: 129).

Şekil 3: Ticaret Nezareti Teşkilatı



(Akyıldız, 1993: 138).

5-Sıhhiye Nezareti

Gültepe'ye göre, "Tanzimat'tan önce en üst düzeyde Hekimbaşı tarafından yürütülen sağlık işleri 1838 yılında kurulan Karantina Nezareti uhdesine geçmiştir. Bu nezaret, Osmanlı tebaası ve yabancı devlet sefâretlerinin memurlarından oluşan bir kadroya sahipti." 1878'de Hariciye Nezaretinde ve Dâhiliye Nezaretinde Sıhhiye-i Umumiye Meclisi yer almaktadır, 1915 yılında bu kurum birleştirilerek Sıhhiye Nezareti oluşturulmuştur (Gültepe, 2009: 359).

6-Zaptiye Nezareti

“Modern anlamda zabıta teşkilatı, zaptiye Müşiriyeti’nin kuruluş tarihî olan 15 Şubat 1846 tarihinden Zaptiye Nezareti nin lağvedildiği 4 Ağustos 1909 yılına kadar devam eden süreç içerisinde teşekkül etmiştir” (Gültepe, 2009: 361).

7-Maarif Nezareti

Osmanlı da eğitim kurumları 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayûnu na kadar Tanzimat, Devlete ait mektepler, saray mektepleri, askeri mektepler halk mektepleri, sıbyan mektepleri, medreseler, azınlıkların kurmuş oldukları Cemaat Mektepleri’nde n ibaretti. Devlet, saray ve askeri mektepler dışında diğer mekteplerin tesis, teşkil ve idaresiyle ilgilenmezdi. Halkın tahsil gördüğü sıbyan mektepleri, medreseler ve cemaat mektepleri fertler tarafından kurulup idare edilir, devlet yalnızca Evkaf Nezareti vasıtasıyla bu mektepleri denetlerdi (Gültepe, 2009: 363).

1857 de Maarif Nezaret kurulmuştur. Maarif Nezareti olarak Abdurrahman Sami Paşa, Müsteşar olarak Meclis-i Maarif azasından Hayrullah Efendi tayin edildi (Gültepe, 2009: 364).

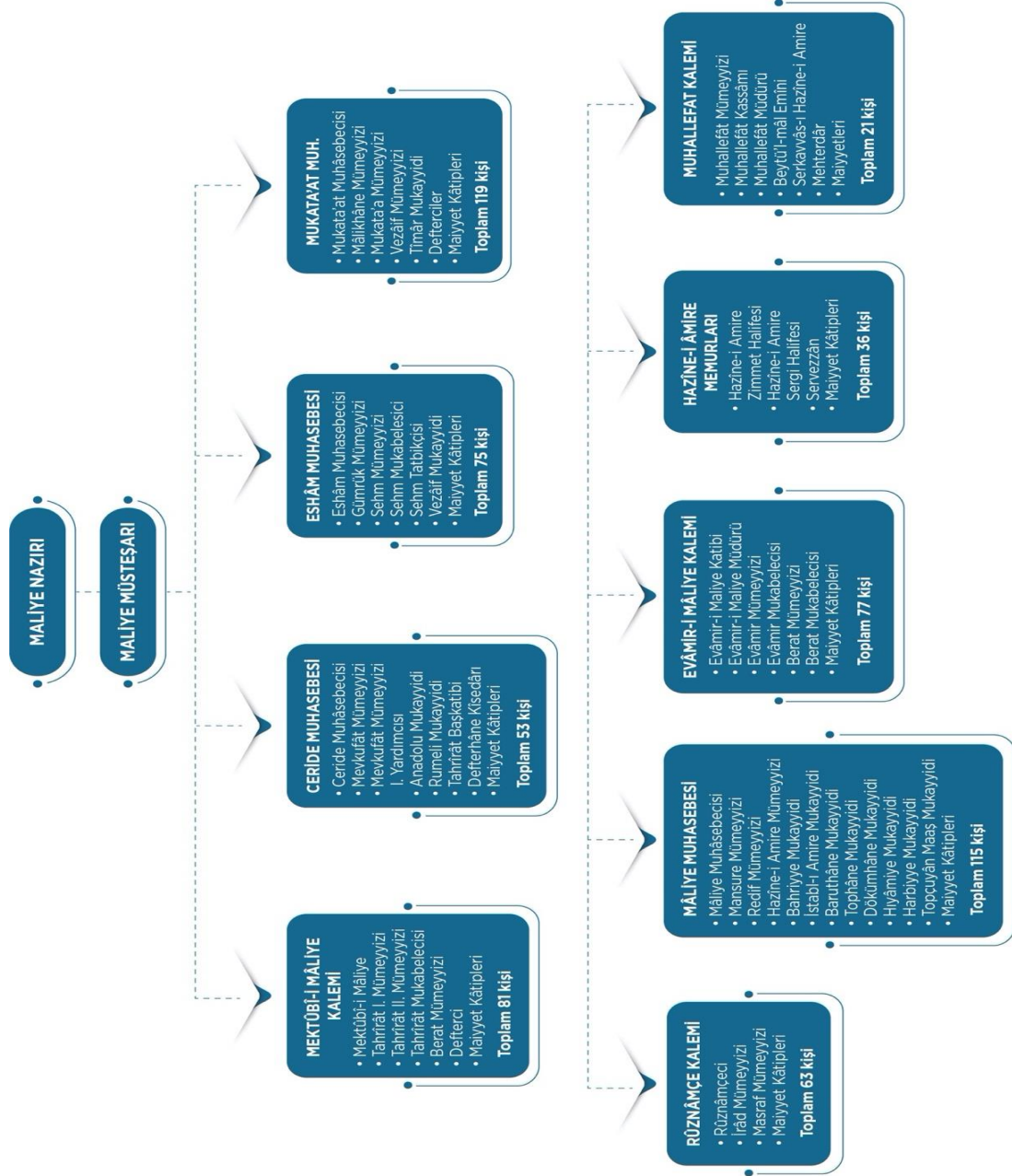
8- Maliye Nezareti

Gültepe Maliye Nezareti’nin kuruluş sürecine ilişkin şu tespiti yer vermektedir: *“Maliye Nezareti kurulmadan önceki dönemde bu görevi Defterdarlık yürütmüştür. Defterdarlar devletin varidat ve masraflarına dair mali işlemleri takiple görevli kişiler olup şimdiki Maliye Bakanı hükmünde idiler. Ülkenin sınırları genişlemeye başlayınca asıl defterdarlıktan başka Anadolu Defterdarlığı ve Rumeli Defterdarlığı kurulmuş, böylece Başdefterdar, Şikk-ı Evvel defterdarı, Şikk-ı Sani Defterdarı ortaya çıkmıştır. Daha sonraları ise mali işlerin hepsini Başdefterdar uhdesinde toplayarak, Şikk-ı Evvel ve Şikk-ı Sani Defterdarlıkları işsiz birer mansup olarak mutekaidin i ricale tevcih olunmaya başlamış ve III. Selim döneminde Şikk-ı Sani Defterdarlığı Nizam-ı Cedid Defterdarlığı’na tahvil edilmiştir (Gültepe, 2009: 379).*

Akyıldız ise 28 Şubat 1838 tarihinde yapılan bir düzenlemelere dair şu tespiti yer vermiştir: *“...hazine-i âmire ile darbhâne birbirinden ayrıldı. Hazinesinin, mansûre hazinesine ilhak edilmesiyle kurulan umûr-ı mâliye nezaretine vezirlik rütbesi ve paşalık unvanıyla Nafiz Paşa atandı. Defterdarlık tabiri kaldırılarak diğer bütün hazineler maliye nezaretinin emri ve gözetimi altına alındı. Nazıra yardımcı olmak üzere bir de müsteşar atandı. Müsteşar, diğer kalem, jurnal, yoklama ve hazinelerden kayıt, hesap vs. konulara dair gelen sorulara maliye kayıtlarından istifade ile cevap yazmak gibi istişari bir görevi yerine getirmekle yükümlüydü. Mukataat Zimmeti Hüsnü Efendi maliye müsteşarı tayin edilmişti. Maliye müsteşarlığı, teşrifatta hariciye ile bahriye*

müsteşarlıkları arasında yer alıyordu. Müsteşar Hüsnü Efendi ye 15.000 kuruş maaş ve günlük 10 vukiyye et tayinatı tahsis edilmiştir (Akyıldız, 1993: 97-98).

Şekil 4: Maliye Nezaretinin Teşkilat Şeması



(Kaynak: Akyıldız, 1993: 110)

1.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE İDARİ TEŞKİLAT SİSTEMİ

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra çok uluslu imparatorlukların dağılmasıyla Avrupa'da ulus devletler inşa süreci başlamıştır. Bu süreç beraberinde yeni bir anayasacılık dalgasının yükselmesi sonucunu doğurmuştur. Doğal olarak, Türkiye'de bu genel akıştan etkilenmiştir. Birinci Dünya Savaşı gibi önemli bir travma sonrasında Osmanlı İmparatorluğu çok uluslu yapıların son bulması sonucunda, Türkiye özelinde anayasal tarihîmizin ikinci büyük aşaması zuhur etmiştir: Ulus devletin kurulması. Tanör'e göre bu yeni süreç Mondros Mütarekesi'nin imzası ile başlar (Tanör, 2002: 223). Mondros Ateşkes Anlaşması'nın 30 Ekim 1918 tarihinde imzası ile 1299'larda Söğüt'te filizlenen Fatihler, Yavuzlar, Kanuniler dönemleriyle her geçen gün büyüyerek Asya'ya oradan Avrupa'ya ve Afrika'ya yayılan Osmanlı İmparatorluğu'nun 619 yıllık ömrünü fiilen sona erdirmiştir (Kili, 2002: 21).

Cumhuriyet hükûmetlerinin doğuşu, *1921 Anayasası*'nda cumhuriyetin kuruluşunu anayasal hüküm haline getiren 1923 değişikliğiyle olmuştur. Bu değişiklik, reisicumhur, başvekil, heyet-i vekiliye kurumlarını getirerek, parlamenter hükûmet sisteminin kuruluşunu gerçekleştirmiştir. Kurumların bugünkü sözcüklerle cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu olarak anılması, 1945 yılında Anayasa'nın Türkçeleştirilmesi işlemiyle birlikte olmuştur (Güler, 2010: 154). Her büyük devrimden sonra ülkelerin siyasi ve idari bünyelerinin kökten bir incelemeye alınması bir zorunluluk olarak ortaya çıkar (Arık, 1961: 3).

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devleti'nin mirası üzerine kurulmuştur. Osmanlı'daki modernleşme hareketleri Cumhuriyet'in oluşumuna etki etmiştir. Ağırlık olarak askerî alanda başlayan reformlar toplumsal hayatın birçok alanına yansımıştır. Bu süreç Osmanlı'da ilk anayasa olan Kanun-i Esasi'nin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu dönemde büyük ölçüde günümüzde de kendini koruyan merkezî ve yerel idare ilkelerinin temelleri atılmıştır (Özkaya, 2019: 328). İfade edildiği üzere Cumhuriyet rejimi, Osmanlı öncesinde kadim bir devlet geleneğine dayanmakla birlikte ciddi mahiyette bir bürokrasi ve devlet yönetimi fikri tecrübesini de miras almıştır (Findley, 2012: 270). Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun devamıdır (Ortaylı, 2011: 8). Diğer bir manada günümüz Türkiyesi, siyasi tecrübe birikimi ve bu birikime dayalı demokratik esaslı yaşantısıyla Osmanlı'nın mirası üzerine temellendirilmiştir. Türkiye'nin önem arz eden jeopolitiği, bir o kadar derinliği uhdesinde taşıdığı psikolojik ve sosyal gücü bu tarihî kökenlerden beslenmektedir. (Karpas, 2010: 15). Karpas'a göre, *“Osmanlı yönetiminin yaklaşık altı yüzyıllık siyasi ömrü boyunca yayıldığı kıtalar heterojenleşen ve modern devletlerdeki iç dinamikleri sağlayan unsurların pek çoğundan mahrum bulunan bir devleti idare etmekte kullandığı metotlar*

henüz gerektiği gibi anlaşılmış ve tam anlamıyla açıklanmış değildir. Osmanlı Devleti uzun ömürlü oluşunu, kendisine mahsus bir dâhili teşkilata borçludur. Bu teşkilat ise tebanın mesleği, şahsi yetenekleri ve yakın ilişkileri ve yönetimini” bürokrasisinin buna uygun olarak tanımlanmasını dikkate alır (Karpas, 2001: 16-17). Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişte, devlet bürokrasisinin biçimsel yönü ile, yönetim gelenekleri ve siyasi kültürü de doğal olarak intikal etmiştir. Osmanlı bürokrasisinin 1839 itibarıyla yeniden biçimlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı’ya varis olan tek devlet değildir. Ancak Osmanlı temelleri üzerine en dolaysız şekilde kurulmuş devlettir. İmparatorluk tan Cumhuriyet e mekansal dönüşümü, 1918’den sonra birdenbire gerçekleşmiş bir olay değildir (Findley, 2012: 4). Osmanlı’nın siyasi, sosyal ve kültürel olarak Türkiye Cumhuriyeti’ne intikali, Osmanlı ve Türk kimliği sorunları açısından temel öneme sahiptir ve Türklerin dünyadaki yerleri hakkında sahip oldukları bilincin şekillenmesinde en önemli belirleyicilerden biridir (Findley, 2012: 6).

İmparatorluktan Cumhuriyete geçiş sağlanmış olsa da yönetsel kültür ve siyasi kültür büyük ölçüde benzer niteliklerle Cumhuriyete intikal etmiştir (Durgun, 2010: 149). Osmanlı’nın pek çok özelliğini barındırarak kurulan Cumhuriyet döneminde idari teşkilatın günümüze kadar şekillenmesinin anayasal tarihî aşağıda anlatılmıştır.

1.2.1. İdari Teşkilatın Anayasal Tarihî Arka Planı

Osmanlı Devleti 1876’da Kanun-ı Esasi’nin, ilânına değin monarşi ile yönetilmiştir. Osmanlı Devleti’nin geleneksel siyasi sistemi monarşidir. Monarşi, tek ferdin fiziki varlığı ile temsil edilen devlet yönetim şeklidir. Osmanlı Devleti’nde Monarşi rejimi, II. Meşrutiyet ile değişikliğe uğramıştır. II. Meşrutiyet’in ilânıyla ilk kez hakimiyetin topluma aidiyeti konusuna değinilmiştir. 1920 yılında açılan Meclisin çalışma biçimi, niteliği ve ülkenin rejimi gibi sorunları karşılayacak hukuki bir metin yoktu. Ülke savaş içindeydi ve I. Meclisin tek amacı ülkenin bağımsızlığını sağlamaktı. (Okandan, 1957: 23).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile başlayan Cumhuriyet dönemi anayasal hareketleri 1982 Anayasası ile yakın dönemi şekillendirmiştir. Anayasa değişikliklerinin genel özelliğine bakıldığında çoğunlukla askerî müdahalelerin etkisi görülür. Bu süreç 2000’li yıllarla demokratikleşme reformlarıyla gelişmiştir. Ancak 2016 yılı anayasal olarak yine darbe girişimi gölgesinde tüm demokratikleşme çabaları sekteye uğratılmaya çalışılmıştır. Takiben tekrar anayasa değişikliğine yönelinmiş ve bu defa siyasi rejimin değiştirilmesi şeklinde köklü bir değişikliğe gidilmiştir. Bu çalışma tüm anayasaların kurduğu ya da kurmaya çalıştığı idari sistemleri yansıtmak için yeterli olamayacağından,

anayasaların idareyi şekillendiren başlıca karakteristik özellikleri ana hatlarıyla anlatılarak günümüz anayasal sisteminin oluşturduğu idari teşkilat hakkında bilgiler sunulmuştur.

1.2.1.1. 1921 Anayasası ve Yasal Düzenlemeler

Tanzimat reformlarını zirveye ulaştıran 1876 Kanuni Esasi, halk hakimiyetine dayanan ve 1923 yılında kurulmuş olan Cumhuriyet Türkiye'sine atılmış önemli bir adımdır. 19. yüzyılın Meşrutiyet süreci, liberal hareketin aracısız bir ürünü olmak üzere telakki edebileceğimiz birikim, Cumhuriyet döneminin siyasi deneyimi ve adeta bir siyasi laboratuvarıdır. Bu birikimin en önemli kazanımı şu gerçeğin de ortaya çıkmasıdır: Demokratik hükûmet sisteminde, Türkiye'de bugün hiçbir yürütme erki halkın oyunu elde etmeden ayakta kalamaz (İnalcık, 2011: 320).

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin temellerini atan Büyük Millet Meclis'i kendi durumunu hukuki bir platforma taşımak istemiş, 13 Eylül 1921 tarihinde Mustafa Kemal Paşa Meclise siyasi, idari, askeri ve toplumsal yapılanmayla ilgili bir proje sunmuştur. 18 Eylül 1920 tarihinde ise İcra Vekilleri Heyeti "*Halkçılık Programı*" adında bir taslak hazırlayarak anayasa çalışmalarını başlatmıştır (Demirel, 2003: 185). Yapılan çalışmaların ardından, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti dayandığı ideolojik esaslar, iki önemli vesika halinde ilân etmiştir; Halkçılık Beyannamesi (18 Aralık 1920) ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (20 Aralık 1921). Teşkilât-ı Esasiye Kanunu 23 madde ve bir de münferit maddeden oluşmuştur. Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'yla; iktidar düzeni, yerel yönetimler ve amaç konularına değinilmiş ancak kişi hak ve özgürlükleri ile yargılama gibi konulara girilmemiştir. Bu alandaki boşluk da 1876 Kanun-i Esasi'nin Teşkilât-ı Esasi ile çatışmayan hükümleri ile giderilmiştir (Tunaya, 2002: 72).

1921 Anayasası'nın birinci maddesi; "*Hakimiyet bilâkaydû şart milletindir!*" ifadesiyle hakimiyetin millete geçtiğini ilân etmiştir. Aynı zamanda Millî Mücadele'nin söz ve fiilen 'ilke' olarak kabul edilen anlayışın hukuken de tasdiki olması açısından ayrı bir ehemmiyeti de vardır. Buna rağmen ek madde ile meclisin saltanat ve hilafeti kurtarmayı amaç edindiğini görüyoruz. T. Zafer Tunaya bunu muhafazakar kesime karşı zorunlu ve yerinde bir taviz olarak görmektedir. Devletin kuruluş felsefesine göre, hakimiyet millete devredilmiş ve 1921 Anayasası bunu hukukileştirmiştir. Hakimiyetin doğrudan mı yoksa temsili sistem ile mi uygulanacağı sorusunun cevabı ise ikinci maddede yer almaktadır. İkinci maddeyle hakimiyetin TBMM ile milletin yegâne ve hakiki temsilcisi kabul edilmiştir. Anayasanın 3. Maddesinde, "*Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur*" hükmüyle yeni yönetim anayasal olarak kabul edilmiştir (Tanör, 2002: 253). *Egemenlik, bilâkaydû şart milletindir* hükmüyle,

egemenliğin mutlak sahibi olan padişah'tan alınmasıyla, monarşik egemenlik son bulmuştur. Yasama ve yürütme yetkilerinin Meclis'te toplandığı kuvvetler birliği ilkesi benimsenmiştir. Ayrıca bu maddede devletin isminin “*Türk Devleti*” değil de “*Türkiye Devleti*” olması da oldukça manidardır. Bu ifade hangi etnik kökene dayanırsa dayansın birlik haline gelmiş Anadolu insanı ve onların ortak iradesi kastedilmiştir (Esen, 1968: 54-55).

1921 Anayasasının en önemli yeniliği millî egemenlik ilkesidir. Bu anayasasıyla 1876 Anayasası yürürlükten kaldırılmamış, ikisi aynı anda yürürlükte olmuştur. Yasama ve yürütme TBMM'de toplanmış, bakanlar ayrı ayrı TBMM tarafından seçilmiş ve görevlerine son verilebilmiştir. Yürütme TBMM'yi feshedemez. TBMM dışında ayrıca bir Devlet Başkanlığı makamı yoktur. Hükûmetin adı TBMM Hükûmetidir (Fendoğlu, 2017: 255). İdarenin örgütlenmesi açısından yerinden yönetim ilkeleri benimsenmiştir. Osmanlı'nın merkezîyetçi geleneğinden farklı bir siyasi felsefe öne çıkmıştır (Tanör, 2002: 258-265).

Bu Anayasa özelinde dikkat çeken önemli bir husus ise burada laiklik konusunda bir hüküm ihtiva etmese de içerdiği hükümler itibariyle dönüşümün sinyallerini vermektedir. 1921 ve 1924 Anayasaları İslam dünyasında bir dönüm noktasıdır. Zira hakimiyetin millete geçmesiyle laik düşünce ilk kez bir İslam devletinde gerçekleştirilmiştir. Millet hakimiyeti, mevcut iktidarın meşruiyet kaynağının değişmesi anlamına gelmektedir. Artık iktidar meşruiyetini, dine, belirli bir soya yahut millet haricinde başka bir güç odağına dayandırmamaktadır. Hakimiyetin sahibi millettir ve iktidarı o belirler. Artık devlet temel düzeninin merkezinde insan vardır din değil. Bu anayasayla din devlet düzeninden çıkmaya başlamıştır. Esasında Bütün bunlar ileride yaşanacak değişimlerin ilk sinyalleri ve toplumun modernleşmesinde önemli dönüm noktalarıdır. Tanör özetle şu tespitlere yer vermektedir: “*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, onu hazırlayan Meclisin oluşması bakımından da anayasacılık tarihîmizde özel bir öneme sahiptir. Zira birinci Meclis, diğer anayasaları hazırlayan meclislerden farklı olarak demokratik usullerle seçilmiş, dönemin tüm düşüncelerini içerisinde barındırmış bir meclistir. 1961 ve 1982 anayasaları ihtilal sonrası yapılan anayasalar olmaları itibariyle hazırlanışında bütün siyasi fikirler kendilerini bu çalışmalarda ifade edememişlerdir. 1924 Anayasasında ise anayasayı hazırlayan meclis Atatürk'e yakın insanlardan müteşekkildir. Bundan dolayı 1921 Anayasası demokratik usullerle göre seçilmiş bir meclis tarafından hazırlanmış “tek” anayasamızdır. Bu özelliği ile 1921 Anayasası diğerlerinden belirgin bir biçimde ayrılmaktadır. 1921 Anayasası aynı zamanda savaşı idare etmenin aracı olarak kullanılmış ve tarihte ilk kez bir anayasa ile ve bir meclisle kurtuluş savaşı verilmiştir.*” (Tanör, 1978: 217).

1.2.1.2. 1924 Anayasası ve Yasal Düzenlemeler

1924 Anayasası, kuvvetli bir devlet düzeni oluşturma gayesi taşımaktaydı ve her şeyden önce “*millî hakimiyet*” kavramı anayasada vurgulanmıştır. Anayasada bahsi geçen “*kuvvetler birliği*” ya da “*meclisin hak ve üstünlüğü*” savunulurken, millî hakimiyet ilkesine dayandırılmıştır. “*Milletvekili ve Cumhurbaşkanı yemin metinlerine kayıtsız-şartsız millet hakimiyetine bağlılık ibaresinin eklenmesi bunun en bariz örneğidir. Yasama dokunulmazlığını sağlam güvencelere bağlamak için yapılan uzun görüşmelerde savunulan tezlerde millî hakimiyet*” anlayışıyla beslenmiştir. 1924 Anayasası *Altı Fasil*’dan ve 105 maddeden oluşur. İlk iki hüküm devletle ilgilidir. Birinci madde devletin şeklini: “*Türk Devleti bir Cumhuriyettir*” hükmüyle belirlemiş, Cumhuriyet rejimi ilgili anayasa hükmü özel koruma altına alınarak, rejim şeklinin değiştirilemeyeceği hatta değiştirilmesinin teklif dahi edilemeyeceği kabul olunmuştur (madde 103/3). Günümüzdeki anayasa, 1923 değişikliğiyle getirilen bu hüküm aynen devam etmektedir. Anayasanın 2. maddesi, ülkenin resmi dilinin Türkçe, başkentinin de Ankara olduğunu belirtmektedir. Anayasanın 2. maddesindeki; “*Türkiye devletinin, dini İslâm’dır.*” hükmü, 1928 yılında yapılan değişiklikle Anayasadan çıkartılmış, 5 Şubat 1937 yapılan değişiklikle Türkiye Devleti’nin nitelikleri sıralanırken laik olma özelliği maddeye eklenmiştir (Gözübüyük, 2018: 33).

1924 Anayasası bakanlıkların kuruluşunu özel kanuna bağlamıştır. Aynı zamanda merkezî yönetimin parçaları belirginleşmiştir. Klasik yapı: Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu şeklindedir. 1924 Anayasası ile bakanlıklar hizmet bakanlıkları şeklinde kendi alanlarının sorumluluğunun sahibi olmuştur. Bu yapı bakanlık makamının en üst yönetiminde siyasi müsteşarlık-bakan yardımcılığı kurumu ile bakanlık düzeyinde ise devlet bakanı ve başbakan yardımcısı kurma yolu ile bozulmuştur. Bu makamların ihdası büyük ölçüde siyasi merkezîleşmenin ve bakanlık üst kademelerinde siyasi kadroların arttırılması ile sonuçlanmıştır. Siyasi kadrolar, başbakanlık makamındaki gücün yoğunlaşmasına paralel olarak artacak, belli dönemlerde hükûmet krizlerinin aşılmasında çare olarak görülecektir (Dik, 2017: 71). 1930’lu yıllar Cumhuriyet devrimlerinin toplumsal boyutu ön planda olmuştur. Aslan’a göre, “*26 Mart 1931 de Ölçüler Kanunu ve uluslararası ağırlık ve uzunluk kabulü, 24 Haziran 1934 tarihinde Soyadı Kanunu’nun kabulü, 26 Kasım 1934’te Efendi, Bey, Paşa gibi lakap ve unvanların kaldırılması, 3 Aralık’ta kılık kıyafet kanununun kabulü, 5 Aralık 1934’te kadınlara seçme ve seçilme hakkının verilmesi*” ulusal bayram ve tatil günlerine ilişkin kanunun kabul edilmesiyle önemli toplumsal adımlar atılmıştır (Aslan, 2013: 68).

Sırasıyla; Saltanatın kaldırılması, Cumhuriyetin ilanı, Halifeliğin kaldırılması gibi temel siyasi değişiklikleri yapmış, ikinci aşamada harf inkılabı, kılık kıyafet ve hukuk

alanında yapılan düzenlemeleri, devletin kurumsal reformları izlemiştir. Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu, Halkevleri ve Köy Enstitüleri (Aslan, 2013: 86) ile Cumhuriyet rejimi ile kurulan yeni devletin yapısal mekanizmaları da oluşmaya başlamıştır.

Gözübüyük 1924 Anayasası özelinde özetle şu tespiti yapmıştır: “*1924 Anayasası Millî Mücadele’nin kazanılması ve Cumhuriyetin ilânından sonra normal koşullarda kabul edilmiştir. 1921 anayasası, olağanüstü şartlarda hazırlandığı için ve ayrıntılı bir metin olmadığından dolayı, kişi hak ve özgürlüklerini düzenlememişti. 1924 Anayasası ‘Türklerin Hukuku Ammesi’ başlığı altında bu konuyu ele almıştır. 1924 Anayasası, ‘Kurucu Meclis’ tarafından değil, ikinci Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından hazırlanmıştır. 1924 Anayasası ‘Kuvvetler Birliği’ esasına dayandığından bütün yetkiler Büyük Millet Meclisi bünyesinde toplanmıştır. 1924 Anayasası bazı değişikliklere uğramış ise de 1961 Anayasası çıkana kadar yürürlükte kalmıştır. 1924 Anayasası kısa, basit, sağlam yapılı ve kendi içinde tutarlı bir anayasadır*” (Gözübüyük, 1957: 33).

1.2.1.3. 1961 Anayasası ve Yasal Düzenlemeler

27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi ile her türlü siyasi faaliyet yasaklanarak Meclis ve Hükûmet feshedilmiştir. Otuz sekiz üyeli Millî Birlik Komitesi tarafında çıkarılan 28 Mayıs 1960 tarih ve 13 sayılı Tebliğ ile aynı zamanda yeni Anayasanın hazırlanması görevi Rektör Sıddık Sami Onar’ın başkanlığında profesörlerden oluşan bir heyete verilmiştir. Daha sonra, geçici bir anayasa düzeni oluşturmak amacıyla 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur. 27 Mayıs ara rejimi döneminde 1924 Anayasası’nın yürürlükten kaldırılmayan hükümleri ile bu Kanun uygulanmıştır (Karpaz, 2012: 172; Yayman, 2008: 207).

Millî Birlik Komitesi tarafından anayasa yapımı amacıyla oluşturulan komisyon tarafından önce bir rapor hazırlanmış, fakat gelen tepkiler üzerine kamuoyunu daha geniş bir çerçevede temsil etmek üzere bir Kurucu Meclis oluşturulması için 1 sayılı Kanuna ek olarak, 157 ve 158 sayılı kanunlar yürürlüğe konulmuştur. Bu süreçte Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından da bir Anayasa tasarısı hazırlanarak kamuoyuna sunulmuştur. 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunla kurulan Kurucu Meclisin, Mili Birlik Komitesi ile bu kanuna göre oluşturulacak olan Temsilciler Meclisinden meydana gelmesi öngörülmüştür. Kurucu Meclis 6 Ocak 1961 tarihinde göreve başlamıştır. Yasama yetkisi bu Kanunla Kurucu Meclise geçmiştir. Temsilciler Meclisi tarafından 9 Ocak 1960 tarihinde Anayasa Komisyonu seçilerek göreve başlamıştır. Anayasa Komisyonu Bilim Kurulu tarafından hazırlanan taslağı çalışma belgesi, SBF tarafından hazırlanan tasarımı da yardımcı metin olarak kabul etmiştir (Atar,

2018: 48). Kurucu Meclis tarafından 27 Mayıs 1961 tarihinde kabul edilen Anayasa metninin halkoyuna sunulması kararlaştırılmıştır. Daha sonra 9 Temmuz 1961 tarihinde halkoyuna sunulan Anayasa, %61,5 oranında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Yayman, 2008: 233).

1961 Askeri Müdahalesi öncesinde yaşanan rejimle ilgili sorunların, Anayasa’da çözüme kavuşturulması düşüncesiyle, 1961 Anayasası kendisinden önceki 1924 Anayasası’na göre daha kapsamlı ve ayrıntılı olmuştur. Egemenlik yetkisinin yalnızca Mecliste olması ilkesinden vazgeçilerek, egemenliğin kullanılması yetkisi belli devlet organlarına dağıtılmıştır. Kanunların Anayasa’ya uygunluğunu denetleme görev ve yetkisi ilk kez oluşturulan Anayasa Mahkemesi’ne verilmiştir. Temel hak ve özgürlükler konusunda ise geniş bir düzenlemeye gidilmiştir. Sosyal devlet anlayışı ve kalkınmanın bir plan içinde yürütülmesi gibi ilkelerde Anayasada yer almıştır. Yasama yetkisinin kullanılmasında ise tek meclis sisteminden Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’ndan oluşan çift meclisi TBMM yapısına geçilmiştir (Tanör, 2000: 399).

1.3.1.4. 1982 Anayasasıyla Kurulan İdari Teşkilat

1982 Anayasası’nın yapımını Zürcher, darbecilerin yaptığı değişiklikler pek çok bakımdan, 1960 Askeri Müdahalesi’nden sonra yapılanları feshetmekten ibaret olarak değerlendirmiştir (Zürcher, 2015: 402). 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi ile Türkiye’de bir kez daha siyasi faaliyetler bütünüyle yasaklanmış, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Hükûmet feshedilmiştir. Bu ara rejim döneminde kabul edilen 27 Ekim 1980 tarihli ve 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uygulamaya konulmuştur. Millî Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen 29 Haziran 1981 tarihli ve 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanunla ise yeni anayasayı hazırlamakla görevli olacak Kurucu Meclis oluşturulması amaçlanmıştır. Kurucu Meclis, Millî Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisinden meydana gelmiştir. Ancak, bu iki Meclis ayrı ayrı çalışmış, birleşik toplantı yapmamıştır. Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisine, Millet Meclisine ve Cumhuriyet Senatosuna ait bulunan görev ve yetkilerin, 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren geçici olarak Millî Güvenlik Konseyince ve Cumhurbaşkanına ait olduğu belirtilmiş bulunan görev ve yetkilerin de Millî Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanınca yerine getirilmesi öngörülmüştür (Yiğit, 2012: 25-26).

Danışma Meclisi Üyesi Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı Başkanlığında oluşturulan 15 üyeli Anayasa Komisyonu ilk olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısını hazırlayarak, 30 Temmuz 1982 tarihinde Danışma Meclisine sunmuştur. Anayasa Teklifinin adı tutanaklarda ve kayıtlarda “Anayasa Tasarısı” olarak geçmiştir. Anayasa Tasarısının hazırlık çalışmaları sırasında çeşitli kişi ve kuruluşlardan görüş alınmıştır. Danışma Meclisi tarafından 23 Eylül 1982 tarihinde kabul edilen Anayasa Tasarısı 24

Eylül 1982 tarihinde Millî Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliğine sunulmuştur. Anayasa Tasarısı Millî Güvenlik Konseyince oluşturulan Hakim Tümgeneral Muzaffer Başkaynak Başkanlığındaki 6 üyeli Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilerek 17 Ekim 1982 tarihinde Millî Güvenlik Konseyi Başkanlığına sunulmuştur. Millî Güvenlik Konseyi üyeleri tarafından, Anayasa Tasarısı 18 Ekim 1982 tarihinde 4 oturum halinde görüşülerek son halini almıştır. Kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 7 Kasım 1982 tarihinde Halkoyuna sunulmuş ve %91,27 oranında kabul edilerek nihai metin halinde 9 Kasım 1982 tarihinde Yüksek Seçim Kurulu kararı ile Resmi Gazetenin Mükerrer sayısında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anayasanın geçici hükümleri gereğince, 6 Kasım 1983 tarihinde yapılan Milletvekili seçimlerinden sonra, 24 Kasım 1983 tarihinde TBMM ilk kez toplanmış ve Başkanlık Divanı da 6 Aralık 1983 tarihinde oluşturulmuştur. Bunun üzerine, Millî Güvenlik Konseyi dönemi hukuken sona ermiş, Millî Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanı, 7 yıllık bir süre için Cumhurbaşkanı sıfatını kazanmış, Millî Güvenlik Konseyi ise 6 yıllık bir süre için Cumhurbaşkanlığı Konseyine dönüşmüş, Konsey üyeleri de Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyesi sıfatını almışlardır. Bu 6 yılın sonunda Cumhurbaşkanlığı Konseyi hukuken ortadan kalkmıştır. Laik Devlet; genel olarak din ve devlet işlerinin birbirinden ayrı tutulmasını öngören bu ilke 1924 Anayasası'nda n 1937 yılında yapılan değişikliklerle, hem de 1961 ve 1982 Anayasaları tarafından devletin niteliklerinden biri olarak benimsenmiştir (Gözübüyük, 2008: 19). Laiklik ilkesinin en önemli yönü; dinin devlet işlerine karışmamasıdır, diğer önemli yönü ise devletin dini inanç ve ibadetlere karışmamasıdır: *“Laiklik ilkesinin bu yönü, Anayasada din ve vicdan özgürlüğü ile güvence altına alınmak istenmiştir. Anayasa din özgürlüğü korumak, kötüye kullanılmasını önlemek için de önlemler almıştır”* (m. 14, m. 24) (Gözübüyük, 2008: 20).

İdari teşkilata hâkim olan temel ilkeler; merkezden yönetim ilkesi, yerinden yönetim ilkesi, kamu tüzel kişiliği ve idarenin bütünlüğü ilkesi: hiyerarşi ve vesayet (Gözler, Kaplan, 2019)³². Merkezden yönetim ilkesi, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezî hiyerarşisi içinde kuruluşlar tarafından yürütülmesidir. Ülkenin yönetiminin merkezden yönetim tarafından tek elden yürütülmesini anlatan bu sistemde yönetim teşkilatı tekdir (Gözübüyük, 2008: 94). Bozkurt'a göre, *“...yerinden yönetim ilkesi, yönetsel kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere bağlı olarak merkezî hükûmet örgütü dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumudur”* (Bozkurt, 1998: 260).

³² Anayasanın 123. maddesinde; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” hükmü düzenlenmiştir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi; her biri kendi başına bir bütün olan parçalarının iş birliğini değil, bütün içinde iş bölümünü öngören bir anlayışı ifade eder. Üniter devlet ilkesinin yönetsel örgütlenmeyi yönlendiren ilkedir (Güler, 2010: 118). İdarenin bütünlüğü ilkesini sağlayan iki unsur ise hiyerarşi ve idari vesayettir. 1982 Anayasası, kabul edildiği dönemdeki şartların izlerini yansıtmaktadır. 1961 Anayasası gibi geçmiş dönemdeki siyasi olaylara duyulan tepkinin bir sonucu olarak, ayrıntılı ve kapsamlı düzenlemelere yer vermiştir. Önceki anayasalarda olduğu gibi egemenlik yetkisinin kaynağını halk olarak kabul etmiş, fakat egemenliğin kullanılması bakımından yürütme organını, yasama karşısında daha fazla güçlendirmiştir. Yasama organı açısından getirdiği en büyük yenilik ise tek Meclis sistemine geri dönülmesi olmuştur. Anayasa metinleri içerisinde madde sayısı bakımından en uzun olanı 1982 Anayasası olmuştur. Temel hak ve özgürlükler konusunda ise 1982 Anayasası, 1961 Anayasasına göre bireyden çok “devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü” nün korunması ilkesini öne almış ve otorite yanlısı bir anlayış sergilemiştir. Temel haklar ve özgürlükler kataloğunda ise önce ödev sonra hak ilkesinin öne çıkarıldığı görülmüştür.

1.3.1. Parlamenter Sistemde Yönetim

Türkiye’nin yönetimi, TBMM temelinde Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık-Bakanlar Kurulu makamları üzerine kuruludur. Bu genel görevli siyasal-yönetsel karar ve yürütme organları, ülkenin yönetimini dört yapısal alanda gerçekleştirir. Bunlar genel, askeri, adli ve akademik yönetim alanıdır (Güler, 2010: 133).

1982 Anayasası ile getirilen parlamenter sistem, yürütme organını, özellikle de yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı’nı güçlendirmiştir. 1982 Anayasası’nda yürütme 1961 Anayasası’nda n farklı olarak yürütme yetkisi ve görevi olarak değiştirilmiştir. Yürütme sadece görevli olarak düzenlenmeyip, aynı zamanda yetkili konuma yükseltilmiştir. 1982 Anayasası’nda yürütmenin her iki kanadı da güçlendirildi. Yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu parlamentoya karşı güçlenirken; sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı görev ve yetkileri artırılarak, Bakanlar Kurulu’na karşı güçlü konuma taşınmıştır.

Türkiye özelinde ise Cumhurbaşkanı makamı uygulaması ile halkın ilk kez Cumhuriyetin ilanı ile tanıştığı veya 1923 sonrası dönemde *Cumhurbaşkanlı bir sistemin* kurulduğu görülmektedir. Bilindiği gibi Cumhuriyet ilan edildiğinde 1921 Anayasası yürürlüktedir. Dolayısıyla Cumhuriyet yeni bir anayasa yapılarak ilan edilmemiştir. Bu bağlamda 29 Ekim 1923 tarihinde çıkarılan ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun bazı

maddelerinin değiştirilmesini içeren bir yasa ile hem Cumhuriyet ilan edilmiş hem de ilk kez Cumhurbaşkanlığı makamı hukuk sistemimize girmiş bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre Türkiye Devleti'nin hükûmet şeklinin Cumhuriyet, devlet başkanının ise Türkiye Reisicumhuru olacağı belirtilmektedir. Bu değişiklikle ayrıca Reisicumhurun meclis üyeleri arasından başvekili seçeceği de düzenlenmektedir (Soysal, 2011: 190). Ardından gelen tüm anayasalarda içinde cumhurbaşkanı olan bir model benimsenmiş, özellikle 1961 ve 1982 Anayasalarında parlamenter sistem esasına dayanan siyaseten sorumsuz bir Cumhurbaşkanı uygulaması öne çıkmıştır. Dolayısıyla sistem parlamento temelli olduğundan sistemin asli uygulamasında Cumhurbaşkanı'nın Meclis tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. Kamuoyu tarafından 367 krizi olarak bilinen olayın neticesinde 1982 Anayasası'nda 2007 yılında yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanı'nı halkın seçmesinin önü açılmış; 2017 referandumu ile ise başkanlık sistemine daha yakın bir yapı benimsenmiş olmakla birlikte cumhurbaşkanı adı sistemden çıkarılmamıştır.

Bakanlar Kurulu'nun başkanı ve fonksiyonu siyasal rejimlere göre ve aynı modelin farklı ülke uygulamalarına göre değişebilmektedir. Bakanlar Kurulu, parlamenter sistemlerde başbakanın başkanlığında, bakanlardan oluşan, devletin çeşitli alanlardaki politikasını belirleyip uygulamakla görevli bulunan üst yürütme kuruldur (TÜBA, 2011: 112). En genel ifade ile devletin önemli işlerinin karara bağlandığı yer olarak ifade edilebilir ve Bakanlar Kuruluna *Hükûmet* de denir (Gözübüyük, 1998: 74; Gözübüyük, 1997: 216; Belli, 2016: 112-113).

Türkiye Cumhuriyeti siyasal yapısında ise Anayasa'nın ülkeyi *kim yönetecek sorusuna cevap* olarak işaret ettiği aktör Bakanlar Kuruludur (Gözler, 2007: 412). Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşan yürütmenin sorumlu kanadını oluşturur. Hükûmetin genel siyasetini belirleyen ve yürüten Bakanlar Kurulu, yürütme ve idarenin genel karar organıdır. Yasama organına karşı siyasal sorumluluğu olan Bakanlar Kurulu yürütmenin gerçek gücü olarak nitelendirilir ve kamu politikalarını belirleyen aktörler arasındadır (Gözübüyük, 1997: 52; Belli, 2016: 37-38; Belli, 2016: 112-113; Gedikkaya, 2016, s.144).

Bakanlar Kurulunun tarihsel oluşumuna bakıldığında 1924 Anayasasına göre bakanların başbakan gibi meclis üyeleri arasından seçilirken, 1961 ve 1982 Anayasaları ile bakanların meclis dışından da atanabilmeleri uygulaması getirilmiştir (Güler, 2009: 155). Anayasanın 113. maddesinde bakanlıkların kurulması ve bakanlara ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu maddeye göre bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.

Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanlıkların her biri, sorumlu olduğu kamu hizmetleri alanında devlet tüzelkişiliğini temsil eder. Anayasa Mahkemesinin kararında

yer aldığı şekliyle; “her bakanlık, devlet tüzeliği içinde, belli bir hizmeti görmek ve bu hizmetle ilgili işleri yürütmek amacı ile oluşturulmuştur. Bu nedenle her bakanlık belli işlerle görevli ve yetkili kılınmış olup, Bakanlar Kurulunun ayrılmaz bir parçası”dır.³³ 1946 yılına kadar bakanlar yalnızca icra vekili olarak hizmet bakanlıklarının başı olabilirken, bu yıldan itibaren devlet bakanı uygulaması başlamıştır. Böylece Bakanlar Kurulu, aynı haklara sahip olan hizmet bakanları ile devlet bakanlarından oluşur hale gelmiştir (Güler, 2009: 155). 2011 yılında ise 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Bakanlığı uygulaması son verilmiştir.

Bakanlar Kurulu, merkezî idare teşkilâtının en yüksek karar organıdır. Bakanlar Kurulu, yasama ve yargı alanına girmemek kaydıyla yürütme alanında istediği her işlemi yapabilir. Ancak bu işlemler Bakanlar Kurulu bir kanuna dayanmak, anayasaya ve kanunlara aykırı olmamak zorundadır. Bu zorunluluk esasında Bakanlar Kurulunun yürütme alanına giren görev ve yetkilerinin tespitinde iki kriterden söz edilebilir. Bunlardan birincisi, Bakanlar Kurulunun yaptığı işlemin bir kanuna dayanması, ikincisi ise Anayasaya ve kanunlara aykırı olmamasıdır (Gözler, 2007: 411). Bu esaslar doğrultusunda Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanların getireceği ve gerekli gördüğü her konuyu görüşmeye ve karara bağlamaya yetkilidir (Parlak, 2011: 52).

Bakanlar Kurulu nun ana görevi olan genel siyaseti yürütmek; hükûmet etmeyi ifade etmektedir (Gözler, 2007: 412). Hükûmet etmek, en üst düzeyde yönlendirici kararlar almak olgusunu içerir. Kanunları yürütmek ve idare etmekten öte anlam taşıyan bir kavramdır. Bakanlar Kurulu’nun devlet yönetiminde harekete geçirici bir işleve sahip olduğu, devleti ve idarî faaliyeti yönlendirdiği söylenebilir. Bakanlar Kurulu’nun kanun hükmünde kararname çıkarabilme yetkisi de onu tek başına hükûmet eder hale getirmiştir (Örnek, 1994: 85). Doğrudan bir bakanlıkça, bakanlıklar arasında koordinasyon yoluyla ya da bakanlık-başbakanlık ilişkisi içinde alınabilecek çoğu kararın Bakanlar Kurulu’nun yetki alanında yer almasından dolayı kurulun gündeminin sürekli genişlemesine neden olmuştur. Bakanlar Kurulu’nda görüşülüp, karara bağlanacak konuların neler olması gerektiği hususunda ayrıntılı bir düzenleme bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulu nca alınan kararlar, atamalara ilişkin ekonomik ve mali nitelikli ya da genel yürütme bağlamında değerlendirilebilecek nitelikte olanlardır Ergun, 1998, s.22-23).

1.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Yönetim

Parlamente sistemde merkezî yönetim; devletin yürütme organının oluşturan Cumhurbaşkanı ve Bakanlıklar, başbakanlık ve Bakanlar Kurulu (Şinik, 2011: 23) iken, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’ne geçilmesiyle birlikte bu yapı değişmiştir. Her

³³ Anayasa Mahkemesinin 19.3.1978 gün ve E. 86/5, K. 87/7 sayılı kararı; AMKD, Sayı: 23, s. 133-145.Akt: Gözübüyük, Ş. (1997). Anayasa Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 219.

siyasal sistem, kendine göre hükûmet etme tarzı oluşturur. İstikrarsız hükûmetlerin ortaya çıkmasına ve güçsüz hükûmetlerin özellikle vesayet odaklarının siyasi rejime müdahalesine zemin hazırlaması nedeniyle, parlamenter sistem dışında arayışlar gündeme gelmiştir. 1982 Anayasası başta darbe anayasası olması nedeniyle, kurduğu siyasal sistem açısından sürekli eleştirilen bir niteliğe sahip olmuştur. Belirli aralıklarla akademik yazın, medya, uluslararası örgütler, sivil toplum³⁴ kuruluşları Anayasanın değişmesini tartışmıştır. Yürütmenin çift başlılığı, bununla beraber Cumhurbaşkanı kanadının çok güçlendirilmiş olması gibi nedenlerle parlamenter sistem eleştirilmiştir. 2000’li yıllar itibarıyla Türk siyaseti farklı bir aşamaya geçmiştir. Bu aşama sürekli istikrarsızlıkların bahsedildiği siyasette, artık sürekli istikrarın vurgulanması olmuştur. Halkın önceki yılların tecrübelerinden sonra istikrar taraftarı olmayı tercih etmesi sonucu aynı siyasi parti iktidarın sahibi olmuştur.

Siyasette 20 yıla yakın istikrarlı geçen yıllar anayasa ve siyasal sistem değişiklikleri için büyük bir fırsat sunmuştur. Çeşitli değişiklikler yapılmış olmakla birlikte 2017 yılına gelindiğinde parlamenter sistemi noktalayan halkoylaması gerçekleşmiştir. 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkiler, siyasi rejimin klasik parlamenter niteliğini, yarı başkanlık sistemine doğru değiştirdi. 12 Eylül öncesinde oluşan otorite boşluğuna tepki olarak getirilen bu düzenleme güçlü hükûmet arayışının eseri idi. 1982 Anayasası’nda 2007’de yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karar verilmesi, yarı başkanlık yönünde atılan ikinci adım oldu. 2017 Referandumu ile kabul edilen anayasa değişikliği ile başkanlık sisteminin Türk Tipi Versiyonu olarak benimsenen ve Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi olarak adlandırılan siyasal sistemle tanışıldı.

³⁴ Sivil toplum kavramı, “Devletin müdahalesi dışında kalmış ve bireylerin kendi kendilerini yönlendirebildikleri demokratik bir yapıdır.” şeklinde tanımlanabilir. Burada kendiliğinden bir oluşum söz konusudur. Sivil toplum, özgür vatandaşlardan meydana gelir. Oluşturulmuş bir kamuoyunun, demokratikleşmeye katkısı büyüktür. Sivil toplum kuruluşları da belirli yasalar çerçevesinde kurulur ve uymak zorunda oldukları sorumluluklar vardır. Sivil toplum örgütleri arasında özerk bir ilişki ağı ve dayanışmanın bulunduğu söylenebilir. Ancak sivil toplum örgütlerine katılma çok önemlidir. Katılmayı; kamu yaşamında yer almak, kamu yaşamının bir parçası olmak diye tanımlayabiliriz. Katılmanın evde, okulda, sosyal yaşamın öteki alanlarında önemi oldukça büyüktür. Çevrenizi gözlediğiniz zaman birçok sivil toplum kuruluşu görebilirsiniz. Bunlar ortak amaçlar için bir araya gelmiş gruplardır. Sendikalar, dernekler, çeşitli gönüllü kuruluşlar sivil toplum örgütleridir. İnsanlar, bazı zamanlar yalnız olarak sorunları çözemezler. Sorun çözmekte zorlandıkları zaman, yardımlaşarak bu sorunların içinden çıkabilirler. Sivil toplum kuruluşları da birlikte hareket etmek, sorunlarını çevremizdeki bireylere daha iyi duyurup kamuoyu oluşturmak için kurulmuş örgütlerdir. Sivil toplum örgütlerinde, örgüt içi demokrasi vardır. Örgüt içi demokrasinin var olması, sivil toplum örgütünü daha güçlü ve daha etkin yapar. Örgüt üyelerinin düşüncelerini özgürce açıklama hakları bulunmaktadır. Buna fırsat verilmediği zaman sivil toplum örgütü gücünü ve etkinliğini kaybeder.

1.3.2.1. Ana Hatları ile Başkanlık Sistemlerinin Türkiye İçin Değerlendirilmesi

Başkanlık sisteminin doğduğu ve geliştiği ülke Amerika Birleşik Devletleri'dir. Bu sistemi diğer demokratik sistemlerden ayıran temel özellik devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve seçilen başkanın yürütme gücünü tek başına elinde bulundurmasıdır. Aynı zamanda bu sistemde “güçler ayrımı ilkesi”³⁵ de katı bir biçimde uygulanır.

Başkanlık sisteminin özelliklerini şu şekilde tasnifleyebiliriz:

- “Başkanlık sistemi, katı bir güçler ayrımı ilkesine dayanır”³⁶. Yürütme görevi, halkın seçtiği Başkan, yasama görevi ise, kongre tarafından yerine getirilir. Kuvvetlerin ayrılığı federal devlet ile federe devletler arasında da görülebilir.*
- Başkan hem devlet başkanı, hem hükûmet başkanı görevini tek başına elinde tutar ve yürütür. Bakanlık görevini yürütenler, doğrudan doğruya yalnız başkana karşı sorumludurlar.*
- Bu sistemde yürütmenin yasamayı dağıtması, yasamanın da yürütmeyi düşürme olanağı yoktur.*
- Yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerde kopukluğu gidermek üzere, bir “denetim ve denge” sistemi geliştirilmiştir. Yürütmenin bazı işlemleri, örneğin üst düzey yöneticilerin atanması, gibi haller senatonun onayını gerektirir. Buna karşılık, Başkanın da yasamadan geçen yasaları veto etme yetkisi vardır” (Gözübüyük, 2006: 37).*

Başkanlık sisteminin temel özelliklerinin daha iyi anlaşılabilmesi için ülkemizde yürürlükte olan parlamenter sistemle kıyaslamasının daha yerinde olacağı kanaatindeyiz. Bu unsurlar ise şu şekilde tanımlanabilir:

- “Yürütme gücünün parlamentodan çıkan ve parlamentonun güvenine tabi olan bir hükûmet tarafından kullanılması,*
- Devlet başkanının yürütme gücünün kullanımına sınırlı ölçüde katılımı,*

³⁵ Kuvvetler ayrılığı kavramının oluşumu 16. ve 17. yüzyılda doğal hukuk ve insan hakları teorileri ile gelişen devletin sınırlandırması ile ilgili teorilerle olgunlaşmıştır. Bu teorilerin gelişimi monarşilerden oluşan bir siyasi yapı içerisinde oluşmuştur. Kuvvetler ayrılığı temelde temsili rejimin varlığına dayanır. “Klasik Anayasa hukukuna göre, hükûmet sistemleri yasama-yürütme erklerinin aynı elde toplanması veya bu kuvvetlerin ayrı organlara bırakılmaları yönünden ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki kuvvetler birliği, ikincisi ise kuvvetler ayrılığı sistemlerini ifade etmektedir. Kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler birliği” hakkında geniş bilgi için bkz. (Teziç, 2004: 393-405.; Gözübüyük, 2006: 130; Yazıcı, 2002: 2-3).

³⁶ “Başkanlık rejiminin temelindeki kuvvetlerin bağımsızlığı, organların yapısında, fonksiyonlarında ve ilişkilerinde olmak üzere üç noktada toplanmaktadır. Her organın oluşum süreci birbirinden ayrıdır. Seçim mekanizması, organların her biri için ayrı ayrı kullanılmaktadır. Yasama organı, genel oyla halk tarafından seçildiği gibi, yürütme yetkisini kullanan başkan da gene halk tarafından ayrı bir seçimle göreve gelmektedir.” (Teziç, 2004: 428)

- c. *Yasama gücünü kullanacak olan parlamentonun halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi,*
- d. *Yasama ve yürütme güçlerinin, birbirlerinin varlığına güvensizlik oyu ve fesih mekanizmaları aracılığıyla son verebilmeleri” (Yazıcı, 2005: 126).*

Dikkat edileceği üzere, her iki sistemin “uygulama safhası”nda karşı karşıya kalınacak güçlükler, sistemlerin dayanaklarını oluşturan temel niteliklerinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, Serap Yazıcı, sistemin uygulanması sırasında karşılaşılabilecek güçlüklerle ilişkin değerlendirmesinde şu tespitlendirmeyi yapmaktadır:

“Başkanlık sisteminin en önemli avantajının hükûmete mutlak istikrar sağlamak olduğu hâlde, bu avantajın ise katılığa yol açtığı görülmektedir. Parlamenter sistemleri cazip kılan faktör ise bu sistemlerin iki seçim dönemi arasında farklı hükûmet oluşumlarına olanak tanıyan esnek yapısıdır. Esneklik avantajının yol açtığı problem ise hükûmet istikrarsızlığıdır. Sonuç olarak her iki sistemin de sahip olduğu avantajlar, bunların yol açtıkları dezavantajlarla dengelenmektedir.” (Yazıcı, 2005: 133).

Başkanlık rejiminin, günümüze değin, klasik biçimi ile tek uygulama alanı ABD’dir. Ancak Başkanlık sistemi ABD’ye mahsus veya “sadece ABD’de uygulanan bir yönetim biçimi olmayıp bu ülke haricinde günümüzde Latin Amerika³⁷ Afrika gibi coğrafyalarda benzer sistem uygulanmakta ise de bu coğrafyalardaki demokrasi ve yönetim anlayışlarının diktatörlüğe kaymaya” elverişli olması sebebiyle biz burada oturmuş bir sistemi, ABD örneği üzerinden incelemeye çalışacağız.

1- Başkanlık Sisteminin Tarihî Kökeni

Kuvvetler ayrılığı teorisini geliştiren teorisyenler iktidarı elinde bulunduran keyfi güç kullanımının insan hak ve özgürlüklerine zarar verebileceğine inanmışlardır. Kuvvetler ayrılığına dayanan ilk hükûmet sistemi ABD Anayasası ile oluşmuştur. Bu meyanda başkanlık sisteminin tarihî gelişimi şu şekilde ortaya çıkmıştır.

Başkanlık rejimi, Amerikalılar tarafından, Philadelphia Kurucu Meclisi’nde, 1787 Anayasası ile oluşturulurken, ana vatan İngiltere’de uygulanan sınırlı monarşiden esinlenilmiştir. Fakat bu hususta şu farklılık dikkat çekicidir. başkanlık rejimi, monarkın yerine, seçimle göreve gelen bir başkan öngörmüştür. Bu bakımdan, Amerikan başkanlık rejimi, kökeninde, sınırlı monarşinin cumhuriyete dönüştürülmüş biçimidir. 18. yüzyılda, İngiltere’de sınırlı monarşi rejiminde, kral ve bakanları yönetirken, parlamento ise, kralın onaylaması ile yürürlüğe girebilen kanunlar yapıyordu. Parlamenter rejimden farklı

³⁷ ABD başkanlık rejiminden esinlenerek, Latin Amerika anayasalarında bazı kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, bunların hiçbiri, ABD örneğindeki sürekliliği sağlayamamışlar; rejimler ya hükûmet darbeleri ile son bulmuş, ya da başkanlık rejiminden farklı olarak, otoriter nitelikteki başkancı rejimlere dönüşmüşlerdir. (Teziç, 2004: 427)

olarak, başkanlık rejimi, temelde insan aklının bir ürünüdür. Bir başka ifadeye göre, teorik bir model olarak ortaya çıkmıştır. Bu dengenin kurulmasının başlıca nedeninin, bağımsızlık savaşının koşullarından doğan güvensizlik olduğunu gözden kaçırmamak gerekir.

Dikkat edileceği üzere, Başkanlık rejimi, parlamentarizmden farklı olarak tarihî bir süreç içerisinde oluşmayıp, 1787 yılının Mayıs ayında Philadelphia Kurucu Meclisi'nde Kurucu Meclis'in uzun müzakereleri sonucu ortaya konulmuş bir rejimdir³⁸.

3.4.1.1. Başkanlık Sisteminin Tarihî Kökeni

Kuvvetler ayrılığı teorisini geliştiren teorisyenler iktidarı elinde bulunduran keyfi güç kullanımının insan hak ve özgürlüklerine zarar verebileceğine inanmışlardır. Kuvvetler ayrılığına dayanan ilk hükûmet sistemi ABD Anayasası ile oluşmuştur. Bu meyanda başkanlık sisteminin tarihî gelişimi şu şekilde ortaya çıkmıştır. 18. yüzyılın sonlarına kadar, Amerika'da 13 İngiliz sömürge eyaleti kurulmuştur. İngiltere'nin katı bir sömürgecilik politikası izlemesi, İngiltere ile sömürgeleri arasında önce hukuksal, sonra da silahlı çatışmalara yol açmıştır. 1776 yılında, sömürge eyaletleri, “*Bağımsızlık Bildirisi*” yayınlarak, İngiliz Parlamentosunun ve Kralının yetkisini tanımadıklarını ilan etmişlerdir. Koloniler, giriştikleri bağımsızlık savaşını yürütebilmek için, aralarında kurdukları örgüte hukuksal bir temel kazandırmak üzere, 1781 yılında bir “*Konfederasyon*”³⁹ halinde birleşmişlerdir. Meydana getirilen konfederasyon, zayıf bir konfederasyon olmuştur. Sömürge yönetimlerini elinde bulunduranlar, savaş için meydana getirdikleri birliğin, kendilerinden üstün bir egemenliğe sahip olmasını istememişler, kendi egemenliklerini, bağımsız kuruluşlar olarak sürdürmüşlerdir. Ulusal Bağımsızlık Savaşının zaferle kazanılması üzerine, 1783 yılında Paris Antlaşması imzalanmıştır. Bu olgu, zayıf olan Konfederasyonu güçlendirmek için yeterli olmamıştır. Konfederasyonu oluşturan devletler arasında, özellikle ticari ve ekonomik konularda görüş ayrılıkları yaşanmıştır. Bu esnada konfederasyonun dağılması bile söz konusu olmuştur. Ulusal bağımsızlık önderlerinin çabaları ile, konfederasyonu oluşturan

³⁸ Parlamenter ve başkanlık rejimi karşılaştırmaları için bkz. Ersin Kalaycıoğlu, “Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehidiyle Sınavı”, *Başkanlık Sistemi*, (Yay. Haz.: Teoman Ergül), Türkiye Barolar Birliği Yay., Ankara 2005, s.19 vd.

³⁹ Konfederasyon, bağımsız devletler tarafından, egemenliklerini koruma koşulu ile ortak çıkarlarını korumak için anlaşma ile kurulan ve üyelerine diledikleri zaman topluluktan çıkma hakkını tanıyan, karma bir devlet biçimidir. Konfederasyon biçimindeki devletler topluluğunda, her devlet bağımsız olma niteliğini korumakla birlikte, dış ilişkilere ait yetkilerinden bir bölümünü konfederasyonun tek organı olan “*diyet meclisi*” ne bırakmışlardır. Diyet meclisi, devlet temsilcilerinden oluşur. Diyet meclisince alınmış kararların geçerli olabilmesi için konfederasyonu oluşturan devletlerce onaylanması gerekir. Konfederasyon, küçük çapta bir birleşmiş milletler niteliğine haizdir. Bkz. (Gözübüyük, 2006: 130; Yazıcı, 2002: 21).

devletler arasında, daha sıkı bir birliğin kurulması ve federal bir sisteme geçilmesi için çaba harcanmıştır. Bu çabalar sonucu Konfederasyonun organı olan kongre tarafından, “*Kurucu Meclis*” oluşturulmuştur. Kurucu Meclis tarafından hazırlanan Federal Anayasa 1787’de Philadelphia’da ilan edilmiştir (Gözübüyük, 2006: 130; Yazıcı, 2002: 37-38).

Başkanlık rejimi, Amerikalılar tarafından, Philadelphia Kurucu Meclisi’nde, 1787 Anayasası ile oluşturulurken, ana vatan İngiltere’de uygulanan sınırlı monarşiden esinlenilmiştir. Fakat bu hususta şu farklılık dikkat çekicidir. Başkanlık rejimi, monarkın yerine, seçimle göreve gelen bir başkan öngörmüştür. Bu bakımdan, Amerikan başkanlık rejimi, kökeninde, sınırlı monarşinin cumhuriyete dönüştürülmüş biçimidir. 18. yüzyılda, İngiltere’de sınırlı monarşi rejiminde, kral ve bakanları yönetirken, parlamento ise, kralın onaylaması ile yürürlüğe girebilen kanunlar yapıyordu (Teziç, 2004: 429). Parlamenter rejimden farklı olarak, başkanlık rejimi, temelde insan aklının bir ürünüdür. Bir başka ifadeye göre, teorik bir model olarak ortaya çıkmıştır. Bu dengenin kurulmasının başlıca nedeninin, bağımsızlık savaşının koşullarından doğan güvensizlik olduğunu gözden kaçırmamak gerekir.

Dikkat edileceği üzere, Başkanlık rejimi, parlamentarizmden farklı olarak tarihî bir süreç içerisinde oluşmayıp, 1787 yılının mayıs ayında Philadelphia Kurucu Meclisi’nde, *Kurucu Meclis*’in uzun müzakereler sonucu ortaya konulmuş bir rejimdir⁴⁰.

Başkanlık Sisteminin Temel Unsurları

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının kendi görevini diğer organlarda geniş ölçüde ayrı tutmasına karşın uygulamada bu erkler arasında belirli ölçülerde işleyen iş birliği dikkati çekmektedir. Kuvvetler ayrılığı teorisiyle gelişmiş olan bu hükûmet sistemi kaynağını, Locke ve Montesquieu’nun teorilerinden almıştır. Bu verilerden hareket etmek suretiyle Başkanlık Sisteminin temel niteliklerini şu şekilde tasniflendirebiliriz:

Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Kuvvetler Ayrılığı

Kuvvetler ayrılığı “*federal devlet*”⁴¹ ile federe devletlerde olduğu gibi yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında da görülmektedir. Başkan yasama organından farklı

⁴⁰Parlamenter ve başkanlık rejimi karşılaştırmaları için bkz. (Kalaycıoğlu, 2005: 19 vd).

⁴¹ Federal devlet, ortak bir anayasa altında birleşmiş devletlerin oluşturduğu bir devlet biçimidir. Federasyonu oluşturan devletlere “federe devletler”, bunların oluşturduğu devlete, “federal devlet” denir. Federe devletlerin ve federal devletin birer anayasası vardır. Federal devletin ülkesi ve nüfusu, federe devletlerin ülkesi ve nüfusundan oluşur. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Gözübüyük, 2006: 21-22).

olarak 4 yıl için doğrudan halkın oyları ile seçilmektedir. Başkanın kongreyi dağıtma yetkisi olmamakla birlikte, kongre de başkanı iktidardan uzaklaştıramaz.

Burhan Kuzu bu ayrımı şu şekilde nitelemiştir: *“Yürütme ve yasama organlarına birbirlerinin taşkınlık eğilimlerini önleyecek yetkiler verilmiştir. Kuvvetler parlamenter sistemin aksine yumuşak olarak değil, sert bir şekilde ayrılmıştır. Her birinin yetki sahası sert çizgilerle belirtilmiştir. Yasama organı, yürütme organını düşüremediği gibi yürütme organının da yasama organını fesih yetkisi yoktur. Fakat belirtelim ki başkanlık sisteminde her ne kadar kuvvetler sert olarak ayrılmış ise de bu ifrada kaçan yani çok aşırı nitelikte bir sertlik değildir. Parlamenter sistemin yumuşaklığına oranla bir sertlik olduğunu kabul etmek lazım.”* (Kuzu, 1997: 9).

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin diğer bir boyutu da organların ilişkilerinde ortaya çıkan ayrılıktır. Yürütme organı ile yasama organı birbirlerini sabit görev süreleri boyunca görevden uzaklaştıramamaktadırlar. Başkan ancak seçim yoluyla görevden uzaklaştırılabilir. Bu bağlamda Teziç’e göre ise; *“Başkanlık rejiminin işleyişi bazen güç de olsa, parlamenter rejimden daha basittir. Çünkü yasama yürütme erkleri arasında kurulmak istenen denge, bunların her birinin bağımsız ve seçildikleri süreler boyunca görevde kalmalarından emin olmaları sonucunu doğurmaktadır.”* (Teziç. 2004: 430).

Başkanın Yetkileri

Başkanlık sisteminde başkanın devlet ve hükûmetin başı olarak sabit bir süre için halk tarafından seçilmesi yürütmenin yasamadan ayrı bir organ tarafından icrasını sağlayarak işlevler arasında sınırların kaybolması sonucunu doğurur. Sistemde görev süresi içinde başkanın istifa etmesi, sağlık nedeniyle görevden ayrılması veya görevden uzaklaştırılmasının imkânı yoktur. Başkanlık sisteminde, başkan yürütme erkini tamamen elinde tutmaktadır (Arslan, 1999: 270-272)

Başkanlık sistemleri, halkın seçtiği başkana yürütme gücünü bir sonraki başkanlık sistemine kadar kesintisiz olarak kullanmak olanağı sunmaktadır. Başkanın hükûmetine mutlak istikrar kazandıran bu özellik, aynı zamanda bu sistemleri esneklikten yoksun bırakmakta, katılığa yol açmaktadır⁴². Başkan her şeyden önce devletin başı olarak ABD’nin sembolüdür ve millî birliği temsil etmektedir. Dolayısıyla hükûmet başkanı, parti lideri ve devletin temsilcisi şeklinde üç fonksiyonu elinde bulundurmaktadır.

⁴²Başkanlık sistemlerini esneklikten yoksun kılan nedenlerden biri de bu sistemlerde başkanın ölümü, istifayı veya “impeachment” yoluyla düşürülmesi halinde yeni bir başkanlık seçimi yapılmaksızın başkan yardımcısının başkan statüsüne yükselmesidir. Bu sistemde katılığa neden yol açan nedenlerden diğeri ise, bu sistemlerde devletin başı sıfatlarının başkanda birleşmesi, ayrıca bir devlet başkanlığı makamının mevcut olmamasıdır. Bkz. (Yazıcı, 2002: 128, 132).

Başkanı güçlü olmasında etkili olan diğer bir unsur da onun “siyasal bir güç” olmasıdır. Başkanlık seçimlerinde seçmenler tercihlerini partiler üzerinde değil, bireyler üzerinde yapacaklardır. Bu durumda adayların parti desteğini düşünmeleri zorunlu değildir (Yazıcı, 2002: 137).

Başkana bu siyasi gücü kazandıran, ülke çapında yapılan tek seçimde doğrudan halkoyuyla seçilmesidir. Başkan üst düzey memurları ve elçileri doğrudan tayin etme yetkisine sahiptir. Bakanları ve her düzeydeki memurları senato onayına gerek kalmaksızın görevden alabilir. Ancak, yargı organının unsuru olan mahkeme üyelerini tek başına azledemez. Azil ve tayinlerinde senato onayı gerekmektedir. Başkan hem iç siyasette hem dış siyasette en önemli etkili kişi olmakla birlikte, başkanın en önemli yetkilerinden biri de yeni devletlerin tanınması konusudur. Başkan yeni devletleri tanıyıp tanımamakta tamamen serbest olup, başkanın bu konudaki takdir hakkı mutlaklıdır. ABD Anayasası’na göre, silahlı kuvvetlerin başı olan Başkan orduyu en üst düzeyde komuta yetkisine sahiptir. Kongrenin izni olmaksızın savaş ilan edememesine karşılık, herhangi bir yere asker gönderme yetkisi başkana aittir.

Başkan kongre ile ilişkilerinde dikkat çeken önemli yetkilere sahiptir. Örneğin başkan kongreye mesaj göndermek suretiyle; kongreyi belli konularda bilgilendirme ve kongreye belli konularda düzenleme yapma isteğinde olduğunu belirtebilir. Ayrıca başkan kongre kararlarını reddedebilir⁴³. Başkanın, kongrenin yasama faaliyetleriyle ilgili bir diğer yetkisi ise, Kongre’ye her yıl mesaj yollamasıdır. Başkanın halka vaat ettiği programları gerçekleştirmek için kullandığı bu yetki ile yasamanın temel yetkilerinin yürütme organına devredildiğini söylemek mümkün değilse de, genelde başkanın mesajları dikkate alınmaktadır. Başkanın yargı organı üzerinde de etkili bir makam olduğu dikkat çekmektedir. Başkan yüksek mahkeme başkanını ve 8 üyesini atama yetkisine sahiptir (Arslan, 2003: 277).

Başkan Yardımcısı, Bakanlar ve Kongre

Başkan yardımcısı seçimle göreve gelir. Başkan yardımcısı aynı zamanda senatonun da başkanıdır. Başkanının ölümü, istifası vs. sebeplerden dolayı görevden

⁴³ Veto yetkisi iki türdür. İlki kongrenin kabul ettiği yasaı 10 gün içinde kabul etmediğini bildirerek kabul etmesidir. İkinci tür veto yetkisi ise, başkanın bu süre içerisinde yasaı imzalayarak biçimsel veto yetkisini kullanmış olur. Veto edilen yasanın tekrar kabul edilebilmesi için her iki mecliste de ayrı ayrı 2/3 çoğunlukla yeniden kabul edilmesi gerekmektedir. Bkz. ARSLAN, “Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi...”, s.273; Kongre’nin vetoya karşı çıkması oldukça nadirdir. 1789’dan 1986’ya dek toplam 2838 kanun tasarısı veto edilmiş, bunlardan sadece 99’u (%3’ü) Kongre tarafından kırılmıştır. Amerikan başkanları veto hakkını oldukça sık kullanmaktadırlar. Örneğin Roosevelt 12 yıllık başkanlığı döneminde Kongre kararlarını 631 kez veto etmiş, Kongre bu vetoları sadece 10 defa aşabilmiştir. Bkz. (Gülgün Erdoğan Tosun-Tanju Tosun, 64).

ayrılması durumunda bu makama başkan yardımcısı geçmektedir (Arslan, 2003: 274). Burhan Kuzu, başkan ile aynı zamanda aynı koşullar altında seçilen “Başkan yardımcısının çok silik bir rol üstlendiğini, ancak seçimlerde güçler dengesini ayarlamada ve çekmede işe yaraması için” Başkan yardımcısının seçiminde farklı bir yolun takip edildiğini ifade etmektedir. Sisteme göre, başkan eğilim olarak sağda ise yardımcısının solda; başkan adayı kuzey bölgesinden ise, yardımcısının güney bölgesinden tercih edilmektedir (Kuzu, 1999: 19). Başkan bakanları atarken Senato onayını almak zorundadır. Görevden almada ise Senato onayına gerek yoktur. Bakanlar sadece kendilerini göreve atayan başkana karşı sorumludurlar (Arslan, 2003: 275).

Yasama gücüne sahip kongrenin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanabilir:

- a. *Temsilcisi Meclisi başkanın seçilememesi halinde 3 aday arasından başkanı seçme yetkisine sahiptir.*
- b. *Senato basit çoğunlukla Başkanın atadığı bakanların, elçilerin ve yüksek rütbeli memurların atamalarını onaylama yetkisine sahiptir.*
- c. *Başkanın yaptığı anlaşmaları 2/3 çoğunluk ile onaylama yetkisi vardır.*
- d. *Başkan yardımcısını ikinci seçmenlerin seçememesi halinde en çok oy alan aday arasından seçer. (Kuzu, 1999: 26-27).*

Güçlerin Birbirini Denetlemesi

Yasama, yürütme ve yargı sadece kendi işlevlerini icra etmekle kalmamış, aynı zamanda birbirlerini denetleme gücüne de sahip olmuşlardır. Bu sayede kuvvetlerin denetlenemeyen ve sınırsız iradeye sahip mekanizmalar olmaları engellenmiştir.

Güçlerin birbirlerini denetlemesini sağlayan uygulama ise, yasama organı vetosu olarak bilinen, “kongresel veto”dur. Bahsi geçen veto, başkanlık rejimleri ile yürütmeye bağlı bakanlıkların kural düzenlemesine ilişkin tasarruflarını geri çevirme imkânı vermektedir. Bu uygulamayı tercih edenler, sistemi bürokrasinin denetim aracı olarak kabul etmektedir. Bu vetoya karşı olanlar ise, kongrenin diğer güçler karşısında kuvvetlenmesine neden olduğunu ileri sürmektedirler (Serim, 2001: 40).

Sistemlerinin Türkiye İçin Değerlendirilmesi

Ergun Özbudun Türkiye’de başkanlık sistemine geçilmesi fikrini savunanlara ilişkin şu değerlendirmeye yer vermiştir: “Genel itibarıyla birbiriyle çelişik gibi görünen iki argümana dayanmaktadırlar. Bunlardan biri, başkanlık sisteminin güçlü istikrarlı ve

uyumlu bir yürütme organı sağlayacağı, diğeri ise bu sistemde yasama organının, kanun yapma ve yürütmeyi denetleme işlevlerini daha bağımsız ve etkin biçimde yerine getireceğidir. Diğer bir ifade ile bu argümanlardan biri güçlü yürütmeyi, diğeri ise güçlü parlamentoyu amaçlamaktadır ki, bu amaçların her ikisinin aynı anda gerçekleştirilmesi mümkün görünmemektedir. Başkanlık sisteminin, dar anlamda yürütme istikrar ve uyum sağlayacağı iddiası doğrudur. Ancak dar anlamdaki yürütme içindeki istikrar ve uyumu, daha genel anlamdaki siyasal istikrar ile karıştırmamak gerekir.” (Özbudun, 2005: 106-107)

İfadelerden de anlaşılacağı üzere gerek Başkanlık gerekse Yarı Başkanlık sistemlerinde, devletin başkanlığını yürüten kimsenin belli bir süre dâhilinde halk tarafından seçilmesinin olumlu yönlerinin olduğu açıktır. Ayrıca bu süre dâhilinde yasama merciinin düşürülememesi ve yürütme organının da bundan hareketle istikrar sağlayacağı, sistemlerin olumlu bir başka yönüdür. Onar’a göre, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde, devlet başkanlarının halk tarafından seçilmesinin, sistemin demokratik olma niteliğini arttıracasına işaret edilmektedir: “Doğrudan halk tarafından seçilen bir devlet başkanının sistem içindeki meşruluğunun güç kazanacağı, halkın kimi seçtiğini bileceği ve dönem sonunda gerekiyorsa o kişiyi yeniden seçmeyerek bir tür hesap soracağı ileri sürülmekte ve bu hususların sözü edilen sistemin olumlu yönlerini oluşturacağı savunulmaktadır. Ancak halk tarafından seçilen başkan veya Cumhurbaşkanı, halkın sadece bir kısmının tercihiyle işbaşına gelmektedir. Buna karşılık, başkana oy vermeyenler, bu seçimde her şeyi kaybetmiş olacaklardır. Bununla ilgili olarak başkanlık sistemini uygulayan ülkelerin çoğunda, başkanın en çok iki defa seçilebilmesine izin verilmektedir.” (Onar, 2005: 88). Bundan dolayı ikinci dönem başkanlık yapan bir kişi için, bu tür bir hesap sorulma durumu yaşanmayabilir

Sistemlere ilişkin çekincelerine ilişkin olarak Erdal Onar şu şekilde yer vermektedir: “Başkanlık sistemlerindeki sakıncalardan en önde geleni, yasama organı ile yürütme organı arasında ortaya çıkabilecek görüş ayrılıklarında sistemin tıkanmasıdır. Bu tür tıkanıklığı çözecek tek yol, uzlaşmadır.” (Özbudun, 2003: 108-109). Uzlaşma kültürünün gelişmediği ülkelerde, başkanlık sisteminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi mümkün değildir.

1.3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’nde Merkezî Teşkilat

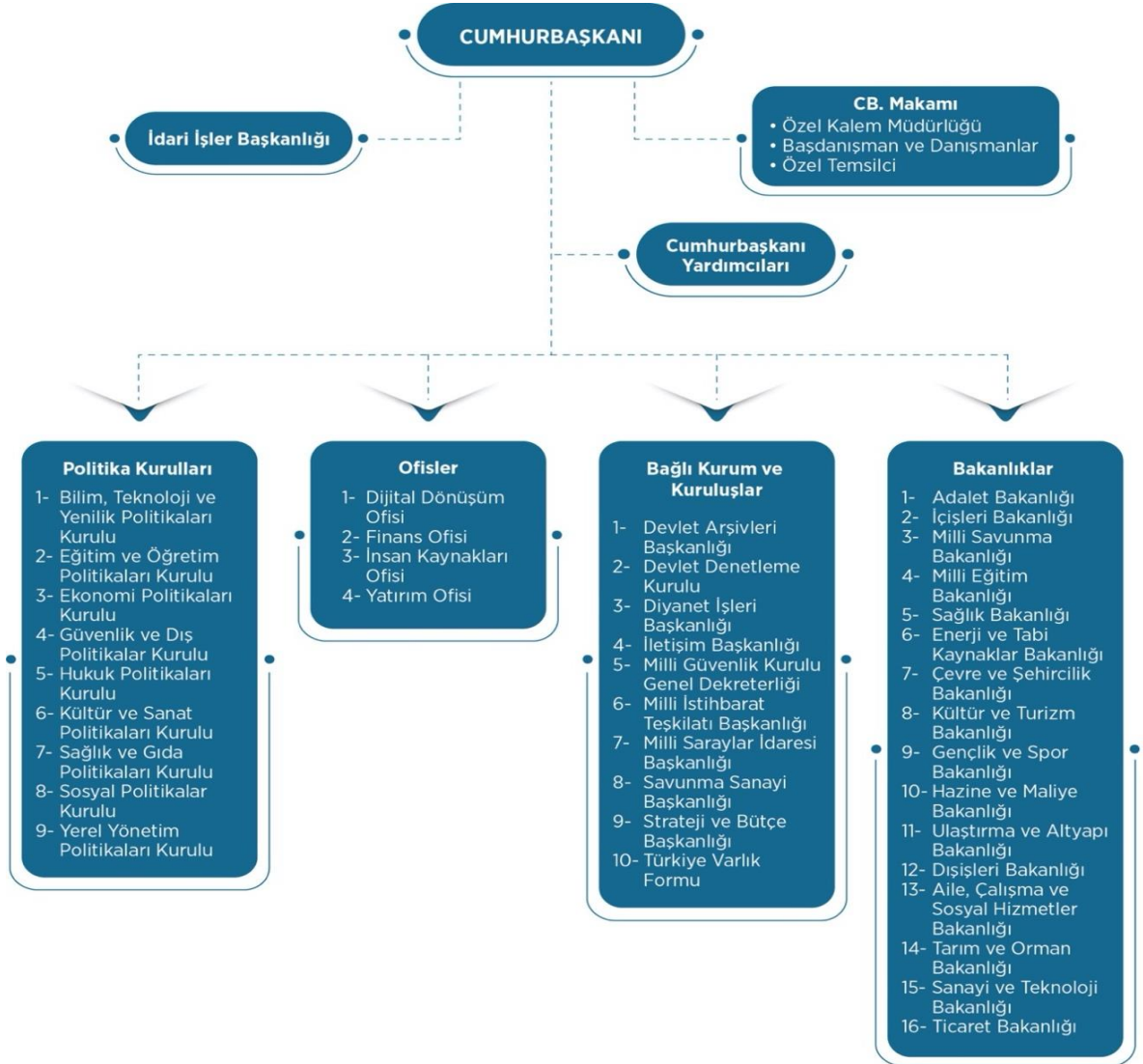
Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’nde, merkezî teşkilatı şemasını iki boyuttan oluşmuştur. Bunlardan ilki, Cumhurbaşkanlığı’nın prosedürel işler le ilgili olarak kendi işleyişini sağlayan iç teşkilatıdır. İkincisi ise, ülkenin genel siyasetini yürüten ve kamu hizmetlerinin sunulmasını sağlayan genel idari teşkilatıdır.

Cumhurbaşkanlığının iç teşkilatı; Özel Kalem Müdürlüğü, Başdanışmanlar ve Danışmanlar, İdari İşler Başkanlığı (Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü) ile Cumhurbaşkanı Yardımcılarından oluşmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği adını taşıyan Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı değişen hükûmet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı haline dönüşmüştür. Bu teşkilatın başında İdari İşler Başkanı bulunmaktadır. Yeni sistemde en yüksek devlet memuru idari işler başkanıdır. Parlamenter sistem uygulandığı süreçte en yüksek devlet memuru Başbakanlık Müsteşarı idi (Gözler, 2019: 109-110). Cumhurbaşkanlığı'nın, ülkenin millî politikalarını yürütücü teşkilatı ise; Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri (Yatırım Ofisi, Finans Ofisi, Dijital Dönüşüm Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi), Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlar olarak belirlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, 2018 de yürürlüğe giren 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile sisteme politika aktörü olarak konumlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin teşkilat şemasında yer alan Cumhurbaşkanlığı *Politika Kurulları; Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık Politikaları Kurulu, Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu*'ndan oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ne göre merkezî yönetim aşağıdaki şekil yardımıyla görülebilir:

Şekil 5: Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Yönetim Teşkilatı



(Kaynak: Lamba, 2019: 224).

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ne geçilmeden, kamu politikası sürecini öncelikle TBMM belirliyordu. Parlamenter sistem ilkelerine uygun olarak hükûmetin hazırladığı plan ve programlar TBMM tarafından onaylanarak yürürlüğe giriyordu. Öte yandan günlük yürütme kararlarıyla oluşan politika metinleri de Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıyordu. Hükûmet ve Cumhurbaşkanı arasında bir çatışma ya da uyumsuzluk olduğunda, kamu politikası süreci şu nedenlere bağlı olarak aksıyordu (Karatepe, Altunok, 2019: 18-19):

- *Kamu politikalarını oluşturma aracı olan kanunların çıkarılması:* Cumhurbaşkanı, uygun bulmadığı kanunları yayımlamayıp, tekrar görüşülmek

üzere Meclis e gönderiyor, kanun ilk şekliyle Meclis te kabul edilse bile politikanın hayata geçirilmesi gecikiyordu.

- *Kamu politikalarını icra edecek olan üst düzey kamu görevlilerinin atanması:* Üst düzey bürokratlar, Cumhurbaşkanı Başbakan ve ilgili Bakanın imzasını gerektiren üçlü kararnameyle atanıyordu. Cumhurbaşkanı hükûmetin atayacağı bürokrati uygun bulmadığı zaman atama gerçekleşmiyor, bu da kamu politikalarının hayata geçirilmesini aksatıyordu.
- *Kabineyi oluşturan bakanların belirlenmesinde ve görevden alınması:* Parlamenter Sistemin ilkelerine uygun olarak, Başbakan adayı kabinesini Cumhurbaşkanı na sunarak onayını alıyordu. Cumhurbaşkanı'nın kabul etmediği aday bakan olamıyordu. Seçimle iş başına gelen ve parlamentodan güvenoyu alarak göreve başlayan Başbakan'ın kamu politikalarını yürütecek ana aktörleri belirleme yetkisini Cumhurbaşkanının takdirine bağlı olarak kullanıyordu.
- *Kamu politikalarının işleyişinde karşılaşılan sorunlara ilişkin denetimin gerçekleşmesi:* Anayasa gereği devletin işleyişini gözetme yetkisi olan Cumhurbaşkanı, hükûmetin kararlarını onaylamamak suretiyle kamu politikalarının oluşumunu denetliyor ve yönlendiriyordu.

1982 Anayasası yürütmenin sorumsuz başı olan Cumhurbaşkanına parlamenter sistemin ilkeleriyle bağdaşmayacak ölçüde güçlü bir statü kazandırılmıştı. 2007 yılı Anayasa değişikliğinde Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi kuralının benimsenmesiyle, Başkanlık Sistemi yönünde ilk adım atılmış oldu. 2014 yılında 12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan TBMM tarafından değil, doğrudan halk tarafından seçildi. Cumhurbaşkanı'nın seçimle gelmesi ve yürütme alanında güçlü yetkilerinin olması başkanlık sisteminin özelliklerindendir. 1982 Anayasası'nda yapılan bu değişikliklerden sonra, Türkiye'nin hükûmet sistemi, klasik parlamenter sistem olmaktan çıkarak, başkanlık sistemine yaklaşan özellikler kazanmıştır.

Kuvvetler arası ilişkiler parlamenter sisteme göre yürütülürken Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, mevcut sistem sorunlarına yenilerinin eklenmesine zemin hazırladı. Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından seçildiği dönemde, kanunları TBMM ne geri gönderme yetkisini kullanırken daha temkinli davranıyordu. Halk tarafından seçildikten sonra temkinli davranmasını gerektiren durum ortadan kalktı. Çünkü seçilebilmek için geçerli oyların en az %50+1 oranını alması gereken Cumhurbaşkanının halka verdiği sözleri tutabilmek için kendine özgü yürütme politikası uygulamasını gerekebiliyordu. Oysa parlamenter sistemde hükûmeti kuran parti veya partilerin %50'nin üstünde oy alması gerekmiyordu. Bu durum, Cumhurbaşkanı

kendisinden daha az oy alarak iktidara gelen Başbakan ve kabinesi üzerinde psikolojik bir üstünlük sağlıyordu (Karatepe, Altunok, 2019: 20).

Yapılan bu karşılaştırmada hükûmet sistemi değişikliğinin kamu politikası açısından doğurduğu sonuçlar ortaya çıkan tespitler şunlardır (Karatepe, Altunok, 2019: 22).

- Yasama ve yürütme erklerinin iç içe geçmişliğine son verilerek ayrıldı.
- Politika sürecinin her aşamasının tarafları açıkça belirlendi.
- Yürütmenin çok başlılığının ortaya çıkardığı dolaylı işlemler sona erdi.
- İşlemlerin azalmasına bağlı olarak kırtasiyecilik ve maliyetler azaldı.
- Kamu yönetiminde karar alma süreçleri kısaltıldı.
- Kamu politikalarının daha hızlı oluşması ve uygulaması sağlandı.
- Kamu yararının gecikmesinin önündeki engeller kaldırıldı.
- Bütüncül ve uyumlu işleyen bir kamu politikası süreci başladı.

Devletin kamu politikaları, üst siyasi organlar tarafından belirlenir. Politikayı belirleyen aktörler ise, hükûmet sistemine göre farklılık gösterir. Parlamenter sistemde bu üst organ parlamento, başkanlık sisteminde devlet başkanıdır. Türkiye ye özgü başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde, genel kamu politikalarını üst düzeyde belirlemeye tek başına Cumhurbaşkanı yetkilidir. Cumhurbaşkanı, uygulayacağı kamu politikalarını geliştirmek üzere başkanlığında çalışacak ve kamu politikalarını belirleyecek 9 Politika Kurulu oluşturmuştur. Parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine geçilmesiyle kamu politikasını şekillendiren aktörler, araçlar ve süreç değişti. Bu bağlamda etkili olması muhtemel metinler olarak; kalkınma planları, eylem planları, bakanlık ulusal strateji belgeleri, cumhurbaşkanlığı politika kurulları politika belgeleri ve siyasi parti programlarının cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemindeki fonksiyonları önemlidir.

Parlamenter sistem döneminde devletin en üst düzeyde genel kamu politikalarını, kalkınma planlarını ve hükûmet programlarını onaylayan Meclis belirliyordu. Bakanlar Kurulu üyeleri, plan ve programları uygularken Meclis e karşı bireysel ve kolektif olarak sorumluydu. Başkanlık sisteminde, hükûmet etme yetkisini tek başına elinde tutan devlet başkanının plan ve programları parlamentonun onayına tabi değildir. Devlet başkanı, plan ve programlarını kendisi hazırlar ve tayin ettiği bakanları eliyle uygular. Bakanlar plan ve programlarını uygularken parlamentoya karşı değil, başkana karşı sorumludur.

1982 Anayasasında son referandum ile yapılan değişiklik ile tüzük çıkarma yetkisi kalkmakta çünkü bu yetkiye sahip olan Bakanlar Kurulu uygulamasına son verilmektedir. Yeni işleyişte; *Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilecektir.* Bu anlamda yönetmeliklerin tüzük işlevi göreceğini düşünmek yanlış olmayacaktır. Ancak tüzüklerin yol yöntem ve fonksiyon açıdan oldukça geniş bir nitelik taşıması nedeniyle tüzük veya benzeri bir uygulamaya ihtiyacın ortan kalkmadığını söylemek mümkündür

1982 Anayasasının 8. Maddesinde; “...yürütme yetkisi ve görevi düzenlenmiştir. Buna göre; Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” Anayasanın ikinci bölümünde yürütme kuvvetine yer verilmiş bu kısımda Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu na ilişkin düzenlemeler belirlenmiştir. Mevcut uygulamada yürütmenin ikinci kanadı olan Bakanlar Kurulu ise, Anayasanın 109. maddesine göre, Başbakan ve bakanlardan oluşur.

2017 referandumu sonrası açısından bakıldığında ise, yürütme ile ilgili yukarıda yazılanların önemli bir kısmı değişmektedir. Yürütme ile ilgili yapılacak değişikliklerden başlıcaları şu şekilde özetlenebilir. İlk olarak belirtmek gerekir ki *Türk Tipi Başkanlık Sistemi* veya *Türkiye Cumhurbaşkanlığı* adı verilen bu yeni sistem artık bir parlamenter sistem değildir. Ayrıca yeni uygulamada yürütme mekanizması içerisinde organik veya fonksiyonel olarak yer alan Başbakan, Bakanlar Kurulu, KHK, Tüzük, karşı imza kuralı gibi mekanizmalara son verilmektedir. Yürütme parlamenter sistemden gelen iki başlı niteliğini kaybetmekte, siyaseten sorumlu hem hükûmet başkanı hem de devlet başkanı sıfatına sahip Cumhurbaşkanı merkezli bir sisteme geçilmektedir. Bu durumda yürütmeye ait yetki ve sorumluluklar da organ-kişi olan Cumhurbaşkanında toplanmaktadır (Altunok, 2018)

Cumhurbaşkanı

Klasik parlamenter sistemi benimseyen 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından 7 yıllık bir dönem için seçiliyordu. 1982 Anayasası’nın ilk şeklinde de Cumhurbaşkanı 7 yıllığına yine TBMM tarafından seçildi. Gerek 1961 Anayasası’nda, gerekse 1982 Anayasası’nın ilk şeklinde, Cumhurbaşkanı 7 yıllığına seçiliyor, süresi dolan Cumhurbaşkanı ikinci defa aday olamıyordu. 2007’de gerçekleşen Anayasa değişikliğinde, Cumhurbaşkanı adaylığı, seçilme şekli ve görev süresini düzenleyen Anayasa maddeleri değiştirildi. 2014 yılında 12. Cumhurbaşkanı

Recep Tayyip Erdoğan bu değişikliğe göre tek dereceli olarak doğrudan halk tarafından seçildi. 24 Haziran 2018 seçimlerinde yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminde, Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçildi. Anayasa gereği milletvekilleri seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi aynı günde yapıldı.

Anayasa'nın 101. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, *kırk yaşını doldurmuş, yüksek öğrenim yapmış milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kişi en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.* Anayasa hükmü, maddelere ayrılarak okunduğunda, bir kişinin Cumhurbaşkanı seçiminde aday olabilmesi için sahip olması gereken nitelikler şöyle sıralanabilir: Türk vatandaşı olmak, kırk yaşını doldurmuş olmak, yükseköğrenim yapmış olmak, Milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak, bir dönemden fazla Cumhurbaşkanlığı yapmamış olmak. Anayasa'nın 104. maddesine göre, *Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı na aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet Başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti ni ve Türk milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.* Bu amaçları gerçekleştirebilmesi için yapacağı görevler ve kullanacağı yetkiler, ağırlıklı olarak Anayasanın 104. maddesinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'nın ayrıca diğer maddelerinde, düzenlenen görev ve yetkiler de vardır. Cumhurbaşkanına anayasayla verilen görev ve yetkiler, yasamaya ilişkin, yürütmeye ilişkin ve yargıya ilişkin olanlar diye üç gruba ayrılabilir. (Özbudun, 2005: 108)

Yasamaya İlişkin Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanı devletin başı olarak, yasama işlevinin düzenli ve uyumlu şekilde yerine getirilmesini temin etmek için Anayasa da verilen şu görev ve yetkileri yerine getirir:

- Gerekli görürse, yasama yılının ilk günü TBMM de açılış konuşması yapar.
- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.
- TBMM tarafından kabul edilen kanunları onaylar ve yayımlar.
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere Meclise geri gönderir.

- Beşte üç çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişikliği kanunlarını zorunlu olarak, üçte iki çoğunlukla kabul edilenleri ise gerekli gördüğünde halkoyuna sunar.
- Kanunların ve Meclis İçtüzüğü'nün, şekil veya esas yönünden Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açar.

Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanı, yürütme alanında çok sayıda yürütme işlemini şahsen hazırlayarak uygular. Cumhurbaşkanı yürütmeye ilgili olarak, Anayasada verilen şu görev ve yetkileri yerine getirir:

- *Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevden alır.*
- *Bakanları atar ve görevden alır.*
- *Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir.*
- *Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatını kurar ve görevlilerini atar.*
- *Bunların atamalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenler.*
- *Yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarır.*
- *Bakanlıkların kurulma, kaldırılma, görev, yetki ve teşkilat yapıları ile merkez ve taşra teşkilatlarını Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenler.*
- *Kanunların uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla yönetmelikler çıkarır.*
- *Millî güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.*
- *Yabancı ülkelere Türkiye'nin temsilcilerini gönderir, yabancı ülkelerin Türkiye'ye gönderdiği temsilcileri kabul eder.*
- *Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar*
- *TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) Başkomutanlığını temsil eder ve TSK'nın kullanılmasına karar verir.*
- *Genelkurmay Başkanını atar ve görevine son verir.*
- *Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırır ve toplantıya başkanlık eder.*
- *Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve üyelerini atar ve görevlerine son verir.*
- *Devlet Denetleme Kurulu'na inceleme, araştırma, denetleme yaptırır.*
- *Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile üniversite rektörlerini atar.*

Yargıya İlişkin Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanı'na yargı alanına ilişkin olarak, Anayasa'da verilen *görev ve yetkiler, ağırlıklı olarak yüksek yargı kuruluşlarının hâkim ve savcılarını atamakla ilgilidir*. Bu görev ve yetkiler şunlardır:

- Anayasa Mahkemesi'nin 15 üyesinden 12 sini atar.
- Danıştay üyelerinin dörtte birini atar.
- Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nı ve Başsavcivekili'ni atar.
- Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun 13 üyenin 4 ünü atar.
- Hastalık, sakatlık ve kocama nedeniyle belli kişilerin cezasını kaldırır veya hafifletir. (Özbudun, 2005: 111-114)

Yüksek dereceli yargıç ve kamu görevlilerini tek başına atamak ve seçmek, Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri arasında önemli bir yer tutar. Cumhurbaşkanı, bakanların imzası olmadan kullandığı bu görev ve yetkilerini iki şekilde yerine getirir. Birinde, başka kurum ve kuruluşlarca önerilen adaylar arasından birini seçer. Diğerinde, herhangi bir öneri olmadan atamayı doğrudan kendi yapar.

Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Parlamenter sistem döneminde Başbakan yürütmenin sorumlu kanadını, Cumhurbaşkanı ise sorumsuz tarafını oluştururdu. Cumhurbaşkanı'nın, görevleriyle ilgili olarak, resen imzaladığı işlemlerden cezai ve idari sorumluluk kabul edilmemişti. Ceza hukuku açısından suç oluşturan eylem ve işlemleri için adli yargıya gidilemediği gibi, hukuka aykırı olan idari eylem ve işlemlerine karşı da idari yargıya başvurulamazdı. Başbakan ve bakanlarla imzaladığı işlemlerde ise, cezai sorumluluk Başbakan ve ilgili bakana aitti. Cumhurbaşkanı sadece göreviyle ilgili olmayan suçlardan her vatandaş gibi sorumluydu ve bu suçlardan yargılanma konusunda, milletvekili dokunulmazlığından yararlanırdı. 24 Haziran 2018 de yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminde, Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri ile, sorumlu ve sorumsuz olma durumları da değişti. Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, Cumhurbaşkanı'nın TBMM ile artık organik bağı kalmadı. TBMM üyeleri gibi doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, milletvekilleri gibi, siyasi bakımdan doğrudan halka karşı sorumludur. Devletin ve hükûmetin başı olan Cumhurbaşkanı'nın, görevleriyle ilgili işlerden ve yürüttüğü politikalardan dolayı Meclis e karşı siyasi sorumluluğu yoktur (Gözler, 2019: 95-97).

Cumhurbaşkanı'nın siyasi sorumluluğu kendisini seçen halka karşıdır; hesabını doğrudan seçimde kendisini seçen halka verecektir. Siyasi bakımdan sorumsuz olan

Cumhurbaşkanı, her türlü eylem ve işlemlerinden dolayı ise hukuken sorumludur. Cumhurbaşkanı'nın yürütmeye ilişkin eylem işlemlerinden bir hak ve menfaati ihlal edilenler idari yargıya, kişisel eylem ve işlemlerinden zarar görenler adli yargıya başvurarak zararlarının giderilmesini isteyebilirler. 2017 yılındaki Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı, meşruiyetini doğrudan halkın iradesinden alan tepe yönetici ve politika aktörü niteliği kazandı. Bu niteliğiyle aynı zamanda vesayetçi yapılar karşısında eli güçlenen Cumhurbaşkanı, kamu politikalarının genel ilkelerini belirleyen en yetkili devlet makamı haline geldi. Kendi dışındaki politika aktörlerini belirleme yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı, uygulayacağı politikaları geliştirmek üzere politika kurullarını oluşturdu. Cumhurbaşkanı yeni sistemle birlikte İdareye çok yaklaştı, idarenin en önemli parçası haline gelmiştir. (Gözler, 2019: 99).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Türkiye'nin politika yapım sürecine 2017 Anayasa değişikliğinden sonra eklenen politika aktörleridir. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Türk siyasi hayatının işleyişinde yerini alan Politika Kurulları; *Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak gibi çeşitli görev ve yetkilerle donatıldı.* 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de oluşturulan kurullar şunlardır: *Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu; Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu; Ekonomi Politikaları Kurulu; Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu; Hukuk Politikaları Kurulu; Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu; Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu; Sosyal Politikalar Kurulu; Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.* (Gözübüyük, 1998: 74).

En az üç üye ile kurulan politika kurullarının başkanı Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı üyelerden birini Kurul Başkanvekili olarak atar. Kurul sürekli çalışmalarını Başkanvekilinin yönetiminde yürütür. Başkanlık sistemi ilkelerine uygun olarak örgütlenen politika kurullarının yürütmeye bağlı bakanlık, kurum ve kuruluşların hizmet sunumlarını izleme ve Cumhurbaşkanı'na rapor etme yetkisi vardır. Kurullarla ilgili detaylar bundan sonraki bölümde açıklanacağı için burada sınırlı bilgi verilmekle yetinildi. (Gözler, 2019: 114).

Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 525. Maddesinde; “...verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan

Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulduğu belirtilmiştir.” (Gözübüyük, 1998: 75) Kararnamede her bir ofisin görevleri sayılmıştır.

Bakanlıklar

1924 Anayasası döneminde çok partili sisteme geçildikten sonra Bakanlar Kurulu içinde siyasal dengeyi sağlamak için, 1946 yılında çıkartılan 4951 sayılı kanun ile devlet bakanlarının atanması, yeni bakanlıkların kurulması imkânı başbakana tanınmıştı. Bu kanuna göre devlet daireleri, Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile bakanlıklara ayrılmaktaydı. 1961 Anayasası aynı doğrultuda bir düzenlemeye gitmiş Bakanlıklar kanunun koyduğu esaslara göre kurulur kuralını getirmişti. Bu dönemdeki uygulama, amacı aşan bir uygulama olmuş, sık sık bakanlık kurulması, kaldırılması, yapılarını değiştirilmesi yoluna gidilmesi, yönetimde karışıklıklara neden olmuştur. Bu tür uygulamanın hukuk sistemine uygun düştüğü de söylenemez. 1982 Anayasası 113. maddesi ile sistemde değişiklik yaparak bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir kuralını getirmiş, uygulamada karşılaşılan karmaşaya bir son vermek istemiştir (Gözübüyük, 1998: 77).

Bakanlık; örgütlenme tipi öncesinde divan ya da kraliyet meclislerinin görev boşalması olan iki yüz yıllık geçmişe sahiptir. Bakanlık tipi örgütlenme devletin varlık nedeni olan amaçların, başlıca görev bölümlerine ayrılması mantığı üzerine kuruludur. Böylece iş bölümünün sunduğu uzmanlaşmanın sağlayacağı etkinlik (amaca uygunluk) elde edilecek; verimlilik (en az girdi-en çok çıktı) koşulları oluşturulabilecek; tasarruf (ekonomiklik) sağlanabilecektir (Güler, 2010: 167). Hem Batı da hem Doğu da iki yüz yıllık bakanlık tipi yapı, devletin işlevsel-kurumsal uzmanlık ilkesi üzerinde yükselir. Her bakanlık, devletin temel görevlerden saydığı bir işlevin kurumudur. Bunların birlikte iş birliği-eşgüdüm içinde çalışması, devletin genel amacının gerçekleşmesini sağlamak demektir (Güler, 2010: 169).

1946 yılında bakanlıklar iki tür olmuştur: Hizmet bakanlığı ve devlet bakanlığı. Devlet Bakanlığı; sandalyesiz –destek bakanlıktır. Varlık gerekçeleri, hizmet bakanlıklarından farklı olarak yönetim görevleri değil siyasal görevler üstlenmeleri; bakanlıklar genelinde eşgüdüm sorunlarının çözümünde bir rol üstlenmeleridir (Güler, 2010: 171). Bakanlık örgütü yerine yalnızca bakan vardır. Bu makamın kendisine ait bir yasası, örgütü, personeli, bütçesi yoktur.; büro hizmetleri ve bu tür hizmetler için gerekli personel giderleri başbakanlık bütçesinde yer almıştır (Güler, 2010: 172).

Devlet bakanı uygulaması, Türk yönetim sistemine yasal olarak ilk kez İsmet İnönü hükûmeti eliyle Şubat 1937 de girmiştir. Celâl Bayar hükûmeti eliyle de Kasım 1937 de kalkmıştır. Yürürlükte olan 1924 Anayasası na göre, 2 bakanlık sayısı yasayla belirlenir. 1937 yılında çıkarılan 3117 sayılı kanunun diliyle devlet daireleri bir başvekalet olmak ve adetleri 12’den az ve 16’dan fazla olmamak üzere vekaletlere ayrılır. Devlet Vekili denilen vekaletsiz vekiller de bu adede dâhildir. Devlet bakanları bu hükümle sisteme girmiştir (Güler, 2020: 172). Aynı yılın sonunda 3271 sayılı yasa ile bakanlık sayısındaki üst ve alt sınırlarla birlikte devlet vekili sözü de kaldırılarak sona erdirilmiştir.. Devlet bakanlığının ikinci kez gündeme gelmesi 1946 yılında olmuştur (Güler, 2010: 173).

Bakan, hükûmet işlerinden birini yönetmek için başbakan tarafından seçilerek Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra iş başına getirilen yetkili, vekil, nazır ve hükûmet üyesidir (TDK, 1998: 202; Yılmaz, 2003: 82). Bir ülkede yürütme görevi yapan hükûmetin, anayasal geleneklere göre partili ya da partisiz, parlamento üyesi veya milletvekili seçilme yeterliği olması koşuluyla parlamento dışından başbakanca seçilip Cumhurbaşkanıca atanan hükûmet üyesi, bakanlar kurulu üyesi ve bakanlık örgütünün siyasal başıdır (TÜBA, 2011: 111-112; Ergun, 1998: 21).

Bakan, bir devlette yürütme fonksiyonunu ifa eden ve eğitim, sağlık, içişleri, dışişleri, adalet, maliye, çevre vb. kamu hizmeti alanlarından birinde görev yapan bakanlıklardan her birinin başında bulunan ve siyaseten atanan en üst düzeydeki kişidir. Bakanlığın en üst amiridir ve bakanlık adına Bakanlar Kuruluna, Başbakana ve Meclise karşı hukuki, siyasi, idari ve mali sorumluluğu bulunan görevlidir (Parlak, 2011: 50).

Genel yönetimin sunduğu kamu hizmetleri, genel olarak bakanlıklar biçiminde örgütlenmiştir. Kamu hizmetlerinin bakanlıklar biçiminde örgütlenmesi sadece yönetim tekniği ile ilgili olan bir konu olmayıp aynı zamanda siyasi yöne de sahiptir (Gözübüyük, 1998: 77). Örgütlenmenin yönetsel ve siyasi yönü bakanın fonksiyonuna da yansımaktadır. Bakan, bakanlık adı verilen idari yapının başı ve hükûmetin yani Bakanlar Kurulunun bir üyesi olması dolayısıyla iki ayrı role sahiptir. Bakan, Bakanlar Kurulunun bir üyesi olarak siyasi bir makamdır. Bu yönüyle hükûmetin genel siyasetin yürütülmesine katılır. Bir idarenin başı olarak ise idari bir makamdır ve bulunduğu bakanlığın en üst hiyerarşik amiridir (Gözler, Kaplan, 2011: 56; Parlak, 2011: 50).

Bakan, siyasal ve idari sıfatları birlikte taşıdığı için siyasal olarak hükûmet faaliyetlerine katılmakta ve diğer bakanlarla birlikte parlamentoya karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Bakanlığın başı ve en üst hiyerarşik amiri sıfatıyla ise pek çok yetkiye sahiptir. Bakanların başlıca görev yetkileri arasında; bakanlığın memurlarının faaliyetini yönetmek, Bakanlık memurlarının atanmasını yapmak; Bazı yüksek memurların atanması

için teklifte bulunmaktadır. Bakanlıktaki kamu hizmetlerinin yürütülmesi için zorunlu bütün kararları alma yetkisi bakanındır. Ancak uygulamada bu yetkinin büyük kısmı yetki devri yoluyla bakanlık sorumlularına bırakılır (Örnek, 1994: 86; Gözler, Kaplan, 2011: 56; Parlak, 2011: 50).

Millî Savunma Bakanlığı hariç bütün bakanlıkların kuruluş ve görev esasları 1984 yılında 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları ile ilgili tek bir kanunla standart biçimde düzenlenmiştir. Bununla birlikte her bakanlık örgütlenişini düzenleyen kendine özgü bir kuruluş ve görev kanununa sahiptir (Örnek, 1994: 87). Bakanlar Kurulu üyelerinden milletvekili olmayanlar; TBMM önünde ant içerler ve bakan sıfatını taşıdıkları sürece milletvekilleri ile aynı şartlara uyarlar. Yasama dokunulmazlığına sahiptirler ve yine milletvekilleri gibi ödenek ve yolluk alırlar (md. 112).

2017 yılında Anayasa Değişikliğini kapsayan referandum yapılmıştır. Bu seçimde 1982 Anayasasının değiştirilmesi kabul edilmiştir. Söz konusu değişikliğin tamamı 2018 yılı haziran ayında yapılacak genel seçimler ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda yürürlüğe girecektir.

Bakanlıklar, tek bakan ve tek müsteşar yönetiminde temel kuruluşlar; hizmet birimleri, hiyerarşik kademeler biçiminde örgütlenmektedir. Bakanlıkların temel kuruluşları: merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatı ve bağlı ve ilgili kuruluşlardır. Temel kuruluşların birimleri; ana hizmet, danışma-denetim, yardımcı hizmet birimleri olmak üzere üç türdür. Birimlerde hiyerarşik kademeler; hizmet farklılıkları dikkate alınarak, genel müdürlük -daire başkanlığı- şube müdürlüğü -şeflik- memurluk basamaklarından oluşur (Güler, 2010: 184-185).

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ne geçilince, parlamenter sistemde hükûmet olarak tarif edilen Bakanlar Kurulu uygulaması son buldu. Artık hükûmeti tek başına Cumhurbaşkanı temsil etmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar ise, bakanlıklarına verilen hizmetleri, Cumhurbaşkanının politikaları doğrultusunda yerine getirmektedir.

Cumhurbaşkanının bakanlarıyla gerçekleştirdiği toplantılarda ülke sorunları görüşülmekte, fakat kurul halinde yetki ve sorumluluk doğuran kararlar alınmamaktadır. Hükûmeti tek başına Cumhurbaşkanı temsil etmektedir. Parlamenter dönemde Bakanlar Kurulunca alınan tüm kararlar artık tek başına Cumhurbaşkanınca alınmaktadır. Cumhurbaşkanının bakanlarıyla yaptığı toplantılar Cumhurbaşkanlığı Kabinesi olarak da adlandırılmaktadır.

Cumhurbaşkanının bakanlarla yapacağı toplantılarda, bakanların topluca yetki ve sorumluluğunu doğuran kararlar alınmayacağı için, sistemin mantığına uygun olarak,

bakanlar toplantısının Anayasa ile belirlenen bir adı yoktur. Hukuken bir adlandırma mevcut olmasa bile bu toplantılar gündeme geldiğinde, adlandırma yapılması zorunludur. Cumhurbaşkanının bakanlarıyla yaptığı toplantılara Bakanlar Toplantısı denilmesi Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin mantığına daha uygun olacaktır. Ancak, bakanlar toplantısına Kabine Toplantısı denmektedir. Teknik olarak çok yerinde olmasa da uygulamada bu adlandırmanın benimsenmesi bir sakınca doğurmaz.

Bakanlar, cumhurbaşkanı hükûmet sisteminde milletvekili olmadıklarından dolayı siyasi kaygılardan uzak bir şekilde sadece bakanlık işlerine odaklanacaklardır. Böylece, siyasi sorumluluklarından çok idari sorumluluk üstlenen icracı birimler olarak faaliyet göstereceklerdir (Lamba, 2019: 236).

2017 Anayasa değişikliğinden önce, Türkiye de bakanlıkların politika aktörü olarak konuları 1984 tarihli 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunla düzenliyordu. Bu kanuna göre; bakanlıklar kurulurken teşkilat, görev ve yetkileri belirlenirken, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik yürütülmesinin esas alınması gerekiyordu.

Parlamentar sistem uygulandığı dönemlerde, 3046 Sayılı Kanun'a rağmen bakanlık örgütlenmesinin oluşturulmasında asıl belirleyici, siyasetin öncelikleri oldu. Koalisyon pazarlıkları yapılırken ise, bakanlıkların etkin politika aktörü olarak yapılandırılmasından ziyade, hükûmet ortaklarına iktidardan pay verilmesi belirleyici oluyordu. Bu durum, bazı bakanlıkların bölünmesi, yeni bakanlıkların kurulması, birkaç genel müdürlüğün birleştirilerek bakanlık haline getirilmesi gibi uygulamalarla kendini gösterdi.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçişi sağlayan Anayasa değişikliğinde, bakanlıkların kurulması, görevleri ve teşkilatlanmasını düzenleyen 113. madde yürürlükten kaldırıldı. Anayasanın 106. maddesine Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapıları ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir hükmü eklendi. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde, bakanlıklar ve bakanlar, doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak, cumhurbaşkanının politikalarının uygulayan ikincil aktörler durumuna geldiler.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan Bakanlıklar şunlardır:

- *Adalet Bakanlığı*
- *Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı*
- *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı*

- *Dışişleri Bakanlığı*
- *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı*
- *Gençlik ve Spor Bakanlığı*
- *Hazine ve Maliye Bakanlığı*
- *İçişleri Bakanlığı*
- *Kültür ve Turizm Bakanlığı*
- *Millî Eğitim Bakanlığı*
- *Millî Savunma Bakanlığı*
- *Sağlık Bakanlığı*
- *Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı*
- *Tarım ve Orman Bakanlığı*
- *Ticaret Bakanlığı*
- *Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı*

Bakanlık yapısı parlamenter sistemde 3046 Sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Millî Savunma Bakanlığı hariç tüm bakanlıklar için genel ilkeler belirlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nde, yürütmeye ilişkin genel kamu politikalarını Cumhurbaşkanı belirler. Bakanlıklar ise kanunla ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yle verilen görevleri, Cumhurbaşkanının politikalarına uygun olarak yerine getiren yürütme organlarıdır. Parlamenter sistemde, Bakanlar Kurulu üyesi olan ve Meclis ten güvenoyu alarak göreve gelen bakanlar siyasetçi rolüyle ön plana çıkıyordu. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ndeki rolleri ise biraz daha teknik niteliklidir. Bakanlıkların faaliyet alanlarına göre bilgi sahibi kişilerin, siyasetçi olmasalar da bakanlık görevine getirilmeleri olmaları daha yaygın hale gelecektir.

1.3.4. İdari Teşkilat Sisteminin Temel Özellikleri

Cumhuriyet, Millî Mücadele'nin lider kadrosunun teşkil eden asker-sivil bürokratlar eliyle kurulmuştur. Bu kurucu kadro temsil ettiği ideolojinin toplumsal ve politik temellerini güçlendirmiştir. Ancak daha sonra hâkim elitin benimsemediği herhangi bir değişim talebi irtica, ihanet gibi adlandırmalarla oluşturulan suç kategorilerinde değerlendirilmiştir (Bilgin, 2014: 234). 1960 lı yıllarla başlayan askeri müdahale geleneği sivil rejimin düzenleyici olarak kendini konumlandırmıştır. 1960-1971-1980 de ordu, siyasetçileri kendi kitlelerinden ayırmak için iktidara müdahale etmiştir. Ahmad, insanların Türkiye'nin çözülmeyen sorunları -siyasal, toplumsal ve ekonomik- karşısında ordunun ne zaman müdahale edeceğinin merak konusu olduğuna işaret etmiştir (Ahmad, 1995: 297).

Cumhuriyet dönemi yabancı ülkeler tarafından paylaşılmış vatani kurtarmak için önce güvenlik temelinde kurulmuştur. Türklerde devlet fikrinin doğuşu güvenlik yaklaşımının da temelini oluşturmuştur. Devletin yönetim felsefesini şekillendirdiği metinlerde ana unsur millî güvenlik olarak benimsenmiştir. Ulusal güvenlik kavramı güvenliğin asli nesnesinin ulus olduğu fikrini oluşturmakta ve ulus ile devlet arasındaki bağ hakkındaki soruları ön plana çıkarmaktadır. Bir ulusun toprakları ve devlet bir araya geldiğinde devletin varoluş amacı görülmektedir (Türker, 2007: 15). Ülkemizde coğrafi, jeopolitik, siyasal ve toplumsal pek çok neden dolayısıyla idari mekanizmaların işleyişi çok kolay bir değildir. Merkezîyetçilik en çok eleştirilen yönetsel özelliktir. Ancak yukarıda değinildiği gibi ulusal güvenlik kavramının kuruluşunun temel unsurlarından biri olduğu bir ülkede merkezîyetçiliğin bir kamu yönetim işleyiş ilkesinden öte genel olarak eleştiriye tabi tutulması dikkat çekmektedir. Vurgulanan bu yönetsel yapı unsurlarıyla birlikte idari teşkilatın özellikleri genel olarak şu şekilde kategorize edilebilir (Gözübüyük, 1998):

Sistem Yönünden: Kamu yönetimi idari rejim veya yönetsel düzen olarak adlandırılan bir sisteme sahiptir. Bu yönetsel yapının kendine özgü bir hukuk dalı ve ayrı bir yargı düzeni bulunmaktadır. Kamu yönetimi tek yanlı karar alabilir, belli koşullarda kendisi uygulayabilir. Anglo-Amerikan yönetim anlayışından ayrılan Türk kamu yönetimi Kara Avrupası'nda etkilenmiştir (Gözübüyük, 1998: 10).

Faaliyetlerin kurumsallaşamaması kamu yönetsel sisteminin özellikleri arasında sayılabilir. Gelişmeler örgüt içinde belirli bir süre için kabul edilmekte ve kişisel çabalara bağlı kalınmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla kişiler değişince, kaydedilen gelişmeler gerilemeler dönüşebilmektedir (Sürgit, 1970).

Örgüt Yönünden: Kamu yönetiminin örgütsel yapısı ana hatlarıyla Osmanlı dönemindeki yapının devamı niteliğindedir. Bakanlık gibi merkezî yönetimin temel kuruluşları ile yerel yönetimler Osmanlı dan Cumhuriyet e miras olarak geçen kurumlar arasındadır (Eryılmaz, 2002: 82). Yönetsel yapıda miras alınan kurumlar varlığını devam ettirmekle birlikte örgüt yapısına ilişkin daralma ve genişleme, fonksiyon anlamında örgütsel yönden nicel ve nitel gel-gitler sık sık meydana gelmektedir.

2011 yılı düzenlemesiyle devlet teşkilatında yürütmenin en büyük kurumsal iş bölümünü temsil eden bakanlık teşkilatları ele alınarak büyük oranda yeniden kurgulanmıştır. Hizmet bakanlıklarının sayısının artırılarak Devlet Bakanlığı uygulamasına son verilmiş olması Bakanlar Kurulunun daha işlevsel çalışması açısından yerinde bir adım olmuştur. Ayrıca önceki dönemde genel müdürlük, başkanlık gibi bağlı veya ilgili kuruluş teşkilat yapılarıyla parçalı bir görüntü arz eden hizmet alanlarının yeni

ve modern bakanlıklar olarak yeniden kurgulanmasının, kuruluş döneminin birtakım doğal sıkıntılarının aşılmasını müteakiben hizmette kaliteyi, etkinliği, verimliliği, koordinasyonu artıracığı ve denetimi kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

Görev Yönünden: Kamu örgütlenmesindeki nicel artış ya da azalma kurum ve kuruluşların görev yönünden karmaşık hale getirmektedir. Bu karmaşıklık hizmetlerin yürütülmesinde ve koordinasyonun sağlanmasında sorunlara neden olmaktadır (Gözübüyük, 1998: 11).

Kamu Görevlileri Yönünden: Siyasi kadrolar değiştiğinde müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri, elçiler ve il şube müdürleri değişmekte, bu değişiklikler yönetimin alt ve orta kademelerini de kapsayabilmektedir. Memurluk adetâ hükûmete bağlı bir kurum haline dönüşmüştür (Eryılmaz, 2002: 82). 1961'den sonra tekno-bürokratlar yönetsel yapıda etkinliğini arttırmış, 1980'den sonra siyaset ve yönetimin yakın bir ilişki içerisinde olduğu görüşleri yaygınlaşmıştır (Eryılmaz, 2002: 160; Heper, 1985: 98).

İşleyiş Yönünden: Türk yönetim yapısının merkezîyetçi bir niteliğe sahip olduğu vurgusu işleyiş yönünden temel belirleyici özellik olarak öne çıkarılmaktadır (Sürgit, 1970; Cem, 1975). Özellikle 2000 yılı başındaki yerel yönetim reformlarından önce bu özellik kamu yönetimini karakterize eden unsurlar arasında sayılırken, bu reformlar sonrasında fotoğrafın önemli ölçüde değişmeye başladığı söylenebilir. Konut, sosyal hizmetler gibi çeşitli kamu hizmetlerinin yerel yönetim kanunlarında yerini almıştır. Örneğin⁴⁴ coğrafi ve kent bilgi sistemleri yapmak teknik zorlukları ve maliyetleri nedeniyle merkezî olarak düşünülebilecek hizmet alanları arasında sayılırken, yerel yönetim kanunlarında belediye ve büyükşehir belediyesi ayrımı yapılmaksızın tüm belediyeler bu konuda görevli tutulmuştur.

Bakanlıklarda bilgi işlemle ilgili birimlerin güçlendirildiği ve genelde onlara bağımsız daire başkanlıkları olarak yer verildiği görülmektedir. Kamu kurumlarının bilişim altyapısının güçlendirilmesi, e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması, vatandaşın hizmete ve bilgiye ulaşmasının kolaylaştırılması ile şeffaflığın sağlanması anlamında bu tercihin önemli katkılarının olacağı değerlendirilmektedir (Kalkan, 2013).

2018 yılına kadar idari teşkilat parlamenter sistemi içerisinde mevcudiyetini sürdürmüştür. 2018 sonrasında ise Türkiye'ye özgü olarak geliştirilen Cumhurbaşkanlığı

⁴⁴5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyenin görev ve sorumlulukları arasında 14/a maddesinde belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; "...coğrafi ve kent bilgi sistemleri yapar veya yaptırır" hükmü düzenlenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7/h maddesi'nde Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında "coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak" hükmü yer almaktadır.

hükûmet sistemi ile idari teşkilat yeniden şekillendirilmiştir. Başbakanlık örgütünün kaldırılması, Bakanlar Kurulunun kaldırılması, bakanların fonksiyonunun değişmesi gibi özellikler idari yapı ve işleyişi de değiştirmiştir. Bu çalışma özelinde vurgulanacak olan müsteşarlık sistemi de hükûmet sistemi değişikliği içerisinde değişen bir gelenek ya da yapısal bir birim olmuştur.

1.3. TÜRK İDARİ SİSTEMİNDE YARDIMCI-DANIŞMA MEKANİZMALARININ YERİ

Osmanlı yönetim teşkilatında saraydaki görevliler içinde vezir ve beylerbeylerinden padişaha danışmanlık yapan, kişiliği ve bilgisiyle temayüz ederek ona arkadaşlıkta bulunanlar için kullanılan Musâhib kavramına rastlanmaktadır. Bu danışman resmi işlerle ilgili olarak padişaha yardımcı olurdu. Devlet işlerinde, iç ve dış meselelerde görüşlerine başvurulanan bir görevli niteliğini taşımıştır (İpşirli, 2006: 230). Genel olarak merkezîyetçi niteliğiyle karakterize edilen Osmanlı yönetim geleneği, kendi içerisinde yardımcı mekanizmalar oluşturmaya ve danışma fonksiyonuna önem vermiştir.

Merkez teşkilatında hiyerarşik olarak veziriazamdan sonra gelen ve farklı görevlerle mükellef vezirler ile diğer yöneticiler de yer almıştır. Bunlar, askerî sınıfa ait davalar, veraset işleri ile bazı şerî ve hukuki işlere bakmakla mükellef kazasker; şerî konularda yetkili ve ulemânın başı konumundaki şeyhülislam; malîye haricindeki bürokrasinin (reisülküttab, defter emini ve bunlara bağlı katip daireleri) başı konumunda olan ve fermanlar üzerine padişahın tuğrasını çekmekle görevli nişancı; padişahın malının vekili sayılan ve malî konularda yetkili defterdar; askerî üst yöneticiler olan yeniçeri ağaları ve bu görevlilerin kendi maiyetinde bulunan katipler, çavuşbaşılar, kethüdalar gibi vazifelilerdir (Ahışhalı, 1999: 29-32). Bunlar ilgili görev alanında yönetimden sorumlu ve padişahın o konuda yararlandığı kişilerdir.

Devlet meselelerinin görüşülüp karara bağlandığı en önemli organ olan Divan-ı Hümayun un 18. yüzyıldan itibaren simgesel hale gelmesiyle, yüzyılın sonunda yüksek kararlar Sadaret makamında ya da Şeyhülislam konağında toplanan Meclis-i Meşveret gibi yapılarda alınmaya başlanmıştır (Akyıldız, Osmanlı Bürokrasi ve Modernleşme Meşveret başlığı).

19. yüzyılın ilk yarısında 1830'lu yıllarda bakanlık sisteminin doğmasıyla birlikte, bu meclislerin yerini Meclis-i Vükela⁴⁵ almıştır (Karal ve Akyıldız dan akt: Güler, 2010:

⁴⁵ Meclis-i Vükela, parlamenter sistemdeki bakanlar kurulu işlevini genel anlamda gören kuruldur. Ancak üyeleri, örneğin 19. yüzyılın son çeyreğinde, yalnızca 'nazır'lardan değil, bunların yanı sıra sadaret müsteşarı, kara ve deniz kuvvetleri komutanı, İstanbul şehremini, şurâyı devlet (danıştay) başkanı,

153). Osmanlı merkez teşkilatında yönetsel danışma usulünün gerçekleştirilebilmesi için, müesseseler teşkil edilmiştir. İstişarelerin gerçekleştirildiği kurullar imparatorluğun hüküm sürdüğü yıllar boyunca çeşitlenmiştir. Bunlara verilen önem ve uygulama şekli zaman zaman değişikliklere uğramış ve imparatorluk dağılana kadar dönüşmeye devam etmiştir. Bu doğrultuda meydana getirilen istişarî kurullar divân, şûra, meşveret veya meclis gibi isimlerle anılmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2018: 374).

Türk kamu yönetiminin işleyişinde yardımcı ve danışma mekanizmalar önemli bir role sahip olmuştur. Yöneticiler tarafından oluşturulması desteklenen mekanizmalar olmuştur. Örneğin Bakanlık örgütü klasik yapı ile (cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi öncesinde) Bakan-müsteşar-genel müdür-genel müdür yardımcılar şeklinde bir zincire sahipti. Sistem değiştikten sonra bakanın en önemli yardımcı mekanizması olan müsteşarlık kaldırılmıştır. Ancak bunun yeri bakan yardımcılığı ile doldurulmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla danışma ve yardımcı birimler kamu yönetiminin işleyişinin en önemli unsurlarıdır. Bunların yanında Bakan müşavirliği ya da bakan danışmanlığı denilen unvanlar uzun bir geçmişe sahiptir. Kamu kurumlarında sekreterlik hizmeti veren birimlerin yanında özel kalem müdürlüklerinin konumu da yine yöneticilerin yardımcı birimlere olan ihtiyacı sonucu doğmuştur.

şeyhülislam gibi görevlilerden oluşmaktadır. Çağdaş bakanlar kurulundan farklı olarak, üyeleri sadrazam değil padişah tarafından belirlenip görevden alınmaktadır (Güler, 2010: 153).

İKİNCİ BÖLÜM

2.1. MÜSTEŞARLIK SİSTEMİ ve KAVRAMLARI

'*Meşveret*' kökünden gelen müsteşar kavramının sözlükteki ilk manası; "Kendisi ile istişare olunan, danışılan ilgili bakan görev yerinde bulunmadığında en yetkili yöneticidir. Müsteşarlık, aynı zamanda bir devlet memurunun ulaşabileceği en üst düzeydir. Müsteşarlar, memurların sahip olduğu kıdem, tazminat, izin ya da özlük haklarına sahiptir. Bir kişi ve yönetsel teşkilatta bir kademe olarak müsteşarlık sisteminin kökeni Osmanlı İmparatorluğu na dayanır. Yönetim geleneği olarak Cumhuriyet dönemine yapı ve işleyiş olarak aktarılan pek çok unsur gibi müsteşarlık sistemi de Osmanlı dan miras kalmıştır. Sultan II. Mahmut dönemi reformlarıyla oluşturulan nezaretlerde, nazırı yardımcı olmak üzere görevlendirilen müsteşarlar Cumhuriyet döneminin yönetsel yapısının kilit taşlarından biri olmuştur. Çalışmanın bu kısmında müsteşar kavramı açıklandıktan sonra Türk yönetim teşkilatında; Başbakanlık Müsteşarı ve Başbakanlığa Bağlı müsteşarlıklarla, bağımsız oluşturulan müsteşarlıklar hakkında bilgilere yer verilmiştir, ayrıca Konsolosluk Müsteşarlıkları da izah edilmiştir.

Gerek üst düzey devlet yöneticilerinden birini gerekse devlet yönetim sistemi içerisinde bir kurumu niteleyen müsteşarlık; tarihsel değere sahip bir kavramı, sistemi tarif eder. Bu durum çalışma kapsamında Türk idare tarihî için vurgulanmaktadır. Ancak aynı fonksiyona sahip devlet yöneticisinin varlığı diğer pek çok ülkenin yönetsel yapısında da görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı yerine Cumhurbaşkanı, Bakanlık yerine bakan denebilir (Gözler, 2019: 97). Müsteşar kelimesi de bahsedilen örnekler gibi Müsteşarlık ve Müsteşar kelimelerinin de benzer nitelik taşıdığı söylenebilir. Kavramsal olarak açıklandığında; Müsteşar kelimesinin Fransızcası, Conseillers ambassade; İngilizcesi, Counsellor'dır. Müsteşar genel itibarıyla, diplomatik temsilciliklerde diplomatik misyon şefinden sonra gelen ve onun adına hizmetleri yürütmekle görevli üst düzey dışişleri görevlisini (Sezen, 1998: 177) tarif eder.

Müsteşar kelimesi, danışmak mastarından gelip danışılan demektir ve müşavir kelimesinden anlamca nüans ile ayrılır. Müsteşar, Osmanlı da özellikle modern dönemde her nezaretin en büyük görevlisi, politik şahsiyetler olan nazırlardan sonraki en büyüğü o nezaretin bürokrasisini yöneten kişi manasında kullanılmıştır. Büyükelçiliklerin ve elçiliklerin de müsteşarları olmuştur. Cumhuriyet döneminde de bakanların ve büyükelçilerin birer müsteşarları vardır. Nadiren birden fazla iki veya üç müsteşarlı

bakanlıklar da görülmüştür. Müsteşar emir yetkisine sahiptir. Bakanlık veya elçilik müşaviri ise sadece danışılan kişidir emir veremez (Öztuna, 2006: 436).

Ancak devlet yönetimindeki spesifikleştirilmiş fonksiyonları ile Müsteşar kelimesi Fransızca da *Secrétaire d'Etat*; İngilizce de ise *Under-secretary* olarak kullanılmaktadır. Türk idare tarihinde mevcudiyetinden kaldırılncaya kadar kapsadığı anlam ise Başbakanlık örgütünde ve bakanlıklarda siyasi otoriteden hemen sonra gelen en üst düzeydeki kamu görevlisi olarak benimsenmiştir. Başbakanlığa verilen görevlerin yapılmasını ve bakanlıklar arasında eşgüdüm ve iş birliğini sağlamakla görevli Başbakanlık Müsteşarı , başbakandan sonra örgütün en üst amiridir ve başbakana karşı sorumludur. Müsteşarlık düzeyinde örgütlenen Başbakanlığı bağlı kuruluşlarında (DPT, MİT, Hazine ve Dış Ticaret müsteşarlıkları) ise müsteşar, başbakan ya da başbakanın yetkili kıldığı devlet bakanına karşı sorumlu olarak kurulmuşlardır (Sezen, 1998: 177-178). Sayılan kurumların bağlı oldukları yer zaman değişikliğe uğramıştır. Devlet bakanlığı uygulamasının kaldırılması, söz konusu kurumların kendi içlerinde faaliyet alanlarının yakınlığı uzaklığı nedeniyle ayrılmaları ya da birleşmeleri gibi iktidarların tercihiine göre pek çok değişim geçirmiştir.

Bakanlıklarda ise müsteşarlar bakanın yardımcısı konumundadırlar ve bakanlık hizmetlerini bakanın emir ve direktifleri yönünde bakanlığın amaçlarına, kalkınma planları ve yıllık programlara ve mevzuata uygun olarak yürütmekle yükümlüdürler. Bakanlıklarda müsteşar bakana karşı sorumludur. Müsteşar meslekten yetişmiş ve memurluk güvencesine sahip bir yüksek memurdur. Siyasi otoriteye en yakın çalışan devlet memuru olarak müsteşarlar aslında örtülü bir siyasal kimlik taşırlar ve uygulamada her siyasal iktidar değişikliğinde müsteşar kadrosunun da değişmesi gelenekselleşmiştir. Bu oluşumlardan hareket edilerek, müsteşarların devlet memuru statüsünden çıkarılması ve müsteşarlığın siyasal bir makama dönüştürülmesi önerisi, bir dönem gündeme getirilmiştir (Sezen, 1998: 177-178; Şinik, 2011: 35). Sezen'in müsteşarı, bakan yardımcısı olarak konumlandığını belirtmesi 2011 sonrası Türk yönetim yapısında, karşılığını hem müsteşarın varlığı hem de bakan yardımcısı unvanlarının bir arada varlık gösterecektir.

Müsteşar, yetki devri olmadan bakanın yetkilerini kullanamaz (Odyakmaz vd., 2012: 492). Müsteşar, bir memurdur. En yüksek dereceli memurdur ama memurdur. (Kongar, 2011: 22). Müsteşarlar, müşterek kararname ile atanmıştır. Müsteşarlara ilişkin müşterek kararnamelere karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarına ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay da bakılır (Odyakmaz vd., 2012: 492). Kişi bakımından yetki kuralları, ilgili kişilerin görev suçları bakımından uygulanır. Görev suçundan anlaşılması gereken görevden doğan veya görev sırasında işlenen suçtur. Kişisel suçlar kural olarak kişi bakımından yetki kuralları dışındadır. Ancak bazı durumlarda kişisel suçlardan dolayı da özel yetki kurallarının kabul edildiği görülmektedir. Kişi yönünden yetki belirlenirken,

sanığı suçu işlediği sıradaki sıfatı değil, yargılanma sırasındaki sıfatı esas alınır. Ancak aksi bir düzenleme yasayla öngörülebilir (Ercan, 2011: 65).

2.1.1. Dünya Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı

Müsteşarlık ya da benzeri uygulamalara ilişkin farklı ülke örnekleri aşağıda açıklanmıştır:

2.1.1.1.İngiliz Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı

İngiltere’de hükûmet ile idari mekanizma arasında çalışan Cabinet Office (Başbakanlık Ofisi) bulunmaktadır. Başbakanlık Ofisi, 1917 yılından itibaren, hükûmet ile üst yönetim birimleri arasında eşgüdümü sağlamak ve hükûmetin herhangi bir konudaki yaklaşımını veya politikalarını üst düzey memurlara (The Permanent Secretary) iletebilmekte ve onların hükûmetin politikaları doğrultusunda uygulamalarda bulunmalarını sağlamaktadır. Başbakanlık Ofisi nin başındaki görevlinin unvanı ise Kabine Sekreteri dir (the Secretary to the Cabinet). Başbakanlık Müsteşarı gibi düşünülebilir. Bu ofis, hükûmet çalışmalarına ilişkin tutanaklar tutmakta ve bakanlıklar arasındaki iletişimi sağlamaktadır (Arslan, 2013: 81). Kabine Sekreteri aynı zamanda Kabine Bürosu Müsteşarı dır.1983 ten itibaren Kabine Sekreteri aynı zamanda Kamu Yönetimi Müsteşarı (Head of the Civil Service) sıfatıyla kamu yönetiminden de sorumludur (Karasu, 2020: 212).

İngiltere de Başbakanlık Bürosu, başbakanın programını belirleyen, konuşmalarını hazırlayan ve daha çok özel kalem işlevlerini yürüten küçük bir örgüttür. Başbakanlık Bürosu’nda bir müsteşar, özel sekreterler ve idari görevliler görev yapmaktadır (Karasu, 2020: 200). İngiltere de bakanlık merkez örgütünde Müsteşar ve Müsteşar Yardımcıları yer almaktadır (Karasu, 218).

İngiltere bakanlık örgütlenmesinde bakan, bakan yardımcısı, parlamento sekreterlerinin ve bakan danışmanlarının siyasal kimliği vardır. İdari görevler ise en üst düzeydeki kariyer basamağında yer alan müsteşar (permanent secretary) ile başlamaktadır. Müsteşarlar, siyasi atama ile göreve gelmezler. Müsteşarlar diğer üst düzey kamu görevlileri gibi bağımsız bir kurul olan Kamu Yönetimi Komisyonu tarafından atanmaktadır. İlkesel düzeyde hükûmet ya da bakan değişikliği sonrasında müsteşarların değişmesi söz konusu değildir. Bağımsız bir kurul tarafından atanan müsteşarların görevden alınması da (yine ilkesel düzeyde) mümkün değildir. Kendisi ayrılmadığı sürece görevine yeni bakan ile devam ederler. Müsteşarın İngilizcedeki karşılığı tam olarak daimi sekreter dir (permanent secretary). Bu da İngiliz sisteminde bu makamda görev alanların kalıcı olmalarına ilişkin tercihi göstermektedir (Karasu, 2020: 222-223) İngiltere de tüm devlet memurlarının üst tabakasını 100 lerce kişiden oluşan

devlet sekreterleri (the Permanent Secretary), bakanlıklara bağlı daire müdürleri (deputy secretary) ve bakanlık yönlendiricileri (under secretary) oluşturmaktadır. Bu üst düzey bürokrasinin en belirgin özelliği, siyasal eğilimleri ne olursa olsun her hükûmete aynı sadakatle hizmet etmek zorunda olmalarıdır (Arslan, 2013: 82). Müsteşarlar, bakan yardımcılarında emir almazlar, aynı şekilde müsteşar da bakan yardımcılara emir ve direktif veremez. Bu iki makam arasında çıkan uyuşmazlıklar bakan tarafından çözülür (Karasu, 2020: 223).

2.1.1.2. Alman Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı

Almanya yönetim sisteminde; bakanlara yönetimde destek veren ‘müsteşarlar/staatssekretar’ler ise 1967 yılından bu yana siyasi kimlikleriyle görev yapmaktadırlar. Yani hükûmet değişikliklerinde tarafsızlıklarından şüphe duyuluyorsa görevlerine son verilmektedir. Diğer taraftan bu görevlilerin deneyimleri bakanlara, başına geçtikleri kurumlara daha kolay ve kısa zamanda hâkim olabilmelerini sağlamaktadır. Müsteşarların bu durumda geçilmiş yöneticilere karşı tarafsız davranmaları ise kaçınılmaz olmaktadır. Aksi durumda emekliye ayrılmaları gerekmektedir. Çünkü anayasanın 65. maddesine göre Şansölye Bundeskanzler (Başbakan) çalışma arkadaşlarını serbestçe seçme ve çalışma haklarına sahiptir (Arslan, 2013: 139).

2.1.1.3. Fransız Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı

Fransa da Hükûmet Genel Sekreterliği adı verilen bir yapı bulunmaktadır. Hükûmet Genel Sekreterliği, siyasi nitelik taşımayan, başbakan değiştiğinde değişmeyen, sürekli bir idari örgüttür. Yeni hükûmet oluştuktan sonra yeni bakanların görev dağılımlarının hazırlanmasında, onların örgüte uyumunda ve eşgüdümünde Genel sekreterlik yardımcı olur (Karahanoğulları, Yeşilyurt, 2020: 91). Hükûmet Genel Sekreterliği, Genel sekreterin sorumluluğunda çalışır, Başbakana bağlıdır. Başbakanın kabinesi ile yakın ilişki içinde görev yapar. Genel sekreter, Başbakana bağlı olan tüm idari örgütlenmenin de yöneticisidir (Karahanoğulları, Yeşilyurt, 2020: 92).

2.1.1.4. ABD Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı

ABD de bakanlıkların iç örgütlenmesi şu şekildedir: bakanın (secretary) bir altındaki düzeyde müsteşar (under secretary) ve müsteşar yardımcıları (Deputy of under secretaries) bulunur. Müsteşar yardımcılarının altında da bakanlıkların ana hizmet birimleri olan Bureau’lar bulunmaktadır (Ömürgönülşen, Zengin, 2020: 374; Önder, 2018: 74-75).

Bakanlıklardaki yöneticiler hem siyasal atamayla hem de liyakat usulüyle atanmaktadır. Buna göre; bakan, müsteşar ve müsteşar yardımcıları siyasal atama ile belirlenmektedir. Bureaular'a ise hem siyasal atamayla hem de liyakat usulüne göre atama yapılmaktadır. kamu görevlilerinin göreve atanmaları ve yükseltilmeleri 1883 yılında kabul edilen Kamu Görevi Yasası (The Civil Service Act-The Pentledon Acts) ilkelerine göre düzenlenmektedir (Parlak ve Caner, 2013: 75 den akt: Önder, 2018: 75).

2.1.1.5.Hindistan Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı

Hindistan'ın yönetsel yapısında bakan yardımcısı ve müsteşar bulunmaktadır (Çamlıbel, 2018: 224). Hindistan'da her bir Kabine Bakanı aynı zamanda kendi sorumluluğundaki bakanlığın siyasi lideridir. Sekreter, Bakanın en önde gelen yardımcısıdır ve aynı zamanda Bakanlığın yönetsel lideridir. Bir bakan sorumlu olduğu Bakanlığında meydana gelen bütün gelişmeleri detaylı olarak kontrol ve koordine edemeyeceği için bu görevi müsteşarı vasıtasıyla yerine getirmektedir (Çamlıbel, 2018: 225). Bakanlıklarda işleri hızlandırmak ve daha koordineli hale getirmek için bölümlere ayrılmışlardır. Bir bakanlıkta hiyerarşide en altta kalan birim, büro olarak da adlandırılan Kısım dır. Kısımlar; birçok alt kademe memuru, katipleri, defterdarları ve diğer yardımcı hizmetlileri içinde barındırır. İki kısım biraraya geldiğinde Şube yi meydana getirir. Şubelerin başında bir Müsteşar bulunur. İki Şube Daire Başkanlığını oluşturur. Müsteşar; Şubelerin başında bulunan amir olarak tarif edilmektedir. Şubelere işlerin disiplin içinde ve koordineli bir şekilde yürütülmesini sağlar (Çamlıbel, 2018: 227-228).

2.1.1.6. Yeni Zelanda Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamı

Yeni Zelanda yönetim yapısında her bakanlık teşkilatı içinde Chief Executive adı verilen Türk yönetim sisteminde tecrübe edilen müsteşar benzeri bir yönetici bulunmaktadır. Bu üst yöneticiler, teşkilatların bağlı bulunduğu bakana karşı sorumlu olarak görev yaparlar. Bakan ile teşkilat arasındaki iletişimi sağlarlar (Lamba, Öztop, 2018: 535).

2.1.2. Türk Bürokrasisinde Müsteşarlık Makamının Tarihî Arka Plan

İslam devletinde, sorumlulukları şahsında toplayan halife, tüm devlet işlerini tek başına yürütemediği için işlerin yürütülmesinde kendisine yardımcıları tayin etmiştir. Bu yardımcılara vezir ya da müsteşar adı verilmiştir (Karatepe, 2004: 46). Müsteşar-ı Saltanat 19. yüzyılda Osmanlı Devleti'nde padişah danışmanı olup, hükümdar üzerinde

büyük nüfuz kazanan birkaç kişi için kullanılan gayri resmi tabirdir. Bunun en önemli örneği Mahmud'un danışmanı Halet Efendi'dir (Öztuna, 2006: 436).

Sadâret Kaymakamı; Osmanlı Devleti'nde başbakan vekilinin resmi adıdır. Sadrazam seferde, hasta veya henüz tayin edilmemişse, vezirlerden (modern dönemde nazırlardan) biri bu unvan ile İstanbul da sadâret (başbakanlık) işlerini hakan adına yürütürdü. Padişah İstanbul da değil, Edirne de veya başka bir yerde ise ayrıca vezirlerden biri onun yanında Rikâb-ı Hümayûn Kaymakamı unvanıyla sadrazama vekâlet eder, asıl Sadâret Kaymakamı İstanbul da bulunup görev yapardı. Modern dönemde Sadâret dairesinin amiri Sadâret Müsteşarı adı verilen vezir veya bâlâ payesindeki yüksek memurdu (Öztuna, 2006: 506).

Akyıldız'a göre, *“Nezaretlere nâzırlara yardımcı olmak üzere müsteşarların atanmasında olduğu gibi, bütün içişleri ve dışişlerine dair konulara bakmak, gerektiğinde bazı acil”* ve nazik meselelerin şifahen arz edilip iradesinin hemen çıkartılmasını sağlamak, kısaca başvekile gördüğü işlerde yardımcı olmak amacıyla başvekâlet muavinliği memuriyeti kurularak güvenilir bir kişiye tevcihi kararlaştırıldı. Bu memuriyet, bütün diğer maiyet memurlarının üzerinde olup, rütbe-i ûlânın en önündeki (pişva) rütbedeydi. Ancak başvekalet ve dâhiliye nezaretinin birleşmesi ve nezaretin de müstakil müsteşarı olması nedeniyle başvekaletin ayrıca bir muavininin gereksizliği göz önüne alınarak bir müddet sonra muavinlik ilga edildi (Akyıldız, 1993: 27-28).

Dikkat edileceği üzere Osmanlı Devleti'nin dağılma dönemi olmak üzere telakki edilen son yüzyıl içinde bir taraftan eski müesseseler varlıklarını devam ettirirken diğer taraftan da yeni ihdas edilen kurum ve kurullar, Türk bürokrasisinde yerlerini almıştır. Neticede bu durum ikili ve bir o kadar da karmaşık bir yapının zuhur etmesine yol açtı. Fakat bu siyasal ve bürokratik yapılanmalar demokratik uygulamaların tatbik edilme sürecinde önemli bir aşama olmak üzere değerlendirilebilirdi.

Sultan III. Selim döneminden itibaren başlatıldığı kabul gören Batı ya yönelik yenileşme ve ıslah gayretleri, Sultan II. Mahmut döneminde daha çok müesseseleşme alanında kendini gösterdi. Eğitim sahasından siyasete, askeri sahadan hukuk sistemine mevcut kurumların yanında özellikle batılı anlamda kurumlar ve uygulamaları da tatbik edildi. Özellikle Sultan III. Selim döneminde çok daha fazla önem arz eden Bâb-ı Âli, Divan-ı Hümayun'un yerine getirilmeye çalışıldı. III. Selim'in hükümrânlık dönemi sonrasında tahta geçen II. Mahmut döneminde de merkezîyetçiliği arttırma gayretlerinden hareketle Bâb-ı Âli'nin güce de arttırıldı. Dolayısıyla işlerin takibini kolaylaştırmak ve etkin sonuçlar almak gayretinden de hareketle kurumun bölümlere ayrılması çaresine başvuruldu.

Bu amaçla Sultan II. Mahmut 1836 da yayınladığı bir hatt-ı hümayunla, sadaret kethüdalığını umûr-i mülkiye (daha sonra dâhiliye) nezaretine ve reisülküttaplığı da

hariciye nezaretine dönüştürdü. Bu süreçte nazırların görevlerine de yardımcı olunması amaçlı birer müsteşar atandı. Bakan yardımcılığı anlamına gelen müsteşarlık yönetim tarihîmizde ilk defa bu tarihte ortaya çıkmıştır. Daha sonra Hariciye Nazırı Mustafa Reşid Paşa'nın görüşleri doğrultusunda, Avrupa da olduğu gibi dâhiliye ve hariciye memurları birbirinden ayrıldı; sadareten yapılan iç ve dış yazışmaları yürütmekle görevli sadaret mektupçuluğu da dâhiliye ve hariciye mektupçulukları olarak ikiye bölündü. İki nezaretin alt bürokratik örgütleri de ayrıntılandırıldı. Bu hususlar uzman memur yetiştirilmesi ve işlerin düzgünce yürütülmesi açısından son derece önemliydi (Eryılmaz, 2010: 71; Akyıldız, 2009: 53).

Öteden beri reisülküttaba bağlı olarak görev yapan âmedi, beylikçi, tahvil ve ruus adlı eski divan kâlemleri, bu alışkanlığın bir devamı olarak hariciye nazırının maiyetinde bırakıldı. Klasik dönem bürokrasisinden intikal eden bu kâlemler reformlardan fazla etkilenmediyse de eski önemlerini kaybederek varlıklarını sembolik olarak devletin sonuna kadar sürdürdü (Akyıldız, 2009: 53).

Mustafa Reşid Paşa, Bâb-ı Âli'nin reisülküttâblık (dış işleri bakanlığı) teşkilatına kâtib olarak girip yetişti. 28 yaşında âmedi başkâtibi (dış işleri genel sekreter birinci yardımcısı) olan âmed-i divân-ı hümayun un birinci muâvini olmuştu. Bâb-ı Âli teşkilatında önemli, gelecek vâd eden bir görevdi. Reşid Bey, Mısır a gittiğinde, hâlâ âmedilir (dış işleri genel sekreterliği birinci yardımcılığı) görevine vekalet ediyordu. İmparatorluk dış işleri teşkilatının protokolde bakan (reisülküttab) ve genel sekreterden (beylikçi) sonra 3. adamı idi (Öztuna, 2006: 16-19).

Reşid Bey, 5 yıldan fazla âmedilik makamını vekâleten idare ettikten sonra 14 Haziran 1832 de bu göreve asaleten getirildi. Aynı yılın son haftasında, Tophane Muşiridâmâd Halil Rif at Paşa yanında ikinci defa Mısır a gitti. 1834 de Paris Sefiri oldu. 1836 da Paris Büyükelçiliği'nde n, Londra Büyükelçiliği ne nakledildi. 28 Kasım 1836 da Hariciye Müsteşarı olarak İstanbul a çağırıldı. 9 Haziran 1837 de vezir rütbesiyle Hariciye Nazırı olup kabineye girdi (Öztuna, 2006: 20). 1833 de Reşid Paşa⁴⁶, âmed-i Divan-ı Hümayûn yani hariciye nezareti müsteşar yardımcısı idi (Öztuna, 2006: 30).

Aşağıdaki tabloda nazır ve müsteşarların devlet memuru olarak maaşları konusunda çeşitli örnekler verilmiştir:

⁴⁶Reşid Paşa, Hariciye Nazırı sıfat ve görevini muhafaza etmek şartıyla, ilaveten Londra'ya büyükelçi oldu (7.8.1835). Müsteşar olarak Ali Efendi'yi alıp Londra'ya gitti. Ali Efendi'ye Mısır'da müsteşar vekilliği ve hemen sonra asaleten müsteşarlık verildi. 20 Aralık 1841'de Londra Büyükelçisi oldu. (26 yaşında bir hariciye müsteşarı ve Londra büyükelçisi). Ali Efendi 16 Aralık 1845'te ikinci defa hariciye müsteşarı oldu ve beylikçilik görevi de ek olarak kendisine verildi (Öztuna, 2006: 34-36).

Tablo 1: Devlet Memuru Olarak Nazır ve Müsteşar Maaşlarına Örnekler

Unvan	Maaş
Başvekil Paşa	100.000 kuruş
Umûr-ı Maliye Nazırı	75.000
Hariciye Nazırı	65.000
Dâhiliye Müsteşarı	25.000
Hariciye Müsteşarı	25.000
Maliye Müsteşarı	25.000

(Kaynak: Akyıldız, 1993: 196)

Anlaşılacağı üzere, Tanzimat döneminde⁴⁷ bir yandan idari sahada merkezîleşme gayretleri hız kesmeden sürdürülürken, diğer taraftan da hukuk ve eğitim alanlarında yapılan düzenleme ve açılan kurumlarla iki ve karmaşık bir yapıda kendini göstermiştir. Özellikle merkezîleşme gayretlerinin en üst seviyelere taşındığı Sultan II. Mahmut döneminde bu çabalara paralel olmak üzere Divan-ı Hümâyûn'un yerini Babıâliye bıraktığına işaret ettik. Bu doğrultuda, Umur-ı Mülkiye Nezareti'nin kurulmasıyla birlikte bu Nezârette Müsteşarlık makamı da ihdas edildi. Esasında çoğu kaynakta Bakan Yardımcılığı manasında da kullanılan Müsteşarlığın, bürokrasi ve yönetim tarihîmizde de ilk defa bu süreçte ortaya çıktığı kabul gördü.

2.1.3. İttihat ve Terakki Döneminde Farklı Bir Uygulama Girişimi: Siyasi Müsteşarlıklar Meselesi

1908 yılında meşrutiyetin ikinci kere ilan edilmesi bir anlamda İttihat ve Terakki'nin 1889 yılından itibaren sürdürdüğü örgütlü mücadelenin başarıyla

⁴⁷ Tanzimat, “Muhtelif karışık tesir ve cereyanların sarstığı bir devlet bünyesine kuvvet ve dayanıklılık kazandırma, siyasi birliğin dayandığı destekleri yenileme ve kuvvetlendirme zaruretinden doğmuştur” denilebilir (Abadan, 1999: 33). Tanzimat geniş anlamıyla; “Osmanlı devlet yapısında ve devlet-toplum ilişkilerinde yapılan düzeltme girişimlerini ifade ederken, dar anlamda 3 Kasım 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümâyûnu ile başlayan sınırlı ve belirli bir döneme verilen addır. II. Mahmut'un 1839'da ölmesinden sonra yerine geçen oğlu Abdülmecid, babasının eserine devam etmeğe kararlıydı. Ancak dışişlerini yönetmek için Londra'dan dönen Reşit Paşa, Türk tarihinde tümüyle Tanzimat diye bilinen büyük ıslahat fermanlarının ilkinin yazılıp ilan edilmesinde esas teşebbüsü ele almıştır. İlk defa bir fermanla modern anayasalarda yer alan can, mal, ırz güvenliği gibi en temel ilkeler yer almıştır. Can, mal ve ırz güvenliğinden başka, vergi toplama usulünün düzeltilmesi, askerlik süresinin sınırlandırılması gibi konularda yeni kanunların çıkartılacağı öngörülen fermanla, ceza davalarına açık olarak bakılmadıkça ve şer'i hükmü düzenlenmedikçe kimsenin öldürülemeyeceği, müsadere usulünün kaldırılacağı, Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'de her konuda varılan kararın padişah onayından sonra kanun sayılacağı, bu kanunlara uymayanların cezalandırılmaları için ayrıca bir ceza kanunnamesi yapılacağı, suç işleyen herkesin de bu kanuna göre cezalandırılacağı kaydedilmiştir. Böylece padişahın yetkileri sınırlandırılarak modern hukuk devleti” kavramına yaklaşılmıştır (Bozkurt, 1996. 48-49).

sonuçlanması anlamına geliyordu. İttihatçılar, meşrutiyetin ilan edilmesiyle birlikte uzun ve yorucu bir mücadeleyi başarıyla sonuçlandırılırken aynı anda da başka bir mücadelenin içine girdiler. Meşrutiyeti ilan ettiren örgüt olmanın başarısı, İttihat ve Terakki'nin meşrutiyetin bekçiliğiyle beraber, 1908 koşullarında ülke yönetimini ele geçirme mücadelesi içine girmesine neden oldu.

Meşrutiyetin tekrar ilanı için 1889'dan 1908'e kadar uzun süre örgütlü mücadele veren ve bunu başaran İttihat ve Terakki, meşrutiyet ilan edildiğinde ülke yönetimini üstlenmedi (Yalçın, 1943: 34-35). Meşrutiyetin ilan edilmesine bir anlamda hazırlıksız yakalanan İttihat ve Terakki'nin 1908 koşullarında ülke yönetimine ilişkin ne birikimi ne de plan ve programı vardı (Birgen, 18 Ekim 1936). Hüseyin Cahit Yalçın'ın ifadesiyle, *1908 yılında saraya karşı güzel bir blöf çekilmiş ve iskambil kağıtlarından oluşan istibdat yönetimi de bu blöf karşısında*” teslim olmuştu (Yalçın, 11 Nisan 1935: 390).

1908'e kadar uzanan mücadele meşrutî sistemi tekrar yürürlüğe koymak için verilmişti. İttihatçılar daha ilk günden itibaren düşünce ve hedeflerini hayata geçirebilmek için ülke yönetimini ele geçirmek gerektiğinin farkındaydılar. Meşrutiyetin ilanından sonra ülke yönetimini üstlenmeyip perde arkasında kalan İttihat ve Terakki'nin 1913 yılına kadar süren iktidar denetleme döneminde, iktidarı ele geçirme çabası dönemin hükûmetleriyle ciddi sorunların yaşanmasına neden oldu (Mehmetefendioğlu, 1996). İttihatçıların Said Paşa hükûmetiyle birlikte yaşama geçirmeye çalıştıkları bu düşünce Kâmil Paşa hükûmetiyle daha belirgin bir şekilde hissedilmeye başlandı. Kâmil Paşa hükûmetiyle birlikte liberal ve kendilerine yakın isimlerin hükûmete girmelerini sağlayan İttihatçılar, Meclis-i Mebusan'ın açılmasından sonra da hükûmeti daha sıkı bir şekilde denetlemeye başladılar. Aynı dönemde ülke içinde ve dışında yaşanan sorunlar İttihatçılar için şaşırtıcı oldu. Ahrar Fırkasının kurulmasıyla birlikte muhalefetle gittikçe gerginleşen ilişkiler 31 Mart Olayı'nın patlak vermesine neden oldu. 31 Mart Olayı, İttihatçıların Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte tahttan uzaklaştıramadıkları ve meşrutiyeti rejim karşısında en büyük engel olarak gördükleri Sultan II Abdülhamid'in tahttan uzaklaştırılmasıyla sonuçlandı. Sultan II. Abdülhamid'i tahttan indirerek meşrutiyet karşısındaki önemli engellerden birini kaldırdıklarını düşünen İttihatçılar, 1909 yılında yaptıkları yasal değişikliklerle meşrutî sistemin önünü açtılar (Ahmad, 1986: 106-116).

31 Mart Ayaklanması İttihatçıların yönetimi ele geçirme ve ortak olma çabalarını daha da hızlandırdı. 31 Mart'tan sonra kurulan ikinci Hüseyin Hilmi Paşa hükûmeti İttihatçıların bu istekleri doğrultusunda kuruldu (Tunaya, 1989: 58-59). 6 Mayıs 1909 tarihinde göreve başlayan Hüseyin Hilmi Paşa hükûmeti görünüm ve program itibarıyla bir İttihat ve Terakki hükûmetiydi (Güneş, 1990: 212-213). Hüseyin Hilmi Paşa

hükûmetiyle birlikte artık daha belirgin bir şekilde ülke yönetimini ele geçirme ve kontrol altına alma mücadelesine giren İttihat ve Terakki'nin bu yeni dönemdeki en büyük rakibi ise Mahmut Şevki Paşa'ydı (Akşin, 1987: 142-143). Mahmut Şevki Paşa'nın 31 Mart sonrasındaki gücü, meşrutiyetin ilanından sonra İttihat ve Terakki içinde yoğunlaşan sivil-asker çatışmasına daha farklı bir boyut kattı. 31 Mart sonrasında İttihat ve Terakki'nin askeri kanadıyla birlikte sivil kanadı da Mahmut Şevket Paşa'nın kontrolüne geçti (Hale, 1996: 46-50).

Sivil ve liberal kanat bu yeni dönemde Mahmut Şevket Paşa'yla gerginleşen ilişkilerini çözme, 31 Mart sonrasında cemiyetin kaybettiği prestiji tekrar kazanma ve iktidarı ele geçirebilme doğrultusunda yeni girişimlerde bulundu. Bu doğrultuda atılan adımlardan birisi de siyasi müsteşarlıkların oluşturulması girişimiydi (Mehmetefendioğlu, 1996: 33). 1909 yılının mayıs ayıyla birlikte tartışmaya açılan siyasi müsteşarlıklar, genç İttihatçı mebusların hükûmet üyelerinin yanında yer alarak devlet yönetiminde bilgi sahibi olması düşüncesinden ortaya çıkmıştı. Siyasi müsteşarlıklar oluşturma düşüncesi ilk olarak 31 Mart olayıyla sıkıntılı günler yaşayan Tevfik Paşa hükûmeti döneminde gündeme gelmişti (Mehmetefendioğlu, 1996: 33). Tevfik Paşa hükûmeti döneminde fikir düzeyinde kalan bu düşünce İttihat ve Terakki'nin sivil kanadı tarafından desteklenmekteydi. Talat Bey, Rahmi Bey, Cavid Bey ve Dr. Nâzım dan oluşan bir grup bu düşünceye olumlu bakıyordu. İttihatçılar bu düşüncenin gerçekleşmesi durumunda Talat, Cavit ve Dr. Nâzım beyleri öncelikli olarak hükûmete müsteşar olarak yetiştirmeyi düşünüyorlardı. İttihatçılar, oluşturulacak siyasi müsteşarlıklar sayesinde devlet kademelerinde tecrübe sahibi olacaklarını ve 31 Mart olayıyla kaybettikleri prestiji tekrar kazanacaklarını düşünmekteydiler. Bu düşünce özellikle Tanin merkezî etrafında Hüseyin Cahit Yalçın tarafından da desteklenmekteydi. Hüseyin Cahit siyasi müsteşarlıkların oluşturulmasıyla eski ile yeni arasındaki çatışmanın sona ereceğini, eski ile yeninin bir potada buluşacağını, ülkenin de bundan kazançlı çıkacağını ileri sürüyordu.

Memleketin muhtaç olduğu ıslahatı şiddet ve süratle, katiyetle icraya saik bir kuvvet olmak üzere heyet-i vükelada yeni zamanların ihtiyacât-ı medeniyesiye fikirlerini tenvir etmiş gençler, mebuslar da bulunacak ve her iki kuvvet arasında bir tevazün husule gelerek tecrübe ile fikir, teşebbüs ittihad edecek ve memleket itidâli muhafaza ile beraber terakkiperver olmaktan geri kalmayacak bir düstur-ı idare altında nâil-i sükûn ve saadet olacaktır. (Yalçın, 1325)

Meclis-i Mebusundaki İttihat ve Terakki Fırkası tarafından kabul gören siyasi müsteşarlıklar oluşturulması düşüncesine Merkez-i Umumi, cemiyet ve ordu karşı çıktı. Bu düşünceye en çok karşı çıkan Mahmut Şevket Paşa'ydı. Mahmut Şevket Paşa, çoluk

çocuk olarak gördüğü genç İttihatçı mebusların ülke yönetimine siyasi müsteşarlıklarla gelmesine sıcak bakmıyordu. Mahmut Şevket Paşa ya göre İttihatçıların ülke yönetimine gelmesi için gerekli şartlar henüz oluşmamıştı. İttihat ve Terakki Fırkası üyeleriyle görüşen Mahmut Şevket Paşa bu kararın tekrar gözden geçirilmesini istedi. İttihatçılar konuya ilişkin Mahmut Şevket Paşa ile yaptıkları görüşmelerden istedikleri sonucu elde edemediler. Mahmut Şevket Paşa İttihatçıları acelecilikle suçlarken süreci ertelemelerini istemiştir.

Sadrazam Hüseyin Hilmi Paşa da İttihatçıların müsteşarlık oluşturma düşüncelerine sıcak bakmıyordu. Hükûmet üyelerinin büyük bir kısmı da Hüseyin Hilmi Paşa'yla aynı düşünceyi paylaşmaktaydı. Şeyhülislam Sahib Efendi ve Nafia Nazırı Gabriel Naradokyan Efendi müsteşarlık oluşturulmasına karşı çıkıyorlardı. Naradokyan Efendi müsteşarların hangi yetkiye sahip olacaklarını merak ederken, böyle bir durumda da hükûmet şeklinin ne olacağını ciddi bir şekilde tartışılması gerektiğini düşünmekteydi: *“Parlamentoya müstenid bir hükûmet usulü takip etmek mi isteniyor? Yoksa sırf meşrutiyet-i idare usulü mü? Eğer parlamentoya müstenid bir şekl-i hükûmet kabul olunacaksa nazırlar Meclis-i Mebusan ve Ayan'dan intihab olunmalıdır. Cumhuriyetle idare olunan memleketlerde bile bu usulün birtakım mahsuru vardır.”* Gabriel Naradokyan Efendi'nin bu tavrına kızan İttihatçılar, üzerinde baskı kurarak onu istifaya zorladılar. Mahmut Şevket Paşa'nın, kamuoyunun ve hükûmetin bu tutumu İttihatçıları yıldırmadı. Cavit Bey hatıralarında bu gelişmelere rağmen İttihatçıların müsteşarlıklarla ülke yönetimine gelme düşüncesini fedakârlık olarak değerlendirdiyordu: *“Bu sırada mevkiye geçmek gençler için bir şeref bir fedakârlıktır. Bizim yalnız vatana olan muhabbetimiz saikası iledir ki bu fedakârlığa tahammül etmeye razı oluyoruz. Fakat unutmak kabil değil. Ordu ve cemiyet aleyhimizde olunca kime itimad edebiliriz.”* (Yalçın, 10 Eylül 1943).

Hüseyin Hilmi Paşa İttihatçılardan gelen baskı sonucunda durumu Meclis-i Mebusan a bir tezkere ile bildirerek müsteşarlıkların oluşturulması için Kanun-ı Esasi'nin ilgili maddesinin değiştirilmesini istedi. Meclis-i Mebusan üyelerinin müsteşar olabilmesi için Kanun-ı Esasi de değişiklik yapılması gerekiyordu. Yürürlükte olan Kanun-ı Esasi'nin 67. maddesinde, *Heyeti Mebusan âzalığı ile hükûmet memuriyeti bir zat uhdesinde içtima edemez. Fakat vükelâdan intihap olunanların âzalığı mücazırvesair memurinden biri mebusluğa intihap olunur ise kabul edip etmemek yedi ihtiyarındadır. Fakat kabul ettiği hâlde memuriyetinden'in fısıl eder.* Mebusların başka bir görevle uğraşmasına izin vermiyordu (<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-kânûn-ı/esâsî/> (erişim tarihî: 10.01.2021)). İttihatçılar Meclis-i Mebusan da yapılan anayasa değişikliği görüşmelerinden yararlanarak ilgili maddeyi

değiştirebileceklerini düşünmüşlerdi. Meclis-i Mebusan da bu değişikliği yapabilecek çoğunluğa sahiptirler. 31 Mart olayından sonra iyice sindirilen muhalefetin herhangi bir direnişiyle karşılaşamayacağı düşünülmekteydi.

İttihatçıların istekleri doğrultusunda Hüseyin Hilmi Paşa hükûmetinin hazırlığı değişiklik maddesi Meclis-i Mebusan'ın 14 Haziran 1909 tarihli oturumunda görüşüldü. Değişiklik teklifinde Meclis-i Mebusan üyelerinin mebusluk sıfatlarını koruyarak bakanlıklara sorumlu müsteşar olarak girmeleri isteniyordu. Değişiklik teklifi Meclis-i Mebusan'da sert tartışmaların yaşanmasına neden oldu. Meclis-i Mebusan üyeleri bunun basit bir anayasa değişikliği olmadığını farkındaydılar. Böyle bir değişiklik teklifinin İttihatçıların iktidara ortak olma düşünceleri doğrultusunda gerçekleştiği bilinmekteydi. Meclisteki siyasi atmosfer iki görevin bir arada yürütülemeyeceği yönündeydi. İttihatçıların görüşmeler sırasında müsteşarlıkların Avrupa ülkelerinde de olduğunu ileri sürmeleri Meclis-i Mebusan üyelerini ikna etmeye yetmedi. Konya Mebusu Mustafa Efendi, Avrupa ülkelerinde yaşanan tarihsel süreçle Osmanlı Devleti'nde yaşanan sürecinde farklı olduğunu ileri sürerek müsteşarlıkların oluşturulmasına karşı çıktı. Lütfi Bey de aynı düşünceyi paylaşmaktaydı. İttihatçı siyasi müsteşarlıkların hükûmet içinde hükûmet olarak hareket edeceklerini ileri süren Lütfi Fikri Bey, bu açıdan siyasi müsteşarlıkların ciddi sıkıntılara yol açacağını düşünmekteydi: *Hiçbir şey demeyecekler böyle orada oturacaklar, mümkün olduğu kadar gayr-ı resmi kontrol icra edecekler.* (MMZC, Cilt 1, Sayı 1, İçtima 92: 357-359). Lütfi Fikri Bey siyasi müsteşarlıklar oluşturulması için İttihatçıların ileri sürdüğü gerekçeleri kabul etmiyordu:

“Nazırlar daima Mebusandan intihab olunur. Haliyle her nezaretin ahvaline bakmaz, acemi kalırlar. Gelir bir nazır adem-i itimad reyî alır, düşer. Birer müsteşarı olsun diyorlar. Orada muâmelata vakıf olsunlar diye oraya gelecek, yani nazır kim olursa olsun acemilik çekmesin, muâmelata vâkıf oldun diye bu müsteşarlar olur. Bugün biz de matlub olan şey müsteşarlık ise o müsteşarlıklar mevcuttur. Şimdi bu müsteşarlıkları yeni tayin etmek bunların yerine mi geçecek? Yoksa hariçten birtakım adamlar mı gelecek? Eğer mebuslardan yerlerine geçeceklerse onların katiyen düşmesi caiz değil. Yok hariçten olacaklarsa bunlar için demin dediğim gibi hiçbir vazife yok. Hiçbir vazife olmadıktan başka iskemle kavgası çıkacak... Mesuliyet kimde ise iktidarı da onlara verin diyorlar. Biz buna karşı, bunun önünü almak için ne yapmak lazımsa onu yapacağımıza bu müsteşarlıkla o fenalığı bir kat daha artıracğız. Bu müsteşarların teessüsünden sonra zahirde iki heyet-i vükela olacak. Biri resmi, fakat iktidarsız bir heyet-i vükela olacak.” (MMZC, cilt 1, sayı 1, içtima 92: 361).

Serfice Mebusu Yorgo Boşo Efendi ise müsteşarlıkların İngiltere, Fransa ve İtalya da olmasından dolayı değil, beş altı kişinin iktidara gelme isteğinden dolayı getirilmeye çalışıldığını söylüyordu. Boşo Efendi, uzun bir süreç içinde müsteşarların nazırların yerlerine geçebileceklerinden endişelenmekteydi. Konuya ilişkin daha açık düzenlemeler yapılmasını isteyen Boşo Efendi, *böyle haller bizim meşrutiyetimize yakışmaz* diyordu (MMZC, cilt 1, sayı 1, içtima 92: 362). Meseleye daha ılımlı yaklaşan Rıza Paşa, müsteşarların hükûmet ile istifa etmelerini istiyordu. Rıza Paşa aynı zamanda müsteşar olanların Meslis-i Mebusan üyesi sıfatını taşımaları gerektiği kanaatini de taşımaktaydı (MMZC, cilt 1, sayı 1, içtima 92: 363). Tokat Mebusu İsmail Paşa ise müsteşarlıklara olumlu bakanlardandı ve özetle şu ifadelerle yer vermektedir: Böyle bir zatı içimizden intihab ederek istikbale yetiştirmek pek iyidir. İntihab olmazsa günahdır, vallahi günahdır. (MMZC, cilt 1, sayı 1, içtima 92: 363). Bu türden eleştirilere cevap veren İttihat ve Terakki Fırkası Mentеше Mebusu Halil Bey’e göre müsteşarlıklar sorunu, halkın güvenini kazanmış hükûmetlerin kurulamamasından kaynaklanmaktaydı: “*Heyet-i vükela Meclis-i Mebusan da teşekkül etmek lazım gelirken biz Meclis-i Mebusan dan bir heyet-i vükela teşkil ediyoruz. Bizde müsteşarlığının lüzum ve adem-i lüzum sualine cevap verilirse, bendenizce biz içimizden heyet-i vükela teşkil etmedik. Ahvallerine layıkıyla vukufumuz olmayan birtakım zevata beyan-ı itimat ediyoruz.*” (MMZC, cilt 1, sayı 1, içtima 92: 364).

Bu durumun ciddi sıkıntılar ve sorunlar yarattığını belirten Halil Bey, bunun nedenini ise şu ifadeleri ile özetlemiştir: “*Bu haysiyetle umur-ı devleti, siyaset-i devleti idare edecek cesaret hiçbirimizde yok. Onun için nezaretlerinden birisini deruhte edemiyoruz. Bilmem, bendenizce öyle. Bendeniz öyle hissediyorum ve meseleyi öteden beri hükûmetlerde bulunmuş ve hükûmet-i sabırla zamanında büyük memuriyetler işgal etmiş birtakım zevata itimat rey-i veriyoruz. Bu bizim hakkımız.*” (MMZC, cilt 1, sayı 1, içtima 92: 365).

Halil Bey, esasında hükûmeti kontrol etmek açısından siyasi müsteşarlıkların oluşturulmasını gerekli görmekteydi: *Sabit ve devamlı, mukni ve metin beyan-ı itimat edilecek bir heyet-i nuzarra malik olmak için memleketi metin ve sebatlı bir hükûmetle, siyaset-i devleti metin ve sabit bir yerde bir cereyan vermek için bendenizce müsteşarların vücuduna lüzum vardır* (MMZC, cilt 1, sayı 1, içtima 92: 365-367). Aynı gün Hama Mebusu Abdülhamid Zehravi, İpek Mebusu Bedri ve Selanik Mebusu Honeus Efendi’nin ayrı ayrı verdikleri önergelerle oylamaya geçilmiş. Oturum başkanı Ahmet Rıza Bey’in isteği doğrultusunda oylama, meseleye ilişkin değişiklik teklifi okunmadan yapılmıştır. Ahmet Rıza Bey Meclis-i Mebusan üyelerinden oylarını müsteşarlığın gerekli olup olmadığı konusunda kullanmalarını da istemiştir (MMZC, cilt 1, sayı 1, içtima 92: 367).

Meclis-i Mebusan üyelerinden 176 sınıf hazır bulundukları oylamada 104 mebus evet oyu kullanırken 72 kişi de hayır oyu kullanmıştır. Oylama sırasında dikkat çekmekte olan ayrıntı ise oylamada aralarında Adana Mebusu Ali Münif Bey'in de bulunduğu bir grup İttihatçı mebus ret oyu vermiştir. Ahmet Rıza Bey bu tutumu 17 Haziran 1909 tarihli Meclis oturumunda eleştirmiş ayrıca İttihatçıların ileri gelenleri ise bundan muhalefetin *gereksiz yere kuruntu yapanlarını* sorumlu tutmuştur (MMZC, cilt 1, sayı 1, içtima 92: 370-371).

Meclis-i Mebusan'da elde edilen sonuç İttihat ve Terakki açısından bir yıkım olarak telakki edilmiştir. (Hüseyin Cahit, 3 Haziran 1325). İttihatçılar oylamada istedikleri sonucu elde edememişler ve değişiklik teklifinin kabul edilebilmesi için gerekli olan üçte iki çoğunluğu sağlayamamışlardı. Mahmut Şevki Paşa ve Merkez-i Umuminin İttihat ve Terakki Fırkası üzerinde yaptığı baskı bu sonucun alınmasında etkili olmuştu. Hüseyin Cahit, İttihat ve Terakki üyelerinin bu konuda kendi içlerinde bölündüğü düşüncesini taşımaktaydı. Hüseyin Cahit aynı zamanda elde edilen sonuçtan kendi kişisel çıkarlarını üstün tutan yaşlı mebusları da sorumlu tutmaktaydı. Mehmetefendioğlu na göre, *...Bu yaşlı mebuslar gençlerin iktidara gelmesini kendi kişisel çıkarları açısından zararlı gördükleri için İttihatçıların siyasi müsteşarlıklara gelmesini engellemişlerdi. İttihatçılar alınan sonuçtan Mahmut Şevket Paşa yı da sorumlu tutmaktaydılar.* (Mehmetefendioğlu, 1997: 35). Hüseyin Cahit e göre bu sonuç, *İttihat ve Terakki Cemiyeti nin sivil azaları ile Mahmut Şevket Paşa'nın temerküz eden askeri diktatörlük arasındaki zıddiyetin gizliden gizliye çarpışmasından* elde edilmişti (Yalçın, 6 Mayıs 1936: 30).

Muhallif basın elde edilen bir sonuçtan sonra İttihatçıların Meclis-i Mebusan'ı dağıtarak ülke yönetimine koyacaklarını iddia etmekteydi. Bu doğrultudaki söylentiler İttihatçılar tarafından tekzip edildi. Neticede siyasi müsteşarlıklar konusunda istedikleri başarıyı elde edemeyen İttihatçılar iktidara ortak olma çabalarını bir kenara bırakmamışlardır. Elde edilen sonuç İttihatçıların Mahmut Şevket Paşa ya birlikte Hüseyin Hilmi Paşa'yla olan ilişkilerini de gerginleştirmiştir. Bu gerginlik sonrasında İttihatçıların sivil kanadından olan iki önemli üyesi olan Cavit ve Talat Beyler Hüseyin Hilmi Paşa hükûmetine maliye ve Dâhiliye nazırı olarak girmişlerdir.

2.1.4. Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde İcra Organının Teşkili ve Yeni Devletin İnşa Süreci

2.1.4.1.Yeni Devletin İnşasına ve Büyük Millet Meclisi'nin Açılışına Giden Süreç

Osmanlı Mebusan Meclisi'nin millî sınırlar içinde tam bağımsız yeni bir Türk Devleti'nin esaslarını kapsayan Misak-ı Millîyi kabul etmesinin ardından 16 Mart 1920'de İstanbul İtilaf Devletleri tarafından resmen işgal edilmiştir (Tansel, 1991: 44-49). İtilaf Devletleri istedikleri barış şartlarına Türk Milleti'ni boyun eğdirmek için büyük çaba sarf etmişlerdir. Bu olanlara karşılık Ali Fuat Paşa'nın hatıratında temas ettiği üzere: *"Meclis-i Mebusan Reisi Celaleddin Arif, Reis Vekili Abdülaziz Vecdi ve Sivas Mebusu Hüseyin Rauf Beyler de Konya Mebusu Vehbi Efendi'den müteşekkil bir heyetin Martın 15 inci günü huzuru şahaneye kabul edilecekleri tebliğ olunmuştur. Heyet, 16 Mart öğlenden sonra saat beşte Yıldız Sarayı'na gitmişti. Özetle bu görüşmede bahsi geçen heyet şunu istemiştir; "Meclis'in onayı olmadan hiçbir uluslararası antlaşmaya imza konulmaması..." Fakat padişah bu sözlere, şu karşılığı vermiştir: "İsterlerse yarın Ankara'ya giderler."* (Cebesoy, 2000: 350). Görüşmenin ardından heyet meclise müzakere yapmak üzere geri dönmüştür. Müzakereler başladığı sırada bir İngiliz kıtası Meclis binasına gelerek Rauf ve Kara Vasıf Beyleri tutuklamışlardır (Cebesoy, 2000: 351).

İşgal haberini alan Mustafa Kemal Paşa, ilk iş olarak bu haberi kolordulara bildirmiş ve çıkabilecek kargaşaları önlemek maksadıyla Valilere, Mutasarrıflara, Kolordu Komutanlıklarına gerekli gördüğü askeri birlikleri ve Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerine hemen bir telgraf çekerek, *"bir müddet için, dost olsun düşman olsun, bütün resmi dış dünya ile geçici süreyle temas edilmemesi"*ni istemişti. Bunun yanında Hristiyan halka karşı iyi davranılması, fakat ülke menfaatlerine aykırı davranışlar hakkında, kanunların uygulanmasını emretmiştir. Aynı gün Mustafa Kemal Paşa, Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Heyet-i Temsiliye'si namına İstanbul'daki İngiliz, Fransız, İtalyan temsilcilerine, Amerika temsilcisine, bütün tarafsız devletler Dışişleri Bakanlıklarına ve Fransa, İngiltere, İtilaf Millet Meclisleri'ne verilmek üzere Antalya'da İtalyan Temsilciliği'ne birer protesto göndermiş ve telgrafta şu ifadelerle yer verilmiştir: *"Millet-i Osmaniye'nin hakimiyet ve hürriyet-i siyasiyesine havale edilen bu son darbe, hayat ve mevcudiyetini, ne bahasına olursa olsun, müdafaa etmeye azmetmiş olan biz Osmanlılardan ziyade-i yirminci asr-ı medeniyet ve insaniyetinin mukaddes addettiği"*

*esasata, hürriyet, millîyet, vatan hissiyatı gibi bugünün cemiyat-ı beşeriyyesine esas olan bütün umdelere ve bu umdeleri vücuda getiren vicdan-ı umum-i beşere racidir.”*⁴⁸

Millî Mücadele döneminde ön plana çıkmış olan İsmail Fâzıl Paşa'nın da içinde bulunduğu bu grup, Ali Fuat Paşa'nın hatıratında ifade ettiği üzere, “*Arslan millî müfrezesinin himayesinde Adapazarı'na gelmişler, Düzce tarafının emniyette olmaması yüzünden cenuba dönerek Doğan Çay İstasyonu'na muvasalat etmişlerdi. Aynı yerde başka başka istikametlerden gelmiş olan Mebuslar arasında Nadi (Yunus Nadi) Bey de vardı. Mebus arkadaşlar, oto drezinlerle trenlerin Ankara'ya hareket ettikleri istasyona kadar getirilmiş ve buradan Ankara'ya yolcu edilmişti. O günlerde Erkan-ı Harp Miralay İsmet (İnönü) ve Binbaşı Saffet (Arakan) Beyler*” Ankara'ya gelmişlerdi (Harp Tarihî Vesikaları Dergisi, S. 23, Belge: 603).

2.1.4.2. Büyük Millet Meclisi'nin Açılması

İstanbul'un işgali ve milletvekillerinin bazılarının tutuklanmasından sonra “*salâhiyet-i fevkalâde-yi haiz bir meclisin*”⁴⁹ Ankara'da toplanmasını gerekli gören Mustafa Kemal Paşa, Heyet-i Temsiliye adına 19 Mart 1920 tarihinde ilgili makamlara bir emir göndererek yeniden seçim yapılmasını istemiştir⁵⁰. Bu kritik günlerde, Meclisin toplanmasını ve açılmasını güçleştirecek birtakım gelişmeler de yaşanmıştır. 19 Mart 1920 tarihinde gönderilen talimata karşılık kimi yerlerde duraksamalar ve engellemeler de yaşanmıştır⁵¹. Yaşanan bu gelişmeler de Mustafa Kemal Paşa'yı Meclisin açılması noktasında daha hızlı hareket etmeye sevk etmiştir. Yaşanılan tüm bu olumsuz gelişmelere rağmen, Meclisin, 23 Nisan 1920 Cuma günü açılmasına karar verilmiştir. Meclis, 23 Nisan 1920 Cuma günü saat 13.45 te en yaşlı üye sıfatıyla Sinop Mebusu Şerif

⁴⁸ Meclis-i Mebusan, İstanbul'un işgalinden iki gün sonra tekrar toplanmış Meclisin çoğunluğu “...tam bir hürriyet ve istiklalle teşrû vazifesini yapamadığını ve bazılarının (milletvekillerinin) cebren tevkif edildiğini ileri sürerek Meclisin tatilini istemişlerdir. Bu teklifin üzerine, 18 Mart 1920'de Meclis-i Mebusan tatil edilmişti. Bkz. Cebesoy, 2000: s. 378).

⁴⁹ Mustafa Kemal Paşa, “*olağanüstü yetkiye sahip bir Meclis*” ifadesini kullanma gerekçesini şu şekilde ifade etmiştir: “Maksadım toplanacak meclisin ilk anda rejimi değiştirme yetkisine haiz olmasını sağlamaktır. Fakat bu deyim kullanılması maksadı gereğince açıklayamadığım veya açıklamak istemediğim için, halkın alışkın olmadığı bir deyimdir gerekçesiyle, Erzurum ve Sivas'tan uyarıldım. Bunun üzerine “*salâhiyet-i fevkalâdeyi haiz bir meclis*” deyimini kullanmakla yetindim.” Atatürk, C. I: 562).

⁵⁰ Birinci Meclis. anayasa tarihinde görülmemiş bir şekilde iki seçimle, 9 Ekim 1919 ve 19 Mart 1920 seçimi ile kurulmuştur. 17 Mart 1920 tarihinde Mustafa Kemal Paşa Heyet-i Temsiliye adına bir meclis kurulacağını telgrafla livalara bildirmiş ve 19 Mart tarihli ikinci bir tamim yayınlanarak seçim sürecine girilmiştir. (Akin, 2001: 47).

⁵¹ Gelişmeleri Mustafa Kemal Paşa şu şekilde ifade etmiştir: “*19 Mart 1920 tarihli talimat mucibince memleketin her tarafında intihabat, sürat ve ciddiyetle yapılmaya başlandı. Yalnız, bazı yerlerde tereddüt ve mümanaat izhar ettiler ve bunlardan bazıları az bazıları uzunca müddet tereddüt ve mukavemetlerinde ısrar gösterdiler.*” (Atatürk, C.I: 750).

Bey'in başkanlığında toplanmıştır. Mecliste toplam 337 mebus bulunması gerekirken ilk toplantıya 115 mebus katılabilmıştır⁵².

2.1.2.1. İlk İcra Vekilleri Heyeti'nin Oluşturulması

24 Nisan 1920 tarihinde ikinci birleşimde komisyon, mebusların mazbatalarını incelemiştir. Bundan sonra Mustafa Kemal Paşa kürsüden, Mondros Mütarekesi'nin imzasından Meclis in açılışına kadar gelişen olaylara değinen uzun bir konuşma yapmıştır. Mustafa Kemal Paşa, ayrıca bu konuşması esnasında yürütmenin hangi esaslara istinat etmesi gerektiği konusuna da değinmiştir. Millî Mücadele Dönemi'nde uygulanacak hükûmet biçimini büyük ölçüde belirleyecek olan bu konuşmasında, meclis yetkilerinin sadece sınırlı bir yasama yetkisi altına alınamayacağına ve Meclis in üzerinde herhangi bir kuvvetin de mevcut olamayacağına işaret etmiştir (TBMM ZC, D. I, C.I: 32). Bu esnada Ankara'daki siyasi oluşumun esaslarının belirlenmesinde mebuslar arasında görüş ayrılıkları yaşanmıştır. Bursa Mebusu Muhittin Baha Bey, *Bizim hükûmetimiz Osmanlı Hükûmeti'dir. Bir hükûmet teşkil ediyor değiliz.* demek suretiyle bu oluşumun geçici olacağı kanaatini aktarmıştır. Bu kanaate sahip olan Kırşehir Mebusu Müfit Efendi de, *hükûmet istihlas edinceye kadar muvakkat bir idare kurulmasını önermiştir* (Akın, 1999: 99-100). Genel kanı böyle olmakla beraber, Erzurum Mebusu Celâlettin Arif Bey'in teklifi ile meclis işlerini düzenlemek ve meclisin etkinliğini sağlamak üzere 15 kişiden oluşan Muvakkat İcra Heyeti seçilerek hükûmet gibi çalışmaya başlayacaktır. Meclis içinde bazı mebuslar ise esasında, *amacın bir hükûmet kurmak olmadığını, halifesi esir edilen bir hükûmetin gasbedilmiş hukukunu geri almak için Ankara da toplandığını* belirtmek suretiyle maksadı aşan siyasi girişimler içinde bulunulmaması gereğine işaret etmişlerdir (TBMM ZC, D. I, C.I: 55). Meclis Genel Kurul Kararı ile Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Reisi İsmet (İnönü) Bey ve TBMM Reisi olması sıfatı ile Mustafa Kemal Paşa dan oluşan, 8 kişilik geçici bir hükûmet kurulmuştur. Muvakkat İcra Encümeni adı ile kurulan bu heyet TBMM'nin ilk yürütme organı ve ilk hükûmetidir. Bu durumdan da anlaşılacağı üzere, Meclis yürütme yetkisini ilk günden eline alarak, Millî Mücadele yi ve millî egemenliği birlikte gerçekleştirmiştir.

TBMM'nin 23 Nisan 1920 de Ankara da toplanmasının ardından yeni Türk devletinin temelleri atılmıştır. Meclis, 24 Nisan 1920 tarihinde Mustafa Kemal Paşa yı

⁵² TBMM'nin birinci döneminde ne kadar mebusun görev aldığı, bunların ne kadarının son Osmanlı Mebusan Meclisi'nden geldiği, ne kadarının yeni seçimler sonucunda seçildiği kesinliğe kavuşturulamamıştır. Enver Ziya Karal İstanbul'dan kaçarak Anadolu'ya gelen Mebus sayısını 78 kişi olarak ifade ederken, Yılmaz Altuğ, yeni seçilenlerin 232, Meclis-i Mebusan'dan gelenlerin 92, Malta'da sürgünden dönenlerin 14 olmak üzere tümünün 338 olduğunu, Sebahattin Selek ise toplam üye sayısının 300 kişi olduğunu ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz., Karal, 1964: 29; Altuğ, 1997:39; Selek, 1970: 335). I. Dönem Milletvekillerinin eğitim durumu meslekleri için bkz. (Kili, 2001: 105-109; Demirel, 2003).

meclis başkanı seçerek, yasama ve yürütme yetkisini de üzerinde toplamıştır. Mustafa Kemal Paşa aynı zamanda; Meclis Başkanı, Hükûmet ve Devlet Başkanı dır. Meclis tarafından 25 Nisan 1920 tarihinde *İcra Kuvveti Kurulmasına Dair 5 Numaralı Kararı* alınmıştır (TBMM ZC, D. I, C. III: 81). Alınan bu Meclis kararıyla, Fevzi Paşa ile Celâleddin Arif, Cami, Bekir Sami, Hamdullah Suphi Beylerden oluşan İcra Encümeni kurulmuş ve TBMM Başkanı'nın, bu geçici kabinenin de tabîi başkanı olduğu belirtilmiştir. Bu karar çerçevesinde; 25 Nisan 1920 ile 3 Mayıs 1920 tarihleri arasında görev yapmak üzere; bir Muvakkat İcra Encümeni seçilmiştir. Bu esnada, 25 Nisan 1920 de kurulan Layiha Encümeni, hemen çalışmalarına başlamış ve bir haftalık (25 Nisan-1 Mayıs) çalışma sonucunda, beş madde halinde hazırladığı *İcra Vekillerinin Seçimine Dair Kanun Tasarısı*'nı Meclis e sunmuştur. Meclis Genel Kurulu'nda iki gün süren görüşmeler sonucunda, 2 Mayıs 1920 de hükûmet içerisinde yer alacak vekillerin ne şekilde seçileceğini belirleyen *İcra Vekilleri Suret-i İntihabına Dair Kanun* dört madde halinde kabul edilmiştir⁵³.

3 Numaralı Kanun da İcra Vekilleri Heyeti'nin Reisi ne dair bir hüküm bulunmadığı için, Meclis Başkanı'nın bu heyete başkanlık etmesi tabii görülürken, kanun gereğince vekiller Meclis tarafından mebuslar arasından seçilecek, vekiller arasında çıkacak anlaşmazlıklar da Meclis tarafından çözülecekti. Anlaşılacağı üzere, yasama organının başı aynı zamanda yürütme organının da başı olarak belirlenmiştir.

2.1.2.2. *İcra Vekilleri Heyeti'nin Göreve Başlaması*

3 Mayıs'ta Meclis in ikinci oturumunda oyların tasnifinin ardından, üçüncü oturumda seçim sonuçlanmıştır. Her vekil için ayrı ayrı olmak üzere salt çoğunlukla yapılan seçimde İsmail Fâzıl Paşa, Nafia Vekilliği görevine 137 oydan 79 unu alarak getirilmiştir. İlk İcra Vekilleri seçim sonuçları şu şekilde kayıtlara geçmiştir: Şer iye ve Evkaf Vekâleti ne 138 oy ile Mustafa Fehmi Efendi (Bursa), Adliye Vekâleti ne 83 oy ile Celâleddin Arif Bey (Erzurum), Dâhiliye Vekâleti ne 96 oy ile Cami Bey (Aydın), Hariciye Vekâleti ne 121 oy ile Bekir Sami Bey (Amasya), Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekâleti ne 127 oy ile Dr. Adnan Bey (İstanbul), İktisad Vekâleti ne 99 oy ile

⁵³ “Büyük Millet Meclisi İcra Vekilleri'nin Sureti İntihabına Dair Kanun

1-Şer'iyye ve evkaf, Sıhhiye ve muavenet-i içtimaiye, iktisad (ticaret, sanayi, ziraat, orman ve maadin) maarif, adliye ve mesahib, maliye ve rüsumat ve defteri hakani, Nafia, Dâhiliye (emniyeti umumiye, posta ve telgraf), müdafaa-i millîye, hariciye, erkan-ı harbiye-i umumiye işlerini görmek üzere Büyük Millet Meclisinin onbir zaten bürekebbir icra vekilleri heyeti vardır.

2- İcra vekilleri büyük millet meclisinin ekseriyeti mutlakasile aralarından intihab olunur.

3-Her vekil deruhde ettiği umurun ifasında mensub olduğu encümenin reyi istişarisini alabilir.

4-İcra vekilleri arasında çıkacak ihtilaflı Büyük Millet Meclisi halleder.” Bkz. (TBMM ZC, D.I, C.I: 185).

Yusuf Kemal Bey (Kastamonu), Müdafaa-i Millîye Vekâleti ne 118 oy ile Fevzi Paşa (Kozan), Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti ne 129 oy ile İsmet Bey (Edirne)⁵⁴. Ayrıca seçimlerde Heyeti Temsiliye adayları başarılı olmuşlardır.

Sonuç itibarıyla TBMM'nin ilk hükûmetinde ilerlemiş yaşına rağmen İsmail Fâzıl Paşa da siyasi yaşamında bir dönüm noktasına ulaşmıştır. Böylece, Meclis reisi sıfatıyla Mustafa Kemal Paşa'nın başkanlığında kurulan Meclis Hükûmeti'nde, İsmail Fâzıl Paşa ilk Nafia Vekili olarak görev almıştır. Seçimlerin hemen ardından İcra Vekilleri Heyeti çalışmalarına başlamıştır. Yapılan bir dizi toplantının ardından bir program hazırlanmış ve bu program 9 Mayıs'ta ilk celsede Maarif Vekili Rıza Nur Bey tarafından okunmuştur⁵⁵. İcra Vekilleri'nin bu programı, mebuslar tarafından beğenilmekle birlikte oldukça kısa bulunmuştur. Meclis'te cereyan eden görüşmelerin ardından program kabul edilmiştir.

Kabul edilen bu programda nafia işleri özetle şu şekilde ifade edilmiştir: *Ülkenin iktisat bakımından çok gerekli olup da şimdiye kadar yapımına başlanmamış olan ana ulaşım yollarının, bilinen bunalım yüzünden, bu yıl yapımının sürdürülememesi zorunluluğu vardır. Ancak mevcut olan yollarda halkımızın işlemesine engel olan harap yol parçaları ile köprülerin onarımı ve bu yollarda yapımı bitmemiş olan önemli bölümlerin yapımının bitirilmesine başlanacağı gibi Ankara-Sivas demiryolunun yapımı Yahşi Han durağına kadar tamamlanıp işletilmesiyle ilgili önlemler alınmıştır.* Mustafa Kemal Paşa İcra Vekilleri Heyeti'nin bu kısa süre içinde teşkilini; Meclis'in tarih-i küşad olan 23 Nisan'dan beri bir hafta kadar zaman geçmiş bulunuyor. Bu müddet zarfında, bittabi memleket ve millet işleri ve bilhassa menfi cereyan ve faaliyete karşı tedbir almak hususu bir gün bile tevakkuf edemezdi ve etmemiştir. şeklinde ifade etmiştir (Atatürk, C.II: 590). Bu hassasiyet kendisini en açık şekilde Hıyanet-i Vataniye Kanunu'nda ve İstiklal Mahkemeleri nin teşkilinde de göstermişti. Bu hususta, Mustafa Kemal Paşa'nın da ifade ettiği üzere; Meclis 1920 tarihinde Hıyanet-i Vataniye Kanununu ve müteakip aylarda İstiklâl Mahkemesi Kanunlarını da vazetmekte inkılâbın icabat-ı tabiyesine tevessül eylemiş yani Millî Mücadele'nin amacına ulaşabilmesi için koşulların gereklerini

⁵⁴ TBMM ZC, D. I, C.I.: 196-198; İlk tur oylama sonucunda dokuz vekâlet için vekil seçilmiş, buna karşın iki vükela (maliye ve maarif) için ise hiç kimse mutlak çoğunluğun oyunu alamamış, daha sonra ikinci tur oylama sonucunda da bir sonuç alınamamıştır. 4 Mayıs günü yapılan oylama sonucunda; Maliye Vekâleti'ne; 74 oy ile Hakkı Behiç Bey seçilirken, Maarif Vekâleti'ne 65 oy ile Dr. Rıza Nur Bey seçilmiştir. (TBMM ZC, D. I, C.I: 202-203). TBMM'de oluşturulan ilk hükûmetler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (Aslan, 2002: 37-56).

⁵⁵ Bu programda genel olarak şu esaslar savunuluyordu: *“Milletin bekası tehlikeye düştüğü bir sırada “nazari, karışık, uzun süren muamelelere” başvurulmayacaktır. Hükûmet vazifesi, gayenin elde edilmesi için girişilen bir cıdaldır. Dış politika sahasında, Misak-ı Millî'yi gerçekleştirmek ve memleketi işgal eden devletlerin buna riayetkâr olmasını sağlamak yolunda yürünecektir. Sulh şartlarının kabul ve tasdiki Meclis'e bağlıdır. İç politikada esas, millî birlik ve dayanışmayı, asayiş muhafaza olacaktır. Askeri sahada, Kuva-yi Milliye muntazam bir askeri teşkilat haline getirilecektir.”* Beyannamenin aslı için bkz. (TBMM ZC, D.I, C.I.: 241-242).

yerine getirmiş oluyordu (Atatürk, C.II: 592). Buna karşın İstanbul yönetimi mevcut kanun maddelerini Millî Mücadele yanlılarının aleyhinde kullanmaktaydı. İsmail Fâzıl Paşa bu duruma ilişkin çekincesini Meclis te şu şekilde ifade etmiştir: *Kanunu cezanın tatbik edilmek istenilen şu maddesi pek açık söyleyeceğim, bunu bizim hakkımızda tatbik ettiler, hatta Ali Fuat Paşa hakkında da tatbik ettiler. Bu iltibastan nasıl çıkacağız?*⁵⁶ Bu çekincenin giderilmesi maksadıyla İsmail Fâzıl Paşa'nın da içlerinde yer aldığı milletvekilleri TBMM ye şu teklifi iletmışlerdir:

Büyük Millet Meclisi Riyaseti Aliyesi'ne

İstanbul un ve Halifenin esareti dolayısıyla toplanan Meclis-i Ali ileride müşkül bir vaziyette kalmamak için ecnebi tesiri altında bulunan İstanbul'daki Hükûmetin ittihaz ettiği ve edeceği her türlü taahhüdât ve mukarreratın kabul edilmeyeceğine dair bir madde-i kanuniye yapılmasını ve bunun bütün cihana müstacelen ilanını teklif ederiz. (TBMM ZC, D.I, C.I: 2).

Millî savunmaya ve millî güvenliğe karşı en ağır fiillerden birini teşkil eden vatana ihanet, bireyin vatandaşlık bağı ile bağlı olduğu devlete karşı sadakat borcuna aykırı hareket etmesini ifade etmektedir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, Meclis bu konuda çok hızlı bir tutum sergilemiş ve vatana ihanet suçlarını yeniden tanımlama gereği duymuştur. Çıkarılan bu kanunlar ile TBMM otoritesine karşı isyan halinde bulunanların cezalandırılması amaçlanmıştır. Yapılan bu kanun düzenlemelerinin her şeyden evvel Ankara rejiminin otoritesini kabul ettirme çabasının bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Anlaşılacağı üzere, Millî Mücadele'nin yürütücüsü ve hakimi olan TBMM de 11 vekâlet kurulmuş ve vekiller meclis adına icraatta bulunmuşlardır. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Kabine Sistemine geçilmekle birlikte Meclis Hükûmeti Sistemi'nin işleri de sürmüştür. Süreç dâhilinde ülkenin zorlu şartları ve gerekleri de göz önünde tutularak bazı vekâletler, heyetten çıkarılırken bazı vekâletler de ihdas edilerek kurula dahil edilmişlerdir.

2.1.5.Cumhuriyet Dönemi: Siyasi Müsteşarlık Denemesi

Cumhuriyetin ilk yıllarında muhalefetin oluşturulması ve bürokraside işleyişin düzenlenmesi amacıyla bazı teşebbüslerde bulunulduğu bilinmektedir. Bu teşebbüslerin esasında Türk siyasi hayatında önemli bir aşama ve deneme olarak değerlendirilmektedir. Bu denemelerin arka planında dönem hükûmetlerinin bürokrasinin sağlıklı işleyişinde gördükleri eksikliklerin daha çok etkili olduğunu düşünebiliriz. Diğer bir ifade ile sağlam

⁵⁶ (TBMM ZC, D.I, C.I.: 79-80); *"Her kim memaliki mahrusa ahalisini yekdiğeri aleyhinde silahlandırarak mukateleye tahrik ve iğraya veyahud bazı mahallerde gasb ve garet ve tahribi memleket ve katli nüfus efalini ikaa mütecasir olubda kaziye-i fesad tamamile file çıkar veyahud madde-i fesadın icrasına başlanmış olursa o kimsi kezalik idam olunur..."* Bkz.,(TBMM ZC, D.I, C.I.: 79).

temeller üzerine oturtulmak istenen rejimin gereklerinin tamamlanmasına bir zemin hazırlamak amacını taşıyan teşebbüsler oldukları söylenebilir. Bu itibarla Cumhuriyetin ilk yıllarında gerek muhalefetin oluşturulması gerekse bürokraside işleyişin düzenlenmesi amacıyla bazı teşebbüslerde bulunulduğunu görmekteyiz. Bu teşebbüslerin başarılarından ziyade, daha önce de işaret edildiği gibi sağlam temeller üzerine oturtulmak istenen rejimin gereklerinin tamamlanmasına bir zemin hazırlamak gayesinden hareket edilmiştir. Bu anlamda Cumhuriyetin ilk yıllarında Siyasi Müsteşarlıklar ve Müstakil Grup teşebbüs ve denemeleri görülmüştür (Turan, 1999: 28).

İdari yapılanmada 1937 yılında Siyasi Müsteşarlık müessesesi ihdas edilmesinden önce Cumhuriyet idaresine geçilen 1923 yılında gazeteci İsmail Müştak tarafından teklif edilmiştir. Ancak bu teklifle o dönem ilgilenilmemiştir (Turan, 1999: 29). 4 Mart 1937 tarihinde Trabzon Milletvekili Hasan Saka tarafından siyasi müsteşarlıkların kurulması konusunda teklif verilmiştir (Turan, 1999: 29). İsmail Müştak, kamuoyu ile fikirlerini paylaştığı gazetede yazısında bu müsteşarlıkların amacının vekâlete bürokrat yetiştirmek, vekillerin yükünü hafifletmek ve yaşanabilecek herhangi bir hükûmet krizinde ve Meclis'in toplantıda olmadığı zamanlarda ülkenin boşlukta kalmasını önlemek olduğunu belirtmek suretiyle bahsi geçen sistemin İngiltere, Fransa ve İtalya da uygulandığını ifade ediyordu (Tanin, 3 Kasım 1923: 2). Bu teklif söz konusu makamın temelini oluşturmuştur. Bürokrasinin yükünü hafifletmeye yönelik olarak kurulan siyasi müsteşarlıklar kısa ömürlü de olsa Türk siyasi yapısında ilk örnek olarak tarihe geçmiştir (Turan, 1999: 42).

Cumhuriyet dönemi, siyasi müsteşarlık üzerine ilk tartışma 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun görüşmeleri sırasında gerçekleşmiştir. Kanun metni iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısım vekâletler ile ikinci kısım ise Siyasi Müsteşarlıklar ile ilgilidir:

Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarlıkların Vazifeleri Hakkında Kanun

I. Vekâletler, Kabine

Madde 1- Devlet daireleri, biri Başvekâlet olmak ve adetleri on ikiden az ve on altıdan fazla olmamak üzere vekâletlere ayrılır. Devlet vekili denilen vekâletsiz vekiller de bu adada dahildir.

Madde 2- İcra Vekilleri Heyetinin kaç vekâletten tereküb edeceği, her kabine teşkilinde Başvekil tarafından gösterilen ve Cumhurreisinin tasdikine iktiran eden kabine azasına göre taayyün eder.

Madde 3- Siyasi müsteşarların adedini ve hangi vekâlet işlerinde vazife göreceklerini Başvekil tayin eder ve kararnamesi ona göre tanzim ve tasdik olunur. Lüzumuna göre bir vekâlet için birden fazla siyasi müsteşar seçilebilir.

Madde 4- Siyasi müsteşarların İcra Vekilleri Heyetinin içtimama iştiraki Başvekil in davetiyle olur. Vekiller Heyetinde reyleri istişaridir.

Madde 5- Siyasi müsteşarlar, kendilerine tevdi olunan muayyen işlerden dolayı şahsî mesuliyet yüklenmiş olurlar. Ancak bu işlerden dolayı vekillerin. Büyük Millet Meclisine karşı siyasi mesuliyetleri tamamen bakidir.

Madde 6- Mensup oldukları Hükûmetin toptan istifa veya iskat ile siyasi müsteşarların vazifeleri de nihayet bulur. Ancak bir vekilin münferid istifa veya iskati o vekâletteki siyasi müsteşarın da çekilmesini intaç etmez.

Madde 7- Siyasi müsteşarların vazifeleri umumî surette ve mesul vekilin direktifi dairesinde ; vekilin bizzat yapacağı bütün işlerde vekile yardım etmek, idaresi kendilerine verilen muayyen vekâlet hizmetleri hakkında icap eden kararları vermek, vekâletin, Büyük Millet Meclisindeki işlerini vekiller namına takip ve intaç eylemek, vekillerin muhatap oldukları suallere vekil namına cevap vermekten ibarettir.

Madde 8- Siyasi müsteşarların yedinci maddede esasları gösterilen vazifelerinin hudut, derece ve nevileri İcra Vekilleri Heyeti tarafından ayrıca bir kararname ile tayin olunur.

Madde 9- Siyasi müsteşarlara mebusluk tahsisatına ilâve olarak ayda iki yüz lira tahsisat verilir.

Madde 10- Bu kanun neşri tarihinden muteberdir.

Madde 11- Bu kanun hükümlerini Başvekâlet tatbiki memurdur. (TBMM ZC, 5. Dönem, C. XVI: 108-109)

Kanun teklifi Teşkilâtı Esasiye ve bütçe encümenlerine derhal gönderilmiştir. Teklif hususunda encümenlerin de olumlu kanaat bildirmeleri üzerine 8 Mart 1937 tarihli oturumunda Meclis te görüşülerek kabul görmüştür ((TBMM ZC, 5. Dönem, C. XVI:

108-109). Bu sayede 3115 Sayılı Kanun ile aynı zamanda çıkan 3117 Sayılı Kanun ile de Cumhuriyet döneminde ilk defa Devlet Bakanlıkları ihdas edildi. Ayrıca bu kanunun ikinci maddesiyle kabinenin en az 12 ve en çok 16 üyeden oluşması, bu sınırlar dâhilinde olmak üzere kabinenin kaç üyeden ve hangi vekâletlerden oluşacağı konusu Başvekil e bırakılmış, bu kanunun her kabine kuruluşunda Başvekil tarafından gösterilmesi ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla belirlenmesi kabul edilmiştir (Us, 1960: 142).

Bu sayede Siyasi Müsteşarlıkların kurulması kabul edildikten sonra kanun teklifinin gerekçesinde de belirtildiği gibi 1924 Tekâlif-i Esasiye Kanunu'nun 44, 47, 49 ve 50. Maddelerinde de değişiklik yapılmış ve Siyasi Müsteşarlıklar kurumunun konumu da böylece düzenlenmiştir. Anayasanın 47. Maddesi ilk hali, *vekillerin vazife ve mesuliyetleri kanun-ı mahsus ile tayin olunur.* şeklinde iken yapılan değişiklik sonrasında *vekillerin ve siyasi müsteşarların vazife ve mesuliyetleri mahsus kanunla tayin olunur.* denilmiştir (Kili-Gözübüyük, 1985: 19-21) Anayasanın 50. Maddesi vekillerin Yüce Divan a sevkıyla alakalıdır. Bu madde önce TBMM'ce *İcra Vekillerinden birinin Divan-ı âli ye sevkine dair verilen karar vekâletten sükûtunu dahi mutazammındır.* şeklinde iken 3115 sayılı kanun ile değiştirilerek *İcra vekillerinden veya siyasi müsteşarlardan birisinin Divân-ı âli ye sevkine dair TBMM de verilen karar vekâlet veya müsteşarlıktan dahi mutazammındır.* haline çevrilmiştir (Kili-Gözübüyük, 1985: 21).

Tablo 2: Siyasi Müsteşarlar

Bakanlık	Siyasi Müsteşar	Göreve Tarih	Gelme
Adliye Vekâleti	Salah Yargı (Kocaeli)	23.03.1937	
Millî Müdafaa Vekâleti	Necip Ali Küçüka (Denizli)	23.03.1937	
Dâhiliye Vekâleti	Abdülmuttalip Öker (Malatya)	23.03.1937	
Hariciye Vekâleti	Numan Menemencioğlu (Gaziantep)	02.04.1937	
Ziraat Vekâleti	Rıza Erten (Mardin)	23.03.1937	
Ziraat Vekâleti	Tahsin Coşkan (Kastamonu)	10.06.1937	

Maarif Vekâleti	Nafi Atuf Kansu (Erzurum)	23.03.1937
İktisat Vekâleti	Ali Rıza Türel (Konya)	23.03.1937
Sihhat ve İctimai Muavenat Vekâleti	Dr. Hulusi Alataş (Aydın)	23.03.1937
Maliye Vekâleti	Faik Baysal (Kayseri)	02.04.1937
Nafia Vekâleti	Sırrı Day (Trabzon)	(23.03.1937)
Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti	-	-

(Kaynak: 20.03.1937, 07.04.1937 ve 10.01.1937 tarihli Resmî Gazetelerden akt: Topaca, 2014: 312).

Siyasi müsteşarlık kuruluş amaçlarının gerçekleşmediği gerekçesiyle kaldırıldı ve bu görevi kısa süreli de olsa yapanlar daha sonra bakanlık yapmıştır (Topaca, 2014: 314). Birlik, uygulandığı süreç boyunca siyasi müsteşarlar ile ilgili basında genel olarak haberlerin yer almadığına yönelik vurgu yapmıştır (2010: 281).

1937 yılında 5 Şubat tarihinde 1315 sayılı Kanun ile Anayasada yapılan değişiklikleri 8 Şubat tarihinde 3117 sayılı Kanun takip etti. 3117 sayılı Devlet Dairelerinin Vekaletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun ile siyasi müsteşarlıkların görevlerini anayasa değişikliğine uygun olarak düzenlerken, Anayasa da ifadesi bulunmayan vekaletsiz vekilleri de yani devlet bakanı uygulamasına da hukuki çerçeve oluşturulmuştur. (Dik, 2017: 89).

Siyasi müsteşarların özellikleri kanuna göre şöyle belirlenmiştir (Dik, 2017: 90):

- *Siyasi müsteşarların İcra Vekilleri Heyetinin toplantılarına katılmaları Başvekilin daveti ile olmaktadır. Vekiller heyetinde oyları iştirari niteliktedir (md. 4).*
- *Siyasi müsteşarlar, kendilerine verilen belli işlerden dolayı şahsi sorumluluk yüklenmektedirler, ancak bu işlerden dolayı vekillerin Büyük Millet Meclisi'ne karşı siyasi sorumlulukları bakidir (md. 5).*
- *İcra Vekilleri Heyetinin toptan istifa veya düşürülmesi halinde siyasi müsteşarların görevleri de son bulur. Ancak bir vekilin tek başına istifa veya düşürülmesi o vekaletteki siyasi müsteşarın da çekilmesini münferid istifa veya iskatı o vekaletteki siyasi müsteşarın da çekilmesi sonucunu doğurmaz (md 6).*

- *Siyasi müsteşarların görevleri genel şekli ve sorumlu vekilin direktifleri ile; vekilin bizzat yapacağı bütün işlerde vekile yardım etmek, idaresi kendilerine verilen belirli vekalet hizmetleri hakkında gereken kararları vermek, vekaletin Büyük Millet Meclisi'ndeki işlerini vekiller adına katip etmek, sonuçlandırmak, vekillerin muhatap oldukları sorulara vekil adına cevap vermekten ibarettir (md.7).*
- *Siyasi müsteşarların görev esaslarının sınır, derece ve çeşitli İcra Vekilleri Heyeti tarafından ayrıca bir kararname ile belirlenecektir (md. 8), mebusluk ödeneğine ek olarak da ayda iki yüz lira ödenek ayrılacaktır (md. 9).*

Siyasi Müsteşarlık meselesi Meclis gündemine 4 Mart 1937 tarihinde bir kez daha taşınmıştır. *Devlet dairelerinin vekâletlere tefriki ve siyasi müsteşarlıkların teşkili* hakkında kanun teklifini Trabzon milletvekili Hasan Saka taşıdı. Hasa Saka bahsi geçen kanun teklifinin gerekçesi ise şu ifadelerde özetlenmiştir:

Cumhuriyet rejimi içinde memleketin terakki ve inkişafını muvazi olarak devlet dairelerinin iş faaliyetleri o kadar süratle ilerlemiş ve ilerlemektedir ki, bu artmaların icaplarını yalnız idarî teşkilât kadrolarını (tevsi) genişletmekle işin altından kalkmak çok müşkül bir safhaya girmiştir. İdarî teşkilât ve memuriyet silsilesi ne kadar çok memurdan teşekkül ederse etsin, bunların mesaisi nihayet âmmе işlerinin ihzarî devresine aid türlü muamelelerden ibarettir.

Hazırlık devrelerini geçiren devlet muameleleri bunların mesuliyetini üzerine almış siyasi şefler tarafından görülüp tetkik edilmedikçe ve icap eden kararlar verilmedikçe bu muameleler ikmal edilmiş olmazlar. Devlet dairelerinin daima artan işleri ile birlikte günden güne genişleyen idare teşkilâtının icap ve zaruretlerini deşışmeyen, sabit bir siyasi teşkilâtla karşılamak ne kadar zor, hatta ne kadar imkânı şüpheli bir mesele olduğunu anlamak için uzun tetkike ihtiyaç yoktur. Devlet dairelerinin hizmetlerindeki bu artma ve çoğalma başlarında bulunan Hükümet erkânının yalnız dairelerindeki idarî ve icraî vazifelerini arttırmakla kalmamıştır ve kalmaz. Bu fazlalaşmak müşarileyhimin Büyük Millet Meclisindeki faaliyetlerine de sirayet etmiştir.

Bu vaziyetten mülhem olarak tanzim ettiğim bu kanun teklifimi bariz bir ihtiyaca cevap vermek gibi, amelî bir faydası olacağı mülâhazası ile takdim ediyorum. Teklifim, yukarıda arz ettiğim ihtiyacın tedbirlerini iki kısımda mütâlaa etmektedir. Birincisi doğrudan doğruya İcra Vekilleri Heyetini teşkil eden vekâletlerde bir genişlik, bir çoğalma imkânını temin etmektir.

İkincisi ittisa imkânı tabiatıyla mahdud olan hükûmet heyetinin, kabinenin yeni idare ve ihtiyaçlarına bunalmadan kifayet edecek hale konulmasına yarayan ikinci derecede siyasi bir teşkilât ile çare bulmaktır. Teklifimin istihdaf ettiği parlâmentaire müsteşarlıklar teşkili bu mülâhazadan doğmuştur.

Böyle bir teklifi hazırlarken ilk düşünülecek nokta bu teşkilâtın ihdası bir Constitutionnel teşkilâtı esasiye meselesi olup olmadığıdır.

Bu hizmetin bizde tamamen yeni bir vazife olduğu ve teşkilâtı esasiye kanununun bu hususta sakıt olması bakımından bunun bir teşkilâtı esasiyeden ziyade hususî bir kanun mevzuu olması düşünülebilirse de esasî kanunun, kabinenin seçim tarzına teallûk eden 44., mezun ve mazur olan vekile diğer bir vekilin niyabeti hükmünü taşıyan 49. ve mesuliyet ve ceza bahislerini ihtiva eden 50. maddelerine siyasi müsteşarların da ilâvesi suretiyle yapılan tadilât bir teşkilâtı esasiye mevzuuna sevk etmiş olduğundan teklifin bu noktadan mütaleası icap etmektedir. Teklifin maddelerinde daima ve mümkün olduğu kadar elastikiyet Souplesse esasına uygun ve siyasi müsteşarların vekillerle tam bir ahenk içinde mesai arkadaşlığı yapmaları lüzum ve zarureti, manasız fikir ihtilâflarından ve istirkab tezahürlerinden mümkün olduğu kadar teşkilâtı korumak düşüncesi göz önünde tutulmuştur. Devlet, millet işlerinin intizam ve süratle yürütülmesi hususunda siyasi vazife ve mesuliyet almış olan vekil arkadaşlarımıza faydalı ve emin mesai arkadaşları terfîk etmek teklifimin esas hedef ve gayesidir. (TBMM ZC, 5. Dönem, C.XVI, Ek sıra sayısı 95).

Bakanlara idari ve yasama faaliyetlerinde yardım etmek üzere getirilen bu düzenlemeden beklenen yarar sağlanamamıştır. (Kayar, 2011: 284). Siyasi müsteşarlıkların teşkili meselesi yaklaşık dokuz ay daha gündemi işgal etikten sonra kuruluşu gibi önce bir anayasa değişikliği ardından da 3117 sayılı kanunda değişiklik yapılarak varlığına son verilir. Kasım ayı sonlarına doğru ReisiCumhur un riyasetinde vekiller heyeti toplanmış ve siyasi müsteşarlığın gereksizliği üzerinde ortak karara varılmıştır. Kararın ardından siyasi müsteşarlar istifa etmiştir (Ulus Gazetesi, 22 Kasım 1937'den akt: Dik, 2017: 90). Atatürk ün siyasi müsteşarlık uygulamasını beğenmemiş ve kaldırılmasından yana olmuştur (Birlik, 2010: 282).⁵⁷ Atatürk, *Celâl Bayar'ın*

⁵⁷ Koçak'ın Asım Us'dan aktardığına göre; Atatürk siyasi müsteşarlıkla ilgili kanunun çıkarılmasına ve bu şekilde bir teşkilatın oluşturulmasına taraftar olmamıştır. İsmet İnönü'nün isteğine karşı gelmek istemediği için karşı gelmemiştir. Bu teşkilat bir tecrübe olarak kurulmuştu ve Atatürk bunun kaldırılması için uygun zamanı bekliyordu (Koçak, 1012: 93-94). Mustafa Turan ise Atatürk'ün Müsteşarlıkların kaldırılmasına

Başvekillik döneminin başlangıcında, siyasi müsteşarların vekile yardımcı olması öngörülmesine rağmen, vekalette çift başlılık olması nedeniyle hükûmette zafiyet oluşturacağına, devlet adamlarının yetiştirilmesi fikri olmasına rağmen emir altında çalışarak sonrasında vekilliğin öğrenilemeyeceği görüşlerini ileri sürerek rejimin geleceği için siyasi müsteşarlık uygulamasının kaldırılmasını istemiştir (Birlik, 2010: 290). Bu sürecin sonrasında Celâl Bayar'ın Başvekillik'e asaleten tayin edilmesi, yeni hükûmetin kurulması ve güven oylamasını takiben yasal düzenlemeler tamamlanmıştır. Bu sırada Celâl Bayar ve 18 arkadaşının verdiği değişiklik önergesi 29 Kasım 1937 tarihinde kabul edilmiştir (Turan, 1999: 34). Daha sonra Anayasanın 44, 47, 48, 49 ve 50. Maddeleri de tekrar değiştirilmiştir. Bu doğrultuda altı ay süren bir uygulama alanı bulan Siyasi Müsteşarlık kurumu kaldırılmıştır. Anlaşılacağı üzere, Siyasi Müsteşarlıklar denemesi Cumhuriyetin ilk dönemleri özelinde Türk bürokrasisinde önemli arayışlardan birisi olmuştur. Bürokrasinin yükünü hafifletmeye yönelik olarak kurulan Siyasi Müsteşarlıklar çok uzun süreli olmasalar da Türk siyasi teşkilatının yapılanmasındaki önemli örneklerden birisi olmak üzere tarihîmizde yerini almıştır. Yakın siyasi geçmişimizde siyasi teşkilatın görevlerini icrasında gereği gibi yerine getirebilmesi için benzer arayışlarda bulunulmuştur.

Siyasi müsteşarlık deneyiminden sonra müsteşarlık idari nitelikli bir makamı temsil etmiştir. Her bakanlıkta bir müsteşar atanarak bakanlık müsteşarı geleneksel bir makam haline gelmiştir. Bakanlık müsteşarı; her bakanlıkta, bakana yardımcı olan bakan adına, bakanın emirleri yönünde, plan ve programa ve hukuka uygun olarak, bakanlık hizmetlerini yürüten bir müsteşar bulunurdu (Gözübüyük, 1998: 80).

2011 yılında Türk siyasal yapısına müsteşarlığın yanına bakan yardımcılığı makamı getirilmiştir. 3046 sayılı kanunun 21. maddesinde düzenlenen Bakan Yardımcıları; Bakana (Millî Savunma Bakanı dâhil) bağlı olarak Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde, *“Bakana yardımcı olmak üzere atanırlar”* hükmü getirilmişti. 2018 yılından sonra da müsteşarlık makamı tamamen kaldırılarak bakan yardımcılığı, bakanlık örgütlenmesinde birden çok sayıda yer almaya başlamıştır.

giden süreci şu ifadeleri ile özetlemektedir: *“Atatürk müsteşarlıkların kurulmasına pek taraftar olmamakla birlikte başlangıçtan ses çıkarmamış, uygun zaman ve fırsatı beklemiştir. Bir süre sonra da böyle bir fırsat ortaya çıkmıştır. Dâhiliye Vekâleti Siyasi Müsteşarı Malatya Milletvekili Abdülmüettalip Öker'den istenen ve kendisi tarafından hazırlanan iki raporu zayıf görülmesi ve Atatürk'ün seyahatten Ankara'ya dönüşünde resmî tören istememesini kimsenin gelmemesini istemediği şeklinde yorumlayıp etrafa bu şekilde bildirmesi, Cumhurbaşkanı'nın Ankara garında yapayalnız kalması Atatürk'e istediği fırsatı vermiştir. Celâl Bayar'ın Başvekilliği yürüttüğü dönemde Atatürk, Vekiller Heyeti'ni ve Siyasi Müsteşarları, Celâl Bayar'ın evinde toplantıya çağırmıştır. Bu toplantıda siyasi müsteşarlıkların lüzumsuz olduğu kararına varılmış.”* Bkz. (Turan, 1999: 33-34).

2.2. MÜSTEŞARLIK SİSTEMİNİN SINIFLANDIRILMASI

2.2.1. Başbakanlık Müsteşarlığı

Başbakanlık müsteşarlığının kökenini Ersöz şu ifadeleri ile özetlemektedir: *“Osmanlı dan almış bir makamdır. Padişahlık sıfatını haiz kişilerin devlet faaliyetlerini yürütürken hata yapması ve bu makamın yıpranmasının önüne geçilmesi ihtiyacı, güçlü sadrazamlık makamını doğurmuştur. Çünkü sadrazamlık makamına tayin edilen ile getirilen kişi, hata yapması halinde azledilecek ve böylece devletin meşruiyeti sorgulanmamış”* olacaktır (Ersöz, 2020: 18). Bu esasta oluşturulan Başbakanlık makamı zamanla, müsteşarının da olduğu güçlü bir makama dönüşmüştür.

Başbakanlık örgütü, 10.10.1984 tarihli 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Kanunun amacı 1. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: *“Bu kanunun amacı, bakanlıklar arasında iş birliğini sağlamaktır. Hükûmetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, Devlet Teşkilatının düzenli bir şekilde işlemlerini temin etmek. Anayasa ve kanunlarla Başbakana verilen görevleri yerine getirmek için Başbakanlık Teşkilatı'nın kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ait esasları düzenlemektir.”* Başbakanlık Teşkilatı, ilgili kanunun 3. maddesine göre; merkez teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelmiştir: *Merkez teşkilatının ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimleri ekli cetvelde gösterilmiştir. Başbakanlık teşkilatında yer alan Başbakanlık Müsteşarı ; Osmanlı devlet sisteminde sadaret müsteşarı unvanıyla var olan eski memuriyetlerden biridir. Müsteşar, başbakanlık teşkilatının başbakandan sonra üst amiridir”* (Güler, 2010: 164).

Başbakanlık Müsteşarı, Başbakanlık teşkilatının, Başbakan dan sonra üst amiri olarak konumlanmıştır. Görevleri; kanunlarla Başbakanlığa verilen görevlerin en iyi şekilde yapılması için koordinasyon ve iş birliğini sağlamak, devlet idaresinde etkinlik sağlanmasını, görevlerin tam, verimli ve zamanında yapılmasını sağlamak üzere sistem ve prensipleri geliştirmek, hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olduğu Başbakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak (Gözübüyük, 2008: 123) şeklinde belirlenmiştir.

Başbakanlık Müsteşarı Makamının Temel Nitelikleri

Üst düzey bürokrat kadrolarına Bakanlar Kurulu Kararnamesi veya müşterek kararname ile atama yapılmaktadır. Müşterek kararname ise ikili kararname, üçlü kararname ya da dörtlü kararname ile yapılan atamalardır. Bakanlar Kurulu Kararnamesi ve Müşterek Kararname ile yapılan atamalarda devleti temsil eden cumhurbaşkanı ve hükûmeti temsil eden Başbakanın imzalarının bulunması zorunlu idi.

Duruma göre ikisinin dışında bulunması gereken imzalar da kararnamenin niteliğine göre değişmektedir (Kayar, 2011: 249). İekli kararname ile yapılan atamaya Başbakanlık Műsteřarı en iyi őrnektir. Cumhurbaşkanı ve Bařbakan tarafından imzalanır. Üçlü kararname ile yapılan atamaya Bakanlık műsteřarları gűsterilebilir. İlgili bakan, Bařbakan ve Cumhurbaşkanıncı imzalanır (Kayar, 2011: 249). Aşağıda başbakanlık műsteřarı atama őrneđine yer verilmiştir:

Resim 1: Bařbakanlık Műsteřarı Atama Kararı őrneđi



T.C. Resmî Gazete

Bařbakanlık Mevzuatı Geliřtirme ve Yayın Genel Műdűrlűđűnce Yayınlanır		
Kuruluşu : 7 Ekim 1920	12 Ocak 1999 SALI	Sayı : 23581

YÜRÜTME VE İDARE BÖLÜMÜ

Atama Kararı

Başbakanlıktan :

Karar Sayısı : 99/50423

1 — Açık bulunan 1 inci derece kadrolu ve + 8000 ek gűstergele Bařbakanlık Műsteřarlıđına, Çalıřma ve Sosyal Gűvenlik Bakanlıđı Műsteřarı Ahmet řAĖAR'ın atanması, 657 sayılı Kanunun deđiřik 74 üncű maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde geređince uygun gűrűlműřtür.

2 — Bu Kararı Bařbakan yürűtűr.

11 Ocak 1999

Mesut YILMAZ

Başbakan

Bűlent ECEVİT

Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı

Sűleyman DEMİREL

CUMHURBAşKANI

Resmî Gazete Kodu : 120199

Yürütme ve İdare Bölümü Sayfa : 1

11/1/1999 Tarihli ve 23580 Mukerrer Sayılı Resmî Gazete'de; Bakanlar Kurulu'nun Atanması-na Dair İşlem ile 98/12237 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanmıştır.

İçindekiler 64. Sayfadadır.

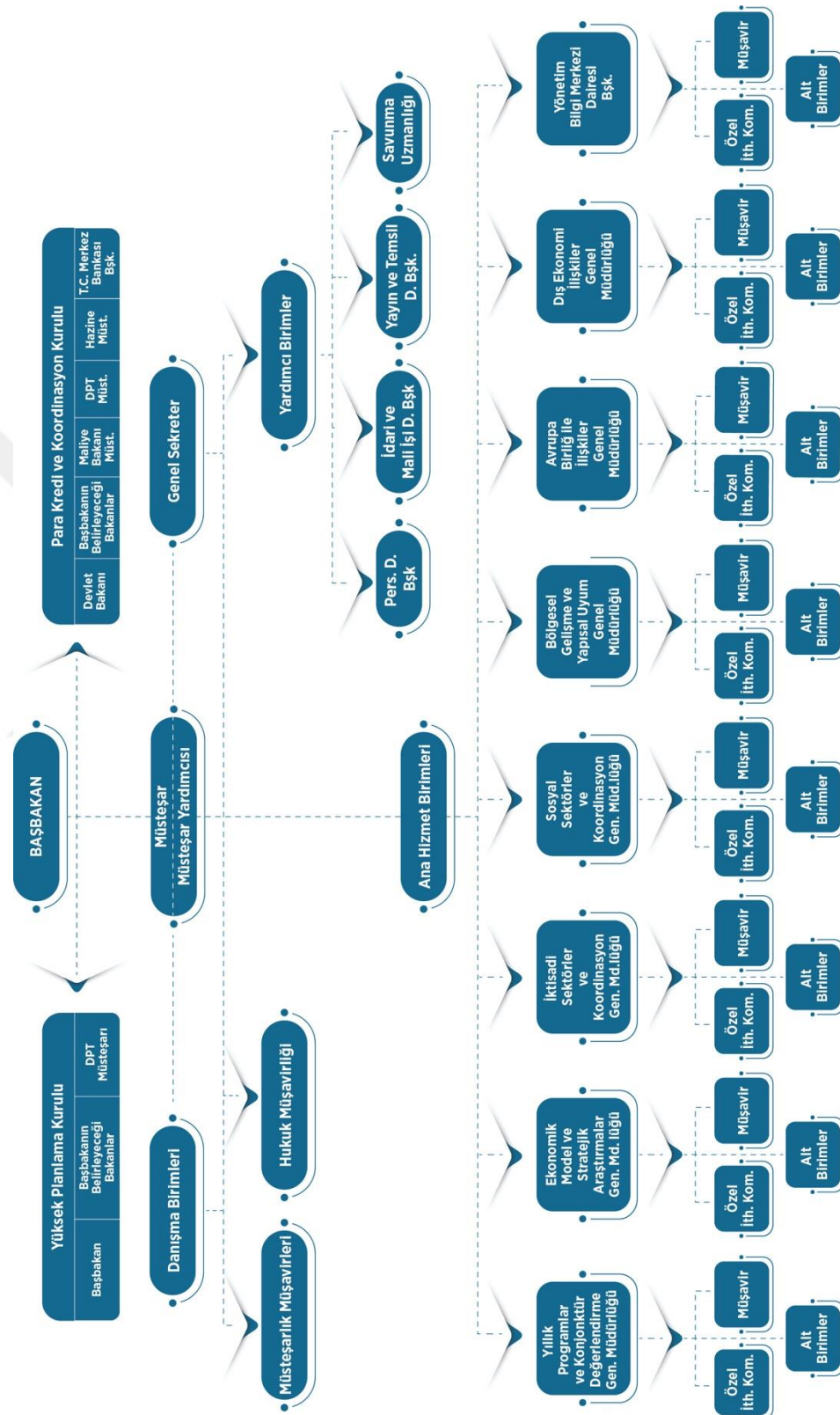
Bařbakanlık Műsteřarlıđı'nda Tek Parti Dűnem 1926-1938 yılları arasında en uzun süre gűrev yapan Kemalettin Gedeleç'tir. Çok partili dűnemde ise 1950-1960 yılları arasında Ahmet Salih Korur en uzun süre műsteřarlık gűrevinde bulunmuřtur (Gűler, 2010: 164).

Başbakanlık müsteşarının beş yardımcısı bulunmuştur. 3056 Sayılı Kanun’a göre müsteşar yardımcılarının, müsteşar tarafından verilen görevleri yerine getireceği belirtilmiştir. 3056 Sayılı Kanun’la Başbakan; *“Türkiye Cumhuriyeti’nin yüksek hak ve menfaatlerini korumak ve gözetmek, milletin huzur ve güvenini sağlayıcı önlemleri almak, genel ahlaki ve kamu düzenini muhafaza etmek, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak, refahı yaygınlaştırmak. Hükûmetin genel siyasetini yürütmek ve diğer maksatlarla bakanlıkla arasında ahengi ve iş birliğini”* sağlamakla görevlendirilmiştir. Bu görevlerinde yardımcı olan en üst görevli Başbakanlık Müsteşarı olmuştur. Başbakanlık Müsteşarı’nın yönetim içerisinde önemli bir yere sahipti. Başbakana görevlerinde yardımcı olmak, bakanlıklar arasında eşgüdüm ve iş birliğini sağlamak, yönetimin etkin ve verimli bir biçimde çalışabilmesi için gereken yöntem ve ilkeleri geliştirmek, başkanlık müsteşarının önemli görevleri arasındadır (Gözübüyük, 1998: 77).

Başbakanlık teşkilat kanununa göre müsteşar; Başbakanlık teşkilatının, Başbakan dan sonra üst amiridir. Başbakanlık Müsteşarı’nın görevleri şunlardır (md. 5):

- *Kanunlarla Başbakanlığa verilen görevlerin en iyi şekilde yapılmasını sağlamak ve bakanlıklar arasında koordinasyon ve iş birliğini temin etmek,*
- *Devlet idaresinde etkinliğin sağlanmasını, görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesini temin etmek üzere sistem ve prensipleri geliştirmek,*
- *Başbakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.*
- *Müsteşar belirtilen hizmetlerin yürütülmesinde Başbakana karşı sorumludur.*

Şekil 6: Başkanlık Teşkilat Yapısı



Yukarıda yer alan Başbakanlığın teşkilat yapısında müsteşarlığın konumu gösterilmiştir. Müsteşarın hemen altında müsteşar yardımcılarında da teşkilat şemasında yer verilmiştir.

Başbakanlıktan:

Karar Sayısı : 2016/387

1. Açık bulunan 1 inci derece kadrolu ve +8000 ek göstergeli Başbakanlık Müsteşarlığına, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı Fuat OKTAY'ın atanması, 657 sayılı Kanunun 68/B ve 74 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.
2. Bu Kararı Başbakan yürütür.

18/06/2016

Recep Tayyip ERDOĞAN
CUMHURBA ŞKANI

Binali YILDIRIM
Başbakan

Resim: Başbakanlık Müsteşarı Atama Örneği

Kanunun; Yöneticilerin, “sorumluluğu ve yetki devri” ile ilgili kısmında;

“Başbakanlık Teşkilatıyla, bağlı ve ilgili kuruluşların her kademesindeki yöneticileri, yapmakla yükümlü bulundukları hizmet veya görevleri verilecek emir ve direktifler doğrultusunda mevzuata, plan ve programlara uygun olarak yerine getirmek ve yürütmekten bir üst yöneticiye karşı sorumludur. Başbakan, Başbakanlık Müsteşarı ve Başbakanlık teşkilatının her kademedeki yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilirler. Yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz. Başbakanlık merkez teşkilatında, Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Başbakan Müşaviri ve Başbakanlık Müşavirleri, Teftiş Kurulu Başkanı, Hukuk Müşaviri, Basın Müşaviri, Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları, Başkan ve Yardımcıları, Daire Başkanı ve Yardımcıları ile Uzman ve Uzman Yardımcısı kadroları karşılık gösterilmek kaydıyla, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Bu suretle çalıştırılacakların sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit

ödemeler Bakanlar Kurulunca tespit edilir. Sözleşme ile çalıştırılacak personel istekleri üzerine T. C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilir.

Başbakanlık Müsteşarı⁵⁸ 8000 gösterge rakamı esas alınarak ek göstergeden, 15000 gösterge rakamı esas alınarak makam ve 20000 gösterge rakamı esas alınarak Temsil Tazminatı'ndan yararlandırılmakta idi. Bu kadro yürürlükten kaldırılmış olmasına rağmen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu na ekli ek gösterge ve makam tazminatı cetvellerinde Başbakanlık Müsteşarı'nın yararlanacağı ek gösterge ile makam tazminatı rakamları cetvellerde yerini korumaktadır.

Tablo 3: Kuruluşundan İtibaren Başbakanlık Müsteşarları

No	Başbakanlık Müsteşarları	Görev Başlangıcı	Görev Bitişi
1	Hasan Kemaleddin Gedeleş	18 Kasım 1926	14 Kasım 1938
2	Mehmet Vehbi Demirel	29 Mart 1939	31 Aralık 1941
3	Cemal Yeşil	19 Ocak 1942	3 Kasım 1947
4	İsmail Hakkı Ülkmen	3 Kasım 1947	31 Temmuz 1950
5	Ahmet Salih Korur	31 Temmuz 1950	30 Mayıs 1960
6	Albay Alparslan Türkeş	30 Mayıs 1960	23 Eylül 1960
7	Mehmet Hilmi İncesulu	23 Eylül 1960	25 Ekim 1961
8	Necip San	2 Kasım 1961	23 Mart 1962
9	Haldun Derin	28 Mart 1962	24 Şubat 1965
10	Musliheddin Fer (vekil)	24 Şubat 1965	10 Aralık 1965
11	Munis Faik Ozansoy	10 Aralık 1965	27 Temmuz 1971
12	Zeyyat Baykara	27 Temmuz 1971	12 Haziran 1974

⁵⁸ Başbakanlık Müsteşarı yerine geçmek üzere ihdas edilen Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı da aynı göstergeler karşılığında ek gösterge ve makam-temsil tazminatlarından yararlanmaktadır.

13	İsmail Ertan	12 Haziran 1974	2 Mayıs 1975
14	Ekrem Ceyhun	5 Mayıs 1975	5 Haziran 1977
15	Mustafa Ernam	21 Temmuz 1977	17 Ocak 1978
16	Ahmet Durakoğlu	17 Ocak 1978	3 Aralık 1979
17	Turgut Özal	3 Aralık 1979	22 Eylül 1980
18	Necdet Calp	23 Eylül 1980	11 Nisan 1983
19	Erdoğan Yazıcı (vekil)	11 Nisan 1983	7 Aralık 1983
20	Hasan Celâl Güzel	14 Aralık 1983	21 Temmuz 1986
21	İsmail Akınaltuğ (vekil)	21 Temmuz 1986	17 Ekim 1986
22	Ahmet Selçuk	17 Ekim 1986	7 Nisan 1990
23	Sabahattin Çakmakoglu	7 Nisan 1990	5 Temmuz 1991
24	İsmet Alver	19 Temmuz 1991	30 Ağustos 1991
25	M. Atilla Tekeoglu (vekil)	30 Ağustos 1991	21 Kasım 1991
26	Necdet Seçkinöz	21 Kasım 1991	15 Haziran 1993
27	Ali Naci Tuncer (vekil)	15 Haziran 1993	25 Haziran 1993
28	Dr. Yücel Edil (vekil)	25 Haziran 1993	9 Nisan 1994
29	Osman Ünsal	11 Nisan 1994	13 Mayıs 1994
30	Ali Naci Tuncer	13 Mayıs 1994	8 Kasım 1995
31	Arif Yüksel (vekil)	8 Kasım 1995	7 Mart 1996
32	Birkan Erdal	7 Mart 1996	14 Kasım 1996

33	Dr. Osman Kadri Keskin	15 Kasım 1996	11 Nisan 1997
34	Mesut Kınalı (vekil)	11 Nisan 1997	28 Mayıs 1997
35	Atilla Koç (vekil)	28 Mayıs 1997	15 Temmuz 1997
36	Yaşar Yazıcıoğlu	15 Temmuz 1997	11 Ocak 1999
37	Ahmet Şağar	11 Ocak 1999	15 Temmuz 2002
38	Dr. Füsün Koroğlu	15 Temmuz 2002	19 Kasım 2002
39	Fikret Nesip Üçcan	19 Kasım 2002	21 Ekim 2003
40	Prof. Dr. Ömer Dinçer	21 Ekim 2003	8 Mayıs 2007
41	Dr. Mehmet Emin Zararsız (vekil)	8 Mayıs 2007	8 Eylül 2007
42	Efkan Ala	8 Eylül 2007	25 Aralık 2013
43	Özer Kontoğlu (vekil)	25 Aralık 2013	20 Ocak 2014
44	Fahri Kasırga	20 Ocak 2014	11 Eylül 2014
45	Özer Kontoğlu (vekil)	12 Eylül 2014	24 Eylül 2014
46	Ergin Ergül (vekil)	24 Eylül 2014	16 Ekim 2014
47	Kemal Madenoğlu	16 Ekim 2014	18 Haziran 2016
48	Fuat Oktay	18 Haziran 2016	10 Temmuz 2018

Aşağıda Başbakanlık Müsteşarlığının dışında, Başbakanlığa bağlı olarak oluşturulmuş, müsteşarlıklar incelenmiştir. Bunlar; DPT Müsteşarlığı, Hazine-Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, MİT Müsteşarlığı, Denizcilik Müsteşarlığıdır. Bunların yanında bir dönem başbakanlığa ancak daha sonra İçişleri Bakanlığı'na bağlanan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı ve Millî Savunma Bakanlığı ile ilişkili Savunma Sanayi Müsteşarlığı anlatılmıştır.

2.2.2. Başbakanlığa Bağlı Müsteşarlıklar ve Diğer Bakanlıklara Bağlı Müsteşarlıklar

Başbakanın bakanlar karşısında çok güçlü olması ve görüşlerini bakanlara dayatabilmesi amacıyla 1980 lerden itibaren doğrudan başbakanlığa bağlı müsteşarlık sayısı arttırılmıştır. Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Denizcilik Müsteşarlığı bunlar arasındadır (Polatoğlu, 2001: 100). Çalışmanın bu bölümünde başbakanlığın teşkilat yapısındaki müsteşarlık dışında, başbakanlığa bağlanan farklı kamu hizmeti alanlarındaki müsteşarlıklar hakkında bilgiler verilmiştir.

2.2.2.1. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

Devlet, planlama aracılığıyla ekonomik ve toplumsal yaşamı düzenler ve bürokratik yönetimde planlama aracılığıyla piyasayı sınırlandırma fonksiyonu üstlenir (Övgün, 2010: 112). Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Türkiye de devletin planlama fonksiyonunun yürütücüsü kurumsal yapısı olmuştur. DPT'nin yapısal anlamda müsteşarlık örneği olmanın yanında en önemli özelliği hemen tüm kamu politikası alanlarının planlanması ve düzenlemesi görevlerinin aktörü olmasıdır.

Kamu yönetiminde planlama genel olarak devleti ve hükûmet politikaları çerçevesinde ulaşılmak istenilen hedeflere yönelik yöntem, taktik, araç ve eylemleri tanımlamak için kullanılmaktadır. Planlama, yönetim birilerinin sorumlulukları dâhilinde olan işlerde mümkün olan en iyi neticeyi elde etmek için sahip oldukları sosyo-ekonomik kaynaklarını ve organizasyonel yapıların geleceğe dönük olarak yapılandırmalarıdır (Demirkaya, 2019: 385). Ulusal planlama anlayışı 1930'larda devletçi sanayileşme politikaları ile Türk kamu politikalarına girmiştir. Bu yıllarda başlayan planlama etkinlikleri İkinci Dünya Savaşı sırasında kesintiye uğramış ve 1950'lerde iktidarın planlamaya sıcak bakmaması nedeniyle 1960'lara kadar bu kesinti devam etmiştir. 1961 Anayasası ile sosyal ve ekonomik planlamayı devlet görevi sayarak planlamayı anayasal bir çerçeveye oturtmuştur (Polatoğlu, 2001: 101).

DPT, 1961 Anayasası'nın kabulünden önce kurulmuştur. Anayasa bu teşkilatı anayasal bir kuruluş haline getirmiştir (Kuyaksil, 1994: 142). DPT'nin yasama ve yürütme yetkisi olmamış, hükûmete kuruluş kanununda belirtilen konularda danışmanlık etmekle görevliydi. 1961 Anayasası'nın 41. maddesi ile kalkınma planlarını yapma görevi devlete verilirken, 129. Maddesinde de DPT'yi anayasal bir kuruluş haline getirdi (Tokgöz, 2004: 164). DPT, idari reformlar ilgili belli başlı merkezî kuruluşlardandır. (Sürgit, 1972: 185).

Kuruluş yasası personel kullanımı açısından DPT ye üç temel konuda diğer devlet kurumlarında bulunmayan olanaklar sağlamıştır: Birincisi; DPT’de kadrolu olarak çalışanlar, kıdem ve yaşlarına bakılmaksızın üst düzeyde maaş almaktaydılar. Müsteşar, daire başkanları, şube müdürleri, uzmanları ve uzman yardımcılarına, o zamanki devlet personel kanununun öngördüğü 150-125 lira asli maaşla, yani en yüksek dereceden göreve atanmaktaydılar. İkincisi; DPT’ye sözleşmeli olarak personel kullanabilme imkânı yaratılmıştı. Bu olanak, hem kısa süreli araştırma için yüksek ücret ödeyerek eleman kullanılmasına, hem de DPT’nin kadrolu personelinin sözleşme ile yüksek ücretle kadro karşılığı çalıştırılmasına olanak veriyordu. Üçüncüsü; 99 sayılı yasa, diğer kamu kuruluşunda çalışmakta olan kişilerin, o kuruluşlardaki kadro ve özlük hakları korunarak, DPT’de sözleşmeyle istihdamına imkân veriyordu. DPT’nin bu ayrıcalıkları, Türkiye’nin alanlarındaki en üstün yetenekli uzmanlarının Teşkilata çekilmesini sağlamıştır (Kansu, 2004: 65).

DPT Müsteşarlığı kuruluş kanuna göre; “...merkez teşkilatı ile yurtdışı teşkilatından meydana gelir. Müsteşar, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının en üst amiridir. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Başbakanı veya görevlendireceği Devlet bakanına bağlı olup, Müsteşarlığın faaliyetlerini sevk ve idare ile görevlidir.” En fazla beş müsteşar yardımcısı ile bir genel sekreter görevlendirilebilir (Şinik, 2011: 49). Müsteşar, teşkilatın hizmetlerini mevzuata, hükûmetin genel politikasına, millî güvenlik politikasına, kalkınma planlarına, yıllık programlara ve Yüksek Planlama Kurulu kararlarına uygun olarak yürütmek ve Teşkilatın faaliyet alanına giren konularda diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Müsteşar aynı zamanda Teşkilatın faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir (Eryılmaz, 1994: 102).

Kaynar, teşkilatın planlama örgütünün kuruluş sürecinde ilk idarecilerin belirlenmesi hususunda süreci şu şekilde aktarmaktadır: “Planlama örgütünün kuruluş kanununun hazırlıkları sırasında örgütün başkanlığına yabancı bir uzmanın atanması da gündeme gelmiştir. Kanun tasarısındaki ‘Planlama Müsteşarı, araştırmaları, nazari ve tatbiki bilgisiyle ve tecrübesiyle temayüz etmiş Türk ve yabancı iktisatçılar arasından seçilir.’ hükmü, MBK tarafından benimsenmemiştir. Üyeler, bu düzenlemeye müsteşarın niteliklerinin yasada belirtilmesinin uygun olmayacağı, ulusal hedeflere yön verecek bir örgütün başına bir yabancının getirilemeyeceği ve planlamanın ekonomik ve sosyal düzeyleri kuşatması nedeniyle örgüt yöneticiliğini iktisatçı olmayanlara kapatmanın doğru olmayacağı gerekçeleriyle karşı çıkmışlardır. Planlı kalkınma düşüncesinin uluslararası kuruluşlar ve onların önerdiği yabancı uzmanlar tarafından geliştirildiği düşünüldüğünde, planlama örgütünün başına bir yabancı uzmanını getirilmesi önerisi de kendi mantığı içinde doğal karşılanabilir.” (Kaynar, 2017: 874).

Bu tartışmaların gölgesinde, *30 Eylül 1960 tarihli ve 91 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kurulması Hakkında Kanun*, 5 Ekim 1960 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Başkanlığa bağlı olarak çalışacak planlama örgütünün başına da ilk olarak bir askeri personel Kur. Alb. Şinasi Orel getirilmiştir. İlk daire başkanları sırasıyla şöyleydi: Dr. Atilla Karaosmanoğlu, Dr. Necat Erder ve Osman Nuri Torun. 1960, 1961 ve 1962 yıllarında bazı iktisatçı öğretim üyesi ve teknokratlar da Planlama Teşkilatı'na aktarılmıştır. Doç. Dr. Demir Demirgil, Dr. A. Nejat Ölçen, Süleyman Demirel ve Turgut Özal bunlara örnek olarak gösterilebilir (Tokgöz, 2004: 165). 1970 yılına kadarki on yıllık dönemde, DPT'de altı müsteşar görev yapmıştır. Her bir müsteşarın görevde kalma süresi ortalama bir buçuk yıldır.

Diğer taraftan 1960'lar Türkiye'sinde ülke yöneticilerinin ve aydın zümrelerin planlamadan ve planlama teşkilatından beklentileri hayli yüksektir. DPT sayesinde ülkenin kalkındırılmasının yönlendirilmesi ve hızlandırılması, üretim ve yatırım kararları, siyasetçilerin taraflı gayelerinin değil, daha çok bilimsel ve teknik incelemelerin ürünü olacaktı. Bu süreçte incelediğimiz kaynaklara göre, "bu umut ve heyecan dalgası doğal olarak DPT personelini de tesiri altına almıştır. Plan sürecini siyasi baskı ve müdahalelerden koruma kaygısıyla tanınan ayrıcalıklar, kurumun üretim ve yatırım kararları üzerindeki rolü, DPT müsteşarının bakanlar kurulu üyesi benzeri ilgi ve alaka görmesi DPT bürokrasisiyle ilişkilerini belirlemiştir (Kaynar, 2017: 875). 1970 ve özellikle 1980'lerden sonra piyasa ekonomisinin yeniden önem kazanmasıyla birlikte planlama kavramı da önemini kaybetmeye başlamıştır. 1980'lerdeki özelleştirmeler, kamu kesiminin üretiminden çıkmasına önderlik etmiştir. 1990'larda Sovyetler Birliği'nin dağılması bu süreci hızlandırmıştır (Eğilmez, Kumcu, 2003: 49).

Türkiye de yeni akıma uyum göstererek piyasa ekonomisine dönüş sürecini hızlandırmıştır. Bu gelişmeler sonucunda DPT ve dolayısıyla planlama yaklaşımı giderek önemini kaybetmeye başlamıştır. (Eğilmez, Kumcu, 2003: 49). DPT, görevlerinin niteliği gereği olarak, bilimsel yöntemlerle çalışması zorunlu olan bir kuruluştur. Teşkilat biçim, teşkilatta çalışan görevliler bu tür çalışmayı sağlayacak niteliktedir. DPT'nin uğraş alanı çok yönlü ve karmaşıktır. DPT, diğer kuruluşlarla sıkı bir iş birliği içindedir (Gözübüyük, 2008: 152).

Planlamanın amacının, ekonomik ve toplumsal yaşamın piyasa için ve piyasa tarafından planlanması şeklinde değişmesiyle ve planlamanın düzeyinin de ulusal boyuttan, ulusüstü bir boyuta taşınmasıyla uyumlu olarak planlamanın örgütlenmesinde de önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Planlamanın örgütlenmesi; *planlama faaliyetinin hangi kurum ya da kurumlarca yapıldığını anlatmaktadır. Planlama örgütlenmesinde iki noktada önemli değişim yaşanmıştır:*

1. *Türkiye de ulusal planlama örgütü olan DPT de yaşanan yapısal ve görevsel farklılaşmadır. DPT, kuruluşundan günümüze kadar birçok yasal düzenlemeyen konu olmuş ve zaman içerisinde yapılan değişiklikler çerçevesinde yönetim biçiminin piyasa ilkeleri bağlamında yapılanmasını sağlamada en önemli örgütlerden biri haline gelmiştir.*
2. *Planlama işlevinin sorumluluğunda yaşanmaktadır. Bu çerçevede değişim, merkezî (makro) ve yerel/kurumsal (mikro) olmak üzere iki boyutludur. (Övgün, 2010: 230-231)*

30.09.1960 tarih ve 91 sayılı kanunla kurulan DPT; *Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Başbakan bu teşkilâtın yönetimi ile ilgili yetkilerini Başbakan Yardımcısı vasıtasıyla kullanır. Devlet Plânlama Teşkilâtının görevleri şunlardır:*

- *Memleketin tabîî, beşerî ve iktisadi her türlü kaynak ve imkânlarını tam bir şekilde tespit ederek takip edilecek iktisadi ve sosyal politikayı ve hedefleri belirlemede Hükûmete yardımcı olmak;*
- *Muhtelif bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak;*
- *Hükûmetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli plânları hazırlamak;*
- *Plânların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve İşleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak,*
- *Plânın uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde plânda değişiklikler yapmak;*
- *Özel sektörün faaliyetlerini plânın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek.*

DPT'nin 91 sayılı kanuna göre yasama ve yürütme yetkisine sahip olmamıştır. Hükûmete, kanununda belirtilmiş konularda danışmanlık etmekle görevliydi. 1961 Anayasası, 41. maddesinde kalkınma planları yapma görevini devlete verirken 129. maddesinde de DPT'yi anayasal bir kuruluş haline getirmişti (Tokgöz, 2004: 164). DPT'nin kendisi de tipik bir bürokratik yapı, alışılmış bir devlet dairesi gibi tasarlanmamıştı. Bir defa yönetsel açıdan, normal bakanlıkların yedi sekiz kademeli yapısına karşılık, Planlamada sadece üç kademe vardı. Müsteşarlık, daire başkanlığı ve şube müdürlüğü. Böylece bürokratik yapı basite indirgenmiş, yönetsel birimler arasında

iletişim ve karar alma süreci basitleştirilmişti. Ayrıca, müsteşarlık, bürokraside alışlagelmiş genel müdürlüklerden değil, farklı bir yapıyı vurgulamak istercesine o yıllarda pek kullanılmayan bir terimle dairelerden oluşturulmuştu (Kansu, 2004: 66).

DPT'nin etkin çalışmasında başta gelen bir faktör de uzmanlığın bir kariyer olarak kabul edilmesi, uzman fikrine duyulan saygı ve verilen önemdi. Bu anlayış DPT içinde önemsendiği gibi teşkilatın dışı karşı tutumunda da belirgin olarak ortaya çıkardı. (Kansu, 2004: 68).

DPT'nin yapısındaki önemli özelliklerden biri de Özel İhtisas Komisyonları aracılığıyla Türkiye de ilk defa, tüm kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla, merkezinde DPT'nin yer aldığı geniş bir network oluşturulmasıydı. (Kansu, 2004: 68).

DPT'nin teşkilat yapısı şu şekildedir:

Plânlama teşkilâtı Yüksek Plânlama Kurulu (YPK) ve Merkez Teşkilâtından meydana gelir. Yüksek Plânlama Kurulu; Başbakan, (veya Başbakan Yardımcısı) Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan, Plânlama Müsteşarı, İktisadi Plânlama, Sosyal Plânlama ve Koordinasyon Dairesi başkanlarından meydana gelir. YPK'nın 91 sayılı kanuna göre ilk halinde siyasetçi ve bürokratların eşit sayıda yer almıştır. Övgün ün vurguladığına göre bu nitelik iki meclisli parlamentoda meclislerin birbirlerine karşı denge-fren şeklinde düşünülmüş ve bu düşünce yapısı YPK'nın kuruluşuna da yansımıştır (2010: 235).

Kurulun görevi, iktisadi ve sosyal politika hedeflerinin belirlenmesinde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak plânları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, belirlenen hedeflere uygunluk ve yeterlik derecesi bakımından incelemektir.

Devlet Plânlama Müsteşarı, Başbakan Yardımcısına bağlı bir şekilde Plânlama Merkez Teşkilâtının faaliyetlerini sevk ve idare ile görevli olmuştur. Plânlama Merkez Teşkilâtı aşağıdaki organlardan meydana gelir; İktisadi Plânlama Dairesi Başkanlığı, Sosyal Plânlama Dairesi Başkanlığı ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı.

İktisadi Plânlama Dairesi Başkanlığı: Uzun vadeli plânlara, yıllık programlar ve finansman ve sektör programları şubeleri ile devamlı ve geçici özel ihtisas komisyonlarından meydana gelir. Görevi, gerekli araştırmaları yaparak uzun ve kısa vadeli umumi ve bölge plân ve programları hazırlamaktır.

Sosyal Plânlama Dairesi Başkanlığı: Araştırma ve plânlama şubeleriyle devamlı ve geçici özel ihtisas komisyonlarından meydana gelir. Görevi, memleketin sosyal problemlerini incelemek ve bunların çözümü için uzun ve kısa vadeli plânlara hazırlamaktır.

Koordinasyon Dairesi Başkanlığı: Malî ve hukuki tedbirler şubesi, tetkik ve tahlil şubesi ile yayın ve temsil şubesinden meydana gelir.

Görevleri: Devlet teşkilâtında ve özel sektörde plânın gerçekleşmesini kolaylaştıracak idari, malî ve hukuki tedbirleri tespit ve tavsiye etmek, Tatbik mevkiine konan plân ve programların icrası sırasında gerekli takip ve koordinasyonu sağlamak, icabında bu maksat için muhtelif daire ve teşekküllerin yüksek seviyede sorumlu temsilcilerinin katılacağı komisyonları toplamak, Tatbikatın üçer aylık devre raporlarını icra organlarından alıp tevhit ve değerlendirecek neticeleri ilgililere sunmak, ahenk sağlayıcı tedbirlerin yürürlüğe konmasını takip etmek, Plân ve programların tatbikatının aksadığı sahalarda organizasyon ve metot incelemelerinin öncelikle yapılmasını sağlamak.

1960-1980 arasında 91 sayılı kanundan başka DPT ile ilgili öne çıkan iki düzenleme daha bulunmaktadır. Birincisi; 1965 yılında Teşvik Uygulama Dairesi'nin DPT ye katılmasıdır. Bu daire, özel sektörün de plan hedefleri doğrultusunda çalışması ve özel sektöre yönelik teşvik işlemlerinin tek elden ve planlı bir şekilde verilmesi amacıyla kurulmuştur (Övgün, 2010: 236)

Diğer yasal düzenleme de 1971 yılında Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi'nin kurulmasıdır. Bunun kaynağı üçüncü beş yıllık kalkınma planında yer almaktadır (Övgün, 2010: 236).

1960-1980 dönemine genel olarak bakıldığında DPT'nin yapısal ve görevlerine ilişkin özelliklerinin temelde tek bir kanunla biçimlendirildiği görülmektedir. Bu tek kanuna göre de DPT, müsteşarlık ve kurul olmak üzere iki yapıdan oluşmaktadır (Övgün, 2010: 237). 1980-2000 arası dönemi: 1980'li yıllar ekonomik ve toplumsal açıdan piyasa sisteminin bütün kurum ve kurallarıyla ağırlığını hissettirdiği bir dönemi işaret etmektedir (Övgün, 2010: 237).

1980'li yıllarla birlikte planlama konusundaki bakış açısının değiştiğinin somut göstergesi 1982 Anayasasıdır. 1961 Anayasası na göre planlama devletin temel görevidir. DPT'den Anayasada bahsedilerek kuruma ayrıcalık sağlanmıştır. 1982 Anayasası'nda ise DPT'den doğrudan söz edilmemekte ve devletin planlama konusunda gerekli teşkilatı kurabileceği belirtilmektedir. Böylece planlama, DPT dışında başka bir kurum ya da kuruluş tarafından da yerine getirilebilecektir. Bir başka deyişle 1961 Anayasası'nın tersine DPT anayasal güvenceden mahrum bırakılmış ve değişen dünya koşullarında planlama açısından da bir bağlayıcılık altına girilmek istenmemiştir (Övgün, 2010: 238).

1982 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilgili işlemlerin tek elden ve süratli bir şekilde yürütülmesi amacıyla DPT'nin örgütsel yapısına Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi eklenmiştir (8/3967 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 09.04.1982, 17659). Bu dairenin kurulmasıyla birlikte DPT, klasik planlama işlevini uluslararası politikalarla uyumlu hale getirerek Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilgili

işlerin izlenmesi, iyileştirilmesi ve koordinasyonunun sağlanması ile yükümlü kılınmıştır (Övgün, 2010: 239).

1982 yılında 44 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 91 sayılı kanunun birinci maddesi değiştirilmiştir. Bu değişikliğe göre; teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerin gerekli görüldüğü takdirde başbakan tarafından başbakan yardımcısı ya da devlet bakanına da devredilebileceği belirtilmiştir. DPT'nin bir anlamda itibar kaybetmesinin ilk önemli göstergeleri olan bu düzenlemede aynı zamanda DPT müsteşarının başbakan yardımcısına bağlı olduğu hükmü kaldırılmıştır (Övgün, 2010: 239).

1980'den sonraki DPT ile ilgili yasal düzenlemelerden biri de 223 sayılı KHK'dır. Bu KHK ile DPT'nin görevlerine ilişkin iki düzenleme dikkat çekicidir. KHK'nın 2. maddesiyle DPT'nin ekonomik ve sosyal politikaların tespitinde hükûmete yardımcı olmak görevi müşavirlik yapmak olarak değiştirilmiştir. Aynı maddenin bir başka uzantısında 91 sayılı kanuna göre çeşitli bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak için tavsiyelerde bulunurken; 223 sayılı KHK ile artık sadece görüş bildiren bir konumla daraltılmıştır (Övgün, 2010: 240).

DPT 1980 öncesine göre genel politikayı belirleme ve uygulama konusunda görevsel açıdan zayıflama yaşamış, uluslararası örgütlerle olan ilişkilerini güçlendirilmesi konusunda ise sahip olmadığı görevlere sahip olmuştur (Övgün, 2010: 240): *Kalkınma planı ve yıllık programlardaki ilke ve hedeflere uygun olarak, milletlerarası ekonomik kuruluşlarla münasebetlerin geliştirilmesinde, temas ve müzakerelerin yürütülmesinde gerekli görüş ve tekliflerde bulunmak.*

1990'larda Avrupa Birliği ne üyelik sürecinin hızlanması ile AB'den yapılan mali yardımlar doğrultusunda planlama perspektifi de zaruri olarak değişime uğramıştır. AB'nin bölgeselleşme politikası çerçevesinde yaptığı mali yardımlardan Türkiye'nin de yararlanması için merkezî olmayan idari birimlerin kurulması gerekmiştir (Fedai, 2016: 419).

223 sayılı KHK ile YPK da değişikliğe uğramıştır. Bu yapısal değişikliklerin ilki DPT'nin ana hizmet birimlerine ilişkindir. 91 sayılı kanunla kurulan iktisadi planlama, sosyal planlama ve koordinasyon daire başkanlıklarına; kalkınmada öncelikli yöreler, Avrupa Ekonomik Topluluğu, teşvik ve uygulama, yabancı sermaye ve serbest bölgeler başkanlıklar kurulmuştur. YPK da sayısal yapı değişerek; müsteşar dışında kurulda hiç bürokrat bırakılmamıştır. YPK daha önceden sahip olmadığı yıllık programları da inceleme görevine sahip olmuştur. (Övgün, 2010: 240-241).

1987 yılında 304 sayılı KHK ile YPK içinde hiç bürokrat bırakılmamıştır. Bakan sayısı arttırılmış ve Bayındırlık ve İskan ile Ulaştırma Bakanları da Kurula dâhil edilmiştir. 304 sayılı KHK ile YPK ya KİT lerle ilgili her türlü kararları alma görevinin

verilmesidir. Bu düzenlemeye bağılı olarak zaman içinde YPK, KİT lerin özelleştirilme uygulamasının en önemli organlarından biri olmuştur (Övgün, 2010: 241).

22.03.1991 tarihli ve 3701 sayılı kanunla DPT de proje geliştirme genel müdürlüğü adı altında daha önceden sahip olmadığı bir ana hizmet birimine sahip olmuştur. Aynı yıl çıkarılan 437 sayılı KHK ile DPT'nin yapısal ve görevsel değişimi devam etmiştir. YPK, özelleştirme sürecinin en önemli örgütlerinden biri haline getirilmiştir (Övgün, 2010: 242).

1993 yılında çıkarılan 511 sayılı KHK ile daha önce YPK'nın bünyesinden çıkarılan müsteşar tekrar kurula alınmıştır. Bununla birlikte kurulun bütün üyelerinin başbakan tarafından belirleneceği belirtilerek YPK üzerinde başbakanın mutlak hakimiyeti sağlanmıştır. Bu KHK ile ana hizmet birimleri olan iktisadi ve sosyal planlama dairelerinin kaldırılarak farklı bir yapılanmaya gidilmesidir. 511 sayılı KHK ile DPT'nin çalışma stratejisinin nasıl olacağını belirleyen görevi şöyle olmuştur: Uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde çalışarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek ve topluma perspektif sağlayan politika önerilerini katılımcı bir yaklaşımla belirleyerek özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevini yerine getirmek (Övgün, 2010: 243).

Ana hizmet birimi olarak Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1994 yılında çıkarılan 540 sayılı KHK ile DPT kalkınma planlarını ve yıllık programları hazırlama dışında özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel yönlendirmelerde bulunacak ve özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesini düzenleyecek teşvik ve yönlendirme politikalarını genel çerçevesini çizecektir (Övgün, 2010: 245).

540 sayılı KHK ile müsteşarlık ve YPK şeklindeki ikili yapı Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu ile üçlü bir yapı ortaya çıkarıldı. Ekonomi ağırlıklı yapısıyla dikkat çeken kurul, DPT müsteşarlığının bağılı olduğu bakanın başkanlığında, başbakanın belirleyeceği bakanlar ile Maliye Bakanlığı Müsteşarı, DPT Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dış Ticaret müsteşarı ve T.C. Merkez Bankası Başkanı'nda n oluşmaktadır (Övgün, 2010: 246).

DPT, hükûmete sosyo-ekonomik alanda kalkınma planlarının yapılması ve koordinasyonun sağlanması konusunda yardımcı organ olarak varlığını 2011 yılına kadar devam ettirmiştir. 1982 Anayasası'nda ismi yer almadığından anayasal bir kurum olmaktan çıkmıştı (Demirkaya, 2019: 388). Parlamenter sistemde; tüm bakanlıkların müşavirliği rolünü üstlenirken, tek bir bakanlığa giden tarihî, Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminde başkanlık olarak konumlanmıştır.

Tablo 4: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım

MEVZUAT	KAPSAM
30.09.1960 tarih ve 91 sayılı kanunla kurulmuştur.	- Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. - İki yapıdan oluşmuştur: Yüksek Planlama Kurulu ve Merkez Teşkilatı
1961 Anayasasında düzenlenerek Anayasal Kurum statüsünü almıştır.	DPT, planları yapacak kurum olarak Anayasada yer almıştır.
18.06. 1984 tarih ve 223 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun hükmünde Kararname	- DPT'nin görevleri ve yapısı yeniden düzenlenmiştir. - Yüksek Planlara Kurulu, Bakanlar oluşan bir yapıya kavuşmuştur.
22.03. 1992 tarih ve 3701 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun	- DPT'nin amaç, görevleri, teşkilat yapısı ve işleyişi yeniden düzenlenmiştir. - Ana hizmet birimleri genel müdürlük şeklinde yeniden yapılandırılmıştır.
04.06.1994 tarih ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	Ana hizmet birimlerinin isimlerinde değişiklikler yapıldı.
03.06.2011 tarih ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	Müsteşarlık örgütü, personeli ve görevleri ile bakanlık statüsüne kavuştu.
703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname	Kalkınma Bakanlığı kaldırıldı.
24.07.2018 tarihli 13. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kuruldu.

Tablo 5: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarları

Müsteşar	Görev Dönemi
Şinasi Orel	1961-1962
Osman Nuri Torun	1962
Ziya Müezzinoğlu	1962-1964
Memduh Şevket Aytür	(1964-1966) (1971-1972)
Osman Çapçı	1966-1967
Turgut Özal	1967-1971
Turgut Özal	1979-1980 Müsteşar Vekili
Hüsnü Kızılyalı	1971
Hurşit Kemal Cantürk	1972-1977
Mustafa Ernam	(1977-1978) Müsteşar Vekili
Bilsay Kuruç	1978-1979
Yıldırım Aktürk	(1980-1983)
Oral Akman	1983-1984
Yusuf Bozkurt Özal	1984-1987
İbrahim Ertan Yülek	1987-1988
Ali Tigrel	1988-1991
İlhan Kesici	1991-1993
Necati Özfiat	1993-1997
Orhan Güvenen	1997-1999
Akın İzmirlioğlu	1999-2002
Ahmet Tıktık	2002-2009
Halil İbrahim Akça	Ocak 2009-Haziran 2009
Kemal Madenoğlu	2009-2011

2.2.2.2. Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı

Devletin ya da otoritenin varlığı istihbarat eylemini de gerekli kılar. Devletin varlığının sürdürebilmesi ve onun var olmasına sebep olan insanların güvenliğinin sağlanması için istihbarat eyleminin teşkilatlanması gerekmiştir (Göç, 2013: 109). Birçok devlet kuran ve başka pek çok devletle siyasi ilişkiler kurmuş olan Türkler de istihbarata

büyük önem vermişlerdir. Yerleşik hayata geçen Türkler Orta Asya da espionaj⁵⁹ elemanlarına Çarşıt adını vermişlerdir. Osmanlılar da istihbarat ve espionaj faaliyetleri, uç beyliğinin kuruluşu döneminde (1299-1301) başlamıştır. Osmanlılar, Martolos ve Voynuk teşkilatları sayesinde merkezî sisteme yönelen iç ve dış tehditlerden mümkün olduğu kadar ayrıntılı bir şekilde haberdar olmaya çalışıyorlardı (İlter, 2002: 5-6).

Osmanlı döneminde istihbaratın ilk kurumsallaşma girişimleri Sultan Abdülmecid (1839-1861) döneminde, Balkanlardaki muhtemel ayaklanmaları gözlemek amacıyla, Fransız Gizli Polis Teşkilatı örnek alınarak modern tarzda gizli bir teşkilatın kurulduğu ve başına Rum asıllı Cinivis Efendi'nın getirildiği belirtilmektedir. Bu teşkilat beklenen yararın sağlanmadığı gerekçesiyle kapatılıp, Sultan Abdülaziz (1861-1876) döneminde 1863 yılında tekrar açıldığı bilinmektedir. Dolayısıyla Osmanlı da ilk defa modern bir istihbarat teşkilatı kurma çalışmalarının Sultan Abdülmecid döneminde başladığı söylenebilir (İlter, 2002: 6-7).

Sultan II Abdülhamid döneminde Yıldız İstihbarat Teşkilatı kurulmuştur. Meclis-i Vükelâ'nın 29 Temmuz 1908 tarihli kararnamesi ile teşkilatın faaliyetlerine son verilmiştir (İlter, 2002: 8).

19. yüzyıl sonlarında, Osmanlı Devleti ne karşı ayrılıkçı hareketlerin yoğunluk kazanması ve isyanların genişlemesi, istihbarat ve espionaj çabalarını da artırmıştır. Balkan Savaşı'nın sonuna kadar, Osmanlı Devleti'nde geniş olarak istihbarat yapan gizli bir teşkilata rastlanılmamaktadır. Balkan Savaşı'nın getirdiği kötü sonuçlardan sonra, Osmanlı Devleti gibi üç kıtaya hükmetmiş, çeşitli ırk ve mezhepte çeşitli milletleri idare etmiş bir devlet için gizli modern bir İstihbarat Teşkilatı na mutlak surette ihtiyaç olduğu artık anlaşılmıştır. Bu zorunluluğu düşünen Harbiye Nazırı Enver Paşa olmuştur. Devletin siyasi birliğinin korunmasını sağlamak, ayrılıkçı hareketleri önlemek ve yabancı devletlerin Orta Doğu daki istihbarat ve gerilla faaliyetlerine karşı koymak amacıyla kurulan İstihbarat Teşkilatı na Teşkilat-ı Mahsûsa veya Umûr-u Şarkiye Dairesi adı verilmiştir. Teşkilât-ı Mahsûsa 17 Kasım 1913 tarihinde resmi olarak kurulmuştur. İlk başkanı Kurmay Binbaşı Süleyman Askeri Bey, ikinci başkanı Ali Bey Başhampa ve son başkanı Hüsemattin Ertürk tür. (İlter, 2002: 8). Asıl örgütlenme ve faaliyetin 1914 yılında Birinci Dünya Savaşı yla birlikte gerçekleşmiştir (Hanioğlu, 2011: 568).

Teşkilat, İttihat Terakki Cemiyeti içinde Enver Bey liderliğindeki askeri ağırlıklı kanadın güçlendiği bir dönemde yapılması nedeniyle örgütlenme şekli de askeri niteliğe sahip olmuştur (Hanioğlu, 2011: 568).

⁵⁹ Espionaj TDK Sözlüğü'ne göre 'casusluk' anlamına gelmektedir (<https://sozluk.gov.tr>).

Enver Paşa'nın girişimleriyle 5 Ağustos 1914 te Teşkilat-ı Mahsusa ismiyle ilk istihbarat örgütü kurulmuştur.⁶⁰ Osmanlı Devleti'nin son yıllarında kurulan Teşkilat-ı Mahsusa modern anlamda ilk Türk gizli servsidir.⁶¹ Bu teşkilat modern istihbarat örgütlerinin anası olarak nitelendirilmektedir (Aydın, 2010:11). Birinci Dünya Savayı boyunca önemli görevler yerine getiren bu örgüt savaş sonunda 30 Ekim 1918 de imzalanan Mondros Mütarekesi sonucunda dağılmıştır. Bu örgütü işgal altında faaliyet gösteren çeşitli örgütler izlemiştir (Alemdar, 2012: 43).

Teşkilat-ı Mahsusa hem Sultan II. Abdülhamid'in kişisel casusluk sistemi Hafiye yi, hem de ittihatçıların farkında olamadan kullandıkları, kısmen Osmanlı Devleti'nde yeni bir istihbarat sistemini, -hem bilgi toplayıp hem de bu bilgiler ışığında eylem yapacak batı tarzı bir siyasi ve askeri gizli servisi- temsil eder. Bu örgütlenme, Osmanlı'nın batıya açılışını gösteren batı tarzı bir örgütlenmeydi. (Stoddart, 2014: 13).

Teşkilat-ı Mahsusan'ın kuruluşu itibarıyla Enver Paşa ile özdeş olarak kabul edilmesinin en önemli nedeni aslında üyelerinin kurucularına olan güçlü bağlıdır. (İyiat, 2006: 43). 1913 yılında fiili eylemleriyle ortaya çıkan Teşkilat-ı Mahsusa, resmi belgelere 5 Ağustos 1914'te geçer. Bu belgeye göre Sultan V. Mehmet Reşat, İttihatçı subaylardan Albay Rasim Bey i teşkilatın başkanı olarak tayin eder ve teşkilat tümüyle Harbiye Nazırı'na, yani Enver Paşa ya bağlıdır (Aydın, 2010:135).

Teşkilat-ı Mahsusa yerli yapısına rağmen, Batılı tarzda örgütlenmişti. İdari bir hiyerarşisi vardı. Bir genel merkezî, gizli bir bütçe, müdürler, müdür yardımcıları ve bölge sorumluları, kısaca gizli bir idari yapı, gizli hücreler ve bir destek, eğitim ve örtülü bir finans sisteminden ibaretti. Pek çok bakımdan Osmanlı bürokrasisinin eski unsurlarından daha dikkatli organize edilmiş kurumsal bir yapıydı (Stoddart, 2014: 14). Birinci Dünya Savaşı'nın Osmanlı yenilgisiyle sonuçlanması eleman temini, operasyon ve mensuplarının eylemleri ciddi tartışmalara yol açan ve uygulamada bürokratik denetim dışında kalan teşkilatın kaldırılmasına neden olmuştur (Hanioglu, 2011: 569).

Türk yönetim yapısında modern bir devlet kurumu olarak millî bir istihbarat teşkilatına kavuşulması Millî Emniyet Hizmetleri (MEH) ve Millî Amele Hizmetleri (MAH) aşamalarıyla gerçekleşmiştir (İyiat, 2006: 97). Kurulan çeşitli istihbarat örgütlerinin kapatılmasından ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurulmasından sonra

⁶⁰ Teşkilat-ı Mahsusa, Sultan Mehmet Reşad'ın yayınlanmayan, bundan dolayı da resmi kabul edilmeyen bir fermarıyla ittihat ve terakki ve özellikle de Enver Paşa tarafından kurulan gizli bir örgüttür (İyiat, 2006: 37).

⁶¹ Teşkilat-ı Mahsusa'nın başı olarak uzun yıllar Kuşçubaşı Eşref görülmüştür. Bu bilgi uzun yıllar MİT resmi web sitesinde yer almıştır (Fortina, 2017: 24).

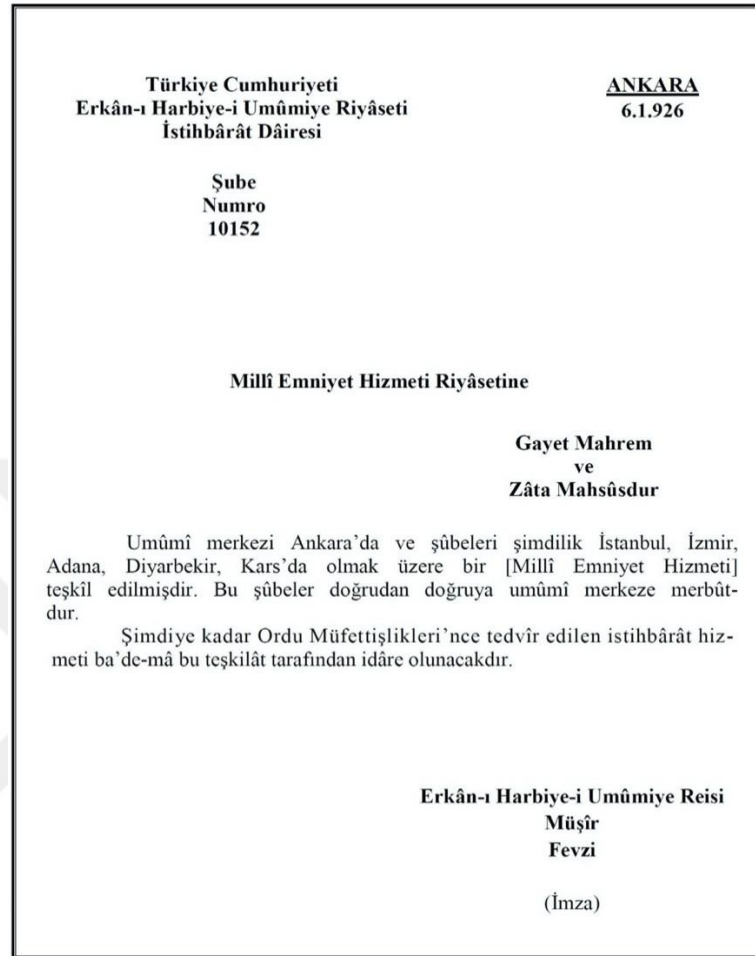
1926 tarihine kadar geçen dönem içinde haber alma çalışmaları Genelkurmay Başkanlığı istihbarat ünitesinde yürütülmüştür (Alemdar, 2012: 44).

1926 yılı başında Atatürk gelişmiş devletlerdeki istihbarat kuruluşlarına benzer, çağdaş bir örgütün kurulması talimatını vermiştir. 6 Ocak 1927 de o zamanki Genelkurmay Başkanı Fevzi Çakmak'ın yazılı çok gizli emri ile merkezî Ankara da ve şubeleri de İstanbul, İzmir, Adana, Diyarbakır ve Kars ta olmak üzere Millî Amele Hizmet Teşkilatı kuruldu. Kısaca MAH olarak tanına bu teşkilatın kurulmasıyla birlikte ordu müfettişlerinin yaptığı istihbarat hizmeti de MAH a devredildi. Harf inkılabından sonda teşkilatın ismi Millî Emniyet Hizmetleri olarak değiştirildi. Kısaltması MEH olarak söylenmesi gerekirken, bu da kulağa hoş gelmediği için MAH olarak devam etmesi kararlaştırılmıştır (Alemdar, 2012: 45).

Kısaca MAH olarak adlandırılan Millî Amele Hizmetindeki amale kelimesi Arapça iş anlamına gelen amel kelimesinin çoğuludur. Millî Amale Hizmetinin bugün dilimizdeki karşılığı, ulusal hizmet işleri anlamına gelmektedir. MAH'ın açık adının Millî Asayiş Hizmetleri olduğunu belirtenlere de rastlandığının altını çizmek gerekir (Kılıç, 2010: 61).

MAH, Özel Harp Dairesi nin kurulmasında görev aldı. Daire tamamen Tütük Silahlı Kuvvetleri'nin bünyesinde oluşturuldu. Dairenin kurulmasından sonra Amerikalıların istihbarat kuruluşu MAH la da ilgilenmeye başladılar. Bu aynı zamanda Özel Harp Dairesi ile ileride MİT olarak adlandırılacak MAH'ın ortak çalışmasının başlangıcı oldu (Kılıç, 2010: 61).

Cumhuriyet döneminde modern bir istihbarat teşkilatının kurulması görevi Erkan-ı Harbiye-i Umûmiye Reisi Mareşal Fevzi Çakmak a verilmiştir. Erkân-ı Harbiye-i Umûmiye Riyâseti (EHUR) İstihbarat Dairesi'nin 6 Ocak 1926 tarih ve 10152 sayılı tebligatla Cumhuriyet döneminin ilk istihbarat teşkilatı olan Millî Emniyet Hizmeti Riyâseti kurulmuştur (İlter, 2002: 18).

Resim 2: Millî Emniyet Hizmeti Riyasetinin Şubelerinin Kurulması Kararı

Teşkilatın Dış İstihbarat Bölümü'nün kurulması ve bu konuda kurslar verilmesi amacıyla daha 1925 da Hariciye Vekaleti'nin tavassutu ile Birinci Dünya Savaşı'nda n önce ve savaş döneminde Alman Genelkurmay İstihbarat Servisi'nin başkanı olan ve daha sonra emekliye ayrılmış bulunan Albay Walther Nicolai ile temas kurulmuş, onun bu amaçlar için Türkiye'ye davet edilmesine karar verilmiştir (İlter, 2002: 22). Riyâset mensupları Almanya'da 16 Haziran-5 Temmuz 1926 tarihleri arasında istihbarat kursları almıştır⁶² (İlter, 2002: 23).

Walther Nicolai, 1926 yılının Eylül ve Kasım ayları arasında Türkiye'ye gelerek istihbarat hakkında konferanslar vermiştir. Bu konferanslarında istihbarat konuları yanında; Teşkilat devlet kademesinde nereye bağlı olmalıdır?; Teşkilat Başbakana mı bağlı olmalıdır?; Ülke içinde teşkilata ihtiyaç var mıdır?; Espiyonaj ve Kontr Espiyonaj

⁶² Bu kurslar için Almanya'ya giden heyette bulunanlar: Kurmay Yarbey Şükrü Ali (Ögel) Bey, Kurmay Subay Hüseyin Rahmi (Apak) Bey, Reşit (Tankut) Bey, Kemal (Güçsav) Bey ve Hariciye Vekâleti'nden yüksek dereceli bir memur (İlter, 2002: 23-24).

hizmetlerinin bir arada, bir elden sevk ve idaresinin faydaları, barıştan itibaren yapılanma ve eğitimin gerekliliği soruları üzerinde de görüşler sunulmuştur (İlter, 2002: 25-26).

Ekim-Kasım 1926 da İstihbarat Heyeti tarafından yapılan çalışmalar sırasında hazırlanan Teşkilât Nizamnamesi (Tüzüğü) ne uygun olarak Riyâset'in iç ve dış yapılanması çalışmaları bitirilmiştir. İlk merkezî yapılanmanın 4 ana şubeden meydana gelmesi kararlaştırılmıştır. Bu şubeler (İlter, 2002: 26);

- A Şubesi: İstihbarat (Espiyonaj)
- B Şubesi: Müdâfaa (Kont Espiyonaj)
- C Şubesi: Propaganda
- D Şubesi: Teknik Destek

1926 Kasım da Millî Emniyet Hizmet Riyâseti'nin müstakil ilk binası olan Hacı Bayram Camii civarında binaya taşınıldıktan sonra A Şubesi ne Kurmay Binbaşı Mehmet Nuri Bey, B Şubesi ne Jandarma Yarbay Kemal Bey, C Şubesi ne Dışişleri Bakanlığı Şube Müdürlerinden Muhiddin Raşit Bey, D Şubesi ne Kurmay Binbaşı Şahap Bey, müdür olarak atanmıştır (İlter, 2002: 27).

6 Ocak 1926 tarihinde ana merkeze (Ankara) bağlı olarak İstanbul, İzmir, Adana, Diyarbakır ve Kars da kurulan beş şubeye ek olarak 3 şube daha açılmış, ancak bu defa bu şubelerin bütünü genişletilerek 8 Mıntıka (Bölge Amirliği adı altında değerlendirilmiştir (İlter, 2002: 26).

Ülke içerisinde Merkezler (Mıntıka Amirlikleri) açılırken, yurtdışında açılacak Merkezler ile ilgili çalışmalar da sürdürülmüş ve Türkiye dışında 3 yerde; Viyana (Şimal=Kuzey), Tahran (Şark=Doğu) ve Kahire (Cenup=Güney) de Temsilcilikler faaliyete başlamışlardır. 1926 Kasım sonunda Hacı Bayram Camii civarındaki Şehit keskin Sokak ta bulunan Millî Emniyet Hizmeti Riyasetinde personel sayısı 10 civarında idi (İlter, 2002: 28).

Atatürk dağınık faaliyet gösteren gizli servisler yerine, ülkenin şartlarına cevap verecek donanımına sahip ve tek millî servisin kurulmasından taraf olmuştur. Bu konu ile ilgili düşüncelerini aktardıktan sonra bu teşkilat için gerekli çalışmaları yürütmek üzere Erkan-ı Harbiye Umumiye Reisi olan Fevzi Bey e (Çakmak) vermiştir. Bunun sonucunda ilk aşamada yurt içinde faaliyet gösterecek bir teşkilatın kuruluşu için adım atılmıştır. Bunu izleyen dönemle birlikte 6 Ocak 1926 tarihinde Millî Emniyet Hizmetleri Riyaseti ileride dış istihbarata yönelik çalışmalar da yapabilecek şekilde bir düzenleme yapılarak, merkezî Ankara olarak tespit edilmiş ve merkez dışında da İstanbul, İzmir, Adana, Diyarbakır ve Kars illerinde birer şube olarak yapılanmış ve askeri kaynaklı kurulmuştur (İyat, 2006: 83).

19 Aralık 1926 Millî Emniyet Hizmeti Riyâseti Gazi Mustafa Kemal onaylı Kararname ile resmiyet kazanmış ve başbakanlığa bağlanmıştır. Kararnamede, Riyâset'in reisleri ile memurlarının tayinlerinin Cumhurbaşkanı'nın onayına, başbakan tarafından arz olunacağı belirtilmektedir (İlter, 2002: 28). Millî Emniyet Hizmeti Riyâseti'nin ilk hizmet reisi olarak Yarbay Şükrü Âli (Ögel) bey 25 Aralık 1926 tarihli kararname ile atanmıştır.

1926 yılı Millî Emniyet Hizmeti Riyasetinin kuruluş ve yerleşme dönemi olarak adlandırılabilir. Riyasetin kuruluş kararnamesi gizliliğe uygun olarak Resmi Gazete de yayınlanmamıştır (İlter, 2002: 35). 1927 yılı başlarında M.E.H.'in şeklen İçişleri Bakanlığı na bağlandığı, İçişleri Bakanı M. Cemil (Uybadın) Bey in imzası ile illere, Jandarma Genel Komutanlığı na, Emniyet Genel müdürlüğü ve Hudud Komutanlıklarına gönderilen 5 Ocak 1927 tarihli, 2 sayılı Çok Gizli ve Kişiyeye Özel gizlilik dereceli ve Türkiye Cumhuriyeti-Millî Emniyet Hizmeti antetli tebligattan anlaşılmaktadır (İlter, 2002: 35).

İçişleri Bakanlığı'nın 5 Ocak 1927 tarihli tebligatında belirtilen Genel *Merkezi Ankara da, Bölge Merkezleri ülke içinde olmak üzere bir Millî Emniyet Hizmeti kurulmuştur.* ifadelerinden dönemin yöneticileri tarafından 6 Ocak 1926-5 Ocak 1927 tarihleri arasındaki bir yıllık dönem çalışmaları, başkanlığın kuruluşuna hazırlık dönemi olarak değerlendirilmiş ve bir gün sonraki 6 Ocak 1927 tarihî MEH'in kuruluş tarihî olarak kabul edilmiştir (İlter, 2002: 36) Ordu tarafından yürütülen istihbarat faaliyetleri de MAH a devredildi. MAH'ın kuruluşunun ve istihbarat çalışmalarının bu örgüt tarafından yürütüleceği emrinin altında dönemin Genelkurmay Başkanı Fevzi Çakmak'ın imzası bulunmaktadır. MAH uzun yıllar Genelkurmay'ın bir birimi gibi çalıştı. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sırasında durum böyle olmuştu (Kılıç, 2010: 63).

8 Şubat 1928 tarih e 789 sayı ile valiliklere İçişleri Bakanlığı Müdâfaa Talimatnâmesi gönderildi. Bunun kapsamında Riyasetin Müdafaa (Kontr Espiyonaj) Şubesi'nde n beklenen görevler ve yetkiler anlatılmıştır:

- Ülke içinde ve dışında Türkiye Cumhuriyeti Devleti ne yönelik ajan şebeke ve faaliyetini takip ve tespit etmek,
- Ajan faaliyetine mani olacak tedbirleri ilgili makamlara teklif etmek,
- Savaşta, ordu ile çalışabilmek için bu işlerle ilgili yapılacak açıklamaları hazırlamak,
- Devletin güvenliği aleyhine yönelik, iç ve dış diğer kuruluşların faaliyetlerini takip ve meydana çıkarılmasını sağlamak.

1927 ve 1928 yılları Riyaset in İntibak Dönemi olarak adlandırılmaktadır (İlter, 2002: 35). 1935 yılının ikinci yarısından itibaren Vilayetlerde Merkez Amirlikleri kuruldu. A ve B Amirleri, Merkez Amirleri ne bağlı olarak çalışmaya başladılar. Riyaset (Teşkilat) dışında Millî Emniyet Hizmetini temsil yetkisi de Merkez Amirlikleri ne verildi. Vilayet Merkezleri'nde ki A ve B Amirlerinin unvanları önce Asayiş Müşaviri (1926-1927), sonra Müdafaa Amiri (1928) iken, 1928 yılı başlarından itibaren bazı merkezlerde (Ankara, Samsun ve İzmir de) Emniyet Müfettişi ne çevrildi (İlter, 2002: 39). Vilayetlerde bulunan merkezler 1 Ağustos 1937'den itibaren Emniyet Baş Müfettişliği adı ile anılmaya başlanmıştır (İlter, 2002: 40).

1954 yılı itibarıyla M.E.H. yeniden yapılanmıştır. Doğrudan ana merkeze bağlı İstanbul, Ankara, Adana ve Erzurum da olmak üzere 4 Merkez Teşkilatı ile Diyarbakır ve İzmir'in de Merkez Teşkilatı haline getirilmesi ile toplam 6 Merkez Teşkilatı (Şefliği) meydana çıkmış oldu. Bu çalışmalar sonucunda 1956-1962 yılları arasında merkezî iç yapılanma şöyledir; Espiyonaj, Kontr Espiyonaj, Güvenlik, Kontr Komünizm ve Teknik Destek (İlter, 2002: 41).

Teşkilatın kendine özgü bir kadrosu olmamıştır. Kuruluş ve intibak dönemlerinde Riyasetin kadrosu, Millî Savunma Bakanlığı kadrosundaki askerlerden, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı'nda n gelen personelden oluşturulmuştur. 1935 yılından itibaren Riyaset de ve Merkezler de görevler, yavaş yavaş sivil memurlar tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Personelin terfi, tayin ve diğer özlük işleri, riyasetin göstereceği gerek üzerine ait oldukları kurumlarca yürütülmüştür (İlter, 2002: 43).

Personel maaşlarını, bulundukları kadronun ait olduğu kurumdan almış, diğer harcamalar ise Başbakanlık örtülü ödeneğinden karşılanmıştır. Kuruluş döneminde, mevcudun azlığı sebebiyle, Şube Müdürleri ve diğer Personel, görev ödeneklerini doğrudan doğruya senet karşılığı Hizmet Reisinden alıyorlardı. Daha sonraları, personel sayısı artınca Teşkilâtta bir Tahsisat-ı Mestûre Muhâsipliği (Örtülü Ödenek Saymanlığı) oluşturulmuştur. Riyasetin 1928 yılı bütçesi yaklaşık 800 TL; 1954 yılının bütçesi ise yaklaşık 2,5 Milyon TL civarında olmuştur (İlter, 2002: 44).

6 Ocak 1926 da kurulan ve kuruluşuna 19 Aralık 1926 tarihinde resmiyet kazandırılan Riyaset ile ilgili Bakanlar Kurulu kararı, dönemin özelliği göz önüne alınarak Resmi Gazete de yayınlanmamış, yapılan tebligatlardan da anlaşılacağı üzere Çok Gizli ve Kişiyeye Özel gizlilik dereceli olarak kalmıştır (İlter, 2002: 46).

Millî Emniyet Hizmeti Riyasetinin mevcudiyetinin gizliliği 1943 yılında ortadan kalkmıştır. Resmi Gazete de 29 Haziran 1943 tarih ve 5442 sayılı nüshasında yayınlanmış olan 23 Haziran 1943 tarih ve 4443 sayılı Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun un 2. maddesinde Başvekâlet teşkilat kadroları ilişik cetveli gösterilmiştir. 3. maddesinde ise Beşinci ve daha yukarı derecedeki vazifelere alınacak memurlar Başvekilin inhası ve Reisicumhurun tasdiğiyle, diğerleri dairelerinin teklifi üzerine Başvekil tarafından tayin olunur denilmektedir. Kanunun 2. maddesinde belirtilen teşkilat kadrolarına ait cetvel de 1 adet, 150 TL maaşlı Millî Emniyet Hizmeti Reisi kadrosu bulunmaktadır. Dolayısıyla, bu kurum ile MAH Riyasetinin kuruluş gizliliği ortadan kalkmış bulunmakta ve eskiden olduğu gibi yine Riyasetin Başbakanlığa bağlı olduğu görülmektedir (İlter, 2002: 46).

Millî Emniyet Hizmeti Riyâsetinin Başvekâlet kadro cetvelinden kanun maddesi metnine açık olarak geçişi ise 1954 tarih ve 8660 sayılı nüshasında yayınlanmış olan 9 Mart 1954 tarih ve 6330 sayılı Başvekâlet Teşkilatı Hakkında Kanun un 1. maddesinde Başvekalet Teşkilatı, bir Müsteşarın idaresi altında Millî Emniyet Hizmetleri Reisi ve mütehassıs müşavirlerden teşekkül eder , 2. maddesinde Başvekalet Teşkilatı kadroları ilişik cetvelde gösterilmiştir ve 3. maddesinde de Beşinci ve daha yukarı derecedeki vazifelere alınacak memurlar Başvekilin inhası ve Reisicumhurun tasdiğiyle, diğerleri dairelerinin teklifi üzerine Başvekil tarafından tayin olunur denilmektedir (İlter, 2002: 47).

Bu kanun ile Teşkilat'ın adı olan Millî Emniyet Hizmeti, Millî Emniyet Hizmetleri olmuş ve Teşkilat bünyesinde Mütehassıs Müşavir kadrosu ihdas edilmiştir. (İlter, 2002: 47). Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile kuruluşuna 19 Aralık 1926 tarihinde resmîyet kazandırılan, daha sonra 1943 ve 1954 yıllarında yayınlanmış olan kanunlarla kuruluşunun gizliliği ortadan kalkmış bulunan MAH'ın, 22 Temmuz 1965 tarihinde yayınlanan 644 sayılı Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu na kadar kanunsuz bir kuruluş olduğu yolundaki görüş ve iddiaların tutarsız olduğu da anlaşılmış olmaktadır (İlter, 2002: 47).

MAH'ın Millî İstihbarat Teşkilatı (MİT) na Dönüştürülmesi:

İkinci Dünya Savaşı (1939-1945) sonrasında, dünya ülkelerinde siyasi, ekonomik, askeri, sosyal ve teknik alanlarda çok hızlı değişimler meydana gelmişti. Dünyada ve Türkiye de meydana gelen bu gelişmeler ve değişimler, tarihinde birçok önemli başarılar kazanmış olan Millî Emniyet Hizmetleri Riyasetinin yerine, istihbarat temininde daha verimli ve modern tarzda çalışacak yeni bir Teşkilatın kuruluşunu zorunlu hale getirmiştir (İlter, 2002: 52). 01.11.1983 tarihli 2937 Sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat teşkilatı Kanunu çıkarılmıştır. 1984 yılında yürürlüğe girmiş ve müsteşarlık

oluşturulmuştur. 26.04.2014 tarihinde yürürlüğe giren 6532 sayılı Kanun ile 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu na önemli yenilikler getirilmiştir. Söz konusu düzenlemeyle yaklaşık 30 yıl önce çıkarılan 2937 sayılı Kanun un büyük ölçüde günümüz şartlarına uygun hale getirilmesi sağlanmıştır. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin karakteristiğine uygun olarak müsteşarlık, başkanlık olarak yeniden yapılandırılmıştır. Parlamenter sistem döneminde müsteşarlığın başbakanlığa bağlı konumu, cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine geçişle birlikte kuruluş kanunundaki başbakan ifadeleri Cumhurbaşkanı ile müsteşar ifadeleri de başkan ile değiştirilmiştir.

Teşkilatın temel görevi; Türkiye ye içten ve dıştan yöneltilen tehditler karşısında 2937 sayılı Kanun da belirtildiği üzere millî güvenlik istihbaratını devlet çapında oluşturmak, bu istihbaratı ilgili yasada sayılan makamlara ve gerekli kuruluşlara ulaştırmaktır. MİT in bu önemli işlevini yerine getirmesi için kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli bilgi ve belgelere erişim sağlaması ve etkin bir iş birliği yapması zorunludur. Bunun yanı sıra dönüşüm geçiren tehditlerle mücadelede, MİT in teknik ve siber altyapısını geliştirmesi de bir gereklilik halini almıştır. Dünyadaki kriz ve çatışma bölgelerinin bulunduğumuz coğrafyada yoğunlaşması da Türkiye'nin dış tehditlere daha fazla maruz kalmasına yol açmaktadır.

Dünyanın hemen her bölgesinde istihbari faaliyetler gizli çalışma usul, prensip ve teknikleri ile yürütülmektedir. Bu gizliliğin sağlanmasında istihbari faaliyetlerde görevlendirilenlerin güvenlikleri önem taşımaktadır. Bu kapsamda 2014 yılında 6532 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeyle istihbari faaliyetlerde görevlendirilen şahısların, kimliklerinin değiştirilmesi gibi deşifre olmalarını önleyici tedbirlerin alınabilmesine imkân sağlanmıştır. MİT'in önleyici istihbarat kapasitesinin yapılan kanuni düzenlemeler ile artırılması, toplumun huzur ve güvenliğine yönelebilecek tehditlerin büyümeden engellenmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

MİT, günümüzde artık gelişmiş teknik, insan ve siber istihbarat kabiliyetlerine sahip olan casusluk faaliyetlerine karşı gerektiğinde kolluk yetkisini doğrudan kullanmak suretiyle İstihbarata Karşı Koyma kapsamında mücadele etmektedir. Ayrıca Dış İstihbarat bağlamında millî güvenliğin sağlanabilmesi adına sınırlarımız dışında yaşanan gelişmeler hakkında istihbarat toplaması da kanun koyucu tarafından MİT'e verilmiş görevler arasında yer almaktadır. 6532 sayılı Kanun ile MİT in Dış İstihbarat ve İstihbarata Karşı Koyma alanlarında daha etkin ve verimli hale getirilmesi amaçlanmıştır.

Hızla gelişen teknolojiyle birlikte, ülkemizin millî güvenliğine karşı tehditlerin niteliği de farklılaşmaktadır. Böylece devletlerin niteliği değişen teknik ve siber tehditler karşısında edilgen konumdan çıkması ve daha donanımlı bir şekilde mücadele etmesi bir

zorunluluk haline gelmiştir. Bu bağlamda 2012 yılında Genelkurmay Elektronik Sistemler (GES) Komutanlığı'nın MİT bünyesine katılmasıyla önemli bir adım atılmış, 6532 sayılı Kanun ile getirilen yeni düzenlemeler ile tehdit niteliği taşıyan oluşumlar tarafından da yaygın bir şekilde kullanılan çeşitli teknik ve siber istihbarat unsurlarının MİT tarafından etkin bir şekilde kullanımı sağlanmıştır.

Teşkilatın bugüne kadar 16 müsteşarı olmuştur, göreve üç dönem vekâlet edilmiştir. İki kez vekâleten daha sonra da asaleten atanan Bülent Türker haricinde 14 farklı müsteşar görmüştür kurum, sivil müsteşar atanması istense de Cumhurbaşkanı ve Genelkurmay Başkanları engel olmuştur. 1992 de Sönmez Köksal'ın atanmasıyla bu uygulama değişmiştir. Sönmez Köksal ve ondan sonra gelen Şenkal Atasagun ve Emre Taner de sivildir. Hakan Fidan da asker kökenlidir (İhtiyar, 2012: 31-32).

Tablo 6: Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarları ve Görev Süreleri

MÜSTEŞARLAR	GÖREV SÜRELERİ
Hakan Fidan	27.05.2010-
Emre Taner	15.06.2005-25.05.2010
Şenkal Atasagun	11.02.1998-11.06.2005
Sönmez Köksal	09.11.1992-11.02.1998
Teoman Koman	29.08.1988-27.08.1988
Hayri Ündül	05.09.1986-29.08.1988
Burhanettin Bigalı	07.09.1981-14.08.1986
Bülent Türker	19.11.1979-07.09.1981
Adnan Ersöz	13.07.1978-19.11.1979
Hamza Gürgüç	25.11.1974-13.07.1978
Bülent Türker	26.09.1974-24.11.1974
Bahattin Özülker	28.02.1974-26.09.1974
Bülent Türker	26.07.1973-27.02.1974
Nurettin Ersin	02.08.1971-25.07.1973
Mehmet Fuat Doğu	02.03.1966-27.03.1971
Avni Kantan	14.07.1965-02.03.1966

Kaynak: (Alemdar, 2012: 243).

Tablo 7: Millî Emniyet Hizmeti Reisleri ve Görev Süreleri

Millî Emniyet Hizmeti Reisleri	Görev Süreleri
Ziya Selışık	29.08.1964-13.07.1965
Mehmet Fuad Doğu	27.08.1962-25.08.1964
Naci Aşkun	17.01.1961-18.08.1962
Ziya Selışık	03.06.1960-17.11.1961
A.Celâlettin Karasapan	02.10.1959-02.06.1960
Ahmet Salih Korur	21.07.1959-02.10.1959
Emin Çobanoğlu	27.03.1957-18.04.1957
Behçet Türkmen	03.09.1953-27.03.1957
Mehmet Naci Perkel	01.08.1941-03.09.1953
Şükrü Âli Ögel	25.12.1926-07.07.1941

Kaynak: (Alemdar, 2012: 24-244).

Millî İstihbarat Teşkilâtı 6 Temmuz 1965 tarih ve 644 sayılı Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu yla Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. 18 yılı aşkın bir süre yürürlükte kalan bu Yasa, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkların giderilebilmesi amacıyla yürütülen çalışmalar sonucunda yerini, 1 Ocak 1984 tarihinden itibaren 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu na bırakmış, 2017 yılında ise aynı kanunda yapılan değişikliklerle beraber Millî İstihbarat Teşkilatı Cumhurbaşkanı na bağlanmıştır.

2937 sayılı Yasa da Teşkilatın kuruluşu ve ana görevleri genel hatlarıyla belirtilmiş; birimlerin sayısı, adları, ayrıntılı görevleri ve iç örgütlenme ile ilgili diğer hususlar Cumhurbaşkanının onaylayacağı gizli yönetmeliklere bırakılmak suretiyle hem gizlilik sağlanmış hem de değişen koşullarda hızlı hareket edebilme olanağına kavuşturulmuştur.

Millî İstihbarat Başkanlığı şu başkanlıklardan oluşmaktadır (www.mit.gov.tr/text_site/2937.pdf):

- Güvenlik Tahkikat Başkanlığı: Güvenlik Tahkikat Başkanlığı; Türkiye'nin millî güvenliğine yönelik tedbirler kapsamında, görev alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarınca talep edilen arşiv araştırması ve güvenlik soruşturması çalışmalarını ilgili mevzuatlar çerçevesinde yürütür.
- İstihbarata Karşı Koyma Başkanlığı: İstihbarata Karşı Koyma Başkanlığı; yabancı devlet, istihbarat servisi, kurum/kuruluş ve şahısların Türkiye ye yönelik casusluk faaliyetlerinin tespiti ve engellenmesiyle görevlidir.

Başkanlık, bu amaçla kontr-espiyonaj çalışmaları yürüterek, espiyonaj faaliyetlerinin hedefi olan kamu ve özel sektör kurum/kuruluşları ile iş birliği ve koordinasyon faaliyetlerini sürdürür.

- Dış Operasyonlar Başkanlığı: Dış Operasyonlar Başkanlığı; Türkiye'nin stratejik çıkarlarının korunması ve geliştirilmesiyle görevlidir. Başkanlık, yurt içi ve yurt dışı birimlerle birlikte çalışmalar yapar. Türkiye'nin Millî Güvenlik Stratejisini destekleyen çizgide ve siyasi konjonktürle paralellik arz edecek şekilde çalışmalarını sürdürür.
- Güvenlik İstihbaratı Başkanlığı: Güvenlik İstihbaratı Başkanlığı; başta terör örgütleri ve terörist faaliyetler olmak üzere, Türkiye'nin millî gücüne yönelik tehditlere karşı güvenlik istihbaratı toplamakla görevlidir. Başkanlık tarafından yurt içinde ve yurt dışında toplanan istihbarat güvenlik tedbirlerinin alınması ve tehdidin bertaraf edilmesi için kullanılır.
- Elektronik Teknik İstihbarat Başkanlığı: Elektronik ve Teknik İstihbarat Başkanlığı; 2937 sayılı Kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesi amacıyla her türlü teknik istihbarat usul, araç ve sistemlerini kullanmak suretiyle bilgi, belge, haber ve veri toplamak, kaydetmek, analiz etmek ve üretilen istihbaratı gerekli kuruluşlara ulaştırmakla görevlidir.
- Sinyal İstihbaratı Başkanlığı: Sinyal İstihbarat Başkanlığı; muhabere ve muhabere dışı sinyalleri kullanarak erken ihbar ve ikaz bilgileri de dâhil olmak üzere sinyal istihbaratı üretmekle görevlidir. Başkanlık, bu amaçla haberleşme ve radar sinyallerini yakalayarak, bu sinyalleri analiz eder ve istihbarata dönüştürür

Başkan dışında herkes 65 yaşında emekli olmaktadır. 6 adet Başkan Yardımcılığı mevcut olup, Başkanın ek göstergesi 8000'dir. Başkan Yardımcılarının ek göstergesi 7200'dür.

1927 de Alman generalinin eğitimi ile başlayan MAH Türkiye'nin NATO ya katılmasından sonra 1955 yılından itibaren Amerikan eğitime, dolayısıyla Amerikan sistemine döndü. 1953 yılında Genelkurmay İstihbarat Başkanlığı'nda n teşkilatın başına getirilen Albay Behçet Türkmen, Kurmay Yarbay Fuat Doğu'nun da dahil olduğu bazı kurmay yarbayları teşkilata aldı. Altı kişilik bu çekirdek kadroyu eğitim görmek üzere Amerika ya gönderdi. Daha sonra bu heyet Türkiye ye dönüp Amerikalılar ile İstanbul da Emirgan da açılan okulda MAH personelini eğitmeye başladılar. Bir süre okulun başöğretmenliğini yapan Kur. Yrb. Fuat Doğu daha sonra İstanbul merkez Şefliği Operasyon Muavinliğine atandı (Alemdar, 2012: 46).

NATO üyeliğinin ardından Türkiye de Amerika'nın öneri ve fikirleri doğrultusunda gizli ordu kuruldu. Adı ise Özel Harp Dairesi oldu. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'nin gizli ordusunun yani Özel Harp Dairesi'nin adı gizlendi. Daire kağıt üzerinde Seferberlik Tetkik Kurulu olarak gözüktü. 27 Eylül 1952 tarihinde Millî Güvenlik Kurulu işlevi gören Millî Savunma Yüksek Kurulu'nun kararıyla kuruldu. Genelkurmay İkinci Başkanlığı'na bağlandı.

6 Temmuz 1965 tarihinde 644 sayılı Millî İstihbarat Teşkilat Kanunun çıkarıldı. 22 Temmuz 1965 tarihinde yürürlüğe giren bu kanun ile Başbakanlığa bağlı olarak Millî istihbarat Teşkilatı (MİT) kurulmuştur. Millî Emniyet Hizmetleri (MAH) ise, aynı adla Başbakanlık halinde Haber Toplama Ünitesi olarak MİT bünyesinde bırakılmıştır. (Alemdar, 2012: 46-47).

MİT 18 yıldan fazla süre ile faaliyetlerini 644 sayılı kanun hükümleri doğrultusunda yürütmüştür. 1 Kasım 1983 tarih ve 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunun çıkarılmıştır. 1 Ocak 1984 de yürürlüğe giren b kanun ile MİT'in ana görevleri genel hatları ile belirlenmiş ve teşkilat bu defa doğrudan başbakana bağlanmıştır (Alemdar, 2012: 47).

MİT bünyesinde bulunan Millî Emniyet Hizmetleri Başkanlığı (MAH) ise bunun kanun çerçevesinde, 1984 yılındaki yeniden yapılanma döneminde kaldırılarak görevleri İç ve Dış İstihbarat Başkanlıklarına devredilmiştir (Alemdar, 2012: 47).

Böylece 1926/1927 yıllarında Millî Emniyet Hizmeti Riyaseti adı ile faaliyete geçen, 17 Mart 1954 tarihinde Millî Emniyet Hizmetleri Riyaseti adını alan ve 22 Temmuz 1965 de kurulan Millî İstihbarat Teşkilatı (MİT) bünyesinde 1984 yılına kadar Başkanlık Teşkilatı (MİT) bünyesinde 1984 yılına kadar Başbakanlık olarak varlığını sürdüren MAH, 38 yıllık dönemde (1927-1965) yaptığı başarılı çalışmalarla yurt içinde ve dışında, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin millî menfaatlerini koruyan bir istihbarat teşkilatı olarak tarihimize mümtaz yerini almıştır (Alemdar, 2012: 47).

Tablo 7: Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım

MEVZUAT	KAPSAM
06.07.1965 tarih ve 644 sayılı Millî İstihbarat Kanunu	• Millî Amele Hizmeti, Millî İstihbarat Teşkilatı olarak değişti. • Başbakanlığa bağlı olarak kuruldu. • 18 yıl yürürlükte kaldı

01.01.1984 tarih ve 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu yürürlüğe girdi.	• Teşkilatın kuruluşu, ana görevleri temel olarak belirlenmiştir. • Birimlerin sayısı, adları, ayrıntılı görevleri ve iç örgütlenme ile ilgili diğer hususlar başbakanın onaylayacağı gizli yönetmeliklere bırakılmak suretiyle hem gizlilik sağlanmış hem de değişen koşullarda hızlı hareket edebilme olanağına kavuşulmuştur.
26.04.2014 tarihli 28983 sayılı Resmi Gazete’de 6532 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yayımlandı.	• 2937 sayılı Kanunda çeşitli değişiklikler yapıldı.
25.08.2018 tarihli 694 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çıkarıldı.	• Millî İstihbarat Teşkilatı Cumhurbaşkanlığı na bağlandı.
09.07.2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname yayımlandı.	• Millî İstihbarat Müsteşarlığı, Millî İstihbarat Başkanlığı na dönüştürüldü. • MİT Müsteşarı unvanı yerini Teşkilat Başkanı unvanına, Müsteşar Yardımcıları da Başkan Yardımcısı unvanına bıraktı.

2.2.2.3. Savunma Sanayii Müsteşarlığı

1985 yılında 3238 sayılı kanunla Millî Savunma Bakanlığı’na bağlı olarak Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı olarak kurulmuştur. Savunma Sanayii Müsteşarlığının Kurulması ve 3670 Sayılı Millî Piyango Teşkiline Dair Kanunun İki Maddesi ile 23 Ekim 1984 Tarih ve 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun un 1985 yılında kabul edilmesiyle Millî Savunma Bakanlığına bağlı ve tüzel kişiliği haiz Savunma Sanayii Müsteşarlığı kurulmuştur. 1985 yılında 3238 sayılı Kanun ile savunma sanayinin geliştirilmesi ve TSK’nın modernizasyonu amacıyla Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (SAGEB) kurulmuş, Başkanlık 1989 yılında Savunma Sanayii Müsteşarlığı (SSM) olarak yeniden yapılandırılmıştır. 3238 sayılı Kanun, tamamıyla yeni bir savunma sanayii anlayışıyla birlikte mümkün olduğunca esnek ve hızlı bir sistem kurmuştur.

3238 sayılı kanunun amacı, modern savunma sanayinin geliştirilmesi ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin modernizasyonunun sağlanması olarak belirlenmiştir. 24.12.2017 tarih ve 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Cumhurbaşkanı na bağlanmıştır.

Müsteşarlık bünyesinde Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu, Savunma Sanayii İcra Komitesi oluşturulmuştur. Kuruluş Kanunu'nun 10. maddesine göre Müsteşarlığın görevleri şöyle sıralanmıştır:

- İcra Komitesi'nin kararlarını uygulanmasını sağlamak,
- Proje bazında alım programlarını yıllar esasında sipariş kontratlarını bağlamak,
- Millî sanayii ve savunma sanayini ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden düzenlemek ve entegre etmek; yeni teşebbüsleri teşvik ve entegrasyona ve ihtiyaçlara göre yönlendirmek; yabancı sermaye ve teknoloji katkısı imkanlarını araştırmak, teşebbüsleri yönlendirmek, bu konudaki devlet katılımını planlamak,
- Fon kaynaklarını dikkate alarak alım programlarını ve finansman modellerini belirlemek,
- Modern silah, araç ve gereç ihtiyaçları doğrultusunda hem özel hem de kamu kuruluşlarında imalat sürecini planlamak,
- Özel, kamu veya karma nitelikli yeni yatırımları dışa açık olmak kaydıyla desteklemek,
- Modern silah, araç ve gereçleri araştırmak, geliştirmek, prototiplerin imalini sağlamak, avans vermek, uzun vadeli siparişler ve diğer mali ve ekonomik teşvikleri tespit etmek,
- İşin özelliği doğrultusunda yapılacak alımın şartlarını, Millî Savunma Bakanlığı'nca belirlenecek şartname ve standartları dikkate alarak teknik ve mali konuları kapsayan kontratları yapmak,
- Savunma sanayii ürünlerinin ihracatı ile offset ticaretini koordine etmek,
- Fondan kredi vermek, yurt içi ve yurt dışından kredi almak, eğer gerekirse yerli ve yabancı sermayeli şirketler kurmak ve iştirak etmek,
- Üretilen malın kontrat kapsamına uygunluğunu, kalite kontrolleri ile kontrat şartlarının gerçekleştirilme düzeyini takip etmek,
- Uygulama aksaklıklarının ilgili kurum ve kuruluşlar gözetiminde çözümlenmesini sağlamak.

3238 sayılı kanun ile savunma sanayii yerli ve yabancı özel sektöre açılmış, yerli firmalarla yabancı firmaların bu sektörde iş birliğine girmesi teşvik edilmiştir.

Türkiye'nin dost ve müttefik ülkeleri arasında dengeli savunma sanayi iş birliğini mümkün kılan, ihracat kabiliyeti, ileri teknoloji uygulamaları gibi dinamik evreleri olan bir savunma sanayii alt yapısı oluşturulması öngörülmüştür. Türk özel sektörünün yabancı firmalarla belirlenen hedeflere yönelik yapacağı dengeli iş birliği ile uzun dönemde kendi teknolojisini geliştirecek modern bir savunma sanayii⁶³ kurulmasına olanak sağlanması düşünülmüştür (Alniak, 1997: VII). Müsteşarlık, kuruluşundan 1990 lı yıllara kadar doğrudan alım programlarıyla, 2000 li yıllara kadar ortak üretim programlarıyla, daha sonra ise özgün (yurtiçi) tasarım sistemleriyle TSK'nın modernizasyonuna önemli katkılarda bulunmuştur (SSM, 2009).

Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu, Başbakan'ın Başkanlığında, Genelkurmay Başkanı, ekonomik işlerle görevli Devlet Bakanı, İçişleri Bakanı, Millî Savunma Bakanı, Dışişleri Bakanı, Maliye ve Gümrük Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Kuvvet Komutanları, Jandarma Genel Komutanı, Başbakanlık Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarından ve Emniyet Genel Müdüründen meydana gelir. Kurul, yılda en az iki defa olmak üzere, Başbakanın daveti üzerine toplanan bir yapıdır.

3238 sayılı Kanuna göre Kurulun görevleri aşağıdaki belirlenmiştir:

- Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan genel strateji doğrultusunda, planlama ve koordinasyonun sağlanmasını takip etmek, düzenleyici direktifler vermek,
- Genelkurmay Başkanınca hazırlanan Stratejik Hedef Planına uygun olarak Fon ile tedariki öngörülen silah sistemleri ile araç ve gereçlerin tedarik şeklini tespit etmek.

Savunma Sanayii İcra Komitesi; Savunma Sanayii İcra Komitesi Başbakanın başkanlığında, Genelkurmay Başkanı ve Millî Savunma Bakanı'nda n oluşur. Komite, Başbakanın daveti ya da talimatıyla toplanır. Komitenin sekreterliğini Savunma Sanayii Müsteşarı yürütür. Komitenin görevleri şunlardır:

- Yüksek Koordinasyon Kurulunca savunma sanayinin geliştirilmesi için tespit edilen genel strateji ve ilkeler istikametinde kararlar almak,

⁶³ Savunma sanayii konusu 1990'lı yıllarla birlikte daha çok önem verilen bir konu olmuştur. Kıbrıs Barış Harekâtı'nın ardından önemi kavranan savunma sanayii 1990'lı yıllarda Türkiye'nin önemli düzenlemeler yapmaya yönelik çabalarının arttığı bir alan haline gelmiştir (Ayaz, 2003: 25).

- Türk Silahlı Kuvvetleri için Stratejik Hedef Planına göre temini gerekli olan modern silah, araç ve gereçlerin üretimi, yurt içinden gereği halinde yurt dışından tedariki hususunda karar almak,
- Kamu ve özel sektörün yabancı sermaye ve teknoloji katkısı ile savunmaya yönelik üretim tesisleri kurma imkânlarını araştırmak, yönlendirmek ve tahakkuk planlarını takip etmek, bu gibi tesislerin kuruluşuna gerektiğinde Devletin iştiraki için prensip kararı almak,
- Sağlanacak modern silah, araç ve gereçlerin araştırılması, geliştirilmesi, prototip imali, avans verilmesi, uzun vadeli siparişler ve diğer mali ve ekonomik teşviklerin tespiti istikametinde Savunma Sanayii Müsteşarlığına talimat vermek,
- Savunma sanayii ürünleri ihracatı ve *offset* ticareti ile karşılıklı ticaret konusunda kararlar almak,
- Savunma sanayii ile ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak,
- Fonun, 10. maddenin ikinci fıkrası hükmü hariç, kullanım esaslarını tespit etmek.

Müsteşarlığın ve Müsteşarlığa bağlı Fonun malları ve her çeşit mevcutları aleyhine işlenen suçlar, Devlet malı aleyhine işlenmiş sayılır. Bu suçlara Türk Ceza Kanunundaki cezalar uygulanır. Müsteşarlığın ve Fonun taşınır ve taşınmaz her türlü malları haczedilemez.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 43. maddesi ile bu madde uyarınca alınan Bankalar Kurulu Kararlarında gerekli değişiklikler yapıncaya kadar aylıklarının hesabında, Müsteşar için 975, Müsteşar Yardımcıları için 750 ek gösterge uygulanır. Bu ek göstergeler hakkında 26.6.1984 gün ve 241 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin değişik 38. maddesine göre işlem yapılır. Müsteşarlıkta, 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan memurlar Millî Savunma Bakanının onayı ile atanır. Bakan bu yetkisini Müsteşara devredebilir.

3238 sayılı Kanun ile ortaya konulan temel politika; yerli sanayi altyapısından azami ölçüde yararlanmak, ileri teknolojili yeni yatırımları yönlendirmek ve teşvik etmek, yabancı teknoloji ile iş birliği ve sermaye katkısını sağlamak, araştırma-geliştirme faaliyetlerini teşvik etmek, suretiyle gerekli her türlü silah, araç ve gerecin mümkün olduğunca Türkiye de üretiminin sağlanması şeklindedir. 1980 li yıllarda başlatılan savunma sanayii atılımında 1970 li yıllarda yaşanmış olan silah ambargolarının da etkisi ile ağırlıklı olarak TSK'nın ihtiyaçlarının karşılanması belirleyici olmuş, 1980 li yıllarda,

ortaya çıkan savunma sanayi ürünlerinin dış pazarlara sunulması ve bunun önemli bir dış politika aracı olarak kullanılmasına yönelik olarak pek çaba harcanmamıştır.

2006 yılında yayınlanan 9. Kalkınma Planı (2007-2013)'nda savunma sanayiinde; ihtiyaçları güvenli ve istikrarlı bir biçimde millî imkânlarla karşılamak üzere rekabetçi, kendine yeten, esnek, ülke sanayii ile bütünleşmiş, ortak üretim-tasarım ve Ar-Ge alanlarında uluslararası iş birliği çalışmalarına etkin katılım sağlayan bir yapıda üretimin geliştirilmesi ve bunun için gerekli altyapı ile teknolojik ve yönetsel kabiliyetlerin kazanılması temel hedef olarak belirlenmiştir. Yine 2006 tarihli Savunma Sanayii Özel İhtisas Komisyon Raporu 2007-2013 ile temel sektörel vizyon; Ulusal savunma ve güvenlik ihtiyaçlarını yurtiçi etkin çözümler geliştirerek karşılayabilen, uluslararası rekabet gücüne sahip bir savunma sanayii altyapısına erişilmesi olarak belirlenmiştir. Vizyona dönük temel amaç ve politikalar ise savunma sanayinin vizyon doğrultusunda geliştirilmesine yönelik olarak politika düzeyinde alınması gereken tedbirler, tedarik sisteminin etkinleştirilmesi, Avrupa Birliği üyeliğine hazırlık, savunma sanayii ihracatının desteklenmesi ve savunma sanayii iş birliği çalışmalarının geliştirilmesi şeklindedir.

2006 tarihli 2007-2011 Stratejik Planı ile SSM de; Türkiye'nin savunma ve güvenliğine yönelik olarak TSK ve kamu kurumlarının sistem ihtiyaçlarını karşılamak ve savunma sanayinin geliştirilmesine yönelik strateji ve yöntemleri belirlemek ve uygulamak misyonu doğrultusunda ülkenin stratejik savunma ve güvenlik ihtiyaçlarına teknolojik gelişmeler doğrultusunda özgün yurt içi çözümler sunan, uluslararası pazara entegre ve rekabetçi bir savunma sanayine yön veren uzman tedarik kurumu olmaya yönelmiştir. 2010 lu yıllardaysa kritik teknolojilerin ve tasarım kabiliyetlerinin azami ölçüde yurt içinden karşılanması amacıyla, yurt içindeki ana yüklenicilerin sorumluluğunda özgün tasarım programlarına ağırlık verilmiştir. SSM nin 2012-2016 Stratejik Planı'nda vizyonu savunma ve güvenlik teknolojilerinde Türkiye yi üstün kılmak şeklinde ortaya konulmuş ve ülkenin savunma ve güvenlik yeteneklerinin gelişimini sürekli kılacak sanayileşme, teknoloji ve tedarik programları yönetmek misyonu üstlenilmiştir.

10. Kalkınma Planı (2014-2018) savunma sanayiinin rekabetçi bir yapıya kavuşturulması, savunma sistem ve lojistik ihtiyaçlarının özgün tasarıma dayalı olarak ülke sanayisiyle bütünleşik ve sürdürülebilir bir şekilde karşılanması, uygun teknolojilerin sivil amaçlı kullanımı ile yerlilik oranının ve Ar-Ge ye ayrılan payın artırılması ve belirli savunma sanayi alanlarında ağ ve kümelenme yapılarının desteklenmesine vurgu yapmaktadır. Plan ile uyumlu olarak 2017-2021 Stratejik

Planı'nda SSM özgün tasarım ve ileri teknoloji yetenekleriyle savunma ve güvenlik alanında Türkiye yi küresel bir oyuncu haline getirmek üzere ülkemizin savunma ve güvenlik alanlarındaki gücünü artıracak yeteneklerini geliştirerek savunma sanayiinin sürdürülebilirliğini sağlayacak programları bütünsel bir yaklaşımla yönetmek üzere amaç ve hedefler belirlemiştir.

Müsteşarlıktan Başkanlığa

Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine geçilmesiyle birlikte SSM, Savunma Sanayi Başkanlığı şeklinde konumlandırıldı.

24 Aralık 2017 tarihli, 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişiklikle, Mevzuatta Savunma Sanayii Müsteşarlığı ile ilgili olarak Millî Savunma Bakanına yapılan atıflar Cumhurbaşkanına yapılmış sayılmıştır. Müsteşarlık, 9 Temmuz 2018 tarihli, 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile T.C. Cumhurbaşkanlığı Savunma Sanayii Başkanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır. 15 Temmuz 2018 tarihli ve 7 Sayılı Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenerek güncel halini almıştır.

Savunma Sanayii Başkanlığı, ülkemizde savunma sanayii altyapısının tesisine ilişkin politikaların tespiti ve bu politikaları tatbik etme yetki ve sorumluluğuna sahip mekanizmaların oluşturulması amacına uygun olarak 1985 yılında 3238 sayılı Kanun la Millî Savunma Bakanlığı bünyesinde Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (SaGeB) olarak kurulmuş, 1989 yılında Savunma Sanayii Müsteşarlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır. Müsteşarlık 2017 yılında gerçekleştirilen düzenleme ile Cumhurbaşkanı na bağlanmış, 2018 yılında ise 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile T.C. Cumhurbaşkanlığı Savunma Sanayii Başkanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır. 7 numaralı Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Kararnamenin 3. maddesinde Başkanlığın Cumhurbaşkanına bağlı ve tüzel kişiliği haiz olarak kurulduğu belirtilmiştir. Başkanlığın; başkan, başkan yardımcıları ve hizmet

birimlerinden oluştuğu, yurtdışı ve taşra teşkilatı kurmaya yetkili olduğu hükmü yer almaktadır.

Savunma Sanayii Başkanı, Başkanlığın en üst amiridir. Kuruluş Kararnamesinde sayılan hizmetlerin yerine getirilmesinde Cumhurbaşkanına karşı sorumluluk taşımaktadır.

Savunma Sanayii Başkanlığı'na modern bir savunma sanayiinin geliştirilmesi ve TSK'nin modernizasyonunun sağlanması amacıyla şu görevler verilmiştir:

- İcra Komitesi'nin aldığı kararları uygulamak,
- Proje bazında yıllar itibariyle verilecek olan alımların programlarını sipariş kontratına bağlamak,
- Mevcut millî sanayii, savunma sanayii ihtiyaçlarına göre reorganize ve entegre etme, yeni teşebbüsleri teşvik ve bu entegrasyona ve ihtiyaçlara göre yönlendirme, yabancı sermaye ve teknoloji katkısı imkanlarını araştırma, teşebbüsleri yönlendirme, bu konudaki Devlet katılımını planlamak,
- Fon kaynaklarını dikkate alarak alım programlarını ve finansman modellerini belirleme,
- İhtiyaç duyulan modern silah, araç ve gereçlerin özel veya kamu kuruluşlarında imalatını planlamak,
- Gerektiğinde özel, kamu veya karma nitelikli yeni yatırımları dışa açık olmak kaydıyla desteklemek,
- Modern silah, araç ve gereçleri araştırma, geliştirme, prototiplerin imalini sağlama, avans verme, uzun vadeli siparişler ve diğer mali ve ekonomik teşvikleri tespit etmek,
- İşin özelliğine göre yıllar içinde yapılacak alımın şartlarını, ihtiyaç makamınca belirlenecek şartname ve standartları dikkate alarak teknik ve mali konuları kapsayan kontratları yapmak,
- Savunma sanayii ürünleri ihracatı ve off – set ticareti konularını koordine etmek,
- Fondan kredi verme veya yurt içinden ve yurt dışından kredi alma ve gerektiğinde yerli ve yabancı sermayeli şirketler kurma ve iştirak etmek,
- Üretilen malın kontrat muhteviyatına uyup uymadığını, kalite kontrolleri ile kontrat şartlarının yerine getirilip getirilmediğini takip etmek,
- Uygulama aksaklıklarının ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde çözümlenmesini temin etmek,
- Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmektir.

Atama usulüne ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirlenenler dışındaki Başkanlık personeli Cumhurbaşkanı onayı ile atanır. Cumhurbaşkanı bu yetkisini Başkana devredebilir. Bu değişimle birlikte önceki mevzuatta müsteşarlığa yapılan atıflar başkanlığa; müsteşara yapılan atıflar başkana, müsteşar yardımcılara yapılan atıflar başkan yardımcılara şeklinde değiştirilmiştir. 26 Kasım 1994 tarihli 22123 sayılı Resmi Gazete de yayınlanan Savunma Sanayii Müsteşarlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği ile sicil raporlarını düzenleyecek yetkili sicil amirleri belirlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre Müsteşarın birinci sicil amiri Millî Savunma Bakanı, Müsteşar Yardımcısının birinci sicil amiri; Müsteşar, ikinci sicil amiri Millî Savunma Bakanı'dır. Müsteşar, I. Hukuk Müşavirinin birinci sicil amiri Müsteşar'dır.

Tablo 8: Savunma Sanayii Müsteşarları

No	Başkan	Görev Başlangıcı	Görev Bitişi
1	Vahit Erdem	23 Aralık 1985	19 Temmuz 1993
2	Yalçın Burçak	19 Temmuz 1993	31 Ocak 2000
3	Prof. Dr. Dursun Ali Ercan	31 Ocak 2000	6 Şubat 2004
4	Murad Bayar	6 Şubat 2004	28 Mart 2014
5	Faruk Özlü (vekil)	30 Mart 2014	11 Nisan 2014
6	Prof. Dr. İsmail Demir	11 Nisan 2014	Görevde

1985 ve 1993 yılları arasında müsteşarlık görevini yerine getiren Vahit Erdem kurucu müsteşar olarak tarif edilmektedir (www.hbstrateji.com). İlk sivil

Tablo 9: Savunma Sanayi Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım

MEVZUAT	KAPSAM
07.11.1985 tarih ve 3238 sayılı kanunla müsteşarlığın temeli olan yapı kurulmuştur.	Savunma sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (SAGEB) kurulmuştur.

30.10.1989 tarihli 390 Sayılı KHK ile Müsteşarlık kurulmuştur.	SSM, Millî Savunma Bakanlığı na bağlı ve tüzel kişiliği haiz bir nitelikte kurulmuştur.
24.12.2017 tarih ve 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Kanun Hükmünde Kararname ile değişiklik yapıldı.	Mevzuatta Savunma Sanayii Müsteşarlığı ile ilgili olarak Millî Savunma Bakanına yapılan atıflar Cumhurbaşkanına yapıldığının kabul edileceği belirtildi.
09.07.2018 tarihli ve 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde DeğişiklikYapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çıkarıldı.	Müsteşarlık, T.C. Cumhurbaşkanlığı Savunma Sanayii Başkanlığı olarak yeniden yapılandırıldı.
15.07.2018 tarihli ve 7 Sayılı Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarıldı.	Savunma Sanayii Başkanlığı'nın kuruluşu, görevleri, yetkileri ve sorumlulukları düzenlendi.

2.2.2.4. Denizcilik Müsteşarlığı

Rumeli kıyılarının ele geçirilmesiyle birlikte Osmanlı Beyliği'nin donanmaya sahip olma gerekliliği kendini hissettirmiştir. Osmanlı'nın ilk donanması, Karesi Beyliği'nde n kalan küçük çaptaki bir deniz kuvveti idi. Daha sonra Osmanlı arazisine ilhak olunan Saruhan, Aydın, Menteşe ve beyliklerinin Karadeniz kıyılarında Candaroğulları'nın sahip oldukları donanmalar ve tersaneler de Osmanlı'nın olmuştur. Rumeli de yayılmanın başlaması ve Ege Denizi ile Karadeniz kıyıları ve Akdeniz sahilinde çeşitli yerler ele geçirildiğinde güçlü bir donanma kurmak zorunlu bir durum haline geldi (Tok, 2013: 191).

Osmanlı Bahriyesi, merkezde teşkilatlanmıştı. Kaptan Paşanın yönettiği müessesede donanma işlerinde Tersane kethüdası, Tersane-i Amire de ise Tersane emini ona yardımcı rol oynuyordu. Mevkilerine göre diğer Tersane-i Amire ricali de idari hizmetlerde vazifeli idi. Tersane-i Amire de ve gemilerde hizmet eden azebler ve

sanatkârlar ise, kendi içlerinde sınıflara ayrılıyorlar, her biri ayrı bir cemaat teşkil ederek Tersane-i Amire halkını meydana getiriyorlardı (Tok, 2013: 204).

Denizciliğin başlangıcında askerî eğitim ve askeri amaçların etkin olduğu bilinmektedir. Denizcilik tarihîmizde; İzmir, Alanya, Antalya, Sinop, Gölçük ve İstanbul gibi şehirlerde kurulmuş olan tersanelerimizde askerî amaçlı gemiler üretilmiştir. Denizcilik tarihînin önde gelen isimlerinden olan Pîrî Reis'in yaptığı harita çalışmaları ise denizciliğin desteklenmesinde önemli rol oynamıştır. Piri Reis, denizciler için bir kılavuz niteliğinde olan Kitâb-ı Bahriyye yi kaleme almış, ayrıca Amerika'nın o çağa kadar henüz belli olmayan kısımları ve bazı adaları da gösterilen Atlas Okyanusu hakkında bilgi veren bir dünya haritası bırakmıştır (Tok, 2013: 193).

İlk Osmanlı tersanesi Karamürsel de kurulmuştur. Osmanlı denizciliğindeki zirve dönemi, Kanuni Sultan Süleyman zamanında, Barbaros Hayreddin Paşa'nın Kaptan Paşalık makamına getirilmesiyle başlamıştır. Yine bu dönemde yetişen büyük Türk denizcisi Piri Reis, hazırladığı deniz haritası ve Kitab-ı Bahriye isimli kılavuz kitabıyla dünya denizciliğine büyük katkıda bulunmuştur. Kanuni yi takip eden hükümdarların deniz meselelerine aynı ilgiyi göstermemeleri ve Kaptan Paşalık makamına saraya yakın olarak bilinen karacı paşaların getirilmesi, Osmanlı İmparatorluğu'nun deniz hâkimiyeti dönemini söndürmüştür. Nitekim bunun neticesi olarak ilk yenilgi 1571'deki İnebahtı Deniz Muharebesi'nde alınmış, Osmanlı donanmasının büyük bir kısmı Haçlı donanması tarafından yok edilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde deniz ticareti ve yolcu taşımacılığı 16. ve 19. yüzyıllar arasında Karadeniz ve Kızıldeniz de iç deniz statüsünde olmaları sebebiyle sadece Osmanlı ticaret gemileriyle, Akdeniz de ise müslüman ve gayrimüslim vatandaşların yanı sıra ticaret izni verilen Venedik, İngiltere, Fransa ve Hollanda gibi devletlerin ticaret gemileri ile sağlanıyordu. 19. yüzyıla girerken yaşanan ve sonuçları olumsuz gelişen büyük savaşlar sonrasında deniz ticaretinin sahibi büyük ölçüde yabancı şirketler olmuştu. Bunun sonucunda Osmanlı Devleti 1844'te Hazine-i Hassa Vapurlar İdaresi ni kurdu. Yabancı şirketlerin ücretlerinin yüksekliğinden şikayetçi olan halk Akdeniz, Karadeniz, Marmara kıyılarındaki çeşitli iskelelere seferlerin düzenli bir şekilde yapılmasını talep etti. Bu doğrultuda Hazine-i Hassa İdaresi'nin yapısı genişletilerek, 1862 de deniz ulaşımı Fevaid-i Osmaniye adıyla yeniden yapılandırıldı. 1871 de şirketin adı İdare-i Aziziye oldu. Daha sonra İdare-i Mahsusa, daha sonra da Osmanlı Seyr-i Sefain İdaresi olarak yeniden adlandırıldı.

Osmanlı dönemi Türk denizciliğine bakıldığında ise; Osmanlı İmparatorluğu'nun deniz tarihî, Donanma Komutanı'na verilen unvana göre, 3 ana döneme ayrılmıştır: Derya Beyleri dönemi (1324-1390), Kaptan-ı Derya/Kaptan Paşalar dönemi (1390-1867), Bahriye Nazırlığı dönemi (1867-1922).

Türk denizciliği, 18. yüzyılın ikinci yarısında denizcilik mesleğiyle ilgisi olmayanların etkin olmaya başlamasıyla gerilemeye başlamıştır. Osmanlı donanmasının 1771 yılında Çeşme de Baltık Denizi'nde ilk defa oluşturulan Rus donanmasıyla karşılaşması da bu durumun göstergesi olmuştur. 19. yüzyılda Sanayi Devrimi'nin başlamasıyla Osmanlı ile Batı arasında belirgin bir mesafe ortaya çıkmıştır. Avrupa, 1804'te buhar makineli gemileri kullanmaya başlamıştır. Osmanlı ise bu yeniliği de uzun bir gecikme sonrası takip edebilmiştir. Sultan Abdülaziz, Avrupa da yaşanan dönüşüm karşısında askerî denizciliğin, devletin geleceği için bakımından hayati öneme sahip olması nedeniyle bir denizcilik nezaretinin kurulmasını kararlaştırmıştır. Böylece, 1867 den 1922 ye kadar sürecek olan Bahriye Nazırlığı makamı kurulmuştur.

Bahriye Nezareti, 17 Mart 1867 tarihinde kaptan paşalık teşkilatının yerini alan müessesedir. İlk nazırlığa Hakkı Paşa atanmıştır. Nezaretin kurulmasından sonra bu nezarete bir muavin, bir de muhasebeci atanmıştır. Bu atamaları takiben Nezaretin ve kaptanlık makamının görevlerini belirten nizamnameler çıkarılmıştır (Gencer, 1991: 511).

Donanma siyasetine Sultan Abdülaziz döneminde daha çok önem verilmeye başlanmıştır. Bu dönemde Osmanlı donanması dünyanın üçüncü büyük deniz gücü haline geldi. Tersaneler ıslah edilmiş, Avrupa dan zırhlı gemiler de alınmıştır. Ancak II. Abdülhamit döneminde donanma siyaseti aynı derecede sürdürülemedi. Bunun en önemli nedeni güçlü bir donanmayı sürekli bulundurmanın maliyetinin çok yüksek olmasıydı. Çünkü teknolojik gelişmeye yetişmeye çalışarak Avrupa dan yeni gemiler almanın maliyeti çok pahalıya geliyordu (Tok, 2013: 194).

İmparatorluğun sonuna kadar devam eden Bahriye Nezareti 23 Nisan 1920 de TBMM hükûmeti kurulduğunda ayrı bir daire şeklinde Millî Müdafaa Vekâleti ne bağlandı. Cumhuriyetin ilanından sonra 31 Aralık 1924'te bağımsız bir Bahriye Vekaleti kurulmuştur. Cumhuriyet dönemindeki Bahriye Vekilliği 2 Aralık 1927 de kaldırılarak bu bakanlığın işleri yeniden Millî Savunma Bakanlığı na verilmiştir (Gencer, 1991: 512).

Osmanlı'nın denizcilik konusunda son idaresi olan Osmanlı Seyr-i Sefain İdaresi 1923 yılında 597 sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Seyr-i Sefain İdaresi haline getirilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Seyr-i Sefain İdaresi'nin ilk amacı yeni ve yeterli filo meydana getirerek limanlarımız arasında taşımacılığı geliştirmek şeklinde belirlenmiştir. 1933 yılının temmuz ayında Seyr-i Sefain İdaresi lağvedilerek kara sularımızda sürekli posta seferleri yapmak üzere İktisat Vekâleti ne bağlı Deniz Yolları İşletmesi ile Akay Müdürlüğü kurulmuştur. 1938 de Deniz Yolları İşletmesi ve Akay Müdürlüğü İktisat Vekâleti ne bağlı Deniz Bank adı altında birleştirilmiştir. Ancak 1 Temmuz 1939 da Deniz Bank kapatılmış, Ulaştırma Bakanlığı na bağlı olarak kurulan Deniz Yolları

İşletmesi Umum Müdürlüğü, Haliç Vapurları Şirketi ile Şirket-i Hayriye'yi satın almış, İstanbul Boğazı ve Haliç te vapur işletme hakkına sahip olmuştur.

06.07.1945 tarihli 4470 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Görevleri ve Kuruluşu Hakkında Kanun un 16. maddesi ile Liman ve Deniz İşleri Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur. Denizcilik ile ilgili konular bu birimin görev alanı olarak belirlenmiştir. 1973'te gerçekleştirilen organizasyon çalışmaları neticesinde, Liman ve Deniz İşleri Dairesi Başkanlığı, Deniz Ulaştırması Genel Müdürlüğü olarak şekillendirilmiştir. Bunun yanında Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü kurularak faaliyetler iki birim tarafından sürdürülmüştür.

Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü, 1979'da Gemi İnşa ve Tersaneler Genel Müdürlüğü ne dönüştürülmüş, anılan Genel Müdürlük ile Deniz Ulaştırması Genel Müdürlüğü, 28 Şubat 1982 tarihli Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışması Esasları hakkındaki 8/4334 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Liman ve Deniz İşleri Genel Müdürlüğü adı altında birleştirilmiştir. Liman ve Deniz İşleri Genel Müdürlüğü, 17 Haziran 1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanun esasında çıkarılan 182 sayılı KHK ile 13.12.1983 tarihinden itibaren Liman ve Deniz İşleri Başkanlığı şeklinde teşkilatlandırıldı. Denizcilik alanında yetkili diğer birim ise, 19.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun un 17. maddesine göre görevli ve yetkili konumlandırılan Başbakanlık Deniz İşleri Başkanlığı olmuştur.

09.04.1987 tarihli ve 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile Başbakanlık Deniz İşleri Başkanlığı ilga edilerek Deniz Ulaştırması Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Denizciliğe ilişkin görevler, değişik kurum ve kuruluşlara kanun, KHK, tüzük ve yönetmeliklerle verilen yetkilerle yürütülmekteyken, bu dağınık yapıdan kurtulmak, denizcilik sistem ve hizmetlerini daha etkin ve verimli, ülkenin çıkar ve ihtiyaçlarına uygun olarak yürütmek ve hizmetlerin geliştirilmesini sağlamak amacıyla 10.08.1993 tarihli ve 491 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK ile Başbakanlığa bağlı Denizcilik Müsteşarlığı⁶⁴ kurulmuştur.

17 Ocak 2020 tarihli Cumhurbaşkanlığı 56 Sayılı Kararnamesi ile de Deniz İşsular Düzenleme Genel Müdürlüğü ve Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü lağvedilerek yerine Denizcilik Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Müsteşarlığın Görevleri ve Teşkilat Yapısı

⁶⁴Denizcilik Müsteşarlığı'na ait bilgiler T.C. Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığı'nın yayınlamış olduğu Denizcilik Müsteşarlığı Stratejik Planı (2009-2013)'ndan derlenmiştir.

Denizcilik Müsteşarlığı 19 Ağustos 1993'te 491 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Her türlü denizcilik faaliyetlerini düzenlemek ve deniz ulaştırması konusunda yürütülen hizmetleri tek elde toplamak amacıyla kurulan müsteşarlık, denizcilik sistem ve altyapı yatırımlarının yürütülmesinden ve denizlerin ülke çıkarları gözetilerek korunmasından sorumludur.

Müsteşarlığın kuruluşunda, ana hizmet birimi olarak Deniz Ulaştırması Genel Müdürlüğü, Gemi İnşa ve Tersaneler Genel Müdürlüğü ile Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur. 07.02.2002 tarihli ve 4745 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Devlet Memurları Kanunu, Harcırak Kanunu ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Müsteşarlık teşkilat yapısında Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur.

Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığı, görevlerini 27.11.2002 tarihli ve 24949 sayılı Resmî Gazete de yayımlanan Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi İle İlgili İşlemler Hakkındaki Karar çerçevesinde Ulaştırma Bakanı na bağlı olarak yerine getirmiştir. Kanunla belirlenen yetkiler çerçevesinde denizciliğini düzenleyici, izin verici, denetleyici ve yönlendirici görevleri üstlenmiş olan Denizcilik Müsteşarlığı, denizcilik konusunda ulusal ve uluslararası alanda temsil eden bir kuruluştur.

Denizcilik Müsteşarlığı görevlerini, kuruluş mevzuatı olan 491 sayılı KHK'nın yanında 21.12.1999 tarihli ve 4490 sayılı Türk Uluslararası Gemi Sicil Kanunu ile 491 sayılı Kanun Hükmünde Kararname de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümlerine göre yerine getirmektedir.

491 Sayılı KHK ye göre Denizcilik Müsteşarlığı'nın görevleri:

- Deniz ticaretini, deniz ticaret filosu ve gemi sanayini teşvik edici tedbirleri almak, denizcilik endüstrisinin, deniz ve içsular potansiyelinin geliştirilmesini ve işletilmesini sağlamak,
- Denizcilikle ilgili talep ve ihtiyaçları tespit etmek ve plânlamak,
- Bayrak Devleti , Liman Devleti ve Kıyı Devleti yetkilerine haiz olarak denizlerde seyir, can, mal ve çevre güvenliğini sağlamak ve deniz kirliliğini önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak, bayrak devleti denetim ve uygulama hizmetleri ile liman devleti kontrol hizmetlerini yapmak, yaptırmak, kılavuzluk, römorkörcülük ve benzeri hizmetleri belirleyeceği esaslar çerçevesinde yaptırmak, arama kurtarma faaliyetlerini düzenlemek ve en üst düzeyde koordinasyonu sağlamak ve bu maddedeki görevlere ilişkin denetimleri yapmak,

- Gemi ve deniz araçlarının teknik nitelikleri, yeterlikleri ve donatılmaları ile ilgili standart ve esasları belirlemek, bunlara uygunluğunu takip etmek, denetlemek, belgelendirmek, gerektiğinde denetleme ve belgelendirme faaliyetlerini yerine getirmek üzere kamu veya özel kuruluşları yetkilendirmek; amatör denizcilerin yeterlik şartlarıyla, eğitim, sınav ve belgelendirilmelerine ilişkin esasları belirlemek, bunların belgelendirilmelerine ilişkin işlemleri yapmak,
- Devletin denizcilikle ilgili hedef ve politikalarının tespiti ve uygulanması amacıyla gerekli araştırmaları yapmak ve yaptırmak,
- Devletin millî denizcilik politikasını ilgili kurum ve kuruluşlarla koordine etmek suretiyle belirlemek, uygulamak, talep ve ihtiyaçları tespit etmek ve belirlenen millî politika doğrultusunda plânlamak, deniz ve denizcilikle ilgili konularda hizmet gören kurum ve kuruluşları, belirlenmiş millî denizcilik politikası ve stratejisi doğrultusunda yönlendirmek ve koordine etmek,
- Denizcilikle ilgili tanınmış güvenlik kuruluşları ile acentelik, brokerlik ve komisyonculuk işlerini yapan veya yapacak olan gerçek ve tüzel kişilerin yeterlik şartları ile hizmet esaslarını belirlemek, tarifesine göre alınacak bedel karşılığında izin belgelerini vermek, bunları denetlemek,
- Müsteşarlığın kendi görev ve sorumluluk alanına giren konularda, deniz ortamının bozulmasını ve deniz kirlenmesini önlemek amacıyla her türlü tedbiri almak, izlenmesini ve denetlenmesini sağlamak, bu konu ile ilgili diğer kuruluşlarla iş birliği yapmak, Deniz sigortacılığı ile ilgili çalışmalar yapmak, bu çalışmaları koordine etmek ve izlemek,
- Uluslararası seviyedeki denizcilik ile ilgili hukuki, ekonomik, siyasi ve benzeri konularda ilgili kuruluşlarla koordineli çalışmak,
- Toplumda deniz sevgisini yerleştirmek ve deniz kültürünü yaygınlaştırmak için gerekli çalışmaları yapmak,
- Gemilerin ve gemi adamlarının sicillerini tutmak, gemi adamlarının eğitim, sınav ve belgelendirilmelerine ilişkin esasları belirlemek ve gemi adamlarının belgelendirilmesi işlemlerini yapmak,
- Deniz ve iç sularda liman sınırlarını ve buna ilişkin koordinatları belirlemek, bu sınırlar içerisinde faaliyette bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişilerin yerine getireceği denizcilik ve limancılık hizmetlerine ilişkin tüm faaliyet izinlerini vermek, koordine etmek, denetlemek ve izinsiz faaliyetleri durdurmağıdır.

491 sayılı KHK da Denizcilik Müsteşarı, Müsteşarlık kuruluşunun en üst amiri olarak tarif edilmiştir. Müsteşarlık hizmetlerinin Başbakanın direktifleri yönünde

mevzuata, hükûmetin genel siyasetine, millî güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütülmesini ve Müsteşarlığın faaliyet alanına giren konularda diğer kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Müsteşara yardımcı olmak üzere 2 Müsteşar Yardımcısı görevlendirilebilir.

491 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye göre Denizcilik Müsteşarlığı'nın merkez teşkilatında yer alan ana hizmet birimleri şu şekilde belirlenmiştir:

- Deniz Ulaştırması Genel Müdürlüğü
- Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü
- Gemi İnşa ve Tersaneler Genel Müdürlüğü
- Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı

Denizcilik Müsteşarlığı'nın merkez teşkilatındaki danışma ve denetim birimleri ise şu şekilde belirlenmiştir:

- Teftiş Kurulu Başkanlığı
- İç Denetim Birimi
- Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği, Müsteşarlık Müşavirleri

Müsteşarlığın merkez teşkilatında, danışma ve destek birimlerinin dışında yer alan yardımcı hizmet birimleri ise şunlardır:

- Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı
- İdarî ve Malî İşler Dairesi Başkanlığı
- Muhabere ve Elektronik Dairesi Başkanlığı
- Savunma Uzmanlığı

Müsteşarlığın taşra teşkilatını ise İstanbul, İzmir, Çanakkale, Mersin, Antalya, Samsun ve Trabzon Bölge Müdürlükleri ile 71 Liman Başkanlığı oluşturmuştur.

Müsteşarlığın kuruluş mevzuatına göre kurumun merkez ve taşra yöneticilerinin baş sorumluluklarının; görevlerini Başbakan ve Müsteşarın emirleri doğrultusunda mevzuata, plan ve programlara uygun olarak düzenlemek ve yürütmek olduğu belirtilmiştir.

Müsteşarlık, görevleriyle ilgili konularda diğer kamu kurum ve kuruluşlarının uyacakları esasları mevzuata uygun olarak belirlemekle, kaynak israfını önleyecek ve koordinasyonu sağlayacak tedbirleri almakla görevli ve yetkilidir. Müsteşarlık,

bakanlıkların hizmet alanına giren konulara ilişkin faaliyetlerinde ilgili bakanlıklara danışmak ve gerekli iş birliği ve koordinasyonu sağlamaktan sorumludur. Müsteşarlık, hizmet alanına giren konularda mahalli idarelerle koordinasyonu sağlamaktan sorumludur.

Müsteşar, her kademedeki Müsteşarlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz. Müsteşarlığın Teftiş Kurulu Başkanlığı, Müsteşarın yazılı olarak vereceği emri veya onayı üzerine, Müsteşar adına çeşitli görevleri yerine getirmiştir.⁶⁵

01.11.2011 tarihli 655 Sayılı KHK ile de 3 yeni Genel Müdürlük (Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü, Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü, Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğü) kurularak Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına bağlanmıştır.

17 Ocak 2020 tarihli Cumhurbaşkanlığı 56 Sayılı Kararnamesi ile Bakanlık Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır. Deniz İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü ve Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü lağvedilerek yerine Denizcilik Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Tablo 10: Denizcilik Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım

MEVZUAT	KAPSAM
1923 yılında 597 sayılı Kanun	Türkiye Cumhuriyeti Seyr-i Sefain İdaresi
10.08.1993 tarihli ve 491 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çıkarıldı.	Başbakanlığa bağlı olarak Denizcilik Müsteşarlığı kuruldu.

⁶⁵ Müsteşarlığın tüm faaliyet ve işlemleriyle ilgili teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek. Müsteşarlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmalarını sağlamak üzere gerekli teklifleri hazırlamak ve Müsteşara sunmak. Müsteşar tarafından istenilen konularda araştırma, inceleme yapmak ve diğer hizmetleri yürütmek. Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır.

27.11.2002 tarih ve 24949 sayılı Resmi Gazete de Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi ile İlgili İşlem yayımlandı.	Başbakanlığa bağlı bulunan Müsteşarlık, Ulaştırma Bakanlığı na bağlandı.
01.11.2011 tarih ve 655 Sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun hükmünde Kararname yayımlandı.	10.08.1993 tarihli ve 491 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırıldı. - Bakanlık hizmet birimleri arasında; Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü, Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü yer aldı.
1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlandı.	- Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı kaldırılarak, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı kuruldu. - Bakanlık hizmet birimleri arasında Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü ve Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü kuruldu.
17 Ocak 2020 tarihli Cumhurbaşkanlığı 56 Sayılı Kararnamesi ile de Deniz İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü ve Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü lağvedilerek yerine Denizcilik Genel Müdürlüğü kurulmuştur.	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının hizmet birimleri arasındaki Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü, Denizcilik Genel Müdürlüğü şeklinde yeniden yapılandırıldı.

Denizcilik Müsteşarlığının aşağıda yer alan tabelasında Başbakanlığa bağlı ve yer bakımından ayrı bir binada konumlandığı görülmektedir.

Resim 3: Denizcilik Müsteşarlığı Binası



Tablo 11: Denizcilik Müsteşarları

1) Prof. Dr. Aydoğan ÖZMAN (1994-1995)
2) Prof. Dr. Reşat ÖZKAN (1996-1998)
3) Nazmi KUMRAL
4) Fahrettin İÇMEZ
5) Mustafa KORÇAK
6) Alpaslan KAYA
7) İsmet YILMAZ (2002-2007)
8) Hasan NAİBOĞLU (2007-2011)
9) Feridun BİLGİN
10) Suat Hayri AKA

Feridun Bilgin, 2014 yılında Türkiye Cumhuriyeti Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Müsteşarı olarak göreve atanmış, Haziran 2015 genel seçimleri öncesi Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı olarak görev yapmıştır.

2.2.2.5. Gümrük Müsteşarlığı

Osmanlı Devleti'nde gümrük ve ticarete yönelik kurumsallaşma faaliyetleri II. Mahmut döneminde filizlenmeye başlamıştır. Osmanlı Devleti'nde II. Mahmut döneminde yapılan birçok ıslahat hareketi içinde, batı ülkelerinde olduğu gibi, devlet görevlerinin yeni oluşturulan nazırlıklar (bakanlıklar) arasında bölüştürülmesi de yer almıştır. Ticaret alanındaki hizmetler de 1838 yılında oluşturulan Meclis-i Ziraat ve Ticaret Komisyonu bünyesinde verilmeye başlanmıştır. Tanzimat Fermanının kabulünden sonra 1840 yılında da İstanbul'da Umur-ı Ticaret ve Ziraat Nezareti kurulmuştur. Bu nezarette; Ticaret ve Ziraat Meclis-i Kebiri adı verilen sürekli bir komisyon ile ticaret, muhasebe, istatistik, ziraat kalemleri (daireleri) yer almıştır. Bu kurum 1922'li yıllara kadar çeşitli adlar ve fonksiyonlar (GTB, 2013) yüklenerek faaliyette bulunmuştur (Yatkın, Koç, 2019: 406).

Cumhuriyet sonrası gümrük alanındaki durum Osmanlı Devleti'nde kalan miras kalmıştır. 1929 yılında çıkarılan 1499 sayılı Gümrük Tarifesi Kanunu gümrük ve ticaret alanında Cumhuriyet sonrası ilk faaliyettir. Bu tarife uygulaması nedeniyle artan kaçakçılık faaliyetlerini önlemek için, 02.06.1929 tarihinde 1510 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibi Kanunu çıkarılmıştır. 30.12.1929 tarihinde 1909 sayılı Kanunla gümrükler müstakil bir bakanlık olarak teşkilatlandırılarak Gümrük ve İhisarlar Vekâleti kurulmuş, kaçakçılıkla mücadele görev ve yetkisi de bu Bakanlığın bünyesine verilmiştir. 1931'de kaçakçılıkla mücadele amaçlı yarı askeri Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı kurulmuştur. 29.03.1932 tarihli ve 1989 sayılı Kanunla Maliye Bakanlığına bağlı olan Tekel İdare ve İşletmeleri de bu Bakanlığa bağlanarak Bakanlığın kuruluşu tamamlanmıştır. 1918 yılından itibaren yürürlükte olan ve değişen ekonomik koşullar karşısında yetersiz kalan Gümrük Kanunu 1949 yılında kaldırılarak 5383 sayılı Gümrük Kanunu çıkarılmıştır (Yatkın, Koç, 2019: 407).

Cenevre'de imzalanarak 1948 yılında yürürlüğe konulan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) paralelinde; gümrük mevzuatının basitleştirilmesi, formalitelerinin azaltılması ve mevzuat uyumunun sağlanması amacıyla yapılan çalışmalar sonucu 1950 yılında Brüksel'de Gümrük İşbirliği Konseyi kurulmuş ve ülkemiz bu Konseyin ilk üye ülkeleri arasında yer almıştır. Ayrıca, o dönemde hazırlanan Nomen klatör ve Kıymet Sözleşmelerine dâhil olunarak 1916 yılında yürürlüğe konulan spesifik tarifeden çıkılmış, yerine kıymet esasına dayalı vergilendirme dönemine geçilmiştir. 1931 yılında kurulan yarı askeri nitelikteki Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı 1956'da kaldırılmış ve sivilleşerek Gümrük Muhafaza Müdürlüğü ismini almıştır (GTB, 2012: 24-25). Gümrük Muhafaza Müdürlüğü günümüze kadar sivil

yapılanma şeklini koruyarak Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü olarak faaliyetlerine devam etmektedir (Yatkın, Koç, 2019: 407).

Türk gümrük teşkilatı, 1839 yılında başlayan Tanzimat dönemi öncesinde maliyeye bağlı olarak görev yapmıştır. Uluslararası gelişmelere paralel bir şekilde bu döneme kadar yalnızca hazineye gelir kazandıran bir unsur olarak görülen gümrükler, iltizam usulüne göre müteahhitler tarafından vergilerin toplanması şeklinde icraatta bulunmuştur. Müteahhitlerin kendilerine aşırı düzeyde menfaatler sağlamaları üzerine yapılan şikayetler nedeniyle ilk defa 1840 yılında emanet usulüne geçilmiştir. Bu tarihte ilk defa İstanbul ve çevresi için İstanbul Emtia Gümrüğü kurulmuştur (Özdoğan ve Erbay, 1998: 8 akt: Soylu, 2013: 47).

1859 yılından itibaren on yedi emanete ayrılmış olan taşra gümrük idareleri, Hazine yerine daha önce kurulmuş bulunan İstanbul Emtia Gümrük Eminliğine bağlanmış; daha sonra da Emanet unvanı Nezaret unvanına çevrilmiştir. 1861 yılında da İstanbul Emtia Gümrük Eminliği kaldırılarak, Rüsumat Emaneti kurulmuştur. Aynı zamanda taşradaki Gümrük Emanetleri de Müdürlük adını almıştır. Gümrükler Genel Müdürlüğü her ne kadar resmi olarak ilk defa 1909 yılında Rüsumat Müdüriyeti Umumiyesi adıyla kurulmuş olsa da üstlendiği misyon ve işlev dikkate alındığında, farklı isimler altında bu fonksiyonu yerine getiren birimlerin bu yıldan önce de var olduğu söylenebilir.

İkinci Meşrutiyet döneminde Rüsumat Emaneti, diğer ülkelerde olduğu gibi şeklinde bir gerekçeyle 1909 yılında çıkarılan bir nizamname ile kaldırılarak genel müdürlüğe dönüştürülüp tekrar Maliye Nezaretine bağlanmıştır. Bu dönemde gümrükleri doğrudan ilgilendiren önemli bir uygulama, 1914 yılında kapitülasyonların kaldırılmasıdır. Bu sayede gümrük vergileri ve mevzuatı açısından yeni ve önemli düzenlemeler yapılabilmektedir (Atan, 2002: 221 den akt: Soylu, 2013: 49-50).

1929 yılında uygulanmaya başlayan gümrük tarifesinde vergilerin arttırılması sonucunda özellikle güney sınırlarımızda kaçakçılık faaliyetlerinde büyük artışlar olmuştur. Bu gelişme nedeniyle hem gümrük hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi, hem de kaçakçılıkla mücadelede etkinlik sağlanabilmesi için 1931 yılında gümrük muhafaza umum kumandanlığı kurulmuştur. Bu tedbirler doğrultusunda aynı yıl Gümrük ve Tekel Bakanlığı da kurulmuştur. Kuruluşundan 4 yıl sonra çıkarılan 2825 sayılı 9 Ekim 1935 tarihli bakanlığın teşkilat ve görevlerinin düzenlendiği kanuna göre ana hizmet birimleri; Gümrükler Genel Müdürlüğü, Tekel Genel Müdürlüğü ve yarı askeri görünümlü Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı'nda n oluşmuştur. Taşra teşkilatı ise; gümrük ve gümrük muhafaza idareleri itibarıyla başmüdürlük, müdürlük, baş memurluk, amirlik ve memurluk şeklinde düzenlenmiştir (Öktem vd, 2004: 32'den akt: Soylu, 2013: 50).

1499 sayılı Gümrük Tarifesi Kanununun 1 Ekim 1929 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanması ve gümrük vergilerinin arttırılmış olması nedeniyle, kaçakçılık olaylarında da artış görülmüş ve özellikle güney sınırlarımızda kaçakçılık olayları büyük boyutlara ulaşmıştır. Bunun üzerine, gerek gümrük hizmetlerinin daha iyi bir şekilde yürütülmesinin temini, gerekse kaçakçılıkla mücadelede etkinlik sağlanması açısından bir dizi tedbir alınması ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçevede, gümrük teşkilatının idari yapısında da çok önemli bir değişikliğe gidilerek, 29.12.1931 tarihli, 1909 sayılı Kanun ile Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti kurulmuştur. Böylece, gümrükler; tek el idaresi ile birleştirilerek bir Bakanlık çatısı altında yeniden yapılandırılmıştır.

1956 yılında Gümrük Muhafaza Genel Komutanlığı kaldırılarak, sınır, kıyı ve karasularımızın muhafazası ile gümrük bölgesinde kaçakçılıkla mücadele görevi İçişleri Bakanlığı na devredilmiştir. Ancak; gümrük kapıları, gümrük teşkilatı bulunan hava ve deniz limanları, Marmara Denizi, Çanakkale ve İstanbul Boğazlarında ve buralardaki gümrük bölgelerindeki gümrük muhafaza ve kaçakçılıkla mücadele görevleri Gümrük ve Tekel Bakanlığı na verilmiştir. Bu yeni duruma göre Gümrük Muhafaza Genel Komutanlığı'nın yerini merkezde Gümrük Muhafaza Müdürlüğü almıştır (Öktem vd., 2004: 38-39'dan akt: Soylu, 2013: 51-52).

Gümrük teşkilatının yapısıyla ilgili olarak, 1975 yılında yapılan merkezde şube müdürlüğü veya daire başkanlığı olarak görev yapan bazı birimler, Kontrol Genel Müdürlüğü ve Dış Antlaşmalar Genel Müdürlüğü ne dönüştürülmüştür. 1981 yılında yapılan düzenlemeyle gümrükte yakalanan, çekilmemiş malların satılması amacıyla Tasfiye Genel Müdürlüğü kurulmuş, gümrük muhafaza ve zat ve sicil işleri müdürlükleri ayrı ayrı genel müdürlük düzeyine yükseltilmiştir. 1983 yılında Gümrük ve Tekel Bakanlığı kaldırılarak Maliye ve Gümrük Bakanlığı kurulmuştur. 1993 yılında çıkarılan 485 sayılı KHK ile gümrük idaresi tekrar maliye bakanlığından ayrılarak Başbakanlığa bağlı müsteşarlığa dönüştürülmüştür (www.gumrukticaret.gov.tr).

Gümrük Müsteşarlığı, 1993 yılında çıkarılan 485 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nda n önce ticaret hizmetleri gümrük gibi müsteşarlık aracılığıyla değil, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde yürütülmüştür. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 1983 yılında 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Bu tarihte Gümrük ve Maliye Bakanlığı da kurulmuştur. 1993 yılında Gümrük Müsteşarlığı Başbakanlığa bağlı olarak oluşturulmuştur. 2011 yılında Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın kurulmasıyla gümrük ve ticaret hizmetleri birlikte yürütülmek istenmiştir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın sanayi hizmetleri ise Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı na aktarılmıştır. Dış Ticaret Müsteşarlığı 2011 yılında Ekonomi Bakanlığı na bağlanmıştır. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın görev alanına iç ticaret girmektedir (Yatkın, Koç, 2019: 409).

2011 yılına kadar Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı şeklinde hizmet veren gümrük idaresi, 2011 yılında yapılan genel düzenleme ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın ticaret kısmı ile birleştirilerek Gümrük ve Ticaret Bakanlığı olmuştur (Soylu, 2013: 54).

Türkiye de gümrük hizmetleriyle ilgili olarak; 1931 yılında çıkarılan bir kanunla Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın kurulduğu, 1983 yılında gümrüklerin maliyeye bağlanarak Maliye ve Gümrük Bakanlığı na dönüştürüldüğü görülmektedir. 1993 yılından 2011 yılına kadar Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı şeklinde bağımsız birim olarak hizmet veren gümrük idaresi, 2011 yılında yapılan genel düzenleme ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın ticaret kısmı ile birleştirilerek Gümrük ve Ticaret Bakanlığı halini almıştır. Dış ticaret ile ilgili birimler ise, ilk defa cumhuriyet döneminde kurularak 1983 yılına kadar Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde yer almıştır. 1971 yılında kısa bir süre Dış Ekonomik ilişkiler Bakanlığı dönemi yaşanmıştır. 1983-1993 yılları arasında Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesinde görev yapan dış ticaret birimleri, daha sonra Hazine den ayrılarak Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığına dönüştürülmüş, 2011 yılında yapılan genel düzenleme ile de Ekonomi Bakanlığı bünyesine alınmıştır. Özetle, gümrük ve dış ticaret birimleri açısından kamu yapılanması farklı bakanlıklarda olmuş ve değişken bir görüntü arz etmiştir. Bu yapılanma şeklinden dolayı Türkiye de gümrüklerin, çok uzun bir süre küresel gelişmelerden ve hatta ülkenin dış ticaret politikalarından habersiz, ülke menfaatlerini yeterince dikkate almadan görev yaptığını söylemek mümkündür. Örneğin; 1980 yılı öncesi dönemde bazı sanayi girdilerinin bile ithali yasaklanmış ve kaçakçılık sayılmıştır. Bu yargı, Osmanlı İmparatorluğu dönemi için de ifade edilebilir (Soylu, 2013: 92).

Tarihî gelişimi içinde, 1983 yılında Maliye Bakanlığı ile birleştirilen ve bir anlamda tekrar Maliye Bakanlığına bağlanmış olan Gümrük Teşkilatının bu yapısı 1993 yılına kadar sürmüştür. 2.7.1993 tarihli, 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile gümrükler, tekrar Maliye Bakanlığı'nda n ayrılarak, Gümrük Müsteşarlığı adı altında Başbakanlığa bağlı ayrı bir Müsteşarlık olarak yapılandırılmıştır. 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname'nin 6. maddesinde Müsteşarlığın ana hizmet birimleri arasında Gümrükler Genel Müdürlüğü birinci sırada sayılmıştır.

Bakanlıkların yeniden yapılandırılmasına ilişkin olarak 2011 yılında yürütülen çalışmanın sonucu olarak, 3/6/2011 tarihli, 640 sayılı ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile, mülga Gümrük Müsteşarlığı ile mülga Sanayi ve Ticaret Bakanlığının iç ticaret ile ilgili dört Genel Müdürlüğünün birleştirilmesi suretiyle Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kurulmuştur. Gümrükler Genel Müdürlüğü, anılan Kararnamenin 6. maddesinde Bakanlığın hizmet birimleri arasında da ilk sırada yer almıştır. Sonuç olarak, Gümrükler Genel

Müdürlüğü, 1909 yılında Rüsumat Müdüriyeti Umumiyesi adıyla resmi olarak kurulmuş olmakla birlikte, üstlendiği misyon ve işlev itibarıyla geçmişi oldukça eskilere dayanan bir Genel Müdürlüktür. Görev alanı itibarıyla, geçmişte olduğu gibi bugün de gümrük idaresinin nüvesini oluşturmaktadır. Zira, farklı adlar altında olsa da gümrük hizmetini sunan kamu otoritesinin, her zaman lokomotif birimi olmuştur.

1931 yılında kurulan yarı askeri nitelikteki Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı 1956 da kaldırılmış ve sivilleşerek Gümrük Muhafaza Müdürlüğü ismini almıştır. 13 Aralık 1983 tarihli ve 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle, Gümrük ve Tekel Bakanlığı ile Maliye Bakanlığınca görülen hizmetler, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ismiyle teşkil edilen Bakanlık nezdinde birleştirilmiştir. Gümrük teşkilatının bu yapısı 1993 yılına kadar sürmüştür.

2 Temmuz 1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile gümrük kısmı, Maliye Bakanlığından ayrılarak, Gümrük Müsteşarlığı adı altında Başbakanlığa bağlı ayrı bir Müsteşarlık olarak yapılandırılmıştır.

Ülkemiz ile AB arasında Gümrük Birliği tesis edilmesi nedeniyle Topluluk Gümrük Kodunda yer alan hükümlerin, Ortaklık Konseyi Kararı gereğince Gümrük Kanunu na yansıtılması amacıyla 4458 sayılı Gümrük Kanunu 1999 yılında yayımlanmış ve 2007 yılında yayımlanan 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu ile de bütün gümrük suçlarına ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. Aynı dönemde; 05 Nisan 2007 tarihli ve 5622 sayılı Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Gümrük Müsteşarlığına Bağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile TASİŞ Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığına bağlanmıştır. 2011 yılına kadar, Gümrük Müsteşarlığı olarak 18 yıl faaliyetlerine devam eden kurum, 08 Haziran 2011 tarihli ve 27958 sayılı Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayımlanan 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığının iç ticaret ile ilgili dört Genel Müdürlüğünün birleştirilmesi suretiyle gümrük teşkilatı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı olarak yeniden bakanlık düzeyinde yapılandırılmıştır.⁶⁶

2011 yılından sonra faaliyetlerini Ekonomi Bakanlığı ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı olarak sürdüren iki kurum birleştirilerek; 10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Ticaret Bakanlığı kurulmuş olup 10 Ocak 2019 tarihli ve 30651 sayılı Resmi Gazete de

⁶⁶ Müsteşarlığın tarihçesine ilişkin bilgiler <https://ticaret.gov.tr/kurumsal/tarihce> sayfasında yer alan bilgilerden derlenmiştir.

yayımlanan 27 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile teşkilat yapısı yeniden şekillendirilmiştir.

26 Mart 1971 tarihinde, tekrar sanayi hizmetleri alınarak ilk kez Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ismiyle yeni bir örgütlenme gerçekleştirilmiş ancak bu birleşme sırasında da küçülmeye gidilmiştir. 32 yıl Dış Ticaret Dairesi Reisliği olarak görev yapan Birim, Bakanlıktan ayrılarak Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı kurulmuştur. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı görevleri ise sadece sanayi ve iç ticaret alanlarıyla sınırlı bırakılmıştır. Fakat bu yapıların da ömrü kısa sürmüş ve Ticaret Bakanlığı, 11 Aralık 1971 tarihinde yeniden teşkil edilmiştir. Bu dönemde, Bakanlık nezdinde Dış Ticaret Genel Sekreterliği oluşturularak dış ekonomik ilişkiler bu Genel Sekreterlik tarafından yürütülmüştür. 1983 yılında, dış ticaret ve iç ticaretin birlikte yürütüldüğü Ticaret Bakanlığı değişime uğramış, sanayi kesimi ile tekrar birleşilerek ikinci defa Sanayi ve Ticaret Bakanlığı oluşturulmuştur. Dış ticaret kısmı ise Ticaret Bakanlığı bünyesinde bulunan Dış Ticaret Genel Sekreterliği ve Standardizasyon Dairesi ile Maliye Bakanlığı içerisindeki Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği bir araya getirilmek suretiyle Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olarak yapılandırılmıştır. 14 Ağustos 1991 tarihli ve 436 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) bünyesinde bulunan Teşvik ve Uygulama Başkanlığı ile Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Başkanlığı, Genel Müdürlük haline dönüştürülerek Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına bağlanmıştır. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı 11 yıl hizmet gördükten sonra 9 Aralık 1994 tarihinde kabul edilen ve 20 Aralık 1994 tarihli ve 22147 sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe giren 4059 sayılı Kanunla, Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı isimleri ile iki ayrı kuruluş haline getirilmiştir. Dış Ticaret Müsteşarlığı 2011 yılına kadar 17 yıl görevini sürdürmüştür. 8 Haziran 2011 tarihli 637 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Dış Ticaret Müsteşarlığının tüm hizmet birimleri ile İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi (İGEME) ve Hazine Müsteşarlığının Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlükleri birleştirilerek Ekonomi Bakanlığı kurulmuştur.

1993: Gümrüğün Müsteşarlık Olarak Örgütlenmesi

Gümrük Müsteşarlığının kurulması; 24.06.1993 tarihli ve 3911 sayılı Kanunun verdiği yetki esasında, 02.07.1993 tarihinde Bakanlar Kurulu kararlaştırmıştır. 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kurulmuştur. 485 sayılı Kararnamenin amacı 1. maddede şöyle düzenlenmiştir; ..gümrük ve gümrük muhafaza hizmetlerini düzenlemek ve yürütmek, kaçakçılık fiil ve teşebbüsleri ile mücadele etmek üzere, Başbakanlığa bağlı Gümrük Müsteşarlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir. Başbakan, bu

teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde Devlet Bakanı vasıtasıyla kullanabilir. Kararnamenin 2. maddesine göre Müsteşarlığın görevleri şunlardır:

- Gümrük vergileri ile gümrüklerce alınan diğer gelirler ve fonların tarhı, tahakkuk ve tahsilini sağlamak ve kontrol etmek,
- Gümrük kontrolüne tabi kişi, eşya ve araçların muayene ve kontrolünü yapmak,
- Gümrük denetimine tabi eşya ve araçların muhafazasını sağlamak,
- Kara hudutlarındaki gümrük kapıları ile pasavan kapılarında, gümrük teşkilatı bulunan hava ve deniz limanlarında ve serbest bölge ve çeşitli antrepo ve içgümrük sahasında ve bu yerlerdeki gümrük bölgelerinde gümrük muhafaza görevleri ile kaçakçılığın men, takip ve tahkik görevlerini yerine getirmek,
- Diğer yer ve sahalarda da gerektiğinde ilgili kuruluşlarla iş birliği yaparak kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek,
- Milletlerarası kuruluşların Müsteşarlık hizmetlerine ilişkin çalışmalarını takip etmek, bu konulardaki Müsteşarlık görüşünü hazırlamak, faaliyetleri yürütmek,
- Çeşitli kanunlarla Müsteşarlığa verilen görevleri yapmak,
- Sayılan görevlerin uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek, incelemek ve denetlemek.

Gümrük Müsteşarlığı merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı kuruluşlardan oluşmuştur. Kararnamenin 4. maddesine göre müsteşarlığın merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimlerden meydana gelir. Gümrük Müsteşarlığının ana hizmet birimleri şunlardır:

- Gümrükler Genel Müdürlüğü,
- Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü.
- Kontrol Genel Müdürlüğü,
- Avrupa Topluluğu ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü.

Gümrükler Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- İthalatla ilgili işlemleri yapmak, ithalat rejimi ile kambiyo ve diğer mevzuatın gümrükle ilgili hükümlerinin uygulanmasını sağlamak,
- Gümrük giriş tarife cetvelini ve eşya kıymetini, taraf olduğumuz anlaşmalara uygun olarak düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak,
- Transit, aktarma, antrepo, geçici kabul ve muaflık işlemlerinin yürütülmesini sağlamak ve denetlemek,
- Sundurma ve antrepo açılmasına ve işletilmesine izin vermek ve denetlemek,

- Çıkış, geçici çıkış ve geri gelen eşya ile ilgili ihracat rejimi kararlarının uygulanmasını sağlamak,
- Posta yoluyla gelen ve giden eşyanın gümrük işlemlerinin yürütülmesini temin etmek,
- Sınır ve kıyı ticaretine ve münasebetlerine ait gümrük işlemlerinin yapılmasını sağlamak ve denetlemek,
- Denizden kurtarılan yabancı eşyanın işlemlerini yapmak,
- Tahlil metodlarını hazırlamak, gümrük laboratuvarlarının çalışmalarını düzenlemek,
- Serbest bölgelerdeki gümrük işlemlerini yürütmek ve denetlemek,
- Gümrük komisyoncu ve yardımcıları ile ilgili işlemleri yürütmek,
- Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- Kara hudut ile deniz ve hava limanlarındaki gümrük kapılarında, giriş ve çıkış yapan kişi, eşya ve taşıtların muhafazası ile gümrüğe sevk edilmelerini sağlamak,
- Kişi, eşya ve taşıtların gümrük işlemleri bitirilmeden gümrüklü sahadan çıkmalarını önlemek, gümrüklü yer ve sahaların takibini yapmak,
- Müsteşarlığın sorumluluğunda bulunan yer ve sahalarda münhasıran, diğer yer ve sahalarda da gerektiğinde ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak suretiyle kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek,
- Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

Kontrol Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- Gümrüklerce tahsil edilen vergiler ile diğer gelirler ve fonların tarh, tahakkuk ve tahsilini kontrol etmek,
- Tahsil noksanlığı ve fazlalığı ile ilgili işlemlerin yürütülmesini sağlamak,
- Gümrükle ilgili vergi muafiyeti, indirimi ve teşvik tedbirlerinin uygulanmasını yürütmek ve izlemek,
- Gümrüklerce yürütülecek turistik kolaylıkların, Gümrük Kanunu ve diğer kanunların ilgili hükümlerine göre uygulanmasını sağlamak,
- Karayolu transit taşımacılığı ile ilgili olarak taşıtların ve taşınan eşyanın yurda giriş ve çıkışını izlemek, aykırı işlemlerde kovuşturma yapmak,
- Müsteşarlık teşkilatında görevli gelir tahakkuk memurlarının tazmin sorumluluklarını Sayıştay nezdinde takip etmek,
- Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

Avrupa Topluluğu ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- Müsteşarlığın yurtdışı ve milletlerarası veya ikili münasebetlerini yürütmek,
- Türkiye'nin gümrüklerle ilgili milletlerarası anlaşma ve sözleşmelere katılmasına dair Müsteşarlık görüşünü hazırlamak,
- Milletlerarası kuruluşların kabul ettiği gümrük tarifeleri, gümrük kıymeti, gümrük rejimi ve formaliteleri ile bunların değişikliklerini takip ederek, millî mevzuata aktarılmasını ve uygulamaya intikal ettirilmesini sağlamak,
- Müsteşarlığın yurtdışında görevli birimlerinin faaliyetlerini düzenlemek ve yönetmek,
- Müsteşarlığın görev ve faaliyet alanına giren, Avrupa Topluluğu ile ilgili hususlarda koordinasyonu sağlamak, Avrupa Topluluğu ile ilgili alanda Hükûmetin genel politikasını uygulamaya yönelik tedbirleri almak, uyum ve uygulama çalışmaları ile ilgili işleri yürütmek,

Müsteşarlığın merkez kuruluşundaki danışma ve denetim birimleri şunlardır:

- Teftiş Kurulu Başkanlığı,
- Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı,
- Hukuk Müşavirliği,
- Müsteşarlık Müşavirleri.

Teftiş Kurulu Başkanlığı; müfettişlerden oluşur. Müfettişler, Müsteşarın emri veya onayı üzerine Teftiş Kurulu Başkanı tarafından Müsteşar adına görevlendirilerek aşağıdaki görevleri yaparlar:

- Müsteşarlığa bağlı bütün gümrük teşkilatının her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek,
- Gümrük bölgeleri içinde bütün nakil vasıtalarını ve eşya ile yolcularını ve Müsteşarlığın denetimine tabi gümrük ambar ve antrepolarında mevcut malları muayene ve bunların kayıtlarını incelemek ve teftiş etmek ve gerektiğinde idarenin haklarını koruyacak tedbirleri Müsteşarlık makamı emirleri doğrultusunda almak,
- Gümrük mevzuatı çerçevesinde Müsteşar tarafından verilen diğer işleri yapmak.

Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır:

- Müsteşarlığa Hükûmet programı, kalkınma planları, yıllık programlar, Bakanlar Kurulu kararları ve millî güvenlik siyaseti çerçevesinde verilen emir ve görevlerin yerine getirilmesi için çalışma esaslarını tespit etmek, bu esaslara uygun olarak Müsteşarlığın ana hizmet politikasının ve planlarının hazırlanmasına yardımcı olmak,
- Uzun vadeli planlarla kalkınma planlarında ve yıllık programlarda öncelikle yer alması gerekli görülen hizmet ve tedbirlerin ve bunlarla ilgili temel politikaların ilmi araştırma esaslarına göre tespitini sağlamak, Müsteşarın onayım aldıktan sonra Devlet Planlama Teşkilatına göndermek,
- Hizmet ve faaliyetlerin ekonomik ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi için insan, para ve malzeme gibi mevcut kaynakların en uygun ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere Müsteşarlık bütçesini plan ve program esaslarına göre hazırlamak ve uygulamasını takip etmek,
- Müsteşarlık yıllık çalışma programlarını hazırlamak, Müsteşarlık hizmetleriyle ilgili gerekli istatistikleri toplamak ve değerlendirmek,
- Kalkınma plan ve programları ile Müsteşarlık yıllık çalışma programlarının uygulanmaları sırasında, Müsteşarlık teşkilatında ortaya çıkan çözümlenmesi gereken güçlükleri, aksaklıkları ve tıkanıklıkları Müsteşara sunmak, organizasyon ve metod hizmetlerini yürütmek,
- Planlama ve koordinasyon konularında verilen diğer görevleri yerine getirmek, yıllık çalışma programlarının yürütülmesini takip etmek,
- Kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile kanun teklifleri hakkında Müsteşarlık görüşünün tespitine yardımcı olmak,
- Müsteşarlığın tarihçesini hazırlamak,
- Müsteşar tarafından verilen konularda araştırma ve inceleme yapmak ve diğer hizmetleri yürütmek.

Hukuk Müşavirliğinin görevleri şunlardır:

- Müsteşarlığın diğer birimlerinden sorulan hukuki konular ile hukuki, mali, cezai sonuçlar doğuracak işlemler hakkında görüş bildirmek,
- Müsteşarlığın menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak,
- 8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun hükümlerine göre adli ve idari davalarda gerekli bilgileri hazırlamak ve Hazineyi ilgilendirmeyen idari davalarda Müsteşarlığı temsil etmek,

- Müsteşarlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer hukuki teklifleri hazırlamak ve Müsteşara sunmak,
- Müsteşarlık birimleri tarafından hazırlanan ve bakanlıklardan ya da Başbakanlıktan gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'nın görüşünü de alarak Müsteşarlık görüşünü oluşturmak, Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

Müsteşarlık Müşavirleri

- Müsteşarlıkta özel önem ve öncelik taşıyan konularda Müsteşara yardımcı olmak üzere yirmi Müsteşarlık müşaviri görevlendirilebilir.
- Müsteşarlık müşavirleri Müsteşarlık makamına bağlıdır.

Gümrük idareleri ise, bağımsız devletlerin kurulup sınırlarının çizilmesi ve dış ticaretin artarak yaygınlaşmasının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 18. yüzyıla gelinceye kadar devlet içinde yalnızca bir gelir unsuru olarak görülen gümrükler, sonraları; çok sayıda personeli bulunan idarelerin dış ticarete uyguladıkları denetim prosedürü haline gelmiştir. Zaman içinde gümrük hizmetlerinin vergi toplama fonksiyonunda azalma eğilimi gözlenirken, koruma ve dış ticaret politikası aracı olarak kullanılma eğiliminde artış olmuştur. Günümüzde ise gümrük teşkilatları, ülkeler arasında yapılan çok taraflı anlaşmalar sonucunda uluslararası ilişkilerin güvencesi haline gelmiştir (Soylu, 2013: 1).

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, merkez ve taşra teşkilatıyla dış ticaret politikalarının uygulandığı, işlemlerinin yürütüldüğü ve sonuçlandırıldığı bir kurumdur. Yaptığı işlemler, dış ticaret erbabını doğrudan ilgilendiren ve somut çözüm getirmeye yönelik işlemlerdir. 2011 yılındaki genel düzenlemede Ekonomi Bakanlığı bünyesine alınan dış ticaret birimleri ise bu alanda politika üreten, mevzuat oluşturan ve kararlar alan bir kurumdur (Soylu, 2013: 3).

2.7.1993 günlü 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile gümrükler, Maliye Bakanlığı'nda ayrılarak, Başbakanlığa bağlı bir Müsteşarlık olarak organize edilmişlerdir. 29 Haziran 2011 tarihinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın kurulmasıyla kapatılmıştır.

Tablo 11: Gümrük Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım

MEVZUAT	KAPSAM
01.06.1929 tarihli 1499 sayılı ilk Gümrük Tarifesi Kanunu kabul edildi.	Gümrük Müsteşarlığı'nın zemini oluşmuştur.
29.12.1931 tarihli ve 1909 sayılı kanun çıkarıldı.	Gümrük ve İhisarlar Vekaleti (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) kuruldu.
27.07.1931 tarihli 1841 sayılı Kanun kabul edildi.	Yarı askeri nitelikte olan Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı kuruldu ve daha sonra Vekaletin bünyesinde girdi.
02.05.1949 tarihli 5383 sayılı kanun	Cumhuriyet döneminin ilk Gümrük Kanunu özelliğine sahiptir.
13.12.1983 günlü 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı kuruldu.	Gümrük ve Tekel Bakanlığının teşkilatı yeni oluşturulan teşkilatın kapsamında konumlandı.
02.07.1993 tarih ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çıkarıldı.	Gümrük alanı Maliye Bakanlığından ayrılarak Başbakanlığa bağlı bir Müsteşarlık şeklinde yapılandırıldı.
08.06.2011 tarihli ve 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	- Gümrük ve ticaret alanları birleştirilerek ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kuruldu. - Başbakanlığa bağlı Gümrük Müsteşarlığı kapatıldı.
10.07.2018 tarihli 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	- Ticaret Bakanlığı kuruldu. - Bakanlık hizmet birimleri arasında Gümrükler Genel Müdürlüğü ve

	Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü oluşturuldu.
10.01.2019 tarihli 27 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlandı.	Bakanlık teşkilat yapısı revize edildi.

Tablo 12: Gümrük Müsteşarları

1) Mazhar Kısacıkoğlu	Gümrük ve Tekel Bakanlığı Müsteşarlığı
2) Cavit Gürocak	Gümrük ve Tekel Bakanlığı Müsteşarlığı (22.10.1960- ?)
3) Mithat Erçetin	Gümrük ve Tekel Bakanlığı Müsteşarlığı
4) Ertuğrul Kumcuoğlu	Gümrük ve Tekel Bakanlığı Müsteşarlığı
5) Namık Kemal Zeybek	(1977-1978) Gümrük ve Tekel Bakanlığı Müsteşarlığı
6) Rıza Tuna Turagay	
7) Ökmen Mecdi Atamyıldız	
8) İrfan Kızıklı	
9) Teoman Yayın	(1978-1980) Gümrük ve Tekel Bakanlığı Müsteşarlığı
10) Rıza Oğuz Anter	(1983-1984) Gümrük ve Tekel Bakanlığı Müsteşarlığı
11) Biltekin Özdemir	(1987-1991) Maliye ve Gümrük Bakanlığı Müsteşarlığı
12) Yener Dinçmen	(1993-1994) Gümrük Müsteşarlığı
13) Ramazan Uludağ	(1997-2000) Gümrük Müsteşarlığı
14) Nevzat Saygılıoğlu	(2000-2004) Gümrük Müsteşarlığı
15) Cihan Ancın	(2005-2006) Gümrük Müsteşarlığı
16) Mehmet Şahin	(2006-2007) Gümrük Müsteşarlığı
17) Bülent Erten	(29 Ocak 2007-27 Eylül 2007) Gümrük Müsteşarlığı
18) Muhammed Emin Zararsız	(27 Eylül 2007-20 Temmuz 2009) Gümrük Müsteşarlığı
19) Maksut Mete	(Ekim 2009-Ağustos 2010) Gümrük Müsteşarlığı
20) Ziya Altunyaldız	(2010-2011) Gümrük Müsteşarı

	(2011-2015) Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Müsteşarlığı
21) Cenap Aşçı	26 Ağustos 2015 Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Müsteşarlığı 27 Ağustos 2015 Gümrük ve Ticaret Bakanı

2.2.2.6. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Müsteşarlıkları

Dış ticaretin; ülkelerin gelişiminde ve küresel etkinlik kazanmasında önemli bir araç olarak kendini hissettirmektedir. 18. yüzyıldan başlayarak sanayileşme ile artan üretim fazlasının diğer ülkelere ihracı sayesinde İngiltere ve diğer Avrupa ülkeleri ile Amerika Birleşik Devletleri (ABD) hızla gelişerek küresel etkinliklerini arttırmışlardır. Bu gelişmenin ardında yatan bir başka önemli sebep, Akdeniz'deki ana ticaret yollarının Atlantik Okyanusu'na kayması olmuştur. 20. yüzyılda ise Çin, Japonya, Brezilya, Tayvan, Kore ve Singapur gibi ülkelerin ihracata dayalı olarak geliştikleri görülmektedir (Soylu, 2013: 1).

Dış ticaret kavramının Türkiye için nasıl bir tarihsel gelişim gösterdiğini şu şekilde özetlenebilir:

- 1920 de ticaret, sanayi, maden, ziraat ve orman işlerinin yürütülmesi amacıyla İktisat Vekâleti kurulmuştur. Bu bakanlık daha sonra ziraat ve orman olarak ayrılmıştır.
- 10.06. 1925'te yayımlanan bir yönetmelikle yurtdışında bulunan önemli merkezlerde ticaret temsilcilikleri kurulması sağlanmıştır.
- 27 Mayıs 1934 tarihinde kabul edilen 2450 sayılı Kanun ile kurulan İktisat Bakanlığının görevleri kara ticareti, deniz ticareti, sanayi ve maden işlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu kapsamda, dış ticaret konuları ile ilgili birimler ilk kez Dış Ticaret Reisliği (Türk Ofisi) adı altında birleşmiştir.
- 27 Mayıs 1939 da 3416 sayılı kanunla Ticaret Bakanlığı ile bakanlık yeniden yapılandırılmış ve yeni ismi ile Dış Ticaret Dairesi Reisliği olan yapının görevleri şöyle belirlenmiştir: Dış ticaret ilişkilerinin tanzimine ve ticaret sözleşme ve anlaşmalara ilişkin esasları tespit ve bunların uygulanmasını ve dış ticaret ilişkilerinin inkişafını sağlamayacak tedbirleri ibraz ve tatbik etmek ve umumiyetle sergi ve fuarların teşvik, himaye ve bunlara iştirak işleriyle meşgul ve yabancı ülkelerdeki Türk Ticaret Odaları faaliyetleriyle ilgilenmek.

- 16 Ocak 1949 da Ticaret İktisat Bakanlıkları, Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı adı altında birleştirilmiştir. Dış Ticaret Dairesi Reisliği de bu Bakanlığın içerisinde yer almıştır.
- 22 Mayıs 1957 yılında 6973 sayılı kanunla Ekonomi ve Ticaret Bakanlığının sanayi ile ilgili görevleri Sanayi Bakanlığı na devredilmiştir.
- Dış Ticaret Reisliği, Ticaret Bakanlığı bünyesinde konumlanmıştır. 14 yıl bu şekilde varlığını sürdüren yapı, 26 Mayıs 1971 de Ticaret Bakanlığı'nda n ayrılarak müstakil bir Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı haline gelmiştir.
- 11 Aralık 1971 de yeniden yapılanan Ticaret Bakanlığı içinde Dış Ticaret Genel Sekreterliği ismi ile aynı fonksiyonunu üstlenmiştir. Bu Genel sekreterliğin ana hizmet birimleri; İhracat Genel Müdürlüğü, İthalat Genel müdürlüğü, Anlaşmalar Genel müdürlüğü, A.E. T. İşleri Genel müdürlüğü, Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü'nde n (bu birim sonra DPT ye bağlanmıştır) oluşmuştur.
- 13 Aralık 1983 tarihli ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Ticaret Bakanlığı bünyesindeki Dış Ticaret Genel Sekreterliği ile Standardizasyon Dairesi, Maliye Bakanlığı bünyesindeki Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel sekreterliği bir araya getirilmek amacıyla Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuştur.
- 14 Ağustos 1991 tarih ve 436 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bünyesindeki, Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler başkanlıkları, Genel Müdürlükler haline Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına bağlanmıştır.
- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı 11 yıl hizmet gördükten sonra, 9 Aralık 1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı isimleri ile iki ayrı kuruluş haline getirilmiştir.⁶⁷

4059 sayılı kanuna göre, dış ticaret politikalarının tespitine yardımcı olmak, tespit olunan bu politikalar çerçevesinde ihracat, ihracatı teşvik, ithalat, yurtdışı müteahhitlik hizmetleri ve ikili ve çok taraflı ticari ve ekonomik ilişkileri düzenlemek ve uygulamak, uygulamaları izlemek ve geliştirmek görevlerini üstlenen ve İhracat, İthalat, Anlaşmalar, Avrupa Birliği, Serbest Bölgeler, Dış Ticarete Standardizasyon, Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüklerinden oluşan Dış Ticaret Müsteşarlığı 2011 yılına kadar görevini sürdürmüştür. 8 Haziran 2011 tarihli 637 sayılı KHK ile Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın tüm hizmet birimleri ile Hazine Müsteşarlığı'nın Teşvik Uygulama ve

⁶⁷Müsteşarlığın tarihçe bilgileri T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı 2009-2013 Stratejik Planı'ndan derlenmiştir.

Yabancı Sermaye Genel Müdürlükleri birleştirilerek Ekonomi Bakanlığı kurulmuştur (Ekonomi Bakanlığı Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, 2012, Stratejik Plan; Soylu, 2013: 38).

Dış Ticaret İdaresinin Yapısı ve Fonksiyonları

13 Aralık 1983 tarihli ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Ticaret Bakanlığı bünyesindeki Dış Ticaret Genel Sekreterliği ve Standardizasyon Dairesi ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği birleştirilerek Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuştur. Böylece dış ticaretle ilgili konular bu müsteşarlık vasıtasıyla doğrudan Başbakanlık makamının sorumluluğuna verilmiştir. Kurum daha sonra 20 Aralık 1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi Gazete de yayınlanarak yürürlüğe giren 4059 sayılı Kanunla Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olarak ikiye ayrılmıştır. Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2011 yılında kurulacak olan Ekonomi Bakanlığı'nın temelini teşkil edecek şekilde, dış ticaret politikalarının tespitine yarıcı olmak, tespit olunan bu politikalar çerçevesinde ihracat, ihracatı teşvik, ithalat, yurt dışı müteahhitlik hizmetleri ve ikili ve çok taraflı ticarî ve ekonomik ilişkileri düzenlemek, uygulamak, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesini temin etmek üzere kurulmuştur (4059 sayılı kanunun 1.maddesi) (Demir,2019: 312).

Müsteşarlığın ana hizmet birimleri, İhracat Genel Müdürlüğü, İthalat Genel Müdürlüğü, Anlaşmalar Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü, Dış Ticarete Standardizasyon Genel Müdürlüğü ve Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü şeklinde oluşturulmuştur (3.madde). Böylece Serbest Bölge Müdürlükleri doğrudan Dış Ticaret Müsteşarlığı na bağlanmış ve müsteşarlık başka taşra birimleri kurma yetkisini de elde etmiştir (madde 6/a). İhracatçı ve ithalatçı birlikleri ve bunların oluşturduğu Dış Ticaret Birlikleri üst kuruluşu ile İhracatı Geliştirme ve Etüd Merkezî ise müsteşarlığın bağlı kuruluşları olarak tespit edilmiştir (madde 6/c). Dış Ticaret Müsteşarlığı ilga edildiği 2011 yılına kadar ekonomiden sorumlu devlet bakanlarına bağlı olarak görev yapmıştır. (Bu süre zarfında müsteşarlığın görevleri ve teşkilatında biri 2002 de (4749 sayılı kanun) diğeri 2010 da (5994 sayılı kanun) olmak üzere iki defa yasal değişiklik yapılmış fakat bunlar çok sınırlı olmuştur (Demir, 2019: 313).

8 Haziran 2011 tarihli 637 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın tüm hizmet birimleri ile Hazine Müsteşarlığı'nın Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü birleştirilerek Ekonomi Bakanlığı kurulmuştur. Bu süreç zarfında bazı hizmet birimlerinde değişiklik yapıldığı görülmektedir. Söz konusu KHK ile 51 yıl aradan sonra yeniden kurulan Ekonomi Bakanlığı'nın 16 hizmet birimi vardır (Demir, 2019: 314).

Resim 4: Hazine Müsteşarlığı ve Ekonomi Bakanlığı Binası⁶⁸



637 sayılı KHK ile Ekonomi Bakanlığı'na dönüştürülen yeni yapının birimleri şu şekilde oluşturulmuştur:

- İhracat Genel Müdürlüğü.
- İthalat Genel Müdürlüğü.
- Anlaşmalar Genel Müdürlüğü.

⁶⁸Resimdeki bina 1996 yılında Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı için inşa edilmiştir. 2011'den itibaren Hazine Müsteşarlığı ve Ekonomi Bakanlığı tarafından ortaklaşa kullanılmıştır (http://tekelisisa.com/?portfolio_page=hazine-ve-dis-ticaret-mustesarligi-binasi (üstteki resim), <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/ekonomi-bakanligi-calisanlarinin-yuzde-40i-kadin-40763830> (alttaki resim) (akt: Demir, 2019).

- Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü.
- Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü.
- Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğü.
- Ürün Güvenliği ve Denetimi Genel Müdürlüğü.
- Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı.
- Hukuk Müşavirliği.
- Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı.
- Personel Dairesi Başkanlığı.
- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı.
- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı.
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği.
- Özel Kalem Müdürlüğü.

Bu birimlerden Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı'nın görevleri arasında; bakanlığın tüm faaliyetleri ve işlemleri konusunda teftiş, inceleme ve soruşturmalar yapmak,; bakanlığın denetimi altındaki kuruluşların faaliyet ve işlemlerine ilişkin teftiş, inceleme ve soruşturmalar yapmak yer almaktadır.

Tablo 13: Dış Ticaret Müsteşarları

1) Ekrem Pakdemirli	(1983-1986) Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
2)Yavuz Canevi	(1986-1989) Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı
3) Namık Kemal Kılıç	(1989-1991) Gümrük ve Dış Ticaret Müsteşarı
4)Tevfik Altınok	(1991-1993) Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı
5)Kemal Kabataş	(1 Mart 1993-19 Temmuz 1993) Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
6)) Osman Ünsal	(1994) Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı
7) Osman Birsen	(1994-1995) Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı
8) Ertuğrul Önen	(1994-1995) Dış Ticaret Müsteşarlığı
9)Nejat Eren	(1995-1996) Dış Ticaret Müsteşarı
10)Osman Doğangün	(1996-1997) Dış Ticaret Müsteşarı
11) Yavuz Ege (1947)	(25 Temmuz 1997-Eylül 1999) Dış Ticaret Müsteşarı
12) Kürşat Tüzmen	(1991-1993) Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı,
13)Tuncer Kayalar	(1999-2002) Dış Ticaret Müsteşarı

14)Ahmet Yakıcı	(2002-2009) Dış Ticaret Müsteşarlığı (2009-2011) Dış Ticaret Müsteşarı

Hazine Müsteşarlığı

Hazine kelimesi iki anlam içerir. Bunlardan ilki; kişi, kurum veya devletlerin sahip oldukları taşınır ve taşınmaz değerli mal varlıkları ile çeşitli hakları gösteren belgeleri; ikinci anlamı ise devletlere ait değerlerin saklandığı yerleri ve bunların yönetiminden sorumlu kurumları ifade eder. Devlet, tek bir tüzel kişi olduğu için ayrı ayrı bakanlıklarının tüzel kişilikleri yoktur. Dolayısıyla bu kurumların kendi başlarına taşınmaz mal sahibi olmaları, kendi adlarına borçlanmaya girişmeleri söz konusu değildir. Devletin tüzel kişiliğinin mali yönünün Hazine temsil eder. Devletin bütün taşınmaz mallarının, hatta teorik olarak taşınır mallarının sahibi ve devlet adına borçlanmanın yetkilisi hazinedir. Devlete ait taşınmaz mallar tapuda Hazine adına tescil edilir ve kullanacak kamu kurumu ya da devlet dairesine kullanım süresince bedelsiz olarak tahsis edilir. Devletin tüzel kişiliğinin temsilcisinin Hazine olması, yüzyıllar boyu ortaya çıkmış gelişmeler sonucunda, tüzel kişiliğin, mali temsilden ayrılmaması ilkesinin bir uzantısıdır (Eğilmez, Kumcu, 2003: 35).

Dünya uygulamasına bakıldığında hazinenin örgütlenmesinde değişik yaklaşımlar olduğu görülmektedir. En yaygın olarak karşılaşılan uygulamalar iki kategoride toplanabilir. Hazine ya kendi adıyla anılan bir örgüt şeklindedir. (Hazine Bakanlığı gibi). Ya da Maliye ve Ekonomi Bakanlığı'nın bir parçası olarak örgütlenmektedir. Hazinenin kendi adıyla kurulduğu ülkeler genellikle Anglo-Sakson geleneğini benimsemiş olan ülkelere aittir. İngiltere ve ABD de Hazine Bakanlığı olmakla beraber bu bakanlıklar Kıta Avrupa'sında Maliye ve/veya Ekonomi Bakanlığı'nın içinde yer alan gelir idaresi, bütçe idaresi (ABD de hazinenin dışında Başkana bağlı ayrı bir bütçe ofisi vardır), gümrük idaresi gibi idareleri de yapılarının içinde bulundurmaktadırlar. Kıta Avrupası'nda benimsenen yöntem ise hazinenin Maliye ve/veya Ekonomi Bakanlığı'nın içinde yer alması şeklindedir. Türkiye de 1984 sonrası ortaya çıkan örgütlenme de Maliye Bakanlığı'nda n ayrı, Başbakanlığa bağlı bir Hazine Müsteşarlığı kurulmuştur. Yeni örgütlenmede bütçe idaresi ve gelir idaresi Maliye Bakanlığı bünyesinde kalmış ve aslında görev ve işlev olarak pek çok ortak noktaları bulunmasına karşın hazine ile ayrı birer yönetim çatısı altına girmişlerdir. Böylelikle Türkiye de ortaya çıkan örgütlenme, dünya uygulamalarından farklı olarak mali yapıda ikili bir örgütlenmeye sahne olmuştur (Eğilmez, Kumcu, 2003: 37).

Vergi gelirlerinin toplanmasından sorumlu başlıca iki kurum vardır: Gelir İdaresi ve Gümrük İdaresi. Gelir İdaresi Türk sisteminde Maliye Bakanlığı'nın, Gümrük İdaresi ise Gümrük Müsteşarlığı'nın kapsamına girer (Eğilmez, Kumcu, 2003: 41). Hazine'nin yönetsel sistem içerisindeki yerinin değişiminin tarihsel süreci şöyledir; Osmanlı döneminde Hazine, fatih döneminden itibaren çeşitli aşamalar sonucunda 1863 yılında Maliye Nezareti içerisinde Hazine-i Vezne'nin kurulmasıyla şekillenmiştir. 1923 te Maliye Vekaleti'nde Hazine-i Vezne olarak fonksiyonunu devam ettiren yapı, 1927De Hazine-i Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti, 1929 yılında Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü, 1936 yılında Nakdiye Müdürlüğü, Nakit İşleri Genel Müdürlüğü ve 1942 de Hazine Genel Müdürlüğü olarak faaliyet göstermeye başladı. 1983 yılında B Dış Ticaret Müsteşarlığı ile ayrılarak Hazine Müsteşarlığı olarak yeni yapılandırıldı. Başbakanlığa bağlı olarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kuruldu. 1993 yılında Dış Ticaret Müsteşarlığından ayrılarak Hazine Müsteşarlığı adı ile yeniden şekillendi. Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü nün bankacıkla ilgili birimleri BDDK ya geçti. Merkezî Finans ve İhale Birimi oluşturuldu. Devlet destekleri Genel Müdürlüğü kuruldu. Yabancı Sermaye Genel müdürlüğü ile Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü Ekonomi Bakanlığı'na devredildi (<https://www.hmb.gov.tr>).

Tablo 14: Hazine Müsteşarları

	İsim	Görev Başlangıcı	Görev Bitişi
1	<u>Ekrem Pakdemirli</u>	13 Aralık 1983	21 Temmuz 1986
2	<u>Yavuz Canevi</u>	11 Kasım 1986	1 Şubat 1989
3	<u>Namık Kemal Kılıç</u>	12 Mayıs 1989	4 Aralık 1991
4	<u>Tevfik Altınok</u>	4 Aralık 1991	1 Mart 1993
5	<u>Kemal Kabataş (vekil)</u>	1 Mart 1993	19 Temmuz 1993
6	<u>Osman Ünsal (vekil)</u>	19 Temmuz 1993	9 Nisan 1994
7	<u>Osman Birsan</u>	11 Nisan 1994	20 Aralık 1994
8	<u>Ayfer Yılmaz</u>	23 Aralık 1994	1 Kasım 1995
9	<u>Nevzat Saygılıoğlu (vekil)</u>	2 Kasım 1995	26 Nisan 1996
10	<u>Prof. Dr. Mehmet Kaytaz</u>	26 Nisan 1996	16 Temmuz 1997
11	<u>Ahmet Mahfi Eğilmez</u>	16 Temmuz 1997	4 Aralık 1997
12	<u>Yener Dinçmen</u>	8 Aralık 1997	14 Mayıs 1999

	İsim	Görev Başlangıcı	Görev Bitişi
13	Cüneyt Sel (vekil)	14 Mayıs 1999	6 Temmuz 1999
14	Ahmet Selçuk Demiralp	6 Temmuz 1999	2 Mart 2001
15	Mustafa Ferhat Emil (vekil)	2 Mart 2001	16 Mart 2001
16	Faik Öztrak	16 Mart 2001	21 Nisan 2003
17	Mustafa Ferhat Emil (vekil)	21 Nisan 2003	5 Mayıs 2003
18	İbrahim Halil Çanakcı	5 Mayıs 2003	1 Eylül 2014
19	Cavit Dağdaş (vekil)	1 Eylül 2014	29 Haziran 2016
20	Osman Çelik	29 Haziran 2016	10 Temmuz 2018

Tablo 15: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım

MEVZUAT	KAPSAM
Cumhuriyet döneminde Hazine-i Vezne 1927 yılına kadar Maliye Vekaleti bünyesinde yer aldı.	•
1927 yılı Bütçe Kanunu ile Hazine-i Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti ne dönüştürülmüştür.	•
18 Mayıs 1929 tarih ve 1452 sayılı Kanun ile Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü ne, 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı Kanun ile de Nakdiye Müdürlüğü ne dönüştürülen Hazine, 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı Kanun ile Nakit İşleri Genel Müdürlüğü adını almış ve 10 Ağustos 1942 tarih ve 4286 sayılı Kanun ile de Hazine Genel	•

Müdürlüğü ne dönüştürülmüştür.	
6 Temmuz 1960 tarih ve 13 sayılı geçici Kanunla Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı nı da bünyesine alarak Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği adını almıştır.	•
3 Aralık 1983 tarih ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı oluşturulmuştur.	• Müsteşarlık Bünyesindeki Kamu Finansmanı, Dış Ekonomik İlişkiler ve Banka ve Kambiyo Başkanlıkları Hazine fonksiyonlarını üstlenmiştir.
8 Haziran 1984 tarih ve 232 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile bu birimler Genel Müdürlük olarak düzenlenmişlerdir. Bu KHK, bazı ufak değişikliklerle 4 Nisan 1986 tarih ve 3274 sayıyla kanunlaşmıştır. Bu yapı da, bazı alt birimlerin görev ve işlevlerini genişleterek ana hizmet birimi haline getiren 4 Mayıs 1989 tarih ve 376 sayılı KHK ile bir kere daha değiştirilmiştir.	•
Müsteşarlık Merkez Teşkilatı 14 Ağustos 1991 tarih ve 436 sayılı KHK ile bir kez daha değişikliğe uğrayarak, Devlet Planlama Teşkilatı	•

bünyesindeki, Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Başkanlıklarını Genel Müdürlükler olarak bünyesine almıştır.	
Son defa, 16 Eylül 1993 tarih ve 508, sayılı KHK ile yeniden düzenlenen HDTM bir kez daha yapısal değişikliğe uğrayarak 9 Aralık 1994 tarih ve 4059 sayılı Kanun ile Dış Ticaret Müsteşarlığı'nda n ayrılarak Hazine Müsteşarlığı adı ile bugünkü adı ve yapısına kavuştu.	•
10 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tüm görev ve yetkileriyle Maliye Bakanlığı ile birleşip Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı adını aldı.	•

2.2.2.7. Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı

Müsteşarlık terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu amacıyla 04.03.2010 tarihli 5952 sayılı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Kuruluşunun ardından 2011 yılında Başbakanlığa, 2014 yılında ise İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır.

08.07.2011 tarihli Resmi Gazete de yayımlanan Başbakanlığın 2011/7 sayılı genelgesi ile Başbakanlığa (ilgili Başbakan Yardımcısına) bağlandı. Başbakanlık ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların; ekli listede gösterildiği şekilde, karşılarında belirtilen bakanlıklarla ilgilendirilmesi, 27/4/1984 tarihli ve 3046 sayılı

Kanuna 3/6/2011 tarihli ve 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenen 19/A maddesi uyarınca uygun görülmüştür.

Kurumun resmi web sitesinde vizyonu; Toplumsal kurumların ve halkın desteğini alarak terör tehdidinin ortadan kaldırılmasında öncü rol oynayan, ulusal ve uluslararası düzeyde söz sahibi bir kurum olmaktır şeklinde belirtilmiştir. Ancak kurumun idari faaliyet raporlarına bakıldığında bu vizyona ilişkin faaliyetlerden ziyade daha durağan bir görünüm çizmektedir.

Müsteşarlığın kanunda görevleri terörle mücadele alanında olanlar şeklinde sayılmıştır. Bu görevler; politika ve stratejiler belirlenmesine yönelik çalışmalar yürütmek ve bu politika ve stratejilerin uygulamasını izlemek, güvenlik kuruluşları ve istihbarat birimlerinden gelen stratejik istihbaratı değerlendirmek ve ilgili birimlerle paylaşmak, gerekli araştırma, analiz ve değerlendirme çalışmaları yapmak veya yaptırmak, güvenlik kuruluşlarına ve ilgili kurumlara stratejik bilgi desteği sağlamak ve bunlar arasında koordinasyonu sağlamak, kamuoyunu bilgilendirmek ve halkla iletişimi sağlamak, uluslararası gelişmeleri Dışişleri Bakanlığı ve ilgili kurumlarla işbirliği içinde izlemek ve değerlendirmek, İnceleme ve denetleme yapmak ya da yaptırmak. Bu görev kapsamına bakıldığında stratejik istihbarat değerlendirmesinden kamuoyu bilgilendirmeye kadar geniş bir yelpaze yer almaktadır. Bu görevlerin yanında müsteşarlığın güvenlikle ilgili operasyonel bir görevi olmadığı belirtilmiştir.

Kamu Düzeni ve Güvenliği müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun amacı; terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının kurulması ile teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esasları düzenlemektir.

Kurumun teşkilat yapısı; Müsteşar, müsteşar yardımcıları ile ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmuştur. Gerekli görüldüğünde görevleri ve hizmet süreleri belirtilmek kaydıyla Müsteşarın teklifi ve Bakanın onayı ile özel ihtisas ve araştırma komisyonları kurulabileceği belirtilmiştir. Müsteşar, Müsteşarlığın en üst amiri olup, Müsteşarlığın görev ve hizmetlerinin mevzuata uygun olarak yürütülmesinden Bakana karşı sorumludur. Kanunla belirlenen görevlerin ifasında Müsteşara yardımcı olmak üzere iki müsteşar yardımcısı görevlendirilir.

Müsteşarlığın görevleri şu şekilde belirlenmiştir:

- Politika ve stratejiler belirlenmesine yönelik çalışmalar yürütmek ve bu politika ve stratejilerin uygulamasını izlemek,

- Güvenlik kuruluşları ve istihbarat birimlerinden gelen stratejik istihbaratı değerlendirmek ve ilgili birimlerle paylaşmak,
- Gerekli araştırma, analiz ve değerlendirme çalışmaları yapmak veya yaptırmak,
- Güvenlik kuruluşlarına ve ilgili kurumlara stratejik bilgi desteği sağlamak ve bunlar arasında koordinasyonu temin etmek,
- Kamuoyunu bilgilendirmek ve halkla iletişimi sağlamak,
- Uluslararası gelişmeleri Dışişleri Bakanlığı ve ilgili kurumlarla iş birliği içinde izlemek ve değerlendirmek,
- İnceleme ve denetleme yapmak ya da yaptırmak.
- Müsteşarlığın güvenlikle ilgili operasyonel bir görevi yoktur.

İstihbarat Değerlendirme Merkezî

- Terörle mücadele alanında oluşturulacak politika ve stratejiler ile alınacak tedbirlere esas olmak üzere, ilgili birimlerden stratejik istihbaratın alınması ve değerlendirilmesi amacıyla doğrudan Müsteşara bağlı İstihbarat Değerlendirme Merkezî oluşturulur. Bu çerçevede güvenlik kuruluşları ve istihbarat birimleri ile Dışişleri Bakanlığınca elde edilecek stratejik bilgi ve istihbarat bu merkezde değerlendirilir.
- Terörle mücadeleye yönelik strateji belirlemek amacıyla ihtiyaç duyulan istihbari bilgiler; Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından Müsteşarlığa verilir. Bu bilgiler doğrultusunda yapılacak analiz ve değerlendirmeler ilgili birimlerle paylaşılır.

Müsteşarlığın ana hizmet birimleri ve görevleri şunlardır:

Planlama, Koordinasyon ve Sosyal Destek Daire Başkanlığı: Terörle mücadele politika ve stratejileri kapsamında; Belirlenen politikaların uygulanmasına yönelik eylem planları hazırlamak ve uygulamayı izlemek, Güvenlik kuruluşları arasında bilgi paylaşımını ve koordinasyonu sağlamak, Valilikler arasında koordinasyonu sağlamak, Belirlenen politikalar ile sosyo-ekonomik politikaların uyumlu bir şekilde yürütülmesi için ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak ve Müsteşarlıkça verilecek diğer görevleri yapmaktır.

Araştırma-Geliştirme Daire Başkanlığı: Terörle mücadele alanında; Veri, bilgi ve belgeleri toplamak, tasnif etmek, analiz ve değerlendirmeler yapmak, Araştırma yapmak, yaptırmak ve bu alandaki bilimsel çalışmaları desteklemek, Toplantı, sempozyum, seminer, eğitim ve benzeri etkinlikler düzenlemek, Terörle Mücadele Raporu hazırlamak ve Müsteşarlığın verdiği diğer görevleri yapmak.

İletişim Daire Başkanlığı: Terörle mücadele politikaları kapsamında; Kamuoyunu bilgilendirmek, Toplum desteğinin sağlanmasına yönelik faaliyetleri yürütmek, İlgili kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının iş birliğini sağlamak ve Müsteşarlığın verdiği başka görevleri yerine getirmektir.

Dış İlişkiler Daire Başkanlığı: Terörle mücadeleye ilişkin; Yabancı devletlerdeki faaliyet ve gelişmeleri Dışişleri Bakanlığı ve ilgili diğer kurumlarla iş birliği içinde izlemek ve tedbirler geliştirmek, Uluslararası gelişmeleri ve deneyimleri takip etmek ve uygulamaya kazandırmak, İlgili uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve Müsteşarlığın verdiği başka görevleri de yerine getirmektir.

Müsteşarlığın danışma birimlerinden Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı'nın Görevleri şunlardır:

- Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık program çerçevesinde Müsteşarlığın orta ve uzun vadeli kurumsal strateji ve politikalarını belirlemek üzere gerekli çalışmaları yapmak.
- Müsteşarlığın görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek, izlemek, değerlendirmek, sürekli gelişim için önerilerde bulunmak.
- Müsteşarlık bütçesini stratejik plana ve yıllık hedeflere göre hazırlamak ve Müsteşarlık faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.
- Müsteşarlığın iç denetime yönelik işlevinin etkinliğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapmak.
- Kurumun yıllık idari faaliyet raporlarını hazırlamak.
- Müsteşarlığın verdiği başka görevleri de yapmak.

Müsteşarlığın danışma birimlerinden Hukuk Muşavirliği nin görevleri şunlardır:

- Terörle mücadele mevzuatını ve uygulamasını değerlendirmek, günün şartlarına göre geliştirmek.

- Güvenlik ve terörle mücadele ile ilgili kanun, tüzük ve yönetmelik taslakları ile diğer hukuki konular hakkında görüş bildirmek.
- Terörle mücadeleye ilişkin uluslararası mevzuatı takip etmek.
- Müsteşarlığın verdiği başka görevleri de yapmak.

Daire başkanları ve I. Hukuk Müşaviri Bakan tarafından; 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun hükümleri dışında kalan diğer personel Müsteşar tarafından atanır. Müsteşarlığın görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere bütün kamu kurum ve kuruluşlarının personeli, aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer mali ve sosyal hak ve yardımları kendi kurumlarından ödenmek kaydıyla, Müsteşarın teklifi ve Bakan onayı ile geçici olarak Müsteşarlıkta görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilen personelin Müsteşarlıkta geçen hizmet süreleri mesleki kıdemlerinden sayılır.

Tablo 16: Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarları

No	Müsteşar	Görev Başlangıcı	Görev Bitişi
1	Muammer Güler	12 Mayıs 2010	7 Mart 2011
3	Mehmet Niyazi Tanılır	11 Mart 2011	16 Kasım 2011
2	Murat Özçelik	16 Kasım 2011	17 Mayıs 2012
3	Doç. Dr. Kudret Bülbül (vekil)	23 Mayıs 2012	2 Ağustos 2012
4	Doç. Dr. Mehmet Ulvi Saran	2 Ağustos 2012	22 Eylül 2014
5	Muhammed Dervişoğlu	22 Eylül 2014	5 Eylül 2017
5	Prof. Dr. Lutfihak Alpkan	5 Eylül 2017	9 Temmuz 2018

Tablo 17: Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı: Yapısal Tanıtım

MEVZUAT	KAPSAM
04.03.2010 tarihli Resmi Gazete ile 5952 sayılı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yayımlandı.	Terörle mücadele konusunda politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyona sağlamak amacıyla İçişleri Bakanlığı na bağlı olarak kuruldu.
08.07.2011 yılında değişiklik yapıldı.	Müsteşarlık Başbakanlığa bağlandı.
03.09. 2014 yılında değişiklik yapıldı.	Müsteşarlık İçişleri Bakanlığı na bağlandı.
24.07.2018 tarihli 13. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	Müsteşarlık kapatıldı. Kurumun hak ve yetkileri Bakanlığa devredildi.

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın İçişleri ne bağlı olduğu dönemde tabelası aşağıdaki resimde yer almaktadır.

Resim 5: Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı

Diplomasi Temsilciliklerinde Müsteşar

18.04.1961 tarihli Diplomatik İlişkiler Hakkında Viyana Sözleşmesi'nin⁶⁹ 1. Maddesi diplomasi temsilcisi olarak misyon şefi ile diplomatik temsilcilikte görev yapan ve diplomatik rütbeye sahip olan bütün üyelerini öngörmektedir. Bu anlamda genel ve soyut olarak diplomasi temsilcileri; Büyükelçi, Müsteşar, Başkatip, İkinci Katip, Üçüncü Katip ve Ateşeler olmaktadır (Reçber, 2011: 31).

24.09.1985 tarihli Diplomatik Temsilciliklerde Diplomatik Statüyü, Konsolosluklarda Konsolosluk Memuru Statüsünü Haiz Personel İle İlgili Protokol Esasları Hakkında Yönetmeliğin 3. Maddesinde diplomatik personel olarak şu düzenleme yer almaktadır....

Türkiye Cumhuriyeti devleti ülkesinde görev yapan yabancı diplomasi temsilcileri ile diğer görevlileri 1961 tarihli Viyana Diplomatik İlişkiler Sözleşmesi nin ilgili düzenlemeleri itibarıyla şu şekilde sınıflandırılabilir; diplomatik personel, idare ve teknik personel ve hizmet personeli. Bunlardan diplomatik personel; diplomatik pasaport taşıyan kişiler veya görevliler bu kategoride yer almaktadır. Bunlar; bütün meslek memurları, müşavirler ve yardımcılar, teknik ataşeler ve yardımcılar, ataşe veya ateşe yardımcısı unvanını taşıyan telsiz teknisyenleri, idari memurları ve koruma görevlileri olmaktadır (Reçber, 2011: 33).

2.2.2.8. Dışişleri Bakanlığı Müsteşarlığı

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, Osmanlı diplomasi geleneğine sahip kadim bir geçmişe dayanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nda diplomasinin idaresi denildiğinde ilk akla gelen kurum “*Reisülküttaplık*” makamıdır. Önceleri, daha ziyade devlet yazışmalarını yapmak, devletin ana kayıtlarını tutmak görevini üstlenen bu kurum, 18. yüzyılla birlikte, diplomasinin öneminin de artmasıyla, dış ilişkilere dair faaliyetlerin tamamında etkin olmaya başlamıştır. Karlofça (1699) ve Pasarofça (1718) Antlaşmalarının ardından bir dizi ticaret, seyr-i sefain antlaşmaları aracılığıyla Avusturya, İngiltere, Hollanda, Fransa ve 1730 Belgrad Antlaşması'nın ardından Rusya, konsolosluk ve elçiler konusunda Osmanlı Devleti'nden diplomatik muafiyet ve güvence elde etmiştir. Rusya, Küçük Kaynarca Antlaşması'nın ardından konsolosluk haklarını genişletmiştir. Böylece bir İslam devleti ilk defa olarak Hristiyan devletlerle eşit düzeyde diplomatik ilişkiler kurma yoluna girmiş ve modern diplomatik esaslara tabi olmak zorunda kalmıştır (Ortaylı, 1985: 278).

⁶⁹ Türkiye bu sözleşmeye 06.03.1985 tarihinden itibaren taraf olmuştur (Reçber, 2011: 33).

Avrupa devletlerinin, 18. yüzyılda ve özellikle 1774 Küçük Kaynarca Antlaşması'nın ardından fark edilen askeri ve ekonomik üstünlüğü, Osmanlı Devleti'nde Avrupa usulüne uyumlu bazı düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmıştır (Findley, 1997: 179). Bununla birlikte Avrupa üstünlüğünün farkına varan III. Selim, gerileme evresine giren Osmanlı Devleti'nin artık diğer ülkelerle daha yakından ve dostane ilişkiler geliştirmesi gerektiğini düşünmüştür⁷⁰. Bu dönemde devlet ileri gelenlerinin kanaati; Avrupa'da yapılan yenilikleri yakından görmektir. Bu doğrultuda bu devletlerin ahvalinden haberdar olmak için Avrupa'daki devletlere birer ikamet elçisi göndermeye karar verilmiştir. Bu elçilerin temelde iki görevi vardır. Mutad elçilik vazifelerini yerine getirmek ve devletlerin içinde bulundukları durumu iyi bilen adamlar yetiştirmektir. Alışılmış elçilik işleri arasında Osmanlı tacirlerinin haklarını korumak özel bir yer tutmuştur. İkamet elçileri Avrupa'da üç yıl kalacaklar, bu müddetin sonunda ülkelere döndüklerinde yerlerine başkaları gidecekti. Bunlar beraberlerinde Rum tercümanlarından başka, sırkatibi ve maiyet memuru götüreceklerdir. İkamet elçiliklerinin bu esaslarının tespit edilmesinden sonra uygulamaya geçilmiştir⁷¹. Osmanlı elçilerinin başarısızlıklarını etkileyen faktörlerin başında dil bilmemeleri, güvenilir tercümanlarının olmaması, merkezî yönetimle aralarındaki iletişim sorunu gelmektedir. Ayrıca bu elçiler askeri yardım sağlama, ittifaklar yapma, ekonomik bazı imtiyazlar elde etme gibi ulaşılmaması bir hayli zor beklentilerle Avrupa'ya gönderilmişlerdi. Diğer yandan Avrupa devletleri de Osmanlı'nın taleplerini önemsememekteydi. Bu bağlamda, Salih Münir Paşa, *Diplomasi Tarihi* adlı eserinde Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki diplomasi ve diplomatlık algısını şöyle tasvir etmiştir: “*Diplomatlık; yabancı devletlerden hangilerini dost ve hangilerini düşman tanıyacağını, toplumun selameti ve devletin geleceği için hangi devletlerle iyi ilişkiler ve ittifak tesis edeceğini ve hangilerini doğrudan veya dolaylı olarak işgal etmek lazım geleceğini bilmektir. Bu devletlerin her birinin siyasi mesailerini hakkında fikir sahibi olmak, görüşlerinin hayır veya şer olduğunu bilmek üzere gerek doğrudan doğruya ve gerekse dolaylı olarak onlar tarafından ne yapılabileceğini tasvir edip gerekli olan tedbirleri hazırlamaktır. Diplomatların, devletlerin hukukunu ve menfaatlerini, siyasi emellerini, mülkiye, maliye ve askeriyelerinin ahvalini ve halet-i ruhiyelerini bilmeleri gerekmektedir. İç siyasetlerine vakıf olup geçmiş olaylardan*

⁷⁰ Bu nedenle diğer ülkelerde olan gelişmeleri daha yakından izlemek için, bu devletlerin Osmanlı Devleti hakkındaki düşüncelerini ve emellerini daha iyi bilmek amacıyla ilk olarak Ebubekir Ratip Efendi'yi gözlemci olarak Viyana'ya göndermiştir. Ebubekir Ratip Efendi'nin, 1792 Mayıs'ında Padişaha 500 sayfalık bir rapor sunması vaziyetin ciddiyetini ortaya koymuştur. (Girgin, 1994: 41).

⁷¹ Bunun üzerine 1793'te Yusuf Âgâh Efendi Londra'ya, 1797'de Seyyid Ali Efendi Paris'e, İsmail Ferruh Efendi Londra'ya, Ali Aziz Efendi Berlin'e, İbrahim Afif Efendi Viyana'ya, 1803'te Mehmed Said Halet Efendi ardından 1806'da Abdurrahim Muhib Efendi Paris'e elçi olarak atanmışlardır. Ancak bu elçiler yabancı dil bilmediklerinden görevlerini gerektiği gibi ifa edememişlerdir. Bir müddet sonra III. Selim elçileri geri çekmek zorunda kalarak yerlerine maslahatgüzarlar bırakmıştır Bkz. (Akyıldız, 1993: 71-72)

gelecek hakkında fikir sahibi olup ibret almaları ve bir müddet siyaset içinde bulunup tecrübe edinmeleri, dönemin diplomasi dili olan Fransızca'yı konuşabilmeleri, İngilizce veya Almancadan da mana çıkaracak şekilde dile aşına olmaları gerekmektedir” (Salih Münir Paşa, 1910: 10). Bu gerekliliklerin ilk daimi elçilerde bulunan eksiklikleri tasvir ettiğini de dikkate alırsak başarısızlıkların sebepleri buradan da anlaşılmış olacaktır.

19. yüzyılın başlarından 20. yüzyılın ilk dönemlerine kadar geçen tarihî serüven yalnızca dünya tarihînin değil Türk tarihînin de dönüşüm sancılarının yaşandığı bir evre olmuştur. Bu süreç Osmanlı Devleti’nin siyasal ve iktisadi çöküşünü hızlandıran olayları da içinde barındırmıştır. Tanzimat ve I. Meşrutiyet gibi iki önemli dönüm noktasını içinde barındıran bu dönemde Osmanlı Devleti diplomatik anlamda da yoğun bir dönem yaşamıştır. Osmanlı Devleti geç girdiği bu sistem için kısa sürede ihtiyacı karşılamak amacıyla çeşitli kurumlar tesis etmiştir. Tanzimat Dönemi ve sonrasının en ehemmiyetli, en etkin kurumlarından olan Hariciye Nezareti’nin kurumsallaşması uzun bir süreç almıştır. Bu serüven *Ad hoc* (geçici) diplomasi ile başlamıştır. III. Selim Dönemi’nde, 1793 yılında ikamet elçiliklerinin kurulması ile modern diplomasi ile tanışma gerçekleşmiştir. 1821 yılında *Rum İsyanı*yla diplomasiyi elinde tutan Rumlara olan güvensizlik ve buna bir çözüm bulma gerekliliği iki farklı sonuç doğurmuştur. Biri Babîâli Tercüme Odası’nın kurulması ve dil bilen Müslüman personelin yetiştirilmesi diğeri ise ikamet elçiliklerinin kaldırılması ve onların yerlerine maslahatgüzarların tayin edilmiş olmasıydı. 19. Yüzyılın ikinci çeyreğine gelindiğinde ise Reisülküttaplık kurumu, zamanın diplomatik ihtiyaçlarına ve koşullarına uygun olarak yeniden yapılandırılarak “nezaret” seviyesine yükseltilmiştir. Bu çerçevede, 1836 yılında Reisülküttaplık, “Umur-ı Hariciye Nezareti”ne dönüştürülmüş ve Reisülküttap Ahmed Akif Efendi de vezaret ve müşirlik rütbeleriyle ilk Umur-ı Hariciye Nazırı olmuştur. Cumhuriyet dönemi Dışişleri Bakanlığının teşkilat yapısı oluşturulurken, İstanbul Hükûmeti nezdinde faaliyet gösteren Umur-ı Hariciye’nin teşkilat yapısı esas alınmıştır. 1836 yılında II. Mahmud’un yaptığı reformlar çerçevesinde son Reîsülküttâb Mehmed Akif Paşa’nın Hariciye Nazırlığına atanması ile yeni bir adım atılmıştır. Bundan sonra *Tercüme Odası*ndan yetişen Âli, Fuad, Vefik Efendiler, Tanzimat döneminin Hariciye Nazırları ve Sadrazamları, aynı zamanda da yenileşme sürecinin reformcu elit grubunun önde gelen temsilcileri olmuşlardır.

Daha önce de ifade edildiği üzere, Tanzimatla Osmanlı Devleti’nin kazandığı yeni çehre Hariciye Nezareti’nde genişleyen kurumlar ile kendini göstermiştir. Devlet Sâlnâmelerine göre 1847 yılında Sadaret-i Uzma Müsteşarlığı görevini Sarım Efendi, Hariciye Teşrifatçılığı görevini bu görevde uzun yıllar kalacak olan Hariciye Teşrifatçısı Kamil Bey, Hariciye Kâtipliğini ise Tevfik Bey yürütmüştür (Sâlnâme-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye, Cilt: I, 1847: 29-50). Hariciye Nezareti’nin teşkilinden inhitatına kadar geçen süreçte 68 defa el değiştirmiş olan Hariciye Nezareti’nin ilk nazırı 1836 yılında

Mehmed Akif Paşa olmuştur⁷². Sonuncusu ise 1922 yılında görev yapan Ahmet İzzet Paşa'dır (Kuneralp, 1999: 179; Kılıç, 2009: 73).

Hariciye Nezareti'nin yeni bir yönetim anlayışı getirmesinin yanı sıra Tanzimat'tan Meşrutiyet'e kadar geçen vakitte ülkenin idaresini güçlü bir merkezî yönetim sistemiyle Bâbîâlî'nin ele aldığını söylemek gerekir. Bâbîâlî dâhilinde ise Hariciye Nezareti reformları gerçekleştiren kurum olmuştur. Bundan yola çıkarak Hariciye Nezareti dışişleriyle beraber içişleriyle de alakadar olmuştur. Dolayısıyla bu kurumun yabancı devletler ile Osmanlı Devleti arasında bir köprü vazifesi gördüğü söylenebilir. Hem dış işlerinde hem de iç işlerde faaliyet gösteren memurların artışı ve genişleyen teşkilât dikkat çekici olmuştur.

Bununla birlikte modernleşmeye giden bir süreç izlenmiştir. Hariciye Nazırlığı, II. Abdülhamid döneminde ününü muhafaza etse de eski gücünü koruyamamış ve ciddi bir durgunluğa girmiştir. II. Meşrutiyet'ten sonra yapılan çalışmalarla birlikte 1914'te ilk genel Hariciye Nizamnamesi neşredilmiştir. Yapılan düzenlemelerle birlikte İmparatorluktan Cumhuriyete geçişte Hariciye Nezareti'nin değişim ve gelişim odaklı bir süreçten geçtiği söylenebilir.

Anlaşılabileceği üzere, tarihî süreçte, dünya siyasi sathında meydana gelen değişimlerin, çatışmaların ve anlaşmazlıkların yoğunlaşması sonrasında barış ve iş birliği faaliyetleri de artmıştır. Bu doğrultuda ikili ve çok taraflı münasebetler artmış, iktisadi ve sosyo-kültürel faktörler dış ilişkilerin önemli birer unsurları olmuştur. Ayrıca, ulaştırma ve iletişim enstrümanlarının gelişmesi temas ve ziyaretlerin çoğalmasına ve gelişmesine, bu çerçevede milletlerin birbirlerine yakınlaşmasını sağlamıştır. Bu sayede insan ve işgücü hareketlerinin artması dış münasebetlerden sorumlu olan Bakanlığın ve bağlı Müsteşarlığın dinamik bir yapı içerisinde gelişmesini ve dönüşmesini gerekli kılmıştır.

Cumhuriyetin İlk Yıllarında Hariciye Vekaleti Merkez Teşkilatı Yapısı

TBMM'nin 23 Nisan 1920'de açılışının hemen sonrasında ilk hükûmetin kurulması hazırlıklarına girişilmiştir. Meclis, 24 Nisan 1920 tarihinde Mustafa Kemal Paşa'yı meclis başkanı seçerek, yasama ve yürütme yetkisini de üzerinde toplamıştır. Mustafa

⁷² 68 defa el değiştiren bu makam nazırlarından sadece 4'ünün Gayrimüslim olması dikkat çekicidir. Bunlar: Rum Kökenli Alesandır Karatodori 1878-1879 ve Sava Paşa 1879-1880, Sava Paşa (H. 23 Ş 1296) 12 Ağustos 1879 tarihinde Hariciye Müsteşarı olarak görev almıştır. Ermeni olan Gabriyel Noradukyan 1912-1913, Arap Hristiyan olan Yusuf Franko 1919 yıllarında Hariciye Nazırlığı görevini yürütmüşlerdir. (Bkz: BOA. DUİT.144/36)., Carter Findley'in incelediği Tanzimat döneminde görev yapmış 366 Hariciye memurundan 107'si gayrimüslimdir: 30 Rum, 52 Ermeni, 12 Yahudi, 7 Hristiyan Arap ve 6 Avrupa kökenli. Memuriyete 1875'ten önce başlayanların 69'u gayrimüslimdir: 20 Rum, 38 Ermeni, 1 Yahudi, 5 Hristiyan Arap ve 5 Avrupa kökenli. Memuriyete 1876'da ya da daha sonra başlayanların 38'i gayrimüslimdir: 10 Rum, 14 Ermeni, 11 Yahudi, 2 Hristiyan Arap, 1 Avrupa kökenli. Tanzimat döneminde Osmanlı Hariciyesindeki gayrimüslim memurların çoğunluğunu Ermeniler oluşturmakla birlikte diğer milletlerden de memurlar görev almıştır. (Findley, 1997: 95).

Kemal Paşa aynı zamanda; Meclis Başkanı, Hükûmet ve Devlet Başkanı'dır. Meclis tarafından 25 Nisan 1920 tarihinde “*İcra Kuvveti Kurulmasına Dair 5 Numaralı Kararı*” alınmıştır. 25 Nisan 1920 ile 3 Mayıs 1920 tarihleri arasında görev yapmak üzere; bir “Muvakkat İcra Encümeni” seçilmiştir. Bu esnada, 25 Nisan 1920’de kurulan Layiha Encümeni, hemen çalışmalarına başlamış ve bir haftalık (25 Nisan-1 Mayıs) çalışma sonucunda, beş madde halinde hazırladığı “*İcra Vekillerinin Seçimine Dair Kanun Tasarısı*”nı Meclis’e sunmuştur. Meclis Genel Kurulu’nda iki gün süren görüşmeler sonucunda, 2 Mayıs 1920’de hükûmet içerisinde yer alacak vekillerin ne şekilde seçileceğini belirleyen “*İcra Vekilleri Suret-i İntihabına Dair Kanun*” dört madde halinde kabul edilmiştir. Bu doğrultuda, oluşturulan ilk hükûmetle birlikte “Hariciye Vekaleti” de 2 Mayıs 1920 tarihinde resmen kurulmuştur. 3 Mayıs’ta Meclis’in ikinci oturumunda oyların tasnifinin ardından, üçüncü oturumda seçim sonuçlanmıştır. Her vekil için ayrı ayrı olmak üzere salt çoğunlukla yapılan seçimde Hariciye Vekâleti’ne 121 oy ile Bekir Sami Bey (Amasya) seçilmiştir. Bekir Sami Bey, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin ilk oluşturulan kabinesinde 3 Mayıs 1920 tarihinden 8 Mart 1921 tarihine kadar, I. ve II. İcra Vekilleri Heyeti’nde Dışişleri Bakanlığı görevinde bulunmuştur. Ardından III. ve IV. İcra Vekilleri Heyetinde Yusuf Kemal Bey (Tengirşek) Hariciye Vekili görevini üstlenmiştir. Cumhuriyetin ilanına kadar görev yapan son (Beşinci) İcra Vekilleri Heyetinin Hariciye Vekili ise İsmet Paşa (İnönü) olmuştur. Kurtuluş Savaşımızın sürdüğü bu dönemlerde, Dışişleri Bakanlığının yapılanmış bir teşkilatı henüz oluşmamıştır.

İlk Cumhuriyet Hükûmeti 30 Ekim 1923 tarihinde göreve gelmiştir. Hükûmette ayrıca bir “Dışişleri Bakanı” mevcut olmayıp “Hariciye Vekaleti” Başbakan İsmet İnönü’nün uhdesinde yer almıştır. 3. Cumhuriyet Hükûmeti’nden itibaren Dışişleri Bakanlığı Başbakan’ın uhdesinden (22 Kasım 1924) çıkarılmış ve Şükrü Kaya Dışişleri Bakanı olarak atanmıştır. Bu dönemden sonra da Hariciye Vekaleti/Dışişleri Bakanlığı günümüze kadar ayrı bir Bakanlık olarak faaliyet göstermiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Hariciye Vekaletinin Merkez Teşkilatı şu biçimdedir:

Hariciye Vekili
• Hususi Kalem Müdürlüğü (Vekil Makamı)
Müsteşar
• Hususi Kalem Müdürlüğü (Müsteşarlık Makamı)
• Siyasi İşler (Umuru Siyasiye) Umum Müdürlüğü
• Konsolosluk İşleri (Umuru Şehbenderiye) ve Ticariye Umum Müdürlüğü
• Teşrifat Umum Müdürlüğü (Protokol Genel Müdürlüğü)
• Tabiiyet ve Umuru Hukukiye-i Muhtelite Umum Müdürlüğü

- (Vatandaşlık ve Muhtelit Hukuk İşleri)
- Memurin Sicili ve Ahvaliye Müdürlüğü
- Siyasi Müşavirlik
- Heyet-i Müşavere (Danışma Kurulu)
- Başhukuk Müşavirliği
- Şifre Müdürlüğü
- Evrak Müdürlüğü
- Daireyi Levazım Müdürlüğü

Cumhuriyetin ilanının ardından “Hariciye Vekaleti”, hem iç hem de dış teşkilatını geliştirmeye başlamıştır. Bu çerçevede, Dışişleri Bakanlığının ilk teşkilat kanunu 1927 yılında TBMM’de kabul edilmiştir.. 25 Haziran 1927 tarihli ve 1154 sayılı “Hariciye Vekaleti Memurin Kanunu’nu takiben 18 Haziran 1929 tarihinde “Hariciye Vekaleti Merkez Teşkilatı Talimatnamesi” yayınlanmıştır. Buna göre Hariciye Vekaleti makamının altında Hususi Kalem Müdürlüğü, Müsteşar, Müsteşar Hususi Kalem Müdürlüğü, Müsteşar Muavinliği (İdari İşlerden sorumludur) belirlenmiştir (Özçoşkun, 2018:9-10). Bahsi geçen düzenlemeler Tek Parti Dönemi’nde devam ettirilirken bakanlık teşkilat yapısında İkinci Dünya Savaşının gölgesinde tekrar düzenlemelere gidilmiştir. Özellikle diplomasinin önemli ölçüde hız kazandığı bu dönemde Dışişleri Bakanlığı da teşkilat yapılandırmasını Batılı ülkelerdeki muadillerini örnek alarak geliştirmeye ve güçlendirmeye başlanmıştır. Bu bağlamda; “Müsteşarlık” makamı Numan Menemencioğlu ile birlikte Umumi Katiplik adını almıştır. Ancak bu unvan anılan dönemlerde zaman zaman “Genel Sekreterlik” olarak da kullanılmıştır. Müsteşar Muavini de Katib-i Umumi Muavini adını almıştır. Siyasi Müşavirlik derecesi yükselterek Siyasi Müsteşarlık adını almıştır. Siyasi Müşavirlik adı altında yürütülen konular 3. Daire Reisliğinin uhdesine verilmiştir. Bunlar; Cemiyeti Akvam, Divanı Adalet, Uluslararası İşler, Boğazlar, Monterux Antlaşması uygulaması, Deniz Hukuku işleri, Gemi ziyaretleri, Hava Hukuku ile ilgili işler, Yasak Askeri Bölgeler ve Harp mezarlıklarıdır (Özçoşkun, 2018:14). 1937 yılı içinde yapılan düzenlemeler sonrasında Hariciye Vekilli görevini de üstlenen Numan Menemencioğlu Umumi Katip 1. Muavinliği (Siyasi Müsteşar) olarak görev yapmıştır (Özçoşkun, 2018: 14-15).

Yeni düzenin temellerinin atıldığı, blokların şekillendiği, soğuk savaşın başladığı ve geri kalmış ülkelerin başkaldırdığı bu bunalımlı süreci, Türkiye de endişe ile takip etmiştir (Weisband, 2000: 128). Türkiye’de, *Tek Parti Dönemi*’nin son yıllarına damgasını vurmuş olan İkinci Dünya Savaşı, etkilerini yakından hissettirmiştir. Bu süreç Türkiye’nin toplumsal dinamiklerini görmek ve anlamak açısından son derece kritik

olmakla beraber 1946 yılı sonrası çok partili hayat deneyimi esasında savaş yıllarının sosyal yaşamdaki dönüşümleri ile bağlantılıdır. Bu bağlamda İkinci Dünya Savaşı, sadece savaşan ülkelerin tarihlerinde değil, Türkiye gibi savaşa katılmamış, fakat onun etkilerini yakından hissetmiş ülkeler açısından da önemli bir dönüm noktasını teşkil etmiştir. Savaşın “*Demokrasi Cephesi*”nin zaferi ile sonuçlanması, bütün dünyada tek partili yönetimlerin gözden düşmesine ve demokratik olmayan ülkelere karşı olumsuz bir görüşün yayılmasına yol açmıştır. Böylece, İkinci Dünya Savaşı’nın son yılında cumhuriyetten demokrasiye geçmedeki kararlılık herkes tarafından açıkça dile getirilmiştir. İkinci Dünya Savaşının sona ermesini takiben uzun vadeli politika ve uyumlu dış politika stratejileri gibi konulara önem verilmeye başlanmış ve bugünkü siyaset planlama dairesinin işini gören “Koordinasyon Umum Müdürlüğü” kurulmuştur.

1945 sonrasında, bir taraftan giderek artan dış ekonomik ilişkiler diğer taraftan da uluslararası ekonomik kuruluşların yaygınlaşması sebebiyle Katib-i Umumi, Katib-i Umumi Kalemi ve Şifre Müdürlüğü Birinci Muavin (Siyasi Müsteşarlık) Müsteşar (Katib-i Umumi İdari İşler Muavini) şeklinde düzenlemeye gidilmiştir. Türk siyasi yaşamında 1945-1950 yılları arasında Türkiye, kurulan düzende yerini alma çabasına girmiş ve bu döneme değin varlığını sürdürmekte olan rejim değişerek, çok partili siyasi yaşama dönüşmüştür. Ayrıca, Türkiye’nin içinde bulunduğu zor şartlar birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Soğuk Savaş döneminin başladığı 1950’li yıllardan sonra Türkiye, dış politikasını Batı Dünyası ile aynı çizgide yürütmeye başlamıştır. Uluslararası ekonomik kuruluşların ve ABD yardımlarının başlaması, NATO’ya katılım gibi unsurlar ise ekonomik ve askeri ilişkilerin Dışişleri Bakanlığı mesaisinde daha fazla yer tutmasına yol açmıştır. Dolayısıyla bu faaliyetleri yürüten Daireler de güçlendirilmeye başlanmıştır; Türkiye’nin NATO üyeliğini takiben, 1953 senesinde doğrudan Umumi Katib’e bağlı olan bir NATO Dairesi kurulmuştur. Birinci Muavinlik (Siyasi Müsteşarlık) ve Umumi Katib İktisadi İşler Muavinliği olarak adlandırılan Umumi Katib Muavinlikleri; 1.nci ve 2.nci Umumi Katib Muavinlikleri olarak adlandırılmaya başlanmış, buna karşılık, idari işlerden sorumlu olarak, Katib-i Umuminin hemen altında yer alan Müsteşarlık makamı korunmuştur. Umum Müdürlerinin aynı zamanda Daire Reisi olarak da adlandırılma anlayışı devam etmiştir. 1959 yılı ve devamında Kıbrıs Meselesinin artan önemi Bakanlık bünyesinde bu konuya ayrı/münhasır bir yer ayrılması gerekliliğini doğurmuştur. Benzer bir biçimde, Sovyet Bloğuna karşı Batı’nın bütünleşme ve dayanışma sergilediği çok taraflı ve ikili siyasi, askeri ve ekonomik ilişkilerin yoğunlaştığı bu dönemde Dışişleri Bakanlığının da artan faaliyetlerini karşılayabilmek için yapısal değişikliklere devam ettiği de görülmektedir. Bu değişiklikleri şu biçimde özetleyebiliriz: Umumi Katib Muavini sayısı arttırılmış, “İktisadi İşler Umumi Katib Muavinliği”nin de eklenmesiyle

Umumi Katib Muavin sayısı 4'e yükselmiştir. Bu çerçevede Katib-i Umumi'nin hemen altında yer alan Müsteşarlık makamı kaldırılmıştır (Özçoşkun, 2018: 21-27).

1960'lı yıllar Türkiye'nin, sadece Batı merkezli bir dış politika tercihi yerine, çok yönlü bir dış politika arayışı içerisinde olduğu bir dönemdir. Türkiye'nin bu yönde bir politika izlemesinde uluslararası konjonktürün önemli derecede etkisi olmuştur. Soğuk Savaş döneminde 1960'lı yıllarda yaşanan yumuşama, karşı bloklarda yer alan ülkelerin birbiriyle olan ilişkilerindeki artış, Türkiye'nin çok yönlü politika tercihinde önemli rol oynamıştır. Bununla beraber Kıbrıs Sorununda ABD'nin ortaya koymuş olduğu tutum, Türkiye'nin Batı Bloğu içerisindeki konumunu sorgulamasına sebep olmuştur (Armaoğlu, 2004: 783). Bu dönemde dış politikada ekonominin artan ağırlığı, Doğu Bloku-Batı Bloku çekişmesi, Kıbrıs Meselesi, yurt dışı işçi sorunları, uluslararası kuruluşlarda artan faaliyetler, AET-CENTO ve bölgesel örgütlerle ilişkilerin gelişmesi, ülkemizin tanıtımı ve kültürel ilişkilerin artan önemi gibi hususlar, Türkiye'nin giderek yoğunlaşan dış politikasını karşılayacak biçimde Bakanlığın yapısal olarak güçlendirilmesini gerektirmiştir. Bu amaçla yapılan düzenlemeler şu biçimde özetlenebilir: 1966 senesinde çeşitli konulara bakan Genel Sekreter Yardımcılıkları kurulmuştur. Ayrıca şube sayılarında da artış gözlemlenmektedir. Anılan yılda doğrudan Bakana bağlı "Yüksek Siyaset Planlama Kurulu (YSPK)" ihdas olunmuştur. Daha önceki yıllarda Mevcut olan Katib-i Umumi/Genel Sekretere bağlı olan ve idari işlere bakan "Müsteşarlık" makamı Genel Sekreter'in altında olacak şekilde yeniden kurulmuş, bu kere tüm daireler üzerinde yetkili kılınmıştır. 1967 yılında ise Dışişleri Bakanlığı uhdesinde Müsteşarlık makamı kaldırılmıştır. 1972 yılında yapılan değişiklikler; Müsteşarlık Araştırma ve Yüksek Danışma Kurulu tesis edilmiştir. Kurulun görevi araştırmalar yapmak ve yaptırmak, özellikle dairelerin çalışmalarında onlara yardımcı olmak, DPT Eğitim Merkezi öğretim ve eğitim hizmetlerinde görevli olarak çalışmak, Koordinasyon Kurulu, Para ve Kredi Kurulu işlemleri yapmak, Planlama Dergisinin bilimsel düzeyinin yükseltilmesi için ilgililere Müsteşarlık kanalıyla önerilerde bulunmak ve Müsteşar tarafından Kurul'a ya da üyelere verilen işleri yapmaktır (Özçoşkun, 2018: 40-56).

Türk dış politikasında 1980'li yıllar, askeri darbe sonrası üç yıllık askeri yönetim altındaki geçiş dönemi ve demokrasiye geri dönülmesi sonrasındaki Özal yılları olarak iki alt döneme ayrılabilir. Darbe sonrası izlenen dış politikada, kurulan askeri yönetim, Türkiye'nin Soğuk Savaş dönemi boyunca gözlenen geleneksel Batı (ABD ve NATO) yanlısı dış politika çizgisini takip etti. Özal dönemi dış politikası ise, birçok yazar ve uzmanca, bir taraftan ekonomiye ve ticarete endeksli diğer taraftan da liderler düzeyinde şahsi dostlukların geliştirilmesini önceleyen aktif ve girişken bir dış politika dönemi olarak anılır ve çözümlenir. Bu noktada, öncelikle ekonomik ve ticari ilişkilerin

geliştirilmesinin ve bunun sağladığı karşılıklı bağımlılık ile güven ortamının siyasi sorunların da çözülmesine kapı aralayacağı anlayışına dayanan bir bakış açısı, özellikle komşu ve yakın coğrafyadaki ülkelerle ilişkilerde uygulanmaya çalışılmıştır (Gözen, 2009: 77; Sönmezoğlu, 2016: 14). Tuncer'in ifadesiyle, *“Politika ile ekonomi arasında sıkı bir bağ kuran Özal, dış politikayı ekonomik öğeler çerçevesinde biçimlendirmişti. Özal'ın görüşüne göre, bir ülkenin etkili bir dış politika izleyebilmesi, ancak sağlıklı ve dinamik bir ekonomiye sahip olmasıyla mümkün olabilirdi. Bunun için de Türkiye, çevresinde bir barış ve istikrar ortamı oluşturmalıydı. Özal, Türkiye'nin Doğu-Batı ve Kuzey-Güney eksenleri üzerinde bir serbest ticaret geçidi ve bağlantı noktası olabileceğini düşünüyordu.”* (Tuncer, 2015: 35)

Özal Hükûmetleri döneminde bakanlıkların teşkilat yapılarını *uyumsallaştırmak* amacıyla “Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları” hakkında 27.2.1982 tarih ve 8/4334 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı yayınlanmıştır. Devlet Teşkilatındaki bu genel düzenleme çerçevesinde Dışişleri Bakanlığı'nda da yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Bu düzenlemeye göre; Genel Sekreter Unvanı kaldırılmış, yerine Müsteşar unvanı getirilmiştir. Genel Sekreter Yardımcılıkları, Müsteşar Yardımcılığı olarak isimlendirilmiş ve sayıları 6'dan 4'e indirilmiştir. Daha sonra bunlara Bakanlık Sözcülüğü eklenmiştir. Ayrıca, müsteşara bağlı olarak Bakanlığın faaliyetlerini izlemek üzere büyükelçi seviyesinde bir “İcra Sekreterliği” kurulmuştur. 1985-1989 arası süreci kapsayan zaman diliminde Dışişleri Bakanlığı teşkilat yapısında önemli değişiklikler meydana gelmemiş ancak bu süreçte aşağıda değinilecek olan bazı düzenlemelere gidilmiştir: 1985 yılında Ekonomik İşler Genel Müdürlüğüne İslam Konferansı Örgütü (İKÖ) ile ilgili işlere bakmak üzere ayrı bir daire ilave olunmuştur. Ekonomik İşler-İKÖ Daimi Komitesi Dairesi olarak adlandırılan birimin rumuzu ise EİİD olmuştur. Aynı sene bir de “Müsteşar Danışmanı” kadrosu kurulmuştur.

1997 senesinde uygulamaya geçmesi öngörülen sistemde siyasi ilişkilerin yürütülmesinden sorumlu birimler yeniden coğrafi gruplandırmaya tabi tutulmuş, çok taraflı siyasi ilişkilerden sorumlu birimlerin görev alanları ilgili uluslararası siyasi kuruluşların görevleri dikkate alınarak gözden geçirilmiştir. İkili ilişkiler de dahil ekonomik konuların tümü Ekonomik İşler Genel Müdürlüğüne, ikili ve çok taraflı kültürel işler de tek elden yürütülmek üzere Kültür İşleri Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Öte yandan, Müsteşar Yardımcılarından biri Genel Siyasi İşlerden Sorumlu olarak belirlenmiştir. Anılan Müsteşar Yardımcısının; belirli bir Müsteşar Yardımcısının görev alanına girmeyip, birden fazla Müsteşar Yardımcısını ilgilendiren, belli bir ülke veya mevcut görev dağılımı ile irtibat kurulamayan konulara bakması öngörülmüştür. Ancak, 1997 yılında başlatılan bu uygulama Genel Siyasi İşlere Bakan Müsteşar Yardımcısının da diğer Müsteşar Yardımcıları gibi belli konuları (çok taraflı siyasi işler, istihbarat-

araştırma, uluslararası güvenlik işleri ve tanıtma) yürütmesi şeklinde gerçekleşmiştir. (Özçoşkun, 2018: 40-109). 1998 yılı başında uygulanmaya başlanması öngörülen değişikliklerden Genel Müdürlüklerin doğrudan Müsteşarlık Makamına bağlı olması hususu değiştirilmiştir. İlk aşamada Genel Müdürlükler icra ve işlem makamı olarak belirlenmekle beraber, idari açıdan ihtiyaç duyabilecekleri bir üst makam olduğu göz önüne alınarak Müsteşar Yardımcılıklarına bağlanmışlardır. Yıl içerisinde yapılan diğer değişiklikler şunlardır; Müsteşar Yardımcılığına (İkili Siyasi İşler-MBAY) bağlı olarak faaliyet gösteren Kıbrıs-Yunanistan ve Denizcilik-Havacılık Genel Müdürlüğü (KDGM), bir başka Müsteşar Yardımcılığına (Genel Siyasi İşler- MGSY) bağlanmıştır ⁷³ (Özçoşkun, 2018: 123).

2001 yılı aralık ayından itibaren Bakanlıkta birimlerin görev alanlarında geçerli olmak üzere Müsteşar Yardımcısı-Genel Siyasi İşlere (MGSY) bağlı Avrupa ve Amerika konularına bakan İkili Siyasi İşler Genel Müdürlüğü (AAGM) Balkanlar, Doğu, Avrupa, Kafkasya, Orta Asya işlerine bakan Müsteşar Siyasi İşler Yardımcısına (MBAY) bağlanmıştır.

2002 ve 2003 yıllarında teşkilat yapısında meydana gelen değişiklikler şu şekildedir: 2002 senesinde Müsteşar makamına doğrudan bağlı olan Enformasyon Dairesi Başkanlığı bu kere Müsteşar Tanıtım, Kültür Araştırma ve Yayın Yardımcısına (MTKY) bağlanmıştır. Stratejik Araştırma Merkezî, Siyaset Planlama Genel Müdürlüğü ve İstihbarat ve Araştırma Genel Müdürlüğü doğrudan Müsteşara bağlı olmaktan çıkartılarak Genel Siyasi İşler Müsteşar Yardımcısına (MGSY) bağlanmıştır. Dışişleri Eğitim Merkezî Başkanlığı (DEMB) de doğrudan Müsteşar İdari İşler Yardımcılığına (MİDY) bağlanmıştır. 2004, 2005 ve 2006 yıllarında meydana gelen değişiklikler çerçevesinde; Müsteşar Yardımcılığı (Tanıtım, Kültür, Araştırma ve Yayın Parlamento ile İlişkiler, Bakanlık Sözcülüğü) MTKY kaldırılarak bünyesindeki Yurt Dışı Tanıtma ve Kültür İşleri Genel Müdürlüğü (TKGM) Müsteşar Yardımcısına (Ekonomik İşler) MEKY bağlanmıştır. Enformasyon Dairesi de doğrudan Müsteşar'a bağlanmıştır. Müsteşar Yardımcılığı (MBAY) bünyesindeki Balkanlar Genel Müdürlüğü (BAGM) kaldırılmıştır. Müsteşar Yardımcılığı Avrupa İşleri (MAAY) bünyesinde yeni bir Genel Müdürlük olarak Avrupa Genel Müdürlüğü (AVGM) kurulmuştur. Bu Genel Müdürlüğe Müsteşar Yardımcısı (İkili Siyasi İşler) MBAY bünyesinde bulunan Balkanlar Genel Müdür Yardımcılığı (BAGY) ile Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü (ABGM) bünyesinde olan Avrupa Genel Müdür Yardımcılığı (AVGY) bağlanmıştır. (Özçoşkun, 2018: 126-131). 2007-2008 döneminde yapılan değişiklikler; 2007 yılında Orta Doğu Genel

⁷³ (1966-2017) Dışişleri Bakanlığı'nda 1966 yılından itibaren birimler için rumuz kullanılmaya başlanmıştır. Genellikle 4 büyük harften oluşan bu rumuzların, ilk iki harfin birimlerin isimlerin baş harflerinden oluşmasına son iki harfin de birimin seviyesini işaret etmesine – uygulamada istisnaları da mevcut olmakla beraber- dikkat edilmiştir.

Müdürlüğü (OAGM) ile Stratejik Araştırmalar Merkezî Başkanlığının (STRM) bağlı bulunacağı MOAY rumuzlu yeni bir Müsteşar İkili Siyasi İşler Yardımcılığı ihdas edilmiştir. 2009 yılında Teşkilat Yapısındaki değişikliklerle Genel Siyasi İşler Müsteşar Yardımcılığı (MGSY) yerine İkili ve Çok Taraflı Siyasi İşler Müsteşar Yardımcılığı (MÇKY) kurulmuştur. İkili Siyasi İşler ve Denizcilik-Havacılık Genel Müdürlüğü (KDGM) ve Çok Taraflı Siyasi İşler Genel Müdürlüğü (ÇSGM) bu birime bağlanmıştır. Bu birimin uhdesinde bulunan Siyaset Planlama Genel Müdürlüğü (SPGM) ise yeni kurulan Müsteşar Yardımcılığına (MKAY) devredilmiştir. Siyasi İşler Müsteşar Yardımcılığı (MBAY) yerine İkili Siyasi İşler ve Kamu Diplomasisi Müsteşar Yardımcılığı (MKAY) kurulmuştur. ALGM (Amerika), TKGM (Yurtdışı Tanıtma ve Kültür), STRM (Stratejik Araştırma), Siyaset Planlama (SPGM) ve ENFD (Enformasyon) bu birime bağlanmıştır. Avrupa İşleri Müsteşar Yardımcılığının MAAY olan rumuzu MABY olarak değiştirilmiştir. Avrupa İşleri Müsteşar Yardımcılığına (MABY, eski MAAY) bağlı olan Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü (ABGM) kaldırılarak yerine, Balkanlar ve Orta Avrupa Genel Müdürlüğü (BAGM rumuzuyla) kurulmuştur. AVGM bünyesindeki BAGY, BAGM'a bağlanmıştır (Özçoşkun, 2018: 137-142).

Sırasıyla; Arap Baharı, DEAŞ Sorunu ve Avrupa'da ekonomik zorlukların yaşandığı 2010 ve 2017 yılları arasındaki dönemde Müsteşar İdari İşler Yardımcısı (MİDY) bünyesinde olan Enformasyon Genel Müdürlüğü bu birimden alınarak Genel Siyasi İşler Müsteşar Yardımcılığına (MGSY) bağlanmıştır. MGSY bünyesindeki Tercüme Dairesi (TRCD) de MİDY'ye bağlanmıştır. MGSY bünyesindeki Siyaset Planlama Genel Müdürlüğü (SPGM) bu kere doğrudan Müsteşar'a bağlanmıştır. Teftiş Kurulu Başkanlığı (TEKU) Bakan Makamı yerine doğrudan Müsteşarlık Makamına bağlanmıştır. Dış Politika Danışma Kurulu (DPDK) Müsteşarlık makamından alınarak Bakan makamına bağlanmıştır (Özçoşkun, 2018: 148-151).

Anlaşılabacağı üzere, Dışişleri Bakanlığı'nın Teşkilat Yapısı, dönemsel ihtiyaç ve gelişmeler göz önüne alınarak daimi bir yenilenme ve yeniden yapılanma faaliyeti içerisinde olmuştur. Söz konusu yeniden yapılanma faaliyetlerinin sıklığı ve sürekliliği Bakanlık için yararlı ve gerekli bir durum olmasına karşılık, Bakanlık ve Türk dış politika tarihîni inceleyenler için ciddi zorluklar yaratmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. MÜSTEŞARLIK SİSTEMİNDE REFORM: BAKAN MÜSTEŞARLIĞINDAN BAKAN YARDIMCILIĞINA GEÇİŞ SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Kurumsallaşma Bağlamında Müsteşarlık Makamı

Tezin ikinci bölümünde anlatıldığı üzere Türk kamu yönetiminin en klasik örgütlenme biçimini oluşturan bakanlık örgütlenmesinin bakandan sonra gelen temel yöneticisi müsteşar idi. Bakanlıklar, Türk yönetim yapısına girdiğinden bu yana sayıları, adları, teşkilat birimleri gibi farklı yönlerden değişimlere uğramıştır. Bu değişimler kamu hizmetlerindeki farklılıktan dolayı meydana gelen faktörler ve siyasi iktidarların tercihleri sonucu gerçekleşmiştir/gerçekleşmektedir. Bazı bakanlıkların birbiriyle birleştirilmesi ya da bazı bakanlıkların faaliyet alanlarının bölümlere ayrılması gibi değişimler yaşanabilmektedir. Konumuz açısından bakanlık yönetimi özelinde bu değişim sürecine baktığımızda Osmanlı dan itibaren bakanlık yapılanmasında, bakandan sonra gelen ve bakanlığın rutin idaresini bakan adına gerçekleştiren bir üst düzey yönetici yer almıştır. Cumhuriyet döneminde de varlığını koruyan bu yönetici siyasi müsteşar olarak konumlanmış, kısa süreli olan konumlanma bürokratik bir makam olarak bir anlamda idari müsteşar olarak varlığını uzun süre korumuştur. Siyasi rejim tartışmalarının yoğun olduğu bir yönetim yapısı olarak Türk kamu yönetiminde müsteşarlığın yanına bakan yardımcılığı makamı eklenerek 2011 yılında, daha önce ortaya atılmış ve kısmi olarak uygulanmış bir model hayata geçirilmiş oldu. Dolayısıyla bu süreç müsteşarlık sisteminde reform olarak adlandırılabilir. Çalışmanın bu kısmında bu aşamalı reform süreci ele alınmıştır.

9 Temmuz 2018'den önce bakanlık merkez teşkilatında “müsteşar” bulunurdu. Müsteşar, bakanın yakın yardımcısı ve danışmanı idi. Müsteşar, meslekten yetişmiş ve memurluk güvencesine sahip bir yüksek memurdu. Müsteşarlık sürekli bir görevdi. Ülkemizde bakan ile gelen ve bakan ile giden bir “siyasi müsteşarlık” kurumu yoktu. Müsteşar, bakan ve bakan yardımcısından sonra, bakanlığın en yüksek hiyerarşik amiri idi. Müsteşar, bakana karşı sorumlu idi (3046 sayılı kanun m.22). Yeni sistemde müsteşarlık mevki kaldırılmıştır (Gözler, Kaplan, 2019: 156).

3.2. Bakanlık Müsteşarlıklarının Yapısal ve İşlevsel Yönleriyle Kritiği

Bakanlık Müsteşarları, bakanlık yönetiminin bakandan sonraki yöneticisidir. Genel olarak bakan değiştiğinde değişen makam olarak değerlendirilir. Müsteşarlık yapmış

isimlerden Emre Kongar için Doğan Hızlan'ın 25 Haziran 1995 tarihli yazısında; “*üç Kültür Bakanı değişti, Kültür Bakanlığı Müsteşarı Prof. Dr. Emre Kongar görevi başında. Bu süreklilik devlet adına sevindirici, gönendirici....*” (Kongar, 2011: 73) şeklinde yorum yapmıştır.

Kongar'ın bakan müsteşarlarının belirlenme sürecine ilişkin paylaştığı fikirleri şöyledir: “*Bir bakan iki hedefe aynı anda yönelir: bir yandan ülkeye hizmet edecek, öte yandan ilişkilerini güçlendirecektir. Akıllı bakanlar, ülkeye hizmet ile ilişkilerini güçlendirmeyi aynı anda ve aynı eylemler aracılığıyla becerenlerdir. Bu “akıllılıktan”, “idealistliğe” doğru sapanlar ise, ülkeye hizmet ederken ya da ülkeye hizmet etmek uğruna kendi ilişkilerini ihmal ederler. Bir de bu “akıllılıktan”, kurnazlığa ve oportünistliğe doğru bir sapma olabilir. Bunlar da kendi ilişkilerini güçlendirmeyi, ülkeye hizmetin önüne geçirenlerdir. Bu genel ilkeler, yönetim tutumlarında da farklılıklar yaratır. Akıllı ve idealist bakanlar, liyakate dayalı iyi bir kadro kurar ve iş yapmaktaki başarılarını bu kadroya yön ve destek vermekle sağlar. Kurnaz ve fırsatçı bakanlar ise, kadrolarını liyakate göre değil de ilişkilerine göre oluşturduklarından, pek çok iş ya yapılamaz ya da bakan, bir yöneticinin yakalanabileceği en büyük kısırdöngüye kapılır ve bir şube müdürü gibi bizzat iş yapmaya başlar*” (Kongar, 2011: 62).

Kongar'ın müsteşarlık anılarından aktardığına göre; Her bakan değiştiğinde, ilgili birimler yeni gelen bakana brifing verirler. Yapılmış olan işler, sürdürülen projeler, personel ve para durumları ve sorunları, bu bilgilendirmelerde bakanlara anlatılırdı. Sık bakan değiştirildiği için Kültür Bakanlığı'nın genel politikaları konusunda kısa bir metin hazırladığını yazmıştır. Her yeni bakana bunu veriyor ve genel politika sürekliliğini de böylece sağlamaya çalıştığını belirtmiştir (Kongar, 2011: 69-70).

Bakanlık müsteşarlarının mevzuat temeli ise 3046 sayılı kanunda yer almıştır. 3046 sayılı kanuna göre her bakanlıkta, bakanlık teşkilatını oluşturan birimlerin üzerinde bakana yardımcı olan, bakan adına, bakanın emirleri yönünde, plan ve programa ve hukuka uygun olarak, bakanlık hizmetlerini yürüten bir müsteşar bulunur (md. 22) (Gözübüyük, 2008: 130).

Müsteşar, bakanlık teftiş kurulu dışında bakanlık kuruluşlarına gerekli emirleri verip, uygulanmasını gözetir. Bakanlık işlemleri müsteşarın incelemesinden geçtikten sonra onun parafı ile bakanın onayına sunulur. Bakanın yetki vermesi halinde kendisi de doğrudan işlem yapabilir (Gözübüyük, 2008: 130).

Müsteşarlarla ilgili olarak 5437 sayılı Danıştay Kanunu'nun Danıştay üyelerinin niteliklerinin düzenlendiği 8. Maddesinde; bu üyelerin seçileceği görevler arasında “...müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı...” da yer almıştır (Kaymak, 2017: 93). 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay Başkan ve üyelerinin niteliklerinin belirlendiği 12. Maddesinde Sayıştay Başkanlığı na atanmak için bulunulmuş olması gereken görevler arasında; “*müsteşarlık*” da yer almaktadır.

Müşterek Kararname ile ataması yapılan Müsteşar atama örneği aşağıda yer almaktadır:

Resim 6: Müsteşar Atama Kararı

18 Ekim 2017 ÇARŞAMBA

Resmî Gazete

Sayı : 30214

ATAMA KARARLARI

Adalet Bakanlığı'ndan:

Karar Sayısı : 2017/522

1 – Müsteşarlığa, Müsteşar Yardımcısı (38719) Selahaddin MENTES'in atanması, 2802 sayılı Kanunun 37 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

2 – Bu Kararı Adalet Bakanı yürütür.

17/10/2017

Recep Tayyip ERDOĞAN
CUMHURBAŞKANI

Binali YILDIRIM
Başbakan

Abdulhamit GÜL
Adalet Bakanı

Bakanlık Müsteşarı ve Müsteşar Yardımcısı kadroları;

- Müsteşar/Bakanlık Müsteşarı 7600 gösterge rakamı esas alınarak ek göstergeden, 10000 gösterge rakamı esas alınarak Makam ve 19000 gösterge rakamı esas alınarak Temsil Tazminatından;
- Bakanlık Müsteşar Yardımcıları ise 6400 gösterge rakamı esas alınarak ek göstergeden, 7000 gösterge rakamı esas alınarak Makam ve 17000 gösterge rakamı esas alınarak Temsil Tazminatından yararlandırılmakta idi.

Bununla birlikte Olağanüstü Hal (OHAL) kapsamında 2 Eylül 2016 tarihli Resmi Gazete de yayımlanan 674 sayılı KHK ile Millî Savunma Bakanlığı teşkilatındaki sivil kadroların TSK'deki rütbe karşılıkları belirlenmiş ve bu kapsamda Millî Savunma Bakanlığı Bakanlık Müsteşarı kadrosu için Orgeneral rütbesine eşdeğer tutulmuştur. Bu kapsamda atanan Millî Savunma Bakanlığı Bakanlık Müsteşarı 8000 gösterge rakamı esas alınarak ek göstergeden, 15000 gösterge rakamı esas alınarak Makam ve 20000 gösterge rakamı esas alınarak Temsil Tazminatından yararlandırılmıştır.

Diğer taraftan, 666 sayılı KHK ile yapılan değişiklik sonrasında 15/01/2012 tarihinden geçerli olarak Vali ve Büyükşehirlerin yararlandırıldığı ek gösterge, makam ve temsil tazminatı gösterge rakamları Bakanlık Müsteşarlarının yararlandırıldığı; 7600 ek gösterge, 10000 Makam ve 19000 Temsil Tazminatı gösterge rakamları seviyesine yükseltilmiştir.

5510 sayılı Kanunun 4/1-c bendi kapsamında sigortalı sayılan kamu görevlileri, emeklilik yaş haddi bakımından 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun 40. maddesi ile belirlenmiş olan yaş hadlerine tabi olup, bu maddede genel yaş haddi (65) olarak belirlenmiş ve madde ile açıkça sayılmış bazı hizmet sınıfları bakımından yaş hadleri farklı olarak belirlenmiş bulunmaktadır.

Bu kapsamda Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı personeli bakımından yaş hadlerinin 1 er yıl süreyle en fazla (5) yıl süreyle uzatılması da hükme bağlanmıştır. Teşkilat kanunlarında da farklı yaş hadleri bulunmaktadır. Gerek 5434 sayılı Kanun ile düzenlenmiş yaş hadlerinin gerekse teşkilat kanunlarındaki yaş hadlerinin ayrıca uzatılması yasal düzenleme yapılmasını gerektirmektedir. (65) olarak belirlenmiş olan yaş haddine tabi bir kadroda görev yapan bir kamu görevlisinin yaş haddinin herhangi düzenleme bulunmadığı sürece bir makam tarafından uzatılması mümkün değildir. Emeklilik bakımından ek göstergeye hak kazanılması için, düşük ek göstergeli görevden yüksek ek göstergeli göreve atanma veya yüksek ek göstergeli görevden düşük ek göstergeli görevlere atanma halinde 5434 sayılı Kanunun ek 67 ve ek 73'üncü maddeleri ile belirlenmiş esas ve sürelerde görevde bulunma ve emekli keseneği ile kurum karşılığı ödenmiş olması gerekmektedir.

Buna göre anılan maddeler ile düzenlenmiş istisnalar dışındaki atama ve ayrılışlarda yüksek ek göstergeden yararlanma bakımından gerekli olan en az süre en az 6 ay süreyle görev yapmış olmak ya da kesenek ve karşılık ödenmiş olma şartları aranmaktadır. Diğer taraftan, makam tazminatına müstahak görevlerde bulunma nedeniyle emeklilikte makam tazminatından yararlanmak için 5434 sayılı Kanunun ek 68'in ci maddesi ile düzenlenmiş olan en az 2 yıl süreyle makam veya yüksek hakimlik tazminatı ödenmesi öngörülen görevlerde bulunma şartının yerine gelmesi gerekmektedir. En az 2 yıl süreyle makam tazminatına müstahak görevlerde bulunanlar en yüksek ödemeye imkan tanıyan göreve ait makam ve temsil veya görev tazminatından yararlandırılmaktadırlar. Yukarıda sayılan, Başbakanlık Müsteşarı, Bakanlık Müsteşarı, Vali, Büyükelçi gibi görevlerde geçen süreye bağlı olarak ek gösterge ile makam ve temsil tazminatı gösterge rakamları artış göstermemektedir. Atanılan kadrodaki bulunulan süre yalnızca profesör kadrosunda bulunanlar bakımından farklılık göstermekte ve bu kadroda 3 yıl ya da 4 süreyle bulunma halleri ek gösterge ile makam ve görev tazminatı gösterge rakamlarında artışa neden olmaktadır.

Öte yandan yürürlükte bulunmayan kadrolar olan müsteşar kadroları ile aynı özlük haklarına sahip olan Yüksek Öğretim Kurulu, Yürütme ve Denetleme Kurulu üyeliklerine 2547 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yapılabilecek atama, emeklilikte 7600 ek gösterge, 6000 Makam ve 15000 Görev Tazminatı gösterge rakamından yararlanmaya imkan tanıyacaktır. Ayrıca 2914 sayılı Kanunun geçici 8'inci maddesinde; “... T. C. Emekli Sandığı iştirakçisi olan Yükseköğretim Kurulu Başkanı, Yükseköğretim Yürütme Kurulu Üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu üyelerinin emekli keseneklerinin hesabında aşağıdaki ek göstergeler esas alınır. Emekli iken Yükseköğretim Yürütme Kurulu veya Yükseköğretim Denetleme Kurulu Üyeliklerine geçirilenlerin emekli aylıklarının ödenmesinde de aynı göstergeler esas alınır.” Hükmü ile emekli iken atanan YÖK Yürütme ve Denetleme Kurulu Üyelerinin emekli aylıklarının 7600 ek göstergenin uygulanmasına imkan tanımaktadır.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 21. maddesinde Bakanlık Makamının Görev, Yetki ve Sorumlulukları düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir. Bakanlık hizmetlerinin mevzuata, hükûmetin genel siyasetine, millî güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidirler. Her bakan, ayrıca emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden de sorumludur. Ayrıca bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Bakanlar Kurulu nca ve ortak kararname ile atanan memurların disiplin amiri bakanlardır.

Bakanların hem idari hem siyasal başlıca görevleri şunlardır: Başında bulunduğu bakanlığın en yüksek yöneticisidir. Bakanlığı temsil eder. Bakanlıkta bulunan kamu görevlilerine emir ve yön verir ve onları denetler. Bakanlık adına yapılan harcamaları imzalar. Bakanlık adına yönetmelikler yapar. Bakanlığın hükûmet ve yasama ile olan ilişkilerini sağlar (Gözübüyük, 1998, s.78).

Müsteşar Yardımcılarının Anayasa Mahkemesi Üyeliğine seçildiğine ilişkin karar örneği aşağıda yer almaktadır.

Resim 7: Anayasa Mahkemesi Üyeliğine Müsteşar Yardımcısının Atanma Kararı

30 Mart 2010 SALI

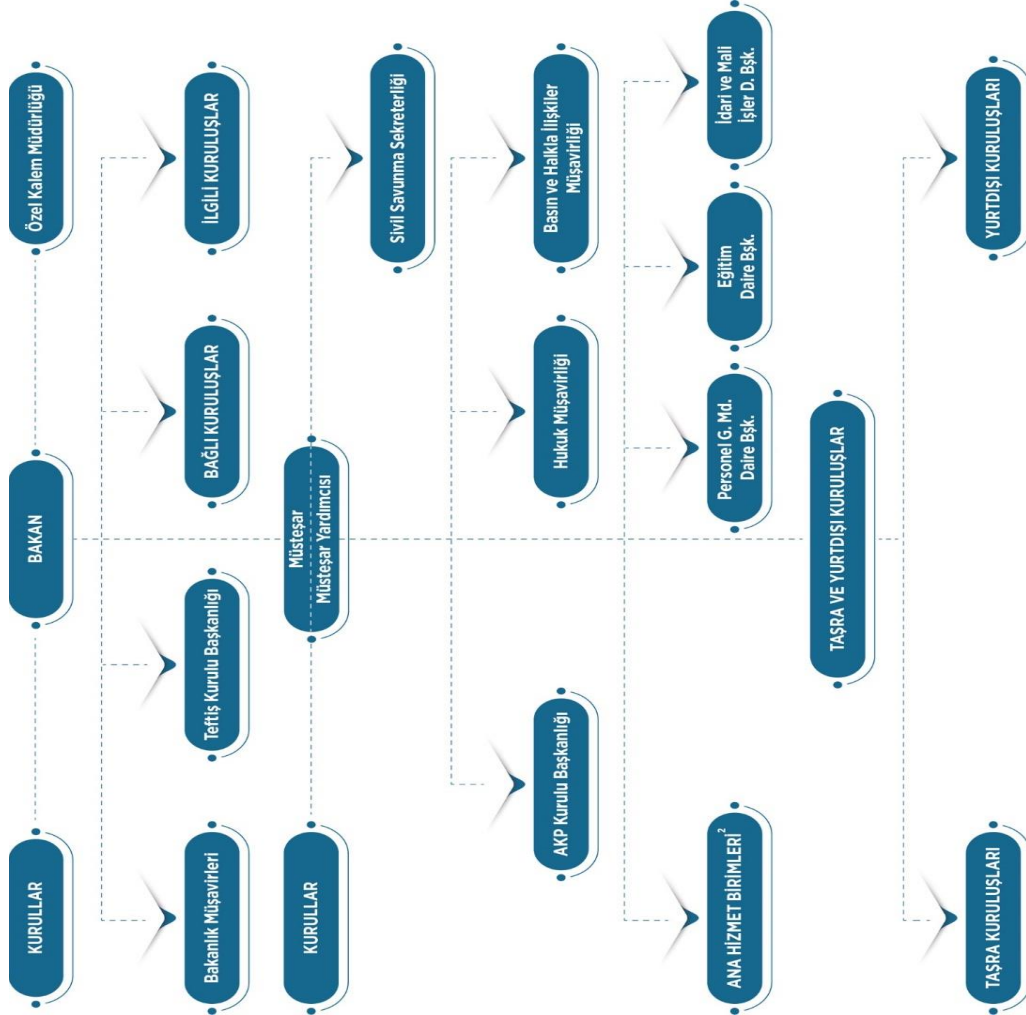
Resmî Gazete

Sayı : 27537

ANAYASA MAHKEMESİ ÜYELİĞİNE SEÇME KARARI
<u>Cumhurbaşkanlığından:</u> Karar Sayısı : 2010/5 Anayasa Mahkemesi Yedek Üyeliğine, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 104 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendi ile 146 ncı maddesi ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 3, 4 ve 10 uncu maddeleri uyarınca Denizcilik Müsteşarlığı Müsteşar Yardımcısı Dr. Alparslan ALTAN seçilmiştir. 29/3/2010 Abdullah GÜL CUMHURBAŞKANI

Bakanlıkların teşkilat yapısında müsteşarlığın yeri aşağıda verilen bakanlık teşkilat yapısı şeması yardımıyla incelenebilir:

Şekil 7: Bakanlık Teşkilat Yapısı



3.3. İkili Yapı

3.3.1. Müsteşarlık ve Bakan Yardımcılığı Birlikte Uygulanması

Merkezî yönetimde bakandan sonra, bakanlığın en üst hiyerarşik amirine müsteşar denir. Müsteşar bakanın yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Müsteşar bu hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur (Şinik, 2011: 35).

1935 yılında “siyasi müsteşar” olarak ve 1980 li yıllarda Turgut Özal’ın başbakanlık yaptığı dönemde “bakan yardımcılığı” adıyla denenen bu ara kademe arayışları başarısız olmuş ve uygulamadan vazgeçilmiştir (Kayar, 2012; Topaca, 2014: 307). Müsteşarlığın siyasi

müsteşarlık⁷⁴ olarak kısa süreliğine hayata geçirilen ancak sürdürülebilir olmayan versiyonu ve kısa süreli bakan yardımcılığı deneyimi 2011 yılı sonrasındaki bakan yardımcılığı makamının temelini oluşturmuştur (Topaca, 2014: 305). Denilebilir ki hem parlamenter sistem döneminde uygulamaya giren müsteşar+bakan yardımcılığı modeli, hem de cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminde müsteşarlığın lağvedildiği sadece bakan yardımcısı modeli farklı isim ve formlarda denenmiş ya da denenmeye çalışılan uygulamalara dayanır.

3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı Kanun Hükmünde kararname ile 3046 sayılı Kanuna eklenen 21/A maddesiyle hukukumuzda şimdiye kadar görülmemiş bakanlıklarda bakan yardımcısı adı altında yeni bir makam ihdas edilmiştir (Gözler, Kaplan, 2012: 11). Buna göre, Bakan yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup, bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktifi ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlarına, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç, bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Bakan yardımcıları yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur (Eryılmaz, 2019: 151).

Bakan yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerin bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir (Kaya, 2019: 24-205).

3.3.2. Bürokraside Yeniden Kurumsallaşma Süreci ve Kanun Düzenlemeleri

3.3.2.1. Atanma Yöntemi

643 sayılı KHK'nın 11. maddesi ile 2451 sayılı kanunun müşterek kararla atama yapılacak unvanla gösteren 2 sayılı cetvele, müsteşar ve yardımcılarını ibaresinden önce gelmek üzere Bakan yardımcılarını ibaresin eklenmiştir. Buna göre bakan yardımcılarını müşterek kararnameyle atanır ve 2451 sayılı Kanunun 2. maddesindeki bunların nakilleri ve görevden alınmaları da aynı usule göre olur hükmü nedeniyle, yetki ve usulde paralellik ilkesine uygun olarak aynı usulle görevden alınır (Kayar, 2011: 284-285). Bakan yardımcılığı makamına müşterek kararname ile atama yapıldığı için memuriyetten emekli olanlar 657 sayılı Kanun un

⁷⁴ II. Meşrutiyet döneminde uygulamaya konulmak istenen siyasi müsteşarlık Cumhuriyetin ilk yıllarında bu defa 'Bakan Muavini' adlandırmasıyla ortaya çıkarılmıştır (Topaca, 2014: 309).

93. Maddesi kapsamında ve diğer emekliler Kanunu 60. Maddesi kapsamında atanabilirler (Topaca, 2014: 319).

Bakan yardımcılarının atanmasına ve görevden alınmaları hakkında işlemlerin yargısal denetimi ise, yönetsel yargı mercileri tarafından yapılır. Danıştay Kanunu na göre, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay da dava açılabilmesi Bakanlar Kurulu kararı ile atananlar ve müşterek kararname ile atananlardan da yalnızca müsteşarlar için geçerlidir. Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde; Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak, Bakanlar Kurulu kararlarına, başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere,.... Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları....karara bağladığı hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle, bakan yardımcısı kadrolarına yapılacak atama ve görevden almalarda görevli ve yetkili yargı mercii, Ankara İdare Mahkemesi dir (Kayar, 2012).

Bakan yardımcıları en üst devlet görevlilerinin atanması gibi, kendi bireysel ve kolektif sorumlulukları ile bir bakana yardımcı olmak ve desteklemek için bakan ve başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanır. Dünya örneklerine bakıldığında yöntemin aynı olduğu görülecektir. Atamaların meclislerde onaylandığı sistemlerde mevcuttur, bu genelde şekil şartı açısından onaylamadır ve başbakanın veya başkanın çalışma ekibini seçmesinin onaylanması şekliyledir. Yine de bakan yardımcısı seçilirken başta ilgili bakanın görüşlerinin başbakan tarafından alınması, atanacak kişinin özenle seçilmesi, siyasi istişarelere konu olması, belirli ölçütlerin gözetilmesi zorunluluktur (Kaya, 2012: 32-33).

Bakan yardımcısı olarak atanabilmek için 3046 sayılı kanunda ve bakanlıkların kuruluş kanunlarında özel bir şart bulunmamaktadır. Bu konuda tek belirleyici 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. Maddesinde belirtilen memuriyet şartlarıdır. Buradan hareketle bakan yardımcısı olarak atanabilmek için gerekli şartlar şöyledir (Topaca, 2014: 318): Türk vatandaşı olmak, 18 yaşını tamamlamış olmak, ilköğretim mezunu olmak, kamu haklarından kısıtlı olmamak, kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da süresi ne olursa olsun TCK da belirtilen bazı suçlardan mahkum olmamak, askerlik hizmetini yapmış olmak veya askerlikle ilgisi olmamak, görevini devalı yapmasına engel olabilecek akıl hatalığı bulunmamak şartlarını taşımak gerekir. DMK'nın 48. Maddesinde belirtilen şartlara ilaveten aynı kanunun diğer maddelerinde dolaylı olarak getirilen şartlar da bulunmaktadır. Söz konusu şartlar; memuriyetten gelenler için son beş yıl içinde aylıktan kesme ve son on yıl içinde kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olmak (md. 132), herhangi bir siyasi partiye üye olmamaktadır (md.7).

Atanacağı bölümle ilgisi, tecrübesi, bakana yakınlığı, liyakati, performansı, talep edenler veya önerilenler arasından seçilmesi, tanınırlığı, siyasi kariyeri, başbakan ile hukuku, akademik, bürokratik kariyeri vb. birçok konu seçilmesinde etkilidir. Geçirdiği süreç ve sonucu ne olursa olsun Başbakan tarafından atanan bir bakan yardımcısından bahsetmek daha doğru

olacaktır. Bu durum aslında eşyanın doğasına uygun olduğu gibi siyasi sorumluluk ve hesap verirlilik açısından da doğrudur çünkü dünyanın her yerinde olduğu gibi her türlü olumsuzluk ve başarısızlığın sonuçları birinci derecede başbakanı ilgilendirir. (Kaya, 2012: 33).

Bakan yardımcısı, atanacağı bölümün başındaki bakanla beraber ve onun sorumluluğunda bölümün ihtiyaçları doğrultusunda hizmet eden bir unsur olarak, ayrıca bakanla beraber hükûmetin hedef ve politikalarının gerçekleştirilebilmesinde kolektif sorumluluğun bir parçası olarak, adayın deneyimi, politika geliştirme yeteneği, liderlik vasfı, yönetim kabiliyeti, temsil ve kendini ifade edebilme yeteneği seçilmesinde bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Kaya, 2012: 33).

3.3.2.2. *Bakan Yardımcılarının Görev Süresi*

3046 sayılı Kanun'un 21/A maddesinde bakan yardımcılarının görev sürelerinin hükûmetin görev süresiyle sınırlı olduğu belirtilmiştir. Hükûmetin görevi sona erdiğinde, bakan yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan yardımcılarını gerektiğinde hükûmetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir. (Topaca, 2014: 319; Kayar, 2011: 285-286).

Görevden alınmaları da müşterek kararname ile gerçekleşen bakan yardımcılara ilişkin olarak 2451 sayılı Kanunun 2. Maddesinde bu kanuna ekli...(2) sayılı cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere müşterek kararlar atama yapılır. Bunların nakilleri ve görevden alınmaları da aynı usule göre olur hükmü uygulanmaktadır. Bakan yardımcılarının görevi 657 sayılı Kanunda geçen memuriyeti sona erdiren hallerdir. Bakan yardımcılarının görevden alınma durumları dışında görev süresinin dolması, istifa, emeklilik gibi hallerde kararnameye gerek olmaksızın görevleri sona erer (Topaca, 2014: 319).

3.3.2.3. *Bakan Yardımcılarının Mali Hakları*

3046 sayılı Kanunun 24/A maddesinde bakan yardımcılarının özlük haklarına ilişkin olarak Bakan yardımcılara en yüksek devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüz ellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir hükmüne yer verilir. (Topaca, 2014: 320). Bakan yardımcılara en yüksek devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin %50 si oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir. Bakanlık müsteşarının ek göstergesi 7600 olmasına rağmen bakan yardımcısının ek göstergesi 8000'dir. Başbakanlık müsteşarına ödenen makam tazminatını almışlardır (15.000 x memur maaş katsayı-0,06446). Temsil tazminatı, başbakanlık müsteşarına ödenmekte olan temsil tazminatı tutarı olan 20.000 rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımından oluşur (Kayar, 2011: 286).

Atanma koşulları: 643 sayılı KHK ile bakan yardımcılığı, 657 sayılı kanunun istisnai memurlukları gösteren 59. maddesine eklenmiştir. 657 sayılı kanununun "istisnai

memurluklara atanmada aranacak şartlar” kenar başlıklı 60. maddesi bu kadrolara atanma koşullarını düzenlemiştir. Buna göre, bakan yardımcısı olarak atanabilmek için, bu kadrolara 657 sayılı kanunun 48. maddesinde yer alan genel koşulları taşıyan kişilerden atama yapılabilir. Buna göre, bu kadrolara, en az ortaokul mezunu olan, kamu haklarından mahrum olmayan, kanunda yazılı suçlardan mahkum olmayan, askerlikle ilgili bulunmayan, görevini sürekli yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmayan 18 yaşını tamamlamış vatandaşlar atanabilirler (Kayar, 2011: 285).

Bakan yardımcıları, memurun sahip olduğu haklara aynen sahiptir ve emeklilerden atanan bakan yardımcıları için emekli memurların çalışırken emekli maaşlarını alamayacağına dair hüküm geçerlidir (Topaca, 2014: 320).

3.3.2.4. Kamu Hiyerarşisinde Bakan Yardımcılarının Yeri

Bakan yardımcıları, bakana bağlı olarak ve bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde ona yardımcı olmak üzere atanırlar. Görevlerini yerine getirmesinde bakana karşı sorumludurlar. 657 sayılı Kanununun ekli I Sayılı Ek Gösterge Cetvelinin I Genel İdare Hizmetleri Sınıfı bölümünün 1-a bendine Başbakanlık Müsteşarı ve Diyanet İşleri Başkanı ibaresinden sonra gelmek üzere Bakan yardımcısı ibaresi eklenerek, bütün müsteşarlardan üstte ve bu iki makamla birlikte bürokrasinin en tepesine yerleştirilmiştir (Kayar, 2011: 285). Bakan yardımcısı, Bakan ile müsteşar arasında hiyerarşik bir makam olmasına rağmen, uygulamada sadece siyasi işlerde Bakana yardımcı olacağı, Müsteşarın yine idari işlerden sorumlu olacağı beklenmektedir (Aydın, 2013: 85).

Bakan yardımcısının konumu ve işlevi: bakanlık hiyerarşisi içerisinde bakan yardımcılarının, sorumlulukları, görevleri, yetkileri, yükümlülükleri nelerdir, neler olacaktır, neler olmalıdır. Bu siyasi personelin çeşitli ülke modelleri ve uygulamalarıyla Türkiye gerçeğine uygun bir model ortaya çıkarma süreci yaşanacaktır. Bakan yardımcılığının kariyer meslek olarak gelişim süreci, algı ve uyandıracağı ilgiyle beraber kişiye ve Türk kamu yönetimine katkısının sonuçları yine süreçle ilgilidir. Bu kadro ile üst düzey kamu hizmeti aktörlerine yeni bir öge eklenmiştir. Bunun sonuçları daha sonra görülecektir. (Kaya, 2012: 32).

Gözler ve Kaplan a göre bakan yardımcılığının hukuki konumunda özellikle bu makamı bakanlık hiyerarşisi içerisinde olup olmadığı konusu tartışmalıdır. (Gözler, Kaplan, 2012: 12-13). Bu tartışmada iki farklı görüş bulunmaktadır. Metin Günday’ın görüşü; bakan yardımcısının bakan danışmanı niteliğinde olduğu yönündedir. (Günday, İdare Hukuku, 2011: 397’den). Gözler ve Kaplan a göre ise bakan yardımcıları danışman niteliğinde değil, bakanlık hiyerarşisi içerisinde, bakanın altında müsteşarın ise üstünde yer alan bir kamu görevlisidir. (Gözler, Kaplan, İdare Hukuk Dersleri, 2011: 148) (Gözler, Kaplan, 2012: 13).

Topaca ya göre, bakan yardımcılarının, bakanlık hiyerarşisine dâhil olmalarının önünde herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. Bu duruma örnek olarak bakan yardımcılığının müsteşarlıkla birlikte uygulandığı ikili yapı dönemdi; Maliye Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı⁷⁵ tarafından Bakan Yardımcılarına açıkça hiyerarşik yetkiler verilmiştir. Yine benzer şekilde Dışişleri Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığı Bakan Yardımcılarına ise bakan tarafından belli iş ve işlemler için imza yetkisi verilmiştir. Dışişleri Bakanlığı Bakan Yardımcısı, Bakan tarafından kendisine verilen imza yetkisini bazı iş ve işlemler için daha alt kademedeki Bakanlık görevlerine devretmiştir (Topaca, 2014: 317).⁷⁶

Uyanık'ın değerlendirmesine göre; Bakan yardımcılarının mevzuattaki düzenleniş biçimi, bu makamdakilerin ana misyonunun bakanlık görev ve yetkilerinden siyasi olanların bakan yardımcılarının bakımından daha öncelikli olduğu anlaşılmaktadır (Uyanık, 2012: 102).

Bakan yardımcılığının özellikleri (Gözler, Kaplan, 2012: 13):

- İstisnai memuriyet niteliğine sahiptir.⁷⁷
- Hükûmetin görev süresince görevde kalırlar.
- Atanmaları için öğrenim, kıdem, liyakat gibi unsura ilişkin kanunda herhangi bir kriter öngörülmemiştir. 657 sayılı DMK'nın 60. maddesine göre devlet memuru kriterlerini taşıyan herkes bakan yardımcısı atanabilecektir.
- Bakan yardımcısı siyasi bir kişi değil, memurdur.
- Bakan yardımcılığı sayısı düzenlemenin ilk haline göre her bakanlık için birdir.

2011 yılı itibarıyla bakan yardımcısı olarak bakanlık teşkilatında yerini alan makamın, 1930 lu yıllarda tartışılan siyasi müsteşarlıktan farkları çeşitli incelemelere konu olmuştur. Örneğin Kayar'ın yaptığı karşılaştırma tablo olarak aşağıda gösterilmiştir:

⁷⁵Orman ve Su İşleri Bakanlığı çıkardığı bir genelge ile bakan yardımcısına şu görev ve yetkileri vermiştir: TBMM üyeleri ile ilişkileri yürütmek, milletvekillerinin verdiği soru önergelerinin cevaplandırılmasını, Başbakanlık Bilgi Edinme Merkezi (BİMER) aracılığıyla iletilen meselelerin takip edilmesi ve cevaplandırılması süreçlerini kontrol etmek, bakanlık ve bağlı kuruluşların (sivil toplum örgütleri dâhil) halkla ilişkiler faaliyetlerini koordine etmek, bakanlığın kanun ve diğer mevzuat düzenleme ihtiyaçlarının karşılanması açısından kanun tasarı ve tekliflerini takip ve koordine etmek, bakanlığın faaliyetleri ile ilgili olarak diğer bakanlık, kurum ve kuruluşlarla ihtilafa sebep olan konuların çözümü için gerekli koordinasyonu yapmak, afet ve acil durum yönetimiyle (orman yangınları dâhil) alakalı bakanlık faaliyetlerini koordine etmek, bakanlık ve bağlı birimlerin inşaat işlerini takip ve koordine etmek, bakanlık makamınca verilen diğer görevleri yerine getirmektir. (Topaca, 2014: 321-322)

⁷⁶Topaca, makalesinde bu hususu belirtirken; yukarıda işaret edilen Günday'ın bakan yardımcılarının danışman gibi çalıştıkları değerlendirmesine de katılmıştır. (Topaca, 2014: 317).

⁷⁷657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesinde bakan yardımcılıkları istisnai memuriyetler arasında sayılmıştır (Odyakmaz vd., 2012: 441-442).

Tablo 18: Siyasi Müsteşar-Bakan Yardımcısı Karşılaştırması

	Siyasi Müsteşar	Bakan Yardımcısı
TBMM Üyeliği	Evet	Hayır
Seçilme/Atanma	Başbakan, TBMM Üyeleri arasından seçerek Cumhurbaşkanı onayına sunar	Müşterek Kararname
Hukuki Dayanak	1924 Anayasası	643 sayılı KHK
Bakana Vekâlet	Evet	Hayır
İstisnai Memurluk	Hayır	Evet
Görev Suçundan Yargılanma	Yüce Divan	Yargıtay
Yüce Divana Sevk / Yargıtayda Yargılanma Sürecinde	TBMM'nin sevk, siyasi müsteşarlıktan düşürür	Düşürmez
Görev Süresi	Hükûmetin süresiyle sınırlı	Hükûmetin süresiyle sınırlı

(Kaynak: 286).

Kayar, 2011:

Uyanık (2012) da Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuk Açısından değerlendirilmesi adlı makalesinde siyasi müsteşarlığı ve bakan yardımcılığı karşılaştırmıştır. İlk önce atama şekli bakımından kıyaslanmıştır. Buna göre siyasi müsteşarların bakanlar gibi TBMM üyeleri arasından seçilerek Cumhurbaşkanı onayı ile atandığı; bakan yardımcısının ise ilgili bakan, başbakan ve cumhurbaşkanı imzasının yer aldığı müşterek kararname ile atandığı belirtilmiştir. Bir bakanlıkta birden fazla siyasi müsteşar ataması söz konusu iken, bakan yardımcısının bir tane olduğu vurgulanmıştır. Ancak bu kural 2018 itibarıyla değişikliğe uğrayarak birden fazla bakan yardımcısı atanabilir hale gelecektir. İlgili çalışmanın yazıldığı tarihte yaptığı kıyaslama sadık kalınması amacıyla bu bilgi aktarılmıştır. Siyasi müsteşarların görev ve yetkilerin nasıl belirleneceğine yer verilirken, bakan yardımcılarının durumu için açıklık getirilmemiştir. Siyasi müsteşarların bakanlar kuruluna katılarak kanaatini belirtme yetkisi olmuştur. Bakan yardımcılarının ise ilgili bakanı bakanlar kurulunda vekaleten temsil yetkisi yoktur. Bakanlar Kuruluna katılarak oy kullanmak gibi yetki devri de olanaksızdır. Siyasi müsteşarların görevleri nedeniyle yüce divanda yargılanırlar. Buna karşın bakan yardımcılarının yüce divanda yargılanmalarını gerektirecek siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır (2012: 104).

Tablo 19: İlk Atanan Bakan Yardımcıları

Atanan Kişi	Mezuniyet/Önceki Görev	Bakanlık
Prof. Dr.Davut Kavranoğlu	İTÜ Elektronik ve Haberleşme Mühendisliği	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Abdurrahman Arıcı	-İÜ Cerrahpaşa Tıp Fakültesi -AK Parti Antalya 23. Dönem Milletvekili	Kültür ve Turizm Bakanlığı
Orhan Erdem	-Dokuz Eylül Ün. Muğla İşletmecilik Y.O. - AKParti 22 ve 23. Dönem Konya Milletvekil	Millî Eğitim Bakanlığı
Prof. Dr. H. Nuri Yaşar	-İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi -Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi	Avrupa Birliği Bakanlığı
Mehmet Ceylan	-Selçuk Üniversitesi Makine Mühendisliği, ODTÜ Yabancı Diller Yüksek Okulu -AKParti 22. ve 23. Dönem Karabük Milletvekili	Kalkınma Bakanlığı
Doç. Dr. Aşkın Asan	-Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi -Riyad Üniversitesi İslami İlimler Bölümü -AKParti 23. Dönem Ankara Milletvekili	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
Agâh Kafkas	-Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. -AK Parti 22. Dönem Karabük Milletvekili	Sağlık Bakanlığı
Kutbettin Arzu	-KTÜ Mimarlık Mühendislik Fakültesi -AKParti 23. Dönem Diyarbakır Milletvekili	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
Halil Etyemez	-İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Yöneticiliği ve Deneticiliği Bölümü	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

	-MEMUR-SEN/ Eğitim Bir-Sen Eski Gen.Sek -12 Haziran 2011 genel seçimlerinde AKParti Konya milletvekili adayı oldu, seçilemedi	
Muhammet Balta	-Hacettepe Üniversitesi Maden Fakültesi -AKParti Eski Trabzon İl Başkanı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Doç. Dr. Yusuf Tekin	-A.Ü. S.B.F. -Gaziosmanpaşa Ün. İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi	Gençlik ve Spor Bakanlığı

Kaynak: Nihat Kayar, (2012).

İlk atanan bakan yardımcılarını memleketleri açısından incelendiğinde 26 bakan yardımcısının, 20 sinin farklı ilden atandığı görülmektedir. En çok bakan yardımcısı çıkaran iller; üç bakan yardımcısıyla Rize ve Trabzon olurken, Artvin ve Bolu ikişer bakan yardımcısı çıkarmıştır. Diğerlerinin her biri farklı illerden atanmıştır (Topaca, 2014: 336). 643 sayılı KHK ile bakan yardımcılığı ihdas edildiğinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı na bakan yardımcısı atanmamıştır (Topaca, 2014: 323-324).

Bu ilk atanan bakan yardımcılarının önceki görevlerini inceleyen Topaca, üç grup bakan yardımcısı profilinin ortaya çıktığına işaret eder. Bu profilin birinci kitlesini siyasetçiler oluşturmaktadır (eski milletvekilleri, milletvekili olmak isteyen adaylar ve iktidar partisinin çeşitli organlarında çalışanlar); ikinci kitle üst düzey görevlerde bulunanlar, son grup ise akademisyenlerden meydana gelmektedir. Atananların büyük çoğunluğu siyasetçi kökenlidir (2014: 327).

3.2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Getirdiği Değişim

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde ise ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimleri gibi ayırımdan vazgeçilerek tüm birimler hizmet birimleri başlığı altında sıralanmıştır. Böylece sade ve anlaşılır bir teşkilatlanmaya gidilmiştir (Lamba, 2019: 239). 1 sayılı Kararname ile Bakanlık merkez teşkilatında bulunan ve bakandan ve bakan yardımcısından sonra en yüksek yöneticilik olan müsteşarlıklar kaldırılmıştır. 2013 yılında 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bakan yardımcılığı getirildikten sonra müsteşarlar ile bakan yardımcılar arasındaki hiyerarşik sıralama tartışma konusu olmuştur. Yeni sistemde, siyasi ve idari müsteşarlık olarak adlandırılan bu iki makamdan siyasi

müsteşarlık tercih edilerek bakan yardımcılığı makamı korunmuştur. Ayrıca, kararname ile birden fazla sayıda bakan yardımcısı ataması yapılabilmesinin yolu da açılmıştır (Lamba, 2019: 239). Aşağıda Bakan Yardımcısı atama karar örneği gösterilmiştir:

Resim 8: Bakan Yardımcısı Atama Karar Örneği

8 Temmuz 2019 PAZARTESİ

Resmî Gazete

Sayı : 30825

ATAMA KARARI



Cumhurbaşkanlığından:

Karar: 2019/190

Adalet Bakanlığı Bakan Yardımcılığına, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2 ve 3 üncü maddeleri gereğince aynı yer Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürü Şaban YILMAZ atanmıştır.

7 Temmuz 2019

Recep Tayyip ERDOĞAN

CUMHURBAŞKANI

3.4. Bakan Yardımcılığı Dönemi

3.4.1. Bakan Yardımcılarının Atanması

9 Temmuz 2018'den önce bakanlık merkez teşkilatında müsteşar bulunurdu. Müsteşar, bakanın en yakın yardımcısı ve danışmanı idi. Müsteşar, meslekten yetişmiş ve memurluk güvencesine sahip bir yüksek memurdu. Müsteşarlık sürekli bir görevdi. Ülkemizde bakan ile gelen ve bakan ile giden bir siyasi müsteşarlık kurumu yoktu. Müsteşar, bakan ve bakan yardımcısından sonra, bakanlığın en yüksek hiyerarşik amiri idi. Müsteşar, bakan karşı sorumlu idi. Yeni sistemde müsteşarlık kaldırılmıştır (Gözler, 2019: 122).

Bakan yardımcısı kadroları atama işlemi yapıldığı anda herhangi bir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilerek Genel Kadro ve Usûlü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır (Kaya, 2019: 205). Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirirken Bakana karşı sorumludur. Bakan Yardımcıları hükûmetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar; Hükûmetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükûmetin görev süresi dolmadan da görevden

alınabilir. Bakan Yardımcılarına, en yüksek devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin %150 si oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir.

Bakan yardımcılığı kanunda istisnai memuriyet olarak düzenlenmiştir. Ancak müsteşar asli (güvenceli) devlet memurudur (Odyakmaz vd., 2012: 442). 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 26 bakanlıktan bazıları kapatılmış bazıları ise birleştirilmiş ve sayı 16 ya düşürülmüştür. Örneğin Avrupa Birliği Bakanlığı başkanlık haline getirilerek Dışişleri Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu haline getirilmiştir (Fedai, 2018).

Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine geçilmesiyle birlikte gerek bakanlıkların sayısının azaltılması gerekse birleştirilen bakanlıklarda iş yükünün artması ile bakan yardımcısı sayısı da artırılmıştır müsteşarlıklar ise aynı mantık çerçevesinde kaldırılmıştır. Bakan yardımcılarının sayısının birden fazla olması ile bu kademenin bürokrat kökenli insanlara açılmaya başladığı görülmektedir. Örneğin bakanlıkların birleştirilmesi ile daha önce kendi bakanlıklarında müsteşar veya müsteşar yardımcısı görevinde bulunanlar bakanlıkların birleştirilmesi ile bakan yardımcısı olmuşlardır. Bu duruma en iyi örnek ise Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı dır. Söz konusu bakanlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın birleştirilmesiyle kurulmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın müsteşarı ve ASPB müsteşar yardımcısı yeni kurulan bakanlıkta bakan yardımcısı olarak görev almıştır (Fedai, 2018). Bu duruma bir başka örnek de İçişleri Bakanlığı gösterilebilir. İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Muhterem İnce, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçilmesiyle birlikte Bakan Yardımcısı olarak atanmıştır.

Söz konusu atamanın iki versiyonunun görülmesi açısından müsteşar ve bakan yardımcısı atama kararlarına aşağıda yer verilmiştir:

Resim 9: İçişleri Bakanlığı Müsteşar Atama Kararı

Karar Sayısı : 2016/9158

Ekli listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarda belirtilen görevlere atanması; İçişleri Bakanlığının 7/9/2016 tarihli ve 16292 sayılı yazısı üzerine, 10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nda 7/9/2016 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Recep Tayyip ERDOĞAN
CUMHURBAŞKANI

Binali YILDIRIM Başbakan			
N. CANİKLİ Başbakan Yardımcısı	M. ŞİMŞEK Başbakan Yardımcısı	N. CANİKLİ Başbakan Yardımcısı V.	Y. T. TÜRKEŞ Başbakan Yardımcısı
Y. T. TÜRKEŞ Başbakan Yardımcısı V.	B. BOZDAĞ Adalet Bakanı	F. B. SAYAN KAYA Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı	F. B. SAYAN KAYA Avrupa Birliği Bakanı V.
F. ÖZLÜ Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı	M. MÜezzinoğlu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı	M. ÖZHASEKİ Çevre ve Şehircilik Bakanı	L. ELVAN Dışişleri Bakanı V.
N. ZEYBEKÇİ Ekonomi Bakanı	B. ALBAYRAK Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı	A. Ç. KILIÇ Gençlik ve Spor Bakanı	F. ÇELİK Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanı
B. TÜFENKÇİ Gümrük ve Ticaret Bakanı	S. SOYLU İçişleri Bakanı	L. ELVAN Kalkınma Bakanı	N. AVCI Kültür ve Turizm Bakanı
N. AĞBAL Maliye Bakanı	İ. YILMAZ Millî Eğitim Bakanı	F. IŞIK Millî Savunma Bakanı	
V. EROĞLU Orman ve Su İşleri Bakanı	R. AKDAĞ Sağlık Bakanı	A. ARSLAN Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı	

7/9/2016 TARİHLİ VE 2016/9158 SAYILI

KARARNAMENİN EKİ

LİSTE

<u>ADI VE SOYADI</u>	<u>ESKİ GÖREVİ</u>	<u>YENİ GÖREVİ</u>
Muhterem İNCE	Artvin Valisi	İçişleri Bakanlığı Müsteşarı
Selami ALTINOK	İçişleri Bakanlığı Müsteşarı	Emniyet Genel Müdürü (Vali)
M. Celalettin LEKESİZ	Emniyet Genel Müdürü (Vali)	Merkez Valisi
Mehmet KILIÇLAR	Ankara Valisi	Merkez Valisi
Hamza ERKAL	Çanakkale Valisi	Merkez Valisi
Yasemin Özata ÇETİNKAYA	Sinop Valisi	Merkez Valisi
Ercan TOPACA	Hatay Valisi	Ankara Valisi
Ömer DOĞANAY	Mahalli İdareler Genel Müdürü	Artvin Valisi
Orhan TAVLI	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanı	Çanakkale Valisi
Erdal ATA	Merkez Valisi	Hatay Valisi
Hasan İPEK	Merkez Valisi	Sinop Valisi
Zülkif DAĞLI	İzmir Vali Yardımcısı	Düzce Valisi

Yukarıdaki atama kararı Başbakan, Bakanlar ve Cumhurbaşkanı imzasıyla gerçekleştirilmiş müsteşar atama kararıdır.

Resim 10: İçişleri Bakanlığı Bakan Yardımcısı Atama Kararı



Cumhurbaşkanlığından:

Karar Sayısı: 2018/79

İçişleri Bakanlığı Bakan Yardımcılığına, Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2 nci ve 3 üncü maddeleri uyarınca Muhterem İNCE atanmıştır.

7 Ağustos 2018

Recep Tayyip ERDOĞAN
CUMHURBAŞKANI

Resimdeki Bakan Yardımcısı atama kararı, bir üst resimde müsteşar ataması yapılan aynı kişinin cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemiyle birlikte bakan yardımcısı olarak atanmıştır. Aslında bu örnek iki yapının kademeli geçişi, tecrübenin sistem değişikliği ile göz ardı edilmediğinin göstergesidir.

3.4.2. Bakan Yardımcılarının Konumu

Bakan yardımcıları bakan ve müsteşar arasında konumlandırılarak bakanlık örgütlenmesinin üst kademe yönetimine dâhil edilmeye çalışılmıştır. Bakan yardımcılarının milletvekillerinden değil; atama yoluyla yasama organı dışından göreve getirilmeleri özel sektörden yöneticilerin de bakan yardımcılığına getirilme ihtimalini doğurmaktadır. (Bu durum daha sonra bakanların özel sektör yöneticileri arasından getirilmesi için bir başlangıç olmuştur). Bakan yardımcılarının görevinin Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı olması ise bu makamın siyasi bir konum oluşturmasını göstermesi bakımından önemlidir (Fedai, 2018).

Bakan yardımcıları sadece kendi sorumluluk alanları içinde ve kendi bölüm yönetim planı, hiyerarşisi, görev ve sorumlulukları içinde çalışma yapmayacak. Genel olarak hükûmetin yetki, sorumluluk, görev, başarı ve başarısızlık, ortaya koyacağı performansa da olumlu veya olumsuz katkıda bulunacaktır (Kaya, 2012: 32).

3.4.3. Bakan Yardımcısının Sorumlulukları

Bakan yardımcısı, parlamenter sistemde bakan ve başbakana karşı sorumlu olmuştur. Mevzuatla belirlenen sorumluluklardan bahsedilmemektedir. Her bölüme göre değişen ve sınırları çizilmiş, bir metinle belirlenmiş sorumluluklar yerine getirilmesi zorunludur. Burada bahsedilen sorumluluk ise vicdani, insani, ahlaki, manevi sorumluluk şeklindedir (Kaya, 2012: 33-34).

Bakan yardımcılarının bağımsız karar verme yetkileri sınırlıdır. Onların sorumlulukları gerek bireysel olarak tecrübeleriyle ve gerekse her türlü otorite, heyet, sorumlu kişilerle yaptığı toplantılar ve edindiği bilgilerle bakanı desteklemek, bakana hizmet etmek, tavsiyelerde bulunmak, gözetmek ve bilgilendirmektir (Kaya, 2012: 34).

Bakan yardımcısı, parlamentoya karşı sorumluluğu olan bakan, başbakan ve bakanlar kurulu için, bakanın en üst düzey yardımcısı ve danışmanı olarak kendi portföyündeki kuruluşların yönetimiyle ilgili özel görev sorumluluk alabilir (Kaya, 2012: 34).

Bakan yardımcılarının bir anlamda bakanlığın çalışma alanlarıyla ilgili tüm konularda onun baş danışmanları niteliğinde görev yaptığı söylenebilir. Onun rolü, bakanın görev alanları doğrultusunda tüm sorumluluklarıyla ilgili birimlerin yönetimini üstlenmek, olabildiğince geniş uzman tavsiyesi ile gereken tüm desteği vermektir (Kaya, 2012: 35). Bakanlıklarda birimler benzer kategoriler birleştirilerek her bir kategori bir bakan yardımcısına bağlanmaktadır. Bu durum bazı bakanlıkların web sitelerinde de gösterilmektedir⁷⁸.

Bakan yardımcısının sadakatle, iyi niyet ve bağlılığını göstererek, bakanın yanlış yapmamasını sağlamak, hataya düşmesini önlemek, eylemlerinin hukuka uygun olmasını sağlamak, temel sorumluluklarını yerine getirirken yanlış bilgilendirilmesini engellemek ve doğru bilgilendirmekle ilgili temel sorumluluğu da vardır. Bu temel sorumluluğu yerine getirirken, kabine, başbakan ve parlamentoya karşı bakanın sorumlu olduğu ancak bölümün tüm yetkililerinin bakana karşı bakan yardımcısı aracılığıyla sorumlu olduğu algısı önemlidir (Kaya, 2012: 34).

3.4.4. Kolektif Sorumluluk

Bakan yardımcılarının hükûmet içindeki rolleri yanında bireysel ve kolektif sorumlulukları yönünden de değerlendirilmesi gereklidir. Bakan yardımcısı bakanın tüm işlerinde ona karşı sorumludur. Bu durumda kolektif sorumluluktan bahsedilebilir (Kaya, 2012: 35). Görev süresi hükûmetle sınırlıdır; Kararnameye göre bakan yardımcılarının görev süresi hükûmetin görev süresiyle sınırlıdır. Hükûmetin görev süresi dolduğunda bakan yardımcısının da görev süresi sona erer. Bu uygulama bu yönüyle bir yeniliktir. Aslında hükûmetle gelip hükûmetle gidecek üst düzey kadroların oluşması gerekliliği, bu kadroların hangi düzey kadroları kapsayacağı öteden beri konuşulan fakat bir türlü uygulama fırsatı bulamayan bir durumdu (Kaya, 2012: 37).

İktidara gelen veya gelme ihtimali olan tüm siyasi kadrolar bu veya buna benzer şeyler söyleseler bile oluşmayan güven ve istikrar ortamı, yürütmenin gücünü kullanmasının önündeki her türlü engel yüzünden bugüne kadar böyle bir uygulama içine gidilmedi. Çeşitli gelişmiş ülke örnekleri incelendiği zaman ise sorumluluğu alan siyasi iradenin mutlak sorumluluk içinde

⁷⁸<https://www.icisleri.gov.tr/teskilat-semasi-2019>

olabilmesi için belirli seviyeye kadar idari kadroların seçimi ve görev süreleri siyasi iradenin görev süresiyle sınırlı olduğu görülecektir (Kaya, 2012: 37). Her ne kadar üst düzey bürokrasinin belirli seviyeye kadar görev sürelerinin hükûmetin görev süresiyle sınırlı olması konusunda hala bir düzenleme yoksa bile, ilk olması ve örnek teşkil etmesi bakımından zaman içerisinde bu yönde bir etkisinin olacağı muhakkaktır (Kaya, 2012: 37).

3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi Öncesinde Müsteşarlık ve Bağlı Kurumların Maaş Düzenlemeleri ve Ek Gösterge Kritiği

Bilindiği gibi, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçiş sonrasında;

- Başbakanlık Müsteşarı,
- Bakanlık Müsteşarı ve
- Bakanlık Müsteşar Yardımcısı

kadroları 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kapsamda, en yüksek Devlet memuru olarak adlandırılan Başbakanlık Müsteşarı kadrosunun yerine, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı kadrosu en yüksek Devlet memuru olarak adlandırılmıştır. Kaldırılması öncesinde Başbakanlık Müsteşarı 8000 gösterge rakamı esas alınarak ek göstergeden, 15000 gösterge rakamı esas alınarak Makam ve 20000 gösterge rakamı esas alınarak Temsil Tazminatından yararlandırılmakta idi. Bu kadro yürürlükten kaldırılmış olmasına rağmen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ekli ek gösterge ve makam tazminatı cetvellerinde Başbakanlık Müsteşarının yararlanacağı ek gösterge ile makam tazminatı rakamları cetvellerde yerini korumaktadır.

Başbakanlık Müsteşarı yerine geçmek üzere ihdas edilen Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı da aynı göstergeler karşılığında ek gösterge ve makam-temsil tazminatlarından yararlanmaktadır. Öte yandan, yukarıda açıklandığı üzere Müsteşar (Bakanlık Müsteşarı) ve Müsteşar Yardımcısı kadrolarının kaldırılması öncesinde; Müsteşar/Bakanlık Müsteşarı 7600 gösterge rakamı esas alınarak ek göstergeden, 10000 gösterge rakamı esas alınarak Makam ve 19000 gösterge rakamı esas alınarak Temsil Tazminatından; Bakanlık Müsteşar Yardımcıları ise 6400 gösterge rakamı esas alınarak ek göstergeden, 7000 gösterge rakamı esas alınarak Makam ve 17000 gösterge rakamı esas alınarak Temsil Tazminatından; yararlandırılmakta idi.

Bununla birlikte Olağanüstü Hal (OHAL) kapsamında 2 Eylül 2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 674 sayılı KHK ile Millî Savunma Bakanlığı teşkilatındaki sivil kadroların TSK'deki rütbe karşılıkları belirlenmiş ve bu kapsamda Millî Savunma Bakanlığı Bakanlık Müsteşarı kadrosu için Orgeneral rütbesine eşdeğer tutulmuştur. Bu kapsamda atanan Millî Savunma Bakanlığı Bakanlık Müsteşarı 8000 gösterge rakamı esas alınarak ek göstergeden, 15000 gösterge rakamı esas alınarak Makam ve 20000 gösterge rakamı esas alınarak Temsil Tazminatından yararlandırılmıştır.

Diğer taraftan, 666 sayılı KHK ile yapılan değişiklik sonrasında 15/01/2012 tarihinden geçerli olarak Vali ve Büyükelçilerin yararlandırıldığı ek gösterge, makam ve temsil tazminatı

gösterge rakamları Bakanlık Müsteşarlarının yararlandırıldığı; 7600 ek gösterge, 10000 Makam ve 19000 Temsil Tazminatı gösterge rakamları seviyesine yükseltilmiştir. Öte yandan, 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlıklar bünyesinde Bakan Yardımcılığı kadroları ihdas edilmiş ve bakan yardımcılarının en yüksek Devlet memur olan Başbakanlık Müsteşarı için öngörülen 8000 gösterge rakamı esas alınarak ek göstergeden, 15000 gösterge rakamı esas alınarak Makam ve 20000 gösterge rakamı esas alınarak Temsil Tazminatından yararlandırılmaları düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin yürürlüğü ile bakan yardımcılığı kadrolarının sayısı artırılmıştır.

Yine Savunma Sanayii Müsteşarlığının, Savunma Sanayii Başkanlığına dönüşmüş olması sonrasında Başkanın emeklilik bakımından Müsteşarlar için öngörülen haklardan yararlanması düzenlenmiştir.

Ayrıca Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı Başkanlığına dönüştürülmüş olup, Millî İstihbarat Başkanı 8000 gösterge rakamı esas alınarak ek göstergeden, 10000 gösterge rakamı esas alınarak Makam ve 19000 gösterge rakamı esas alınarak Temsil Tazminatından yararlandırılmaktadır.

5510 sayılı Kanunun 4/1-c bendi kapsamında sigortalı sayılan kamu görevlileri, emeklilik yaş haddi bakımından 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun 40. maddesi ile belirlenmiş olan yaş hadlerine tabi olup, bu maddede genel yaş haddi (65) olarak belirlenmiş ve madde ile açıkça sayılmış bazı hizmet sınıfları bakımından yaş hadleri farklı olarak belirlenmiş bulunmaktadır.

Bu kapsamda Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı personeli bakımından yaş hadlerinin 1'er yıl süreyle en fazla (5) yıl süreyle uzatılması da hükme bağlanmıştır. Teşkilat kanunlarında da farklı yaş hadleri bulunmaktadır.

Gerek 5434 sayılı Kanun ile düzenlenmiş yaş hadlerinin gerekse teşkilat kanunlarındaki yaş hadlerinin ayrıca uzatılması yasal düzenleme yapılmasını gerektirmektedir. (65) olarak belirlenmiş olan yaş haddine tabi bir kadroda görev yapan bir kamu görevlisinin yaş haddinin herhangi düzenleme bulunmadığı sürece bir makam tarafından uzatılması mümkün değildir. Emeklilik bakımından ek göstergeye hak kazanılması için, düşük ek göstergeli görevden yüksek ek göstergeli göreve atanma veya yüksek ek göstergeli görevden düşük ek göstergeli görevlere atanma halinde 5434 sayılı Kanunun ek 67 ve ek 73. maddeleri ile belirlenmiş esas ve sürelerde görevde bulunma ve emekli keseneği ile kurum karşılığı ödenmiş olması gerekmektedir.

Buna göre anılan maddeler ile düzenlenmiş istisnalar dışındaki atama ve ayrılışlarda yüksek ek göstergeden yararlanma bakımından gerekli olan en az süre en az 6 ay süreyle görev yapmış olmak ya da kesenek ve karşılık ödenmiş olma şartları aranmaktadır. Diğer taraftan, makam tazminatına müstahak görevlerde bulunma nedeniyle emeklilikte makam tazminatından yararlanmak için 5434 sayılı Kanunun ek 68 inci maddesi ile düzenlenmiş olan en az 2 yıl süreyle makam veya yüksek hakimlik tazminatı ödenmesi öngörülen görevlerde bulunma

şartının yerine gelmesi gerekmektedir. En az 2 yıl süreyle makam tazminatına müstahak görevlerde bulunanlar en yüksek ödemeye imkan tanıyan göreve ait makam ve temsil veya görev tazminatından yararlandırılmaktadırlar.

Yukarıda sayılan, Başbakanlık Müsteşarı, Bakanlık Müsteşarı, Vali, Büyükelçi gibi görevlerde geçen süreye bağlı olarak ek gösterge ile makam ve temsil tazminatı gösterge rakamları artış göstermemektedir. Atanılan kadrodaki bulunan süre yalnızca profesör kadrosunda bulunanlar bakımından farklılık göstermekte ve bu kadroda 3 yıl ya da 4 süreyle bulunma halleri ek gösterge ile makam ve görev tazminatı gösterge rakamlarında artışa neden olmaktadır. Yürürlükte bulunmayan kadrolar olan müsteşar kadroları ile aynı özlük haklarına sahip olan Yüksek Öğretim Kurulu, Yürütme ve Denetleme Kurulu üyeliklerine 2547 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yapılabilecek atama, emeklilikte 7600 ek gösterge, 6000 Makam ve 15000 Görev Tazminatı gösterge rakamından yararlanmaya imkan tanıyacaktır. Ayrıca 2914 sayılı Kanunun geçici 8 inci maddesinde; “... T. C. Emekli Sandığı iştirakçisi olan Yükseköğretim Kurulu Başkanı, Yükseköğretim Yürütme Kurulu Üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu üyelerinin emekli keseneklerinin hesabında aşağıdaki ek göstergeler esas alınır. Emekli iken Yükseköğretim Yürütme Kurulu veya Yükseköğretim Denetleme Kurulu Üyeliklerine geçirilenlerin emekli aylıklarının ödenmesinde de aynı göstergeler esas alınır.” Hükümü ile emekli iken atanan YÖK Yürütme ve Denetleme Kurulu Üyelerinin emekli aylıklarının 7600 ek göstergenin uygulanmasına imkan tanımaktadır.

Unvan	Ek Gösterge	Makam Tazminatı	Temsil/Görev Tazminatı	Emekli Aylığı (30 Yıl Hizmet)	Emekli İkramesi
Başbakanlık Müsteşarı	8000	15000	20000	10.916	336.507
Bakan Yardımcısı	8000	15000	20000	10.916	336.507
Bakanlık Müsteşarı	7600	10000	19000	9.956	233.510
Müsteşar Yardımcısı	6400	7000	17000	8.893	186.568
MİT Başkanı	8000	10000	19000	10.005	201.904
Yüksek Öğretim Yürütme ve Denetleme Kurulu Üyesi	7600	6000	15000	8.741	200.151

Tablo 20: Müsteşarlıklara Ait Bütçe Rakamları (1976-2020)⁷⁹

BAZI İDARELERE AIT 2010-2020 YILLARI ARASI BÜTÇE RAKAMLARI											
2016 YILI ÖDENEĞİ	2017 YILI ÖDENEĞİ			2018 YILI ÖDENEĞİ			2019 YILI ÖDENEĞİ			2020 YILI ÖDENEĞİ	
Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı	523.479.000	665.568.000	750.942.000	995.569.000	1.058.707.000	1.108.220.000	1.636.803.000	1.995.692.000	2.335.535.000	2.157.761.000	2.182.381.000
Hazine Müsteşarlığı	68.816.627.000	60.454.893.000	64.705.201.000	71.821.737.000	63.999.710.000	68.399.057.000	73.223.426.000	77.406.981.000	97.893.775.000	0	0
Kamu Düzeni Ve Güvenliği Müsteşarlığı	0	14.666.000	19.123.000	20.272.000	20.944.000	22.183.000	19.962.000	17.857.000	18.373.000	0	0
Savunma Sanayi Müsteşarlığı	29.165.000	32.014.000	33.919.000	41.016.000	46.566.000	49.643.000	57.377.000	62.851.000	66.011.000	87.822.000	100.839.000
Denizcilik Müsteşarlığı	83.509.000	109.710.000	115.234.000	0	0	0	0	0	0	0	0
Dış Ticaret Müsteşarlığı	115.100.000	138.097.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gümrük Müsteşarlığı	293.587.000	321.480.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı	869.540.000	991.908.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
İdareler	1976 YILI	1980 YILI	1986 YILI (MİLYON)	1990 YILI (MİLYON)	1995 YILI (MİLYON)	2000 YILI (MİLYON)	2006 YILI ÖDENEĞİ	2007 YILI ÖDENEĞİ	2008 YILI ÖDENEĞİ	2009 YILI ÖDENEĞİ	
Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı	0	0	0	0	0	0	315.439.000	411.512.000	419.326.000	479.060.000	
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı	198.495.000	1.493.423.000	14.776.183	84.991	661.900	13.845.000	89.325.000	280.681.000	389.464.000	584.339.000	
Hazine Müsteşarlığı	0	0	1.929.840.000	17.574.840	499.545.006	26.036.755	53.351.469.000	49.764.189.000	65.449.746.000	67.860.992.000	
Dış Ticaret Müsteşarlığı	0	0	0	0	0	24.000	76.245.000	89.054.000	97.897.000	109.688.000	
Gümrük Müsteşarlığı	0	0	0	0	2.613.000	54.485	205.942.000	208.509.000	218.562.000	263.532.000	
Denizcilik Müsteşarlığı	0	0	0	0	260.101	11.583	47.088.000	55.852.000	64.952.000	71.458.000	
Savunma Sanayi Müsteşarlığı	0	0	0	0	0	0	40.562.000	25.516.000	28.243.000	30.245.000	
Çevre Müsteşarlığı	0	0	0	13.340	0	0	0	0	0	0	
Toprak Ve Tarım Reformu Müsteşarlığı	1.143.777.700	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

⁷⁹ Tabloda yer verilen verilerin derlemesi için bkz. (TC Resmi Gazete, 22 Haziran 1977, S. 15974.; TC Resmi Gazete, 22 Haziran 1977, S. 15974.; TC Resmi Gazete, 21 Temmuz 1977, S. 16003; TC Resmi Gazete, 6 Ocak 1978, S.16161.; TC Resmi Gazete, 13 Kasım 1979, S.16808; TC Resmi Gazete, 22 Eylül 1980, S.17113.; TC Resmi Gazete, 20 Ağustos 1980, S.17081; TC Resmi Gazete, 8 Ağustos 1981, S. 17.422.; TC Resmi Gazete, 10 Aralık 1981, S.17540.; TC Resmi Gazete, 13 Aralık 1983, S.18250; TC Resmi Gazete, 14 Aralık 1983, S. 18251; TC Resmi Gazete, 18 Haziran 1984, S.18435.; TC Resmi Gazete, 21 Aralık 1987, S.19671.; TC Resmi Gazete, 23 Mayıs 1980, S.16996.; TC Resmi Gazete, 26 Eylül 1983, S. 2897.; TC Resmi Gazete, 9 Ocak 1984, S. 18276.; TC Resmi Gazete, 7 Şubat 1984, S. 18305.; TC Resmi Gazete, 21 Mayıs 1984, S. 18407.; TC Resmi Gazete, 8 Temmuz 1984, S. 18452.; TC Resmi Gazete, 10 Eylül 1984, S. 18511.; TC Resmi Gazete, 11 Kasım 1984, S. 18512.; TC Resmi Gazete, 11 Aralık 1984, S. 18602.; TC Resmi Gazete, 6 Ocak 1985, S. 18607.; TC Resmi Gazete, 15 Mart 1985, S. 18695.; TC Resmi Gazete, 9 Nisan 1985, S. 18720.; TC Resmi Gazete, 27 Mayıs 1985, S. 18766.; TC Resmi Gazete, 22 Temmuz 1985, S. 18819.; TC Resmi Gazete, 1 Ağustos 1985, S. 18829.; TC Resmi Gazete, 14 Eylül 1985, S. 18868.; TC Resmi Gazete, 5 Kasım 1985, S. 18919.; TC Resmi Gazete, 20 Şubat 1986, S. 19025.; TC Resmi Gazete, 4 Mart 1986, S. 19037.; TC Resmi Gazete, 27 Mart 1986, S. 19060.; TC Resmi Gazete, 22 Mayıs 1986, S. 19114.; TC Resmi Gazete, 2 Haziran 1986, S. 19125.; TC Resmi Gazete, 7 Eylül 1986, S. 19224.; TC Resmi Gazete, 30 Eylül 1986, S. 19237.; TC Resmi Gazete, 4 Ekim 1986, S. 19241.; TC Resmi Gazete, 9.11.1989, S.20337.; TC Resmi Gazete, 22 Mart 1991, S.20822.; TC Resmi Gazete, 18.06.1991, S.20905.; TC Resmi Gazete, 17.11.1991, S. 21084.; TC Resmi Gazete, 20.11.1991, S. 21057.; TC Resmi Gazete, 28.02.1992, S. 21156.; TC Resmi Gazete, 14.06.1993, S. 21607.; TC Resmi Gazete, 8.07.1993, S. 21631.; TC Resmi Gazete, 15.07.1993, S. 21638.; TC Resmi Gazete, 14.10.1993, S. 21728).

3.6. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Bakanlıklar ve Bakan Yardımcıları

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların oluşturulmasının ardından atanan bakan yardımcıları şöyledir;

Tablo 21: 2018 İtibarıyla Bakan Yardımcılarının Görünümü

Bakanlık	Bakan Yardımcısı Sayısı	Erkek Bakan Yardımcısı Sayısı	Kadın Bakan Yardımcısı Sayısı
Adalet Bakanlığı	4	4 Zekeriya Birkan Şaban Yılmaz Uğurhan Kuş Hasan Yılmaz	-
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	3	3 Dr. Adnan Ertem Ahmet Erdem Dr. Mehmet Selim Bağlı	-
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	4	3 Prof. Dr. Mehmet Emin Birpınar Mücahit Demirtaş Hasan Suver	1 Fatma Varank
Dışişleri Bakanlığı	3	3 Sedat Önal Faruk Kaymakcı Yavuz Selim Kıran	-
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	3	3 Abdullah Tancan Alpaslan Bayraktar Prof. Dr. Şeref Kalaycı	-
Gençlik ve Spor Bakanlığı	4	4 Hamza Yerlikaya Sinan Aksu İhsan Selim Baydaş Halis Yunus Ersöz	-
Hazine ve Maliye Bakanlığı	3	3 Bülent Aksu Dr. Nureddin Nebati Osman Dinçbaş	-
İçişleri Bakanlığı	4	4 Muhterem İnce Mehmet Ersoy İsmail Çataklı Prof. Dr. Tayyip Sabri Erdil	-
Kültür ve Turizm Bakanlığı	4	3	1

		Ahmet Misbah Demircan Nadir Alpaslan Dr. Serdar Çam	Özgül Özkan Yavuz
Millî Eğitim Bakanlığı	3	3 Mahmut Özer Mustafa Safran Reha Denemeç	-
Millî Savunma Bakanlığı	4	4 Yunus Emre Karaosmanoğlu Şuay Alpay Alpaslan Kavaklıoğlu Muhsin Dere	-
Sağlık Bakanlığı	4	3 Prof. Dr. Muhammet Güven Dr. Şuayip Birinci Halil Eldemir	1 Prof. Dr. Emine Alp Meşe
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	3	3 Hasan Büyükdede Dr. Çetin Ali Dönmez Mehmet Fatih Kacı	-
Tarım ve Orman Bakanlığı	4	4 Akif Özkaldı Fatih Metin Mehmet Hadi Tunç Mustafa Aksu	-
Ticaret Bakanlığı	3	2 Rıza Tuna Turagay Sezai Uçarmak	1 Gonca Yılmaz Batur
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	3	3 Ömer Fatih Sayan Selim Dursun Enver İskurt	-

Bakan Yardımcısı atananlardan bazıları, müsteşarlığın kaldırılması öncesi süreçte ilgili müsteşar ya da müsteşar yardımcısı olarak görev yapmıştır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nda Temmuz 2018'e kadar Müsteşarlık görevini yürüten Ahmet Erdem, bu tarihten sonra aynı bakanlıkta Bakan Yardımcısı olarak atanmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nda Müsteşar Yardımcılığı görevinde bulunan Prof. Dr. Mehmet Emin Birpınar ve Mücahit Demirtaş, Bakan Yardımcısı olarak atandılar. Dışişlerinde Bakanlığı'nda Sedat Önal, Müsteşar Yardımcılığı görevinde bulunmuş daha sonra Bakan Yardımcısı görevine getirilmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nda , Abdullah Tancan ve Alpaslan Bayraktar 2016-2018 Müsteşar Yardımcılığı görevlerinde bulunmuşlardır. Daha sonra Bakan Yardımcısı olarak görevlendirilmişlerdir.

İçişleri Bakanlığı'nda Muhterem İnce Müsteşar; İsmail Çatakli ve Prof. Dr. Tayyip Sabri Erdil Müsteşar Yardımcılığı görevlerinde bulunmuşlardır. Bu isimler 2018 sonrası Bakan Yardımcısı olarak atanmışlardır.

Millî Savunma Bakanlığı'nda Yunus Emre Karaosmanoğlu Müsteşar Yardımcısı; Muhsin Dere ise Savunma Sanayi Müsteşar Yardımcısı olarak görev yapmıştır. Daha sonra Bakan Yardımcısı olarak atanmışlardır. Sağlık Bakanlığı'nda Dr. Şuayip Birinci Müsteşar Yardımcılığı görevinde bulunmuş. Daha sonra Bakan Yardımcıları arasında yer almıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı'nda Akif Özkaldı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı Bakanlık Müsteşarı, Mehmet Hadi Tunç Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Bakanlık Müsteşarı olarak görev yapmıştır. 2018 itibarıyla Tarım ve Orman Bakanlığı'nda Bakan Yardımcıları olarak atanmışlardır.

Ticaret Bakanlığı'nda Sezai Çakmak, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı olarak görev yapmıştır. Daha sonra Ticaret Bakanlığı'nda Bakan Yardımcı olarak görevlendirilmiştir.

Yukarıdaki veriler ışığında 15 Bakan Yardımcısının, müsteşarlık lağvedilmeden önce yine bakanlıklar bünyesinde Müsteşar ya da Müsteşar yardımcısı olarak görevli oldukları anlaşılmaktadır.

Yukarıdaki tablo cinsiyet dağılımı açısından incelendiğinde toplam 56 olan Bakan Yardımcısı sayısının 4 tanesinin kadın olduğu görülmektedir. Bu da genel olarak erkeklerin etkin olduğu politika yapım sürecinde Bakan Yardımcılığı pozisyonunda da erkeklerin etkin olduğunu göstermektedir.

Farklı Ülke Örnekleri

Devlet hizmetleri, halka bakanlıklara veya bölümlere ayrılarak sunulur. Bakanlıkların veya bölümlerin başında Bakan ve Bölüm Sekreteri benzeri unvanlı görevliler bulunur. Devlet Bakanı, Alternatif Bakan, Gölge Bakan, Bakan Yardımcısı, Parlamenter Sekreter gibi sorumlulukları paylaşan ve yardımcı olan siyasi kadrolar bulunmaktadır (Kaya, 2012: 107).

Bakan yardımcılığı değişik ülkelerde farklı isimlerle anılır. İngiltere de Devlet Bakanı Junior Minister , Secretary of State , Almanya da Parlamenter Devlet bakanı Parlamentarische Staatssekretaer , Avusturya da Devlet Bakanı Staatssekretaer , Amerika da Bakan Yardımcısı Deputy Secretary- Under Secretary , Endonezya da Devlet Bakanı

Sekretaris Negara, Lüksemburg da Devlet Bakanı Secrétaire d Etat- Staatssekretar, Portekiz de Kıdemsiz devlet sekreteri Subsecretario de Estado , İsveç de devlet sekreteri, Staatssekreterare , olarak isimlendirmişlerdir. Bazı ülkelerde ise devlet sekreteri unvanı, Türkiye de müsteşarlığa denk gelen, bir bakanlığın atanmış en üst düzey bürokratına verilen görev veya makamını tanımlamak için kullanılır (Tataroğlu, 2016: 526).

İngiltere de hükûmet çok katmanlı bir görünüme sahiptir. Bakanlar kurulu düzenli aralıklarla ve belirli gündemle toplanan bir kurul değildir. Yürütme süresinde aktif rol üstlenen bakan ve bakan yardımcılardan oluşan yaklaşık 80 üyeli bir bakanlar ailesi gibidir (Karasu, 2004: 95).

İngiltere de bakan yardımcılarının asli görevleri bakanlık faaliyetleri hakkında bulundukları parlamento kanadına (Avam Kamarası veya Lordlar Kamarası) izahat vermek ve bakanlıkla parlamento arasındaki ilişkileri yönetmekle başlamıştır. Zaman içinde gittikçe daha fazla bakanlık işleriyle meşgul olmaya başlamışlar. Kendilerine bakanlık içinde belirli görevler ve birimlerin yönetimi verilmeye başlanmıştır (Tataroğlu, 2016: 527).

Almanya da hükûmet yapısı şansölye, Federal Bakanlar ve Parlamenter devlet sekreterlerinden oluşur. İcracı bakanlıkların yanında 2011 yılında Türkiye de kaldırılan devlet bakanlığına benzer portföysüz bakanlar da atanabilmektedir (Tataroğlu, 2016: 528).

Almanya da Parlamenter devlet sekreterliği olarak anılan bakan yardımcılığının uygulanması şu gerekçelere dayandırılmaktadır: Hükûmet yapısının ve yürütme faaliyetlerinin gittikçe karmaşılaşması, Karar alma süreçlerinin çabuklaştırılması, Toplumsal gelişme sonucu yönetilmesi gereken sorunların ve süreçlerin gittikçe sofistikeleşmesiyle yeni yönetim uygulamalarına ihtiyaç duyulması, Koalisyon hükûmetlerinde kontrol sağlamak (bakan ve bakan yardımcılarının farklı partilerden atanması), Bakanların temsili görevlerine ve randevularına daha fazla zaman ayırabilmesi, Bakanlık müsteşarlarının klasik görevleri olan bakanlık bürokrasisinin yönetilmesine imkan sağlamak ve yeni sorunlar karşısında geleneksel karar alma geliştirmektir (Laufer, 1969:33-34) den akt: Tataroğlu, 2016: 528-529).

Avusturya'da Bakanlara siyasi destek amacıyla parlamentoda veya AB düzeyinde temsil etmek üzere devlet sekreterleri yetkilendirilebilir (Bundeskanzleramt Österreich, 2011:5). Anayasa'nın 78. maddesinde Federal Bakanlarla aynı şekilde göreve atanan ve görevden ayrılan Devlet Sekreterlerinin, bakanlığın faaliyetlerine yardımcı olmak ve bakanlıkları parlamentoda temsil etmek amacıyla Federal Bakanlıklara bağlanabilecekleri belirtilmiştir. Ayrıca Federal Bakan, Devlet Sekreterinin muvafakatini

olarak kendisini belirli görevlere atayabilmektedir. Devlet Sekreteri bu görevlerin yerine getirilmesinde Federal Bakanın astıdır ve onun talimatlarıyla hareket etmektedir.

Yunanistan da Bakanlık hiyerarşisinde siyasi memuriyet olarak tanımlanmış olan müsteşarlık, siyasi bir pozisyonudur. Bakan, bakan yardımcısı ve müsteşarlık görevlerine atanacakların parlamento üyesi olma şartlarına haiz olmaları gerekir (Yunanistan Anayasası Md. 81/2). Bakan yardımcısı bakanın önerisi üzerine başbakan tarafından verilen yetkileri kullanır (Yunanistan Anayasası 2012, Md. 83/2). Bakanlar ve bakan yardımcısı genel hükûmet politikalarından topluca sorumludur. Her bakanlıkta da bakan ve bakan yardımcısı, bakanlıktaki kusur ve yetersizliklerden ayrıca sorumludur (Md. 85). Hükûmet veya bakan, meclisin güvenini kaybettiğinde bakan yardımcılarının da görevi sona erer (Tataroğlu, 2016: 530).

Bakan Yardımcılığının Ortak Özellikleri Farklı ilkelere uygulanan bakan yardımcılığı uygulamaları incelendiğinde, kurumun ortak bazı özelliklerini tespit etmek mümkündür. (Tataroğlu, 2016: 533):

Bakan yardımcısı parlamento içinden veya parlamento dışından atanabilmektedir. Parlamento içinden atananlar parlamenter sekreter ortak ismiyle anılmaktadır. Koalisyon hükûmetlerinin sık olduğu ülkelerde koalisyon ortağı partilerinin birbirlerini denetleme rollerinin ön plana çıktığı ve iktidar pazarlığında ise kabine aritmetiğinde denge sağlamak amacıyla kullanıldığı gözlenmektedir. Bakanlık ile parlamento arasındaki ilişkilerin sürdürülmesi ve geliştirilmesi, (parlamentoda soruların cevaplanması, tasarıların savunulması, bütçe, kesin hesap görüşmelerinde izahatların verilmesi vb., ilgili komisyonlarda bakanlık görüşünün açıklanması vb.). Genç siyasetçilerin eğitildiği bir okul işlevi görmektedir, Parti içi fraksiyon ve hizipler arasında denge sağlamak amacıyla dağıtılan koltuk-makam olarak kullanılmaktadır, Büyük bakanlıklarda bakanlık birimlerinin ve faaliyet alanlarının paylaşılarak bakanlık yönetiminin kolaylaştırılması amaçlanır, Yönetilecek toplumun ve toplumsal faaliyetlerin karmaşıklaşmasıyla gittikçe zorlaşan hükûmet etme-yönetme sürecinde hükûmetlerin yeni bir yönetim tekniği vazifesi görmektedir, Bakanın kamuoyu sorumluluğu, kabine içi ve uluslararası görevlerine daha fazla zaman sağlamak amacıyla bakanlık içi görevlerin bazılarının yardımcılara delege etme imkanı sağlar, Bakanlık bürokrasisinin hükûmetle daha uyumlu çalışmasının gözetilmesi ve bakanlık bürokrasisinin denetimini kolaylaştırır.

3.7. Bakan Yardımcılığı Uygulamasının Kritiği ve Çıktıları

Yönetmelik sistem, siyaset ve bürokrasinin etkileşimiyle şekillenir. Siyasi iktidarların yönetmelik yapıyı atama yetkisiyle düzenlemesi sonucunda; bu etkileşim gelişir.

Siyaset tarafından bürokrasinin genel olarak kendilerinin karşısında olduğu görüşünün yaygın kabulü, siyasal sistemleri etkilemektedir. Türkiye 2018 yılına kadar parlamenter sistem ile yönetilmiştir. Ancak bu süreç genel olarak siyasal sistemin her kesim tarafından eleştirilmesiyle devam etmiştir. Bu eleştiriler doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi halkın tercihine sunulmuş ve bu sistem kabul edilmiştir.

Yönetsel yapıda önemli değişiklikler meydana gelmekle birlikte bu çalışma doğrultusunda, bakanlık teşkilatında meydana gelen müsteşarlık sisteminin kaldırılması ve yerine bakan yardımcılığı sisteminin getirilmesi ele alınmıştır.

Örneğin bakan yardımcılığına ilişkin düzenlemenin anayasaya aykırılığı öne sürülmüştür. Gözler ve Kaplan, bu düzenlemenin anayasaya aykırı olmadığını, çünkü anayasada bakanlar ile bakanlıklar yer almakta, ancak bakan altındaki görevliler tek tek sayılamadığını belirtmişlerdir. Bu nedenle söz konusu görevliler kanunla belirlenebileceğini (Gözler, Kaplan, 2012: 12) ifade etmişlerdir.

Her kademe bürokrasi devletin ilgili bölümü, verdiği hizmetler, sorumlulukları açısından bölümün ve devletin hizmetindedir. Her ne kadar kesin ve mutlak bir ayırım olmasa, aynı zamanda görev başında kim var ise o hükûmetin hizmetinde olsa da aslında bürokratik, idari kadro olması suretiyle devletin hizmetindedir. Bakan yardımcısının ise hükûmetin emrinde (Kaya, 2012: 33) olduğu görüşü benimsenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçilmeden önceki uygulamasında her bakanlıkta bir bakan yardımcısı vardı, şimdi ise birden fazla bakan yardımcısı atanabilmektedir. Bakan yardımcıları, üst kademe kamu yöneticileri kapsamındadır. Bakan yardımcıları, Cumhurbaşkanı kararnamesiyle atanır. Görev süreleri, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bunların görevi de sona erer. Ancak bunlar, yerlerine atama yapılıncaya kadar görevlerine devam eder. Görev süreleri sona erenler yeniden atanabilir. Bunlar, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilirler (Eryılmaz, 2019: 151).

Bakan yardımcısı uygulaması ile bir anlamda siyasal sistem anlamında başka ülkelerdeki örneklerine uyum sağlanmıştır. Farklı ülkelerde kullanım şekilleri; bakan yardımcısı, sekreter yardımcısı, parlamenter müsteşar, alternatif bakan, gölge bakan, bölüm devlet bakanı gibi isimlendirmeler mevcuttur (Kaya, 2012: 38).

Kaya'nın önerisine göre; bakan yardımcısı için herhangi bir özel yetki ve güç vermek yerine, bölümlerin tamamı veya bir kısmı üzerinde standart işleri yürütmek üzere

verilecek yetki, kamu hizmetinin etkinliğini artırmak, o bölümünün insan kaynakları, mali kaynakları ve yetkileri üzerinde bakan adına bakan yardımcısının yapması daha yerinde olacaktır (Kaya, 2012: 40).

Bakan yardımcılığı aynı zamanda siyasi iktidarın bakan atamadığı bölge ve iller için elini kolaylaştırıcı bir yöntem olarak da değerlendirilebilir. Halkın memnuniyetini kazanmak için bakan bulunmayan yerlerden bakan yardımcısı atanmasının benimsenebileceği düşünülmektedir.

Seçim dönemlerinde bakanlarla birlikte bakan yardımcılarının da etkin rol oynayacağı⁸⁰ (Kaya, 2012: 46) beklenmektedir. Bu da bakanların siyasi süreçte hem bakanlık işlerine yetişmesine hem de halkla ilişkiler sürecinde yardımcılarının yükü hafifletmesi sonucunu doğuracaktır.

Siyasal sürecin içinde bakanlara destek olması değerlendirilen bakan yardımcılarının atanmaları konusunda bazı hususlar eleştirilmektedir. Bunların başında seçilmeyen milletvekillerinin bakan yardımcısı olarak atanması gelmektedir (Kayar, 2012). Bir başka eleştiri, TBMM'nin hiçbir etkisi olmadan atamaları özellikle başlangıç döneminde Bakanlar Kurulu işlemi ile yaratılan istisnai memur statüsündeki bakan yardımcılara siyasi müsteşar konumu verilmesi, kamu yönetiminin yansızlığı ilkesine aykırı bir durum meydana getirmesi yönünden eleştirilmektedir (Kayar, 2012).

Bürokrasi Siyaset İlişkisi açısından bakan yardımcılığı; bürokrasi ve siyaset ilişkileri açısından değerlendirildiği zaman hem siyaset hem de bürokrasinin işinin oldukça yoğun olduğu düşünüldüğünde yeni ihdas edilen Bakan Yardımcılığı önemli bir rol alarak hem ara yüz görevini üstlenecek, bürokrat ve siyasetçinin kendi rollerine göre yoğunluğunun bir kısmını üstüne alacak ve asıl işe odaklanılmasını sağlayacaktır (Kaya, 2012: 51).

2011 Bakan Yardımcılığının Kuruluşu ve 2018 cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin teşkilatını düzenleyen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle şekillenmiştir. Bu tarih itibarıyla bakanlıklarda müsteşarlık tamamen kaldırılmış, 2011 sonrası hem müsteşarların hem bakan yardımcısının olduğu ikili yapı sona ermiş, bakanlardan sonra sadece bakan yardımcıları yer almıştır.

⁸⁰ Siyasi sembol olan bakanın iş yoğunluğu arasında vatandaş taleplerini, sivil toplum örgütleri, özel sektör gibi aktörlerle bilgi alış veriş konusunda bakan yardımcılarını bu işi yüklenir (Kaya, 2012: 48-49).

SONUÇ

Osmanlı döneminde Umur-ı Mülkiye Nezareti ve Hariciye Nezaretinin kurulmasıyla birlikte bu Nezaretlerde “Müsteşarlık” makamı da ihdas edilmiş, bakan yardımcılığı demek olan Müsteşarlık, yönetim tarihimizde ilk defa 1836 yılında ortaya çıkmıştır. Osmanlı’da belirli uzmanlık alanlarına göre devletin yönetilmesi sistemine yani nezaretler vasıtasıyla devlet işlerinin yürütülmesine geçilmesiyle her nezarete, nazıra yardımcı olmak amacıyla müsteşar görevlendirilmiştir. Böylece Cumhuriyet Dönemi’nin başbakanlık ve bakanlık müsteşarlığının temelleri kurulmuştur.

Tezin Osmanlı idari yapısının anlatıldığı bölümünde Osmanlı nezaretlerinin yönetim şemaları aracılığıyla bu şemalarda müsteşarlıkların yeri gösterilmeye çalışılmıştır. Kavramsal olarak müsteşarlık hakkında bilgiler verilerek başka ülkelerde de bu ve benzeri kavramlara atıflar yapılmıştır. Kökeni Osmanlı’ya ait olan müsteşarlığın farklı bir versiyonu, 1930’lu yıllarda siyasi müsteşarlık adıyla hayata geçirilmiştir. Kısa süre uygulanan bu model pek çok eleştirinin sonunda kaldırılmıştır. Bakanlıklarda ve başbakanlıkta birer müsteşar bulunması benimsenmiştir. Müsteşarlar, atanma şekli olarak müşterek kararname (üçlü kararname) adı verilen yöntemle göreve gelmiştir.

Başbakanlık Müsteşarı, en üst devlet memuru olarak kamu yönetimi sisteminde konumlanmıştır. Özellikle parlamenter sistemde güçlü Başbakan’ın idari işlerde en yakın yardımcısı olarak başbakanlık müsteşarı önemli bir pozisyona sahip olmuştur. Bakanlık müsteşarları, 2018 yılına kadar bürokraside etkin, yönlendirici bir rol üstlenmişlerdir. Genel olarak müsteşarlar, görev alanıyla ilgili konularda uzmanlık bilgisi olan, liyakatli ve deneyim sahibi kişilerden atanmıştır.

Türkiye’de 24 Haziran 2018 seçimlerinden sonra idari sistem açısından yeni bir döneme girilmiştir. Yaklaşık bir buçuk asırlık parlamenter sistem deneyiminin ardından yeni bir hükûmet sistemi tecrübe edilmektedir. Hükûmet sistemi değişikliklerinin en büyük etkisi ise merkezî yönetimin, merkez örgütü üzerinde olmuştur. Başkanlık sistemiyle, parlamenter sistemin temel kurumları olan başbakanlık ve Bakanlar Kurulu gibi organları ortadan kaldırılmıştır. Bakanlıklarda müsteşar unvanı ya da makamı kaldırılmış, onun yerine bakan yardımcılığı makamı ihdas edilmiştir. Müsteşarlık biçiminde örgütlenen kurumların (Savunma Sanayi Müsteşarlığı, MİT Müsteşarlığı gibi) teşkilat yapıları, başkanlık biçiminde yeniden düzenlenmiştir.

Cumhuriyet Dönemi’nde parlamenter sistem uygulandığı süreçte sistemde merkezi idarenin, Bakanlar Kurulundan sonra gelen en önemli organı Başbakan ve Başbakanlık idi. Başbakanlık, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri

arasından atanırdı. Başbakan TBMM'ye karşı sorumluydu. Anayasaya göre Başbakan, hükûmetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetken olarak konumlanmıştı. Başbakanın, bakanlıklar arasında iş birliğinin sağlamak, bakanların görevlerinin yerine getirilmesini gözetmek, Cumhurbaşkanının işlemlerine karşı-imza atmak, yönetmelik çıkarmak gibi idari nitelikte görevleri de vardı. Bu teşkilat kendi içinde “merkez teşkilatı”, “bağlı kuruluşlar”, “ilgili kuruluşlar” ve “ilişkili kuruluşlar”dan oluşmaktaydı. Parlamenter sistemde Başbakana veya Başbakanlığa ait görev ve yetkiler, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Yeni sistemde 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlükte olan mevzuatta geçen “Başbakan” terimi “Cumhurbaşkanı” terimiyle, “Başbakanlık” terimi de “Cumhurbaşkanlığı” terimiyle değiştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile oluşturulan teşkilat yapısı incelendiğinde, politika belirleyen, politikaların belirlenmesinde gerekli bilgi ve hazırlık çalışmalarını yapan, politikaları uygulayan ve politikaların uygulama sonuçlarını takip ve analiz eden birimler birbirinden ayrılarak fonksiyonel bir ayrışmaya gidildiği gözlenmektedir. Bürokrasinin siyaset üzerindeki etkisi azaltılarak Woodrow Wilson *“İdarenin İncelenmesi”* adlı çalışmasındaki yönetim ve siyaset ayrılması düşüncelerine pratik örnekler oluşmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçiş sonrasında; başbakanlık örgütü kaldırıldığı için başbakanlık müsteşarlığı makamı da kaldırılmıştır. Bu kapsamda, en yüksek Devlet memuru olarak adlandırılan Başbakanlık Müsteşarı kadrosunun yerine, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı kadrosu en yüksek devlet memuru olarak adlandırılmıştır. Bakanlık Müsteşarı ve Bakanlık Müsteşar Yardımcıları kadroları 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlıklar bünyesinde Bakan Yardımcılığı kadroları ihdas edilmiş ve bakan yardımcılarının en yüksek Devlet memur olan Başbakanlık Müsteşarı için öngörülen 8000 gösterge rakamı esas alınarak ek göstergeden, 15000 gösterge rakamı esas alınarak Makam ve 20000 gösterge rakamı esas alınarak Temsil Tazminatından yararlandırılmaları düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin yürürlüğü ile bakan yardımcılığı kadrolarının sayısı arttırılmıştır.

Müsteşarlık sisteminin incelenmeye çalışıldığı bu tezde, müsteşarlığın köklerinden hareketle, Türk siyasal ve idari yapısı içerisinde yardımcı-danışma mekanizmalarının önemine de yer verilmiştir. Bu doğrultuda çeşitli eleştirilere maruz kalmakla birlikte bakan yardımcılığı mekanizması da yardımcılık ve danışma niteliği bakımından Türk yönetsel yapısına uzak nitelikte değildir.

Ancak müsteşarlık sistemindeki liyakat ve tarafsızlığa ilişkin kabul edilenler ile bakan yardımcılığı için kabul edilenler birbirine karşıttır. Bu bağlamda siyasi iktidarın tercihleri ve anayasa değişikliklerinin halk tarafından kabulü ile parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçilmesi ile müsteşarlıklar kaldırılmıştır. Müsteşarların kariyer ve liyakate tabi olarak kurumun içinden gelmesi hem şahsi birikimi hem de kurumsal hafıza ve birikim açısından önemli bir kazanım olarak değerlendirilmektedir.

Buna karşın bakan yardımcılığı sistemiyle, önceki bürokratik yapının yavaş işlediği ve hızlı karar alma mekanizması getirilmek istenildiği savunulabilir. Bakan yardımcılara ilişkin deneyimin çıktıları kısa bir zaman sonra daha net bir şekilde değerlendirilebilecektir. Ancak uygulamada henüz çok kısa zaman olmuş olmasına rağmen, bazı koordinasyon sorunlarıyla, hızlı ve etkili karar alma noktalarında tam anlamıyla istenilen sonuç alınamadığı değerlendirmesi yapılabilir. Ayrıca yeni hükûmet sistemiyle birlikte bakan yardımcıları ve üst düzey yöneticilerin tamamının hükûmetle gelip gitmeleri uygulamasının ileride kurumsal hafızanın korunması ve kurumsal aidiyet duygusunun oluşması noktalarında sorunlar çıkarabileceği gerçeği de değerlendirilmelidir.

KAYNAKLAR

Arşivler

Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı

Resmî Yayınlar

- 100 Soruda 1856-1914 Yıllarında Osmanlı Devleti'nde Siyasi Olaylar, Genelkurmay ATASE Başkanlığı Yayını, Ankara 2000.
- 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı Zaman Dizini, Genelkurmay Askerî Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığı Yay., Ankara 2004.
- Askeri Tarih Belgeleri Dergisi, Genelkurmay ATASE yayını, S.109, Y.49, Ankara, 2000.
- Harp Tarihi Vesikaları Dergisi, Sayı 1, Genel Kurmay Başkanlığı Tarihi Dairesi yayını, Ankara 1952.
- Harp Tarihi Vesikaları Dergisi, Sayı: 23, Belge: 603.
- Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi, İctima Senesi 1, celse 92.
- Meclis-i Mebusan, Zabıt Ceridesi, Devre 4, (İctima-i Fevkalâde, 17 Şubat 1336).
- Osmanlı Belgelerinde 1909 Adana Olayları, (Yay. Haz.: Recep Karacakaya vd.), Cilt.2, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı, Yayın Nu: 113, Ankara 2010.
- Osmanlı Belgelerinde 1909 Adana Olayları, (Yay. Haz.: Recep Karacakaya vd.), Cilt.2, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı, Yayın Nu: 113, Ankara 2010.
- T.C. Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığı (2009). Denizcilik Müsteşarlığı Stratejik Planı (2009-2013).
- T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı (2009) Stratejik Planı (2009-2013).
- TBMM Gizli Celse Zabıtları, C. I-III, Ankara 1985.
- Türk İstiklâl Harbi Batı Cephesi, Genel Kurmay Harp Tarihi yayını, C.II, 2'nci Kısım III.Bsk., Ankara, 1999.
- Türk İstiklal Harbi, Mondros Mütarekesi ve Tatbikatı, Genelkurmay Harp Tarihi Dairesi Yay., Ankara, 1962.
- TBMM Kavânîn Mecmuası, Devre 1, Cilt 45, Ankara 1961-1962.
- TBMM Kavânîn Mecmuası, Devre 2, Cilt 51, Ankara 1967-1968.
- TBMM Kavânîn Mecmuası, Devre 3, Cilt 55, Ankara 1971-1972.
- TBMM Kavânîn Mecmuası, Devre 4, Cilt 57-60, Ankara 1973-1974.
- TBMM Kavânîn Mecmuası, Devre 5, Cilt 61-63, Ankara 1977-1978.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Devre: 1-6.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, Cilt 28, Ankara 1961.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 4, Cilt 15, Ankara 1933.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 4, Cilt 28, Ankara 1934.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 6, Cilt 4, Ankara 1939.

- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 6, Cilt 7, Ankara 1940.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 6, Cilt 8, Ankara 1940.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 6, Cilt 27, Ankara 1942.
- Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Kuruluşundan Günümüze Hükümetler, Ankara 1998.
- TC Resmi Gazete, 30 Mayıs 1960, S. 10515.; TC Resmi Gazete, 11 Ocak 1961, S. 10704.; TC Resmi Gazete, 21 Kasım 1961, S. 10968.; TC Resmi Gazete, 27 Haziran 1962, S. 11139.; TC Resmi Gazete, 25 Aralık 1963, S. 11590; TC Resmi Gazete, 22 Şubat 1965, S. 11935; TC Resmi Gazete, 28 Ekim 1965, S. 12138; TC Resmi Gazete, 4 Kasım 1969, S. 13342; TC Resmi Gazete, 7 Mart 1970, S. 13439; TC Resmi Gazete, 1 Nisan 1971, S. 13796; TC Resmi Gazete, 27 Mart 1971, S. 13791; TC Resmi Gazete, 14 Mayıs 1971, S. 13836.; TC Resmi Gazete, 16 Temmuz 1971, S. 13897.; TC Resmi Gazete, 12 Aralık 1971, S. 14040; TC Resmi Gazete, 23 Aralık 1971, S.14051; TC Resmi Gazete, 23 Mayıs 1972, S.14194.; TC Resmi Gazete, 20 Temmuz 1972, S.14251.; TC Resmi Gazete, 16 Nisan 1973, S. 14509.; TC Resmi Gazete, 18 Kasım 1974, S.15066.; TC Resmi Gazete, 1 Nisan 1975, S. 15195; TC Resmi Gazete, 30 Nisan 1975, S. 15223.; TC Resmi Gazete, 30 Nisan 1975, S. 15223.; TC Resmi Gazete, 22 Haziran 1977, S. 15974.; TC Resmi Gazete, 22 Haziran 1977, S. 15974.; TC Resmi Gazete, 21 Temmuz 1977, S. 16003; TC Resmi Gazete, 6 Ocak 1978, S.16161.; TC Resmi Gazete, 13 Kasım 1979, S.16808; TC Resmi Gazete, 22 Eylül 1980, S.17113.; TC Resmi Gazete, 20 Ağustos 1980, S.17081; TC Resmi Gazete, 8 Ağustos 1981, S. 17.422.; TC Resmi Gazete, 10 Aralık 1981, S.17540.; TC Resmi Gazete, 13 Aralık 1983, S.18250; TC Resmi Gazete, 14 Aralık 1983, S. 18251; TC Resmi Gazete, 18 Haziran 1984, S.18435.; TC Resmi Gazete, 21 Aralık 1987, S.19671.; TC Resmi Gazete, 23 Mayıs 1980, S.16996.; TC Resmi Gazete, 26 Eylül 1983, S. 2897.; TC Resmi Gazete, 9 Ocak 1984, S. 18276.; TC Resmi Gazete, 7 Şubat 1984, S. 18305.; TC Resmi Gazete, 21 Mayıs 1984, S. 18407.; TC Resmi Gazete, 8 Temmuz 1984, S. 18452.; TC Resmi Gazete, 10 Eylül 1984, S. 18511.; TC Resmi Gazete, 11 Kasım 1984, S. 18512.; TC Resmi Gazete, 11 Aralık 1984, S. 18602.; TC Resmi Gazete, 6 Ocak 1985, S. 18607.; TC Resmi Gazete, 15 Mart 1985, S. 18695.; TC Resmi Gazete, 9 Nisan 1985, S. 18720.; TC Resmi Gazete, 27 Mayıs 1985, S. 18766.; TC Resmi Gazete, 22 Temmuz 1985, S. 18819.; TC Resmi Gazete, 1 Ağustos 1985, S. 18829.; TC Resmi Gazete, 14 Eylül 1985, S. 18868.; TC Resmi Gazete, 5 Kasım 1985, S. 18919.; TC Resmi Gazete, 20 Şubat 1986, S. 19025.; TC Resmi Gazete, 4 Mart 1986, S. 19037.; TC Resmi Gazete, 27 Mart 1986, S. 19060.; TC Resmi Gazete, 22 Mayıs 1986, S. 19114.; TC Resmi Gazete, 2 Haziran 1986, S. 19125.; TC Resmi Gazete, 7 Eylül 1986, S. 19224.; TC Resmi Gazete, 30 Eylül 1986, S. 19237.; TC Resmi Gazete, 4 Ekim 1986, S. 19241.; TC Resmi Gazete, 9.11.1989, S.20337.; TC Resmi Gazete, 22 Mart 1991, S.20822.; TC Resmi Gazete, 18.06.1991, S.20905.; TC Resmi Gazete, 17.11.1991, S. 21084.; TC Resmi Gazete, 20.11.1991, S. 21057.; TC Resmi Gazete, 28.02.1992, S. 21156.; TC Resmi Gazete, 14.06.1993,

S. 21607.; TC Resmi Gazete, 8.07.1993, S. 21631.; TC Resmi Gazete, 15.07.1993, S. 21638.; TC Resmi Gazete, 14.10.1993, S. 21728.

Telif ve Tetkik Eserler

- ABDURRÂZİK, Ali (1927). *İslâmîyyet ve Hükümet* (trc. Ömer Rıza Doğrul), Kitabhâne-i Sevdâ, İstanbul.
- ABDUSSELAM, Yasin (2012). *Hilafet ve Saltanat*, (Çev. Muhammed Ateş), Divan Kitabevi, Ankara.
- AHMAD, Feroz (1986). *İttihat ve Terakki*, İstanbul.
- AHMAD, Feroz (2012). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, (Çev: Yavuz Alogan), Kaynak Yayınları, İstanbul.
- AKAD, Mehmet Tanju (2018). *Tarihten Günümüze İstihbarat*, Kartaş Yayınları, İstanbul.
- AKDAĞ, Mustafa (1945). *Tımar Rejiminin Bozuluşu*, A.Ü. Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi, Cilt III, Sayı 4 (Mayıs-Haziran 1945), ss. 409-441).
- AKKUTAY, Ülker (1984). *Enderun Mektebi*, Gazi Üniversitesi Yayını, Ankara.
- AKŞİN, Sina (1987). *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, İstanbul.
- AKYILDIZ, Ali (1993). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform (1836-1856)*, Eren Yayıncılık, İstanbul.
- AKYILDIZ, Ali (2009). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ALEMDAR, Alper Cem (2012). *Hedefteki İstihbarat Kuruluşu MİT*, Granada Yayınları, İstanbul.
- ALKAN, Mustafa (2013). *Osmanlı Devletinde Merkez Teşkilatı*, Osmanlı Teşkilat Tarihi El Kitabı, (Ed: Tufan Gündüz), Grafiker Yayınları, Ankara.
- ALTUNOK, Hatice (2016). *Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme*, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 8, Sayı. 14, ss. 166-180).
- ALTUNOK, Mustafa, ALTUNOK, Hatice, BAKIRCI, Fahri, GEDİKKAYA, Fatma Gül, AYDIN, Abdullah (2019). *Takdim, Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklar Tarihi*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara.
- ARAN, Aslı (2006). *Türk Deniz Ulaşımı ve Ticaretinin Türkiye Jeopolitiği Açısından Önemi*, İstanbul Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- ARIK, Kemal Fikret (1961). *Türkiye'nin İdari Taksimatı*, Önsöz, TODAİE, Ankara.
- ARSEVEN, Ali Doğan (1993). *Alan Araştırma Yöntemi*, (İlkeler, teknikler, örnekler), [yayl.y.], Ankara.
- ARSLAN, Rıza (2013). *Demokratik Yönetim Sistemleri: Parlamenter, Başkanlık, yarı-Başkanlık ve Konkordanz Yönetim Sistemleri*, Dora Yayınları, Bursa.
- ARSLANTÜRK, Zeki (1998). *Kutsalın Dönüşü ve Yeni Toplum Arayışları*, Ayışığı Kitapları, İstanbul.

- ASLAN, Seyfettin (2013). Tek Parti Döneminin Siyasal Analiz, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Siyasal Hayat, (Ed: Ahmet Karadağ), Orion Kitabevi, Ankara.
- ATAMAN, Göksel (2001). İşletme Yönetimi, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- ATAMAN, Muhittin (2003), "Özalist Dış Politika: Aktif ve Rasyonel Bir Anlayış," Bilgi, C. VII, No. 2.
- ATAR, Yavuz (2018). Türk Anayasa Hukuku, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- AYDAR, Metin (2016). Risâle-i Tedbîr-i Umrân-ı Mülkî: Osmanlı Devleti'nde İktisat İlmine Dair Bir Risale, *Gazisomanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Tokat (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2013). Türk Kamu Yönetimi, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- AYDIN, Mustafa (1998). Kurumlar Sosyolojisi, Vadi Yayınları, İstanbul.
- AYDIN, Nurullah (2010). Osmanlı İmparatorluğu'nda İstihbarat, Paraf Yayınları, İstanbul.
- AYKAÇ, Burhan (1997). Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, YÖK Matbaası, Ankara.
- BALCI, Sezai (2006). Osmanlı Devleti'nde Tercümanlık ve Bab-ı Ali Tercüme Odası, Ankara Üniversitesi, Doktora Tezi, Ankara.
- BARKEY, Karen (1999). Eşkiyalar ve Devlet Osmanlı Tarzı Devlet Merkezileşmesi, (Çev. Zeynep Altok), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- BELGE, Murat (2008). Osmanlı da Kurumlar ve Kültür, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- BIRNBAUM, Pierre (2011). Devlet , Sosyolojik Düşünce Sözlüğü, (Yayına Hazırlayanlar: Massimo Borlandi, Raymond Boudon, Mohamed Cherkaoui, Bernard Valade), (Çev. Bülent Arıbaş), İletişim Yayınları, İstanbul.
- BİLGİN, Vedat (2014). Türkiye de Değişimin Dinamikleri Köylülükten Çıkış Yolları, A Kitap, Ankara.
- BİRGİN, Muhiddin, İttihat ve Terakki de On Sene, Son Posta, 18 Ekim 1936.
- BİRLİK, Gültekin Kamil (2010). Celâl Bayar'ın Başbakanlığı İsmet İnönü den Devralması ve Bunun Siyasi Müsteşarlık Üzerine Etkisi, Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi: 46: 255-293.
- BOZKURT, Ömer (1998). Yerinden Yönetim Kamu Yönetimi Sözlüğü, (Ed: Bozkurt, Ömer, Ergun, Turgay, Sezen, Seriya), TODAİE Yayınları, Ankara.
- BURAN, Hasan (2009), "Siyasal Rejim Sınıflamalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı:1, ss.69-97.
- BÜLBÜL, Zekeriya (2009). Osmanlı Müesseseleri ve Medeniyeti Tarihi, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- CARNOY, Martin (2013). Devlet ve Siyaset Teorisi, (Çevirenler: Simten Coşar, Aykut Örküp, Mete Pamir. Mehmet Yetiş), Dipnot Yay., Ankara.
- CARR, E. H.-J. Fontana (1992), Tarih Yazımında Nesnellik ve Yanlılık, (çev. Özer Ozankaya,) İmge Kitabevi, Ankara.

- CEM, Cemil (1975). Türk Kamu Yönetime Toplu Bir Bakış, Amme İdaresi Dergisi.
- CEVİZCİ, Ahmet (2000). Paradigma Felsefe Terimleri Sözlüğü, İstanbul.
- ÇADIRCI, Musa (2007). Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi, İmge Kitabevi, Ankara.
- ÇADIRCI, Musa, Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğunda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli Tarık-i İlmiyye ye Dair Ceza Kanunnamesi, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, 1981, Cilt: 14 Sayı: 25.
- ÇAMLİBEL, Durmuş Alper (2018). Hindistan , Yönetimsel Yapı İncelemeleri, (Ed: Aykaç Burhan, Altunok, Hatice, Gedikkaya, Fatma Gül), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- DEMİR, Fatih (2019). Ekonomi Bakanlığı, Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklar Tarihi, (Ed: Altunok vd.), İçişleri Bakanlığı TİAV Yayını, Ankara.
- DEMİR, Ömer, ACAR, Mustafa (1997). Sosyal Bilimler Sözlüğü, Vadi Yayınları, Ankara.
- DEMİRKAYA, Yüksel (2019). Türk Kamu Yönetiminde Planlama, Türk Kamu Yönetimi, (Ed. Ateş, Hamza), Savaş Yayınevi, Ankara.
- DİK, Esra (2017). Türkiye de Bakanlık Sisteminin Geleceği, İmge Kitabevi, Ankara.
- DRIAULT, Edouard de (2003). Şark Meselesi, Bidâyet-i Zuhûrundan Zamânımıza Kadar, (Çev. Nafiz- Yay. Haz.: Erdoğan Erdoğan Özünlü,) Birinci baskı: Ankara 2003, İkinci baskı: Ankara 2005, Üçüncü baskı: Ankara 2010).
- EFLATUN, (1993). *Devlet*, Remzi Kitabevi, 5. Baskı, İstanbul.
- EĞİLMEZ, Mahfi (2019). Ekonominin Temelleri, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- EĞİLMEZ, Mahfi, KUMCU, Ercan (2003) Ekonomi Politikası: Teori ve Türkiye Uygulaması, Om Yayınları, İstanbul.
- ENGELHARDT, Edouard-Philippe (2010). Türkiye de Çağdaşlaşma Hareketleri Tanzimat, (Çev.: Örgen Uğurlu, Nurgün Uğurlu), Örgün Yayınevi, İstanbul.
- ERCAN, Yavuz (1986). Devşirme Sorunu, Devşirmenin Anadolu ve Balkanlardaki Türkleşme ve İslamlaşmaya Etkisi, Belleten, Cilt L, Sayı 198, ss. 32-76.
- ERCAN. İsmail (2011). Ceza Muhakemesi Hukuku, İkinci Sayfa Yayınları, İstanbul.
- ERDEM, Sami (1996). Cumhuriyete Geçiş Sürecinde Hilâfet Teorisine Alternatif Yaklaşımlar: Seyyid Bey Örneği, *Divân*, İstanbul.
- ERDOĞAN, Mert Can (2017). Osmanlı Devlet Yönetiminde Akıl ve Meşveretin Yeri, Ulakbilge, Cilt: 5, Sayı: 10, (ss. 453-467).
- EREN, Ahmet Cevat (2007). Tanzimat Fermanı ve Dönemi, (Yay. Haz.: Alişan Akpınar), Derin Yayınları, İstanbul.
- ERGÜN, Turgay (2004). Kamu Yönetimi, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERGÜN, Turgay, Polatoğlu, Aykut (1992). Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayınları, Ankara.
- EROĞUL, Cem, (1997), Çağdaş Devlet Düzenleri, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- EROĞUL, Cem, (2012), Çağdaş Devlet Düzenleri, İmaj Yayıncılık, Ankara.

- ERSÖZ, Enes (2020). Başbakanlık Türk Devlet Geleneğindeki Konumu ve Kaldırılması, Onikilevha Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1992). Tanzimat ve Modernleşme, İstanbul, İşaret Yayınları.
- ERYILMAZ, Bilal (1994). Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi, İzmir.
- ERYILMAZ, Bilal (1994). Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi, İzmir.
- ERYILMAZ, Bilal (2002). Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2010). Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, İşaret Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2013). Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa Yayınları, İstanbul.
- FARABİ, (2001). El-Medinetü'l Fâzıla,(Çev.: Nafiz Danışman), Millî Eğitim Bakanlığı Yay., Ankara.
- FARABİ, (2001). Farabi'nin Üç Eseri: Mutluluğu Kazanma (Tahsilu's Saade): Eflatun Felsefesi ve Aristo Felsefesi, (Çev.: Hüseyin Atay), Kültür Bakanlığı Yay., Ankara.
- FEDAİ, Recep (2016). SOBİDER, Sosyal Bilimler Dergisi, The Journal of Social Sciences, Yıl:3, Sayı: 9, Aralık, (s. 410-422).
- FEDAİ, Recep (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların İşlevi, 12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Kitabı, Kırıkkale Üniversitesi.
- FENDDOĞLU, Hasan Tahsin, "Başkanlık Sistemi", Erişim Tarihi: 31.07.2013 http://iys.inonu.edu.tr/webpanel/dosyalar/1225/file/h_t_fendoglu%203-1%20tam.pdf
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2017). Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.
- FINDLEY, Carter V. (1994). Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıalı (1789-1922), (Çev. Latif Boyacı-İzzet Akyol), İz Yayıncılık, İstanbul.
- FINDLEY, Carter V. (1997). "Hariciye Nezareti", TDVİA, Cilt: XVI, İstanbul.
- FINDLEY, Carter V. (2012). Dünya Tarihinde Türkler, Timaş Yayınları, İstanbul.
- FINDLEY, Carter V. (2012). Modern Türkiye Tarihi İslam, Milliyetçilik ve Modernlik (1789-2007), Timaş Yayınları, İstanbul.
- FİŞEK, Kurthan (1979). Yönetim, Sevinç Matbaası, Ankara.
- FORTUNA, Benjamin C. (2017). Kuşçubaşı Eşref, (Çev.: Selçuk Uygur), Timaş Yayınları, İstanbul.
- FUKUYAMA, Francis (2015). Devlet İnşası, (Çeviren: T. Çolak), (2. Basım), İstanbul, Profil Yayıncılık.
- GENCER, Ali İhsan (1991) Bahriye Nezareti, TDV İslam Ansiklopedisi, 4. Cilt, (s. 511-512).
- GİRGİN, Kemal (1994). "Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemleri Hariciye Tarihimiz (Teşkilât ve Protokol)", Türk tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN, Pertev-AKGÜNER, Tayfun; İdare Hukuku Dersleri, İstanbul, Der Yayınları, 2006.

- GÖÇ, Eray (2013). Türk İstihbaratının Tarihsel Gelişimi, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2, (85-111).
- GÖNLÜBOL, Mehmet (1993). Uluslararası Politika, Atilla Kitabevi, Ankara.
- GÖNÜL, Vecdi (2015). Batı Yöntemleriyle Batılılaşma, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara.
- GÖRİCELİ KOÇI BEY (1994). Koçi Bey Risâlesi, (Yay.Haz.Yılmaz Kurt), Ecdâd yay., Ankara.
- GÖZEN, Ramazan (2009). İmparatorluktan Küresel Aktörlüğe Türkiye'nin Dış Politikası, Palme Yay., Ankara.
- GÖZLER, Kemal (2019). Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2020). Kısa Anayasa Hukuku, Ekin Basım, Bursa.
- GÖZLER, Kemal, (2010), Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- GÖZLER, Kemal, KAPLAN, Gürsel (2012). Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil midir?, TBB Dergisi, S: 98, (s. 11-24).
- GÖZLER, Kemal, KAPLAN, Gürsel (2019). İdare Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (1998). Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2008). Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÜLER, Birgül A. (2010). Türkiye'nin Yönetimi: Yapı, İmge Kitabevi, Ankara.
- GÜLTEPE, Necati (1999). Osmanlılarda Bürokrasi: Merkezin Yönetimi, Osmanlı Cilt:6 Teşkilat, Editör: Güler Eren, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara.
- GÜLTEPE, Necati (2009). Mührün Gücü İlk Türk-İslam Devletlerinde ve Osmanlılarda Bürokrasi, Ötüken Neşriyat, İstanbul.
- GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI (2012). Tarihçe, Erişim: 12.11.2012, <http://www.gumrukticaret>.
- GÜNEŞ, İhsan (1990). İkinci Meşrutiyet Dönemi Hükümet Programları, OTAM, sayı 1, ss. 202-213.
- HALDUN, İbn-i (1986). *Mukaddime*, I, (çev. Süleyman Uludağ), İstanbul.
- HALDUN, İbn-i (2011). *Mukaddime*. C. 1, (Hızl. Süleyman Uludağ), Dergâh Yayınları, İstanbul.
- HALE, William (1996). Türkiye de Ordu ve Siyaset, (çev. Ahmet Fethi), İstanbul.
- HANİOĞLU, M. Şükrü (2011). Teşkilat-ı Mahsûsa , TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt: 40, (s. 568-569).
- HEPER, Metin (1977). Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Boğaziçi Yayınları, İstanbul.
- HEPER, Metin (2006). Türkiye Sözlüğü, (Çev.: Zeynep Mertoğlu), Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- İHTİYAR, Oğuzhan (2012). MİT ve Türkiye Mit'in Yeniden Yapılanması, Truva Yayınları, İstanbul.
- İLTER, Erdal (2002). Millî İstihbarat Teşkilatı Tarihçesi: Millî Emniyet Hizmetleri Riyâseti (M.E.H./MAH) (1927-1965), MİT Basım Evi, Ankara.

- İNALCIK, Halil (2011). Rönesans Avrupası Türkiye'nin Batı Medeniyetiyle Özdeşleşme Süreci, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- İNALCIK, Halil (2020). Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600), Kronik Kitap, İstanbul.
- İPŞİRLİ, Mehmet (2006). Musâhib, TDV İslam Ansiklopedisi. Cilt: 31, (ss. 230-231).
- İYİAT, Bora (2006). Bir Vatanı Karşılıksız Sevmek (Türk İstihbarat Tarihi), TÜMAR Yayınları, Ankara.
- KABAKLI, Ahmet (2002). Millet Vurulan Canlı Pranga, Türk Edebiyatı Vakfı yayınları, İstanbul.
- KAFESOĞLU, İbrahim (2019). Türk Milli Kültürü, Ötüken Yayınları, İstanbul.
- KARA, Ece, "Başkanlık Sistemi ve Türkiye", Erişim Tarihi: 06 Mart 2011, <http://www.engkousam.ysmyazilim.com/uploaded/file/baskanlik.pdf>
- KARABIYIK, Tekin, "Başkanlık Sistemi ve Türkiye", Erişim Tarihi: 18.08.2013 <http://okuveyorumla.blogcu.com/baskanlik-sistemi-nedir/8905914>
- KARAHANOGULLARI, Onur, YEŞİLYURT (2020). Fransa da Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, (Yayına Hazırlayan: Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara.
- KARAL, Enver Ziya (1988). Osmanlı Tarihi V. Cilt, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- KARAL, Enver Ziya (1988). Osmanlı Tarihi VI. Cilt, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- KARASU, Koray (2020). İngiltere de Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, (Yayına Hazırlayan: Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara.
- KARATEPE, Selma, (2005), "Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (ed.), 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye'de Siyasal Hayat, İstanbul: Alfa Akademi Ltd. Şti, 1. Baskı, Cilt 1, s. 241-258.
- KARATEPE, Şükrü (2004). Osmanlı Siyasi Kurumları Klasik Dönemi, İz yayıncılık, İstanbul.
- KARATEPE, Şükrü (2018). Türk Anayasa Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara.
- KARATEPE, Şükrü, ALTUNOK, Hatice (2019). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikası Sürecinin Yeni Aktör ve Süreçleri, A Kitap, Ankara.
- KARPAT, Kemal (2010). Türk Demokrasi Tarihi Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller, Timaş Yayınları, İstanbul.
- KARPAT, Kemal (2012). Kısa Türkiye Tarihi (1800-2012), Timaş Yayınevi, İstanbul.
- KAYA, Kılıç (2012). Kamu Yönetiminde Bakan Yardımcılarının Rolü, Kardelen Ofset Matbaacılık, Ankara.
- KAYA, Metin (2019). İdare Hukuku ve Türk İdari Teşkilatı, Temsil Kitap, Kocaeli.
- KAYA, Yahya Kemal (1994). Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri, Bilim Yayınları, Ankara.
- KAYAR, Nihat (2011). Kamu Personel Yönetimi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

- KAYAR, Nihat (2012). Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Siyasileşme I: Bakan Yardımcıları <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-bakanyardimcisi.pdf> (4.8.2012).
- KAYAR, Nihat (2019). Kamu Personel Yönetimi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- KAYNAR, Mete Kaan (2017). Türkiye'nin 1960'lı Yılları, (editör: Tanıl Bora), İletişim Yay., İstanbul.
- KELEŞ, Erdoğan (2005). Tanzimat Dönemi'nde Rüşvetin Önlenmesi İçin Yapılan Düzenlemeler (1839-1858) , Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt: 24 Sayı: 38.
- KILIÇ, Ecevit (2010). Özel Harp Dairesi, Timaş Yayınları, İstanbul
- KILIÇ, Musa (2009). Osmanlı Hariciyesinde Gayrimüslimler (1836-1876), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara.
- KIRMACI, R.Bülend, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, Erişim Tarihi: 02.08.2013 <http://rbulendkirmaci.wordpress.com/2013/04/08/baskanlik-sistemi-ve-turkiye/>
- KİLİ, Suna (2002). Türk Devrim Tarihi, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- KİLİ, Suna-GÖZÜBÜYÜK, Abdurrahman Şeref (1985). Türk Anayasa Metinleri, Ankara.
- KOÇAK, Cemil (2012). Milli Şef Dönemi (1938-1945), İletişim Yayınları, İstanbul.
- KONGAR, Emre (2011). Ben Müsteşarken, Remzi Kitabevi, Ankara.
- KUMCUOĞLU, Ertuğrul (2019). Müsteşar, Kronik Kitap, İstanbul.
- KUNERALP, Sinan (1999). Son Dönem Osmanlı Erkân ve Ricali (1839-1922), İsis Yayınları, İstanbul.
- KUNT, Metin (2002). Siyasal Tarih (1600-1789), Türkiye Tarihi 3 Osmanlı Devleti 1600-1908, İstanbul.
- KUYAKSİL, Ali (1994). Türkiye'de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem (1945-1963), Der Kitabevi, İstanbul.
- KUZU, Burhan, (1996), "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi II" Liberal Düşünce, Cilt 1, Sayı: 3, Yaz-1996.
- KUZU, Burhan, (2005), "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi", Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (ed.), 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye'de Siyasal Hayat, İstanbul: Alfa Akademi Ltd. Şti, 1. Baskı, Cilt 1, s. 167-229.
- LAMBA, Mustafa (2019). Merkezi Yönetim: Başkent Örgütü, Türk Kamu Yönetimi, (Ed. Ateş, Hamza), Savaş Yayınevi, Ankara.
- LAMBA, Mustafa, ÖZTOP, Sezai (2018). Yeni Zelanda , Yönetimsel Yapı İncelemeleri, (Ed: Burhan Aykaç vd.), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- LENİN, Vladimir İlyiç (2020). Devlet ve Devrim, (Çevirenler: M. Halim Spatar-Celâl Üster), Yordam Kitap Yay., İstanbul.
- LEWIS, Bernard (2000). Modern Türkiye'nin Doğuşu, (Çev. Metin Kırıatlı), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- LEWIS, Bernard, Osmanlı İmparatorluğu'nun İnhitâtı Üzerine Bazı Düşünceler, (çev. Salih Tuğ), İslam Tetkikleri Enstitüsü Dergisi, Cilt III, Sayı 1-2 (1959-60), ss. 137-162.

- MEHMETEFENDİOĞLU, Ahmet (1996). İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde Osmanlı Hükümetleri ve İttihat ve Terakki, Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, basılmamış doktora tezi, İzmir.
- MIHÇIOĞLU, Cemal (1988). Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, c.43, s.1.
- MUMCU, Ahmet (2005). Mumcu, Osmanlı Devleti'nde Rüşvet, İnkılap Kitabevi, Ankara.
- ODYAKMAZ, Zehra, KAYMAK, Ümit, ERCAN, İsmail (2012). Anayasa Hukuku İdare Hukuku, On İki Levha yayıncılık, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber (1985). "Osmanlı Diplomasisi ve Dışişleri Örgütü", Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: I, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber (2001). Gelenekten Geleceğe Osmanlı, Ufuk Kitapları, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara.
- ORTAYLI, İlber (2011). Türkiye'nin Yakın Tarihi, Timaş Yayınları, İstanbul.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, ZENGİN, Ozan (2020). Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, (Yayına Hazırlayan: Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara.
- ÖNDER, Murat (2018). Amerika Birleşik Devletleri, Yönetimsel Yapı İncelemeleri, (Ed: Aykaç Burhan, Altunok, Hatice, Gedikkaya, Fatma Gül), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- ÖRNEK, Acar (1994). Kamu Yönetimi, Meram Yayınları, İstanbul.
- ÖZ, Mehmet (1997). Osmanlı da Çözülme ve Gelenekçi Yorumcuları, Dergâh yay., İstanbul.
- ÖZCAN, Abdülkadir (1994). Osmanlı Askerî Teşkilâtı, Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi, (Ed.E. İhsanoğlu), Cilt I, İstanbul.
- ÖZÇOŞKUN, Ali Rıza (2018). Cumhuriyetin Kuruluşundan Bugüne Dışişleri Bakanlığı Teşkilat Yapısı (1920-2018), Türk Diplomatik Arşivi Yayınları, Ankara.
- ÖZDEMİR, Hüseyin; Osmanlı Devletinde Bürokrasi, İstanbul, Okumuş Adam Yayınları, 2001.
- ÖZDEMİR, Ünal (2012). Denizcilik Gücünün Tarihsel Gelişim Süreci Ve Günümüz Denizciliğinin Şekillenmesindeki Rolü, Türk Deniz Ticareti Tarihi Sempozyumu Doğu Karadeniz, Trabzon, Türkiye, 16-17 Nisan 2012, cilt.1, no.978-605-01-0349-6, ss.315-332.
- ÖZKAYA, Ömer (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Bütünlüğü İlkesi, Adalet Kitabevi, Ankara.
- ÖZTOPRAK, İzzet (2006). Atatürk Orman Çiftliğinin Tarihi, Atatürk'ün 125. Doğum Yıldönümüne Armağan, Atatürk Araştırma Merkezi yay., Ankara.
- ÖZTUNA, Yılmaz (2006). Tanzimat Paşaları Âli ve Fuâd Paşalar, Ötüken Neşriyat, İstanbul.
- ÖZTUNA, Yılmaz (2006). Tarih ve Politika Ansiklopedisi, Ötüken Yayınları, İstanbul.
- POGGI, Gianfranco (2001). Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım, (Çev. Şule Kut-Binnaz Toprak), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

- POGGI, Gianfranco (2007). Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği, (Çeviren: Aysun Babacan), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- POLATOĞLU, Aykut (2001). Kamu Yönetimi genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, METU Press, Ankara.
- RADO, Şevket (2019). Paris'te Bir Osmanlı Sefiri, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- REÇBER, Kamuran (2011). Diplomasi ve Konsolosluk Hukuku, Dora Yayınları, Bursa.
- ROUX, Jean-Paul (2008). Türklerin Tarihi Pasifik ten Akdeniz e 2000 Yıl, Kabalcı Yayınevi, İstanbul.
- SALİH Münir Paşa (1910). Diplomasi: Malumat-ı Esasiye, Cilt: I, İstanbul Tevsi-i Tıbaat Matbaası.
- SÂLNÂME-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye, Cilt: I, 1847.
- SEZEN, Serife (1998). Müsteşar , Kamu Yönetimi Sözlüğü, (Ed. Bozkurt, Ömer, Ergun, Turgay, Sezen, Serife), TODAİE Yayını, Ankara.
- SHAW, Stanford J., SHAW, Ezel Kural (1983). Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, Cilt:2, (Çev. Mehmet Harmancı), E Yayınları, İstanbul.
- SOYLU, Sabri (2013). Gümrük ve Dış Ticaret İdarelerinde Yeniden Yapılanma, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Ankara.
- SÖNMEZOĞLU, Faruk (2016). Son Onyıllarda Türk Dış Politikası (1991-2015), Der Yayınları, İstanbul.
- SÖZEN: (Editör) (2013). Kamu Yönetimi, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları. Eskişehir.
- STODDART, Philip H. (2014). Teşkilat-ı Mahsusa, (Çev. Hediye Lale Birsaygılı), Yarı Yayınları, İstanbul.
- SÜRGİT, Kenan (1970). Kamu Hizmetlerinde Modern Sevk ve İdarecilik Metotlarının Uygulanmasını Engelleyen Maniler, Amme İdaresi Dergisi.
- SÜRGİT, Kenan (1972). Türkiye'de İdari Reform, TODAİE Yayını, Ankara.
- ŞİNİK, Bîlâl (2011). Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Kamu Personeli Ders Notları, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- TANÖR, Bülent (2002). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- TEKİN, Gürkan, Kurum Tarihi Yazımıyla İlgili Sorunlar, *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, Sayı: 42, (Kasım 2008), ss. 331-340.
- TOK, ÖZEN (2013). Osmanlı Askeri Teşkilatı, Osmanlı Teşkilat Tarihi, (Ed: Tufan Gündüz), Grafiker Yayınları, Ankara.
- TOKGÖZ, Erdinç (2004). Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2004), İmaj Yayınevi, Ankara.
- TOPACA, Mehmet (2014). Hukuki Temel ve Uygulama Bakımından Türkiye'de Bakan Yardımcılığı, Türk İdare Dergisi, Ankara.
- TORTOP, Nuri (1990). Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TOSH, John, Tarihin Peşinde, Tarih Vakfı Yurt yay., İstanbul.

- TOSUN, Gülgün Erdoğan, Tanju Tosun, (1999), Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım. F.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi 2013-24/1 98
- TUNAYA, Tarık Zafer (1989). Türkiye'de Siyasal Partiler, c. 3, İletişim Yayınları, İstanbul.
- TUNCER, Hadiye-Hüner Tuncer (1998). Osmanlı Diplomasisi ve Sefaretnameler, Ankara.
- TUNCER, Hüner (2000). 19.Yüzyılda Osmanlı-Avrupa İlişkileri (1814-1914), Ankara.
- TUNCER, Hüner (2015). Özal'ın Dış Politikası (1983-1989), Kaynak Yayınları, İstanbul 2015.
- TURAN, Mustafa (1999). Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasi Müsteşarlıklar ve Müstakil Grup , Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2.
- TUTUM, Cahit (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Türkiye'de Kamu Yönetimi, (Ed: Aykaç, Burhan; Durgun, Şenol; Yayman, Hüseyin), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- TÜRKER, Haşim (2007). Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- TÜRKMEN, İsmet (2018). İslâm da Devlet Örgütlenmesi ve Tarihi Arka Planı, İslami Düşünce Ekseninde İktisadi-Mali-Politik Meseleler, (Editör: İlhan Eroğlu-Serkan Kekevi-Yusuf Temur), Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, ss. 329-339.
- TÜRKMEN, İsmet (2020). Köy Enstitüleri Araştırmaları Üzerine Metodolojik Bir Yaklaşım, History Studies, Cilt: 12, Sayı: 3, ss.1315-1333.
- ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI (2017). Ulaşan ve Erişen Türkiye, Ankara.
- ULUŞAHİN, Nur, (1999), Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara.
- US, Asım (1960). Hatıra Notları (1930-1950), Kitap Yayınevi, İstanbul.
- UYANIK, Halil (2012). Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuk Açısından Değerlendirilmesi, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Cilt. 15, Sayı: 2, ss. 101-114.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı (1341). Karesi Vilâyet Tarihçesi, İstanbul.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı (1988). Osmanlı Devleti'nin Merkez ve Bahriye Teşkilatı Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı, Anadolu Türk Tarihi Tedkikatından Sivas Şehri (İstanbul 1346/1928, Rıdvan Nâfiz [Edgüer] ile birlikte); Kitâbeler (I-II, İstanbul 1927-1929).
- ÜÇÖK, Coşkun, MUMCU, Ahmet, BOZKURT, Gülnihal (2008). Türk Hukuk Tarihi, Turhan Kitabevi, İstanbul.
- ÜNAL, Mehmet Ali (2012). Osmanlı Müesseseleri Tarihi, Fakülte Kitabevi, Isparta.
- WEISBAND, Edward (2000). İkinci Dünya Savaşı'nda İnönü'nün Dış Politikası II, (çev. M. Ali Kayabal), Çağdaş Yay., İstanbul.
- YALÇIN, Hüseyin Cahit (1943). Talat Paşa, İstanbul.

- YALÇIN, Hüseyin Cahit, 10 Yılın Hikayesi, Yedigün, sayı 165 (6 Mayıs 1936): 30.
- YALÇIN, Hüseyin Cahit, Bir Halet-i Ruhiye, Tanin, 3 Haziran 1325.
- YALÇIN, Hüseyin Cahit, Meşrutiyet Hatıraları, Fikir Hareketleri, sayı 77 (11 Nisan 1935).
- YALÇIN, Hüseyin Cahit, Müsteşarlıklar Meselesi, Tanin, 6 Mayıs 1325.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir (2001). Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları, Türk İdare Dergisi, Sayı: 432.
- YATKIN, Ahmet, KOÇ, Firdevs (2019). Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklar Tarihi, (Ed: Altunok vd.), TİAV, Ankara.
- YILMAZ, Sait, Başkanlık Sistemi; ABD, Türkiye'ye Örnek Olabilir Mi?, Erişim Tarihi: 31.07.2013, http://usam.aydin.edu.tr/analiz/baskanlik_sistemi_abd_turkey.pdf
- YURDAKUL, İlhami (2008). Osmanlı İlmiye Merkez Teşkilatında Reform (1826-1876). İletişim Yayınları, İstanbul.
- ZİYA GÖKALP (1924). Hilâfetin Hakiki Mahiyeti, *Hilâfet ve Hâkimiyet-i Millîye*, Ankara.
- ZÜRCHER, Erik Jan (2013). Modernleşen Türkiye'nin Tarihi, İletişim Yayınevi, İstanbul.

İnternet Kaynakları

- 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- 56 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 22123 sayılı Resmî Gazete Savunma Sanayii Müsteşarlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği
<https://ticaret.gov.tr/kurumsal/tarihce>
<http://www.hbstrateji.com/savunma-sanayii-mustesarlari-gozunden-turkiye-de-savunma-sanayi-1-86>

Benim vezirim

padişahım

1. İşbu takririn ve defter-i mezkura manzur ve malum-ı hümayunum olmuştur. Tevcihat-ı hümayunumuzun ol veçhile icrasıçün bala-yı defter-i hatt-ı hümayunumuzla
2. Tezyin olundu. Bu günlerde bir vakt-i muhtarda icra-yı iktizasına bitidar olunsun. Ve umur-ı mülkiye ve hariciye müsteşarlarına dahi ol mikdar maaş
3. Ve tayinat tahsis ve itasıyla husus-ı mezkurenin dahi öylece tanzim ve tesviyesine mübadaret kılınsun.
1. Şevketlü kerametlü mehabbetle kudretlü veliyyün-niam efendim
2. Mukteza-yı emr ü ferman -ı inayet-i nişan-ı şehinşahileri üzere tevcihat-ı hümayun-ı şahaneleri defteri tanzim ve terkim
3. Ve pişgah-ı mekarim-i destgahı mülukanelerine arz va takdim kılınmış olmağla ol veçhile tevcih ve ibkaları muvafık-ı irade-i seniyye-i
4. Hazret-i cihanbanileri buyurulur ise şu günlerde bir vakt-ı mesut ihtiyarıyla bi tevfiği teala icra olunmak üzere balasının
5. Mübarek hatt-ı şerif ihsan ve redif-i mülukaneleriyle tevşihî ve ber mucib-i defter bu defa umur-ı mülkiye ve hariciye müsteşarı
6. nasb ve tayin buyrulacak Şerif Bey ve Reşid Bey bendelerine saye-i ihsan-vaye-i cenab-ı cihanbenilerinde münasib mikdar
7. maaş ve tahsisî lazımeden olmak hasebiyle emtia gümrüğü fazlasından onar bin guruş mahiye maaş tahsis ve inayet
8. ve ihsan buyurulması ve fakat muma ileyh Reşid Bey kulları el haletü hazihi Londra sefarnetine memur olarak sefaret
9. maaşı var ise de bu tarafda hanesi tarafı dahi zaruret çekmemek ve bi mennuhu teala tekmi-i sefaretle aydetinde tamamen
10. ita olunmak üzere nısf maaşının şimdiden tahsisîyle hanesi tarafına itası ve emsali misüllü yevmiye
11. onar vukiyye lahm tayinatı dahi tahsis ve ihsan buyurulması suretlerinde dahi ne veçhile irade-i inayet-ade-i hezret-i
12. şehinşahileri sanihe-pira-yı sudur buyurulur ise icra-yı muktezalarına mübaderet olunacağı muhat-ı ilm-i alem-şumul-ı
13. mülukaneleri buyuruldukdu emr ü ferman şevketlü kerametlü mehabbetlü kudretlü
14. veliyyün-niam efendim padişahım hazretlerininindir.

EK-2: HAT/Ula rütbesini haiz olanların haysiyetlerinin müşirlik ve vezaret sıralarında ad edilmesindeki maksadın ne olduğuna ve kethüdalık ünvanının Umur-ı Mülkiye Nezaretine ve Reisü'l-küttablığın da Umur-ı Hariciye Nezaretine tahviline ve bunun esbabı mucibesine ve teferruatına dair a.g.y.tt(H-29-12-1251).

بسم ویرم
چونکه رتبه اولیه بولنایند دولت علیه مزلک ایچ بیوک خدمت و مصلحتلرینه عامورا اولر قدر ندر ذات عامورتیلری اعتباریلر بوزم کولور
نفوذ و میلیریلرینه فیما بعد مستدلک و وزارت رتبه جلیله لری صدر لرله عدد اعتبار اولغولی خصوصی کیندر طبعه اراده شهازم
اوزت اجرا و تحقیری بوندر مقبوضه ها یوز یا لکر اجرای رسوم و شریفات محکمه لری تقدیم و تاختیرده مقید و محبوس بک کاف
احوال و اعتباراتر علم و غایتی جاری ایچده اوزت بوندر فیضه و بال فعل وزارت رتبه شنی جانز اولدره فقط مراتب سیغه عنوانه
اولره باشا لفظی تقوذه حاجت اولطعه و برده همبوس خدمات اربعه و سه امور مالیه عامورتیلرییه و قدر دارنده عنوانه برنره هرده
کندالعه تغییر فی اومل خدمت مذکور ذلک صورت اخرا جندره دریس الکتابلعه تغییری رقمی و ضعیف مایلز دیوانه
هایوز اقلوملک رئیس عدالت و قسیده اخضا ایروپ عالیه بکره تقا عهده هاندره دولت علیه مزلک کویه بویه ترقی اعتباریلر
الخاله هنره ایچینک دخی خدمت و عامورتیلری ایر و لیوب بالعه امور ملکیه و مصالح خارجی و داخلی جماعی اولر فیضه بک
اسکی تغییر لرده صدره نظر ایله کندالعه تغییریه امور ملکیه فاعلانی درایت ایچیه امور غایبه لغزیه عنوانه اعلویه اولغولی
و بوندر بویله بویه و بقا لرله و زرا متلو هر و انیلر کسا و رتبه و زرا متلو هر بریه منسور هایوزم اعفی و سربا جلد معادلت
اعتباری دخی اکاکوت اجرا قلمقه و قالیکه جلد و زرا و کولوی دولت علیه مزلک همبوس اعتبارات و عیشیلرینک اصل بیزانه
عامور بولنر قوری خدمات جلیله و مصالح مقنای سلطنت سیده مزه عاتر و بوققیه جریلم جلد امدقای نرکان دخی عهده منصفه
و عتد ایچده ایجاب ایلر کیندره امدش رالده تقا اکاکوت جلد کز طرفیه هر برخصومه ال برکله و جان عقید بایستلعه خاص صلی
اخص مراد شهازم ایچ قلمقه مت رالیه لک همبوس ارتفاع عنوانه و رتبه کفوه لرینه بروقت مختار انتخاب هر و انیلر کسا و برده نظر ایر
منسور هایوزم امدار و عتد و کتیب جانب شریفات قید و تقویم و قایبه دخی بویله درج و عدوت ایچده و برده نظر ایر
و ردا قید لرله برقه فقط لکر کیندره مجر د ا و نه بشریک غرور و هیه تغییریه فلسفه حد تقا حضرتی جلد طبقات ماموریه
و نرکانه دیم و دولت علیه مزه ذات غایبه صدره و مستقامت اوزت خدمت قیالقام ایچینا غولی داقا موفقه و در ندره عزیز
و محترم ایله آمینه

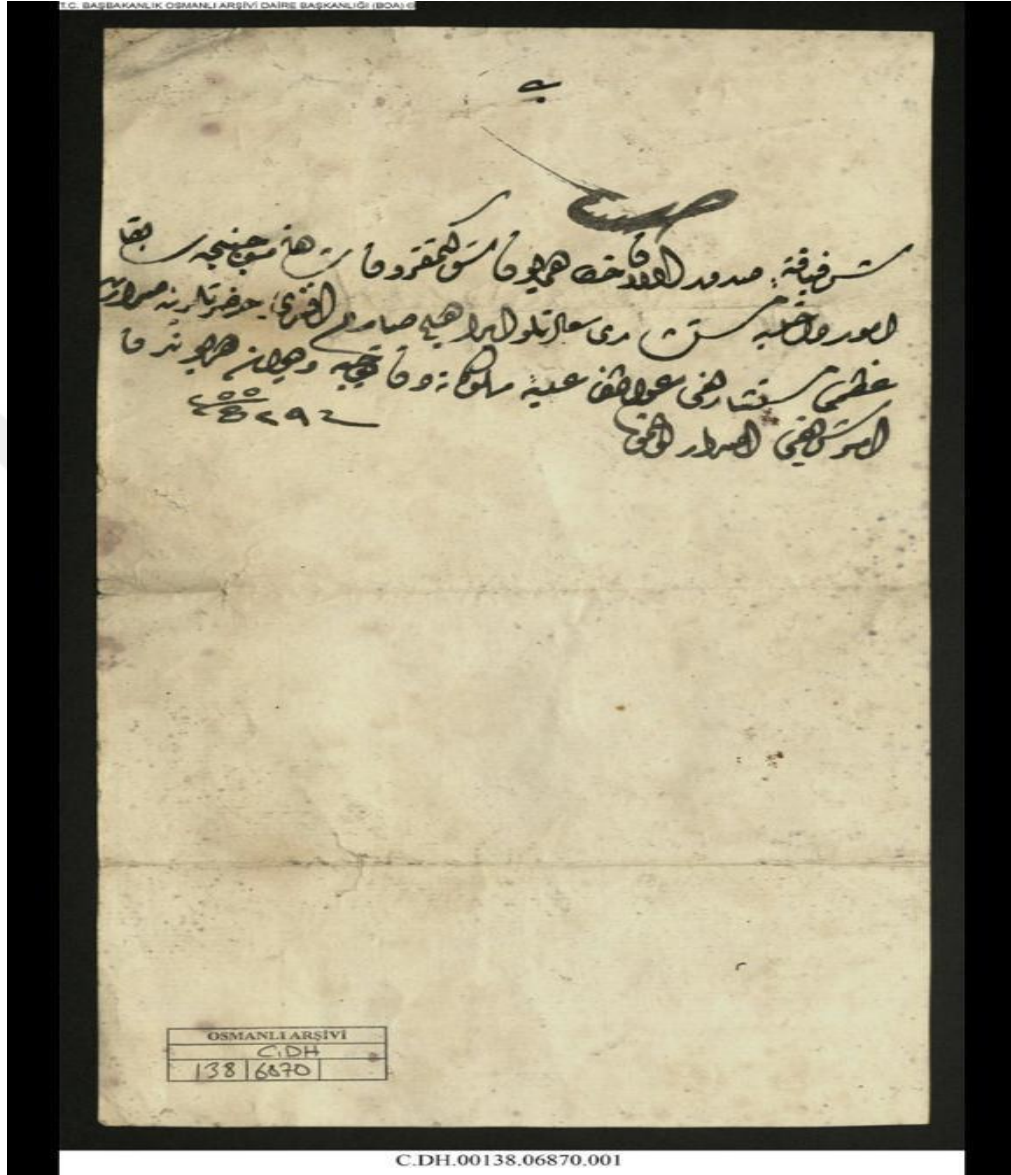
HAT. 774/36324

Benim vezirim

1. Çünkü rütbe-i evvelide buulanlar devlet-i aliyemizin en büyük hizmet(hizmet) ve maslahatlarına memur olduklarından zat-ı memuriyetleri itibarıyla lazım gelen
2. Hüfuz ve haysiyetleriçün femaba'd müşirlik ve vezaret rütbe-i celileleri sıralarında add ve itibar olunmaları hususu geçende tıbk-i irade-i şahanem
3. Üzere icra olunmuşudu. Bundan maksud-ı hümayunumuz yalnız icra -yı rüsum ve teşrifat mahallerindeki takdim ve te'hire münhasır olmayub belki kaffe-i
4. Ahval itibaratda hükm ve tesiri cari olmak üzere bunlar bi-aynihi ve bi'l-fiil vezaret rutbesini haiz olarak fakat meratib-i seyfiye ünvanı
5. Olan paşa lafzı tefevvühüne hacet olmamak ve bir de işbu hidemat-ı erbaadan umur-ı maliye memuriyetleriçün defterdarlık ünvanı yerinde ise de
6. Kethudalık tabiri fi'l-asıl hizmet-i mezkurenin suret-i aher olunmasından ve reisü'l-küttablık tabiri dahi hîn- vazında yalnız divan-ı
7. Hümayunumuz aklamının reisi add olunmasından iktiza edüb halsuki bi-hamdihi teala asrı şahanemde devlet-i aliyemizin gün be-gün terakki itibaratıyla
8. El haletü hazihi ikisinin dahi hizmet ve memuriyetleri ilerüleyüb bil cümle umur-ı mülkiye ve mesalih-i hariciye ve Dâhiliyeyi cami olduğuna binaen fima ba'd
9. Eski tabirlerden sarf-ı nazar ile kedhüdalık hizmetiçün umur-ı mülkiye nazırlığı ve riyaset içün umur-ı hariciye nezareti ünvanı itlak olunmak
10. Ve bundan böyle tevcih ve ibkalarında vüzera misüllü hırvaniler⁸¹ iksa ve rütbe-i vezaret misüllü her birine menşur-ı hümayunum ita ve sair bil- cümle muamelat
11. İtibarları dahi ana (ona) göre icra kılınmak ve kaldığı cümle vüzera ve vükela-yı devlet-i aliyemizin işbu itibarat ve haysiyetlerinin asıl tesirâtı
12. Memur bulundukları hidemat-ı celile ve mesalih-i mu'tena-yı saltanat-ı seniyyemize aid ve bu kaziyyede ise cümle ısdaka-yı bendegan-ı devlet-i aliyemiz müttetik
13. Ve müttehid olmak icab eylediğinden inşallahu teala ona göre cümleliz tarafından her bir hususa el birliğiyle ve can hakkıyla yapılmak hususları
14. Ehas murad-ı şahanem olmağla muşarun-ileyhimin işbu irtifa-ı unvan ve rütbe-i mahsusalarıçün bir vakt-i muhtar intihabıyla hırvaniler iksa ve birer kıta
15. Menşur-ı hümayunum ısdar ve ita ve keyfiyet canib-i teşrifata kayd ve Takvim-i Vekayia dahi böyle derç ve ilan olmak ve bir de nazır-ı muşarun-ileyhaya
16. Varıdat-ı kadimelerinden başka fazla-i gümrükden müceddeden on beşer bin gurus mahiye tahsis kılınsun . hak teala hazretleri cümle tabakat-ı memurin-i
17. Bendegann din ü devlet-i aliyemize ve zat-ı hümayunuma sıdk ve istikamet üzere hizmeti iltizam edinenleri daima mavaffak ve dareynde aziz ve muhterem eyleye. Amin.

⁸¹ Düz yakalı önü ilikli bir çeşit elbise

EK-3 C.DH./ İbrahim Sarim Efendi'nin Sadaret müsteşarlığına tayinine dair buyruldu. (H-29-06-1255).



Şeref-yafte-i sudur olan hatt-ı hümayunu-u şevket-mekrun-ı şahane mucibince sabıkan umur-ı Dâhiliye müsteşarı saadetli İbrahim Sarim Efendi hazretlerine sadaret-i uzma müsteşarlığı avatıf-ı ailyye-i mülukaneden tevcih divan-ı hümayundan emr-i şerifi ısdar olunmuş.

EK-4 Başbakanlık Müsteşarlarının Kısa Özgeçmişleri

Hasan Kemaleddin Gedeleş (18 Kasım 1926-14 Kasım 1938)

1878 yılında İstanbul'da dünyaya gelen Hasan Kemaleddin Gedeleş, 1902 yılında Mülkiye'nin yüksek kısmından mezun olmuştur. Gedeleş sırasıyla; Maiyet Memurluğu ve Kaymakamlık görevlerinde bulunmuş ve 1915-1922 yılları arasında da Mutasarrıflık yapmıştır. Mülkiye Müfettişliği görevine 1922 yılında atanan Gedeleş, 16 Ekim 1926 tarihinde Bursa Valisi iken Başbakanlık Müsteşarlığı'na atanmıştır. Gedeleş, 4., 5., 6, 7. ve 8. İnönü Hükümetlerinde; 9. ve 10. Bayar Hükümetleri döneminde görev almıştır. 3 Ocak 1939 tarihinde ise Cumhurbaşkanlığı Genel Kâtipliği'ne getirilen Gedeleş, 1947 yılında bu görevdeyken emekli olmuştur. 1962 yılında vefat etmiştir (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 106).

Mehmet Vehbi Demirel (29 Mart 1939-31 Aralık 1941)

1882 yılında Kırçova'da dünyaya gelen Mehmet Vehbi Demirel, 1906 yılında Mülkiye Mektebi'ni bitirmiş. Öğreniminin ardından Maiyet Memurluğu sonrasında 1909-1917 yılları arasında çeşitli ilçelerde kaymakamlık yapmıştır. 1917-1927'de Mutasarrıflık görevlerinde bulunan Demirel 1927-1933 yılları arasında farklı illerde de Valilik yapmıştır. İçişleri Bakanlığı Müsteşarı iken 29 Mart 1939 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı'na tayin olmuştur. Dr. Refik Saydam'ın 11. ve 12. Hükümetlerinde 31 Aralık 1941 tarihine kadar bu görevini sürdürmüştür. 1941 yılında Başbakanlık Müsteşarlığı görevi esnasında Ankara'da vefat etmiştir (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 106).

Cemal Yeşil (19 Ocak 1942-3 Kasım 1947)

Cemal Yeşil, 1900 yılında Bağdat'ta doğmuştur. Mülkiye Mektebi'nden mezuniyetinden sonra 1923 yılında Müfettiş Yardımcısı olarak Maliye Bakanlığı'nda göreve başlamıştır. Yeşil sırasıyla; 1934 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü, 1938'de Maliye Bakanlığı Müsteşarı, 19.01.1942 – 03.11.1947 tarihleri arasında Dr. Refik Saydam, Şükrü Saraçoğlu, Recep Peker ve Prof. Dr. Hasan Saka hükümetleri döneminde Başbakanlık Müsteşarlığı görevlerinde bulunmuştur. Yeşil, 1947'de Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, 1951'de Kabil, 1956'da Budapeşte Büyükelçisi, 1960'ta Dışişleri Bakanlığı Başmüşaviri, 1962'de Varşova Büyükelçiliği görevlerinde bulunmuştur. 1966 yılında emekliye ayrılan ve şair olan Cemal Yeşil, Mülkiye Marşı'nın güfte yazarıdır. 22 Kasım 1977 tarihinde vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 107).

İsmail Hakkı Ülkmen (3 Kasım 1947-31 Temmuz 1950)

İsmail Hakkı Ülkmen, 1901 yılında İstanbul'da doğmuştur. 1923 yılında Mülkiye Mektebini bitirdi. İstanbul Defterdarlığı'nda çalıştı. 1925'te Maliye Müfettiş Muavini oldu. 1936'da Maliye Bakanlığı Varidat Umum Müdürlüğü'ne, 1942'de aynı Bakanlığın Tetkik Heyeti Reisliği'ne atandı. 6. dönem İstanbul Milletvekili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne girdi. 1946 yılında Başbakanlık Genel Teftiş

Başmüsavırlığı'ne getirildi. 03.11.1947-31.07.1950 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarlığı görevinde bulundu. 1950 yılında Emekli Sandığı Yönetim Kurulu Başkanlığı'na, 1954 yılında Vakıflar Bankası İdare Meclisi Başkanlığı'na, 1960'ta Danıştay 4. Daire Başkanlığı'na, 1962 yılında Anayasa Mahkemesi Üyeliği'ne seçildi. 1965 yılında vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 107).

Ahmet Salih Korur (31 Temmuz 1950-30 Mayıs 1960)

Korur, 1905 yılında İstanbul'da doğmuştur. Ankara Hukuk Fakültesi'ndeki öğreniminin ardından 1945 yılında Tapu ve Kadastro Genel Müdür Yardımcısı ve Toprak İskân İşleri Genel Müdürlüğü yapmıştır. Genel Müdür iken 31 Temmuz 1950 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı'na atandı. 1952 yılında İçişleri, 1956 yılında Maliye Bakanlıkları Müsteşar Vekilliği yaptı. 1957 yılında Başvekâlet Millî Emniyet Hizmetleri Reis Vekilliği görevinde bulundu. 31.10.1957 tarihinde yeniden Başbakanlık Müsteşarlığı'na tayin edildi. 27 Mayıs 1960 ihtilaline kadar bu görevini sürdürdü, aynı tarihte emekli oldu. 02 Şubat 1982 tarihinde vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 108).

Alparslan Türkeş (30 Kasım 1960-23 Eylül 1960)

Alparslan Türkeş, 25 Kasım 1917 tarihinde Lefkoşe'de doğdu. 1939 yılında Harbiye'yi bitirdi. 1955 yılında Harp Akademisi'nden Kurmay Binbaşı olarak mezun oldu. 27 Mayıs 1960 tarihinden sonra Millî Birlik Komitesi Üyesi olarak 23.09.1960 tarihine kadar Başbakanlık Müsteşarlığı yaptı. Millî Birlik Komitesi'ndeki anlaşmazlık sebebiyle Eylül 1960 tarihinde Hindistan Büyükelçiliği'ne hükümet danışmanı olarak atandı. 1963 yılında yurda döndü. Mart 1965 tarihinde Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi'ne katıldı. Ağustos 1965'te CKMP'nin Genel Başkanlığı'na seçildi. Adana ve Ankara Milletvekilliği ile Başbakan Yardımcılığı görevlerinde bulundu. 12 Eylül 1980'de Sıkıyönetimce tevkif edildi. 1985'te tahliye oldu. 1987 yılında yapılan halk oylamasıyla tekrar siyasete döndü. Millîyetçi Çalışma Partisi Genel Başkanı oldu. 1991 yılında Yozgat'tan milletvekili seçildi. 04 Nisan 1997 tarihinde vefat edinceye kadar MHP'nin Genel Başkanı olarak görev yaptı (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 108).

Mehmet Hilmi İncesulu (23 Eylül 1960-25 Ekim 1961)

Mehmet Hilmi İncesulu, 1917 yılında Sungurlu'da doğdu. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden 1937 yılında mezun oldu. 1937-1940 yılları arasında Maiyet Memuru, 1940-1943 yılları arası Kaymakam; 1950'de Mülkiye Müfettişi, 1950-1960'ta Vali, 1960 yılında İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanı ve Müsteşar Vekili, 23.09.1960 – 25.10.1961 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarı; 1961-1969 yılları arasında Çorum Milletvekili, 1961-1962 tarihleri aralığında Millî Eğitim Bakanı, daha sonra Akbank ve DESİYAB Yönetim Kurulu üyeliği görevlerinde bulundu. 11 Temmuz 1992 tarihinde vefat etti. (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 109).

İbrahim Necip San (2 Kasım 1961-23 Mart 1962)

1906 yılında Siirt'te doğdu. 1922'de Harp Okulu'nu bitirdi. 1948'de Albay oldu. 1957'de Askeri Müze Müdürlüğü'nde bulundu. 1960 yılında Emniyet Genel Müdürlüğü yaptı. Emniyet Genel Müdürlüğü

görevinde iken 02.11.1961 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı'na tayin oldu. 23.03.1962 tarihine kadar bu görevini sürdürdü. Kurucu Meclis Millî Birlik Komitesi Temsilciliği'nde bulundu. 22.10.1983 tarihinde vefat etti. (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 109).

Haldun Derin (28 Mart 1962-24 Şubat 1965)

1912 yılında İstanbul'da doğdu. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. Lozan Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde doktora yaptı. 1933 yılında Cumhurbaşkanlığı Şifre İkinci Katipliği, 1939 yılında Cumhurbaşkanlığı Katipliği, 1945'te Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü yaptı. 1951'de Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti Danışmanı, 1961'de Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti Uzmanı görevlerinde bulundu. 23.03.1962-24.02.1965 yılları arasında Başbakanlık Müsteşarlığı, daha sonraki yıllarda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu üyeliği yaptı. 2004 yılında vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 110).

Musliheddin Fer (24 Şubat 1965-10 Aralık 1965)

Musliheddin Fer, 13 Mayıs 1909 tarihinde İstanbul'da doğdu. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. Çalışma Bakanlığı Müsteşarlığı, Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti Azalığı, Başbakanlık Müsteşar Yardımcılığı yaptı. 24.02.1965-10.12.1965 tarihlerinde de Müsteşarlığa vekalet etti. 1974-1975 tarihlerinde Devlet Bakanlığı, 1980-1981'de Atatürk'ün 100. Doğum Yıldönümü Kutlama Komitesi Genel Sekreterliği; Atatürk Araştırma Kurumu, Bilim Kurulu Asli Üyeliği, Türkiye Kalkınma Vakfı, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Mütevelli Heyeti Üyeliği görevlerinde bulundu. 1985 yılında vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 110).

Munis Faik Ozansoy (10 Aralık 1965-27 Temmuz 1971)

Munis Faik Ozansoy 22 Mart 1911 tarihinde Midilli'de doğdu. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. Merkez Bankası Genel Müdürlüğü Müşaviri iken, 10.12.1965 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı'na atandı. 27.10.1971 tarihine kadar bu görevi sürdürdü. Daha sonra Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, UNESCO nezdinde Türkiye Daimi Temsilciliği görevlerinde bulundu. Aynı zamanda şair ve yazardır. 1975 yılında Paris'te vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 111).

Zeyyat Baykara (27 Temmuz 1971-12 Haziran 1974)

1915 yılında Kemaliye'de doğdu. 1938 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni bitirdi. 1943 yılında Maliye Müfettişliği, 1952'de Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1955'te Gelirler Genel Müdürlüğü, 1964'te Maliye Bakanlığı Müsteşarlığı yaptı. Bonn Büyükelçiliği Maliye ve İktisat Başmüşaviri iken 27.07.1971 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı'na atandı. 12.06.1974 tarihine kadar bu görevini sürdürdü. Ferit Melen Hükûmeti'nde Parlamento dışından Devlet Bakanlığı yaptı. Haziran 1974'te Cumhuriyet Senatosu Üyeliğine seçildi. Aynı yıl Sadi Irmak hükûmetinde Başbakan Yardımcılığı, 1977 yılında Adalet

Bakanlığı, 1980 yılında Bülent Ulusu hükûmetinde Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı görevlerinde bulundu. 1987 yılında vefat etti. (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 111).

İsmail Ertan (12 Haziran 1974-2 Mayıs 1975)

İsmail Ertan, 1926 yılında Safranbolu'nun Konarı köyünde doğdu. 1948 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni bitirdi. 1948 yılında Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Ankara Defterdarlığı'nda staj yaptı. 1952-1960 yılları arasında Maliye Bakanlığı Hesap ve Kambiyo Uzmanlığı görevlerinde bulundu. 1962'de Hazine Genel Müdürlüğü Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilâtı Genel Sekreterliği Daire Başkanlığı yaptı. 1966 yılında Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Müşaviri oldu. 1967 tarihinde Köln Başkonsolosluğu nezdinde İktisat Müşavirliği'ne atandı. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürü iken 12.06.1974 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı'na atandı. 02.05.1975 tarihine kadar bu göreve devam etti. 01.06.1975 tarihinde emekli oldu. 06.10.1985 tarihinde vefat etti. (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 112).

Ekrem Ceyhun (5 Mayıs 19755 Haziran 1977)

Ekrem Ceyhun, 04 Şubat 1927 tarihinde Erzurum'da doğdu. İstanbul Teknik Üniversitesi İnşaat Fakültesi'ni bitirdi. 1952'de Karayolları Genel Müdürlüğü 10. Bölge Müdürlüğünde göreve başladı. 1956-1959 yılları arasında 11. Bölge Müdürlüğü yaptı. 1960 yılında Karayolları Genel Müdürlüğü İl ve Köy Yolları Dairesi Uzmanı; 1965 yılında Köyleri Bakanlığı Köy Yolları Daire Başkanı oldu. 1967'de Yol Su Elektrik İşleri Genel Müdürü iken, Devlet Planlama Teşkilâtı Koordinasyon Daire Başkanlığı'na tayin oldu. 1968'de Yüksek Planlama Kurulu Üyesi, 1971'de Devlet Planlama Teşkilâtı Müşaviri, 1972'de Ulaştırma Bakanlığı Müsteşarı oldu. 05.05.1975 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı'na atandı. 05.06.1977 tarihine kadar bu görevini sürdürdü. 1977 seçimlerinde Milletvekili seçildi. 41, 43 ve 49. T.C. Hükûmetlerinde Devlet Bakanlığı yaptı. Çeşitli vakıflarda görev aldı. Otuzu aşkın eseri vardır. Müsteşarlığı döneminde Başbakanlık teşkilat yapısında yapılan değişiklikler şöyledir:

- 14 Mayıs 1975 tarihli ve 5/25-2928 sayılı Onay ile Organizasyon ve Metot Kurulu kurulmuştur. Daha sonra bu birim, Merkezî İdareyi Geliştirme Müşavirliği adını almıştır.
- 03 Eylül 1975 tarihli ve 42/901-5773 sayılı Onay ile Baş Hukuk Müşavirliği kurulmuştur. Daha sonra bu birim, Hukuk Müşavirliği adını almıştır.
- 13 Ekim 1975 tarihli ve 6498 sayılı Onay ile Güvenlik İşleri Müşavirliği, 17 Ekim 1975 tarihinde Sosyal ve İdari İşler Daire Başkanlığı, 30.12.1975 tarihli ve 368-01128 sayılı Onay ile Organizasyon ve Metot Daire Başkanlığı,
- 19 Nisan 1976 tarihinde Ekonomik ve Sosyal İlişkiler (Grup) Dairesi Başkanlığı, Milletlerarası İlişkiler ve Teknolojik Gelişmeler (Grup) Daire Başkanlığı; Araştırma, Geliştirme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı,
- 07 Eylül 1976 tarihli ve 388-09203 sayılı Onay ile Parlamento ile İlişkiler Müşavirliği, 21 Nisan 1976 tarihli ve 386-1/05485 sayılı Onay ile Halkla İlişkiler ve Enformasyon Dairesi Başkanlığı,

12 Ekim 1976 tarihli ve 388-2/09796 sayılı Onay ile de Cumhuriyet Arşivi Daire Başkanlığı kurulmuştur. (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 112-113).

Mustafa Ernam (21 Temmuz 1977-17 Ocak 1978)

15.11.1931 tarihinde Kemaliye’de doğdu. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ni bitirdi. 1966-1968 yılları arasında Serbest Avukat, 1968-1974 tarih aralığında DPT’de Şube Müdürü, 1974-1975 tarihleri arası Başbakanlık Müşaviri, 1975’te Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı, 21.07.1977-16.12.1977 tarihleri arasında Müsteşar Vekilliği, 17.01.1978’e kadar da Başbakanlık Müsteşarlığı yaptı. 1978-1979 yıllarında TMO ve TSE’de Yönetim Kurulu Üyeliği, Başbakanlık Müşavirliği, 1979-1980 arası Vakıflar Genel Müdürlüğü, 1980-1981’de Başbakanlık Başmüşaviri, 1981-1984’te DPT Müşaviri, 1984’te YÖK Üyeliği görevlerinde bulundu. 1988 yılında vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 113).

Ahmet Durakoğlu (17 Ocak 19783-Aralık 1979)

Ahmet Durakoğlu, 1925 yılında Sivas’ta doğdu. 1950 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ni bitirdi. Avukatlık yaptı. 1954-1956 yılları arasında Orman İşletmesi’nde çalıştı. 1963-1968 tarihleri arasında Belediye Başkanlığı, 1969-1977 yılları arasında da Milletvekilliği yaptı. 21.06.1977 tarihinde Başbakanlık Müşavirliği’ne tayin oldu. 17.01.1978 tarihinde ise Başbakanlık Müsteşarlığı’na atandı. 03.12.1979 tarihine kadar bu görevini sürdürdü. 17.12.1979 tarihinde Danıştay üyeliğine seçildi. 11 Aralık 1983 tarihinde vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 114).

Turgut Özal (3 Aralık 1979-22 Eylül 1980)

1927 yılında Malatya’da doğdu. İstanbul Teknik Üniversitesi Elektrik Mühendisliği Bölümü’nden 1950 yılında mezun oldu. Aynı sene Elektrik İşleri Etüd İdaresi’nde çalışmaya başladı. İki sene sonra ihtisas için Amerika Birleşik Devletleri’ne gitti. Döndükten sonra Elektrik İşleri Etüd İdaresi’nde Genel Müdür Teknik Müşavirliği görevini üstlendi. 1958 yılında yeni kurulan Planlama Komisyonu Sekreterliği’nin başına getirildi. 1960 yılında bu görevinin yanı sıra Orta Doğu Teknik Üniversitesi’nde dersler verdi. Daha sonra Elektrik İşleri Etüd İdaresi’nde Genel Müdür Yardımcısı oldu. 1966 yılında Başbakan Teknik Müşavirliği’ne, bir sene sonra da Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı’na atandı. 1971 yılında Devlet Planlama Teşkilâtı’ndan ayrılarak Dünya Bankası’nda Sanayi ve Madencilik Projeleri Müşaviri olarak çalıştı. 1973 yılında Türkiye’ye dönerek özel sektörde idarecilik yaptı. 1977 yılında Madeni Eşya Sanayii Sendikası İdare Konseyi ve Sendika Başkanlığı’na seçildi. 1979 yılında Başbakanlık Müsteşarlığı’na getirildi. Aynı dönemde Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşar Vekilliği görevini de yürüttü. 24 Ocak 1980 tarihinde yayımlanan Türkiye’nin en köklü ekonomik reformuyla ilgili kararların alınmasında başta gelen isimler arasında yer aldı. 12 Eylül 1980 müdahalesinden sonra kurulan hükûmete ekonomik işlerden sorumlu Başbakan Yardımcısı olarak atandı. 1982 yılında bu görevinden istifa etti. 1983 yılında Anavatan Partisi’ni kurdu ve aynı yıl yapılan genel seçimlerde partisinin başarılı olması üzerine 45. T.C. Hükûmetini

kurmakla görevlendirildi. Başbakanlığı döneminde bir çok idarî ve ekonomik reformları gerçekleştirdi. Bunun yanı sıra 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilat Kanunu yürürlüğe girdi. 1987 yılında yapılan seçimler sonrasında 46. T.C. Hükûmetini kurdu ve 1989 yılına kadar Başbakanlık görevini sürdürdü. Dış ülkelerle ilişkilerde ticari ve ekonomik çıkarların daha fazla vurgulandığı bir politika benimsedi. Anavatan Partisinin 1988 yılında yapılan II. Olağan Büyük Kongresi'nde suikast teşebbüsüne uğradı. 31 Ekim 1989 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Türkiye Cumhuriyeti'nin 8. Cumhurbaşkanı seçildi ve 09 Kasım 1989 tarihinde bu görevine başladı. İngilizce bilen 3 çocuk babası Turgut Özal, 17 Nisan 1993 tarihinde görevi sırasında vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 89-90).

Necdet Calp (23 Eylül 1980-11 Nisan 1983)

Necdet Calp, 07 Eylül 1922 tarihinde Karamürsel'de doğdu. 1944 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni bitirdi. Çeşitli yerlerde Maiyet Memurluğu, Kaymakamlık ve Mülkiye Müfettişliği yaptı. 1965 yılında Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü görevinde bulundu. 1978 yılında İzmir Valiliğine, 1 yıl sonra Merkez Valiliğine atanan Calp, 23.10.1980-11.04.1983 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarlığı yaptı. 1983 yılında Halkçı Parti'yi kurdu ve Genel Başkanı oldu. Aynı yıl yapılan seçimlerde milletvekili seçildi. 13 Eylül 1988 tarihinde vefat etti. Müsteşarlığı döneminde Başbakanlık teşkilat yapısı ile ilgili yapılan çalışmalar şöyledir:

- 12 Aralık 1980 tarihli ve 2-4/00165 sayılı Onay ile Başbakanlık Transit Koordinasyon Merkezî, 26 Ekim 1981 tarihinde de Parlamento ile İlişkiler Müşavirliği kurulmuştur.
- 27 Şubat 1982 tarihli ve 8/4334 sayılı Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları ile İlgili Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde Başbakanlık Teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 115).

Erdoğan Yazıcı (11 Nisan 1983-7 Aralık 1983)

1925 yılında İzmir'de doğdu. 1946 yılında Deniz Harp Okulu'ndan, 1961'de Deniz Harp Akademisi'nden mezun oldu. Kurmay Subay olarak çeşitli birlik ve kurumlarda karargah subaylığı ile gemi komutanlığı ve Washington Deniz Ataşeliği görevlerinde bulundu. 1970 yılında Tuğamirallığe terfi ederek; Deniz Kuvvetleri Komutanlığı Personel Başkanlığı, Mayın Filosu Komutanlığı ve Donanma Komutanlığı Kurmay Başkanlığı görevlerinde bulundu. 30 Ağustos 1974 tarihinde emekli oldu. 14.10.1980 tarihinde Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı Vekilliği'ne tayin oldu. 11.04.1983 – 07.12.1983 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarlığı'nı vekaleten yürüttü. 02.10.2009 tarihinde vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 115).

Hasan Celâl Güzel (14 Aralık 1983-21 Temmuz 1986)

1945 yılında Gaziantep'te doğdu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni bitirdi. Devlet Planlama Teşkilâtı, İçişleri ve Ticaret Bakanlıkları Müşavirliği, Türkiye Zirai Donatım Kurumu Genel Müdür Yardımcılığı görevlerinde bulundu. Çeşitli üniversitelerde öğretim üyeliği yaptı. Sakarya Devlet

Mimarlık ve Mühendislik Akademisi öğretim görevlisi iken 05.12.1979 tarihinde Başbakanlık Müsteşar Yardımcılığı'na tayin oldu. 14.12.1983-21.07.1986 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarlığı yaptı. 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar tedbirlerinin alınmasında önemli rol oynadı. 1986 yılında Milletvekili seçildi. 45. T.C. Hükûmetinde Devlet Bakanı, 46. T.C. Hükûmetinde Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı yaptı. 1992 yılında Yeniden Doğuş Partisi'ni kurdu. 1994 yılı sonunda "Yeni Türkiye" isimli dergiyi yayınlamaya başladı. Bu süre içerisinde 3.500'ün üzerinde makale ve 40.000 sayfalık külliyatı ortaya çıkardı. Müsteşarlığı döneminde Başbakanlık merkez teşkilatının yeniden yapılandırılması konusundaki çalışmaları şöyledir:

- 08 Haziran 1984 tarihli ve 203 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK ile bugünkü teşkilat yapısı oluşturulmuş; söz konusu KHK 10 Ekim 1984 tarihinde 3056 sayılı Kanun olarak yürürlüğe konulmuştur.

Ayrıca Başbakanlık bünyesinde;

- 10/06/1985 tarihli ve 3230 sayılı Kanun ile Tanıtma Fonu kurulmuş,
- 21/06/1927 tarihli ve 1117 sayılı Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanununun bazı maddeleri ile Türk Ceza Kanunu'nun 426, 427 ve 428 nci maddelerinin değiştirilmesine ve 1117 sayılı Kanuna ek maddeler ilavesine dair 3266 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince Başbakanlık bünyesinde Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu oluşturulmuştur. • 29/05/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur.

Başbakanlık merkez teşkilatı ile ilgili yürürlüğe konulan mevzuat şunlardır:

- Başbakanlık Uzman Yardımcılığı ve Başbakanlık Uzmanlığı İmtihanları ile İmtihan Kurullarının Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik 06 Şubat 1986'da Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelik 16 Mayıs 1988'de; Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği 26 Mayıs 1986'da; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliği 17 Temmuz 1986'da yayınlanmıştır (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 116-117).

İsmail Akınaltuğ (21 Temmuz 1986-17 Ekim 1986)

İsmail Akınaltuğ, 04.01.1944 tarihinde Isparta Şarkikaraağaç'ta doğdu. Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi'ni bitirdi. Maliye Bakanlığı'nda memurluğa başladı. Başbakanlık'ta çalıştı. Daha sonra TRT Genel Müdürlüğü'nde görev yaptı. Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü'nde Müşavir iken, Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'ne, daha sonra da Müsteşar Yardımcılığı'na tayin oldu. 21.07.1986-17.10.1986 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarlığı'na vekalet etti, YÖK Üyesi olarak görev yaptı (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 118).

Ahmet Selçuk (17 Ekim 1986-7 Nisan 1990)

1930 yılında İzmir’de doğdu. İstanbul Teknik Üniversitesi Makine Fakültesi’ni bitirdi. Ulaştırma Bakanlığı Müsteşarlığı yaptı. 17.10.1986-07.04.1990 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarlığı görevinde bulundu. 45. T.C. Hükûmetinde Türkiye Büyük Millet Meclisi dışından İçişleri Bakanlığı yaptı. Daha sonraki yıllarda Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanlığı görevinde bulundu. Müsteşarlığı döneminde Başbakanlık teşkilat yapısında yapılan değişiklikler şöyledir:

- Başbakanlık merkez birimlerinden olan Deniz İşleri Başkanlığı 09 Nisan 1987 tarihli ve 3348 sayılı Kanun ile Ulaştırma Bakanlığı’na bağlanmıştır.
- 16 Ocak 1990 tarihli ve 406 sayılı KHK’nin 6. maddesiyle Devlet Durum Merkezî Başkanlığı kaldırılmış ve aynı kararnamenin 4. maddesi ile Başbakanlık ana hizmet birimi olarak Bilgi İşlem Başkanlığı kurulmuştur.

Müsteşarlık döneminde Başbakanlık Merkez teşkilatı ile ilgili yürürlüğe konulan mevzuat:

- 04 Ekim 1988 tarihli ve 3473 sayılı Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Malzemenin Yok Edilmesi Hakkında KHK’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun,
- 18 Eylül 1989 tarihli ve 89/14269 sayılı Devlet Arşivlerinde Araştırma veya İnceleme Yapmak İsteyen Türk veya Yabancı Uyruklu Gerçek veya Tüzel Kişilerin Tabi Olacakları Esaslar Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı yürürlüğe konulmuştur (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014:118).

Sabahattin Çakmakoğlu (7 Nisan 1990-5 Temmuz 1991)

Çakmakoğlu, 25 Aralık 1930 tarihinde Kayseri, İncesu’da doğdu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelerini bitirdi. Çeşitli il ve ilçelerde valilik ve kaymakamlık yaptı. Emniyet Genel Müdürü iken Başbakanlık Müsteşarlığı’na atandı. 07.04.1990- 05.07.1991 tarihleri arasında bu görevini sürdürdü. 48. T.C. Hükûmetinde Türkiye Büyük Millet Meclisi dışından İçişleri Bakanlığı yaptı. 1999 yılında milletvekili seçilen Çakmakoğlu 57. T.C. Hükûmetinde Millî Savunma Bakanı olarak görev yaptı (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 119).

İsmet Alver (19 Temmuz 1991-30 Ağustos 1991)

İsmet Alver, 1 Mart 1934 tarihinde Samsun Çarşamba’da doğdu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’ni bitirdi. 1959 yılında Ziraat Bankası’nda Müfettiş olarak göreve başladı. 1964-1968 yılları arasında Zirai Krediler Müdür Muavini, 1968-1969 yılları arasında Teşvik Kredileri Müdürü, 1969-1971 yılları arasında Zirai Krediler Müdürü, 1971-1978 tarihleri aralığında Genel Müdür Muavini, 1978-1980 aralığında Türkiye Halk Bankası Genel Müdürlüğü görevlerinde bulundu. Vakıflar Bankası Genel Müdürü iken 19.07.1991 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı’na atandı. 31.08.1991 tarihine kadar görevini sürdürdü, bu tarihte emekli oldu (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 119).

M. Atilla Tekeoğlu (30 Ağustos 1991-21 Kasım 1991)

M. Atilla Tekeoğlu, 5 Şubat 1944 tarihinde Osmaniye’de doğdu. Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi’ni bitirdi. Değişik bakanlıklarda çalıştı. Ulaştırma Bakanlığı Kara Ulaştırması Genel Müdürü iken 1991 yılında Başbakanlık Müsteşar Yardımcılığı’na tayin oldu. 30.08.1991-21.11.1991 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşar Vekilliği yaptı. 13.03.1995 tarihinde vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 120).

Necdet Seçkinöz (21 Kasım 1991-15 Haziran 1993)

Necdet Seçkinöz, 1 Ekim 1927 tarihinde Üsküdar’da doğdu. 1952’de İstanbul Teknik Üniversitesi İnşaat Fakültesi’ni bitirdi. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nde çalışmaya başladı. Bayındırlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Müsteşarlığı görevlerinde bulundu. 21.11.1991- 15.06.1993 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarlığı yaptı. Daha sonra Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği de yapan Necdet Seçkinöz, 23.02.2004 tarihinde vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 120).

Ali Naci Tuncer (15 Haziran 1993-25 Haziran 1993)

Ali Naci Tuncer, 11 Mart 1939 tarihinde Trabzon Çaykara’da doğdu. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ni bitirdi ve aynı fakültede yüksek lisansını tamamladı. Yargıtay Üyesi iken, Başbakanlık Müsteşar Yardımcılığı’na tayin oldu. 15.06.1993-25.06.1993 tarihleri arasında vekil, 13.05.1994-08.11.1995 tarihleri arasında da asaleten Müsteşarlık yaptı. Başbakan Başmüşavirliği de yapan Ali Naci Tuncer, 11.01.1998 tarihinde görevinden istifa etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 121).

Dr. Yücel Edil (25 Haziran 1993-9 Nisan 1994)

Yücel Edil, 14.05.1939 tarihinde Konya Karataş’da doğdu. Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde Mukayeseli Devlet Maliyesi konusunda ihtisas ve doktora yaptı. Emlak Bank, Tütünbank ve Maliye Bakanlığı’nda çalıştı. Türkiye İhracat ve Kredi Bankası’nda görevli iken 25.06.1993 tarihinde Başbakanlık Başmüşavirliği’ne tayin oldu ve Müsteşar Vekilliğine atandı. 11.04.1994 tarihine kadar bu görevini sürdürdü. 16.08.1997 tarihinde Başbakanlık Başmüşavirliği görevinden istifa etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 121)

Osman Ünsal (11 Nisan 1994-13 Mayıs 1994)

Osman Ünsal 6 Ağustos 1954 tarihinde Mersin Anamur’da doğdu. Boğaziçi Üniversitesi’ni bitirdi. The Pennsylvania State University’de yüksek lisans yaptı. Etibank Genel Müdür Yardımcılığı ve Müşavirlik görevinde bulundu. 1991 yılında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nda Müsteşar Yardımcılığı yaptı. Daha sonra Başbakan Başmüşavirliği’ne getirildi. Bu görevde iken, 11.04.1994-13.05.1994 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarlığı görevini tedviren yürüttü. 13.05.1994 – 15.04.1995 tarihleri arasında

yeniden Başbakanlık Başmüsavirliği yaptı (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 122).

Arif Yüksel (8 Kasım 1995-7 Mart 1996)

Arif Yüksel 3 Ocak 1942 yılında Giresun Alucra'da doğdu. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. Birçok ilçe ve ilde hakimlik daha sonra Adalet Bakanlığı Müsteşarlığı yaptı. YÖK üyeliği ve Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanlığı görevinde bulundu. Danıştay Üyesi iken 08. 11. 1995 - 07.03.1996 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarlığı'nı vekaleten yürüttü. 03 Ocak 2007 tarihinde yaş haddinden emekli oldu (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 122).

Birkan Erdal (7 Mart 1996-14 Kasım 1996)

Birkan Erdal 28 Kasım 1952 tarihinde Ankara'da doğdu. 1974 yılında Ortadoğu Teknik Üniversitesi Mühendislik Fakültesi'ni bitirdi. Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi'nde İşletme Yönetimi konusunda yüksek lisans yaptı. 1974-1980 yılları arasında Türkiye Elektrik Kurumu'nda Mühendis, 1985-1988 tarihleri arasında TESTAŞ Daire Başkanı, İGEME Genel Sekreterliği görevlerinde bulundu. TCDD Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu Başkanı olarak görev yaptı. Türkiye Elektrik Kurumu Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulu Başkanı iken 07.03.1996 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığına atandı. 14.11.1996 tarihinde istifaen görevden ayrılıp seçimlere katılarak milletvekili seçildi (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 123).

Dr. Osman Kadri Keskin (15 Kasım 1996-11 Nisan 1997)

Osman Kadri Keskin, 14.08.1947 tarihinde Kastamonu'da doğdu. 1968 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. 1986 yılında Gazi Üniversitesi'nde yüksek lisans yaptı. Değişik yerlerde hakimlik görevlerinde bulundu. Yargıtay Üyesi iken 15.11.1996 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı'na tayin oldu. 11.04.1997 tarihine kadar bu görevini sürdürdü. Hukuk konusunda yayınlanmış eserleri ve makaleleri mevcuttur. Müsteşarlığı döneminde Başbakanlık merkez teşkilatı ile ilgili yürürlüğe konulan mevzuat şöyle sıralanabilir: Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği 09 Ocak 1997 tarihli ve 22872 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. 2003 yılında vefat etti (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 123).

Mesut Kınalı (11 Nisan 1997-28 Mayıs 1997)

Mesut Kınalı, 5 Nisan 1958 tarihinde Kütahya'da doğdu. 1982 yılında Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi'ni, 1988 yılında ise Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. 1998 tarihinde A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde yüksek lisansını tamamladı. Diyanet İşleri Başkanlığı'nda çalıştı. 1986 yılında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nda uzman iken, Başbakanlığa Uzman Yardımcısı olarak tayin oldu. Başbakanlıkta Uzman Yardımcısı, Uzman ve Müsteşar Yardımcısı olarak görev yaptı. 11.04.1997-28.05.1997 tarihleri arasında Müsteşar Vekilliği görevinde bulundu. Başbakanlık Müşavirliği görevine atandı (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 124).

Atilla Koç (28 Mayıs 1997-15 Temmuz 1997)

Atilla Koç, 1946 yılında Aydın'da doğdu. 1969 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni bitirdi. Çeşitli yerlerde Kaymakam, Emniyet Müdürü, Valilik ve İçişleri Bakanlığı Müşavirliği yaptı, Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterliği görevinde bulundu. İçişleri Bakanlığı Merkez Valisi iken 28.05.1997 tarihinde Başbakanlık Müsteşar Vekilliğine tayin oldu. Bu görevi 01.07.1997 tarihine kadar devam etti. Kasım 2002 seçimlerinde Aydın'dan milletvekili seçildi. Kültür ve Turizm Bakanlığı yaptı. Müsteşarlığı döneminde Başbakanlık merkez teşkilatı ile ilgili yürürlüğe konulan mevzuat şöyledir:

- Özürlüler İdaresi Başkanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında 571 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 30 Mayıs 1997 tarihli ve 23004 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.
- Özel Eğitim Hakkında 573 sayılı Kanun Hükmünde Kararname [Özürlülere ait], 06 Haziran 1997 tarihli ve 23011 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanmıştır (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 125).

Yaşar Yazıcıoğlu (15 Temmuz 1997-11 Ocak 1999)

Yaşar Yazıcıoğlu, 13 Mart 1944 tarihinde Trabzon Çaykara'da doğdu. 1968 yılında Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi'nden mezun oldu. Hollanda'da Economic High School'da doktora, marketing çalışmalar yaptı. Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı'nda memuriyet hayatına başladı. Bu Bakanlığın Ticaret Bakanlığı'na dönüştürülmesinden sonra da çalışmaya devam etti, yurtdışı teşkilatlarında görev aldı. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nda Uzman ve Müşavir olarak çalıştı. 1989'da Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı İhracat Genel Müdür Yardımcısı, 1990 yılında ise Genel Müdürü oldu. Dış Ticaretten sorumlu Müsteşar Yardımcılığı görevini yürüttü. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na vekalet etti. Çevre Bakanlığı Müsteşarı iken 11.10.1996 tarihinde Başbakanlık Müşavirliği'ne atandı. 30.06.1997 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı'na vekaleten atandı. 15.07.1997-08.01.1999 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarlığı yaptı. 1999 yılında emekli oldu. Müsteşarlığı döneminde;

- Devletin Yeniden Yapılanması Projesi,
- İdari Usul Yasa Tasarısı çalışmalarını başlatmıştır (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 125).

Ahmet Şağar (11 Ocak 1999-15 Temmuz 2002)

Ahmet Şağar, 27 Kasım 1950 tarihinde Karabük'te doğdu. 1972 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat ve Maliye Bölümü'nden mezun oldu. Maliye Bakanlığı'nda; Maliye Müfettişliği, Daire Başkanlığı ve Genel Müdür Yardımcılığı görevlerinde bulundu. Daha sonra Devlet Personel Başkanlığı yaptı. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarı iken 01.07.1999 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı'na tayin oldu.

Bu tarihten 15.07.2002 tarihine kadar Başbakanlık Müsteşarlığı görevinde bulundu. Kendi isteği ile emekli oldu. Müsteşarlığı döneminde Başbakanlık'ta yeni kurulan birimler şöyledir:

- 15 Kasım 1999 tarihli ve 583 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile acil durum yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuştur.
- 18 Mayıs 2000 tarihli ve 600 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu Başkanlık, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür.
- 12 Nisan 2001 tarihli ve 4643 sayılı Kanunla Başbakanlık anahizmet birimi olarak İnsan Hakları Başkanlığı kurulmuştur.

Başbakanlık merkez teşkilatı ile ilgili yürürlüğe konulan mevzuat:

- Başbakanlık Merkez Teşkilatı ve Basımevi Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü Görevde Yükselme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik 18 Nisan 2000 tarihli ve 24024 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.
- İnsan Hakları Üst Kurulunun Kuruluş, Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 15 Ağustos 2001 tarihli ve 24494 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 126).

Dr. Füsün Koroğlu (Çorapçıoğlu) (15 Temmuz 2002-19 Kasım 2002)

Füsün Koroğlu, 12 Ocak 1953 tarihinde Ankara'da doğdu. 1975 yılında A.Ü. Eczacılık Fakültesini, 1979 yılında ODTÜ Jeoloji Mühendisliği bölümünü bitirdi. Aynı bölümde 1982 yılında yüksek lisans, 1986 yılında doktora öğrenimini tamamladı. Avustralya'da "Kömür Teknolojisi", Amerika'da "Çok Barajlı Sistemlerde Su Yönetimi", Devlet Yatırım Bankasında da "Proje Değerlendirme ve Geliştirme" konularında eğitim gördü. Çalışma hayatı boyunca serbest eczacılık, Ticaret Bakanlığına bağlı Yurttaş A.Ş.'de teknik şef, ETKB Maden İşleri Genel Müdürlüğünde mühendis, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığında Müsteşarlık Araştırma Grup Üyeliği ve GAP Başkan Vekilliği, TBMM'de Meclis Başkan Müşavirliği, Başbakanlıkta Müsteşar Yardımcılığı ve vekaleten Başbakanlık Müsteşarlığı görevlerinde bulundu. Daha sonra 09.08.2002 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığına atandı. 19.11.2002 tarihinde Başbakan Başmüşavirliğine atandı. Cumhuriyetin 75. ve Osmanlı Devleti'nin Kuruluşunun 700. Yıldönümü'nün yurt içinde ve dışında aynı coşku ile kutlanması amacıyla yapılan çalışmaların sekreteryası görevini yürüttü. Türk Hükûmeti'nin talebi olarak OECD Türkiye İncelemelerini başlattı. e-Avrupa kapsamında e-Türkiye çalışmalarını sürdürdü. 13 alt grupta 126 konu başlığı için yapılması gerekenler tespit edilerek, e-Avrupa ilerleme raporuna örnek olarak girmesi sağlandı. Evli olup, İngilizce bilmektedir (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 127).

Fikret Nesip Üçcan (19 Kasım 2002-21 Ekim 2003)

Fikret Nesip Üçcan, 01 Şubat 1943 tarihinde İstanbul'da doğdu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Diploması ve Dış Münasebetler Şubesi'nden 1964 yılında mezun olmuş, 1992 yılında da Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset ve Sosyal Bilimler bölümünden lisansüstü derecesini almıştır.

1964 yılında Dışişleri Bakanlığı'nda göreve başlayarak sırasıyla T.C. Viyana Büyükelçiliği Başkatipli, T.C. Amman Büyükelçiliği Başkatipli ve Ortaelçilik Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Protokol Şube Müdürü, Londra Başkonsolosluğu Maiyet Başkonsolosu, T.C. Trablus Büyükelçiliği Müsteşarı, Devlet Bakanı Danışmanı, DPT Sosyal Planlama Başkanı, Strazburg Birinci Sınıf Başkonsolosu, Dışişleri Bakanlığı'nda Müşavirlik görevlerinde bulunmuştur.

1999 yılında Kültür Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı olan Üçan 03.04.2000- 18.11.2003 tarihleri arasında Kültür Bakanlığı Müsteşarı ve 19.11.2002- 20.10.2003 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşarı olarak görev yapmıştır. 1 Şubat 2008 tarihinde Başbakanlık Başmüşaviri iken emekli olmuştur. Bu görevlere ilaveten: Birleşmiş Milletler Nüfus Komisyonu Başkan Yardımcılığı, Uluslararası Mesleki Eğitim ve Öğretim Derneği (IVETA) Başkan Yardımcılığı, Aile Araştırma Kurumu-AA Kurulu Üyeliği ve TÜGSAŞ Yönetim Kurulu Üyeliği görevlerinde bulunmuştur.

Brüksel'de bulunan Görsel-İşitsel Eureka ve merkezî Strazburg'da bulunan Avrupa Görsel-İşitsel Gözlemevi adlı iki kuruluşun başkanlığını yapmıştır. Fikret Nesip Üçan'ın "Önce İnsan", "Kültür Mirasımız" adlı telif eserleri, ayrıca "Gelecek İçin Yönetim", "Yirmibirinci Yüzyıla Hazırlanırken", "Kaos" adlı çeviri eserleri basılmıştır. Beşeri Kaynak, İstihdam, Bilim ve Teknoloji Politikaları, Siyaset Bilimi konularında mesleki ve bilimsel alanda birçok makaleler (çeşitli dergiler ve gazetelerde); uluslararası kongre ve konferanslara sunulmuş bildirileri bulunmaktadır. İngilizce ve Fransızca bilmektedir (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 128).

Prof. Dr. Ömer Dinçer (21 Ekim 2003-8 Mayıs 2007)

1956 yılında Karaman'da doğdu. Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi'ni bitirdi. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi'nde; 1980 yılında yüksek lisans programını, 1984 yılında da doktora programını tamamladı.

1980 yılında, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde asistan olarak göreve başladı. 1988 yılında Doçent, 1994 yılında da Profesör oldu. Bu üniversitede görev yaptığı süre içerisinde, uzmanlık alanı olan "Stratejik Yönetim", "Yönetim ve Organizasyon", "Değişim Yönetimi ve Örgüt Geliştirme" konularında ders ve seminerler verdi, araştırmalar yaptı, makaleler ve kitaplar yazdı. Ayrıca, "Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim" Anabilim Dalı ve bölüm başkanlığı ile üniversitenin çeşitli birimlerinde yönetim kurulu üyeliği ve idari görevler yaptı.

1994-1997'de üniversitedeki görevlerin yanı sıra, İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Başdanışmanlık yaptı. 1999-2003 yılları arasında, Beykent Üniversitesinde; Rektör Yardımcılığı, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanlığı ve Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü görevlerini yürüttü.

11.04.2003 tarihinde Başbakan Başmüşaviri, 02.10.2003 tarihinde de Başbakanlık Müsteşarı oldu. Başbakanlıkta görev yaptığı süre içinde, ülkemizde uzun yıllardan beri konuşulan "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" çalışmalarını başlattı ve yürüttü. Bu çerçevede merkezî ve mahalli idarelerde değişimlere öncülük etti. Bütün çabalarını yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkeleri olan demokratikleşme ve yönetim, özgürleşme ve sivilleşme, saydamlık ve hesap verebilirlik üzerinde

yoğunlaştırdı. 22 Temmuz 2007 milletvekili genel seçimlerinde İstanbul milletvekili seçildi. 01 Mayıs 2009 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına atandı. 12 Haziran 2011 milletvekili genel seçimlerinde İstanbul'dan tekrar milletvekili seçildi. 07.07.2011-25.01.2013 tarihleri arasında Millî Eğitim Bakanı olarak görev yaptı (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 129).

Dr. Mehmet Emin Zararsız (8 Mayıs 2007-8 Eylül 2007)

Mehmet Emin Zararsız, 11 Eylül 1961 tarihinde Yozgat'ta doğdu. İlköğrenimini Yozgat Cumhuriyet İlkokulunda, orta öğrenimini Ankara 50. Yıl Ortaokulu ve Ankara 50. Yıl Lisesi'nde tamamladı. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden 1984 yılında mezun oldu. 1995 yılında Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku alanında doktorasını tamamladı.

Çalışma hayatına 1980 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığında başladı. 1985-1989 yıllarında Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesinde Araştırma Görevlisi, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığında 1989 - 1993 yıllarında Planlama Uzman Yardımcısı, 1993 - 2003 yıllarında Planlama Uzmanı, 07.05.2003 – 25.08.2003 tarihleri arasında Müsteşarlık Müşaviri olarak çalıştı. 25 Ağustos 2003 – 08 Mayıs 2007 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı, 08 Mayıs 2007 – 06 Eylül 2007 tarihleri arasında Başbakanlık Müsteşar Vekili, 27.09.2007 – 20.07.2009 tarihleri arasında Gümrük Müsteşarı ve 21.07.2009 – 08.08.2011 tarihleri arasında Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı ve Yönetim Kurulu Başkanı olarak görev yaptı.

M. Emin Zararsız, 08.08.2011 tarihinde Millî Eğitim Bakanlığı Müsteşarlığı görevine başladı. 19.10.2009 tarihinden itibaren Bakanlar Kurulu kontenjanından Yükseköğretim Kurulu üyeliğine atanmıştır. 27.05.2013 tarihinde Başbakan Başmüşaviri olarak atandı. Evli ve üç çocuk babası olan Dr. M. Emin ZARARSIZ'ın İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku başta olmak üzere, insan hakları, Avrupa Birliği ve diğer alanlarda yayımlanmış kitap ve makaleleri bulunmaktadır (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 130)

Efkan Ala (8 Eylül 2007-25 Aralık 2013)

1965 yılında Erzurum'un Oltu İlçesinde doğdu. İlköğrenimini Oltu İlçesine bağlı Çanakpınar Köyü'nde, ortaokul ve lise öğrenimini Erzurum İmam Hatip Lisesi'nde tamamladı. 1983 yılında İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde lisans eğitimine başladı ve buradan 1987 yılında mezun oldu.

1988 yılında Sakarya Valiliği'nde kaymakam adayı olarak göreve başladı. Bolu'nun Gölyaka ve Isparta'nın Sütluçe İlçelerinde Kaymakam Vekilliği görevlerinde bulunduktan sonra, yurtdışı stajı kapsamında bir yıl İngiltere'de eğitim gördü. 1991 yılında Trabzon'un Dernekpazarı İlçesi'ne Kaymakam olarak atandı. Daha sonra, ikişer yıl süre ile Ordu'nun Kabataş İlçesi Kaymakamlığı ve Tunceli Vali Yardımcılığı görevlerini yürüttü. 1999 yılında İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı'na Şube Müdürü olarak atandı ve sonrasında İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanı olarak görev yaptı. 2001-2003 yılları arasında Turizm Bakanlığı'nda Turizm Eğitimi Genel Müdürlüğü ve Bakan

Müşavirliği görevlerinde bulundu. 30 Ocak 2003 tarihinde Batman Valisi olarak atandı. 14 Eylül 2004 tarihinde Diyarbakır Valisi olarak atandı. 8 Eylül 2007 tarihinde atandığı Başbakanlık Müsteşarlığı görevini 25 Aralık 2013 tarihine kadar yürüttü. 26 Aralık 2013 tarihinde 61. Türkiye Cumhuriyeti Hükûmeti'nde İçişleri Bakanı olarak atandı. Evli ve iki çocuk babası olan Efkan ALA iyi derecede İngilizce bilmektedir. (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 131)

Fahri Kasırğa (20 Ocak 2014-11 Eylül 2014)

1953 yılında Rize ilinin Çayeli ilçesinde doğdu. İlk ve orta öğretimini Çayeli ilçesinde tamamladıktan sonra İstanbul Kabataş Erkek Lisesi'ni bitirdi. 1977 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun olduktan sonra, 1978 yılında Rize Hâkim adayı olarak staja başladı, 1979 yılının ağustos ayında Hopa Cumhuriyet Savcı Yardımcısı olarak mesleğe kabul edildi. 1979 yılının aralık ayında vatani görevini ifa etmek üzere görevinden ayrıldı. 1981 yılında Erzurum-Olur ilçesine Cumhuriyet Savcı Yardımcısı olarak döndü, sırasıyla Trabzon-Çaykara, Sakarya-Karasu Cumhuriyet Savcılığı ve Ordu-Fatsa, Diyarbakır, Kocaeli Cumhuriyet Başsavcılığı görevlerinde bulundu. 26.11.2001 tarihinde Ankara Cumhuriyet Başsavcısı olarak atandı. Bu görevini yürütmekte iken 03.10.2003 tarihinde Adalet Bakanlığı Müsteşarlığına getirildi. 2007 yılı Milletvekili Genel Seçimleri nedeniyle 08.05.2007-29.08.2007 tarihleri arasında Bağımsız Adalet Bakanı olarak görev yaptı. Bilahare Adalet Bakanlığı Müsteşarlığı görevine tekrar döndü. Yaklaşık 1 yıl daha bu görevi sürdürdükten sonra 18.07.2008 tarihinde Adalet Bakanlığı Bakanlık Yüksek Müşavirliğine atandı. Bununla birlikte 31.07.2008-20.01.2014 tarihleri arasında Başbakan Başmüşaviri görevini yürüttü. 20.01.2014 tarihinde Başbakanlık Müsteşarlığı görevine getirilen Fahri KASIRGA evli ve iki çocuk babasıdır (T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 132)

Özer Kontoğlu(12 Eylül 2014-24 Eylül 2014)

1968 yılında Trabzon Çaykara'da dünyaya gelen Kontoğlu, 1989 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun olmuştur. 2004-2005 yılları arasında London Middlesex University, International Relations'da yüksek lisans eğitimini tamamladı. Kontoğlu sırasıyla; 1990 yılında Diyarbakır Kaymakam adayı, 1994 yılında Sivas Gölova Kaymakamlığı, 1996 yılında Erzurum Çat Kaymakamlığı, 1998 Karaman Vali Yardımcısı, 2000 yılında Tokat Vali Yardımcısı, 2002 yılında İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri, 2003 yılında İçişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkan Yardımcılığı görevlerinde bulunmuştur. Kontoğlu, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Daire Başkanlığı görevini yürütürken 24.12.2009 tarihinde Başbakanlık Müsteşar Yardımcılığı görevine atanmıştır. Kontoğlu 12 Eylül 2014-24 Eylül 2014 tarihleri arasında Müsteşarlık görevine de vekâlet etmiştir.

Ergin Ergül(24 Eylül 2014-16 Ekim 2014)

1968 yılında Balıkesir'de dünyaya gelen Ergül, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun olmuştur. Adli Tıp Enstitüsünde yüksek lisans, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsünde de

“AİHS’te Yabancıların Sınır Dışı etme, Geri Gönderme ve Geri Verme İşlemlerine Karşı Korunması” üzerine doktora eğitimini tamamlamıştır. 2017 yılında genel kamu hukuku alanında doçent unvanını almıştır. 1993 yılında hakimlik mesleğine başlamıştır. 1997-2010 yılları arasında Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğünde çalışmıştır. 2010-2014 yılları arasında Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığında, 2014-2018 yılları arasında Başbakanlıkta müsteşar yardımcısı olarak görev yapmıştır.

Kemal Madenoğlu(16 Ekim 2014-18 Haziran 2016)

1961 yılında Konya Seydişehir’de dünyaya gelen Kemal Madenoğlu, 1988 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyoloji Bölümü’nden mezun oldu. 1992-1994 yılları arasında ABD’de Colorado Üniversitesinde Sosyoloji Bölümünde yüksek lisans çalışmaları yürüttü. 1989 yılında Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Başkanlığında Uzman Yardımcısı olarak göreve başlayan Madenoğlu, 1995 yılında Planlama Uzmanı olarak atandı. 2003 Şubat ayından 2009 Haziran ayına kadar Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü görevinde bulundu. Madenoğlu, 2009-2011 yılları arasında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, 2011-2014 yılları arasında Kalkınma Bakanlığı Müsteşarı ve Ekim 2014-Haziran 2016 tarihleri arasında da Başbakanlık Müsteşarı olarak görev yaptı. Madenoğlu, bu görevlerinin yanı sıra, 2009 yılından 2016 Haziran ayına kadar Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Mütavelli Heyet Başkanlığı yaptı ve 2009-2014 yılları arasında İstanbul Finans Merkezi Koordinatörlüğü görevini yürüttü. Madenoğlu 15 Kasım 2016 tarihinden beri Türkiye’nin Dünya Ticaret Örgütü Nezdinde Daimi Temsilcisi görevini deruhte etmektedir.(<http://www.dto.dt.mfa.gov.tr/Mission/Biography>)

Fuat Oktay(18 Haziran 2016-10 Temmuz 2018)

1964 yılında Yozgat Çekerek’te dünyaya gelen Oktay, 1985 yılında Çukurova Üniversitesi İşletme Bölümü’nden mezun olduktan sonra üniversitede araştırma görevlisi olarak çalıştı. 1990 yılında ABD’de otomotiv sektörünün merkezi Detroit’teki Wayne State Üniversitesinde imalat mühendisliği ve işletme alanlarında yüksek lisans programlarını tamamladı. Aynı üniversitede endüstri mühendisliği alanında doktora derecesini alarak, havacılık ve otomotiv endüstrisi alanlarında uzmanlaşmıştır. Beykent Üniversitesinde İşletme Bölüm Başkanlığı ve Dekan Yardımcılığı yaptı. 2008-2012 yılları arasında Türk Hava Yolları (THY) Stratejik Planlama ve İş Geliştirme, Satış ve Pazarlama, Üretim Planlama ve Bilgi Teknolojilerinden sorumlu Genel Müdür Yardımcılığı görevini yürüttü. 2 Ocak 2012 tarihinden 19 Haziran 2016 tarihine kadar T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı görevini yürüttü. 19 Haziran 2016-9 Temmuz 2018 tarihleri arasında da Başbakanlık Müsteşarlığı yaptı. 9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanı Yardımcısı olarak görevlendirilen Oktay hala bu görevini sürdürmektedir. (<https://www.tccb.gov.tr/kabine/cumhurbaskani-yardimcisi>)

GENEL DİZİN

(Kavram, Kişi, Kuram, Kurum)

1

1921, 57, 59, 65
1924, xxviii, 61, 64, 86, 87, 221
1960, 63
1961, xxviii, 63, 65, 81, 86, 130, 133, 135
1982, 58, 63, 65, 68, 79, 81, 86, 135, 137

A

A.CelâlettinKarasapan, 150
ABD, xiv, 98, 184, 189
Abdurrahim Muhib Efendi, 200
Abdurrahman Arıcı, 222
Abdülhamid, 107
Abdülmuttalip, 117
Ad hoc, 201
Adalet, 45, 89, 233
Adana, 108, 142, 144, 146, 243
Adliye, 112, 117
Adnan, 149
Agâh Kafkas, 222
Ahitname, 28
Ahmet, xxviii, 107, 123, 127, 128, 129, 139, 150, 189,
191, 265, 267, 271
Ahmet İzzet Paşa, 202
Aile, 89, 233, 234
Akdeniz, 18, 161, 162, 184, 253
Akın, 139
Albay, 141
Ali, 108, 118, 128, 139, 269
Almanya, 98, 143, 235, 236
Alparslan, 127
Amasya, 112, 203
Anadolu, 18, 19, 27, 29, 31, 55, 109, 111, 253
Anayasa, 83, 84, 214
Ankara, xx, 67, 109, 110, 111, 113, 114, 121, 142,
144, 145, 146, 217, 222, 243, 244, 245, 246, 247,
248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255
Antalya, 109
Arif, 128
Aristo, 10, 248
Aşkın Asan, 222
Atilla, 129, 132
Atlantik, 36, 184
Avni, 149

Avrupa, xiv, xxiii, 20, 31, 33, 35, 36, 42, 43, 44, 45,
46, 48, 51, 53, 57, 101, 106, 135, 136, 157, 163,
177, 179, 184, 185, 186, 188, 189, 222, 225, 254
Avusturya, 50, 199
Ayın, xxix

B

Babîâli, 201, 202
Bahattin, 149
Bakan, v, 220, 221, 224, 225, 227, 233, 234, 235
Bakan Yardımcılığı, v, xxiv, 102, 215, 221, 224, 235,
237, 239, 240, 241, 254
Bakanlar, xxiv, xxviii, xxix, 61, 66, 67, 80, 81, 86, 88,
90, 122, 135, 146, 147, 155, 164, 176, 180, 214,
217, 239
Bakanlık, v, xxii, 44, 86, 87, 90, 91, 94, 95, 96, 117,
121, 123, 168, 169, 173, 175, 176, 182, 183, 210,
211, 212, 213, 214, 218, 220, 222, 223, 233, 235,
236, 237, 240, 241, 247, 249
Balkan, 140
Basın, 126
Başbakan, 126
Başbakanlık, iii, v, xiv, xx, xxii, xxiv, xxvi, xxviii, 77, 93,
95, 96, 97, 122, 123, 124, 126, 127, 129, 146, 152,
155, 164, 165, 174, 175, 185, 186, 193, 213, 218,
219, 220, 240, 241, 243, 248, 261
Başbakanlık Müsteşarı, 127
Başvekâlet, 31, 33, 48, 115, 116, 147
Batılılaştırma, 249
Bedevîlik, 13
Behçet, 150, 151
Bekir, 112
Bekir Sami Bey, 203
Belgrad Antlaşması, 50, 199
Berlin, 200
Beylerbeyi, 25, 28
Bilim, 77, 85
Bilsay, 139
Biltekin, 183
Birinci, 57, 140, 141, 143
Birkan, 128
Birûn, 21
Bizanslılar, 19
Boğdan, 50
Britanya, 21

Bundeskanzler, 98
 Bureau, 98
 Burhanettin, 149
 Bülent, 149, 183
 bürokrasi, 10, 21, 42, 102, 238, 239
 Bürokrasi, 1, 2, 3, 5, 6, 19, 93, 239, 245, 248, 249, 252

C

Cavid, 104
 Cavit, 183
 Celâl, 87, 120, 246
 Celâl Bayar, 121
 Celâleddin, 112
 Celâlettin, 111
 Cemal, 127
 Cenap, 184
 Chief, 99
 Cihan, 183
 Cinivis, 140
 Conseillers, 95
 Counsellor, 95
 Cumhurbaşkanı, xxiv, 61, 65, 66, 67, 68, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 90, 117, 121, 123, 145, 148, 149, 150, 154, 158, 159, 160, 221, 226, 238, 241
 Cumhurbaşkanlığı, xxvi, 67, 68, 77, 78, 83, 85, 88, 89, 90, 138, 158, 161, 169, 175, 182, 183, 193, 198, 223, 225, 233, 238, 250, 255
 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 76, 90, 241
 Cumhuriyet, v, xiv, xv, xix, xxii, xxiii, xxiv, xxvi, xxvii, xxviii, xxix, 17, 18, 29, 43, 57, 58, 59, 61, 62, 65, 84, 90, 91, 95, 114, 115, 117, 119, 142, 163, 171, 182, 191, 210, 240, 246, 254

Ç

Çandarlı, 26
 Çarşı, 140
 Çevre, 89, 223, 233, 234
 Çin, 1, 184

D

Dâhiliye, xxix, 32, 47, 48, 112, 117
 Damat, 33
 Danıştay, 84, 96, 211, 217
 Danimarka, 50
 Davut Kavranoglu, 222
 defterdarlık, 29
 Defter-i, 40

Demir, 132
 Denizcilik, 129, 130, 161, 164, 165, 167, 168, 214, 243
 Denizcilik Müsteşarlığı, 164
 Deputy, 98
 Destek, 77
 Devlet, xiv, xx, xxii, xxiii, xxvi, xxviii, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 19, 22, 33, 40, 41, 42, 46, 55, 60, 64, 67, 80, 82, 83, 86, 87, 91, 93, 96, 112, 115, 117, 118, 119, 120, 122, 124, 126, 127, 130, 131, 133, 134, 135, 138, 147, 150, 152, 153, 155, 156, 159, 165, 176, 177, 180, 185, 189, 190, 192, 217, 220, 235, 236, 241, 246, 247, 248, 251, 252, 253, 254, 255
 Dış, 130, 173, 174, 176, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 192, 193, 243
 Dış Ticaret Müsteşarlığı, 185, 187
 Dışişleri, 90, 144, 194, 195, 196, 220, 225, 233
 Dijital, 77, 85
 Divan, 21
 Divan-ı, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 40, 44, 93
 Diyarbakır, 142, 144, 146, 222
 DPT, 129, 131
 Dr., 104, 112, 118, 128, 129
 Dursun, 160
 Düstur, xxviii
 Düsturlar, xxviii

E

Ebubekir Ratip Efendi, 51, 200
 Ebusuud, 27
 Edirne, 21, 100, 113
 Efkân, 129, 274
 Eflatun, 10, 248
 Eğitim, 77, 85
 Ekonomi, 77, 85
 Ekrem, 128, 188, 190, 264
 Emin, 150
 Emre, 149
 Enderûn, 21
 Enerji, 90, 223, 233, 234
 Engels, 15
 Enver, 140, 141
 Enver Paşa, 141
 Erdoğan, 128
 Ergin, 129
 Erkan-ı, 113
 Erkân-ı, 111
 Ertuğrul, 183, 188
 Erzurum, 110, 111, 112
 espionaj, 140, 151

F

Fahri, 129
 Faik, 118
 Faruk, 160
 Fatih, 22, 26, 32
 Fevzi, 112, 113, 142, 145
 Fikret, 129, 272
 Finans, 77, 85
 Fransa, 21, 49, 50, 98, 107, 109, 115, 162, 199, 250
 Fuat, 129, 151

G

Gabriel, 105
 Gaetano, 5
Gençlik, 90, 223, 233
 Genel, xxvi
Gıda, 77, 85
 Gümrük, 118, 129, 130, 171, 173, 174, 175, 177, 182, 183, 190
 Güvenlik, 77, 85, 150

H

H. Nuri Yaşar, 222
 Habsburglar, 34, 35
 Hadarilik, 13
 Hakan, 149
 Haldun, 127
 Halet, 100
 halife, 22, 23, 99
 Halife, 23
 Halil, 101, 107, 139
 Halil Etyemez, 222
 Hamza, 149
 harem, 24
 Harem, 21
 Hariciye, 33, 45, 48, 49, 52, 101, 102, 112, 117
 Hariciye Nezareti, 49, 201, 202, 248
 Hariciye Vekâleti, 143
 Hasan, 115, 119, 127, 128, 266
 Hayrettin, 26
 Hayri, 149
Hazine, 90, 130, 176, 185, 186, 189, 190, 193, 233
 Hazine Müsteşarlığı, 187
 Hazine-Dış, 129
 Head, 97
 Hegel, 5, 6, 10, 14, 15
 Heidegger, 15
 Heyeti, 113
 Heyet-i, 110

Heyet-i Temsiliye, 109, 110
 Hristiyan, 19, 109
 Hıyanet-i, 113
 Hindistan, 99, 247
 Hizmet, xxiii, 225
Hollanda, 50, 199
 Honeus, 107
 Hukuk, 77, 85, 126, 197
 Hurşit, 139
 Hükümet, 98
 Hüseyin, 103, 104, 105, 106, 108
 Hüseyin Rahmi (Apak), 143
 Hüsnü, 139

I

I. Meşrutiyet, 201
 II., iii, xxiii, 31, 33, 38, 40, 41, 44, 45, 47, 95, 100, 102, 171
 II. Abdülhamid, 202
 II. Mahmud, 201
 II. Mahmut, 102
 II. Meşrutiyet, 202
 III. Selim, 51, 200, 201

İ

İbn-i, 12, 13
 İbn-i Haldun, 12
 İbrahim, 139
 İbrahim Afif Efendi, 200
 İcra, 112, 113, 116, 119
İçişleri, 90, 129, 145, 173, 198, 225, 233, 235, 247
 İdari, 77
 İkinci, 130, 145, 147
 İktisad, 112
 İktisat, 118, 163, 184
 İlhan, 139
 İlmiye, 40, 255
 İngiltere, 10, 50, 97, 107, 109, 115, 162, 184, 189, 199, 235, 236, 250
 İnsan, 77, 86
 İrfan, 183
 İslam, 12, 18, 21, 23, 30, 42, 99, 248, 249, 250
 İsmail, 107, 112, 113, 114, 115, 127, 128, 160, 264
 İsmail Ferruh Efendi, 200
 İsmet, 87, 111, 128, 246
İsmet (İnönü), 110
 İsmet İnönü, 120
 İstanbul, xx, 24, 44, 50, 53, 93, 100, 101, 109, 110, 111, 112, 114, 142, 144, 146, 151, 162, 164, 167,

171, 172, 173, 222, 245, 246, 247, 248, 249, 250,
251, 252, 253, 254, 255

İtalya, 107, 115

İtilaf Devletleri, 109

İttihat, 102, 103, 104, 107, 108, 140, 245, 246, 252

İzmir, xx, 142, 144, 146, 162, 167, 248, 252

K

Kabine, 97, 99

Kadıasker, 25

Kalemiye, 40

Kâmil, 103

kamu, iii, xx, xxiii, xxiv, xxv, 16, 21, 30, 36, 41, 45, 64,
66, 68, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89,
90, 91, 92, 94, 96, 97, 99, 124, 130, 131, 132, 134,
148, 150, 151, 154, 157, 159, 166, 167, 174, 175,
189, 196, 197, 210, 212, 213, 214, 217, 219, 238,
239, 240

Kamu, 97, 99, 129, 198

Kanun-ı, 105

Kanuni, 162

Kanunî Sultan Süleyman, 49

Kanunlar, xxviii

Kaptan, 28, 29

Kara, 26

Kara Vasıf, 109

Karacahisar, 19

Karlofça, iii, 36

Karlofça (1699), 50, 199

Kars, 142, 144

Kastamonu, 113

kazasker, 26, 27, 28, 93

Kemal, 129, 139, 144, 188, 190

Kemal (Güçsav), 143

Kemalettin, 123

Konsolosluk, 95

Konya, 109

Köprülü, 26

Kudret, 197

Kutbettin Arzu, 222

Küçük Kaynarca Antlaşması, 50, 199, 200

Kültür, 77, 85, 90, 222, 233

Kürşat, 188

L

Layiha, 112

Lenin, 6, 7, 14, 15

Londra, 101, 200

Lütfi, 106

Lütîhak, 197

M

M., 128

Maarif, 113, 118

Maarif Vekâleti, 113

Mahmut, 104, 105, 108

Maksut, 183

Maliye, 118, 189

Maliye Vekâleti, 113

Malta, 111

Manisa, 24

Marks, 5, 6, 7

Martolos, 140

Marx, 14

Matbuat, xxix

Mazhar, 183

Meclis, xxvi, 113, 114

Meclis-i, xiv, xxvi, xxvii, 44, 45, 48, 103, 105, 106,
107, 108, 140, 243

Meclis-i Mebusan, 111

Mehmed Akif Paşa, 201, 202

Mehmed Said Halet Efendi, 200

Mehmet, 29, 31, 127, 144, 149, 150, 183, 197

Mehmet Ceylan, 222

Memduh, 139

Merkez-i, 104

Mesut, 129

Meşrutiyet, xix, xxvi, 33, 172, 202, 216, 249, 252, 255

Mezopotamya, 1

Mısır, 1, 23, 101

Michels, 5

Milli, xiv, xxiii, 90, 111, 113, 114, 117, 129, 142, 152,
153, 158, 161, 163, 212, 234, 235

Millî, xxvi, 88, 90, 111, 142, 145, 146, 147, 152, 154,
163, 248, 249

Misak-ı Milli, 113

MİT, 129, 240

Mithat, 183

Mondros, 57, 111, 141

Mondros Mütarekesi, 243

Mosca, 5

Muammer, 197

Muhammed, 183, 197

Muhammet Balta, 223

Muhiddin, 144

Muhittin, 111

Munis, 127, 263

Murad, 160

Murat, 197

Musliheddin, 127

Mustafa, 41, 51, 101, 106, 110, 111, 112, 113, 128,
139, 265

Mustafa Kemal Paşa, 109, 110, 202

Mutad elçilik, 51, 200

Muvakkat, 111, 112

Müdafaa-i, 113

Müfit, 111

Müslüman, 18, 23, 43

Müslümanlar, 12, 45

Müstakil, 115, 254

Müşteşar, v, 44, 51, 52, 55, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 117, 122, 124, 126, 131, 132, 139, 153, 156, 160, 167, 168, 179, 180, 194, 197, 199, 210, 211, 212, 214, 215, 221, 224, 234, 235, 241, 251, 253

müşteşarlık, iii, v, xxii, xxiv, xxv, 17, 47, 52, 61, 93, 94, 95, 101, 105, 106, 115, 118, 120, 121, 123, 130, 134, 135, 137, 147, 160, 165, 173, 186, 210, 211, 216, 223, 224, 235, 237, 238, 239, 240, 242

Müşteşarlık, v, xviii, xix, xxii, xxiv, xxv, 48, 95, 96, 97, 99, 102, 114, 115, 119, 121, 133, 138, 154, 155, 158, 161, 165, 166, 167, 168, 169, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 192, 193, 196, 198, 210, 215, 224, 234, 240, 241, 246

müşterek, 96, 122, 216, 217, 218, 221

N

Naci, 150

Nafia, 113

Nafi, 118

Nafia, 118

Namık, 183, 188, 190

Naradokyan, 105

NATO, 206

Necat, 132

Necati, 139

Necdet, 128, 266

Necip, 117, 127, 262

Nejat, 132, 188

Nevzat, 183, 190

Nietzsche, 15

Nizam-ı, 20, 55

Nizam-ı Cedid, 51

Numan, 117

Nurettin, 149

O

Olağanüstü Hal (OHAL), 212

Oral, 139

Orhan, 139

Orhan Erdem, 222

Orta, 140

Osman, 128, 132, 139, 188, 190, 269

Osmanlı, iii, v, xix, xx, xxii, xxiii, xxiv, xxv, xxvi, xxvii, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 31, 32, 33, 36, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 51, 52, 54, 55, 57, 58, 60, 91, 93, 94, 95, 99, 100, 102, 106, 111, 122, 140, 141, 161, 162, 163, 171, 174, 190, 210, 240, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 254, 255

Osmanlı Devleti, 23, 45, 49, 50, 51, 199, 200, 201, 202, 243

Ö

Ökmen, 183

Özel, 77, 188

Özer, 129

P

Padişah, 21, 22, 23, 24, 32, 38, 44, 100

Paris, 101, 200

Pasarofça (1718), 50, 199

permanent, 97

Personel, 77

Polonya, 50

Prof., 129

Prusya, 21

R

Rahmi, 104

Ramazan, 183

Recep, 79, 82

Reis-ül, 33

Reisülküttâb, 201

Reisülküttâblık, 47

Resmî, xxvi, xxvii, xxviii, 165, 214, 255

Reşit (Tankut), 143

Rıza, 113, 117, 183, 234

Rıza Nur Bey, 113

Rikâb-ı, 100

Robert, 5

Rumeli, 25, 27, 28, 109

Rusya, 50, 199, 243

S

Sabahattin, 128, 268

sadaret, 26

Sadâret, 100

Sadrazam, 31, 33, 44, 46, 100, 105

Sadrazamlar, 31

Sağlık, 77, 90, 222, 234, 235

Sahib, 105
 Said, 103
 Salah, 117
 Salih Münir Paşa, 200, 253
 Saltanat, 23, 99, 245
Sanayi, 90, 173, 222, 234
 Sancak, 25
Sârım, 52
 Savunma, 129, 240
 Secretaired, 96
 secretary, 97, 98
 Seferberlik, 152
 Selçuklu, 19
 Selçuklular, 18
 Seyfiye, 40
 Seyyid Ali Efendi, 200
 Sıhhat, 118
 Sıhhiye, 112
 Sırrı, 118
 Sivas, 109, 110, 113
Sosyal, 77, 85
 Sovyetler, 132
 Sönmez, 149
 Staatssekretar, 98, 236
 Sultan, 24, 25, 27, 29, 30, 33, 100, 140, 141, 163
 Süleyman, 132, 140

Ş

Şahap, 144
 Şenkal, 149
 Şer, 112
 Şerif, 111
 Şinasi, 132, 139
 Şükrü, 145, 150
 Şükrü Ali (Ögel), 143

T

Tahsin, 117
 Tahsisat-ı, 146
 Takvim-i, xxvii
 Talat, 104
 Tanin, 104, 115, 255
 Tanzimat, xxviii, 31, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 51, 54, 55, 59, 102, 171, 172, 201, 202, 245, 247, 248, 251, 252
 Tanzimat Dönemi, 201
Tarım, 90, 234, 235
 TBMM, xv, xxvi, xxvii, xxviii, 60, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 88, 111, 112, 113, 114, 116, 120, 163, 220, 221, 239, 241, 243, 244

Teftiş, 126, 179
 Teoman, 149, 183
 Teşkilat-ı, xxix, 58, 65, 115, 140, 249
 Teşkilât-ı, 140
 Tevfik, 104, 188, 190
 The, 97, 99
Ticaret, 90, 173, 174, 175, 176, 181, 182, 184, 185, 186, 234, 235, 255
 Tophane, 101
 Topkapı, 21, 32
 Tuğra, 27
 Tuncer, 188
 Turgut, 128, 132, 139, 215
 Tutanak, xxvi, xxvii
 Türk, 109, 111, 243
 Türkiye, iii, v, xiv, xv, xix, xx, xxii, xxiii, xxiv, xxv, xxvi, xxvii, xxviii, xxix, 14, 20, 45, 57, 58, 65, 66, 79, 80, 81, 82, 89, 90, 92, 109, 124, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 141, 143, 144, 145, 147, 148, 150, 151, 152, 155, 156, 157, 158, 163, 168, 170, 174, 179, 184, 189, 193, 199, 214, 219, 236, 238, 240, 243, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255
 Türkiye Cumhuriyeti, 244

U

Ulaştırma, 90, 168, 169, 234
 ulema, 25, 26
 Umur-ı, 47, 102, 240
 umûr-i, 100
 Umûr-u, 140
 under, 98
 Under-secretary, 96

V

Vahit, 160
 Vedat, xxix
 vezir, 25, 26, 27, 32, 93, 99, 100, 101
 vezir-i, 25, 26
 Vezir-i, 25, 26
 Vincent, 1
 Viyana, 20, 50, 51, 144, 199, 200
 Viyana bozgunu, 50
 Voynuk, 140

W

Walther, 143
 Weber, 1, 2, 3, 7, 14

Y

Yalçın, 160
 Yargıtay, 84, 221
 Yasama, xxvi, xxvii
 Yaşar, 129, 271
 Yatırım, 77, 86
 Yavuz, 23, 188, 190
 Yener, 183, 190
 Yeni, 99, 251
 yeniçeri, 28, 93
 Yeniçeri, 20, 28
 Yerel, 77, 85
 Yıldırım, 25, 29, 139
 Yıldız, 140

Yorgo, 107
 Yusuf, 113, 139
 Yusuf Âgâh Efendi, 200
 Yusuf Tekin, 223

Z

Zabıt, xiv, xv, xxvi, xxvii, 243
 Zekeriya, xxix
 Zeyyat, 127, 263
 ziraat, 112
 Ziraat, 117
 Zıtvatoruk Antlaşması, 50
 Ziya, 139, 150, 183

