

**FARKLI HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE KOALİSYON
İSTİKRARINI SAĞLAMAK İÇİN KULLANILAN BİR ARAÇ
OLARAK BAKAN YARDIMCILIĞI KURUMU**

*Junior Ministry as a Tool That is Used to Provide the Coalitional Stability
on Different Government Types*

Prof. Dr. Hasan TUNÇ*
Dr. Ahmet EKİNCİ**

Özet

Bu çalışmada, parlamenter sistemlerde ve koalisyonlu başkanlık sistemi olarak kabul edilen bazı ülkelerdeki bakan yardımcılığı kurumunu incelenmektedir. Çalışmanın kapsamı, incelenen ülkelerin koalisyon hükümetleri dönemleri ile sınırlıdır. Bakan yardımcılığı kurumu, ilk olarak bakanların iş yükünü hafifletmek ve onları parlamentoda temsil etmek için ihdas edilmiştir. Bağlı oldukları bakanlar ile aralarında hiyerarşi ilişkisi bulunmaktadır. Dahası, bakan yardımcılarını, kendileri de bir bakan olmalarına karşın kabine üyesi değildir. Bu nedenle bakan yardımcılarını resmi olarak politika üzerinde etkili değillerdir. Zaman içerisinde bakanlar, bakan yardımcılara sıklıkla yetkilerini devretmeye başlamışlardır. Bu nedenle ilgili pozisyon önem kazanmaya başlamıştır. Özellikle parlamenter sistemlerde, daha çok koalisyon hükümetleri dönemlerinde bu pozisyon oldukça önemli hale gelmektedir. Kabineye dâhil olan siyasi partiler, kabinedeki diğer partileri denetleyebilmek adına bu pozisyonları talep etmektedir. Koalisyonlu başkanlık sistemlerinde de başkanlar, kabinesine davet ettikleri

* H.K.Ü. Hukuk Fak. Öğretim Üyesi, hasan.tunc@hku.edu.tr (ORCID-ID: 0000-0002-2992-6793).

** H.B.V. Ü. Hukuk Fak. Araştırma Görevlisi, ahmet.ekinci@hbv.edu.tr (ORCID-ID: 0000-0003-0803-6449).

Makale Geliş Tarihi: 07/01/2020

Makale Kabul Tarihi: 25/02/2020

diğer siyasi partilere mensup bakanları denetleyebilmek adına güvendiği kişileri o bakanlıklara bakan yardımcısı olarak atama yolunu tercih etmeye başlamışlardır. Çalışmamızda parlamenter sistemler ile ilgili olarak, İtalya, Hollanda, Almanya, Japonya ve Litvanya örneklerine yer verilmiştir. Koalisyonlu başkanlık sistemi olarak ise Brezilya, Şili ve Uruguay örnekleri incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bakan yardımcılığı, parlamenter sistem, koalisyonlu başkanlık sistemi, denge ve denetleme, koalisyon hükümeti

Abstract

This study investigates the institution of junior ministry in parliamentary systems and some countries that are accepted as a coalitional presidentialism. The scope of this study is limited by periods of coalition government of studied countries. The junior ministry, firstly, was used to alleviate the workload of the ministers and to represent in the parliament him/her. There is a hierarchical relationship between junior ministers and ministers who they belong to. Furthermore, junior ministers are not members of cabinets. That's why this position doesn't have efficacy on policy formally. In the time, the ministers have started to delegate some powers to junior ministers. Therefore, they have been came into prominence. Additionally, this institution is convert more important position in the periods of coalition governments. because the political parties that are members of coalition, have demanded this position to keep tabs other parties. In that same way, in coalitional presidential systems, the presidents appoints the persons who are confined to ministries to control the minister who is a member of another political party which is president's coalition partner. In our study, we will investigate Italy, Netherland, Germany, Japan and Lithuania in the context of parliamentary government system and Brasil, Chile, Uruguay as a coalitional presidentialism.

Keywords: junior ministry, parliamentary system, coalitional presidentialism, check and balance, coalition government.

Giriş

Bakan yardımcılığı, modern devletin sürat gerektiren idari ve politik meseleleri karşısında bakanların ve genel olarak bakanlar kurulunun yetişemediği hususlarda, bakanların emir ve talimatları doğrultusunda bakanlığın işlerini yürütmek ve bakan ile parlamento arasındaki ilişkileri koordine etmek amacıyla tesis edilen bir kurumdur. Hiyerarşik olarak bakana bağlıdır. Bununla birlikte genelde her ülkenin kendi anayasal sınırları çerçevesinde olmak üzere, mevcut veya eski parlamenterler arasından atanmaktadır. Bu nedendir ki, bakanlıkların idari işlerini takip eden ve bakanlığın en üst idari amirleri olan müsteşarlara nisbetle, bakan yardımcılara ülkemizde “siyasi müsteşar” ismi münasip görülmüştür. Bu bakanlara literatürde kabine üyesi olmayan, kabine-dışı bakanlar (*non-cabinet ministers*) adı verilmektedir¹. Bu bakanlar ülkeden ülkeye farklı isimlendirilebilmekte ve farklı bir statü elde edebilmektedir. Bazı ülkelerde bu bakanlara parlamento müsteşarı (*parliamentary undersecretary*)², devlet sekreteri (*state secretary*)³, bakan yardımcısı (*deputy minister, vice minister* ya da *subsecretario*)⁴, devlet bakanı (*state minister*), yedek bakan (*alternate minister*)⁵ adı verilebilmektedir. Brezilya’da ise bu yönde bir makam ihdas edilmemiş ise de bakanlıklarda, bakanlardan sonra gelmek üzere yürütme sekreterleri (*secre-*

¹ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi-Cilt II*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2011, s. 343 vd.

² İtalya, Polonya ve Birleşik Krallık’ta bu ve benzeri isimlendirmeler altında bakan yardımcılarının bulunduğu ifade edilmektedir. Bkz. WMID Mapping tables: Senior and junior government ministers, file:///C:/Users/T28/Downloads/W MID%20Mapping%20-%20Ministers.pdf, (Erişim tarihi: 6.11.2019)

³ Almanya, Avusturya, Hollanda, İspanya, Belçika, Portekiz, Slovenya, Birleşik Krallık, Finlandiya, Slovakya ve Norveç’te bu ve benzer isimlerde bakan yardımcılarının bulunmaktadır. Bkz. WMID Mapping tables: Senior and junior government ministers, file:///C:/Users/T28/Downloads/W MID%20Mapping%20-%20Ministers.pdf, (Erişim Tarihi: 6.11.2019).

⁴ Bulgaristan, İtalya, Yunanistan ve Litvanya’da bu ve benzer isimlerde bakan yardımcılarının bulunmaktadır. Bkz. WMID Mapping tables: Senior and junior government ministers, file:///C:/Users/T28/Downloads/W MID%20Mapping%20-%20Ministers.pdf, (Erişim Tarihi: 6.11.2019). Başkancı sistem olan Şili’de ilgili müessese için *subsecretario* ifadesi tercih edilmiştir. Bkz. Şili Anayasası, md. 32/7, https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_0517.pdf, (Erişim tarihi: 14.11.2019).

⁵ Lihtenştayn’da bu ve benzer isimlerde bakan yardımcılarının bulunmaktadır. Bkz. WMID Mapping tables: Senior and junior government ministers, file:///C:/Users/T28/Downloads/W MID%20Mapping%20-%20Ministers.pdf, (Erişim Tarihi: 6.11.2019).

tarios executivos) tesis edilmiştir. Başkanlar, bu makamları bakan yardımcılarını gibi kullanmaktadır. Bunlardan yalnızca devlet bakanının kendine ait bir görev alanı bulunmakta iken diğer görevleri yapan bakanlar bir bakanın yardımcısı konumundadırlar. Karşılaştırmalı anayasa hukuku literatüründe bu kurumun, parlamenter devlet sekreteri, devlet bakanı, bakan yardımcısı ya da yedek bakan olarak adlandırılması vaki ise de, hepsinin ortak amacı bakana yardımcı olmak iken ortak yönleri de kabinede yer almamalarıdır. Bu nedenle doktrinde bu kuruma kuşatıcı bir niteleme yapmak adına “junior minister” ismi verilmektedir. Biz ise çalışmamızda ilgili pozisyonları, ülkemizdeki kullanım şekli itibarıyla “bakan yardımcılarını” olarak adlandırmaktayız.

Koalisyon hükümetleri zamanında bakan yardımcılarını çok daha önemli ve farklı bir misyon yüklenmektedir. Şöyle ki bakanlığı elinde bulunduran bakanın, koalisyon anlaşması çerçevesinde politikalarını idare ettiğinden emin olabilmek ve bir anlamda bakanı gözetlemek (*keep tabs*) adına, bakanın mensubu olduğu siyasi partiden farklı bir siyasi partiye mensup olan bir politikacı ya da bürokratin ilgili bakana bakan yardımcısı olarak tayin edilmektedir. Özellikle koalisyon içerisindeki büyük partilerin, koalisyon sözleşmesi çerçevesinde küçük partilere güçlerinden daha fazla bakanlık vermeleri durumunda onları izlemek amacıyla bu yola başvurdukları görülmektedir. Diğer yandan ideolojik olarak birbirine mesafeli partilerden oluşan koalisyonlarda da partiler bu yöneme başvurabilmektedir.

Koalisyon dönemlerinde bakan yardımcılığı kurumunun önemi daha da artmaktadır. Bu önem hem parlamenter sisteme tabi ülkeler bakımından hem de başkanlık sistemi ile idare edilen ülkeler bakımından geçerlidir.

Çalışmamızda öncelikle bakan yardımcılığı kurumunun tarihi temelleri incelenmekte ve devamla ne şekilde geliştiği ortaya konulmaktadır. Bu hususta özellikle İngiltere uygulaması ilginç bir örnek oluşturmaktadır. Yine ilgili kurumun koalisyon hükümetleri bakımından nasıl bir önem taşıdığı ve hangi durumlarda daha sık başvurulan bir makam olduğu tafsilatı ile izah edilmektedir. Üçüncü ve son bölümde ise ikinci bölümde teorik olarak ortaya konulan olguların parlamenter ve başkanlık sistemlerindeki koalisyon uygulamalarında ne şekilde tatbik edildiği değerlendirilmektedir. Çalışmamızda parlamenter sistem olarak kabul edilen *İtalya, Hollanda, Japonya, Litvanya* gibi ülkelere ilişkin veriler kullanılmıştır. Koalisyonlu başkanlık sistemi olarak kabul edilen örnekler olarak da *Brezilya, Şili ve Uruguay'a* ait uygulamalar incelenmiştir. Ülke-

mizde de 2017 değişiklikleri ile birlikte tek başlı bir yürütme modeli benimsenmiş ve bakan yardımcılığı kurumu 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiş ise de; henüz bir koalisyonlu yürütme uygulaması tatbik edilmediği için, bu kurumun denge ve denetim aracı olarak kullanıldığı söyleyebilmek mümkün değildir..

I. Bakan Yardımcılığı Kurumunun Temelleri

Hangi hükümet sistemi tercih edilmiş olursa olsun, yürütme faaliyetleri bakanlıklar şeklinde paylaştırılarak idare edilmektedir. Bu işbirliğinin oluştuğu kurula ise genelde *kabine* adı verilmektedir. Kabine, bakanlar ve bakanlıklar arasındaki bağı, dolayısıyla hükümetin karar alım sürecinin koordinasyonunu sağlayan en temel kuruldur⁶. Bu çerçevede bakanlar arasında bir işbirliği de sağlanmış olur. Yürütmenin başının başkan olduğu başkanlık sistemlerinde bile başkanlar politik ve siyasi kararlar alırken bakanlar ile birlikte karar almaya özen göstermektedir. Zira bu sayede *bir kurul ruhu* (*el espíritu del cuerpo*) oluşturulabilecektir⁷. Bu nedenle denilebilir ki, kabine bir bakanlar kulübüdür (*club of ministers*)⁸. Fakat modern zamanın genişleyen bürokrasisi, bakanların tüm işlere yetişmesini imkansız kılmaktadır. Hele ki bakanlığın politikaları ile uğraşırken diğer yandan parlamento ile siyasi-hukuki bağına devam ettirmeye çalışmak, bakanlık politikalarını parlamentoya izah etmek ve bu politikaların muhalif parlamenterler karşısında savunmasını sağlamak oldukça güçtür. İşte bakanların istihdam ettikleri *küçük bakanların* (*junior minister*) yani bakan yardımcılarının asıl amacı da tam olarak budur⁹.

Bakan yardımcılarının atanması, hükümet sistemindeki farklılıklara göre ya başbakanın teklifi üzerine ya da doğrudan devlet başkanı tarafından yapıl-

⁶ Cristiana Barbieri, Michalangelo Vercesi, "The Cabinet: A Viable Definition and its Composition in View of a Comparative Analysis". *Government and Opposition*, Vol. 48, No. 4, 2013, pp. 526-247, s. 527.

⁷ Başkanlık sistemlerinde karar alma metodu ile ilgili olarak eski Panama devlet başkanı Ernesto Perez şu ifadeleri kullanmaktadır: "*Başkancı sistemlerde, kolay ve hoş görülebilir kararları bakanlar alır. Başkanın alması gereken kararlar bir miktar politik maliyeti olan veya hoş görülemeyecek kararlardır, en azından ben karar verme aşamasında bir kurul ruhu oluşturmak maksadıyla kabine ile birlikte aldım bu kararları.*" (çeviri tarafımıza aittir) Bkz. Araya, (2012), s. 37.

⁸ Barbieri, Vercesi, (2013), s. 529.

⁹ Bkz. R. S. Milne, "The Junior Minister", *The Journal of Politics*, Vol. 12, No. 3, 1950, pp. 437-449, s. 440; Gözler, (2011), s. 346-347.

maktadır¹⁰. Bakan yardımcılarının görev süresi, hükümetin görev süresi ile sınırlıdır. *Dolayısıyla bakan yardımcılığı, siyasi bir makamdır. Atanma esasına tabi olmaları nedeniyle de memur kategorisine girmektedirler. Bakanlar ile birlikte göreve gelmeleri ve hükümetin görev süresinin sona ermesi ile birlikte bakan yardımcılarının görevlerinin de sona ermesi dolayısıyla, bakan yardımcılarının “istisnai memur” oldukları kabul edilmektedir¹¹. Atanma şartları bakımından da ülkeler arasında farklılık görülmektedir. Örneğin İngiltere ve Almanya (*parlamenter devlet sekreteri*) gibi ülkelerde bakan yardımcılarını parlamentolar arasından atanabilmektedir¹². Avusturya ve Hollanda gibi parlamenter sistemlerde¹³ ya da ABD gibi yasama ve yürütme organları arasında sert ayrılığın olduğu ülkelerde ise bakan yardımcılığı ile parlamento üyeliği bağdaşmayan görevlerdir¹⁴. Buna karşın ortak olan husus şudur ki bakan yardımcılarını, kabine üyesi değildir. Hükümet politikaları bakımından doğrudan söz sahibi olamazlar¹⁵.*

Bakanlar ile bakan yardımcılarını arasında bir hiyerarşi söz konusudur¹⁶. Bu hiyerarşi çerçevesinde amir olan bakan, memuru konumundaki bakan yardımcılara yetki ve görev devredebilmektedir. Bakanların siyasi açıdan önem arz etmediği ikincil konumdaki komisyonlara bakanlar adına katılmak ya da bakanlığın günlük olarak sayılabilecek işlerini yapmak, ülke ziyaretlerine katılmak, bakanlığın diğer faaliyetlerini denetlemek gibi pratikte hayatî fakat şöhret getirecek kabiliyeti haiz olmayan işler genelde bakan yardımcılarını tarafından yürütülebilmektedir¹⁷. Buna karşın kanuni olarak bakan yardımcılarının görevleri üzerinde detaylı düzenlemelerin olmadığı görülmektedir. Bakan yardımcılarını, bakanlar ile aralarındaki güven ilişkisine dayalı olarak belirli bir güç elde edebi-

¹⁰ Örneğin Avusturya’da Şansölye’nin teklifi üzerine, Fransa’da ise başbakanın önerisi üzerine devlet başkanı atar. Tataroğlu, (2016), s. 529, 531.

¹¹ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, C. 98, 2012, ss. 11-24, s. 13.

¹² Örneğin İngiltere’de parlamento dışından atanan bakan yardımcılarını Lordlar Kamarası üyesi yapılmaktadır. Bkz. Muhittin Tataroğlu, “Hükümet Yapısında Genişleme: Bakan Yardımcılığı”, *Yönetim ve Ekonomi*, C. 23, Sa. 2, 2016, s. 527-528.

¹³ Benzer şekilde Fransa’da da bakan yardımcılığı görevi ile parlamento üyeliği bağdaşmamaktadır. Bkz. Tataroğlu, (2016), s. 529-531.

¹⁴ Tataroğlu, (2016), s. 528, 529, 532.

¹⁵ Milne, (1950), s. 439-440.

¹⁶ Gözler, (2011), s. 346-347.

¹⁷ Kevin Teakston, “Junior Ministers in the 1990’s”, *Parliamentary Affairs*, 1999, pp. 231-245, s. 233.

lirler. Hatta bakanların bakan yardımcılara olan güveni sayesinde bakan yardımcılarını bürokraside etkin olabilirken bakanın güvenine sahip olmayan bakan yardımcılarını üst kademe kamu görevlileri tarafından da ciddiye alınmama tehlikesi ile karşı karşıya kalabilecektir¹⁸.

Uygulamada zaman içerisinde bakan yardımcılarının sayısı giderek artmıştır. Bilhassa İkinci Dünya Savaşı sonrasında yürütmeden beklenen hizmetlerin çoğalmasında, bunu teşvik eder niteliktedir¹⁹. Başlangıçta bakan yardımcılarının yalnızca bakanın parlamentodaki işlerini takip etmek için istihdam edilmesi amaçlanmışsa da, zamanla bakanlık içerisinde bakanın arzu ettiği diğer işleri de takip etmesi gerekir hale gelmiştir. Özellikle 1980'ler ile birlikte bakanların pek çok vazifeyi bakan yardımcılara devretmeleri dolayısıyla²⁰, bakan yardımcılarının politika içerisindeki önemi de artmaya başlamıştır. Bilgi ve teknik imkânları sayesinde bakan yardımcılarının vazgeçilmez bir pozisyon elde etmeye başladıkları görülmektedir²¹. Ayrıca iktidarlar, belirli sosyal grupların menfaatleri ile ilgilendiklerini göstermek adına, belirli bakanlıklar içerisinde sadece ilgi konu ile ilgilenen devlet bakanlıkları tesis edebilmektedir. Bu kapsamda örneğin çocuk, gençlik, kamu sağlığı gibi devlet bakanlıkları bu cinsten devlet bakanlıkları arasındadır²². İngiltere örneği açısından zamana göre bakan yardımcısı istihdamının niceliği bu durumu açıklar niteliktedir. Zira 1914 yılındaki Asquith kabinesinde yalnızca 15 bakan yardımcısı bulunurken bu sayı 1945'te 32'ye 1998'de ise toplamda 66'ya (35 parlamenter sekreter ve 31 devlet bakanı) yükselmiştir²³. Önemli ve büyük bakanlıklarda birden fazla bakan yardımcısının istihdam edilmesinin de bu büyümede etkisi olduğu aşikârdır. İlâveten

¹⁸ Teakston, (1999), s. 236 vd.

¹⁹ Benzer şekilde Bkz. Ignacio Arana Araya, "¿Quien le Susurra al Presidente? Asesores vs. Ministros en America Latina" *Politica/Revista de Ciencia Politica*, Vol. 50, No. 2, 2012, pp. 33-61, s. 44.

²⁰ Bu olgu, İngiltere örneği kapsamında olmak üzere, 1980'ler ile birlikte ön plana çıkmışsa da daha öncesinde de çeşitli makalelere konu olmuştur. Örneğin Milne tarafından 1950 yılında yapılan bir çalışmada bakanların bakan yardımcılara yaptıkları bu yetki devirlerinin kapsamının ne olması gerektiği tartışılmıştır. Milne'ye göre bakanlar, bakan yardımcılara yetki devredebilmekle birlikte özellikle politik açıdan önemli olabilecek konularda bakan yardımcılarının bakanların onayını alarak bu yetkiyi kullanmasında yarar vardır. Kaldı ki bakanların her daim bu yetkiyi geri alma ya da karar aşamasında ve öncesinde denetleme imkânı bulunmaktadır. Bkz. Milne, (1950), s. 441 vd.

²¹ Teakston, (1999), s. 235.

²² Teakston, (1999), s. 234.

²³ Teakston, (1999), s. 231.

bakan yardımcılarını, genelde parlamentolar karşısında siyasi açıdan sorumsuzdur. Yani bakanların devrettikleri yetkileri kullanmalarına karşın parlamentoya karşı bakanlar sorumlu olmaya devam etmektedir. Bunun bir avantajı, bakan yardımcılığı pozisyonunun geleceğin bakanlarının yetiştirilmesi için birer vasıta olarak kullanılmasıdır. Zira bu pozisyonlarda özellikle genç politikacılar istihdam edilmekte, bu kişiler arasından gelecekte kurulacak kabinelerde bakanlar yer alabilmektedir. Örneğin 1979'daki Tory kabinesindeki bakanların %60'ının bu görevden önce bakan yardımcılığı yapmış oldukları görülmektedir²⁴.

Çalışmamız bakımından ilgi çekici bir diğer konu ise bakan yardımcılığı pozisyonunun siyasi hesaplar ile dağıtılmasıdır. Şöyle ki tek parti iktidarı söz konusu olsa bile kabinenin lideri olan başkan veya başbakan, parti içi dengeleri gözeterek bakan yardımcılığı pozisyonunu dağıtabilmektedir. Örneğin İngiltere'de başbakan Tony Blair, bakan yardımcılığı pozisyonlarını belirlerken partisinin eski ve yeni hiziplerini dengelemeye çalışmıştır. Ayrıca bölgesel ve coğrafi açıdan da ilgili pozisyonlarda yer alacak kişilerin seçilmesine dikkat edildiği görülmektedir²⁵. Yine İngiltere'de Thatcher gibi başbakanların ise bakan yardımcılarını güvendiği ve kendi politikalarını takip edeceğine inandığı kimseler arasından seçtiği ve kuşku duyduğu bakanları gözetlemek gibi bir görevi onlara yüklediği ifade edilmektedir²⁶.

Bakanların ve bakan yardımcılarının parlamento üyesi olduğu sistemler başta olmak üzere, bu pozisyonlar siyasi partileri tatmin etmek ve parlamento desteğinden emin olabilmek amacıyla da kullanılabilir²⁷. Zira bir bakanın ya da bakan yardımcısının, hele ki parlamento üyesi ise, hükümetin bir politikasına parlamentoda ret oyu vermesi istisnaidir. Bu ise parlamentoların küçük olduğu ülkelerde neredeyse yürütmenin yasamaya sadece kendi üyeleri vasıtasıyla hâkim olmasını sağlayacaktır. Bu olguyu Kenya örneğinden açıklayabiliriz. 2010 öncesinde Kenya'da bakanlar ve bakan yardımcılarını parlamento üyesi olabilmektedir. 2005 yılındaki kabineye bakıldığında ise 31 bakan ve 38 bakan yardımcısı görev yaptığı görülmektedir. Parlamento ise 222 üyelidir. Yani par-

²⁴ Teakston, (1999), s. 240.

²⁵ Teakston, (1999), s. 242.

²⁶ Teakston, (1999), s. 241.

²⁷ Detaylı bilgi için Bkz. Philip Manow, Hendrik Zorn, "Office Versus Policy Motives in Portfolio Allocation", *Max-Planck-Institut Für Gesellschaftsforschung*, Discussion Paper, 04/9, 2004, s. 5-19; Elliot Bulmer, Government Formation and Removal Mechanisms, *International IDEA Constitution-Building Primer-17*, 2017, s. 35.

lamentonun %30'undan fazlası sadece hükümet üyesidir²⁸. Bu olgu ise Cranenburg tarafından *görevlerin kaynaşması (fusion of offices)* olarak tanımlanmaktadır²⁹.

Ülkemizde de bakan yardımcılığı kurumunun benzer amaçlar doğrultusunda sisteme entegre edildiği görülmektedir. 2011 yılında, 643 sayılı KHK vasıtasıyla, bakanların emir ve talimatları doğrultusunda, verdikleri işleri yapmak ve onlara yardımcı olmaları amacıyla bakan yardımcılığı kurumunun ihdas edildiği görülmektedir. Bununla birlikte her bakanlık açısından, hem bakan yardımcılığı kurumunun hem de müsteşarlık kurumunun aynı anda varlığını devam ettirmesi üzerine bakan yardımcıları ile müsteşarlar arasındaki hiyerarşinin nasıl şekilleneceği hususu muğlak bırakılmıştır. Bu ise doktrinde farklı tartışmaların ortaya atılmasına neden olmuştur. Esasında bakan yardımcılığı, idari yönünden ziyade bakanların parlamento ile arasındaki ilişkileri sağlayan ve bakanı parlamentoda temsil etmesi amaçlanan “siyasi müsteşarlık (*parlamentaire müsteşarlık*)³⁰” kurumunun canlandırılmasından başka bir husus değildir³¹. 643 sayılı KHK ile kabul edilen bakan yardımcılarının ataması üçlü kararnameler vasıtasıyla yapılmıştır. Ayrıca bakan yardımcılarını, siyasi müsteşarlıklardan ayrı olarak milletvekili olmayanlar arasından atanmışken, parlamento karşısında siyasi sorumlulukları da öngörülmemiştir³². Fakat tıpkı siyasi müsteşarlar gibi bakanların parlamentodaki işlerini takip etmek gibi politik bir görevi bulunmasına karşın sistem içerisinde bakanlığın en üst idari amiri olarak müsteşarların mevcut bu-

²⁸ Oda van Cranenburgh, “Restraining Executive Power in Africa: Horizontal Accountability in Africa’s Hybrid Regimes”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 16, No. 1, 2009, s. 57.

²⁹ Cranenburg, (2009), s. 54.

³⁰ Mustafa Turan, “Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasi Müsteşarlıklar ve Müstakil Grup”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 1, Sa. 2, 1999, ss.27-42, s. 30.

³¹ 1937 tarihinde kabul edilen Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasî Müsteşarlıkların Vazifeleri Hakkında Kanun’a göre siyasi müsteşarların sayısını başbakan belirleyecektir (md 3). Görev süreleri ise bakanlar kurulunun görev süresi ile sınırlıdır (md 6). Kendilerine tevdi olunan belirli işlerden dolayı da TBMM karşısında şahsen sorumlulukları bulunmaktadır (md 5). Temelde ise maiyetinde bulunduğu bakanın direktifi dairesinde; bakanın bizzat yapacağı bütün işlerde vekile yardım etmek, idaresi kendilerine verilen belirli vekâlet hizmetleri hakkında ivap eden kararları vermek ve bakanlığın TBMM’deki işlerini takip etmekten ibarettir (md 7).; Siyasi müsteşarlar, TBMM üyeleri arasından görevlendirilmiştir. Buna karşın bu makam uzun ömürlü olamamış ve aynı yıl içerisinde bir başka kanun vasıtasıyla kaldırılmıştır. Turan, (1999), s. 31-33.

³² Tataroğlu, (2016), s. 535 vd.

lunması iki erk arasındaki hiyerarşi sorununu ortaya çıkarmıştır³³. 2017 sonrasında ülkemizde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesini takiben müsteşarlık kurumunun tamamen kaldırılarak yerine bakan yardımcılığı kurumunun getirildiği görülmektedir. Bakan yardımcılarının atanma şartları ve usulü 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir. Buna göre bakan yardımcısı, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Atanma şartları ise CBK'nın 3. maddesine göre "657 sayılı Kanun'un 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımak, en az dört yıllık yükseköğretim mezunu olmak, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmak" şeklindedir.

II. Koalisyon Politikaları Bakımından Bakan Yardımcılığı Kurumunun İncelenmesi

A. Hükümet Sistemlerine Göre Koalisyonlar ve Bakanlara Karşı Güven

Bakan yardımcılarının koalisyonlar açısından ne gibi bir önemi bulunmaktadır? Bu noktada öncelikle iki hükümet sistemi bakımından önce koalisyonların kuruluş mantığından akabinde ise hükümet içerisindeki bakanların konumundan kısaca bahsetmekte yarar vardır. Parlamenter sistemlerde hükümet, parlamentonun içinden çıkmakta ve yasamanın güvenine sahip olmak durumundadır. Bu nedenle çok partili parlamenter sistemlerde, siyasi partilerden hiçbirinin parlamentonun çoğunluğunun desteğini elde edememesi durumunda, partilerin bir araya gelerek koalisyon hükümetlerini oluşturmaları gibi bir olgu söz konusudur³⁴. Bu hallerde partiler arasında açık ya da gizli bir süreç içerisinde koalisyon pazarlıkları yapılmaktadır. Bu pazarlıklar, bakanlıkların paylaşımı ve hükümet politikaları gibi unsurları kapsar. Asıl olgu, kurulacak koalisyon hükümetlerinin parlamento desteğini sağlamak olduğundan bu güvenin sarsılması hükümetin düşmesi anlamına gelir. Hatta ekseriyetle bir koalisyon hükümetinin parlamentonun güvenini yitirmesi seçimlerin yenilenmesini de beraberinde ge-

³³ Gözler, Kaplan, (2013), s. 16 vd; Tataroğlu, (2016), s. 536-537; Esra Dik, "643 Sayılı KHK ile Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ile Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 68, Sa. 4, 2013, ss. 121-145.

³⁴ Michael Laver, Kenneth A. Shepsle, "Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Ed. Michael Laver, Kenneth A. Shepsle, Cambridge, 1994, ss. 3-15.

tirmektedir³⁵. Buna mukabil başkanlık sistemlerinde başkan parlamentodan bağımsız olarak doğrudan halk tarafından seçilir. Kabinesini dilediği gibi kurmakta özgürdür. Fakat yine çok partili bir sistem içerisinde başkanın parlamentonun desteğini alarak arzu ettiği kanunları çıkartabilmek amacıyla parlamentodaki bazı siyasi partilere kabinesinde yer verdiği ve bir hükümet koalisyonu kurmayı amaçladığı vakidir³⁶.

Parlamente sistemlerinde parlamentolar, başkanlık sisteminde ise parlamento ile başkanlar doğrudan halk tarafından seçilerek devleti yönetme yetkisini elde etmektedir. Fakat örneğin parlamente sistemlerinde parlamento içerisinde çıkan kabine, parlamentodan bu yetkiyi devralmaktadır. Yani yetki veren (*principal*) parlamento, kabinede yer alan bakanlara (*agent*) hem toplu olarak hem de bireysel olarak yönetme yetkisini devretmektedir³⁷. Benzer şekilde başkanlık sisteminde ise halk tarafından yürütme yetkisini devralan başkan, bu yetkisini bakanları eliyle kullanır. Bu nedenle başkan (*principal*), yönetme yetkisini ilgili alanlar için bakanlara (*agent*) devretmektedir. Aslında, parlamente sistemlerinde daha sık olmak üzere, kurulacak koalisyon kabineleri, öncesinde koalisyonların yürüteceği politikaları ve hangi noktalarda anlaşıklarını gösteren bir koalisyon sözleşmesi (*coalition agreement*) imzalamaktadır³⁸. Bu sözleşme, yetki verenin bu yetkinin ne şekilde kullanılacağı konusunda kapsam ve sınırları belirlemesidir. Yetkiyi üstlenen de bu alanda belirli bir tasarrufta bulunma imkânına sahiptir³⁹. Bu tasarruf olgusu, yetki verenin yetkiyi kullanan karşısındaki zayıf noktasıdır. Yetkiyi kullananın, bakanın, yetki alanı konusunda bürokrasi vasıtasıyla elde edeceği bilgi ve yetenek dolayısıyla yetki vereni ikna etme gücü yüksek

³⁵ Wolfgang Müller, Kaare Strom, “Conclusion-Coalition Governance in Western Europe”, *Coalition Governments in Western Europe*, Ed. Wolfgang Müller, Kaare Strom, Oxford University Press, 2000, ss. 559-592, s. 579; Ömer Anayurt, Ahmet Ekinci, “Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulaması”, *Prof. Dr. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan*, Oniki Levha Yayınları, 2019, ss. 227-332, s. 246.

³⁶ Anayurt, Ekinci, (2019), s. 307-310.

³⁷ Royce Carroll, Gary W. Cox, “Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Government”, *Comparative Political Studies*, 2012, pp. 220-236, s. 221; Terry Clark, Diana Jurgelevičiūtė, “‘Keeping Tabs’ on Coalition Partners’: a Theoretically Salient Case Study of Lithuanian Coalitional Governments”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 4, 2008, pp. 631-642, s. 632.

³⁸ Müller, Strom, (2000), s. 573.

³⁹ Carlos Pereira, Mariana Batista, Sergio Praça, Felix Lopez, “Watchdogs in Our Midst: How Presidents Monitor Coalitions in Brazil’s Multiparty Presidential Regime”, *Latin American Politics and Society*, 2017, pp. 1-21, s. 1, 2; Araya, (2012), s. 38.

olacaktır⁴⁰. Bu durum ise yetkiyi kullanan için bir avantaj iken yetkiyi veren açısından bir maliyet oluşturur. Bu maliyet ise “ajan maliyeti” (*agency cost*) olarak ifade edilmektedir⁴¹. Bu nedendir ki ilgili bakanlık bakımından bakanın “*diktatör*” olarak nitelendiği dâhi vakidir⁴². İşte her iki sistem bakımından da yürütmenin parlamentoda tek partili bir çoğunluk desteğine sahip olması durumunda yetki veren ile yetkiyi kullanan arasında bir işbirliği söz konusu olacaktır.

Ancak koalisyon hükümetleri söz konusu olduğunda ise mesele karışıktır. Zira her bir siyasi partinin seçimlerde ileri sürdüğü bir takım seçim vaatleri söz konusu olmaktadır. İktidarı elde etmeleri durumunda her parti bu vaatleri hayata geçirmek isteyecektir. Bu ise her bir siyasi partinin siyasi düzlemde birbirinden benzeşen ve ayrışan noktalarda konumlanmaları sonucunu doğurur. Koalisyon durumunda, bakanlıkların farklı partiler eliyle kullanılması durumunda ise her bir siyasi parti, kendi ideolojisi ve programı yönünde bir politika gerçekleştirmek isteyebilir⁴³. Zira her bir bakanlığa atanan bakanlar ilgili bakanlık bakımından tek yetkili hâline gelmektedir. Bu bakanlık sathı mailinde kullanılan yetkiden dolayı o sorumludur ve bu yetkinin kullanılması bakımından idari ve teknik bilgiye ondan başka sahip olan başka bir bakanlık söz konusu değildir. Bakanın kararlarının teknik ve idari bakımdan doğruluğunun yeterli şekilde denetlenememesi ise bakanı, bakanlık işleri bakımından güçlü bir konuma oturtmaktadır.

Başkancı sistemler bakımından mesele biraz daha karmaşık olabilmektedir. Parlatmentonun güvenine sahip olmak zorunda olmayan başkanın kabinesine ağırlıklı olarak kendi partisinden üyelere ya da bağımsızlara yer vermesi olasıdır⁴⁴. Zira başkanlar, önem verdiği bakanlıkların koalisyon üyeleri tarafından doldurulmasına rıza göstermeyebilir. Ayrıca bilhassa başkanlar ile parlamenter-

⁴⁰ Daniela Giannetti, Michael Laver, “Policy Positions and Jobs in the Government”, *European Journal of Political Research*, Vol. 44, 2005, pp. 91-120, s. 92, 97; Greene, Jensen, (2014), s. 97, 99.

⁴¹ Cecilia Martinez-Gallardo, Petra Schleiter, “Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies”, *Comparative Political Studies*, pp. 1-34, s. 2.

⁴² Carroll, Cox, (2012), s. 222; Matt Evans, “Analysing Payoff Saliency in Coalition Allocation: Ministers, Deputy Ministers and Committee Chairs”, *Government and Opposition*, 2018, pp. 1-21, s. 3.

⁴³ Giannetti, Laver, (2005), 3.

⁴⁴ Anayurt, Ekinci, (2019), s. 293-297.

lerin farklı tarihlerde seçildiği sistemlerde parlamenterler ile başkan arasında, aynı partiden olsalar bile bir amaç ayrılığı bulunabilecektir⁴⁵. Bu nedenden dolayı ki yürütmenin tek parti tarafından idare edildiği dönemlerde dâhi başkanlar, bu bakanlıklara politikacı atamak istemeyebilir. Bu nedenle de ilgili pozisyonlar bakımından başkanların politikacıların yerine kişisel olarak güven duyduğu teknokrat ya da partili olmayan kişileri atadığı ifade edilmektedir⁴⁶.

Bilhassa ideolojik olarak birbirine karşı mesafeli siyasi partiler tarafından oluşturulan koalisyon hükümetleri durumunda ise bu olgu, ilgili bakanlığı elinde bulundurmayan siyasi partiler açısından dezavantaj hâline gelebilir⁴⁷. İlgili bakanlık tarafından kullanılan bir yetki, diğer koalisyon üyeleri tarafından da onaylanmış kabul edilecektir. Bu durumda ise koalisyon partileri arasında bir gerilim ortaya çıkaracak ve koalisyon hükümetinin kısa sürede dağılması söz konusu olabilecektir. Bunun önüne geçebilmek adına koalisyonu oluşturan partiler, koalisyon içi bazı denetim mekanizmalarını hayata geçirmektedir. Bu denetim mekanizmalarından biri de *bakan yardımcılığı* kurumudur. Bu kurum vasıtasıyla partiler, kendilerinin bakanlık kademesinde elde edemediği bir bakanlığa bir bakan yardımcısı görevlendirmek vasıtasıyla ilgili bakanlık uygulamalarını takip ve denetleme imkânı elde etmektedir⁴⁸. Böylelikle bakanın kendisi ve partisi lehine koalisyon hükümetinin kuruluş aşamasında partiler arasında odaylaşma yoluyla ortaya konulan koalisyon sözleşmesini ihlal etmemesi sağ-

⁴⁵ David J Samuels, Matthew Soberg Shugart, “Presidentialism, Elections and Representation”, *Journal of Theoretical Politics*, C. 15, Sa. 1, 2003, ss. 33-60, s. 45.

⁴⁶ Örneğin 2000 yılında Meksika’da Vicente Fox, Partido Accion Nacional (PAN) partisinin adayı olarak başkanlık seçimlerini kazanmıştır. Ancak partinin farklı hizipleri ile siyasi olarak anlaşmamaktadır. Bu nedenle seçimlerden sonra PAN’ın başkanın kabinesini atama yetkisine saygı göstermesi gerektiği açıklamasını yapmıştır. Benzer bir durumun 1989-1991 yılları arasında Venezuela’da başkan Perez ile partisi Accion Democratica (AD) arasında, Pazar ekonomisi ile ilgili reformlar konusunda yaşanmış, başkan kabinesindeki AD’li bakanlardan sa kendi politik dostlarını bakan olarak istihdam etmiştir. Her iki örneğin ortak noktası, ilgili tarihler itibarıyla, parlamento ile başkanlık seçimlerinin ayrı zamanlı olması ve parlamento için ara seçimlerin öngörülmesi olmasıdır. Bununla birlikte Martinez-Gallardo ve Schleiter, farklı gerekçelere dayanarak da başkan ve partisi arasında çekişmenin olabileceğini ve bunlar dolayısıyla başkanın partili olmayanları bakan olarak atayabileceğini ifade etmektedir. Martinez-Gallardo, Schleiter, (2014), s. 2-3, 9 vd.

⁴⁷ Zachary Greene, Christian B Jensen, “Manifestos, Salience and Junior Ministerial Appointments”, *Party Politics*, 2014, pp. 1-14, s. 3; İdeolojik olarak birbirine yakın partilerin kurduğu koalisyonların daha istikrarlı olduğuna dair Bkz. Hasan Tunç, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018, s. 174.

⁴⁸ Manow, Zorn, (2004), s. 5; Wolfgang C Müller, Thomas M. Meyer, “Meeting the Challenges of Representation and Accountability in Multi-party Governments”, *West European Politics*, Vol. 33, No. 5, 2010, pp. 1065-1092 s. 1082.

lanmaktadır. Aksi husus ise koalisyonları bir ortak mutabakata dayalı hükümet yapısından ziyade farklı bakanlıkları elde etmiş partilerin politikalarının toplamından oluşan bir yapıya dönüştürmektedir. Bakan yardımcılığı mekanizması ise bunu engellemeyi amaçlamaktadır. Şöyle ki bakan tarafından, kendisi ve partisi lehine fakat koalisyon sözleşmesi aleyhine bir kararın alınması ya da bir politikanın yürütülmesi durumunda bakan yardımcısı, ilgili durumu kendi partisi başta olmak üzere koalisyonu oluşturan diğer partileri haberdar edebilecektir⁴⁹. Daha en başından koalisyon ruhuna uygun bir politikanın ilgili bakanlıklara yürütülmesi de temin edilmiş olacaktır. Zaten bu nedendir ki bakan yardımcılığı kurumu için *gözlemci (watchdog)*⁵⁰, siyasi devriye (*politic patrol*)⁵¹ ve hatta muhbir (*whisper-blower*)⁵² ifadesinin kullanıldığı görülmektedir.

B. Koalisyon Politikaları Çerçevesinde Bakan Yardımcılarının İşlevleri ve Onlara İhtiyaç Duyulan Durumlar

Koalisyonlarda, bakan yardımcılığı kurumunun politik bir dengeyi kurması ne ölçüde ihtiyaç hâline gelmektedir? Ya da bakan yardımcılarını yalnızca politik denge kurmak açısından mı kullanılmaktadır? Bu hususların cevaplanması, temelde koalisyonların istikrarına etki etmesi bakımından da önem arz etmektedir.

Bakan yardımcılarını bakanları denetlemek gibi bir fonksiyon yüklemek kendi içerisinde bir maliyeti de barındırmaktadır⁵³. Örneğin bakan yardımcılarının söz konusu denge ve denetleme faaliyetlerini çok sıkı bir şekilde icra etmeleri durumunda karar alınmaz bir duruma gelinebilir. Aksi durumda ise hükümetin idaresinden sorumlu büyük parti politikasına aykırı ya da başkanlık sisteminde başkanın arzu ettiği dışında bir politika da tatbik edilebilir⁵⁴. Bu nedenle, ancak gerekli olduğunda böyle bir denetimin oluşturulması faydalı olacaktır. Bu fayda ve maliyet dengesi bakımından bazı tespitlerin yapıldığı görülmektedir. Bir kere bir ülkede *bakanlık kurumunu zaten denetlemekte olan dış kurumsal etmenler söz konusu ise bakanları bir de bakan yardımcılığı vasıtasıyla de-*

⁴⁹ Carroll, Cox, (2012), s. 222 vd; Evans, (2018), s. 3; Müller, Meyer, (2010), s. 1076.

⁵⁰ Greene, Jensen, (2014), s. 2; Müller, Meyer, (2010), s. 1076; Manow, Zorn, (2004), s. 5.

⁵¹ Müller, Meyer, (2010), s. 1082.

⁵² Clark, Jurgelevičiūtė, (2008), s. 631.

⁵³ Carroll, Cox, (2012), s. 222; Müller, Meyer, (2010), s. 1084-1085.

⁵⁴ Pereira, Batista, Praça, Felix, (2017), s. 2.

netlemek için büyük bir teşvik yoktur. Örneğin federal sistem söz konusu ise eyaletlerin hükümetleri ve ilgili bakanları, federal düzeydeki hükümet ve bakanlar üzerinde sınırlandırıcı bir etkiye sahip olacaktır. Benzer şekilde yine federal yapı ile de bağlantılı olarak, parlamentoların çok güçlü olduğu ülkelerde parlamentolar bakanlar için bir denge ve denetim faaliyeti yürütebilmektedir. İlgili bakanlıklar tarafından verilen kanun tasarılarının görüşülmesi hususunda ya da parlamentoların diğer araştırma komisyonları vasıtasıyla bakanlar zaten her an denetim altında olacağından bakanları ayrıca bir de bakan yardımcısı vasıtasıyla denetlemeye gerek bulunmamaktadır. Aksine bir ülkede bakanı denetleyebilecek mekanizmalar sınırlı ise, yani hem parlamentolar güçsüz hem de üniter yapı söz konusu ise, bakan yardımcılığı kurumu önem kazanmaktadır. Parlamentolar yeterince kurumsallaşmamış ve komisyonları denetim yapabilecek kadar güçlü değilse koalisyon üyesi partiler, bakanınkinden farklı bir partiye mensup bir bakan yardımcısı ile bakanı gözetim altında tutmaya çalışmaktadır⁵⁵. Bu açıdan bir kıyaslama yapan Thies, federal yapının hâkim olduğu Almanya’da bakan yardımcılarının bakanları denetlemek için bir araç olarak kullanılmadığını buna karşın bakanların güçlü bir pozisyonda olduğu İtalya, Hollanda ve hatta Japonya’da bakanları her an denetim altında tutabilmek maksadıyla sürekli bakan ile aynı partiden olmayan farklı bir koalisyon üyesi partiye mensup bakan yardımcılarının o bakanlıkta görevlendirildiğini ifade etmektedir⁵⁶.

Diğer yandan ideolojik olarak birbirine uzak siyasi partiler tarafından kurulan koalisyonlar durumunda partilerin birbirine güveni azdır. Bu durumda başkan veya kabine lideri, diğer partileri denetim altında tutmaya çalışacaktır⁵⁷. Kaldı ki koalisyonlarda; siyasi açıdan ön plana çıkan bakanlıkların farklı partiler elinde olması durumunda, bu partiler ilgili bakanlıklardan sürekli haberdar olmak ve denetim altında tutmak isteyeceklerdir. Dolayısıyla da *ideolojik olarak birbirinden uzak partiler tarafından kurulan koalisyonlarda*⁵⁸ ve *önemli bakanlıklar*⁵⁹ söz konusu olduğunda ilgili bakanlığı elde etmeyen partilerin

⁵⁵ Clark, Jurgelevičiūtė, (2008), s. 632, 639.

⁵⁶ Thies, (2001), s. 591-595.

⁵⁷ Araya, (2012), s. 39.

⁵⁸ Giannetti, Laver, (2005), s. 92, 97.

⁵⁹ Önemli bakanlık olgusu ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin Latin Amerika ülkelerinin önemli bir kısmında ekonomi ile ilgili Tarım, Balıkçılık, Maden, Turizm ve Ticaret Bakanlıkları ön plana çıkmaktadır. ABD’de ise ülkenin dış politikadaki konumunu ve avantajlarını muhafaza etmek amacıyla Dış İşleri Bakanlığı (*sekreterliği*) ön plandadır. Ya da

bakan yardımcılığı pozisyonu vasıtasıyla bu kurumları denetlemeye ihtiyaç duydukları görülmektedir. Örneğin 1979 yılında İtalya’da koalisyon üyesi olan İtalyan Demokratik Sosyalist Parti’nin ideolojik olarak kendisine muhalif konumdaki diğer koalisyon üyesi partiler tarafından elde edilen 13 bakanlığın altısına bakan yardımcılığı vasıtasıyla dâhil olduğu, bunların dördünün ise ön plana çıkan bakanlıklar olduğu ifade edilmektedir⁶⁰.

Ayrıca Müller ve Meyer, söz konusu denetimin maliyeti dolayısıyla, uzun ömürlü olma ihtimali yüksek koalisyon hükümetlerinde bu mekanizmaya başvurulduğunu ifade etmektedir. Bu nedenle azınlık hükümetleri ya da diğer seçimlere az bir süre kala kurulan hükümetlerin bu kuruma nadiren başvurduklarını ileri sürmektedir⁶¹.

Çalışmalar göstermektedir ki, bakan yardımcılığı kurumuna yalnızca bakanları denetlemek maksadıyla başvurulmamaktadır. Koalisyon kabinelerine istikrar sağlayan unsurlardan biri, kabine koltuklarının partiler arasında, partilerin parlamentodaki güçlerine orantılı bir şekilde dağıtılmasıdır⁶². Bununla birlikte Parlamenter sistem ağırlıklı olmak üzere, bazı durumlarda küçük partiler koalisyon görüşmelerinden kârlı çıkabilir. Zira parlamento çoğunluğunu sağlayabilmek için bu küçük partilerin desteğini elde edebilmek amacıyla koalisyon görüşmelerini yöneten büyük partiler onları ikna edebilmek için bazı imtiyazlar verebilmektedir. Bu ise kabinenin orantılılığı üzerinde olumsuz etki etmektedir. İşte *bu büyük partilerin* kayıplarını bir şekilde tazmin etmesi gerekmektedir. Yani bazı ülkelerde partiler, salt daha fazla makam elde etmek amacıyla dâhi olsa elde edemedikleri bakanlıklar açısından bakan yardımcılığı makamına talip olabilmektedir. Bu nedenle *partiler, hem kayıplarını tazmin edebilmek hem de bu diğer partileri gözetim altında tutabilmek adına ilgili bakanlıklarda kendi partilerine mensup bakan yardımcılarının görev yapmasını sağladıkları ifade edilmektedir⁶³*. Bu durumun farklı bir izahı daha yapılmaktadır. O da şudur ki özellikle büyük partiler, pazarlıkta kaybettikleri bakanlıkları bakan yardımcılığı vasıtasıyla elde etmektedir. Yani büyük partiler, ilgili makamları birer ödül

ülkelerdeki iktidarın ideolojisine göre Savunma, Adalet, Eğitim, Çalışma Bakanlıkları da ön plana çıkabilmektedir. Bkz. Araya, (2012), s. 40.

⁶⁰ Greene, Jensen, (2014), s. 6.

⁶¹ Müller, Meyer, (2010), s. 1084-1085.

⁶² Anayurt, Ekinci, (2019), s. 288-289.

⁶³ Evans, (2018), s. 4-5; Manow, Zorn, (2004), s. 6.

olarak telakki etmekte, bakanlık seviyesinde kaybettiklerini bakan yardımcılığı makamını elde ederek gidermektedir. Manow ve Zorn'un araştırmasına göre bu ülkeler *İtalya*, *Fransa* ve *Portekiz* ön plana çıkmakta iken *Belçika* ve *Almanya*'da da bu husus dikkat çekicidir. Buna karşın *İsveç*, *Lüksemburg* ve *Norveç* gibi ülkelerde ise ilgili pozisyonun bir tazmin aracı değil tamamen denetim aracı olarak kullanılması ise dikkat çekicidir⁶⁴. Bir siyasi denge ve denetimden ziyade ilgili partinin fazladan makam elde etme amacının gerçekleşmesi söz konusudur.

II. Hükümet Sistemlerine Göre Bakan Yardımcılığı Kurumunun Koalisyon Politikaları ile İlişkisi

A. Parlamenter Sistemler

Bakan yardımcılığı kurumunun bakanlar karşısında denetim aracı olarak kullanılmasına ilişkin çalışmaların önemli bir kısmı parlamenter hükümet sistemleri üzerinedir. Bu bağlamda Thies tarafından 2001 yılında yapılan çalışma, kurumun önemini ortaya koyar niteliktedir. Thies, Almanya, İtalya, Hollanda ve Japonya'da bakan yardımcılarının bakanlıklara dağılımını incelemiştir. Yazara göre, bir bakanlıktaki bakan ve bakan yardımcıları farklı partilere mensup ise burada bakan yardımcılarının denetim maksadıyla görev yaptığı kabul edilebilir. Eğer bakan ve bakan yardımcısı aynı partiye mensup ise burada bakanlığın tek bir partiye verildiği kabul edileceğinden bakanın eylem ve işlemlerinin denetimi zorlaşacaktır.

İtalya'da 1970-1989 arası dönemde 18 koalisyon hükümeti kurulmuş, bu hükümetlerde 340 bakan görev yapmıştır. Bunların yalnızca 12'sine farklı bir partiden bakan atanmadığı ifade edilmektedir. Özellikle dönemin öncü partisi, Hristiyan Demokrat Parti (*DC*) yalnızca bir kez pozisyon olarak bakan yardımcısı (*undersecretary-sottosegretari*) bulundurmazken diğerlerinde bakan yardımcılığı pozisyonunu doldurmuştur. Diğer koalisyon partileri de aynı yöntemi tercih etmiştir. Bu kapsamda, 382 bakan yardımcılığı pozisyonunun 340'ı için partiler, bakanı dengeleyici şekilde farklı partilere mensup bakan yardımcılarını atamıştır⁶⁵. Benzer şekilde, 1993-1996 yılları arasında *Japonya*'daki koalisyon hükümeti döneminde de 80 bakanın 59 bakan yardımcısı (*parliamentary vice-*

⁶⁴ Manow, Zorn, (2004), s. 15-16.

⁶⁵ Thies, (2001), s. 591.

minister-seimu jikan) vardır⁶⁶. Bakan yardımcısı olmayan bakanlıkların büyük parti Liberal Demokrat Parti (LDP)'nin bakanlıkları olduğu görülmektedir. Buna karşın LDP'nin bakanlık makamında bulunmadığı 43 bakanlığın biri hariç hepsinde denetimi sağlamak amacıyla bakan yardımcılığı pozisyonunda bulunduğu görülmektedir. Diğer partiler de yetersiz olsa da bakan yardımcılığı pozisyonunu etkili bir şekilde kullanmaya çalıştığı ifade edilmektedir⁶⁷. *Hollanda'da ise* bakan yardımcılığı kurumunun koalisyon pazarlığı noktasında önemli bir noktaya oturduğu görülmektedir. Bu bağlamda bakanlığı elde edemeyen partiler bakan yardımcılığı kurumuna ağırlık vermiştir. İlgili dönemde (1971-1994) görev yapan 120 bakanın 76'sına rakip bir bakan yardımcısının atandığı ifade edilmektedir⁶⁸. *Almanya* ise (1966-1990) dönemi için bu örneklere bir istisna teşkil etmektedir. Zira belirtilen dönemde görev yapan 159 bakanın yalnızca 19'unun rakip partiye mensup bakan yardımcıları (*parliamentary state secretary-parlamentarische staatssekretare*) ile dengelenmeye çalışıldığı görülmektedir. Bunların 14'ü Özgür Demokratik Parti (FDP)'li bakanlıklar iken diğer 5'i FDP tarafından bakan yardımcısı atanan bakanlıklardır⁶⁹. Benzer şekilde *Litvanya'da* (1996-2006) demokrasiye geçiş sonrasında kurulan koalisyon hükümetlerinde bakan yardımcılığı kurumunun bakanları denetlemek için bir araç olarak kullanıldığı açıkça ifade edilmektedir. Bu bağlamda Clark ve Jurgelevičiūtė, Litvanya'da kurulan, 8-13. hükümetleri incelemiş, yalnızca 12. hükümette İç İşleri bakanlığının hem bakan hem de bakan yardımcısının aynı partiye mensup olduğunu, bunun dışındaki tüm bakanlıkların farklı partiye mensup bir diğer bakan yardımcısı vasıtasıyla denetlendiğini ifade etmektedir⁷⁰. İncelenen tüm ülkeler bakımından ise bakanlıkların ülke siyaseti için önemli olması durumunda bakan yardımcılığı mekanizması ile denetlenme ihtimalinin arttığı görülmektedir⁷¹.

İncelenen ülkelerin Almanya hariç tamamında bakan yardımcılıkları bir denge unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Almanya'da ise yukarıda ifade edildiği üzere, federalizmin ve etkin parlamenter denetimin bakan yardımcılığı kurumunu, bir denetleme mekanizması olarak kullanmayı gereksiz kılması nede-

⁶⁶ Thies, (2001), s. 591.

⁶⁷ Thies, (2001), s. 591.

⁶⁸ Thies, (2001), s. 591.

⁶⁹ Thies, (2001), s. 592.

⁷⁰ Clark, Jurgelevičiūtė, (2008), s. 634 vd.

⁷¹ Thies, (2001), s. 594-595; Clark, Jurgelevičiūtė, (2008), s.635.

niyle nadiren başvurulan bir olgu haline getirmektedir⁷². Zira Litvanya özelinde de Clark ve Jurgelevičiūtė, ülkede parlamenter denetimin etkin ve kurumsal bir şekilde tesis edilmesi durumunda bakan yardımcılığında parlamentonun komisyonları vasıtasıyla denetimin tercih edilmesini tavsiye etmektedir. Zira bakan yardımcılığının denetim fonksiyonu diğer yandan karar alım sürecinin zorlaşmasını ve gecikmesini de beraberinde getirmektedir⁷³.

B. Başkanlık Sistemleri

Başkanlık sistemlerinde kabineyi kurmak ve idare etmek başkanın görevidir. Anayasal sınırlar dâhilinde dilediği bakanı atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Bununla birlikte çok partili sistemlerde başkanlar parlamentonun desteğini elde edebilmek maksadıyla koalisyon kabineleri kurabilmektedir. Fakat yukarıda ifade edildiği üzere başkanın farklı partilerden atadığı bakanlar dolayısıyla arzu ettiği politikaların yürütülmesi aksayabileceği gibi, bakanlar, başkanınkinden farklı politikalar da yürütebilir. Başkanlar ise bakanlara ne kadar güven duymaz ise gücü merkezinde o derece toplamaya çalışacaktır. Bu amaçla özel danışmanlarına daha fazla güveneceği gibi⁷⁴ bakanları denetim altında tutmanın yollarını da arayacaktır. Bu nedenle başkanlar, bakan yardımcılığı (*subsecretario*) ya da yürütme sekreteri (*secretarios ejecutivos*) denilen kurumlar vasıtasıyla bakanları denetleyebilmektedir. Ayrıca başkanın diğer partileri koalisyona davet ederken bakan yardımcılığı kurumunu da bir teşvik olarak kullandığı, bu sayede partiler arasında koltuk dağıtırken manevra kabiliyetinin de arttığı doktrinde ifade edilmektedir⁷⁵. Bu noktadaki çalışmalar, koalisyonlu başkanlık sistemi olarak kabul edilen Latin Amerika ülkeleri ile ilgilidir⁷⁶. Fakat ülkeden ülkeye söz konusu kurumun başkanlar tarafından ele alınış

⁷² Thies, (2001), s. 587, 588.

⁷³ Clark, Jurgelevičiūtė, (2008), s.632, 639.

⁷⁴ Başkanlar tek parti iktidarı dönemlerinde gücü elinde tutmak için daha az teşviğe sahip olmasına karşın koalisyon iktidarı dönemlerinde ya da partisi ile arasında bir çekişme olması durumunda bu olgu güçlenmektedir. Peter Siavelis, "Cabinets and Informal Advisory Networks in Multiparty Presidential Systems", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 46, No. 3, 2016, pp. 569-591, 572.

⁷⁵ Natan Skigin, Ivan Seira, "Estrategias de Designacion Presidenciales. La Congormacion de Gabinetes en Gobiernos de Coalicion en America Latina", *Presentacion en el XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia*, 2016, s. 15.

⁷⁶ Ancak şu unutulmamalıdır ki başkanların bakanlar karşısındaki tek sınırlandırıcı gücü bakan yardımcılarını değildir. Başkanları bakanlar karşısında güçlü kılan en önemli husus, onun bilgiye erişimidir. Başkan bilgiye ne kadar hızlı erişebiliyor ise başkanlar karşısında o ölçüde güçlüdür. Bu bağlamda araştırmalar başkanların bakanlıkların çalışma faaliyetleri ile ilgili

biçimi değişmektedir. Brezilya’da başkanlar, gücü elinde tutmak için kabineye giren diğer partileri ve hatta kendi partilerini dâhi denetim altında tutmayı öncelerken, Şili’de Concertacion kabinelerindeki tüm partiler arasında bakanlar ile bakan yardımcılarının farklı partilerden olacağına ilişkin bir anlaşma (*cueteo*) bulunmaktadır. Uruguay’da ise iktidarı elinde bulunduran parti veya başkanlar arasında tercih farklılıkları dikkat çekmektedir.

Bakan yardımcılarını etkin denetleme mekanizması olarak kullanan başkanlık sistemlerinden biri *Brezilya’dır*. Brezilya’da bakan yardımcılığı kurumu yoktur. Buna karşın, bakanlık hiyerarşisinde bakandan sonra gelmek üzere *yürütme sekreterleri (secretarios executivos)* bulunmaktadır. Bu sekreterler sadece bakanların altında yer almaz aynı zamanda bakanlıktaki programların koordinatörlerinin başarılarının ve performanslarının denetimini gerçekleştirir. Yani yürütme sekreterleri bakanlara karar alımında yardımcı olurken bazı konularda doğrudan başkan ile irtibatlıdır⁷⁷. Özellikle 1995-1998 yılları arasında başkan Cardoso, kurduğu geniş çoğunluk kabinesini denetleyebilmek için, koalisyon-daki diğer partilerin bakanlarına birer bakan yardımcısı atamıştır. Fakat başkanlık sistemindeki başkanın konumu gereği, bu bakanlıklardaki memurlar dâhi başkanın birer denetçisi olabilmektedir. Yani bakan yardımcılarının doğrudan başkanın partisinden olmasında bir zaruret yoktur. Örneğin 2010-2016 yıllarında görev yapan Dilma Rousseff, koalisyon ortağı Partido Republica’nın bakanlıklarını denetlemesi amacıyla teknokratları bakan yardımcısı olarak görevlendirmiştir⁷⁸. Hatta Brezilya özelinde bürokrat olarak atanan bakan yardımcılarının oranının partili olanlara kıyasla üç kat daha fazla olduğu görülmektedir⁷⁹. İlâveten 1995-2010 yılları arasında görev yapan ve bir partiye mensup olan 135

olarak danışmanlar (*asesores*) istihdam ettiğini ortaya koymaktadır. Örneğin Nikaragua’nın eski Başkanı Enrique Bolaños, bakanlarının yanında kendisine *vatansever yönleri ağır basan fikirler vermesi amacıyla seçtiği dostlarından* oluşan bir danışman ekibinin olduğunu ifade etmektedir. Benzer şekilde Honduras’ın eski başkanlarından Roberto Micheletti, başkanın tek başına yönetmesinin zor olduğunu, bu nedenle her adımında kendisine ekonomik, hukuki ve diğer konularda tavsiyelerde bulunacak danışmanlar istihdam ettiğini ifade etmektedir. Bununla birlikte danışmanlar ile bakanlar arasından, hangisinin başkanlara daha fazla yardımcı olduğu hususu ise ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin, Şili’nin eski başkanlarından Eduardo Frei ya da Panama’nın eski başkanlarından Ernesto Pérez, danışmanlar istihdam etmekle birlikte bakanlardan daha fazla istifade ettiğini itiraf etmektedir. Kosta Rika’nı eski başkanlarından Rafael Calderon ise hem danışmanlarını hem de bakanlarını ayrı ayrı dinlediğini orta yolu bulmaya çalıştığını ifade etmektedir. Bkz. Araya, (2012), s. 41.

⁷⁷ Pereira, Batista, Praça, Felix, (2017), s. 10.

⁷⁸ Pereira, Batista, Praça, Felix, (2017), s. 10, 14.

⁷⁹ Pereira, Batista, Praça, Felix, (2017), s. 14.

bakanı denetlemesi amacıyla başkanlar Cardoso ve Lula da Silva'nın 99 adet bakan yardımcısı (%73) atadığı ifade edilmektedir⁸⁰. Brezilya'da başkanlar her ne kadar koalisyon kabineleri kurmakta ise de hayati olarak addettiği bakanlıklara partili değil bağımsız bakanlar atamaktadır⁸¹. Bağımsız olarak atadığı bakanları ise bizzat kendi yakın çevresinden atadığı için bu bakanları ayrıca denetleyecek bir bakan yardımcısı atamadığı ifade edilmektedir⁸². Örneğin ekonomi bakanlığının genelde bağımsız kişiler tarafından üstlenildiği görülmektedir⁸³. Bunun nedeni ise Brezilya'nın sahip olduğu federalizm, çok partili yapı ve disiplinsiz parti yapısı nedeniyle zaman zaman kendi partisinden dâhi destek görmekte zorlanmasıdır⁸⁴. Brezilya'da politikaya etki eden husus yerel taleplerdir⁸⁵. Bu nedenle başkanlar ile bakanları arasında, aynı partilerden olsa bile, politik tercihleri bakımından çatışmalar meydana gelebilir. Bu nedenle başkanlar kendi partilerinin üyelerine dâhi güvenemeyebilir. Bu durumda Brezilya'da bakan yardımcılarının kullanılış amacı, koalisyonu dengede tutmanın yanında tüm kabine karşısında başkanın çıkarlarını korumak olarak ifade edilebilecektir.

Bu konuda incelenebilecek bir diğer ülke de *Şili'dir*. Zira Şili, koalisyonları başarı ile uygulayan önemli bir Latin Amerika ülkesidir⁸⁶. Şili'de bakan yardımcılığı kurumunun dağılışı, koalisyon anlaşması çerçevesinde belirlenmektedir. Anayasa'nın 32/7 hükmüne göre bakanları ve bakan yardımcılarını (*subsecretarios*) atamak ve görevden almak yetkisi doğrudan başkana verilmiştir⁸⁷. Şili'de, diktatör Pinochet yönetimi sonrasında 1990'lar ile birlikte demokrasiye geçildiği görülmektedir. Bu dönemde etki eden önemli husus ise sol ve merkez partilerin bir araya geldiği *Concertacion* ittifakıdır. Concertacion kabineleri 1990-2010 yılları arasındaki dönemi kapsamaktadır. Concertacion kabinelerine

⁸⁰ Pereira, Batista, Praça, Felix, (2017), s. 13.

⁸¹ Anayurt, Ekinci, (2019), 294.

⁸² Pereira, Batista, Praça, Felix, (2017), s. 13.

⁸³ Pereira, Batista, Praça, Felix, (2017), s. 14.

⁸⁴ Mainwaring, çok partili yapı ile başkanlık sisteminin zor bir kombinasyon (*difficult combination*) olduğunu ifade etmektedir. Hele ki kutuplaşım söz konusu ise bir tikanık meydana gelmektedir. Bkz. Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination, *Comparative Political Studies* 1993, ss. 198-228, s. 200, 214 vd.

⁸⁵ Ahmet Ekinci, Serkan Nebi Yıldırım, "Brezilya'nın Başkanlık Sistemi Uygulaması", *Dört Kitada Başkanlık Sistemi*, Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver, Astana Yayınları, 2017, ss. 130-188, s. 171.

⁸⁶ Anayurt, Ekinci, (2019), s. 313-315.

⁸⁷ Bkz. Şili Anayasası, md. 32/7, https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_0517.pdf, (Erişim tarihi: 14.11.2019).

etki eden üç esas bulunmaktadır. Bu esaslar koalisyon içerisindeki partiler arasındaki anlaşmanın tezahürüdür. Buna göre (1) *kabinedeki koltuklar, koalisyondaki partiler arasında, parlamentodaki güçleri oranında dağıtılacaktır.* (2) *Başkanın partisi, kabine içerisinde küçük partiler lehine eksik temsil edilecektir.* (3) *En önemli husus da şudur ki kabine paylaşımı çapraz dağıtım (transversalidad) ilkesi çerçevesinde dağıtılacaktır*⁸⁸. İlgili dönem içerisinde görev alan başkanların da bu üç kurala riayet etmeye çalıştıkları görülmektedir. Bu bağlamda kabinelerin genelde partili üyeler tarafından teşekkül ettiği görülmektedir. Ayrıca Şili'deki Concertacion kabinelerinin bir özelliği olarak bakan yardımcılığı kurumunu bakanların denetimi için bir araç olarak kullandıkları görülmektedir. Bu ise özellikle askeri darbe ile neticelenen Salvador Allende'nin (1970-1973) yılları arasında tek bir parti tarafından kontrol edilen bakanlıkların bir nevi "dikey federalizm" ile yönetime evirildiği, denetimin gerçekleştirmediği bir yönetimin engellenmek istenmesi ile ilgilidir⁸⁹. Buna karşılık olarak yeni dönem Şili kabinelerinin yatay uyumu (*integracion horizontal*) hesap verebilirliği ön plana çıkarmak suretiyle koalisyonda yer alan partileri birbirine bağımlı kılma yolunu seçtiği, her bir bakanlığı farklı bir partinin bakan yardımcısı ile dengelediği görülmektedir⁹⁰. Bu çapraz dağıtım oran olarak ifade etmek gerekirse, *Alywin döneminde %78, Frei döneminde % 71.2, Lagos döneminde % 87 ve Bachelet döneminde ise %96* oranında bakanlar ve bakan yardımcılarını farklı partilerden seçilmiştir⁹¹. 2010 sonrasında ise Pinera'nın kabinede bağımsızlara yer vermesi ve koalisyona üye partilerin sayısındaki azalma dolayısıyla bakan yardımcısı kurumunun bir denetleme aracı olarak kullanılma olgusunun azaldığı ifade edilmektedir⁹².

Uruguay uygulaması incelendiğinde ise eğilimdeki başkanların bakan yardımcılığı kurumu üzerinde farklı politikaları olduğu görülmektedir. *Uruguay*'da demokrasiye geçiş sonrasında kurulan ilk üç hükümet, geleneksel Partido Colorado ve Partido Nacional partilerinin koalisyon hükümetleridir. Bu koalisyonlarda başkanlar sırasıyla Sanguinetti, Lacalle ve Battle'dir. İlgili dönemde partiler arasındaki anlaşma, bakanlıkların bir bütün hâlinde partiler arasında pay

⁸⁸ Siavelis, (1992), s. 574.

⁸⁹ Alfredo Rehren, "Liderazgo Presidencial y Democratización en el Cono Sur de América Latina", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 14, No. 1-2, 1992, pp. 63-87, s. 71.

⁹⁰ Skigin, Seira, (2016), s. 17; Rehren, (1992), s. 71.

⁹¹ Siavelis, (1992), s. 574.

⁹² Skigin, Seira, (2016), s. 19.

edilmesidir. Yani bir bakanlığı elde eden parti aynı zamanda bakan yardımcılığı makamını da elde etmiştir. Bu durumda bakanlıkların bir bütün hâlinde ilgili partiye teslim edilmesi, yani Şili'dekinin aksine bir dikey uyum (*integración vertical*) söz konusudur⁹³. Buna karşın, sol partilerden oluşan bir birliktelik olan Büyük Cephe (*Frente Amplio*), 2005 yılında liderleri Vázquez (2005-2010) ve Mujica (2010-2015) öncülüğünde iktidarı tek başına elde etmeyi başarmıştır. Ancak Uruguay'daki parti yapılanması, parti içi hiziplere müsaade etmektedir. Hele ki pek çok sol partiden oluşan Frente Amplio bakımından oldukça yaygın olduğu görülmektedir. Örneğin, Frente Amplio'nun 1985-2010 yılları arasında ortalama olarak 3'ten fazla hizbe ayrıldığı ifade edilmektedir⁹⁴. Hal böyleyken, ilk defa iktidarı elde eden Frente Amplio'da bakanlıkların dağıtım politikasının geleneksel partilerin yaptığına aksine hizipler arasında denetimi esas kılacak şekilde gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Böylece her bir hizip, bakanlıkta diğer hizbi denetleyecek ve genel olarak zaten bir koalisyon görünümündeki Frente Amplio'nun genel politikasının dışına çıkılmasının önüne geçilmiş olacaktır. Bu kapsamda Vázquez (2005-2010) döneminde Dış ilişkiler (*Relaciones Exteriores*), Ekonomi ve Finans (*Economía y Finanzas*), Tarım ve Hayvancılık (*Ganadería y Agricultura*), İş ve sosyal güvenlik (*Trabajo y Seguridad Social*) ve Turizm (*Turismo*) bakanlıklarında bakanlık ve bakan yardımcılığı makamının aynı hizbe verildiği buna karşın diğer tüm bakanlıklarda bakanlık ve bakan yardımcılığı makamlarının farklı hiziplere verildiği görülmektedir. Mujica (2010-2015) döneminde ise yalnızca Turizm Bakanlığı'nda bakanlık ve bakan yardımcılığı aynı hizbe verilirken diğer tüm bakanlıklar açısından bakan

⁹³ Daniel Chasqueti, Daniel Buquet, Antonio Cardarello, "La Designación de Gabinetes en Uruguay: Estrategia Legislativa, Jerarquía de los Ministerios y Afiliación Partidaria de los Ministros", *América Latina Hoy*, Vol 63, 2013, s. 15-40, 25.

⁹⁴ Bu oran, Partido Colorado için 2,1 iken Partido Nacional için 2,7'dir. Uruguay'da parti içi hizipleri etkin kılan bazı hususlar bulunmaktadır. Bu hiziplerin her birinin birer lideri vardır. Bu liderler, seçim zamanlarında, kendi hiziplerine ait listeler hazırlamaktadır. Seçmen, önce parti tercihi yapmakta akabinde ise ilgili partinin hangi hizbinin listesini seçeceğine ilişkin bir tercihte bulunmaktadır. Bu nedenle partilerin hizipleri tıpkı birer siyasi parti gibi hareket edebilmektedir. Bu durum da parti içi hiziplerin aynı zamanda rakip olmaları anlamına gelmektedir. Bkz. Daniel Chasqueti, "El Costo de Pasar: Gobiernos de Coalición y Gobiernos de Partido en el Proceso Legislativo Uruguayo", *Algo Mas que Presidentes: El Papel del Poder Legislativo en América Latina*, Ed. Manuel Alcántara Saez, Mercedes García Montero, Fundación Manuel Gómenez Avad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, Zaragoza, 2011, ss. 537-561, s. 542-543.

yardımcılığı kurumunun bir denge ve denetim aracına dönüştürüldüğü ve *yatay uyumun* tesis edildiği ifade edilmektedir⁹⁵.

Sonuç

Bakan yardımcılığı kurumu, bakanların görev ve yetkilerinin genişlemesi ile birlikte bakanlara yardımcı olmak ve onları parlamentoda temsil etmek amacıyla ihdas edilmiş bir kurumdur. Buna karşın zaman içerisinde kendilerine devredilen yetkilerin genişliği ölçüsünde, söz konusu kurumun gözetim ve denetim yönünün önem kazanmaya başladığı söylenebilir. Hatta denilebilir ki göz önünde olan bir kurum olmamakla birlikte bakan yardımcılarını ülkelerin siyasi yapısı içerisinde oldukça önemli bir yer işgal etmektedir.

Koalisyon hükümetleri bakımından bakan yardımcılığı kurumunun ifa ettiği fonksiyon daha farklı bir mecraya oturmaktadır. Koalisyon kabinesinin üyeleri, sahip olmadıkları bakanlıklardaki işleyişleri takip etmek ve en azından denetim altında tutmayı amaçlamaktadır. Bu bakanlığı elinde bulunduran partilerin kendi ideolojileri ve /veya keyifleri doğrultusunda aldıkları kararlardan dolayı seçmen karşısında açıklamayacağı bir pozisyona düşmek istememektedirler. Tam da bu noktada bakanlık içerisinde bakana en yakın konumdaki bakan yardımcılığı kurumu ön plana çıkmakta ve bakanlığı elde edemeyen diğer partiler –*özellikle koalisyonun büyük ortağı*- bu makama talip olmakta böylece ilgili bakanın hareketlerini takip etme imkânına kavuşabilmektedir. Bilhassa parlamenter sistemlerde ilgili makamın koalisyon pazarlıkları bakımından taşıdığı önem ortadadır. Zira neredeyse koalisyonlar ile yönetilmeye alışkın ülkelerin tamamında ilgili makamların, bakanın mensubu olmadığı diğer koalisyon partileri tarafından doldurulması bunu göstermektedir.

Günümüzde başkanlık sistemi olarak kabul edilen ülkelerin önemli bir kısmının da koalisyonlar ile yönetim usulünü tercih etmeye başladığı vakıadır. Brezilya, Şili ve Uruguay bu ülkeler arasında ön plana çıkmaktadır. İlgili ülkeler açısından koalisyon kabinelerinin niteliği üzerine pek çok araştırma yapılmakta ise de, henüz bakan yardımcılığı kurumu ve koalisyon kabineleri arasında ilişki kurmayı amaçlayan çalışmalar nadirdir. Ancak ampirik veriler ortaya koymaktadır ki ilgili ülkelerde de bakan yardımcılığı kurumunun, bakanları denetlemenin bir türü olarak kullanılmaya başlandığı, farklı amaçlar vasıtasıyla

⁹⁵ Chasquetti, Buquet, Cardanello, (2013), s. 26.

da olsa bakanlar ile bakan yardımcılarının aynı partiden (*ya da hizipten*) olmasının önüne geçilmeye çalışıldığı görülmektedir. Kısacası çok partili sistemlerde kurulan koalisyon hükümetleri için, bakanları denge denetim altında tutabilmek adına bakan yardımcılığı kurumunun önemli bir pozisyonu muhteva ettiği görülmektedir. Ülkemizdeki 2017 değişiklikleri ile birlikte bakan yardımcılığı kurumunun her bakanlık için öngörüldüğü 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile görülmektedir. Bununla birlikte ülkemizde henüz açıkça bir yürütme koalisyonu bulunmadığı için bakan yardımcılığı kurumunun, anılan örneklerdeki gibi bir denge ve denetim aracı olarak tesis edilmiş olduğunu ileri sürmek mümkün olamayacaktır.

Kaynakça

- Anayurt Ömer, Ekinci Ahmet, “Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulaması”, *Prof. Dr. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan*, Oniki Levha Yayınları, 2019, ss. 227-332.
- Araya Ignacio Arana, “¿Quien le Susurra al Presidente? Asesores vs. Ministros en America Latina” *Politica/Revista de Ciencia Politica*, Vol. 50, No. 2, 2012, pp. 33-61.
- Barbieri Cristiana, Vercesi Michalangelo, “The Cabinet: A Viable Definition and its Composition in View of a Comparative Analysis”. *Government and Opposition*, Vol. 48, No. 4, 2013, pp. 526-247.
- Bulmer Elliot, Government Formation and Removal Mechanisms, *International IDEA Constitution-Building Primer-17*, 2017.
- Carroll Royce, Cox Gary W., “Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Government”, *Comparative Political Studies*, 2012, pp. 220-236.
- Chasquetti Daniel, “El Costo de Pasar: Gobiernos de Coalicion y Gobiernos de Partido en el Proceso Legislativo Uruguayo”, *Algo Mas que Presidentes: El Papel del Poder Legislativo en America Latina*, Ed. Manuel Alcantara Saez, Mercedes Garcia Montero, Fundacion Manuel Gimenez Avad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, Zaragoza, 2011, ss. 537-561.

- Chasquetti Daniel, Buquet Daniel, Cardarello Antonio, “La Designación de Gabinetes en Uruguay: Estrategia Legislativa, Jerarquía de los Ministerios y Afiliación Partidaria de los Ministros”, *America Latina Hoy*, Vol 63, 2013, s. 15-40.
- Clark Terry, Jurgelevičiūtė Diana, “‘Keeping Tabs’ on Coalition Partners’: a Theoretically Salient Case Study of Lithuanian Coalitional Governments”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 4, 2008, pp. 631-642.
- Cranenburgh Oda van, “Restraining Executive Power in Africa: Horizontal Accountability in Africa’s Hybrid Regimes”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 16, No. 1, 2009.
- Dik Esra, “643 Sayılı KHK ile Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ile Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 68, Sa. 4, 2013, ss. 121-145.
- Ekinçi Ahmet, Yıldırım Serkan Nebi, “Brezilya’nın Başkanlık Sistemi Uygulaması”, *Dört Kitada Başkanlık Sistemi*, Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver, Astana Yayınları, 2017, ss. 130-188,
- Evans Matt, “Analysing Payoff Salience in Coalition Allocation: Ministers, Deputy Ministers and Committee Chairs”, *Government and Opposition*, 2018, pp. 1-21.
- Giannetti Daniela, Laver Michael, “Policy Positions and Jobs in the Government”, *European Journal of Political Research*, Vol. 44, 2005, pp. 91-120.
- Gözler Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi-Cilt II*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2011.
- Gözler Kemal, Kaplan Gürsel, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, C. 98, 2012, ss. 11-24.
- Greene Zachary, Jensen Christian B, “Manifestos, Salience and Junior Ministerial Appointments”, *Party Politics*, 2014, pp. 1-14.
- Laver Michael, Shepsle Kenneth A., “Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies”, *Cabinet Ministers and Parliamen-*

tary Government, Ed. Michael Laver, Kenneth A. Shepsle, Cambridge, 1994.

Mainwaring Scott, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies* 1993, ss. 198-228.

Manow Philip, Zorn Hendrik, "Office Versus Policy Motives in Portfolio Allocation", *Max-Planck-Institut Für Gesellschaftsforschung*, Discussion Paper, 04/9, 2004.

Martinez-Gallardo Cecilla, Schleiter Petra, "Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies", *Comparative Political Studies*, pp. 1-34.

Milne R. S., "The Junior Minister", *The Journal of Politics*, Vol. 12, No. 3, 1950, pp. 437-449.

Müller Wolfgang, Strom Kaare, "Conclusion-Coalition Governance in Western Europe", *Coalition Governments in Western Europe*, Ed. Wolfgang Müller, Kaare Strom, Oxford University Press, 2000, ss. 559-592.

Müller Wolfgang C, Meyer Thomas M., "Meeting the Challenges of Representation and Accountability in Multi-party Governments", *West European Politics*, Vol. 33, No. 5, 2010, pp. 1065-1092.

Özer Attila, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri*, Ankara, 1981.

Pereira Carlos, Batista Mariana, Praça Sergio, Lopez Felix, "Watchdogs in Our Midst: How Presidents Monitor Coalitions in Brazil's Multiparty Presidential Regime", *Latin American Politics and Society*, 2017, pp. 1-21.

Samuels David J, Shugart Matthew Soberg, "Presidentialism, Elections and Representation", *Journal of Theoretical Politics*, C. 15, Sa. 1, 2003, ss. 33-60.

Siavelis Peter, "Cabinets and Informal Advisory Networks in Multiparty Presidential Systems", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 46, No. 3, 2016, pp. 569-591.

Skigin Natan, Seira Ivan, “Estrategias de Designacion Presidenciales. La Congormacion de Gabinetes en Gobiernos de Coalicion en America Latina”, *Presentacion en el XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia*, 2016.

Tataroğlu Muhittin, “Hükümet Yapısında Genişleme: Bakan Yardımcılığı”, *Yönetim ve Ekonomi*, C. 23, Sa. 2, 2016.

Teakston Kevin, “Junior Ministers in the 1990’s”, *Parliamentary Affairs*, 1999, pp. 231-245.

Tunç Hasan, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018.

Turan Mustafa, “Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasi Müsteşarlıklar ve Müstakil Grup”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 1, Sa. 2, 1999, ss.27-42.