TÜRKİYE CUHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN ATANMALARI, NİTELİKLERİ VE GÖREVLERİNİN SONA ERMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Halil İbrahim İRİŞ

Ankara-2020

TÜRKİYE CUHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN ATANMALARI, NİTELİKLERİ VE GÖREVLERİNİN SONA ERMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Halil İbrahim İRİŞ

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Ali D. ULUSOY

Ankara-2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN ATANMALARI, NİTELİKLERİ VE GÖREVLERİNİN SONA ERMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ali Dursun ULUSOY

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Prof. Dr. Ali Dursun ULUSOY	
Doç. Dr. Kaya Burak ÖZTÜRK	
Dr. Öğr. Üyesi Özge Okay TEKİNSOY	

Tez Sınavı Tarihi : 23.07.2020

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Ali Dursun ULUSOY danışmanlığında hazırladığım "Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi (Ankara.2020)" adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih:
Halil İbrahim İRİŞ

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **i**
KISALTMALAR CETVELİ ..... **iii**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **iv**
GİRİŞ **1**
I. Çalışmanın Konusu ve Sınırları 2

BİRİNCİ BÖLÜM
ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN TANIMLANMASI, YASAL DURUM VE KAPSAM

I. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Tanımlanması ve Yasal Durum 4
A. Yönetim ve Yönetici Kavramlarının Tanımlanması 4
B. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Tanımlanması 9
C. Üst Kademe Kamu Yöneticilerine Dair Anayasal ve Yasal Durum 18
D. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Bakımından Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Tartışmaları ve Üst Kademe Kamu Yöneticileri Açısından Etkisi 28
II. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Kapsamı 37
A. 2017 Anayasa Değişikliğinden Önce Ülkemizde Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Kapsamı ve Tartışmaları 37
B. Yeni Sisteme Göre Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Kapsamı ve Kamu Görevlilerinden Ayrılan Yönleri 46
C. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Kapsamının Değerlendirilmesi 59

İKİNCİ BÖLÜM
ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN ATAMA USULLERİ, ATAMA ŞARTLARI, NİTELİKLERİ VE GÖREVLERİNİN SONA ERMESİ

I. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usulleri, Atanmaları ve Atama Şartları 80
A. Üst Kademe Kamu Yöneticilerine İlişkin Atama Usulleri ve Dünya'dan Örnekleri 80
B. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Siyasi Nitelikli Olup Olmadığı Yönündeki Tartışmalar 90
C. Türk Hukukunda Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanması 95

D. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Şartları 101
II. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Nitelikleri 113
A. Görev Süresi Açısından Üst Kademe Kamu Yöneticileri 113
B. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Mali Hakları ve İstihdam Edilmesi 115
C. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi 119
III. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Görevlerinin Sona Ermesi, Bunun Üzerine Uygulanacak Hükümler ve Görevden Alınması İşlemlerinin Yargısal Denetimi 130
A. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Görevinin Sona Ermesi ve Bunun Üzerine Uygulanacak Hükümler 130
B. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Görevden Alınması İşlemlerinin Yargısal Denetimi 139
SONUÇ 148
KAYNAKÇA 152
ÖZET 165
ABSTRACT 166

KISALTMALAR CETVELİ

ABD	**:**	Amerika Birleşik Devletleri
age	**:**	Adı Geçen Eser
AYM	**:**	Anayasa Mahkemesi
bkz	**:**	Bakınız
D	**:**	Danıştay
DMK	**:**	Devlet Memurları Kanunu
E	**:**	Esas
ENA	**:**	École Nationale d'Administration (Ulusal İdarecilik Okulu)
GS	**:**	General Schedule (Genel Çizelge)
İDDK	**:**	İdari Dava Daireler Kurulu
K	**:**	Karar
K.G	**:**	Karar Günü
KHK	**:**	Kanun Hükmünde Kararname
RG	**:**	Resmi Gazete
RIPA	**:**	Royal Institute of Public Administration **(**Uluslararası Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsü)
s	**:**	Sayfa
S	**:**	Sayfa
TBMM	**:**	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	**:**	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBİTAK	**:**	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	**:**	Türkiye İstatistik Kurumu

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Üst Kademe Kamu Yöneticileri Açısından AB28 ve Avrupa Komisyonunda Uygulanan İstihdam Modelleri Gelişimi: 84
Tablo 2. ABD'de Üst Kademe Kamu Yönetici Kadrolarına Atama Sayıları 87

GİRİŞ

Türk hukukunda aynı zamanda kamu görevlisi kapsamı içinde yer alan üst kademe kamu yöneticileri, idare hukuku açısından kamu görevlilerine ilişkin bazı temel kurallar yönünden farklılıklar barındırmaktadır. Bu yöneticiler kural olarak özel bir önemi haiz olduğu için çoğu ülkede normal memur rejiminden ayrı tutulmuşlardır.

Üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanmasının güçlüğü ve bu sebeple ortak bir kapsam oluşturulamamış olması, çalışmamızın amacının ortaya çıkmasında önemlidir. Bu noktada üst kademe kamu yöneticilerinin, atamalarda liyakat ve kariyer ilkeleri bakımından istisna teşkil etmesi, 2017 Anayasa değişikliğinden sonra bunlara ilişkin atama ve görevden almalarda yürütme yetkisini haiz olan Cumhurbaşkanına önemli bir takdir yetkisinin tanınması ve bu yetkinin sınırlarının tespiti ehemmiyeti haizdir. Ülkemizde üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte ciddi değişiklikler gerçekleşmiştir ve bu yüzden üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin olarak kanaatimizce yeniden bir inceleme ve değerlendirme yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu durum çalışmamızı yapmaktaki temel saiklerden biridir.

Üst kademe kamu yöneticileri açısından temel noktalar olan bu yöneticilerin tanımlan(ama)maları ve bunlara dair anayasal ve yasal durum (1.I) ile kapsama ilişkin inceleme (1.II) birinci bölümde ele alınacaktır. Çalışmamızın ikinci bölümünde üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usulleri, atanması ve atama şartları (2.I) ile bunların kamu görevlilerinden ayrılan nitelikleri, görevlerinin sona ermesi ve bunun üzerine uygulanacak hükümler (2.II) ortaya konulmaktadır. İlk bölümde ülkemizde ve dünyada üst kademe kamu yöneticileri üzerine yapılan çalışmalarda ortaya konulan tanımlardan ve geçmişten günümüze ifade edilmiş çalışmalarda yer alan kapsamlardan yola çıkarak ülkemizde mevcut üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamı değerlendirilmektedir.

İkinci bölümde de Türk hukukundaki üst kademe kamu yöneticilerinin durumu ve bunların farklı yönleri ortaya konulmaktadır.

I. Çalışmanın Konusu ve Sınırları

Çalışmamızın esas olarak konusu idare hukuku bağlamında üst kademe kamu yöneticileridir. Bununla birlikte üst kademe kamu yöneticilerinin daha iyi ve kapsamlı bir şekilde irdelenebilmesi açısından özellikle bu yöneticilerin tanımlanması, kapsamı, yetiştirilmesi ve atama usulleri açısından idare hukuku konu ve tartışmalarından uzaklaşmadan kamu yönetimi kaynaklarından da istifade edilmiştir.

Anayasa 128 gereği olarak kamu görevlisi kapsamında olan ve nitelikleri, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenen üst kademe kamu yöneticilerinin 2017 Anayasa değişikliğinden sonra oluşan yeni sistemde idare hukuku ve belli noktalarda anayasa hukuku bakımından durumu ve bu yöneticilerin diğer kamu görevlilerinden ayrıldığı noktalar ortaya koyulmaya çalışılmış olup genel memur hukukuna ilişkin ve direkt olarak üst kademe kamu yöneticilerini ilgilendirmeyen konulara ve tartışmalara çalışmamızın sınırları ve gereği olarak yer verilmemiştir.

Anayasa 128/3'te düzenlenen üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi konusuna çalışmamızın ikinci bölümünde yer vermekteyiz. Bu noktada 1982 Anayasasının ilk halinde düzenlenen üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi konusu esas olarak kamu yönetimi eserlerinde detaylı bir şekilde incelenmiştir. Bu sebeple biz yetiştirilmesi meselesi üzerinde özellikle kamu yönetimi ile ilgili hususlar bakımından incelemeyi kamu yönetimi eserlerine bıraktık. Bunun yerine daha çok idare hukuku bağlamında konu ve tartışmalara yer verdik. Bu noktada çalışmamızın konusunu ve sınırını üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanması, kapsamı, Türk hukukunda mevcut yasal durumu, atanması, atama usulleri ve şartları, farklı nitelikleri, görevinin

sona ermesi ve bunun üzerine uygulanacak hükümler ve bu yöneticilerin görevden alınması işlemlerinin yargısal denetimi olarak ifade etmek mümkündür

BİRİNCİ BÖLÜM

ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN TANIMLANMASI, YASAL DURUM VE KAPSAM

I. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Tanımlanması ve Yasal Durum

A. Yönetim ve Yönetici Kavramlarının Tanımlanması

Yönetim kavramı, kelime anlamı bakımından Türk Dil Kurumu sözlüğünde *"yönetme işi, çekip çevirme, idare"* [1] manasına karşılık gelmektedir. Öğretide de tanımlanan yönetim kavramı, FİŞEK tarafından şöyle tanımlanmaktadır: *"Yerine göre hem devletin örgütleyici eylemlerini (amaç) hem de bu eylemleri yürüten makineyi (araç) adlandırmak için kullanılır."* [2] Bu tanımdan hareketle yönetimin, kamu yönetimi açısından devletin örgütleyici eylemlerini ve bu eylemleri icra eden makineyi karşılamaktadır.

Yönetimin başka bir tanımında, "sevk ve idare etme faaliyeti ve süreci" esas alınmaktadır. Burada yönetim; maddi kaynaklar, personel, zaman ve mekân unsurlarının

---

[1] https://www.sozluk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 24.11.2019); AYVERDİ yönetimi şu şekilde tanımlamıştır: *"(Bir kuruluşun) Usulüne uygun bir biçimde çalışmasını sağlamak, idare etmek, tedvir etmek"*. İlhan Ayverdi/ Ahmet Topaloğlu **"Türkçe Sözlük"** Kubbealtı Lügatı, Ekim 2007, 1.Baskı, İstanbul, s.1177. Batı ülkelerinde yönetim kavramının karşılığı olarak *"management"* veya *"administration"* kelimeleri kullanılmaktadır. Bu iki kavram bazı ülkelerde eş anlamlı olarak kullanılmaktayken; bazılarında ise aynı anlama gelmemektedir. Turgay Ergun, **"Kamu Yönetimi, Kuram, Siyasa, Uygulama"** TODAİE Yayınları, 1.Baskı, 2004, Ankara, s.3-4.

[2] Kurthan Fişek, **"Yönetim ve Mizah"** Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Dergisi, Cilt:5, No:3, Ankara, 1972, s.14

belli bir amacın gerçekleştirilmesi için en uygun şekilde kullanılması olarak tanımlanmıştır.[3] GÖZÜBÜYÜK de benzer şekilde yönetim kavramını, belirli amaçları yerine getirmede kişilerin işbirliğinde bulunmaları olarak belirtmiştir.[4] Ayrıca klasik manada yönetim, önceden belirlenmiş amaçlara ulaşmak için çeşitli grup faaliyetleriyle işlerin başarılması sanatı olarak tanımlanırken; çağdaş yönetim ise bilimsel verilere dayanan ve insan öğesine değer ithaf eden bir yönetim şekli olarak tanımlanmaktadır.[5]

Kuralları önceden belirlenmiş yönetim anlayışı toplumsal hayatın her alanı için vazgeçilmezdir. Bu anlayış önceden belirlenmiş amaçların yerine getirilmesi için gerekli olan malzeme ile ilgili olarak bir etkinliği veya süreci ifade eder. Kamu örgütlerinin veya özel örgütlerin amaçları vardır; bu amaçlar farklılık gösteriyor olsa da bunların yerine getirilmesi sırasında kullanılan araçlar benzerlik göstermektedir. Emek ve beceri örgütlenmiş ve önceden belirlenen amaca yönlendirilmiştir. Ayrıca bu örgütlerde de belirli bir hiyerarşik yapı tesis edilmiş olup işlevsel birimler arasında yarışma düzeni meydana getirilerek her bir birimde işbölümü ve uzmanlık oluşturulmuştur.

Yönetim kavramı anayasada çeşitli anlamlarda kullanılmıştır. Bu bakımdan kavram bazen "teşkilat" bazen "idari faaliyetler" ve bazen de "sevk ve idare" manasında

---

[3] Ahmet Hamdi Aydın, **"Yönetim Bilimi"** Seçkin Kitabevi, 7.Baskı, Şubat 2018, Ankara, s.25-26.

[4] Ayrıca yönetim örgütlenmenin yanında yönetsel etkinlikleri, kaynakların bir araya getirilmesini, izlenecek yöntemleri, eşgüdümü ve denetimi de içine alır. A. Şeref Gözübüyük, **"Yönetim Hukuku"** Turhan Kitabevi, 34.Baskı, 2016, Ankara, s.3; Diğer tanımlar için bakınız. Kenan Sürgit, **"Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:3, Sayı:1, Mart 1970, s.16; Ömer Peker, **"Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği"** TODAİE Yayını, 1995, Ankara, s.32; Nuri Tortop, **"Yönetim Biliminin Temel İlkeleri"** 1990, Ankara, s.1-2; Kenan Sürgit, **"Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevleri"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:14, Mart 1981, s.3.

[5] A. Fikret Ar, **"Fransa ve Türkiye'de Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar: ENA, IIAP ve TODAİE"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:19, Sayı:4, Aralık 1986, s.15

kullanılmaktadır.[6] Yönetimin aşamalarının planlama, teşkilatlanma, işbirliği, yönetme ve denetleme olduğunu söyleyebiliriz. Bu aşamalar iyi bir yönetim için olmazsa olmazdır. Bu noktada yönetim kavramının anlamından hareketle yönetim bilimi; bir örgütün ya da teşkilatın yapısını, işleyişini ve personelini[7] veya yönetim olgusunu merkeze alarak sebep-sonuç ilişkisine dayalı bir şekilde inceleyen bilim dalı olarak da tanımlamak mümkündür. Yine belli bir amaç için bir araya gelen kişilerin icra ettikleri faaliyetleri, işlemleri ve eylemleri sebep-sonuç ilişkisi içinde araştırarak inceleyen bilim dalı olarak da *"yönetim bilimi"*nin tanımlanması mümkündür.[8]

Yönetsel kuruluşların, hukuk alanının inceleme alanının dışında olan yönlerini yönetim bilimi incelemektedir. Yönetim bilimi, yönetimi toplumsal bir olgu olarak verimlilik ve etkililik bakımından inceleme konusu eder. Ancak belirtmek gerekir ki yönetim bilimi ile hukuk arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Yönetim kavramını hukuk bilgisini gözardı ederek incelemek eksik bir incelemeye sebep olur.[9]

Yönetim bilimine zaman zaman kamu yönetimi de denilmektedir. Kamu yönetimi bir taraftan devletin yapısal anlamda örgütünü ifade ederken; diğer taraftan da işlevsel

---

6 Anayasanın 125. maddedesinde ifade edilen *"İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır."* düzenlemesinde "teşkilat" anlamında; 126. maddesinde ifade edilen *"İllerin idaresi yetki genişiliği esasına dayanır."*düzenlemesinde "idari faaliyet" ve 123. maddesinde ise *"İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir."* hükmünde ise hem teşkilat hem de idari faaliyet anlamına gelecek şekilde kullanılmıştır. Gözübüyük, age, 2016, s.3.

7 Bu tanıma göre yönetim biliminin organik ve fonksiyonel anlamda olmak üzere iki farklı manasından söz edilebilir. Organik anlamda yönetim bilimi, örgüt ve personeli kapsamına alıp kamu yönetimi manasına gelir. Fonksiyonel anlamda yönetim ise hem kamu hem de özel sektörü kapsamına alır ve yönetimin çalışmalarını ifade eder. Aydın, age, s.26.

8 Ali Öztekin, **"Yönetim Bilimi"** Siyasal Kitabevi, 4.Baskı, Ağustos 2010, Ankara, s.26.

9 Gözübüyük, age, 2016, s.18.

olarak kamu politikalarını tayin etme ve uygulama yönünü karşılar.[10] Devlet örgütü; anayasa, kanun, kararname ve yönetmelik ve benzeri düzenlemelerle belirli kurallar çerçevesinde kamunun ve yönetilenlerin sorumlulukları, hakları ve ödevleri tespit edilerek bu kurallara uyulması için gerekli tedbirleri almaktadır. Mevzuatta belirlenen şartlara göre alınan vergilerle planlama, bütçeleme, karar verme, uygulama ve denetleme işlemleri kamu yönetimi organları tarafından yerine getirilerek kamu hizmetleri icra edilmektedir.[11] Kamu yönetimi de kendi içinde *"geniş anlamda kamu yönetimi"* ve *"dar anlamda kamu yönetimi"* olarak tasnif edilir. Kamu gücünün örgütlenmesi ve işleyişi, geniş anlamda kamu yönetimini ifade ederken; dar anlamda kamu yönetimi ise yasama, yargı ve belli ölçüde yürütme faaliyetleri dışında olan kamusal kuruluş ve işlerin tamamını ifade eder.[12]

Yönetici[13] de yönetim kavramına bağlı olarak farklı şekilde tanımlanabilen bir kavramdır. Yöneticinin tanımını, *"Planlama, teşkilatlandırma, kaynakları düzenleme ve sağlama, yöneltme, nezaret, koordinasyon, kontrol ve idareyi geliştirme fonksiyonlarını yerine getirmek suretiyle ortak çaba ile ulaşılmak istenen amaçların gerçekleştirilmesinde yol gösteren, önderlik eden kişi"*[14] olarak yapan SÜRGİT, esas

---

10 https://tr.m.wikipedia.org (Erişim Tarihi: 25.11.2019). Başka bir tanım için bkz. Ömer Faruk Günay, **"Türkiye'de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir?"** Turhan Kitabevi, 1.Baskı, Ankara, 2005, s.11; Ahmet Hamdi Aydın, **"Yönetim Bilimi"** Seçkin Yayıncılık, 4.Baskı, 2011, Ankara, s.25.

11 Günay, age, 2005, s.11.

12 Gözübüyük, age, 2016, s.4

13 Yönetici kavramı Türk Dil Kurumu sözlüğünde *"Yönetme gücünü elinde bulunduran kişi, yöneten kişi, idareci, "menajer"* olarak tanımlanmıştır. https://sozluk.gov.tr/ (Erişim Tarihi: 25.11.2019); Ayverdi/ Topaloğlu, age, s.1177.

14 Sürgit, age, 1970, s.16. Yönetici kavramına ilişkin olarak bkz. Peker, age, s.31; Ziya Çoker, **"Yönetim ve Siyaset"** Kazancı Matbaacılık, 1995, İstanbul, s.7; TORTOP, age, 1990, s.231.

olarak ortak çaba ile önceden belirlenmiş amaçların yerine getirilmesinde liderlik eden kişinin yönetici olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca yöneticiler geniş anlamda birden fazla kişiyi idare eden kişi; dar anlamda ise üst kademe kamu yöneticileri olarak da ifade edilebilir.[15]

Teknolojik gelişmeler, ülkeler arasında ilişkilerin ve nüfusun artması, meslek ve baskı gruplarının çoğalması ile sınırlı kaynaklarla sınırsız talebin karşılanması amacı gibi sebeplerden dolayı nitelikli yöneticilere ihtiyaç artmaktadır. Bu sebeple günümüzde yöneticilerin eğitim alması gerektiği genel olarak kabul gören bir durumdur. Bu minvalde Fransa, İngiltere, Almanya gibi ülkeler yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla özel olarak kurumlar, okullar veya kolejler kurmuşlardır.[16]

Yönetici sınıfının içinde de en önemli görevleri icra eden veya sorumlulukları olan kısım da üst kademe kamu yöneticileridir. Sayısal bakımdan bütün kamu görevlileri içinde küçük bir kesimi oluşturmalarına rağmen görev, yetki ve sorumluluk açısından önemli rollere sahiptirler. Bu bakımdan yöneticilerde genel olarak bulunması gereken özellikler olan yönetme kabiliyeti ve yönettiği kurumun görev ve yetkileri açısından bilgili olma ile olaylara geniş bir açıdan bakma yetisi[17] gibi özellikler de bulunması gerekir.

Yöneticileri üst düzeyde çalışan olarak da ifade etmek mümkündür. Ancak bunların içinde de üst kademe kamu yöneticileri olarak ifade edilen görece farklı bir kesim vardır. Bunlar ülkeden ülkeye farklılıklar arz etmesine rağmen okul, enstitü veya kolejlerde özel olarak ve üst düzeyde bir eğitim aldıktan sonra üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon veya görevlerinde hizmet verirler. Örneğin; Fransa'da Ulusal Yöneticilik Okulu (ENA), İngiltere'de Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsü (RIPA) ile

---

15 Cahit Tutum, **"Personel Yönetimi"** TODAİE Yayını, 1979, Ankara, s.132

16 Ar, age, s.14-15

17 Tutum, age, 1979, s.133

Yönetim Personel Koleji ve Almanya'da Federal Kamu Yönetimi Akademisi bu yöneticilere eğitim veren ve onların yetiştirilmesinde rol alan kurumlardır.[18]

B. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Tanımlanması

Çalışmamızın konusunu oluşturan üst kademe kamu yöneticileri öğretide geçmişten günümüze çeşitli şekillerde ifade edilmiştir. Bu ifadelerden bazıları şu şekildedir: *"üst düzey yönetici",*[19] *"yüksek yönetici",*[20] *"yüksek kademe yöneticileri",*[21] *"yüksek memurlar",*[22] *"üst kademe yöneticileri",*[23] ve nihayet *"üst kademe kamu yöneticileri"*[24] olarak ifade edilmişlerdir. Anayasada aynı kavram 104/9'da üst kademe

---

18 Aydın, age, s.88.

19 Necati Yamaç, **"Türk Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Eğitim Sorunu: Uygulamalı Bir Çalışma"** Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Eylül 2004, Ankara, s.14

20 Sürgit, age, 1970, s.16; Osman Meriç, **"Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:7, Sayı:3, Eylül 1974, s.73.

21 Cahit Tutum, **"Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:3-4, Aralık 1968, s.168.

22 Gencay Şaylan, **"Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:5, Sayı:1, Mart 1972, s.43-58.

23 Anayasa 128/3'te, *"Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme ve usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir"* hükmünde "üst kademe yöneticisi" kavramı kullanılmıştır. Üst kademe yöneticisi kavramı 10.01.1985'te kabul edilen 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun"da da kullanılmış olup bu kanunun iptaline hükmeden Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde de *"... Öğretide kimlerin üst kademe yöneticisi sayılmaları gerektiği konusunda birleşilmiş değildir..."* denilmek suretiyle "üst kademe yöneticisi" olarak kullanılmıştır. AYM, E.1985/3, K.1985/8, K.G: 18.06.1985.

24 Üst kademe kamu yöneticileri kavramı 2017 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 104/9 fıkrasında: *"Üst kademe kamu yöneticilerine atar..."* şeklinde kullanılmıştır.

kamu yöneticileri olarak ifade edilirken; 128/3' te ise üst kademe yöneticileri olarak ifade edilmesi kavram birliği açısından sorunludur. Biz çalışmamızda esas olarak üst kademe kamu yöneticileri kavramını kullanmayı tercih ediyoruz. Ayrıca öğretide bu yöneticiler için üst düzey yönetici kavramının sıklıkla kullanıldığını görmekteyiz; ancak üst düzey yönetici kavramı kamu kurum ve kuruluşlarının üst kademe kamu yöneticileri için kullanıldığı gibi; özel sektör şirketlerinin de en üst yöneticileri için de kullanılmaktadır. Bu noktada üst düzey yönetici kavramı, zaruri olmadığı müddetçe çalışmamızda kullanılmamaktadır.

Üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanması konusu çalışmamız açısından önemli bir yere sahiptir. Bu yöneticilerin tanımlanmasına ilişkin farklı bakış açıları mevcuttur. Nitekim ülkelerin sahip olduğu personel sistemleri ve bu yöneticilere yönelik uygulamaları bunların tanımlanmaları konusunda bakış açılarının farklılaşmasında etkili olmaktadır. Buna karşılık bu yöneticilerin üstlendikleri sorumluluklar ve devletin farklı kademelerinde bulundukları kadro, pozisyon ve görevler çoğu zaman benzerlik göstermektedir.[25] Bu bağlamda üst kademe kamu yöneticilerine yönelik yapılmış bazı tanımlara baktığımızda bu yöneticilerin ortak yönlerine ilişkin fikir elde edebiliriz. Nitekim ERGUN'un üst kademe kamu yöneticilerine yönelik tanımı şu şekildedir: *"Kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeylerinde görev yapan ve ana politikaların formüle edilmesiyle uğraşan, en üst düzeylerde politik konularda danışmanlık yapan, yönetsel politikaya ilişkin karar verme sorumluluğuna sahip olan ve bakanlar ya da*

Yine 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin başlığı da "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" olarak belirlenmiştir.

[25] Mehmet Zahid Sobacı/ Özer Köseoğlu, **"Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler"** Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları 111, I. Baskı, 2018, İstanbul, s.11

yönetim kurullarınca alınan temel politikaları işlemsel politikalar ve program kararları haline dönüştüren yöneticiler"[26] olarak tanımlanmaktadır.

Bu tanımdan hareketle üst kademe kamu yöneticilerinin görev yaptıkları kurum veya kuruluşun ana politikalarının belirlenmesinde önemli bir rol oynama, yönetsel politikaya ilişkin konularda karar verme, başta bakanlar olmak üzere siyasi niteliğe sahip olan makamlara yakın bir şekilde hizmet verme ve kendinden üstte yer alanlar tarafından kurum veya kuruluşlar hakkında alınan temel politikaya ilişkin kararları işlemsel politika ve program haline getirme ve üst düzeyde hizmet etme gibi nitelikleri ifade edilebilir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanmasına yönelik bir diğer hareket noktamız Birleşmiş Milletler bünyesinde yapılan bir seminerde ifade edilen tanımdır. Bu tanım da şu şekildedir: *"Merkezi idarenin, iktisadi devlet teşebbüslerinin, özerk ve yarı özerk kurumların ve mahalli idarelerin en üst kademelerinde bulunan ya da doğrudan doğruya politik yöneticilere bağlı olan yöneticiler"*[27] üst kademe kamu yöneticileri olarak tanımlanmıştır. Birleşmiş Milletler'in öncülüğünde yapılan bu seminerde ifade edilen

---

[26] Turgay Ergun, **"Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, Haziran 1983, s.24.

[27] Üst kademe kamu yöneticileri üzerine ulusal ve uluslararası kuruluşlar tarafından seminerler düzenlenip bu konu üzerinde çalışmalar yapılmıştır. Bu minvalde Birleşmiş Milletler'in çatısı altında 19/29 Ağustos 1968 tarihleri arasında düzenlenen "Gelişmekte Olan Ülkelerin Kamu Yönetimlerinde Üst Düzey Yöneticilerin Geliştirilmesi**"** adlı seminer bu konuda yapılmıştır. United Nations **"Report of the Interregional Seminar on the Development of Senior Administrators in the Developing Countries"** Geneva, 19-29 August, 1969, s.4'ten aktaran Sürgit, age, 1970, s.17-18. Bu noktada üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin bir seminer de 20-26 Nisan 1987 tarihleri arasında Pakistan'ın Lahor şehrinde "Üst Düzey Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Personel Kolejlerinin ve Kamu Yönetimi Enstitülerinin Rolü" adıyla yine Birleşmiş Milletler çatısı altında düzenlenmiştir. Turgay Ergun, **"Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi"** TODAİE Yayınları No: 224, Üçbilek Matbaası, 1988, Ankara, s.9.

tanımdan hareketle üst kademe kamu yöneticilerinin hizmet verdiği kurum ve kuruluşlar olarak merkezi idare (Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, başkente yardımcı kuruluşlar), iktisadi devlet teşebbüsleri, özerk ve yarı özerk kurum ve kuruluşlar yer almaktadır. Ancak Türk hukuku bakımından özerk idareler içinde olan "hizmet yerinden yönetim kuruluşları"nın [28] bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün olmakla beraber "yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları" [29] kapsama dâhil değildir. Yine tanımda doğrudan doğruya politik yöneticilere bağlı olan bakan yardımcıları gibi yöneticiler de bu kapsamda olduğu belirtilmiştir. Ayrıca seminerde üst kademe kamu yöneticilerinin sayısının toplam kamu görevlilerinin yüzde 1'i ile yüzde 3'ü arasında olması gerektiği belirtilmiştir.[30]

Üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanması açısından başka bir hareket noktası olarak 10.01.1985 tarihinde kabul edilen 3149 sayılı *"Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanunun"* iptaline hükmedildiği Anayasa Mahkemesi kararında bu yöneticilerin tanımlanmasına yönelik ibareler yer almaktadır:

> *"Öğretide kimlerin üst kademe kamu yöneticisi sayılmaları gerektiği konusunda birleşilmiş değildir. Kamu politikasının tayinine katılma, seçimle gelmemekle birlikte etkin bir otoriteye sahip olma, kuruluşunun en üst düzeyinde bulunan, kuruluş amacının gerçekleşmesinde önemli yetki ve sorumluluklarla donatılmış, kuruluşun planlama, örgütlenme, personel ve kadrolarını yöneltme, denetim ve temsil gibi işlevlerin bir bölümünü görev olarak yerine getiren biçiminde ölçütler kullanılması önerilmişse de sorun kesin bir çözüme kavuşturulamamıştır. Mevzuat yönünden de durum aynıdır. Yasakoyucu, üst kademe yöneticisinin tanımını yapmaktaki güçlüğü dikkate alarak bunları bir bir saymak yolunu tercih etmiştir.*

---

[28] Detaylı bilgi için bkz. Şeref Gözübüyük/ Turgut Tan, **"İdare Hukuku Genel Esaslar Cilt I"** Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 12.Baskı, 2018, Ankara, s.292-327; Turan Yıldırım/ Melikşah Yasin/ Nur Kaman/ Eyüp Özdemir/ Gül Üstün/ Özge Okay Tekinsoy, **"İdare Hukuku"** Oniki Levha Yayınları Güncelleştirilmiş 7.Baskı, Ekim 2018, İstanbul, s.107-110.

[29] İl özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köyler

[30] Sürgit, age, 1970, s.18

Esasen, bir tanım yapılsaydı dahi, tam anlamıyla bir tanım olmayacak ve takdire yine de elverişli bulunacaktı."[31]

Anayasa Mahkemesi kararında üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili ifade edilmiş ortak özelliklere yer vermiş olmasına rağmen bu yöneticilerin tanımının yapılmasındaki güçlüğe de vurgu yapmıştır. Yine 3149 sayılı Kanunu iptali için Anayasa Mahkemesine götüren Cumhurbaşkanı da üst kademe kamu yöneticilerinin tanımının yapılmasının güçlüğünü gerekçesinde ifade etmiştir. Başka bir tanımda da üst kademe kamu yöneticileri, idare mekanizmasında siyasi görüşlerin ve itimadın önemli rol oynadığı kilit mevkileri işgal eden yüksek memurlar olarak tanımlanmıştır.[32] Bu tanımlardan hareketle üst kademe kamu yöneticilerinin özelliklerini şu şekilde ifade edebiliriz:

• İdari teşkilat içinde kuruluşunun en üst kademelerinde hizmet verirler.

• Merkezi idarenin politika yapımında veya önemli kamu kurum ve kuruluşlarının yönetiminde yer alırlar.

• Yönetsel politikaya ilişkin kararlar verebilirler.

• En üst düzey siyasi yöneticilerle birlikte çalışırlar ve onlara danışmanlık ederler.

• Kuruluş amacının gerçekleşmesinde önemli yetki ve sorumluluklara sahiptirler.

• Seçimle gelmemelerine rağmen etkin bir otoriteye sahiptirler.

• Siyasi iktidarın temel politikalar için aldığı kararları işlemsel politika veya program haline getirirler.

• Bütün kamu personel sisteminde küçük bir kesimi ifade ederler.

• Diğer kamu görevlilerine göre daha yüksek ücretlerle çalışırlar; ancak iş ve memuriyet güvencesi daha azdır.

---

[31] AYM, E.1985/3, K.1985/8, K.G: 18.06.1985, RG:18640.

[32] Yaşar Karayalçın **"Yüksek Memurlar Meselesi ve Yürütmeyi Durdurma Kararları"** Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1966, s.47.

• Tek bir konu üzerinde uzmanlaşmak yerine daha genel özelliklere de sahiptirler. Ayrıca uzmanlık kuruluşlarını da yönetebilirler.[33]

Üst kademe kamu yöneticilerini sadece idari ve teknik görevleri icra eden yöneticiler olarak görmek mümkün değildir. Bu yöneticiler idari teşkilatın en üst kademe yöneticileri olan bakanlar ile birlikte çalışan ve mevcut iktidarın hükümet programının yürütülmesinde önemli görevleri icra eden ve sorumluluklar yüklenen kişiler olması sebebiyle siyasi yönleri de vardır.[34] Ayrıca üst kademe kamu yöneticileri kanunların yapılması ve uygulanması sırasında kamu görevlileri ile siyasiler arasında kullanışlı bir köprü görevi görürler. Kanunlar, prosedürler veya kaynaklar bakımından sahip oldukları bilgilerle bakanlara, yönettikleri veya üyesi oldukları kurumların yönetsel açıdan politika oluşturmasında önemli görevleri yerine getirirler.[35]

Üst kademe kamu yöneticileri bulundukları kadro, pozisyon ve görevlerin önemine binaen toplumsal hayatta hizmetlerin icra edilmesinde önemli rolleri vardır. Bu noktada kurumların uzun vadeli planlarının oluşturulması, yıllık programlarının hazırlanması, emeğin ortak amaçlara yöneltilmesi, kaynakların sağlanması ve düzenlenmesi, kuruluşun gerek duyduğu düzenlemelere gitme, örgütleme ile yöntemlerin değişen ihtiyaç ve koşullara uygun bir şekilde geliştirilmesinden sorumlu görevliler, üst kademe kamu yöneticileridir.[36]

---

33 **"Senior Public Service: High Performing Manages of Goverment"** World Bank, s.1, https://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/sps%20note%201216.pdf, (Erişim Tarihi: 28.11.2019)

34 Sobacı/ Köseoğlu, age, s.12.

35 **Senior Public Service: High Performing Manages of Government**, s.2.

36 Sürgit, age, 1970, s.17. Devlet Memurları Kanununun gerekçesinde üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin olarak şu ifadelere yer verilmiştir. *"Yönetici sınıfı kavramı, Türk idaresinin büyük ihtiyaç duyduğu yeni bir anlayışı yerleştirmek amacını gütmektedir. Yönetici sınıfı, modern devlet idarelerinde, memurluğun ve idari faaliyetlerin*

ŞAYLAN'a göre de üst kademe kamu yöneticilerinin somut tanımının yapılması oldukça zordur.[37] Kamu politikalarının oluşturulmasında etkili olma, seçimle gelmemesine rağmen etkili bir otoriteye sahip olma gibi özellikler ifade edilse de konu ile ilgili meydana gelen her türlü sorunun çözümü için yeterli olmamaktadır. Ona göre bunun temel sebebi ise idarenin bağımlı bir sistem olması ve toplumsal yapının değişimine, gelişimine bağlı bir şekilde fonksiyon hiyerarşisinin devamlı olarak değişim içinde olmasıdır. Bu durum fonksiyonların göreli durumuna bağlı bir şekilde üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanmasını güçleştirmektedir. Bu sebeple uygulamada bu yöneticilerin durumsal tanımının yapılması usulü tercih edilmektedir.[38] Bu minvalde ülkemizde de üst kademe kamu yöneticilerinin tanımının yapılması yoluna gidilmemiş bunun yerine tek tek saymak suretiyle bu yöneticilerin hangi kadro, pozisyon ve görevlerden oluştuğu belirtilmiştir. Ülkemizle benzer şekilde Amerika Birleşik Devletleri'nde de üst kademe kamu yöneticileri mevkileri sayma suretiyle belirlenen,

---

belkemiğini teşkil eden en önemli kararların alınması ve idari görevlerin en yukarı kademede yerine getirilmesi bakımından başlıca sorumluluğu taşıyan sınıftır" DMK Gerekçesi, s.15'ten aktaran SÜRGİT, age, 1970, s.17.

37 Şaylan, age, s.45. Benzer şekilde CANMAN da üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanmasının güçlüğünü ifade etmektedir. Doğan Canman, **"Türk Kamu Kesiminde Hizmet İçi Eğitim Faaliyetlerinin Genel Görünümü ve Değerlendirilmesi Çalışmaları"** Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, 1977, Ankara, s.74. Benzer görüş için bkz. Turgay Ergun, **"Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi"** TODAİE Yayınları No: 224, Üçbilek Matbaası, 1988, Ankara, s.5. SOBACI/ KÖSEOĞLU da şu şekilde görüş ifade etmişlerdir:*"Türkiye'de üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanması, görev ve yetkileri ile atanma usullerinin ortaya konulması ve eğitim ve yetiştirilme sürecinin açıklanması oldukça zordur"*. Yazar, bu zorluğun temel sebebinin yöneticilere ilişkin hukuki çerçevenin yetersiz olmasını göstermektedir. Sobacı/ Köseoğlu, age, s.34.

38 Şaylan, age, s.45.

Genel Çizelgede [39] GS-15'in üzerinde sınıflandırılan ve Federal yönetimdeki çoğu denetleyici, idari ve politika pozisyonlarını içerir.[40] Benzer şekilde günümüzde Fransa'da memuriyet sınıfları A,B ve C olmak üzere üç sınıfa ayrılmaktadır. Bunlar içinde üst kademe kamu yöneticileri yasal olarak belirtilmese de öğretide yazarlar tarafından, A sınıfı içinde yer alan "A+" sınıfı olarak ifade edilmektedir.[41]

PAYASLIOĞLU da üst kademe kamu yöneticilerinin tanımının, kapsamının alt ve üst sınırlarının genel-geçer, herkes tarafından kabul edilen, açık ve bilimsel bir şekilde ortaya koyulmasının güç olduğunu ifade etmektedir. Özellikle üst kademe kamu yöneticilerinin tanımının yapılması, bu yöneticilerin kapsamının alt ve üst sınırlarını tespit etmede önem arz etmektedir. Bu noktada üst sınırın belirlenmesi açısından fazla sıkıntı yoktur; çünkü idari teşkilat içindeki kamu kurum ve kuruluşlarının en üst kademe yöneticileri olan başkan, genel müdür, genel sekreter ve yardımcıları ile yönetim kurulu üyeleri genellikle üst kademe kamu yöneticileri olarak kapsama dâhil olmaktadır. Ancak alt sınırın belirlenmesi açısından teorik olarak anlamlı, yararlı ve genel-geçer bir ölçü ortaya konulamamıştır.[42] Bu anlamda alt sınırın oldukça geniş belirlenmesi halinde güvencesiz bir sisteme, liyakat ve kariyer sisteminden ziyade kayırma sistemine dayanan

---

[39] Genel Çizelge (General Schedule/GS) Amerika Birleşik Devletleri'nde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki gibi derece ve kademeleri gösteren aylık gösterge tablosuna benzer bir çizelgedir. Geniş bilgi için bkz**. "2015 Federal Personnel Handbook"** s.19. https://www.nteu222.org/forms/2015federalpersonnelhandbook.pdf. (Erişim Tarihi: 28.11.2019).

[40] Nihat Kayar**, "Kamu Personel Yönetimi"** Ekin BasımYayın Dağıtım, 9.Baskı, 2019, Bursa s.123.

[41] Jacques Chevallier**, "Science Administrative"** PUF, 3.Baskı, 2002, Paris, s.288'den aktaran GÜLER, age, s.110.

[42] Arif T. Payaslıoğlu, **"Yüksek Kademelerde Yığılma Sebepleri, Sonuçları ve Çözüm Yolları"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, Mart 1969, s.38.

üst kademe kamu yöneticiliği açısından anayasa ve kanunlara aykırı bir durumun ortaya çıkması mümkündür. Bu noktada özellikle kamu görevlileri ile ilgili genel hükümleri düzenleyen Anayasa 128/2'[43] ye aykırı durumlar da ortaya çıkabilecektir. Nitekim üst kademe kamu yöneticileri, dünyada ve ülkemizde mevcut kamu personel sistemleri açısından küçük bir kesimi ifade etmektedir.[44]

Üst kademe kamu yöneticileri; strateji belirleyen, bir çeşit misyona sahip olan ve hizmet verdiği konuda idari teşkilat içinde en üst kademelerde görev icra eden yönetici olarak da kısaca ifade edilebilir. Ayrıca siyasi olarak en üst kademelerde yer alan kişilere yakın çalıştıkları için bu yöneticiler üstünde siyaset, yönetim ve hukuk etkileşimi en üst seviyeye çıkar. Aynı zamanda üst kademe kamu yöneticilerinin siyaset ile idare mekanizması arasında bir köprü görevi icra ettiği söylenebilir.[45] Yine kurumlarının başarısında önemli görevleri icra ederler ve sorumlulukları üstlenirler.[46] Son olarak

---

[43] **Anayasa 128/2:** "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."*

[44] **"Senior Public Service: High Performing Manages of Government"** s.1. Bu hususta Birleşmiş Milletler seminerinde oranın %1-%3 arasında olması gerektiği belirtilmiştir. United Nations **"Report of the Interregional Seminar on the Development of Senior Administrators in the Public Service of Developing Countries"** Cenevre, 19-29 Ağustos 1968, New York 1969, s.4.

[45] Ahmet Yatkın, **"Kamu Yönetimi Etiği ve Üst Düzey Yöneticilerin Çalışanlarına Karşı Etik Yükümlülükleri"** Akademik Bakış Dergisi, Sayı:38, Eylül–Ekim 2013, s.9.

[46] Rene Didishelm, **"Üst İdari Kadronun Teşkili ve Uzuvlarının Seçilmesi"** (Çev. Halim Tevfik Alyot) İdare Dergisi, Yıl:16, Sayı:172, Ocak–Şubat 1945, s.121.

KARASU'ya göre de üst kademe kamu yöneticilerinin siyaset ile ilişkileri, atanma usulleri ve görev alanları her ülkede tartışma konusu olmuştur.[47]

C. Üst Kademe Kamu Yöneticilerine Dair Anayasal ve Yasal Durum

Türk hukukunda üst kademe kamu yöneticilerine yönelik ilk anayasal hüküm 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde ihdas edilen ve bu yöneticilerin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak tanzim edileceğine yönelik hükümdür. Anayasada yer alan bu düzenlemeye matuf bir şekilde 10.01.1985 tarihinde 3149 sayılı *"Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun"* kabul edilmiştir. Kanunda özellikle üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamı, eğitime katılma şartları, eğitime katılacakların mali ve özlük hakları ve eğitim ile ilgili usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceğine dair hükümler yer almıştır. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı 3149 sayılı Kanunun anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle AYM'de iptali için dava açmıştır. Bunun üzerine AYM, dosyayı esastan inceleyerek 3149 sayılı Kanunun tamamının iptal edilmesine karar vermiştir.[48]

Anayasa Mahkemesinin 3149 sayılı Kanunu iptali kararından sonra ülkemizde uzun bir dönem üst kademe kamu yöneticilerine dair ayrı bir yasal düzenleme

---

47 Koray Karasu, **"Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi"** Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi:11, Ankara, Kasım 2001, s.215.

48 Anayasa Mahkemesi Kanunun 1. ve 2. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları, 4. maddenin (a) ve (b) bentleri ile (c) bendinin "*Üst kademe yöneticisi olabileceğine dair olumlu sicil almış olmak"* hükmü, 5. madde ile geçici 1, 6 ve 7. maddelerinin iptallerine oybirliğiyle karar vermiştir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi 2949 sayılı *"Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"*un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereği 3149 sayılı Kanunun uygulama olanağının da kalmadığına da hükmettiği için kanunun tamamını iptal etmiştir. AYM, E.1985/3, K.1985/8, K.G:18.06.1985, RG:18902.

yapılmamıştır. Yine de bu dönemde ülkemizde başta TODAİE olmak üzere üst kademe kamu yöneticileri üzerine çalışmalar yapan kurumlar olmuştur.[49] Örneğin; TODAİE'nin 1991 yılında yayımladığı *"Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu"*nda bu yöneticilerin kapsamına ilişkin olarak A, B, C ve D kategorilerinden[50] oluşan bir kapsam öngörülmüştür.

2017 Anayasa değişikliğinden önce üst kademe kamu yöneticilerinin tamamına ilişkin olmasa da bu yöneticilere yönelik ipuçları veren iki kanuna da değinmek gerekir. Bu kanunlardan ilki 2451 sayılı *"Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun*"dur. Diğer kanun ise 2477 sayılı "*2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun"*dur. Her iki kanun da belli başlı yöneticilere yönelik atama usullerini tespit etmekteydi; ancak üst kademe kamu yöneticileri ve kapsamına dair tam anlamıyla bir fikir vermemektedir.[51]

5018 sayılı *"Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*"nun 11. maddesinde[52] düzenlenen "üst yöneticiler" kavramı üzerinden üst kademe kamu yöneticilerini

---

49 Sobacı/ Köseoğlu, age, s.35.

50 A, B, C ve D kategorileri için sayfa 32'ye bkz.

51 Sobacı/ Köseoğlu, age, s.36.

52 **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Madde 11:** Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. (Mülga ikinci cümle: 3/10/2016-KHK-676/69 md. Aynen kabul: 1/2/2018-7070/55 md.) (Ek cümle: 2/7/2018-KHK-703/213 md.) Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise

incelemekte fayda vardır. Bu maddede üst yöneticiler, kuruluşların kaynaklarını kullanmaya, diğer kamu görevlilerinin atanmasında veya yer değiştirmesinde yetkili ita amiri olarak veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait menkul veya gayrimenkul malları kullanmaya, kullandırmaya ve özel mevzuatından aldığı takdir hakkını kullanmaya yetkili olan yöneticileri ifade etmektedir.[53] Bununla birlikte bakanlıklarda üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir. Ayrıca belediyelerde, belediye başkanı; il özel idarelerinde ise valinin üst yönetici olduğu da ifade edilmektedir.

Maddenin gerekçesinde mali yönetim ve kontrol sisteminde önemli bir yeri olan üst yöneticilerin rolleri tanımlanmış ve sorumluluklarının kapsamı tespit edilmiş olduğu belirtilse de 5018 sayılı Kanunda üst yöneticilik kavramı mali sorumluluk ve hesap verebilirlik açısından tanımlanmaktadır. Yine 5018 sayılı Kanunda ifade edilen bazı üst yöneticiler, üst kademe kamu yöneticileri kapsamı içinde yer alsa da üst yöneticilerin tanımı, üst kademe kamu yöneticilerinin tanımı ve kapsamını ifade etmekte yetersizdir. Yine üst kademe kamu yöneticisi deyiminin 5018 sayılı Kanunda tercih edilmemesi de bu hususta dikkat çekmektedir.

Buraya kadar anlatılanlardan şu sonuca varmak mümkündür: 2017 Anayasa değişikliği öncesi Türk hukukunda üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin olarak bir tanımlama yapılmamış; görev ve yetkileri ile sorumlulukları mevzuatta açık bir şekilde tespit edilmemiştir. Yine bu yöneticilerin atama usul ve esasları farklı kanunlarda birbirlerinden bağımsız olarak tanzim edilmiş olup ve özlük hakları diğer kamu görevlileri ile beraber özel kanunlarda veya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu(DMK)'nda düzenlenmiştir.[54]

---

meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

53 Öztekin, age, s.174-175.

54 Sobacı/ Köseoğlu, age, s.36.

2017 Anayasa değişikliği[55] ile üst kademe kamu yöneticileri açısından önemli bir düzenleme anayasada yer almıştır. Bu noktada Anayasanın 104. maddesinin 9. fıkrasında Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında şöyle bir hüküm tanzim edilmiştir: *"Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenler*". Buna göre üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma ve bu yöneticilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasları belli şartlar altında belirleme yetkisini Cumhurbaşkanı haiz olmaktadır. Ancak anayasada üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin düzenlenen 128/3 ve 104/9 hükümleri göz önünde bulundurulduğunda atama, görevden alma ve atama usul ve esaslarının tespiti yetkisi Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağına hükmedilirken; buna karşın bu yöneticilerin yetiştirilme usul ve esaslarını düzenleme yetkisinin yasama organı tarafından kullanılacağı şeklinde ilginç bir sonuç ortaya çıkmıştır.[56]

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında düzenlenen üst kademe kamu yöneticilerinin atama usul ve esaslarının belirlenmesi yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesi konusu anayasanın diğer maddeleri ve yargı kararları göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir. Anayasa Mahkemesinin kararlarında ifade edildiği gibi anayasanın bütün maddeleri aynı etki ve değere sahiptir.[57] Yine Anayasa 128/2'de ifade edilen *"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri,[58] atanmaları, görev ve*

---

55 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

56 Mehmet Rauf Karslı, **"Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme"** Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:28, Sayı:1, 2020, s.189.

57 AYM, E.2017/120, K.2018/33, K.G:28.03.2018, RG: 30397

58 Ali Ulusoy, **"Türk İdare Hukuku"** Yetkin Yayınları, 1.Baskı, 2019, Ankara s.577-581; Kayar, age, 2019, s.137-181; Oğuz Sancakdar/ Eser Us/ Mine Kasapoğlu Turhan/ Lale Burcu Önüt/ Serkan Seyhan, **"İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı"** Seçkin

yetkileri, hakları ve yükümlülükleri,[59] *aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."* hükmü gereği kamu görevlileri bakımından atama yetkisinin düzenlenmesi konusu kamu görevlisi statüsünün esaslı unsurlarındandır ve kanunla düzenlenir. Buna karşın Anayasa 104/9 ve 128/2 göz önünde bulundurulduğunda kamu görevlileri içinde yer alan üst kademe kamu yöneticileri açısından, anayasal bakımdan kamu görevlisi statüsünün esaslı unsurlarından olan atama usul ve esaslarının Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilmiştir. Ayrıca statünün diğer unsurları açısından üst kademe kamu yöneticileri için de Anayasa 128/2 hükmü gereği esaslı unsurlarda kanunla düzenleme yapılabilir.[60]

Anayasa 128/1 açısından üst kademe kamu yöneticilerinin kamu görevlisi kapsamında yer aldığını söylemek mümkündür. Nitekim Anayasa 128/1 hükmünde "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür."* Anayasanın bu hükmü doğrudan kamu görevlisini tanımlamamakta; ancak kamu görevlilerin yaptığı görevin niteliği verilmektedir. Buradan hareketle kamu kurum ve kuruluşlarının "genel

---

Yayıncılık, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 7.Baskı, Eylül 2018, Ankara, s.344 – 355; Gözübüyük/ Tan, 2018, s.927-929.

59 Ulusoy, age, s.583–586; Kayar, age, 2019, s.231–310; Kemal Gözler, **"İdare Hukuku Cilt II"** Ekin Basım Yayın Dağıtım, 3.Baskı, 2019, Bursa, s.748–772; Gözübüyük/ Tan, age, s.943-999; Bahtiyar Akyılmaz/ Murat Sezginer/ Cemil Kaya, **"Türk İdare Hukuku"** Savaş Kitabevi, 9.Baskı, Eylül 2018, Ankara, s.667– 682; Halil Kalabalık, **"İdare Hukuku Dersleri Cilt 1"** Seçkin Yayıncılık, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 4.Baskı, Ekim 2018, Ankara, s.490–497; Tayfun Akgüner, **"Kamu Personel Yönetimi"** Der Yayınları, 7.Baskı, 2016, İstanbul, s.135–208.

60 Karslı, age, 2020, s.189-190.

idare esaslarına göre" yürütmekle yükümlü oldukları ve kamu hizmetlerinin gerektirdiği "asli ve sürekli görevleri" yürüten kişiler kamu görevlisi[61] olarak ifade edilebilir.[62]

Genel idare esasları kavramından "kamu hukuku rejimi" ve "kamusal yönetim usulleri" anlaşılır. Kamusal yönetim usulleri ile kamu hukuku rejimi de kamu gücü kullanımını gerekli kılar.[63] Ayrıca genel idare esasları, özel işletmecilik esasları kavramının tersi olarak da belirtilmektedir.[64] Yine Anayasa 128/1'de ifade edilen "asli ve sürekli görev" ifadesi ise o görevin bir kadroya bağlanmış olması manasına gelir.[65] Bu

---

61 Diğer tasnifler için bkz. Gözler, age, C.II, 2019, s.643–645; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, age, s.643-644; Ramazan Çağlayan, **"İdare Hukuku Dersleri"** Adalet Yayınevi, Yeni Sisteme Göre Güncellenmiş 6.Baskı, Ağustos 2018, Ankara, s.488–490.

62 Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, age, s.644.

63 Gözübüyük/ Tan, age, 2018, s.882–884; Metin Günday, **"İdare Hukuku"** İmaj Yayınevi, 10.Baskı, 2013, Ankara, s.582–583; ULUSOY'a göre genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetleri kavramından anlaşılması gereken *"gerek idari gerekse iktisadi olsun her kamu hizmetinin yürütülmesi esnasındaki hizmetin üst düzeydeki genel idaresidir.* Bu noktada tüm kamu hizmetlerinde üst düzey yönetim ve denetim kademelerindeki görevlerin *"kamu görevlisi"* statüsündeki personel eliyle yürütülmesi gerekir. Ulusoy, age, s.571.

64 Gözler, age, C.II, 2019, s.650–656. Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında *"genel idare esasları"* kavramını kullanmış ve bu kavrama açıklık getirmeye çalışmıştır: *"Sözleşmeli personel çalıştırılması ön görülen kamu tüzel kişiliğini haiz sağlık işletmelerinin, görevlerini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü kurumlardan sayılıp sayılmayacağının saptanması uygun olacaktır. Bakanlar Kurulunca çıkarılan, 26.11.1975 günlü, 7/10986 sayılı kararnamede sağlık ve sosyal yardım bakanlığı devlete verilen asli ve sürekli görevleri genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü; kurumlar arasında gösterildiğinden bu bakanlığın yönetim ve denetimde bulunan ve yer alan, sağlık işletmeleri de bir kamu hizmeti olan sağlık hizmetlerini, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü kuruluşlardan sayılmalıdır."*AYM, E.1987/16, K.1998/8, K.G:19.04.1998, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı:24,s.117–118.

65 Günday, age, s.583; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, age, s,644–645.

kadrolara ait görevlerde istihdam edilen kişilerin asli ve sürekli bir şekilde hizmet edenlerin kamu görevlisi olması gerekir.[66] Memuriyette herkesin kadrosunun bulunması mecburidir ve kadrosuz çalıştırılamazlar. Ancak istisnai hallerde bazı kadro, pozisyon ve görevler şahsa bağlı hale getirilmektedir.[67] Nitekim Anayasa Mahkemesine göre önceki sistemde sözleşmeli olarak istihdam edilen başbakanlık müsteşarı gibi üst kademe kamu yöneticilerinin de kamu görevlisi olduğu konusunda herhangi bir tereddüt yoktur.[68] Yine

---

66 Sancakdar ve diğerleri, age, s.342; Mehmet Rauf Karslı, **"İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı"** On İki Levha Yayınları, 1.Baskı, 2016, Ankara. s.38–43.

67 Bu noktada kazanılmış hakların korunması açısından bazı kadro, pozisyon ve görevlerin kaldırılması gibi istisnai hallerde kadrolar şahsa bağlı hale getirilmektedir. Örneğin, 2017 Anayasa değişikliğinden sonra kaldırılan müsteşarlık kadroları bakımından şahsa bağlı kadrolar tesis edilmiştir. Detaylı bilgi için bkz. Ulusoy, age, s.582.

68 *Anayasa Mahkemesinin içtihatları uyarınca Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri bünyesinde genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren sözleşmeli personel, Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen kamu görevlileri kapsamında kalmaktadır.*
Kamu hizmeti, geniş tanımıyla, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.
3056 sayılı Kanun'da; Başbakanın, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık teşkilatının en üst amiri olduğu, Başbakanlık teşkilatının Anayasa ve kanunlarla Başbakana verilen görevleri yerine getirmek için kurulduğu ve Devlet teşkilatının düzenli bir şekilde işlemesini temin etmenin Başbakanlığın görevi olduğu ifade edilmiştir. Devlet kamu tüzel kişiliği içinde yer alan Başbakanlığa, Anayasa ve kanunlarla verilen görevlerin, genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak amacıyla yapılan asli ve sürekli kamu hizmeti olduğunda kuşku yoktur. Dolayısıyla, Başbakanlığın genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevlerini yerine getiren sözleşmeli personelinin de Anayasanın 128. maddesinde belirtilen kamu görevlileri kapsamında kaldığı açıktır. Esasen Müsteşarın sözleşmeli olarak çalıştırılması, yürüttüğü görevlerin niteliğinde bir değişikliğe neden olmadığından her şartta Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında kamu görevlisi olarak değerlendirilmesini

kamu kurum ve kuruluşlarının en üst kademelerinde hizmet eden bu yöneticilerin kamu görevlisi olduğu açıktır. Bununla beraber Anayasa Mahkemesi [69] ve Danıştay içtihatlarında [70] görevin ve personelin sürekli olması arasında bir ilişki kurulmuştur. Görevin ve personelin sürekliliğinden anlaşılması gereken asli ve sürekli görevlerin devamlı olarak aynı kişiler tarafından yerine getirilmesi gerekliliği değildir. Bunun yerine bu görevleri icra eden personelin kamu ile süreye bağlanmamış bir şekilde ve statüye dayalı istihdam bağı ile görevini ifa etmesi anlaşılmalıdır. Diğer bir deyişle personelin kamu ile kaynaşmış olması gerekir.[71]

Yeni sistemin Cumhurbaşkanı kararı ile açıktan/dışardan atanan üst kademe kamu yöneticileri bakımından açıktan atama yapılması yönüyle genel kuraldan ayrıldığı görülmektedir. Nitekim 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülen üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon, görevlerine açıktan/dışardan atama yapılmasına imkân verilmiştir. Açıktan/dışardan atanan üst kademe kamu yöneticileri atandıktan sonra memuriyet statüsüne girmekte olup genel idare esaslarına göre "asli ve sürekli bir görev" icra etmeye başlamaktadırlar. Ancak belirttiğimiz dışardan/açıktan atanan üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresinin dolması ya da görevden alınması halinde memuriyet ile ilişiğinin kesileceği düzenlenmiştir.[72] Bu noktada görevin ve personelin sürekli olması gereği olarak kamu ile

---

gerektirmekte olup bu statüdeki personelin hak ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. AYM, E.2013/88, K.2014/101, K.G:04.05.2014, 22.07.2014 tarih ve 29068 sayılı RG.

69 AYM, E.1987/18, K.1988/23, K.G:26.11.1998 tarih ve 20001 sayılı RG; AYM, E.1985/5, K.1985/23, K.G:10.12.1985, 21.01.1986 tarih ve 18995 sayılı RG

70 Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı, D, E.1964/674, K.1964/344, K.G:04.07.1964, 05.05.1965 tarih ve 11990 sayılı RG.

71 Karslı, age, 2020, s.196.

72 **375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ek 36/3:** "Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevleri ile yurt dışı teşkilatındaki sürekli görevlere,

süreye bağlanmamış bir şekilde ve statüye dayalı olarak istihdam bağı ile personelin görevini icra etmesi gerekmektedir. Açıktan/dışardan atanan üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin bu durum idare hukukuna ilişkin görevin sürekliliğiyle personelin sürekli olması kuralına aykırılık teşkil etmektedir.[73]

KARSLI, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecek hususların kanun hükmünde kararname (KHK) ile belirlenebileceğini ifade etmektedir.[74] 2017 Anayasa değişikliğiyle Anayasanın 104/9 fıkrası ile üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği öngörülmüştür. Bu minvalde Cumhurbaşkanı tarafından 3 sayılı *"Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"* 10.07.2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kararnamenin isminden anlaşıldığı üzere burada iki husus düzenlenmiştir. İlki üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslarken; ikincisi ise kamu kurum ve kuruluşlarında atama usulleridir. Bu bakımdan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan üst kademe kamu yöneticilerine yönelik hükümler ile diğer kamu görevlilerine yönelik hükümlerin ayrılması, incelenmesi gerekmektedir. Bir başka deyişle kararnamede sadece üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin düzenlemeler yapılmamış olup bununla birlikte bu yöneticilerin kapsamında olmayan kamu görevlilerininin atama usullerine yönelik düzenlemeler de vardır. Bu bakımdan

---

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan şartları taşımak kaydıyla 657 sayılı Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın atama yapılabilir. Ancak bu şekilde atanmış olmak, kamu kurum ve kuruluşlarındaki diğer herhangi bir kadro, pozisyon ve göreve atanma veya kamuda herhangi bir statüde çalışma açısından kazanılmış hak teşkil etmez. Bu fıkraya göre açıktan atanlardan görevi sona erenlerin veya görevden alınanların memuriyetle ilişikleri kesilir.

[73] Karslı, age, 2020, s.196-197.

[74] Karslı, age, 2020, s.190.

hükümlerin değerlendirilmesi yapılırken düzenlemenin hangi konuyu düzenlediğinin ayrımını yapmak gerekir. Yine üst kademe kamu yöneticilerine yönelik olarak 375 sayılı KHK'nin ek 34,35 ve 36 maddelerinde de düzenleme yapılmıştır.

Üst kademe kamu yöneticileri Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı[75] içinde çok geniş bir alanda içinde yer almaktadır. Bu bakımdan idari teşkilat içinde genel ve özerk idare kamu kurum ve kuruluşlarının pek çoğunda hizmet vermektedirler. Üst kademe kamu yöneticilerinin hizmet verdiği kurumlar genel idare altında ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde[76] düzenlenen Cumhurbaşkanlığı teşkilatını oluşturan kurumlar (bakanlıklar dâhil), 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde[77] düzenlenen bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar ve başkentte yardımcı kuruluşlar, taşra teşkilatı ile idari, iktisadi ve sosyal kamu kurumlarındaki en üst yönetici görev, pozisyon ve kadrolar yer almaktadır. Özerk idareler açısından ise akademik idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşların üst kademelerinde yer alan görev, pozisyon ve kadrolar dâhil olmaktadır. Yerel idareler ile atipik özerk idarelerin özel durumları sebebiyle bu kurumların en üst yöneticilerinin gerek seçimle gelmesi gerek kurumların idari teşkilat bakımından konumlandırıldıkları yer açısından bağımsızlıkları sebebiyle konumuzu oluşturan üst kademe kamu yöneticileri kapsamına girmesi uygun değildir.

---

[75] Türkiye Cumhuriyeti'nin idari teşkilatlanması bakımından sistematik sınıflandırma olarak yeni sisteme uygun olarak yayınlanan ULUSOY'un yaptığı sistematiği çalışmamızda esas almaktayız. Ulusoy eserinde Türk idari teşkilatını genel olarak genel idare (Cumhurbaşkanlıgı) ve özerk idareler olarak iki temel başlık altında incelemektedir. Detaylı bilgi için bakınız. Ulusoy, age, 2019, s.164 vd.

[76] 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10.07.2018-RG.30474

[77] 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 15.07.2018-RG.30479.

D. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Bakımından Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Tartışmaları ve Üst Kademe Kamu Yöneticileri Açısından Etkisi

2017 Anayasa değişikliğinden sonra Türk hukukunda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin münhasır alanının olup olmadığı konusu ögretide tartışmaya sebep olmuştur. Anayasada yürütme yetkisi ve görevini kanunlara uygun bir şeklide kullanacağı düzenlenen Cumhurbaşkanı, bu konuya ilişkin olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Şartları Anayasanın 104/17 [78] fıkrasında düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile anayasada ayrıca 4 farklı konuda düzenleme yapılabileceğine yönelik hüküm konmuştur. Bu anlamda üst kademe kamu yöneticilerinin "atanmalarına ilişkin usul ve esasların" belirlenmesi yetkisi de bu konular arasında yer almaktadır. Nitekim anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılabileceği ifade edilen dört hüküm şunlardır:

- Anayasa 104/9*: "Üst kademe yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler."*

[78] **Anayasa Madde 104/17:** Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

- Anayasa 106/11: "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*"

- Anayasa 108/4: "*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*"

- Anayasa 118/6: "*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*"

Anayasa 104/9'da düzenlenen "üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına dair usul ve esaslar"ın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğine yönelik hüküm ve yürütmenin mahfuz düzenleme yetkisine yönelik tartışmaları, çalışmamız açısından önemli bir husus olmakla birlikte tartışmanın neticesinde ortaya çıkacak çözüm doğrudan bu yöneticilerin atama usul ve esaslarının düzenlenmesini etkileyecektir. Bu noktada belirtilen 4 konuda yasamanın düzenleme yapıp yapamayacağı öğretide tartışmaya sebep olmaktadır. Bazı yazarlar bu dört konuda yasamanın düzenleme yapamayacağını ve münhasıran Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılabileceğini ifade ederken; bazı yazarlar ise yasamanın da bu dört konuda düzenleme yapmasının mümkün olduğunu ifade etmektedir.

Anayasada açıkça ifade edilen dört konuda münhasıran[79] Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılabileceğini ifade eden GÖZLER'e göre yasama meclisi düzenleme yapamaz. Yine GÖZLER'e göre, 2017 Anayasa değişikliğinden önce yasama

[79] *"Münhasır"* kelimesi anlam itibariyle *"Yalnız bir kimseye veya bir şeye ayrılmış olan, mahsus"* manasına karşılık gelmektedir. Kubbealtı Lügatı, s.770; Benzer şekilde Türk Dil Kurumu sözlüğünde de *"Bir kimse veya bir şey için ayrılmış, mahsus, sınırlanmış ve sınırlı"* manasını karşılamaktadır. https://sozluk.gov.tr/ (Erişim Tarihi: 07.11.2019).

yetkisinin genelliği ilkesinin[80] istisnası olarak ifade edilen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile tanzim edilmesi bu ilkenin tek istisnasını oluştururken; 21 Ocak 2017 tarih ve "6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu"nun yürürlüğe girmesiyle yasama yetkisinin genelliği ilkesinin istisnası 4 konuya çıkmıştır. Bununla birlikte bu 4 konu yürütmenin mahfuz alanını teşkil etmektedir.[81]

Yürütme işlemlerinin kanuna dayanması (secundun legem) ve kanuna aykırı olmaması (intra legem) gerekmektedir. GÖZLER'e göre Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna aykırı olması mümkün değilken; kanuna dayanmasına gerek yoktur. Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebilen ve anayasada açıkça belirtilen bu dört hususta ilk elden, asli olarak düzenleme

---

[80] Yasama yetkisinin genelliliği ilkesi özellikle iki anlamı ifade eder. Bunlardan ilki yasama organının kanunla düzenleme alanının "*konu itibariyle sınırlandırılmamış olduğu,"* ikincisi ise yürütme organına bırakılmış herhangi bir "*mahfuz alanın olmadığı"* anlamına gelir ki bu anlama göre üst kademe kamu yöneticileri ve anayasada düzenlenen diğer üç konu ile ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından her zaman anayasaya aykırı olmaması şartıyla düzenleme yapılabilir ve son olarak yasamanın bir konuyu istediği ayrıntıda düzenleyebileceği anlamına gelmektedir. Ergun Özbudun, **"Türk Anayasa Hukuku"** Yetkin Yayıncılık, 17.Baskı, 2017, Ankara, s.207-217; Kemal Gözler, **"Türk Anayasa Hukuku"** Ekin Basım Yayın Dağıtım, 3.Baskı, Ocak 2019, Bursa, s.622-624.

[81] Gözler, **"Türk Anayasa Hukuku"**, s.627; Abdurrahman Eren, **"Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi"** Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:36, Sayı:1, Temmuz 2019, Ankara, s.43; Melikşah Yasin, **"Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukun Etkileri"** Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:36, Sayı:1, Temmuz 2019, Ankara, s.318; Onur Karahanoğulları, **"Devletin Kural Koymasında Yeni İşbölümü"** s.3, http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/cbk.pdf (Erişim Tarihi: 15.12.2019).

yapabilecektir.[82] GÖZLER bu konudaki görüşünün bir başka temelini şu şekilde ifade etmektedir: Münhasır alan ile ilgili düzenleme yapılan 4 konuda anayasada *"Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir"* ibaresi kullanılmaktadır. Buradan bu konularda sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılabileceği sonucu çıkmaktadır. Eğer münhasır alan olmasaydı Anayasa 104/17'de yer alan ibare olan *"düzenlenebilir"* ibaresinin bu dört konuda da kullanılması gerekirdi.[83]

GÖZLER, Anayasa 104/17'de belirtilen şartların ve konu sınırlamalarının yürütmenin münhasır alanı olarak ifade ettikleri dört konuda geçerli olmadığını ve bunları düzenleyen m.104/9, m.106/11, m.108/son ve m.118/son hükümlerinin m.104/17'ye göre *"özel hüküm"* niteliğinde olduğunu ve bu sebeple öncelikli olarak uygulanması gerektiğini ifade etmiştir.[84] Ancak bu görüşe karşı TEKİNSOY, özel norm-genel norm ilkesinin uygulanmasında temel iki problemin olduğunu ifade ederek bu görüşe karşı çıkmaktadır. İlki hangi normun genel veya özel olduğunun tespit edilmesinin gerekliliği ve güçlüğüdür. İkincisi ise bu düzenleme sonrasında özel normun etkisinin ne olduğunun da tespitinin gerekliliğidir.[85]

GÖZLER ile benzer şekilde münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanının olduğu görüşünde olan EREN'e göre de idarenin kanuniliği ilkesine getirilen anayasal istisnalar olan bu dört konu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin münhasır alanını teşkil etmektedir. Bu minvalde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme yetkisi

---

82 Gözler, **"Türk Anayasa Hukuku"**, s.750-751.

83 Aynı kaynak, s.753.

84 Kemal Gözler/ Gürsel Kaplan, **"İdare Hukuku Dersleri"** Ekin Basım Yayın Dağıtım, 22.Baskı, Haziran 2020, Bursa, s.392-394.

85 M. Ayhan Tekinsoy, **"Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısında Değerlendirilmesi"** Kamu Hukukçuları Platformu, http://www.kamuhukukculari.org/?sayfa=toplanti_bildiriler&id=9 (Erişim Tarihi: 15.12.2019).

doğrudan anayasadan alındığı için yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin istisnasını oluşturur.[86] Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini çıkarma yetkisi, anayasaya uygun olması şartıyla Cumhurbaşkanına ilk elden düzenleme yetkisi vermektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri anayasada belirtilen şartlar dâhilinde kanuna dayanmadan çıkarılabilir.[87] Yine Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimini etkileyen diğer unsur da parlamenter sistemde esas alınan "yumuşak kuvvetler ayrılığı" anlayışından başkanlık sisteminde esas alınan "sert kuvvetler ayrılığı" anlayışına geçilmiş olmasıdır. Nitekim bu anlayış kararname yetkisini de etkilemiştir. Yani doğrudan anayasa kaynaklı bir yetkiye dayanılarak düzenlenebilen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri uygulamasına geçilmiştir. Hülasa EREN'e göre Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejiminin tespiti ve dolayısıyla münhasır alan meselesi açısından göz önünde bulundurulması gereken hususlar yürütme yetkisinin sadece Cumhurbaşkanı tarafından kullanılması, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme yetkisinin doğrudan anayasadan kaynaklanması ve sert kuvvetler ayrılığı anlayışı ile düzenleme alanlarının anayasa tarafından bizzat belirlenmesi olarak söylenebilir.[88] Yani EREN de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasada ifade edilen konularda münhasır alanın olduğu görüşünün sistematik bir yorumla savunulabileceğini ifade etmektedir.

Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceği açıkça ifade edilen 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 hükümleri gereği olarak münhasır alanın olduğu görüşü genel-özel hüküm ilişkisiyle bazı yazarlar tarafından savunulmaktadır. Bu bakımdan Anayasa 104/17'de belirtilen "*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz"* hükmü ile 123/1'de yer alan, *"idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir"* hükmü idari teşkilat

86 Eren, age, s.1.

87 Aynı kaynak, s.26.

88 Aynı kaynak, s.10.

açısından ilgili konularda genel hükümdür. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen bakanlıklar (m.106/ 11), Devlet Denetleme Kurulu (m.108/4) ve Milli Güvenlik Kurulu (m.118/4) ile ilgili hükümler idarenin kanunla düzenlenmesi ilkesinin istisnalarını oluşturmaktadır. Benzer şekilde Anayasanın 128/2'de düzenlenen, memurların atanmalarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceğine yönelik hükmün istisnasını da Anayasa 104/9 hükmü oluşturmaktadır. İşte bu özel hükümlerle kanun alanına giren konulardan bazıları, münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanına dönüştürülmüştür. Yani özel hükümle genel hükmün alanı dışına çıkarılmış istisnai konularda genel hüküm uygulanamaz.[89]

Yine EREN'e göre 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte bu hususta üç kategori oluşmuştur: Münhasır kanun alanı, münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanı ve yarışan ortak alan. Özellikle münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanının kabul edilmesi yeni sistemle getirilmek istenen sert kuvvetler ayrılığı anlayışı ile ilgilidir. Nitekim aksi durumda Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi ciddi anlamda kısıtlanacak ve ortaya çıkan durumdan yasama ve yürütme arasında sürekli yetki çatışması meydana gelecektir. Bu durumda Anayasa Mahkemesi sürekli çatışmanın ortasında kalacaktır.[90]

---

[89] Eren, age, s.43. ATAR, yürütmenin münhasır düzenleme yapma yetkisi konusuna bakış açısını şu şekilde ifade etmiştir: *"Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunlarla düzenlenmemiş ve anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş olmak kaydıyla yürütme yetkisine ilişkin konularda ve ayrıca anayasada belirtilen münhasır alanlarda, Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya anayasadan aldığı yetkiye dayanarak çıkardığı düzenleyici işlemlerdir."* Yine ATAR, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin tanımını yaparken "*Anayasada belirtilen münhasır alanlarda*" demek suretiyle meseleye olumlu gözle baktığı anlaşılmaktadır. Yavuz Atar, **"Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi"** Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:36, Sayı:1, Temmuz 2019, Ankara, s.241.

[90] Eren, age, 2019, s.46.

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanının anayasada belirtilen dört konuda münhasır olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapma yetkisinin olmadığı görüşünde olan yazarlar [91] da görüşlerini ifade etmişlerdir. Nitekim ARDIÇOĞLU'nun bu konuda görüşü şu şekildedir:

> "*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen alanların yasa konusu olmaktan çıktığını ileri sürmek, pratik bir çözüm olabilir; ancak anayasallığı konusunda tereddüt edilmelidir. Her şeyden önce, anayasa değişiklikleri ile yasa koyucuya kapatılmış ve yürütmeye 'münhasır' olarak verilmiş bir düzenleme yetkisinden bahsedebileceğimiz bir anayasa normu yoktur. Bilakis m.104/17 hükmünde kanuna münhasır alanlar tanınmıştır ve ayrıca aynı konuda meclis tarafından kanun çıkarılması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceği düzenlemesine yer verilmiştir. Anayasanın, yasama yetkisinin asliliğinin yanı sıra genelliğine ilişkin 7 ve 87. maddelerinde kanun koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisine ilişkin bir sınırlama da bulunmamaktadır. Kanuna eş bir hukuk kaynağı olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanun önünde bir engel oluşturduğunu kabul etmek sistematik açıdan mümkün görünmemektedir.*"[92]

Benzer şekilde ULUSOY da Anayasanın 7. maddesinde vurgulanan "yasama yetkisinin genelliği" ilkesi gereği olarak yasama organının her konuda kanun çıkarabilmesinin mümkün olduğunu belirtmektedir. Bir başka deyişle yasama organının

---

[91] Ulusoy, age, 2019, s.300-302; Artuk Ardıçoğlu, **"Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"** Ankara Barosu Dergisi, Yıl:75, Sayı:3, 2017, Ankara, s.37-38; Tekinsoy, age, 2019, s.13-14; Turan Yıldırım, **"İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı"** Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:36, Sayı:1, 2019, Ankara, s.313-314; Özen Ülgen Adadağ, **"Kanun – Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar"** Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:36, Sayı:1, Temmuz 2019, Ankara, s.275-276; Dilşad Çiğdem Sever, **"Cumhurbaşkanının Teşlikatlanma Konusundaki Yetkileri ya da Parthenogenesis Olmak"** Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Sempozyumu, 18-19 Ekim 2019, İstanbul, s.2-4. http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Dilsad_Cigdem_Sever.pdf (Erişim Tarihi 16.12.2019)

[92] Ardıçoğlu, age, s.37-38.

düzenleme yapamayacağı konu kural olarak yoktur. Hukuk âleminde asli düzenleme yapma yetkisinin asıl sahibi olan yasama organını istisnai olarak bile bazı konularda yetkisiz hale getirmek Anayasanın 7. maddesinde ifade edilen yasama yetkisinin genelliği ilkesi ile bağdaşmayacaktır. Bu minvalde anayasada ifade edilen dört konuda Cumhurbaşkanının kararname ile asli düzenleme yapma yetkisi olmasına rağmen; onun yanında yasama organı da dilediği zaman düzenleme yapması mümkündür.[93]

Bir başka görüşe göre bu dört hüküm, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için Anayasa104/17'de ifade edilen sınırlamaları bertaraf eden özel hükümler olarak değil; yürütmenin daha önce yapamadığı bazı düzenlemelerin yapılma yolunun açılması olarak düşünmek gerekir. Birkaç istisnai kural ile yasama yetkisinin sınırlandırılması yorumunu yapmak "istisnaların dar yorumlanması" ve "özgürlük lehine yorum ilkesi" gereği olarak imkân dâhilinde olmaması gerekir.[94]

Yeni tarihli bir Anayasa Mahkemesi kararında olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceği özel olarak ve açık bir şekilde anayasada düzenlenen dört konuda Cumhurbaşkanının Anayasa 104/17'de ifade edilen sınırlamalara tabi olacağına hükmedilmiştir. Bununla beraber sözkonusu sınırlamalar anayasanın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dair diğer hükümleri ile birlikte yorumlanmalıdır. Mahkeme kararında Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa 104/17'de belirtilen sınırlamalara tabi olmayacağını düzenleyen herhangi bir hükme de yer verilmediği

---

93 Ulusoy, age, 2019, s.300-301. Benzer görüş için bkz. Tekinsoy, age, 2019, s.14; Tolga Şirin, **"Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı"** Oniki Levha Yayınları, 2017, İstanbul, s.207 vd; Rona Aybay, **"Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Konusunda Bazı Saptamalar"** Güncel Hukuk, Kasım-Aralık, 2018, s.14.

94 Sever, age, s.3. YILDIRIM da yürütmenin münhasır alanının olmadığı yönünde görüşüne sahiptir. Turan Yıldırım, **"İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı"** Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:36, Sayı:1, 2019, Ankara, s.293-314.

belirtmektedir. Anayasa 104/17'de yer alan sınırlamalar göz önünde bulundurulduğunda ilgili dört konunun bu şartlar dâhilinde düzenlenmesi durumunda Cumhurbaşkanının mahfuz düzenleme yetkisinin olmayacağı sonucuna ulaşılabilir. Yani öğretide tartışma konusu haline gelen 4 konu hakkında Anayasa Mahkemesi kararında, Cumhurbaşkanının mahfuz düzenleme yetkisinin olmadığına hükmedilmiştir. Bu bakımdan üst kademe kamu yöneticilerinin "atanmalarına ilişkin usul ve esasların" kanunla yasama meclisi tarafından da belirlenmesinin mümkün olduğu sonucuna varılabilir.[95]

Kanaatimizce Cumhurbaşkanının anayasada ifade edilen dört konu ile ilgili olarak belirtilen sebeplerle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile münhasır düzenleme yetkisinin olmadığı görüşü isabetlidir. Özellikle anayasanın bütünü göz önünde bulundurulmak suretiyle ve Anayasanın 7. maddesinde ifade edilen *"yasama yetkisinin genelliği"* ilkesi bağlamında yürütmenin münhasır düzenleme yetkisinin olduğunu söylemek güçtür. Yine Anayasa Mahkemesinin belirttiği gibi anayasada, özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceği öngörülen konuların Anayasa 104/17'de belirtilen sınırlamalara tabi olmayacağını düzenleyen herhangi bir hüküm belirtilmemiştir. Bu minvalde Anayasa 104/9'da ifade edilen ve Cumhurbaşkanına, kararname ile üst kademe kamu yöneticilerinin "atanmalarına ilişkin usul ve esasları" belirleme yetkisini veren düzenleme sebebiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile birlikte yasama meclisi tarafından da kanunla düzenleme yapılabilmelidir.

[95] AYM, E.2019/31, K.2020/5, K.G:23/01/2020, 13.05.2020 tarih ve 31126 sayılı RG.

II. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Kapsamı

A. 2017 Anayasa Değişikliğinden Önce Ülkemizde Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Kapsamı ve Tartışmaları

Dünya'da ve ülkemizde üst kademe kamu yöneticilerine yönelik tartışmalar uzun zamandan beri devam etmektedir. Bunun temel sebepleri olarak bu yöneticilerin tanımlanması, kapsamının tespiti, görev ve yetkileri, eğitimi ve yetiştirilme süreci ile atanma usullerinin belirlenmesine yönelik yasal çerçevenin yetersiz olmasıdır.[96] Mevcut durumda 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve 375 sayılı KHK'de yapılan düzenlemelerin de üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamı hakkında tartışmalara sebep olması muhtemeldir; çünkü 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Cumhurbaşkanı kararı ve onayı ile atanacağı öngörülen kadro, pozisyon ve görevlere yönelik ciddi farklılıklar vardır. Örneğin; Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen üst kademe kamu yöneticilerinin görev süreleri ile ilgili herhangi bir kayıt yer almamıştır. Yine kararnamenin I sayılı cetvelinde ifade edilenlere göre kamu görevlilerinden daha az ayrılan bir sistem öngörülen II sayılı cetvelde ifade edilenler açısından idarenin takdir yetkisi ile görevden almalarda Danıştay'ın yapacağı denetimin sınırı bakımından farklı görüşlerin ileri sürülmesi mümkündür.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlüğe girene kadar açıkça üst kademe yöneticilerinin kapsamını düzenleyen bir düzenlemenin de yer almadığını görmekteyiz. Kısa bir süre için 3149 sayılı *"Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun"* 10 Ocak 1985 tarihinde yürürlüğe girmiş; ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulmuştur. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi yaptığı

[96] Sobacı/ Köseoğlu, age, s.34.

inceleme sonunda kanunun tamamının iptaline karar vermiştir. Bunun üzerine yasama salt üst kademe kamu yöneticilerine yönelik başka bir kanun hazırlamamıştır. Bu noktada 3149 sayılı Kanunun ikinci maddesinde üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin olarak kapsam düzenlenmişti. 3149 sayılı Kanunun tamamını iptal edilmesinden sonra Türk hukukunda 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte üst kademe kamu yöneticilerine yönelik yapılan düzenlemeler ihdas edilene kadar ayrı bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak zaman zaman bu konu ile ilgili çalışmalar, raporlar hazırlanmıştır. Nitekim 1991 yılında telif edilen "Kamu Yönetimi Reform Araştırması" (KAYA) raporunda üst kademe kamu yöneticilerine yönelik A, B, C ve D sınıfları halinde kapsam belirlenmiştir.[97]

Anayasa 128/3'te *"Üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir."* hükmü ile birlikte Türk hukuku bakımından 1982 Anayasasında ilk defa anayasal manada üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu hükme binaen 10 Ocak 1985 tarihinde 3149 sayılı Kanun kabul edilmiş ve Resmî Gazete'de 19 Ocak 1985 tarihinde yayımlanmıştır. Adından da anlaşılacağı üzere kanunda üst kademe kamu yöneticilerinin "yetiştirilmesi hakkında usul ve esaslar" düzenlenmiştir. Ancak 3149 sayılı Kanun düzenlenene kadar Türk hukukunda üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu bakımdan 3149 sayılı Kanunun ikinci maddesi üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını düzenlemesi sebebiyle önem ifade etmektedir**.** Üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını düzenleyen 3149 sayılı Kanunun 2. maddesi şu şekildedir:

> *"Bu kanun, kamu kurum ve kuruluşlarında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Büyükelçi, Vali, Kaymakam, Bölge Müdürü olarak atanabilecek kamu görevlileriyle Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini kapsar. Adalet Bakanlığı personelinin bu kanun kapsamına*

[97] Aynı kaynak, s.35.

alınması Adalet Bakanlığının teklifi üzerine, Silahlı Kuvvetler personelinin bu kanun kapsamına alınması ise Genelkurmay Başkanlığının teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu kararı ile olur. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı idari teşkilatı üst kademe yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esasları, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından düzenlenir."

3149 sayılı Kanunun üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını düzenleyen 2. maddesini incelediğimizde ilk olarak kapsamın sayma yoluyla (numerus clausus) kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşar, büyükelçi, vali, genel müdür, başkan, kurul başkanı, müsteşar yardımcısı, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, kaymakam, bölge müdürü gibi kadro, pozisyon, görevleri açık bir şekilde ifade etmiş ve değişen şartlara bağlı olarak Devlet Personel Başkanlığının (DPB) teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenecek farklı üst kademe kamu yöneticilerini kapsayacağına hükmetmiştir. Bunu dışında maddenin ikinci fıkrasında Adalet Bakanlığı personeli ile Genelkurmay Başkanlığının personeli bakımından ilgili kurumların teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile bunların üst kademe kamu yöneticileri kapsama alınabileceğine hükmedilmiştir. Son olarak Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Başkanlığı bakımından hem kapsamın hem de yetiştirilme usul ve esaslarının tespiti her iki kurumun kendi uhdesine bırakılmıştır.

3149 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle dönemin Cumhurbaşkanı Kenan Evren (1980-1989) tarafından AYM'de ilgili kanunun iptali istemiyle dava açılmıştır. İptal isteminin gerekçesinde üst kademe kamu yöneticilerinin genel-geçer tanımının yapılmamış olması sebebiyle bu yöneticilerin kapsamının idarenin takdir yetkisi içinde kalacağı ve bununla birlikte memurlar arasında eşitlik ilkesine halel geleceği belirtilmiştir. Yine idare tarafından sık sık yapılacak değişikliklerin de idarenin bütünlüğü bakımından istikrarsızlığa sebep olacağı ileri sürülmüştür. Buna karşılık Anayasa Mahkemesi, üst kademe kamu yöneticileri bakımından çeşitli ölçütler ifade etmiş; ancak bu ölçütlerin de tam anlamıyla kapsamın

belirlenmesi açısından yeterli olmayacağı görüşüyle kanun koyucunun sayma usulü ile kapsamı tespit etmesini ve değişen şartlara göre DPB'nin görüşü ve Bakanlar Kurulu kararı ile yeni kadro, pozisyon, görevlerin düzenlenebileceğine yönelik ikinci fıkrayı anayasaya aykırı bulmamıştır.[98]

---

[98] *Davacı, kanunda üst kademe yöneticilerinin tanımı yapılmadığı gibi, kesin sınırlarının da belirlenmediğini; üst kademe yöneticisi sayılanlar dışında, bir kamu görevlisinin kanun kapsamına alınması hususunda Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin, üst yöneticinin tanımı yapılmadığı için takdire dayanacağını ve memurlar arasındaki eşitlik ilkesini bozacağını, ayrıca sık sık değişikliğe tâbi tutulmak suretiyle istikrarsızlığa neden olacağını öne sürmüştür.Öğretide kimlerin üst kademe yöneticisi sayılmaları gerektiği konusunda birleşilmiş değildir.«Kamu politikasının tayinine katılma», «seçimle gelmemekle birlikte etkin bir otoriteye sahip olma», «kuruluşunun en üst düzeyinde bulunan», «.kuruluş amacının gerçekleşmesinde önemli yetki ve sorumluluklarla donatılmış, kuruluşun plânlama, örgütlendirme, personel ve kadrolarını yöneltme, denetim ve temsil gibi işlevlerin bir bölümünü görev olarak yerine getiren» biçiminde ölçütler kullanılması önerilmişse de, sorun kesin bir çözüme kavuşturulamamıştır. Mevzuat yönünden de durum aynıdır. Yasakoyucu, üst kademe yöneticisinin tanımını yapmaktaki güçlüğü dikkate alarak bunları bir bir saymak yolunu tercih etmiştir. Esasen, bir tanım yapılsaydı dahi tam anlamıyla bir tanım olmayacak ve takdire yine de elverişli bulunacaktı. Kanunun, ilke olarak kimleri kapsadığı tek tek sayılmıştır. Bunların yanında, ilerde doğacak ihtiyaçlara ve kurulacak eğitim kurumlarının olanaklarının gelişmesine bağlı olarak, Devlet Personel Başkanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla kimi yönetici sınıflarının da kanun kapsamına alınabilmesi, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi usul ve esaslarıyla doğrudan ilgili değildir. Fıkranın bu bölümüyle eğitimin usul ve esaslarına ilişkin bir kural getirilmeyip, eğitilecek olanlarla ilgili ayrıntı niteliğinde bir kural öngörülmüştür. Burada Bakanlar Kuruluna tanınan yetki, koşullar gerektirdiğinde maddede sayılanlar dışında kalan yöneticilerin de kanun kapsamına alınmasından ibarettir. Yukarıda da değinildiği gibi, üst kademe yöneticilerinin kimler olduğu, ne öğretide ne de yasalarda kesin bir biçimde açıklığa kavuşturulmuş değildir. 13/12/1983 günlü, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 2. maddesi uyarınca çıkartılan 18/7/1984 günlü, 84/8360 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait tüm kadro ve unvanların*

Anayasa Mahkemesi bu kararında 3149 sayılı Kanunun 2. maddesinin ikinci fıkrasında ifade edilen Adalet Bakanlığı personeli ile Silahlı Kuvvetler personelinin bu kanun kapsamına alınmasını öngören hükmü personel politikası ile ilgili olduğu gerekçesiyle anayasaya aykırı bulmamıştır. Maddenin üçüncü fıkrasının anayasaya aykırılığını inceleyen mahkeme, herhangi bir ilke ve esas tespit edilmeden düzenleme yapma yetkisinin Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Başkanlık Divanı tarafından yapılmasını öngörülmesini üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilme usul

---

belirtilmesine karşın, kimlerin üst kademe yöneticisi sayılacağı açıkça belli edilmemiştir. 3149 sayılı Kanunun 2. maddesinde bir yandan üst kademe yöneticileri sayılırken, öte yandan «diğer üst kademe yöneticiler»den söz edilmesi bu belirsizliği ortaya koymaktadır. Maddenin birinci fıkrasında sayılanlar dışında üst kademe yöneticileri olarak nitelendirilmeleri gerekenlerin çıkması veya başka yöneticilerin de bu eğitimden geçmesi zorunluluğunun doğması durumunda, Kanunla Bakanlar Kuruluna böyle bir olanak tanınmıştır. Nitekim TBMM İçişleri Komisyonu Raporunda «...ikinci maddede ise, bugünkü şartlarda kapsama girecek kadro unvanları tarif edilmiş, ileride doğacak değişik kadro unvanları için yeniden kanun çıkartılması yerine kolaylıkla intibak ettirilebilecek bir sistem getirilmiştir. İdareyi yeniden düzenleme çalışmalarına giren, birtakım genel müdürlükleri kaldıran; yeni genel müdürlükler kurarak hizmette sürat ve verimliliği artırma çalışmaları içinde bulunan hükümetin bugünkü şartlarda böyle bir tasan ile gelmesi kadar makul bir durum olamaz....denilmiştir. Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerinin, en azından fıkrada sayılanlar düzeyinde bulunacakları tabiidir. Bu nedenlerle, dava konusu Kanunun 2. maddesinin birinci fıkrasına yönelik davacı iddiaları yerinde görülmemiştir. Mahkeme kararının karşı oy gerekçesinde Devlet Personel Başkanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile yürütmeye kanunda ifade edilen üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevler dışında yenilerini ihdas etme yetkisi veren hükmün Anayasanın 128/son ve 7/2 düzenlemelerine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmiştir. Benzer şekilde 2. maddenin 2. fıkrası da üstte belirtilen sebeplerle anayasaya aykırılık teşkil ettiği de ileri sürülmektedir. AYM, E.1985/3, K.1988/8, K.G:18.06.1985.

ve esaslarının özel olarak kanunla düzenleneceğini öngören Anayasa Madde 128/3 ve yasama yetkisinin devrini engelleyen 7. maddesine aykırı olduğunu ifade etmiştir.

3149 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesinin kararı ile iptal edildikten sonra ülkemizde 2017 Anayasa değişikliği ve devamında çıkarılan düzenlemeler yapılana kadar üst kademe kamu yöneticilerine dair ayrı bir yasal düzenleme tesis edilmemiştir. Ancak bu yöneticilerin kapsamına yönelik bazı görüşler ileri sürülmüştür. Bunlardan biri TODAİE tarafından hazırlanan ve 1991 yılında yayımlanan " Kamu Yönetimi Araştırması" (KAYA) raporunda üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamı dört kategori altında ileri sürülmüştür. Bu noktada 3149 sayılı Kanun ile mukayese edildiğinde KAYA raporunda belirlenen üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerinin daha geniş olduğu ifade edilebilir. Nitekim raporda bu yöneticiler A, B, C ve D Kategorisi[99] olarak şu şekilde ifade edilmiştir:

A Kategorisi: *"Yasama, yürütme ve yargı organlarının en üst düzeydeki başkanları."*

B Kategorisi: *"Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Başbakanlık Müsteşarı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanı, Yükseköğretim Kurulu Başkanı, Diyanet İşleri Başkanı, Başbakanlığa Bağlı Kuruluşların Müsteşarları, Bakanlık Müsteşarları vb…"*

C Kategorisi: *"Valiler, Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Profesörler, Müsteşar Yardımcıları, Kurul Başkanları vb…"*

D Kategorisi: *"Genel Müdürler, Genel Müdür Yardımcıları, Kurul Başkan Yardımcıları, Vali Yardımcıları, Kaymakamlar, Birinci Sınıf Başkonsoloslar, Başbakanlık Müşavirleri, Kurul Üyeleri, Daire Başkanları, Bölge Müdürleri vb…"*

---

[99] **"Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu"** TODAİE Yayınları, No:238, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1991, s.204-205.

Üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamının tespitinde yöneticinin devletten aldığı aylığın derecesine göre tasnif yapılması fikri ileri sürülmüş; fakat bu fikrin yanıltıcı bir yönü olması sebebiyle bu düşünceden vazgeçilmiştir. ERGUN, Birleşmiş Milletler tarafından düzenlenen seminerde yapılan tanımdan hareketle Türk hukuku bakımından üst kademe kamu yöneticilerinin kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet veren müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, kurul ve daire başkanları, bölge müdürleri ve benzer görevleri icra edenler ile büyükelçi, vali, kaymakamlar olduğunu belirtmiştir.[100]

Ülkeler arasında farklılıklar olsa da genellikle müsteşarlıklar, başkanlıklar (kamu kurum ve kuruluşları), genel müdürlükler, büyükelçilikler, valilikler gibi kadro, pozisyon, görevler üst kademe kamu yöneticisi kapsamı içinde kabul edilmektedir. Merkezi idarede bakanlık hiyerarşisisinin en üst kademelerinde bulunan, yine merkezi idaredeki diğer kamu kurum ve kuruluşları ile taşra teşkilatının en üst yöneticileri de üst kademe kamu yöneticisi olarak kapsama dahil edilmektedir. Ayrıca hizmet yerinden yönetim kuruluşları açısından özellikle kamu iktisadi teşebbüslerinin de en üst yöneticileri ile bağımsız idari otoritelerin kilit mevkilerinde olan yönetim kurulu üyeleri gibi tepe yöneticileri de üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul edilir.[101]

Üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamı bakımından üst ve alt sınırın tespit edilmesi önemli bir konudur. Bu bakımdan üst sınırın belirlenmesi nispeten alt sınırın belirlenmesine göre daha kolaydır ve tartışmalara daha az sebep olmaktadır. Nitekim kamu kurum ve kuruluşlarının en üst kademe yöneticileri olan başkanları, genel

---

[100] Ergun, age, 1983, s.24.

[101] Sobacı/ Köseoğlu, age, 2018, s.12. Bu minvalde özerk idarelerin altında ifade edilen yerel idareler içindeki belediyeler, büyükşehir belediyedeleri, il özel idareleri ve köylerin yöneticilerinin kapsama dâhil olmadığını ifade edebiliriz. Ayrıca özel durumları gereği atipik özerk idarelerin yöneticileri de üst kademe kamu yöneticisi kapsamına girmemektedir.

müdürleri, genel sekreterleri ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri üst kademe mevkileri ifade etmesi ile beraber kuruluş düzenlemelerinde de genellikle açık bir şekilde ifade edildikleri için bunların tespiti görece kolaydır. Nitekim pek çok kurumun başkanları, genel müdürleri veya genel sekreterleri bakımından kuruluş düzenlemelerinde kurum veya kuruluşun en üst amiri olduğuna dair ibareler yer almaktadır. Ancak üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon, görevlerinin alt sınırının tespit edilmesi bakımından genel geçer bir ölçüt ortaya konulamamıştır. Bu bakımdan bu yöneticilerin alt sınırının belirlenmesi konusunun daha zor olduğunu söylemek mümkündür.[102]

Üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamına ilişkin olarak 2017 Anayasa değişikliği öncesi yürürlükte olan ama 703 sayılı KHK'nin 130 ve 131. maddelerinin ihdas edilmesiyle yürürlükten kaldırılan 2451 sayılı "Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun"[103] ve 2477 sayılı "2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında

---

[102] Payaslıoğlu, age, s.37-38.

[103] **703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Mülga 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun:**

1 Sayılı Cetvel: Valiler; Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Daimi Delegeler; (...) Diyanet İşleri Başkanı ve Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri; Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri; Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı (Bakanlar Kurulu kararı ile atanırdı).

2 Sayılı Cetvel: Bakan Yardımcıları (Millî Savunma Bakanlığı Bakan Yardımcısı dâhil), Müsteşar ve Yardımcıları (Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri ve Yardımcıları dâhil); Genel Müdür ve Yardımcıları (Ticaret Bakanlığı Dış Ticaret Genel Sekreteri ve Yardımcısı, Hazine Genel Müdürü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreteri ve Yardımcısı, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanı ve Yardımcısı dâhil), (2) (…) Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurul Üyeleri ve Genel Sekreteri, Vakıflar Genel Müdürlüğü İdare Meclis Başkan ve Üyeleri, (...) (7) (Ek: 5.5.2005-5345/34 md.) Gelir İdaresi Başkanı, Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları, Gelir İdaresi Daire Başkanları ve Vergi Dairesi Başkanları, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanı ve Başkan

Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun"[104] bu yöneticilerin kapsamına yönelik ipucu vermesine rağmen tam olarak üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamının tespitinde yeterli değildi. Nitekim bu iki kanunda düzenlenen ve genel olarak kurum ve kuruluşlarının önemli kadro, pozisyon, görevlerine Bakanlar Kurulu kararı ve müşterek kararname ile yapılacak atamaları göstermekteydi.[105]

Son olarak DPB tarafından 2015 yılında yayımlanan ve bu kurumun üst kademe kamu yöneticisi olarak esas aldığı kadro, pozisyon ve görevlere yönelik 2005-2014 yılları

Yardımcıları, Devlet Personel Başkanı, Atom Enerjisi Komisyonu Genel Sekreteri, Bakanlıklardaki Kurul Başkanları ve Üyeleri, Strateji Geliştirme Başkanları, Bakanlıkların Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları, Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları, Bakanlık Müfettişleri (Maliye Bakanlığı Vergi Müfettişleri ve Bankalar Yeminli Murakıpları dâhil) ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri, Bakanlık Müşavirleri (Millî Savunma Bakanlığı Bakanlık Müşavirleri dâhil)(13) Birinci Hukuk Müşaviri, Bakanlık Daire Başkanları, İl İdare Şube Başkanları, Bölge Müdürleri ve Başmüdürler, Vali Muavini, Kaymakam, İl Hukuk İşleri Müdürü, Polis Akademisi Başkanı, İl Emniyet Müdürü (Müşterek kararname ile atanırdı.)

[104] **703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Mülga 2477 sayılı 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun Madde 2:** – Aşağıda sayılan kadro yerlerine yapılacak atamalar müşterek kararname ile yapılır. Bunların nakilleri ve görevden alınmaları da aynı usule göre olur.

a) Başkan, başkan yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, yönetim kurulu üyeleri, (Seçimle gelenler hariç)

b) Daire başkanı (1 ve 2 nci derece),

c) Müessese müdürü, grup başkanı, (1 ve 2 nci derece)

d) Genel sekreter,

e) Müşavir (1 nci derece),

f) Kurul başkanı (Teftiş, fen, tetkik ve benzeri),

g) Bölge müdürü (1 ve 2 nci derece)

[105] Sobacı/ Köseoğlu, age, 2018, s.36.

arasında üst kademe kamu yöneticileri sayısı sırasıyla 6922, 7010, 6738, 6404, 7640, 8136 ve 8388 olarak tespit edilmiştir.[106] Bu noktada kurumun belirlediği kadro, pozisyon ve görevler şu şekildedir:

> *"Bakan yardımcıları, müsteşar, müsteşar yardımcıları, valiler, vali yardımcıları, kaymakamlar, bağlı kurum başkanı, bağlı kurum başkan yardımcısı, başkanlık bünyesindeki genel müdürler, bağlı kurum genel müdürleri, genel müdür, genel müdür yardımcısı, kurul başkanı, kurul üyeleri, kurul bünyesindeki başkan, daire başkanı, bölge müdürleri, bölge müdür yardımcıları, il müdürleri, başkanlık müşaviri, bağlı kurum başkan yardımcıları, ilişkili kurum başkan yardımcıları, ilgili kurum başkan yardımcıları, ilgili kurum başkanları, bağlı kurum başkanları, ilişkili kurum başkanları, yargı organları başkanları. TSK, TBMM Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Mit Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası kadro ve pozisyonları bu sayılara dâhil değildir."*

DPB tarafından yayımlanan bu rapor kurumun kendi inisiyatifi ile belirlediği yöneticilerden oluşturulmuş olup herhangi bir şekilde bağlayıcılığı yoktur; ancak bu yöneticilerin ülkemiz bakımından kapsamına yönelik fikir vermektedir. Ayrıca üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını gösteren herhangi bir yasal bir düzenleme 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmasından önce mevcut değildi.

B. Yeni Sisteme Göre Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Kapsamı ve Kamu Görevlilerinden Ayrılan Yönleri

2017 Anayasa değişikliğinden sonra Türk hukukunda üst kademe kamu yöneticilerinin hukuki rejimi bakımından en çok göze çarpan unsur olarak hukuki anlamda güvencesiz bir sistemin öngörülmesi olarak söyleyebiliriz. Yeni sistemde üst kademe kamu yöneticilerinin diğer yöneticilerden veya kamu görevlilerinden ayrılan önemli hukuki yönleri vardır. Bu durum üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kadro,

[106] http://www.dpb.gov.tr/tr-tr (Erişim Tarihi: 20.12.2019)

pozisyon ve görevlerden müteşekkil olduğunu yani kapsamın belirlenmesi hususunun önemini artırmaktadır.

Üst kademe kamu yöneticileri, Türk hukuk sisteminde kendileri dışındaki yöneticilerden veya kamu görevlilerinden belli başlı konularda farklı hükümlere tabidir. Bu hususta ilk olarak Anayasa 104/9'da ifade edilen düzenlemeye göre üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile tespit edilecek olmasıdır. Nitekim Anayasa 128/2 kamu görevlileri ile ilgili genel kuralı şu şekilde ifade etmiştir: *"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."* Görüldüğü üzere memurların ve diğer kamu görevlilerinin atanmaları dâhil nitelikleri, hak ve yükümlülükleri, görev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işleri kanunla düzenlenmelidir. Ancak Anayasa 128/2 gereği olarak üst kademe kamu yöneticilerinin atanmaları dışında ifade edilen konularda kanunla düzenleme yapılması gerektiğini belirtmek gerekir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin kendileri dışındaki kamu görevlilerinden ayrıldığı bir diğer husus da anayasada benimsenen ve 657 sayılı DMK'nin 3. maddesinde düzenlenen *"kariyer"*[107] ve *"liyakat"*[108] ilkelerinin istisnası olmasıdır. Liyakat ilkesi, kamu görevlilerinin kamu hizmetlerine girmesinde, bu hizmetlerde ilerlemesinde ve yükselmesinde, yer değiştirme ve kamu hizmetlerinden çıkarılmasında ehliyetin esas

[107] **Devlet Memurları Kanunu 3/B:** Devlet memurlarına, yaptıkları hizmet için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıflar içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır. (Kariyer ilkesi)

[108] **Devlet Memurları Kanunu 3/C:** Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır. (Liyakat ilkesi)

alınmasını ifade eder. Liyakat ilkesinin temel prensipleri *"eşitlik", "ehliyet", "yarışma", "güvenlik"* ve *"tarafsızlık"*[109] olarak ifade edilebilir. Yine liyakat ilkesi bir yandan yarışma sınavları vasıtasıyla hizmet için en uygun kişinin seçilmesini ifade ederken; diğer yandan da etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin oluşturulmasına imkân veren kural ve uygulamaların tamamını ifade eder.[110] Bu noktada üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen temel şartlar dışında kural olarak herhangi bir özellik aranmayacak olup bunlar idarenin takdir yetkisi içinde atanacaktır. Yine kamu görevlileri açısından temel atama şartlarından biri olarak ifade edilebilen sınav şartının da bu yöneticilerin atanmasında aranmayacağını söyleyebiliriz.

Yine 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 3. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevler ile ilgili olarak şu hüküm düzenlemiştir: *"Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak."* Nitekim bu hükümden de anlaşılacağı üzere üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında açıktan/dışardan ya da özel sektörden atama yapılmasına imkân verilmesi gibi şartlar göz önünde bulundurulduğunda idareye yani Cumhurbaşkanlığına ciddi takdir yetkisi tanınmıştır. Yine I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere ilişkin olarak görev süresi, sözleşmeli olarak çalıştırmaya ilişkin hükümler ve özel sektörden gelenlerin görevinin sona ermesi ile memuriyet ile ilişiklerinin sona ermesi açısından

[109] Ayrıntılı bilgi için bkz. Sancakdar ve diğerleri, age, s.362-363.

[110] Mustafa Lütfi Şen, **"Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:28, Sayı:1, Mart 1995,s.77-78.

liyakat ilkesinden sapma ve kayırma (spoil) sistemine [111] yakınlaşma olduğu değerlendirilebilir.[112]

Kariyer ilkesine göre de kamu görevlilerinin atanması, sınıflar içinde en yüksek derece ve kademelerine yükselmesi için liyakat ile birlikte "kıdem" şartının aranması gerekir.[113] 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde 657 sayılı DMK'nin esas aldığı kariyer ilkesine aykırı bir şekilde daha önce kamuda hizmet etmeyen ve dolayısıyla kamuda belli bir kıdeme sahip olmayan, özel sektörden olan kişilerin I sayılı cetvelde ifade edilen üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon ve görevlerine atanması mümkün hale gelmiştir. Bu durum 657 sayılı DMK'nin 3/B hükmü ile açık bir şekilde çelişmektedir. [114] I sayılı cetvelde ifade edilen üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından açıktan atamaya izin verilmesi ve bu yöneticilerin görevlerinin de Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesiyle birlikte re'sen sona ereceğine yönelik düzenleme veya Cumhurbaşkanı kararıyla görevleri sona ermeden görevden alınmasının mümkün hale gelmesi de kariyer ilkesi ile bağdaşmadığı ifade edilebilir.[115]

Üst kademe kamu yöneticileri Anayasa 104/9'da belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Üst kademe kamu yöneticisi

---

[111] Kayırma ve Liyakat sistemi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Sait Güran, **"Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri"** İstanbul Üniversitesi Yayınları No:278, Fakülteler Matbaası, 1980, Ankara, s.85 vd.

[112] Yıldırım ve diğerleri, age, s.155-156; ULUSOY, açıktan atanan üst kademe kamu yöneticilerinin görevinin sona ermesiyle memuriyetten çıkarılmasının liyakat ilkesi ve Devlet Memurları Kanunu Madde 18 ile açıkça çeliştiğini belirtmektedir. Ulusoy, age, s.577.

[113] Ulusoy, age, s.575.

[114] Ulusoy, age, s.577. Benzer şekilde TAN da aynı durumun kariyer sisteminden ayrılma olarak değerlendirileceğini ifade etmektedir. Turgut Tan **"İdare Hukuku"** Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 7.Baskı, 2018, Ankara, s.521.

[115] Tan, age, 2018, s.521.

kapsamına dâhil olmayanlar bakımından Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılacağı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar alt kademelerdeki yöneticilere bu yetkilerini devredebileceklerdir. Ancak atama yetkisinin münhasır olması ve sınırlarının tespit edilmeden toplu bir şekilde devre müsait olması yönlerinden sorun oluşturmaktadır.[116]

Anayasada üst kademe kamu yöneticilerinin açık bir şekilde Cumhurbaşkanı tarafından atanacağının öngörülmesi sebebiyle 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin II sayılı cetvelinde yer alanlar bakımından Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılacağı hususunda düzenleme yapılması eleştiriye konu olmakta ve bunların üst kademe kamu yöneticisi kapsamında yer alıp almadığı konusunda farklı görüşlerin ileri sürülmesine sebep olmaktadır. Nitekim bu hususta GÖZLER görüşünü şu şekilde ifade etmiştir:

> *"Anayasamız üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisini münhasıran Cumhurbaşkanına vermiştir (m.104/9). Cumhurbaşkanı bu yetkisini bir başka makam ile paylaşamaz. Atama işlemi idare hukuku açısından bir kolektif veya bir karma işlem değil, bir basit işlemdir. Cumhurbaşkanının tek başına açıkladığı irade ile tekemmül eder. Bundan iki sonuç çıkar:*
> 1-) *Cumhurbaşkanının üst kademe yönetici atama yetkisi bir başka makamın teklifine bağlı tutulamaz. Oysa 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 2. maddesine göre, kararnameye ekli II sayılı cetvelde sayılan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayıyla atama yapılır. Bu durumda şu iki şıktan biri söz konusu olabilir: ya bu hüküm anayasaya aykırıdır; ya da II sayılı cetvelde sayılanlar üst kademe yöneticisi değildir.*
> 2-) *Cumhurbaşkanının üst kademe yönetici atama yetkisi bir başka makamın onayına bağlı tutulamaz…"*[117]

Belirtildiği üzere GÖZLER, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin II sayılı cetvelinde yer alanlar bakımından Cumhurbaşkanı onayı ile atanması usulünün belirlenmesinin ya anayasaya aykırı olduğunu ya da bu yöneticilerin üst kademe kamu yöneticileri kapsamında olmadığı yönünde görüş ileri sürmüştür. Bu noktada 375 sayılı

---

[116] Ulusoy, age, s.521.

[117] Kemal Gözler, **"İdare Hukuku I"** Ekin Basım Yayın Dağıtım, Güncellenmiş 3.Baskı, Mayıs 2019, Bursa, s.337; Gözler, **"Türk Anayasa Hukuku"** s.821

KHK'nin Ek 35. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan şu hüküm bize fikir vermektedir: "*Bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının taşra teşkilatının il ve bölge müdürü kadro veya pozisyonları hariç, üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine Cumhurbaşkanı onayı ile atananlar hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan şartlar dışında üçüncü fıkra hükümleri uygulanmaz."* 375 sayılı KHK'nin bu fıkrası, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin II sayılı cetvelinde Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen yöneticilerin de üst kademe kamu yöneticileri kapsamında değerlendirildiğini göstermektedir. Bu durumda GÖZLER'in görüşüne göre II sayılı cetvelde yer alanların Cumhurbaşkanı onayı ile atanması anayasaya aykırılık teşkil etmektedir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Cumhurbaşkanı kararıyla atananlar bakımından 375 sayılı KHK'nin Ek 35/7 ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 5/1 hükümlerine göre 657 sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki düzenlemelerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırmak mümkün hale getirilmiştir. Ancak kararnamede Cumhurbaşkanı onayı ile atananlar açısından bu hüküm yer almamaktadır.

Görev süresi bakımından üst kademe kamu yöneticilerini iki farklı kategoride incelemek gerekir. Bunlar belirli süreli ve belirsiz süreli üst kademe kamu yöneticileri olarak ifade edilebilir. Bu minvalde Cumhurbaşkanı kararı ile atananların da iki kategoriye ayrıldığını görmekteyiz. Nitekim bunların bir kısmının Cumhurbaşkanının görev süresi ile görev süreleri sınırlandırılmışken; diğer bir kısmı da kararnamenin III sayılı cetvelinde sayma usulü ile tespit edilen kadro, pozisyon ve görevleri üç veya dört yıl olarak görev sürelerinin sınırlandırıldığını görüyoruz. Bunların görevleri Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi ile re'sen sona ermemekte olup kararnamenin III sayılı cetvelinde ifade edilen süre boyunca göreve devam etmektedirler. Yine görev süresi 3 veya 4 yıl olarak düzenlenmeyen ve Cumhurbaşkanı kararıyla atanan üst kademe kamu yöneticileri kural olarak her zaman sebep belirtmeksizin görevden alınması

mümkün hale gelmiştir. Buna karşılık III sayılı cetvelde görev süreleri 3 veya 4 yıl olarak tespit edilenlerin de *"kurumsal hedeflere ulaşılamaması"* sebebiyle süreleri tamamlanmadan görevden alınabileceğine yönelik düzenleme yapılmıştır. Kararnamenin II sayılı cetvelinde yer alanlar açısından ise görev süresi bakımından herhangi bir sınırlama özel olarak ifade edilmemiştir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı onayı ile atanan üst kademe kamu yöneticileri görevleri sona erinceye veya görevden alınıncaya kadar hizmet etmeye devam ederler. Ayrıca Cumhurbaşkanı kararı ile dışarıdan ya da açıktan atananların görevlerinin sona ermesi veya süresi dolmadan görevden alınması halinde bu kişilerin kamu görevliliği ile ilişikleri kesilmektedir. Yine Cumhurbaşkanı kararı ile atanan üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon, görevlerinde boşalma olması halinde ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan görevlendirme yapabilir. İstisnai olarak rektörler bakımından Yükseköğretim Kurulu görevlendirme yapma yetkisini haizdir.

Üst kademe kamu yöneticileri ile diğer yöneticiler veya kamu görevlileri arasında uygulanan hukuki rejim bakımından önemli farklılıkların olduğunu bahsedilen düzenlemeler açısından söylemek mümkündür. Liyakat ve kariyer ilkelerinden ziyade kayırma sistemini esas alan bir yapıda olan üst kademe kamu yöneticiliği sistemi güvencesiz kadro, pozisyon, görevlerden müteşekkildir. Özellikle Cumhurbaşkanı kararı ile atananlar açısından ciddi anlamda güvencesiz bir yapıda olan bu sistem bakımından üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon, görevlerinin kapsamının tereddüte yer bırakmayacak ve açık bir şekilde belirlenmesi önemlidir. Bu noktada ülkemizde 2017 Anayasa değişikliğinden sonra üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevden alınması yetkisi ile beraber bu yöneticilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği hükmü anayasada yer almıştır. Bunun üzerine 3 sayılı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" 10

Temmuz 2018 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Ayrıca 9 Temmuz 2018 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin.178. maddesi ile 375 sayılı KHK'nin Ek 34, 35 ve 36. maddelerinde düzenlenen hükümlerle üst kademe kamu yöneticilerine yönelik hususlar tanzim edilmiştir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamı, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin I ve II sayılı cetvellerinde tek tek sayma usulü ile Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilmiştir. Nitekim kararnamede Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülen üst kademe kamu yöneticileri I sayılı cetvel şu şekilde ifade edilmiştir:

> *"Diyanet İşleri Başkanı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri, Savunma Sanayii Başkanı, Bakan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları[118], Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kurul Başkanları,[119] Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı, Özelleştirme İdaresi Başkanı, Sayıştay Başsavcısı, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Başkan ve Üyeleri (RTÜK ve Kişisel Verileri Koruma Kurulunun TBMM'ce seçilen üyeleri hariç) [120] , Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan ve Üyeleri,*

[118] Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Yatırım Ofisi (1 Sayılı CBK m.525).

[119] Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayii Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m.37)

[120] 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu III sayılı cetvelinde ifade edilen Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar şunlardır: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumu, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu. Bu kurumlar dışında Düzenleyici ve Denetleyici Kurum ve Kuruluş olarak ifade edilebilecek

Yükseköğretim Kurulu Üyeleri, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Üyeleri, Yunus Emre Vakfı Mütevelli Heyet Üyeleri, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkan ve Üyeleri, Rektörler,[121] *Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı, Gelir İdaresi Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanı, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı, Akaryakıt İkmal ve NATO Pol Tesisleri İşletme Başkanı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı, Bakanlıkların Teftiş Kurulu, Teftiş, Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları ile Diğer Kurul Başkanları, Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanı, Diyanet İşleri Başkan Yardımcıları, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkan Yardımcıları, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Başkanları, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreter Yardımcıları, Savunma Sanayii Başkan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kurul Başkan Yardımcıları, Merkez Bankası Başkan Yardımcıları, Din İşleri Yüksek Kurulu Başkanı, Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu Başkanı, Toplu Konut İdaresi Başkanı, Çanakkale Savaşları ve Gelibolu Tarihi Alan Başkanı, Türk Patent ve Marka Kurumu Başkanı, Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanı, Türkiye Tıbbi Cihaz ve İlaç Kurumu Başkanı, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanları, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanı, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanı, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanı, Türkiye Su Enstitüsü Başkanı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Araştırmaları Merkezi Başkanı, Vergi Denetim Kurulu Başkanı, Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları, Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri, Helal Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkan Yardımcıları, Özelleştirme İdaresi Başkan Yardımcıları, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkan Yardımcıları, Genel Müdürler, Strateji Geliştirme Başkanları, Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu Başkanı, İller Bankası Genel Müdürü, Basın İlan Kurumu Genel Müdürü, Türkiye Varlık Fonu Yönetim Kurulu Başkanı, Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu Üyeleri, Adli Tıp Kurumu Başkanı, Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Merkezi Başkanı, Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Anlaşmalar Gereği Kurulan Üniversitelerin Mütevelli Heyeti, Yönetim ve Denetim Kurulu Başkan ve Üyeleri, Türkiye Uzay Ajansı Başkanı, Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri, Türkiye Adalet Akademisi Başkanı, Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı, Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu Başkan Yardımcıları."*

---

kurumlar arasında Türkiye İlaç ve Tıbbı Cihaz Kurumu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumu da ifade edilebilir. Bkz. Ulusoy, age, s.251-252. Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu Başdeneticisi Anayasa m.74 gereği Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilir.

[121] Milli Savunma ve Türk-Japon Bilim ve Teknoloji Üniversitesi Rektörleri dâhil. (3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi)

3 sayılı Cumhurbaşkanı kararnamesinde Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı belirtilen ve kararnamenin sonuna ekli II sayılı cetvelde yer alanlar ile Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülen I sayılı cetvelde yer alanlar arasında önemli farklılıklar olması öğretide yazarların Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen üst kademe kamu yöneticilerinin bu kapsamda yer alıp almadığı noktasında farklı görüşler ileri sürmesine sebep olmuştur. Nitekim kararnamede I ve II sayılı cetvelde sayılan üst kademe kamu yöneticileri arasındaki farkları kısaca şu şekilde ifade edebiliriz: İlk olarak I sayılı cetvelde yer alanların Cumhurbaşkanı kararı ile atanması öngörülmüşken; II sayılı cetvelde yer alanların Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülmüştür. Atama şartları bakımından da I ve II sayılı cetvelde yer alanlar arasında farklılıklar vardır. Ayrıca kamu görevlisi olmayan kişiler arasından atama yapılması imkânı Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülen kadro, pozisyon, görevler bakımından tamamen izin verilmiş olmakla birlikte Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülenler bakımından sınırlı bir şekilde atama yapılması mümkün kılınmıştır. Görev süresi açısından da I ve II sayılı cetvelde yer alanlar arasında farklı bir rejim belirlenmiştir. Nitekim I sayılı cetvelde yer alanlar açısından bir kısım üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresi ile kısıtlanmıştır. Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülmesine rağmen kararnamede ayrı bir cetvelde görev süreleri 3 ve 4 yıllık süreler olarak belirlenen üst kademe kamu yöneticilerinin görevleri, Cumhurbaşkanının görev süresi sona erdiğinde re'sen sona ermeyecek olup III sayılı cetvelde ifade edilen süreler sonunda görevleri sona erecektir. Buna karşılık Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen üst kademe kamu yöneticilerinin görevlerinin ne zaman sona ereceğine dair herhangi bir düzenleme yapılmamış olup bu yöneticiler süre ile kayıtlı olmaksızın görevlerine devam edecektir. Her iki cetvel bakımından bir diğer farklılık da Cumhurbaşkanı kararı ile atananlar hakkında 657 sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki düzenlemelerine bağlı olmaksızın

sözleşmeli olarak da çalıştırılabileceği öngörülmüşken; Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen üst kademe kamu yöneticilerinin sözleşmeli olarak istihdam edileceğine yönelik bir ifade yer almamıştır. Bu düzenlemeler göz önünde bulundurulduğundan iki cetvel arasında önemli farklılıkların olduğu açıktır. Bu duruma bağlı olarak öğretide bazı yazarlar sadece Cumhurbaşkanı kararı ile atanan üst kademe kamu yöneticilerinin kapsam içinde olduğuna yönelik görüş ileri sürmüşlerdir. Bu minvalde görüş ifade eden TAN'ın eserinde yer alan şu ifadelerinden üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını Cumhurbaşkanı kararı ile atananlarla sınırlı tuttuğu sonucuna varmaktayız: *"Bu hüküm doğrultusunda çıkarılan 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, ekli (I) sayılı cetvelde hem bu kadro, pozisyon ve görevleri hem de atama koşullarını belirlemektedir."*[122] Yine benzer şekilde GÖZLER de Cumhurbaşkanı onayı ile atanan üst kademe kamu yöneticilerinin bu kapsamda değerlendirilmemesi gerektiği yönünde görüş ileri sürmüş; aksi halde bu durumun anayasaya aykırılık teşkil edeceğini ifade etmiştir.[123]

Buna karşılık KALABALIK, II sayılı cetvelde ifade edilen kadro, pozisyon ve görevlerin üst kademe kamu yöneticileri kapsamında olduğunu 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 1. maddesinin ikinci fıkrasında ifade edilen hükümden hareketle ileri sürmektedir. Nitekim kararnamenin I ve II sayılı cetvellerinde yer alan kadro, pozisyon ve görevler ile bakanlıkların bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşları ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsadığı düzenlemesinden yola çıkarak II sayılı cetvelin de kapsamda olduğunu belirtmektedir.[124]

---

[122] Tan, age, 2018, s.521.

[123] Gözler, **"Türk Anayasa Hukuku"**, s.821; Gözler, age, Cilt I, s.337. Detaylı bilgi için atıf 117'ye bakınız.

[124] "*Üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usul ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usul ve esaslarını belirlemek amacıyla Cumhurbaşkanlığınca*

II sayılı cetvelde ifade edilen kadro, pozisyon ve görevlerin kapsamda ifade edilmesi için KALABALIK'ın belirttiği gerekçeler kanaatimizce yeterli değildir. Nitekim 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarını düzenlemekle birlikte kamu, kurum ve kuruluşlarında atama usullerine dair hükümleri de barındırmaktadır. Yani kararnamede sadece üst kademe kamu yöneticilerine yönelik düzenleme yapılmamıştır. Bu bakımdan II sayılı cetvelde yer alanlar açısından düzenlemelerin ikinci kısım (kamu kurum ve kuruluşlarında atama usulü) ile ilgili olduğu görüşünün de ileri sürülmesi mümkündür; ancak 375 sayılı KHK'nin Ek Madde 35/5 hükmü bu yorumu yapmaya engel teşkil etmektedir. Nitekim 375 sayılı KHK'de Cumhurbaşkanı onayıyla atananların açık bir şekilde üst kademe kamu yöneticisi olarak ifade edildiği görülmektedir. Bu yüzden II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin de üst kademe kamu yöneticisi olarak ifade edilmesi gerekir.

KARSLI da II sayılı cetvelde yer alanları üst kademe kamu yöneticileri olarak ifade etmektedir.[125] Benzer şekilde SOBACI da üst kademe kamu yöneticilerinin mevcut durumda iki kategoride düzenlediğinin ifade etmektedir. Nitekim ona göre 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin (I) sayılı cetvelinde ifade edilen ve Cumhurbaşkanı kararı ile atananlar ilk kategoriyi oluştururken; ikinci kategoriyi de Cumhurbaşkanı onayı

çıkarılan 3 No'lu Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde üst kademe kamu yöneticilerini tanımlamamış; ancak adı geçen kararnamenin 1. maddesinin 2.fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon, görevler; bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili, kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsadığı ifade edilmiştir. Bu ifadeden üst kademe kamu yöneticilerinin 3 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ekinde yer alan (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu yöneticilerini ifade ettiği sonucunu çıkarabiliriz." Kalabalık, age, 2018, s.443.

[125] Karslı, age, 2020, s.203-206.

ile atanan (II) sayılı cetvelde ifade edilen kadro, pozisyon ve görevlerden oluşmaktadır.[126] 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tesis ettiği düzen öğretide üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamına yönelik farklı görüşlerin ileri sürülmesine sebep olmuştur. Bu noktada Cumhurbaşkanı onayı ile atanan II sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin kapsama girip girmediği hususunda 375 sayılı KHK'nin Ek 35. maddesinin beşinci fıkrası bize fikir vermektedir: Nitekim bu fıkrada açık bir şekilde Cumhurbaşkanı onayı ile atananların üst kademe kamu yöneticisi olarak ifade edildiğini görüyoruz: *"Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine Cumhurbaşkanı onayı ile atananlar…"* Bu durumda Cumhurbaşkanı tarafından farklı hükümlere tabi olan iki çeşit üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon, görev türü düzenlenmiştir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen ve II sayılı cetvelde ifade edilen kadro, pozisyon ve görevler şunlardır:

> *"Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Üyeleri, Diplomasi Akademisi Başkanı, Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu Üyeleri, Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Toplu Konut İdaresi Başkan Yardımcıları, Türkiye İstatistik Kurumu Başkan Yardımcıları, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Bağlı Kurum Başkanları,[127] Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkan Yardımcıları, Sayıştay Savcıları, Bölge Kalkınma İdaresi Başkan Yardımcıları, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkan Yardımcıları, Polis Akademisi Başkanı, Adli Tıp Kurumu Başkan Yardımcıları, İhtisas Kurulları Başkan ve Üyeleri, Bakanlık Daire Başkanları, Bakanlık Müfettişleri,[128] Hazine Kontrolörleri, I.Hukuk Müşavirleri,[129] Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Araştırma Merkezi*

---

[126] Mehmet Zahid Sobacı, **"Yeni Sistem ve Üst Kademe Yöneticiler"** 2018, https://www.sabah.com.tr/perspektif/yazarlar/mehmet-zahid-sobacı/2018/07/14/yeni-sistem-ve-ust-kademe yöneticiler. (Erişim Tarihi:26.12.2019).

[127] Atatürk Araştırma Merkezi Başkanlığı, Türk Dil Kurumu Başkanlığı, Türk Tarih Kurumu Başkanlığı, Atatürk Kültür Merkezi Başkanlığı, (644 sayılı Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Madde 8 vd.)

[128] Adalet, Mülkiye, Vergiç ve İş Müfettişleri dâhil.

[129] Bakanlık, Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar.

Başkanı, Genel Müdür Yardımcıları,[130] Gelir İdaresi Daire Başkanları, Sosyal Güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri (3), Türkiye Tıbbi Cihaz ve İlaç Kurumu Başkan Yardımcıları, Türk Patent ve Marka Kurumu Başkan Yardımcıları ve Yönetim Kurulu Üyeleri, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkan Yardımcıları, Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları, Spor Toto Teşkilat Başkanı, Daimi Temsilci Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı ile Bakanlık ve Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlarının Yurtdışı Sürekli Görevlerine Atanacaklar, İller Bankası Genel Müdür Yardımcıları, Kamu İktisadi Teşebbüsleri[131] Yönetim Kurulu Üyeleri, Milli Piyango İdaresi Yönetim Kurulu Üyeleri, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkan Yardımcıları, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Para Politikası Yönetim Kurulu Üyesi (1), Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkan Yardımcıları, Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreter Yardımcıları, Spor Müşavirleri, Bakanlıklardaki Kurul Üyeleri, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Vakıflar Meclisi Üyeleri, Bölge Müdürleri, [132] Defterdarlar, Bakanlık İl Müdürleri, İl Emniyet Müdürleri, İl Müftüleri, Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar, Vergi Dairesi Başkanları, Türkiye İstatistik Kurumu Daire Başkanları, Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Türkiye Uzay Ajansı Başkan Yardımcıları, Türkiye Uzay Ajansı Yönetim Kurulu Üyeleri, Ulaşım Emniyeti İnceleme Merkezi Başkanı, Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu Yürütme Kurulu Üyeleri, Hazine ve Maliye Bakanlığı Teftiş Başkan Yardımcıları, Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkan Yardımcıları."

C. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Kapsamının Değerlendirilmesi

Üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin olarak genel geçer, herkesin kabul ettiği bir tanım yapmak güçtür. Bu yöneticilerin tanımlanmasında, kapsamının belirlenmesinde ülkelerin sahip oldukları personel sistemleri ve bunlara ilişkin uygulamaları etkili olmaktadır. Ancak üst kademe kamu yöneticilerinin kamu kurumlarında hizmet verdikleri benzer kadro, pozisyon, görevler ve icra ettikleri fonksiyonlar[133] ile belirli ortak özellikleri vardır. Bu noktada dünya ve ülkemiz açısından üst kademe kamu

[130] Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar dâhil.

[131] 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin sonunda yer alan ekli cetvellere bakınız.

[132] Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar dâhil.

[133] Sobacı/ Köseoğlu, age, 2018, s.11.

yöneticilerinin kapsamının belirlenmesine yönelik kullanılması açısından bazı özellikler olarak şunlar ifade edilebilir:[134]

• İdari teşkilat içinde kamu kurum ve kuruluşlarının en üst kademelerinde yönetici olarak görev yaparlar.

• Seçimle gelmemekle birlikte etkin bir otoriteye sahiptirler.

• Merkezi idarenin politika yapımında önemli görev ve sorumlulukları vardır.

• Bakanlar gibi üst düzey politik mevkilere yakın hizmet ederler.

• Bütün kamu görevlileri içinde oldukça küçük bir kesimi oluştururlar.

• Kendileri dışındaki kamu görevlilerine göre daha az hukuki ve iş güvenceleri vardır.

Mevcut durumda üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamı, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile 375 sayılı KHK'nin Ek 35. maddesi göz önünde bulundurulduğunda kararnamenin sonuna ekli I ve II sayılı cetvellerinde düzenlenen kadro, pozisyon ve görevlerden oluşmaktadır. Daha önce belirttiğimiz gibi kararnamede Cumhurbaşkanı kararı (I) ile atanan üst kademe kamu yöneticileri ile Cumhurbaşkanı onayı (II) ile atanan üst kademe kamu yöneticilerine yönelik farklı hükümler getirilmiştir. Ancak her iki cetvelde yer alan kadro, pozisyon, görevlerin hangi kıstas, kriterlerin esas alınarak belirlendiğine yönelik bir ifade yer almamıştır. Bu noktada idarenin salt takdir yetkisi ile kapsamın belirlendiği görülmektedir. Her ne kadar üst kademe kamu yöneticilerinin genel-geçer bir tanımının yapılamamasından dolayı bu yöneticilerin kapsamının belirlenmesinde idarenin takdir yetkisinin bulunduğu ifade edilse de bu yetkinin sınırsız bir şekilde kullanılması kanaatimizce mümkün değildir. Bu bakımdan idarenin takdir yetkisini kullanabileceği alanın sınırlarını belirlemek gerekir.

---

[134] **"Senior Public Service: High Performing Manages of Goverment"** s.3; Anayasa Mahkemesi de benzer ölçütlere 3149 sayılı Kanun ile ilgili kararında yer vermiştir. AYM, E1985/3, K.1985/8, K.G: 18.06.1985.

Üst kademe kamu yöneticileri üzerine yapılmış çalışmalarda ifade edilen tanımlar ve bu tanımlardan hareketle ortaya çıkan kriterler ile belirlenmiş kapsamlar, Türk idari teşkilatının özellikleri, anayasa, idare hukukuna hâkim ilkeler[135] ve üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon ve görevlerinin kamu personel hukuku içinde istisnai niteliğinin de göz önünde bulundurulması suretiyle ve kanunla üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamının belirlenmesi hukuk devleti ilkesi[136] bakımından daha uygun olacağı kanaatindeyiz. Hukuk devletinin en temel ilkelerinden biri kanunilik ilkesi olup idarenin hem teşkilatlanmasında hem de görev ve yetkilerinin belirlenmesinde yasamanın yetkili olmasını, idarenin de yasama tarafından belirlenen sınırlar içinde meydana gelmesini ve hareket etmesini ifade eder.[137] Mevcut durumda üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamı açısından "Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu"[138] (Venedik Komisyonu) tarafından 2017 Anayasa değişikliği hakkında hazırlanan raporda[139] üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamının belirlenmesi yetkisinin

[135] Günday, age, s.37-91; Ulusoy, age, s.83-163; Gözübüyük/ Tan, age, 2018, s.3 vd; Yıldırım ve diğerleri, age, s.3-47.

[136] Hukuk devleti, sadece yönetilenlerce uyulacak kuralları koyan devlet olmayıp aynı zamanda koyduğu hukuk kuralları ile kendini bağlı gören devlettir. Günday, age, s.39-52; Sancakdar ve diğerleri, age, s.45-55; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, age, s.63-116; Ulusoy, age, s.84-87.

[137] Sever, age, s.1; Duran, age, s.36-37.

[138] Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu), anayasa hukuku alanında bağımsız uzmanlardan oluşur ve Avrupa Konseyi'nin danışma organı olarak görev yapar. 1990'da kurulan Venedik Komisyonu'nun merkezi Strazburg ve Venedik'tir.

[139] **"Türkiye Büyük Millet Meclisi Tarafından 21 Ocak 2017 Tarihinde Kabul Edilen ve 16 Nisan 2017 Tarihinde Referanduma Sunulacak Olan Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Türkiye Görüşü"** Venedik Komisyonu, 13 Mart 2017, Strazburg, Paragraf 68. Komisyon, raporunda 2017 Anayasa Değişikliği açısından ülkemizde yapılan tartışmaları da göz önünde bulundurarak Amerika Birleşik Devletleri Başkanının tek taraflı biçimde kabineyi ve diğer yürütme organı

Cumhurbaşkanına verilmesinin bu makama olağanüstü bir yetkinin verilmesi anlamına geldiği görüşüne yer verilmiştir. Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerinin "atanmalarına yönelik usul ve esasları" da kanun koyucu gibi belirleyecek olması yönüyle de eleştiride bulunulmuştur. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı makamı üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevden alınması bağlamında hem kural koyan hem de uygulayan bir yönünün ortaya çıktığına da raporda yer verilmiştir. Yani Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerinin hem kapsamını belirlemesi hem bu yöneticileri atayıp görevden alması hem de atanma usul ve esaslarını belirlemesi kuvvetler ayrılığı bakımından da sorun teşkil etmektedir. Bahsedilen durumlar da göz önünde bulundurulduğunda kapsamın kanun ile belirlenmesinin önemi ortaya çıkmaktadır.

Üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamı salt yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının takdir yetkisi ile belirlenmemesi ve en azından asgari kriterlerin, ilkelerin belirlenerek göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır. Her ne kadar bu yöneticilerin tanımlanmasında ülkeler arasında farklılıklar olsa da ülkemiz açısından belli başlı asgari kriterler ve ilkeler göz önünde bulundurularak kapsamın belirlenmesi gerekir. Bu hususta ilk olarak üst kademe kamu yöneticileri bakımından öngörülen sistemin, kariyer ve liyakat ilkesinden ziyade kayırma sistemine kayan bir sistem olduğu ve bu yöneticileri görevden almalarda diğer kamu görevlilerine göre hukuki denetimin çok daha sınırlı olduğu, üst kademe kamu yöneticilerinin bütün personel sistemi içinde istisnai kadro, pozisyon ve görevleri ifade etmesi ile birlikte istisnaların dar yorumlanması ilkesini de göz önünde bulundurmak gerekir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin ülkemiz açısından kapsamının tespiti yapılırken öncelikle idarenin yapılanması veya idari teşkilat göz önünde bulundurulmalıdır. Yani bir

---

yetkililerini atama ile atamalarına ilişkin usülleri belirleme yetkisinin olmadığını ifade etmektedir. Venedik Komisyonu raporu, Paragraf 69.

kadro, pozisyon veya görevin üst kademe olarak kapsama girmesi açısından o kurum veya kuruluşun idari teşkilat açısından anayasal ve yasal konumu ile özellikleri dikkate alınması gerekir. Bu bakımdan genel idare altında sınıflandırılan başkent (Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, bakanlıklar ve başkente yardımcı kuruluşlar), taşra teşkilatı (il ve ilçe idaresi) ve kamu kurumları (idari, iktisadi ve sosyal kamu kurumları) açısından konuyu incelediğimizde başkent teşkilatı altında düzenlenen Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, bakanlıklar ve başkente yardımcı kuruluşları öncelikle incelemek gerekir.

Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı; Cumhurbaşkanlığının özel sekreteryası, idari işler başkanlığı, politika kurulları, ofisleri ile doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlardan oluşmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlar açısından üst kademe kamu yöneticisi olarak en üst kademelerin kapsama dahil olması mümkündür. Nitekim ofis başkanları, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların başkan ve başkan yardımcıları kararnamenin I sayılı cetvelinde ifade edilmiştir. Yine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı birimlerinin[140] genel müdür ve yardımcıları da bu kapsamdadır. Kararnamenin I sayılı cetvelinde genel müdürler; II sayılı cetvelinde genel müdür yardımcılarına yer verilmiş, ancak tam olarak kapsamın sınırı belirtilmemiştir. Ancak genel müdür yardımcıları açısından bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşların kapsamda olduğu ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarının genel müdür ve yardımcıları bakımından en üst yöneticileri olarak hizmet veren kadro, pozisyon ve kadrolarının kapsamda değerlendirilmesi mümkündür. Buna karşılık bahsedilen kurumların genel müdürlük olarak hizmet veren alt hizmet birim müdürlerinin bu kapsamda değerlendirilmemesi gerekir. Ancak en yüksek devlet memuru

[140] Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi m.6).

olarak da düzenlenen ve İdari İşler Başkanlığının amiri olan "İdari İşler Başkanının" kararnamede yer almaması ilginçtir. Yine özel sekreterya[141] yöneticileri ve politika kurulları üyeleri de kapsamda ifade edilmemiştir. Kararnamede ifade edilmeyen ancak kapsamda yer alması bakımından üst kademe kamu yöneticisi tanımı ve kriterlerine uygun olan Cumhurbaşkanlığı yardımcısı özel kalem müdürlerini de ifade edebiliriz. Bu noktada kapsamda yer alması bakımından şartları sağlayan yöneticilerin kapsama dâhil edilmemesi ile ilgili olarak bu durumun kamu görevlileri bakımından, daha güvenceli bir yönünün olması sebebiyle idarenin takdir yetkisini kullanması kanaatimizce mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı açısından doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 37. maddesinde[142] sayılmıştır. Üst kademe kamu yöneticileri kapsamında bu kuruluşların en üst kademe yöneticilerinin kapsamda değerlendirilmesi mümkündür. Nitekim doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların en üst kademe kamu yöneticileri olan

---

[141] Özel Kalem müdürü ve yardımcıları, başdanışmanlar, danışmanlar ve özel temsilciler, Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu üyeleri (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi m.2 vd).

[142] **1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Madde 37:** (1) Aşağıda yer alan kurum ve kuruluşlar Cumhurbaşkanlığına bağlı olup, kanunları ve/veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki hükümlere tabidir.

a) Devlet Arşivleri Başkanlığı

b) Devlet Denetleme Kurulu

c) Diyanet İşleri Başkanlığı

ç) (Mülga: RG-15/7/2018-30479 - CK-4/799 md.)

d) İletişim Başkanlığı

e) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği

f) Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı

g) Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı

ğ) Savunma Sanayi Başkanlığı

h) Strateji ve Bütçe Başkanlığı

ı) Türkiye Varlık Fonu

başkan, başkan yardımcıları, genel müdür, genel müdür yardımcıları ile genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarının 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer aldığını görmekteyiz. Bununla birlikte "Devlet Denetleme Kurulu" üyeleri, "Türkiye Varlık Fonu" yönetim kurulu üyeleri[143] de kapsamda yer almıştır. Yine Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşları arasında sayılan Diyanet İşleri Başkanlığının en üst kademe yöneticileri bakımından diğer kurumlardan farklı olarak kapsamın daha geniş tutulduğu görülmektedir. Bu noktada Diyanet İşleri Başkanlığı bakımından Diyanet İşleri başkanı, başkan yardımcıları ile birlikte "Din İşleri Yüksek Kurulu" üyeleri ve başkanı, "Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu" başkanı ve üyeleri ile "Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı" başkanının da kararnamede sayıldığını görmekteyiz. Kanaatimizce "Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Kurulu" başkanı kapsam dışında olmalıdır; çünkü Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıkların bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlarının en üst kademe yöneticileri olan başkanları, genel müdürleri, genel sekreterleri ile bunların yardımcıları dışında ve daha alt birim başkanlarının belirttiğimiz esaslar çerçevesinde kapsama dâhil olmaması gerektiğini düşünmekteyiz. Bu bakımdan Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlık başkanlarının da aynı şekilde kapsama dâhil olmaması gerektiği ifade edebiliriz. Bu durumun tek istisnası olarak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde sayılmayan ancak 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı genelgesi[144] ile Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı ile ilişkili kurum olarak düzenlenen Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun genel müdürü ile yönetim kurulu üyelerinin kapsama girmesi mümkündür.

[143] Mevcut durumda Türkiye Varlık Fonu yönetim kurulu; başkan, başkanvekili ve altı üye olmak üzere toplam sekiz kişiden oluşmaktadır. Yönetim kurulu başkanı Cumhurbaşkanı; başkanvekili ise Hazine ve Maliye Bakanıdır. Ayrıca kurumun genel müdürü de yönetim kurulu üyesidir. http://turkiyevarlikfonu.com.tr/TR/icerik/2/yonetim-kurulu (Erişim Tarihi: 31.12.2019).

[144] RG. 24.07.2018, sy. 30488.

Yine 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı genelgesi [145] ile Cumhurbaşkanlığı ile ilişkilendirilen Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu başkan ve üyeleri de kapsamdadır. Hülasa Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşların başkan, genel müdür, genel sekreter ve bunların yardımcıları ile varsa yönetim kurulu üyelerinin üst kademe kamu yöneticisi kapsamında yer alması mümkündür. Bunun dışında yönetici de olsa bize göre daha alt kadro, pozisyon ve görevlerin belirttiğimiz ilkeler çerçevesinde bu kapsamda değerlendirilmemesi gerekir.

Genel idarenin başkent teşkilatının bir diğer sınıfı olan bakanlıklar bakımından üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamının belirlenmesi gerekir. Bakanlık teşkilatı açısından kapsamın tespiti ile ilgili olarak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 509. maddesinin 4. fıkrası [146] bize fikir vermektedir. Burada bakanlıkların merkez, taşra

[145] RG. 15.07.2018, sy. 30479.

[146] **1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 509/4:** (4) Bakanlık merkez, taşra teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri; hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla aşağıdaki şekilde düzenlenir.

a) Bakanlık merkez teşkilatında:

1) Bakan Yardımcılığı, 2) Bakan Yardımcılığına bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı, 3) Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı,

b) Bağlı kuruluşlarda:

1) Genel Müdürlük, 2) Daire Başkanlığı, 3) İhtiyaca göre kurulacak Şube Müdürlüğü,

c) Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında:

1) Bölge Müdürlüğü, 2) Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik, 3) Şeflik veya Mühendislik,

ç) Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:

1) Vali, 2) İl Müdürlüğü, 3) Şube Müdürlüğü, 4) Şeflik,

d) Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında:

1) Kaymakam, 2) İlçe Müdürlüğü, 3) İhtiyaç bulunan ilçelerde Şube Müdürlüğü, 4) Şeflik.

teşkilatları ve bağlı, ilgili kurum ve kuruluşlarının hiyerarşik kademeleri ile "hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar" da göz önünde bulundurulmaktadır. Kararnamede bakanlık merkez teşkilatı açısından genel müdürlüklerinin, rehberlik ve teftiş başkanlıkları ve diğer kurul ve kurum başkanlıklarının, daire başkanlıklarının ve hukuk müşavirliklerinin en üst yöneticileri kapsamda yer almıştır. Bu bağlamda bakan yardımcılığı, bakan yardımcılığına bağlı genel müdürlük, kurul başkanlığı, başkanlık ve daire başkanlıkları açısından en üst kademe yöneticileri olarak bakan yardımcıları, bakan yardımcılığına bağlı genel müdürlük genel müdürleri ve yardımcıları, kurum ve kurul başkanlığı başkanları, başkan yardımcıları ve üyeleri ile yine bakan yardımcılığına bağlı daire başkanlığı başkanlarını bu kapsamda değerlendirmek gerekir.

Kararnamede, bakanlık daire başkanlarına II sayılı cetvelde yer verilmiştir. Bununla birlikte bakanlık merkez teşkilatı bünyesi dışında yer alan daire başkanlığı başkanları bu kapsamda değildir. Örneğin; bağlı kuruluşlardaki daire başkanları üst kademe kamu yöneticisi kapsamında değildir. Daha önce belirttiğimiz kriterler göz önünde bulundurulduğunda bakanlık merkez teşkilatındaki bakan yardımcılığına bağlı daire başkanlığı başkanları haricinde diğer daire başkanları bu kapsamda olmamalıdır; ancak kararnamede bakanlıkların bütün daire başkanlarının kapsamda ifade edildiğini görmekteyiz.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde bakanlıkların merkez teşkilatları genel olarak genel müdürlük, başkanlık, daire başkanlığı, müşavirlik ve özel kalem müdürlüğü birimlerinden oluşmaktadır. Bu bakımdan genel müdürlüklerden sonra bakanlıkların teftiş kurulu, teftiş, rehberlik ve denetim, rehberlik ve teftiş, denetim hizmetleri başkanları ile birlikte diğer kurul başkanları da kararnamenin I sayılı cetvelinde ifade edilmiştir. Ancak kararnamenin II sayılı cetvelinde ifade edilen bakanlıkların bağlı, ilgili ve kurum

ve kuruluşlarının I.hukuk müşavirlerinin yönetici olmamaları ve belirttiğimiz diğer kıstaslar çerçevesinde üst kademe kamu yöneticileri kapsamında yer almaması yerinde bir tercih olacaktır.

Bakanlıkların taşra teşkilatı bölge, il ve ilçe müdürlüklerinden oluşur. Bu birimler açısından kararnamede Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen bölge, il ve il emniyet müdürlerine yer verilmiştir. Yeni sistemde bakanlıkların taşra teşkilatı altında bölge müdürlükleri eski sistemin aksine rutin olarak düzenlenmiştir. 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bölge müdürlükleri özellikle 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile çatışan yönleri ile sorunlara sebep olmaktadadır. Kararnamenin II sayılı cetvelinde bakanlıkların taşra teşkilatının il ve il emniyet müdürlerinin de yer aldığını müşahade etmekteyiz.

Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar açısından üst kademe kamu yöneticisi kapsamına bu kurumların genel müdür ve yardımcıları, başkan ve yardımcıları, genel sekreter ve yardımcıları ile karar organı yönetim kurulu olan kurum ve kuruluşların üyelerinin yer alması mümkündür. Ancak bu kurumların daire başkanları veya daha alt düzeyde yöneticileri bu kapsama girmemektedir.

Bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşları 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlenmiştir. Bu kuruluşların hangi kriter esas alınarak tasnif edildiğine yönelik herhangi bir ölçüt belli değildir. Özellikle kamu tüzel kişiliği ölçütünün de bu konuda ayrım yapmaya yeterli olmadığı açıktır.[147] Yine de 54 başlık altında düzenlenen bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşları arasında yer alan genel müdürlüklerin genel müdür ve yardımcıları istisnasız kapsamdadır. Yine bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarının başkan, başkan yardımcıları ve yönetim kurulu üyeleri sayma suretiyle bu kapsamda ifade edilmiştir. Ancak şu tespiti yapmak gerekir. Nitekim 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı

[147] Ulusoy, age, s.181-183.

kararnamesinde düzenlenen 54 kurum ve kuruluşun tamamının başkan, başkan yardımcısı ve varsa yönetim kurulu üyeleri kapsamda ifade edilmemiştir. Bu noktada kapsamın daraltılmasında idarenin takdir yetkisi vardır. Nitekim 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin I ve II sayılı cetvellerinde bakanlıkların bazı bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının [148] en üst kademe yöneticilerinin kapsama dahil edilmediğini ifade edebiliriz.

Kararnamede bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarının kural olarak kapsama dahil edilen ve Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülen genel müdür, başkan,[149] genel sekreter kadro, pozisyon ve görevleri I sayılı cetvelde yer alırken; genel müdür yardımcısı, başkan yardımcısı [150] veya genel sekreter yardımcısı kadro,

---

[148] Örneğin; Avrupa Birliği Başkanlığı (Bağlı, Dışişleri Bakanlığı), Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu (Bağlı, Adalet Bakanlığı), Kalkınma Ajansları (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı), Mesleki Yeterlilik Kurumu (İlgili, Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı), Seyir, Hidrografi ve Oşinografi Dairesi Başkanlığı (Bağlı, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı), Türk Standartları Enstitüsü (İlgili, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı), Nükleer Düzenleme Kurumu (İlişkili, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı-2008/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi).

[149] İstisnai olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi, Spor Toto Teşkilatı, Diplomasi Akademisi ve Polis Akademisi Başkanı II sayılı cetvelde düzenlenmiştir.

[150] 1-) Gelir İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Başkan Yardımcıları istisnai olarak I sayılı cetvelde düzenlenmiştir.

2-) Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi, Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı, Helal Akreditasyon Kurumu (Genel Sekreter Yardımcısı), Milli Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO Pol Tesisleri İşletme Başkanlığı, Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, Spor Toto Teşkilat Başkanlığı, Türkiye Su Enstitüsü, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu, Türkiye Bilimler Akademisi, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü, Türkiye Yazma Eserler Kurumu

pozisyon, görevleri kural olarak II sayılı cetvelde Cumhurbaşkanı onayı ile atananacağı öngörülen üst kademe kamu yöneticileri olarak düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesiyle I sayılı cetvelde yer alan genel müdür, başkan, genel sekreter kadro, pozisyon ve görevlerinde hizmet eden üst kademe kamu yöneticilerinin sözleşmeleri otomatik olarak sona erecektir. Ancak II sayılı cetvelde Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen genel müdür yardımcısı, başkan yardımcısı veya genel sekreter yardımcısı kadro, pozisyon, görevlerinde hizmet eden üst kademe kamu yöneticilerinin görevleri otomatik olarak sona ermeyecektir. Bu noktada özellikle siyasi görüş bakımından önceki Cumhurbaşkanından farklı bir görüşe sahip Cumhurbaşkanının seçilmesi halinde Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülen yeni üst kademe kamu yöneticilerinin önceki dönemden görevleri devam eden ve işin doğası gereği yakın bir şekilde hizmet yapacağı başkan yardımcısı, genel müdür yardımcısı veya genel sekreter yardımcısı olarak hizmet eden kişilerle devam edecek olması işin icrası esnasında uyumsuzluklara neden olması mümkündür. Bu bağlamda farklı hükümlere tabi iki üst kademe kamu yöneticisi sınıfı oluşturulması getirilmek istenen sistemin temel saikleriyle de çelişik bir görüntü vermektedir.

Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar arasında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer almayıp kuruluş kanunlarında bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar olarak düzenlenen veya Cumhurbaşkanı tarafından bağlı, ilgili, ilişkili kuruluş [151] olarak belirlenen kurum ve kuruluşlar açısından 4 sayılı

Başkanlığı ve Nadir Toprak Elementleri Araştırma Enstitüsü başkanları ve genel sekreterleri, üst kademe kamu yöneticileri olarak kapsamda yer almışken; bunların yardımcılarına yer verilmemiştir.

[151] Bu kurumlar şunlardan oluşmaktadır: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (Başkan, Başkan Yardımcısı ve Para Politikası Üyesi), İç Denetim Koordinasyon Kurulu (Üyeler), Yunus Emre Vakfı Mütevelli Heyeti (Üyeler), Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (Başkan ve Bağlı Kurum Başkanları), Toplu Konut İdaresi (Başkan

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlenenler açısından daha önce belirttiğimiz kapsama yönelik tespitler aynı şekilde geçerlidir. Bu bakımdan bu kurumların da başkan, başkan yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve karar organı yönetim kurulu olanların da yönetim kurulu üyelerinin kapsamda değerlendirilmesi mümkündür. Bunlar dışında kalan diğer yöneticilerin kapsamda yer almaması gerektiğini düşünüyoruz.

Kararnamesinın II sayılı cetvelinde yer alan spor müşavirleri, bakanlık müfettişleri ve hazine kontrolörleri gibi denetim elemanlarının üst kademe kamu yöneticisi kapsamına girmenin en temel şartı olan yönetici olma vasfını haiz olmamaları sebebiyle kapsam dışında yer alması gerekirdi.[152] Bunların dışında yer alan ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanacağı ifade edilen defterdarlar, vergi dairesi başkanları, TÜİK daire başkanları, Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş başkanı ile Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu bağlı kurum başkanlarının da kapsam dışında olması gerektiğini daha önce belirttiğimiz esaslar çerçevesinde söyleyebiliriz.

Bakanlıklarla ilgili olarak bakanların durumunu da incelemekte fayda vardır. Yeni sistemde bakanların durumu bakımından önceki parlamenter sisteme göre ciddi değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden en önemlisi olarak bakanların siyasi yönlerinin sona ermesiyle birlikte sadece idari kimliklerinin devam ediyor olmasıdır. Ayrıca TBMM'nin bundan sonra bakanların göreve gelmesinde, devam etmesinde veya görevden alınmasında herhangi bir yetkisi kalmamıştır. Parlamenter sistemde bakanlıkların hiyerarşik olarak en üst amiri olan ve Başbakan ile aralarındaki ilişki tam olarak hiyerarşik bir ilişki olmayan bakanların durumu, kendine özgü olarak *"eşitler arası birinci"(*primus inter partes) olarak ifade edilebilirdi; ancak yeni sistemde

ve Yardımcıları), İller Bankası (Genel Müdür ve Yardımcıları), Basın İlan Kurumu (Genel Müdür), Türkiye Uzay Ajansı (Başkan, Başkan Yardımcıları ve Üyeleri), Türkiye Adalet Akademisi (Başkan), Diplomasi Akademisi (Başkan), Polis Akademisi (Başkan).

[152] Karslı, age, 2020, s.16.

Cumhurbaşkanı ile bakanlar arasındaki ilişkinin hiyerarşik bir ilişki olduğu olduğu ifade edilebilir.[153] Bu noktada bakanların parlementer sistemde sahip oldukları karşı imza kuralı gibi siyasi yönlerini ifade eden yetkilerinin de sona ermesi ile birlikte yeni sistemde bakanlar bir nevi üst kademe kamu yöneticilerinin hiyerarşik amiri olarak daha üst bir yönetici konumuna yerleştirilmiştir. Nitekim bakanlar da Cumhurbaşkanı kararı ile atanmakta ve Cumhurbaşkanı tarafından istenildiği zaman görevden alınabilmektedir. Yine Cumhurbaşkanının görev süresinin dolması ile bakanların da görevi re'sen sona ermektedir. Hülasa yeni sistemde bakanlar da kararnamenin I sayılı cetvelinde yer alan üst kademe kamu yöneticilerini benzer bir konumda düzenlenmiş olmakla birlikte bu yöneticilern bir nevi üstü olarak hizmet vermektedirler. Nitekim 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 503. maddesinde [154] bakanların görev ve sorumlulukları da bu görüşü destekler mahiyettedir. Bu noktada ULUSOY da bu minvalde yeni sistem içinde bakanların bir nevi üst düzey bürokrat konumunda olduğunu ifade etmektedir.[155]

Üst kademe kamu yöneticilerini başkente yardımcı kuruluşlar bakımından incelemek gerekirse öncelikle bu kuruluşların özelliklerine bakmak gerekir. Nitekim

---

[153] Ulusoy, age, s.178-180; Gözler, **"Türk Anayasa Hukuku"**, s.876-877.

[154] **1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Madde 503:** Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

[155] Ulusoy, age, s.180.

başkente yardımcı kuruluşlar, genel idare içinde yer almakla birlikte özel kanunlarla düzenlenmiş olup ne doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlardır ne de bakanlıkların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarıdır. Kararnamede başkente yardımcı kuruluşlar bakımından Cumhurbaşkanı kararı ile atanan Sayıştay başsavcısı ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanan Sayıştay savcıları ifade edilmiştir. Bu konuda görev alanı 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 35. maddesinde[156] yargılama faaliyetine ilişkin olarak düzenlenen başsavcı ve savcıların bu kapsamda yer almamasının daha uygun olduğunu ifade edebiliriz. Sayıştay bakımından üst kademe kamu yöneticisi olarak akla gelen ilk isim olan Sayıştay başkanı kanunda TBMM genel kurulu tarafından seçileceği öngörüldüğü için bu kapsamda değerlendirilmemiştir. Öğretide ifade edilen başlıca başkente yardımcı kuruluşlar şunlardır: Danıştay, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Kurulu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Reklam Kurulu.

[156] **Sayıştay Kanunu Madde 33:** (1) Başsavcılık, Başsavcı ve savcılardan oluşur.

(2) Başsavcı;

a) Başsavcılığa intikal eden yargılamaya esas raporları, temyiz konusu dosyaları ve diğer işleri savcılara havale eder. b) İlama ilişkin yargılamaya esas raporları hazırlayan denetçiler tarafından yapılan temyiz istemini gerçekleştirir veya temyiz isteminde bulunmama gerekçesini, ilgili denetçiye bildirilmek üzere Başkanlık makamına sunar. İlamların infazını izler ve bu hususla ilgili gerekli işlemleri yapar. c) Hakkında suç duyurusunda bulunulan sorumluların ve diğer ilgililerin durumlarını izler. ç) Sayıştayca belirtilen süreler içerisinde verilmeyen hesapları takip eder, hesabı ve istenilen bilgi ve belgeleri vermeyen sorumlular ve diğer ilgililer hakkında bu Kanunda belirtilen gerekli işlemleri yapar. d) Kanunlarla ve Sayıştay Başkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirir.

(3) Savcı;

a) Kendisine havale edilen yargılamaya esas raporları, temyiz konusu dosyaları ve diğer işleri inceleyerek düşüncesini gerekçeli olarak bildirir. b) Oy hakkı bulunmamak üzere hesap yargılamasına katılır ve görüşünü açıklar. c) Başsavcı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirir.

Bu kuruluşlar arasında Kamu Görevlileri Etik Kurulu üyelerinin üst kademe kamu yöneticileri kapsamında yer alması mümkün olmakla birlikte kararnamede yer verilmemiştir. Bu noktada idarenin bu üyeleri kapsam dışında tutma noktasında takdir yetkisi vardır. Diğer kurumların kendine has özellikleri sebebiyle yöneticilerinin kapsamda yer alması mümkün değildir. Bununla birlikte burada bahsedilmeyen diğer başkente yardımcı kuruluşlar için de önceden belirttiğimiz kıstaslar çerçevesinde değerlendirme yapılması gerekir.

Genel idarenin taşra teşkilatı, il idaresi ve ilçe idaresinden oluşmaktadır. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde il ve ilçe idaresi bakımından vali, vali yardımcıları ve kaymakamlar kapsamda yer almıştır. Anayasada illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı ifade edilmektedir ve bu yetki sadece valilere tanınmıştır. Valiler il idaresinin en üst amiri ve merkezi idarenin temsilcisidir. Ayrıca ilde, askerler ile adalet teşkilatı hariç merkezi idarenin taşra teşkilatına dahil bütün birimlerin de en üst amiridir. Bunların dışında da valilerin ilde görev, yetki ve sorumlulukları vardır. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülen valiler ile Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen vali yardımcıları bu kapsamda değerlendirilmesi mümkündür. Ancak ilçe idaresinin en üst amiri olan kaymakamların, özellikle meslek memurluğu icra ettiği, ilde hiyerarşik olarak üstünde valinin bulunması ve başta belirttiğimiz kriterler göz önünde bulundurulduğunda kanaatimizce bu kapsamda yer almaması gerekir. Ancak kararnamenin II sayılı cetvelinde kaymakamlar da sayılmıştır.

Türk idari teşkilatı yapılanmasında genel idarenin altında yer aldığını düşündüğümüz kamu kurumları bakımından üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını da incelemek gerekir. Her ne kadar kamu tüzel kişiliğine sahip olsalar da genel idareden bağımsız hareket etmeleri uygulamada mümkün olmadığı için bu kurumları genel idare altında incelemekteyiz. Bu durumu ULUSOY şu şekilde tespit etmektedir: *“ Bu başlık altında incelenen kamu kurumları, görünürde devlet tüzel kişiliği dışında ayrı kamu tüzel*

kişiliğine sahip olmalarına ve dolayısıyla merkezi idare ile aralarında 'şeklen' hiyerarşik bir bağı bulunmamasına karşın, uygulamada uzun süredir merkezi idareye göre idari açıdan özerk bir konumda olamamış ve fiilen merkezi idare içinde ayrı tüzel kişilere sahip olmayan 'bağlı kuruluşlardan' farkları bulunmayan kurumlardır."[157]

Bu noktada incelediğimiz idari kamu kurumları, devletin uzun zamandır icra ettiği hizmet ve faaliyetlerini yerine getiren ve ayrı bir kamu tüzel kişilik sahibi olan kurumlardır. Bu kurumların merkezi idare ile ilişkileri göz önünde bulundurulduğunda en üst kademe yöneticilerinin kapsamda yer alması mümkündür. Nitekim idari kamu kurumları arasında sayılan Karayolları, Orman ve Vakıflar Genel Müdürlüğü genel müdür ve yardımcılarının kapsamda yer aldığını söyleyebiliriz.

İktisadi kamu kurumları, esas itibariyle *"Kamu İktisadi Teşebbüsleri"* kavramı altında toplanmaktadır.[158] 233 sayılı KHK'de "Kamu İktisadi Teşebbüsleri," "İktisadi Devlet Teşekkülleri" ve "Kamu İktisadi Kuruluşları"olarak iki temel sınıf şeklinde düzenlenmiştir. Bu kurumlar da idari kamu kurumları gibi genel idare ile durumu göz önünde bulundurulduğunda benzer bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan kuruluş mevzuatlarındaki özel durumlar hariç ve kurumların niteliği de dikkate alındığında bu kurumların en üst kademe kamu yöneticilerinin de kapsama girmesi mümkündür. Bu bakımdan kararnamede Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen Kamu İktisadi Teşebbüslerinin en üst düzeyde yöneticileri olan yönetim kurulu üyelerinin kapsamda olduğunu görüyoruz.

Sosyal kamu kurumları bakımından "Sosyal Güvenlik Kurumu" ve "Türkiye İş Kurumu" yöneticilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Kararnamede Sosyal Güvenlik Kurumu başkanı, başkan yardımcıları, Başkanlık Rehberlik ve Teftiş başkanı ile 3 üyesi yer almaktadır. Bu bakımdan başkan, başkan yardımcıları ve üyeler açısından

---

[157] Ulusoy, age, s.205.

[158] Günday, age, s.540.

bir sorun görünmemekle beraber 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde "Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığının" ilgili kuruluşu olarak düzenlenen bu kurumun Rehberlik ve Teftiş başkanının kapsamda yer almaması gerektiğini düşünüyoruz. Nitekim bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları açısından sadece başkan, başkan yardımcısı genel müdür, genel müdür yardımcısı, genel sekreter, genel sekreter yardımcısı ve üyelerin kapsama dahil edilmesi gerekir. Bu noktada Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı birimleri olarak ifade edilen "Emeklilik Hizmetleri," "Sigorta Primleri," "Genel Sağlık Sigortası ve Hizmet Sunumu Genel Müdürlükleri" genel müdür ve yardımcıları, kararnamede yer alan genel müdür ve yardımcıları bakımından üst kademe kamu yöneticileri olarak kanaatimizce kapsamda değerlendirilmemelidir.Yine Çalışma ve Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı ile ilişkili kurum olarak düzenlenen Türkiye İş Kurumu açısından yönetim kurulu üyeleri yer almaktadır. Bunun dışında kurumun genel müdür ve yardımcıları da kapsamdadır.

Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatlanmasının bir tarafını genel idare oluştururken; diğer tarafını ise özerk idareler teşkil etmektedir. Özerk idareler de kendi içinde yerel idareler, akademik idareler, bağımsız idari otoriteler (düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşlar) ve atipik idareler olmak üzere 4 kategoride incelenebilir. Üst kademe kamu yöneticileri açısından yerel idareler[159] ve atipik özerk idarelerin[160] idari teşkilat içindeki kendine has durumları ve en üst kademe yöneticilerinin seçimle gelmesi sebebiyle bu kurumların yöneticileri kapsam dâhilinde yer almamaktadır. Özerk idareler ile ilgili

[159] Belediyeler, büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri, köyler. Bkz. Çağlayan, age, s.156; Ulusoy, age, s214; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, age, s.243 vd; Gözübüyük/ Tan, age, 2018, s.471 vd.

[160] Kamusal Nitelikli Meslek Örgütleri (Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Üst Kuruluşlar), Spor Federasyonları ve Türkiye Jokey Kulübü, Kamu Vakıfları ve Sandıkları.

olarak akademik idareler ve bağımsız idari otoriteler bakımından kapsam değerlendirmesi yapılabilir.

Özerk idarelerin bir tarafını oluşturan akademik idareler de kendi içinde *"Yükseköğretim Kurumları"* ve *"Bilimsel ve Teknik İdareler"* olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir. Bu bölümde Yükseköğretim Kurulu ve üniversiteler konumuzun temel kurumlarıdır. Yükseköğretim Kurulu da genel kurul, yürütme kurulu, Yükseköğretim Denetleme Kurulu ile Üniversitelerarası Kuruldan oluşmaktadır. Bu dört organ bakımından konumuz açısından özellikle genel kurul üyelerinin kapsam bakımından değerlendirilmesi gerekir. Nitekim 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde üyelerinin Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülen Yükseköğretim Kurulu 2547 sayılı Kanunun 6. maddesinde 21 üyeden meydana geldiği ve bunların Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı düzenlenmişitr. Bu üyelerin üst kademe kamu yöneticisi kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. Bunun dışında kalan organların kanunda belirtilen özel durumlardan ötürü kapsama girmesi mümkün değildir. Nitekim yürütme kurulu, genel kurul üyeleri arasından seçilen 9 kişiden oluşması nedeniyle bunların ayrıca sayılmasına gerek yoktur. Benzer durum Denetleme Kurulu ve Üniversitelerarası Kurul için de geçerlidir.

Yükseköğretim kurumlarının diğer kısmı ise üniversitelerden oluşmaktadır. Üniversitelerin en üst kademeleri ile ilgili olarak Anayasa 130/6 bize yol göstermektedir. Nitekim ilgili hükümde *"Kanunun belirlediği usul ve esaslara göre, rektörler*[161] *Cumhurbaşkanınca; dekanlar ise Yükseköğretim Kurulunca seçilir ve atanır."* denilmek suretiyle kararnamenin I sayılı cetvelinde ifade edilen devlet ve vakıf üniversitelerinin rektörleri bakımından üst kademe kamu yöneticileri kapsamına dâhil etmek mümkünken; dekanlar bakımından ise Anayasa 130/6 ve 104/9 göz önünde bulundurulduğunda atama

[161] Milli Savunma ve Türk-Japon Bilim ve Teknoloji Üniversitesi rektörleri dâhil. (3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi)

yetkisinin Yükseköğretim Kurulunda olması ve üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi Cumhurbaşkanına ait olması sebebiyle anayasal kaynaklı olarak dekanların kapsama girmesi mevcut durumda mümkün değildir. Bunun dışında kararnamede *"Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar gereği kurulan üniversitelerin mütevelli heyeti, yönetim ve denetim kurulu başkan ve üyeleri"* de kapsama dahil edilmiştir.

Akademik idarelerin diğer kısmını teşkil eden Bilimsel ve Teknik İdareler başlığı altında yer alan, "özerk" ve "kamu tüzel kişiliğini haiz olan" Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) yer almaktadır. ÖSYM ile ilgili olarak kararnamenin I sayılı cetvelinde sadece kurumun başkanı kapsamda ifade edilmiştir. Bunun dışında kurumun başkan yardımcılıklarını, başkan tarafından seçilen kişiler yaparken; yönetim kurulunun başkan ve yardımcıları dışındaki üyeleri Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilir. Yani ÖSYM açısından sadece başkan kapsamda ifade edilmiştir.

Özerk idarelerin, konumuz ile ilgili diğer kısmını Bağımsız İdari Otoriteler oluşturur. Bu kurumlar da kamu tüzel kişiliğini haiz olup geniş bir idari özerkliği sahiptirler. Yine bağımsız idari otoriteler belli alanlarda veya sektörlerde denetleme, düzenleme faaliyeti icra ederler. Bağımsız idari otoritelerin genellikle karar organları yedi veya dokuz üyeden meydana gelir. Bunlar kurul halinde hizmet verirler ve bu kurullar da kurum ve kuruluşların en üst birimleridir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde de Radyo-Televizyon Yüksek Kurulu ile Kişisel Verileri Koruma Kurulunun TBMM tarafından seçilen üyeleri hariç, bu kurum ve kurulların başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanan üst kademe kamu yöneticileri olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda idari özerkliğe sahip olan bu kurum ve kurulların başkan ve üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması Anayasanın 123. maddesi gereğince *"idarenin bütünlüğü"*nün asgari manada sağlanması açısından değerlendirilmesi gerekir.[162]

[162] Ulusoy, age, s.249-251.

Son olarak üst kademe kamu yöneticileri arasında DMK'nin 59. maddesinde ifade edilen istisnai memurların da yer aldığını görüyoruz. Bu noktada görevin önemine binaen kararnamede hem il idaresinin en üst amiri hem de istisnai memur olan valiler, büyükelçiler, daimi temsilciler, vali yardımcıları, büyükelçi yardımcıları ile Cumhurbaşkanlığı ile bakanlıkların bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlarının yurtdışı sürekli görevlerine atanacaklar açısından kapsama dâhil edilen istisnai memurlar da vardır. Bu bağlamda bahsedilen kriterlere uygun istisnai memurların da üst kademe kamu yöneticisi kapsamında yer alması mümkündür.

İKİNCİ BÖLÜM

ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN ATAMA USULLERİ, ATAMA ŞARTLARI, NİTELİKLERİ VE GÖREVLERİNİN SONA ERMESİ

I. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usulleri, Atanmaları ve Atama Şartları

A. Üst Kademe Kamu Yöneticilerine İlişkin Atama Usulleri ve Dünya'dan Örnekleri

Dünyada üst kademe kamu yöneticilerine yönelik atama usulleri genel olarak iki sınıfta ifade edilebilir: *"Siyasi nitelikli atamalara dayanan sistem"* ve "*liyakata dayalı atamalara dayanan sistem"*. Siyasi nitelikli atamalara dayanan sistemde yürütme ve/veya bazen yasama organı geniş takdir yetkisi içinde önceden tespit edilmiş olan bu yöneticileri atama yetkisini haizdir. Siyasi nitelikli atamalara dayalı sistemin esas alındığı ülkeler açısından Amerika Birleşik Devletleri örnek verilebilir. Liyakata dayalı atamalara dayanan sistemde ise ehliyet, liyakat ve yeterliliğine inanılan kişilerin belli kurallar çerçevesinde üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon ve görevlerine getirilmesi söz konusudur.[163] Liyakata dayalı atamalara dayanan sistemin esas alındığı ülkeler arasında Fransa ifade edilebilir.

Bir başka tasnif de önceki sınıflandırmanın temel mantığına benzer olarak pozisyona ve kariyere dayalı sistem olarak yapılmaktadır. Atamaların kariyere dayalı olarak yapıldığı sistemlerde rekabetçi sınavlar ile akademik başarı esasına göre üst kademe kamu yöneticiliği mevkilerine atama yapılmaktadır. Kariyere dayalı olarak

[163] Ergun, age, 2004, s.297.

atamaların yapıldığı sistemde kişiler kariyerlerinin erken dönemlerinde üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanmaktadır. Güvenceli bir yapıya dayanan bu sistemde üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon ve görevleri dışarıya kapalı bir adacık gibidir. Yine devamlılık esas olduğu için ortak bir değerler bütünü meydana gelir ve yöneticiler arasında iyi bir iletişim geliştirilmesine olanak sağlanırken; buna karşılık yöneticilerin belli bir süreden sonra gelişimini yavaşlatma veya durdurmasına sebep olabilmektedir. Aynı zamanda kamunun dışından ya da kamudan yüksek performans gösterenler arasından da atama yapılmasına imkân vermemesi ile bu kişilerin birikiminden istifade edilmesine engel teşkil etmekte ve bu sebeple özel sektörde çalışan liyakatli yöneticilerin bilgi birikiminden yararlanılmasını engellemesi yönünden dezavantajlıdır.[164] Yine dışa kapalılık zamanla bu yöneticilerin toplumdan uzaklaşmasına sebep olmakta ve ortak niteliklere sahip kişilerin bu kadro, pozisyon ve görevlerde hizmet vermesi yönünden toplumun geniş bir kesimi temsil edilememektedir.[165] Kariyere dayalı sistemi esas alan ülkeler arasında Fransa, Hindistan, İtalya, Japonya, Güney Kore ve Malezya gibi ülkeler vardır.

Pozisyona dayalı atamalara dayanan sistemde üst kademe kamu yöneticileri, yetenekli ve yöneticilik becerilerini önceden gösteren kişiler arasından siyasi tercihe göre atanmaktadır. Bu yüzden pozisyona dayalı atamalara dayanan sistemde üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon ve görevlerine nispeten tecrübeli kişiler atanır. Yine pozisyona dayalı atamalara dayanan sistemde kamu sektörü ile birlikte özel sektörde çalışan kişiler belirli objektif şartlar altında atanabildiği için özel sektör birikiminden de istifade etmek mümkündür. Ancak patronaj atamalarına imkân vermesi ve yöneticilerinin

---

164 **"Senior Public Service: High Performing Manages of Government"** s.2.

165 Ramazan Şengül, **"Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa'da ENA Örneği"** Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 24, 2009, s.298.

yeterli bir süre beraber hizmet edememesi sebebiyle kurumlarda ortak yönetim değerlerinin tesis edilmesine engel teşkil etmesi sistemin önemli eksik taraflarındandır. Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Belçika ve Hollanda pozisyona dayalı atamaların esas alındığı ülkelere örnektir.[166]

Liyakata dayalı atamaların yapıldığı sistemlerde esas amaç üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon, görevlerine siyasi patronaja dayalı atamaları engellemektir. Ayrıca siyasi patronaja bağlı olarak meydana gelen verimsizlik ve kayırmacılığın önüne geçilerek büyük personel hareketlilikleri azaltılıp kamu hizmetlerinde istikrar ve sürekliliğin sağlanması beklenir. Yine bu sistemde liyakata dayalı olarak bu mevkilere liyakatli kişilerin atanacağı varsayımında bulunulur.[167]

Liyakata dayalı atamaları esas alan sistemin tarafsız bir üst kademe kamu yönetici kadrosu oluşturma amacına rağmen kendi hazırladığı veya meydana gelmesinde katkı sağladığı bir politikayı siyasi iktidarın değişmesi sebebiyle terk etmek mecburiyetinde olmaları yönünden üst kademe kamu yöneticilerinin hizmet icra ederken isteklerinin azalmasına yol açabilmektedir. Yine bu yöneticilerin değişen her siyasi iktidara tamamen tarafsız, eşit ve yansız hizmet edemeyeceği de ifade edilebilir.[168]

Siyasi nitelikli atamalara dayanan sistemde üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında siyasi iktidarların geniş takdir yetkisi vardır. Bunun sebebi olarak siyasi partilerin iktidara gelme amacıyla verdiği vaatleri yerine getirmek için yürütme yetkisini icra ettiği temel kurumların en üst kademelerinde kendisi ile uyumlu çalışabilecek kişilerin hizmet vermesi gerektiği yazarlar tarafından ifade edilmektedir. Yine siyasi iktidarlar anayasadan aldıkları yürütme yetkisini icraatta kullanabilmelerinin temel

---

166 **"Senior Public Service: High Performing Manages of Government"** s.3-4.

167 Guy Peters, **"The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration"** (Routledge, Oxon: 2010), s.84'ten aktaran Sobacı/ Köseoğlu, age, s.16.

168 Meriç, age, s.74.

şartlarından biri olarak üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınması bakımından takdir yetkilerinin olması gerektiğini ifade etmişlerdir.[169] Bu noktada liyakatsiz kişilerin üst kademe kamu yöneticisi olarak atanacağı eleştirisine SOBACI/ KÖSEOĞLU, iktidarların üst kademe kamu yöneticisi atamalarında liyakati ihmal edeceği görüşünün doğru olmadığını ifade etmektedir; zira bu durumda iktidar yerine getirmek istediği icraatları tam anlamıyla başaramayacak olup yapılan tercih iktidarın devamında önemli sorunlara yol açacaktır.[170]

Yakın zamanda Avrupa Birliği ülkeleri üzerine yapılan bir çalışmada daha çok siyasi nitelikli atamalara yönelik özellikleri taşıyan pozisyon temelli sistemin[171] üst kademe kamu yöneticilerinin atanması açısından son yıllarda (2008-2015) yaygınlaştığı görülmektedir. Nitekim araştırmada ortaya konan tablo şu şekildedir:

[169] Cahit Tutum, **"Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:9, Sayı:4, 1976, s.13.

[170] Sobacı/ Köseoğlu, age, s.17.

[171] **"Senior Public Service: High Performing Manages of Government"** s.3-4.

Tablo 1. Üst Kademe Kamu Yöneticileri Açısından AB28 ve Avrupa Komisyonunda Uygulanan İstihdam Modelleri Gelişimi:[172]

Üst Kademe Kamu Yöneticileri	2008	2015
1) Esas Olarak Kariyer Tabanlı Sistem	11[173]	1[174]
2) Kariyer Tabanlı Melez Sistem	0	4[175]
3) Gerçek Melez Sistem	10[176]	3[177]
4) Pozisyon Tabanlı Melez Sistem	0	7[178]
5) Esas Olarak Pozisyon Tabanlı Sistem	7[179]	14[180]

Araştırmada yer alan tabloya bakıldığı zaman Avrupa ülkelerinde 2008'den 2015'e kadar üst kademe kamu yöneticilerine yönelik pozisyon tabanlı sistemin ciddi anlamda ağırlık kazandığını söylemek mümkündür. Nitekim 2008 yılında pozisyon tabanlı melez ve esas olarak pozisyon tabanlı sistemi uygulayan toplam ülke sayısı 7 iken bu sayı 2015 yılında toplam 21 ülkeye çıkmıştır. Bu durum üst kademe kamu yöneticileri açısından Avrupa Birliği ülkelerinin bakış açısının değişiminin ağırlığını gösteren önemli bir veri olarak ifade edilmesi mümkündür. Ancak araştırma üst kademe kamu yöneticileri dışındaki kamu görevlileri açısından kariyer tabanlı ve liyakata dayalı atamalara dayanan sistemi esas alan ülke sayısının bu süre zarfında arttığını da göstermektedir.[181] Yani son

---

[172] Herma Kuperus/ Anita Rode, **"Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations"** European Public Administration Network (EUPAN), Netherland, December, 2016, s13- http://www.eupan.eu/files/repository/ (Erişim Tarihi:05.10.2019)

[173] Almanya, Yunanistan, Fransa, Lüksemburg, Avrupa Komisyonu, Belçika, Avusturya, Portekiz, İrlanda İspanya, Romanya.

[174] Almanya.

[175] Lüksemburg, Romanya, Avrupa Komisyonu, Yunanistan.

[176] Bulgaristan, Letonya, Slovenya, Slovakya, Litvanya, İtalya, Malta, Kıbrıs, Macaristan.

[177] İspanya, Fransa, Macaristan.

[178] Belçika, Bulgaristan, Hırvatistan, İtalya, Litvanya, Malta, Slovenya.

[179] Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, İsveç, Birleşik Krallık, Hollanda.

[180] Çek Cumhuriyeti, Estonya, İrlanda, Kıbrıs, Litvanya, Avusturya, Polonya, Portekiz, Slovakya, Finlandiya, İsveç, Birleşik Krallık, Hollanda.

[181] Kuperus/ Rode, age, s.13-14.

dönemde Avrupa Birliği ülkelerinde üst kademe kamu yöneticileri açısından siyasi iktidarların takdir yetkisini artıran, siyasi nitelikli atamalar ağırlık kazanırken; üst kademe kamu yöneticileri haricinde olan ve daha alt kademelerde hizmet veren memuriyet mevkileri açısından liyakata dayalı atamalara dayanan sistem ağırlık kazanmıştır.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması açısından uzun zamandan beri siyasi nitelikli atama usulünü uygulayan ülkelerden biri olan Amerika Birleşik Devletleri'nde üst kademe kamu yöneticilerinin atanması şu şekilde gerçekleşmektedir: Amerika Birleşik Devletleri kamu personeli "*rekabetçi kadrolar", "istisnai kadrolar"* ve "*üst düzey yönetici kadroları"* olmak üzere üç sınıfa ayrılır[182] ve ABD sisteminde üst kademe kamu yöneticileri ayrı bir sınıfı meydana getirmektedir. Yine ABD'de üst düzey yönetici kadroları Başkan tarafından atanan en üst yöneticilerin altındaki önemli pozisyonları ifade eder.[183] ABD'de üst kademe kamu yönetici pozisyonlarının doldurulması Başkan ve Senato arasında paylaştırılmış olup bu süreç seçme, onaylama ve atama olarak üç aşamayı ifade eder. Nitekim ilgili üst kademe kamu yöneticisi pozisyonu için kişiyi, Başkan aday olarak göstermekte ve Senato'nun adayı onaylaması halinde Başkan atamayı gerçekleştirmektedir. [184] Ancak atama yetkisinin Başkan ve Senato arasında

---

[182] "5 U.S. Code 2101- Civil Service, Armed Forces" Cornell Law School, https://www.law.cornell.edu/uscode /test/5/2101 (Erişim Tarihi: 06.10.2019).

[183] **"Guide to the Senior Executive Service"** Unıted States Office Of Personnel Management, March 2017, s.2. https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidesesservices.pdf (Erişim Tarihi: 29.01.2020); **"Federal Personnel Handbook 2015"** Kansas City: Federal Handbooks, s.60, http://nteu222.org/forms/2015 federalpersonnelhandbook.pdf (Erişim Tarihi: 29.01.2020).

[184] Christopher M. Davis/ Michael Greene, **"Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations"** Congressional Research Service, May 3, 2017, s.1. https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30959.pdf (Erişim Tarihi: 30.01.2020).

paylaştırılması ABD'de zaman zaman 2 siyasi aktör arasında gerilimlere sebep olmuştur. Bu gerilimler yüzünden 2012 yılında dönemin ABD Başkanı Obama tarafından "Başkanlık Atamasının Etkinliği ve Hızlandırılması Kanunu (The Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011)" imzalanarak 163 üst kademe kamu yöneticisi pozisyonu için Senato onayı ihtiyacı kaldırılmıştır.[185]

1978 yılında kabul edilen "*Kamu Personeli Reformu Kanunu"* ile oluşturulan sistemde üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon, görevleri *"genel kadro*" ve "*kariyer tahsisli kadro*" olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Kariyer tahsisli kadrolara mutlaka kariyer çalışanları atanır ve bunlar hükümetin tarafsızlığını gösterir.[186] Bu kadrolar genellikle gündelik işler olan çözüm ve temyiz, sözleşme yönetimi ve ihale, denetim ve teftiş, denetim ve güvenlik gibi mesleki disiplinlerden gelen pozisyonları ifade eder. Genel kadrolar ise kariyer tahsisli kadrolar dışındaki kariyer, kariyer dışı ve süreli atananlar tarafından doldurulan pozisyonlardır.[187]

ABD personel sisteminde üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin 4 temel atama usulü vardır: Kariyer, kariyer dışı, sınırlı zamanlı ve sınırlı acil durum atamaları.[188] Başkanın üst kademe kamu yöneticilerine yönelik yaptığı atamalar ise *"Senatonun Onayını Gerektiren Başkanlık Atamaları", "Senatonun Onayını Gerektirmeyen Başkanlık Atamaları*", *"Kariyer Dışı Üst Düzey Yönetici Atamaları"* ve *"Çizelge C*

---

185 **"Office Characteristic of Presidential Appointments That Do Not Require Senate Confirmation"** Government Accountability Office Report, March 1, 2013, Washington DC, s.1. https://www.gao.gov/assets/660/652573.pdf (Erişim Tarihi: 30.01.2020).

186 **"Federal Personnel Handbook 2015"**, s.60; **"Guide to the Senior Executive Service"**, s.3.

187 Sobacı/ Köseoğlu, age, s.26.

188 Detaylı bilgi için bkz. **"Federal Personnel Handbook 2015"**, s.60-61; **"Guide to the Senior Executive Service"**, s.3.

Atamaları" olmak üzere 4 kısma ayrılır.[189] Amerika Birleşik Devletleri'nde üst kademe kamu yöneticisi pozisyonlarının atamalarının yaklaşık olarak yarısı siyasi nitelikli atamalar ile yapılırken; diğer yarısı ise kariyer atamalarına dayalı olarak "*Yeterlilik Değerlendirme Kurulları*" tarafından adaylarda belli nitelikler aranarak yapılır. Nitekim 1996-2016 arasında yayımlanan "Plum Book" raporları göz önünde bulundurulduğunda bu görüşe ulaşmak mümkündür. Bu noktada tabloyu şu şekildedir:

Tablo 2. ABD'de Üst Kademe Kamu Yönetici Kadrolarına Atama Sayıları[190]

Atama Türleri	**1996**	**2000**	**2004**	**2008**	**2012**	**2016**
Senato Onaylı Başkan Atamaları	1119	1203	1137	1141	1217	1242
Senato Onayı Gerektirmeyen Başkan Atamaları	250	223	320	314	364	472
Kariyer Atamaları	3184	2802	4555	3723	5821	3684
Kariyer Dışı Atamalar	701	648	701	665	680	761
Sınırlı Acil Durum Atamaları	125	169	118	121	109	76
Çizelge C Atamaları	1465	1287	1596	1559	1392	1538
Toplam	6844	6332	8427	7523	7583	7773

Tabloda görüldüğü üzere ABD üst kademe kamu yöneticilerinin yaklaşık olarak yarısı siyasi nitelikli atama usulü ile atanırken; yine yaklaşık olarak yarısı kariyere dayalı

[189] ABD'de başkanlık atamalarına ilişkin mevkiler sayma usulüyle tespit edilmiştir. Bu bakımdan yaklaşık 9000 federal kamu hizmeti yöneticiliği ile federal yönetimin yasama ve yürütme organlarında rekabetsiz olarak atama yapılan mevkiler açık bir şekilde sayılmıştır. Detaylı bilgi için bkz. **"United States Government Policy and Supporting Positions"** December 1, 2016, https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-PLUMBOOK-2016/pdf/GPO-PLUMBOOK-2016.pdf (Erişim Tarihi: 02.02.2020).

[190] Tablo 1996-2016 yılları arasında yayımlanan *"United States Government Policy And Supporting Positions"* **(Plum Book)** raporlarından istifade edilerek hazırlanmıştır. Plum Book, 2016, s.216; Plum Book, 2012, s.200; Plum Book, 2008, s.199; Plum Book, 2004, s.215; Plum Book, 2000, s.323; Plum Book, 1996, s.237. https://www.govinfo.gov/collection/plumbook?path=/gpo/United%20States%20Government%20Policy%20and%20Supporting%20Positions%20(Plum%20Book)/2016 (Erişim Tarihi: 02.02.2020).

olarak atanmaktadır. Ayrıca ABD personel sisteminin binde 4'ü üst kademe kamu yöneticilerinden oluşmaktadır. Bu oran uzun zamandan beri sabittir.[191]

Türk hukukunda üst kademe kamu yöneticisi olarak ifade edilebilecek pozisyon, görev ve kadrolara atama usulü ve atamaya yetkili kişi ve organları 2017 Anayasa değişikliğinden önce mülga 2451 ve 2477 sayılı Kanunlar düzenlemekteydi. Bu kanunlarda yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin dışında olanlar ise özel kanunlarında belirtilen usule göre atanmaktaydı. Ancak bu yöneticiler genel olarak Bakanlar Kurulu kararı ve Müşterek kararnameyle atanmaktaydılar. Bunların dışında yer alanlar ise "*emirli atama"* olarak ifade edilen bir usulle yapılmaktaydı. Emirli atamalar duruma göre Başbakan, bakan ya da yetki devri usulüyle daha alt kademedeki amirler tarafından yapılmaktaydı.[192]

2017 Anayasa değişikliğinden sonra 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ekli I ve II sayılı cetvellerinde yer alan üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atama yapma yetkisi açısından Cumhurbaşkanı tek başına yetkili hale gelmiştir. Nitekim I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararı ile atama yapılacağı öngörülmüşken; II sayılı cetvelde yer alanların da Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülmüştür. 2017 Anayasa değişikliğinden önce Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve bakanlar arasında paylaşılan bu yetki yeni sistemde yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılmaktadır. Görüldüğü üzere üst kademe kamu yöneticilerinin sadece atanması açısından yürütme hem 2017 Anayasa değişikliği öncesinde hem de sonrasında yetkili olmuştur. Bu bakımdan ülkemizde geçmişten günümüze üst kademe kamu yöneticilerinin

---

[191] Kayar, age, 2019, s.130.

[192] Nihat Kayar, **"Kamu Personel Yönetimi"** Ekin Basım Yayın Dağıtım, 5.Baskı, 2014, Bursa, s.189.

atanması açısından siyasi nitelikli atama usulünün etkisi olmuştur; ancak 2017 Anayasa değişikliğinden sonra tam manasıyla bu usul tatbik edilmeye başlanmıştır.

Bu noktada siyasi iktidarlar veya partiler üst kademe kamu yöneticilerinin atanması açısından takdir yetkilerinin olması gerektiği düşüncesini daima taşımışlardır. Örneğin, Adalet Partisi Genel Başkanıyken Süleyman Demirel konu ile ilgili görüşünü şu şekilde ifade etmiştir: *"Anayasanın icabına uygun olarak bakanın, müsteşar ve genel müdür gibi doğrudan doğruya kendi sorumluluğuyla alakalı görevlerde çalışanları değiştirebilmek yetkisini (...) tatbikata gidilecektir."*[193] Yine Cumhuriyet Halk Partisi'nin 1976'daki parti programında üst kademe kamu yöneticilerinin belirli şartlar altında iktidarlar tarafından atanmasının ve değiştirilmesinin mümkün olduğu belirtilerek siyasi atamalara olumlu yaklaşıldığı görülmektedir.[194] Bu noktada üst kademe kamu yöneticilerinin atanması konusunda 2018 yılı seçim bildirgesinde de sadece bu yöneticiler açısından siyasi nitelikli atamalara olumlu yaklaşıldığı ifade edilmektedir. Ancak üst kademe kamu yöneticilerinin yöneticilik eğitimi almış olması ek bir şart olarak belirtilmiştir.[195] Yine 2017 Anayasa değişikliği teklifinin halkoyuna sunulmasında etkili olan Adalet ve Kalkınma Partisi'nin de konuya bu minvalde yaklaştığı açıktır.

---

[193] Süleyman Demirel, **"Büyük Türkiye"** Dergâh Yayınları, 1975, İstanbul, s.186.

[194] **"Cumhuriyet Halk Partisi Programı (1976)"** Ajans-Türk Matbaacılık Sanayii, Ankara, TBMM, s.243.

[195] **"Cumhuriyet Halk Partisi Seçim Bildirgesi 2018"** s.140. http://secim2018.chp.org.tr/files/CHP-SecimBildirgesi-2018-icerik.pdf?v=3 (Erişim Tarihi: 03.02.2020).

B. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Siyasi Nitelikli Olup Olmadığı Yönündeki Tartışmalar

Üst kademe kamu yöneticilerinin siyasi niteliği konusu ülkemizde uzun zamandan beri tartışılmaktadır. Nitekim bu konuya olumlu ve olumsuz yaklaşan görüşler geçmişten günümüze daima bulunmuştur. Ögretide 1960'lı yıllardan sonra üst kademe kamu yöneticilerinin bu yönünün ciddi anlamda tartışılmaya başlandığını ifade edebiliriz. Önceki bölümde belirttiğimiz gibi üst kademe kamu yöneticilerinin geniş takdir yetkisi ile atanması ve görevden alınması konusunu yürütme yetkisini kullanmada temel şartları arasında gören siyasi iktidarlar bu hususu daima gündemlerinde tutmuştur.

Üst kademe kamu yöneticilerinin siyasi niteliği üzerine öğretide pek çok görüş ifade edilmiştir. Bu minvalde 1961 Anayasası döneminde DURAN üst kademe kamu yöneticilerinin siyasi niteliğine yönelik olarak *"idarenin tarafsızlığı ve kararlılığı"*[196] ilkesini gerekçe göstererek üst kademe kamu yöneticilerinin siyasi nitelikli olmadığı yönünde görüş beyan etmiştir. Nitekim genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin asli ve sürekli görevlerinin teminatlı memurlar eliyle yürütülmesinin 1961 Anayasasının 117. maddesi gereği olarak siyasi nitelikli üst kademe kamu yöneticisi görüşünün savunulmasının mümkün olmadığını belirtmiştir. DURAN bu itibarla Türk anayasa sisteminin değiştirmeden ve hatta altüst etmeden siyasi nitelikli üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerin ihdas edilmesinin mümkün olmadığını o dönem için ifade etmiştir.[197] Yine idarenin istikrarlı bir şekilde hizmete devam edebilmesi açısından üst kademe kamu yöneticilerinin siyasi nitelikli olarak siyasi iktidarlar

---

[196] İdarenin tarafsızlığı ve kararlılığı ilkesi 1961 Anayasasının 117. maddesinde düzenlenmişken; 1982 Anayasasında ise 128. maddede yer almıştır.

[197] **"Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?"** Görüşler-Yorumlar, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, Haziran 1968, s.74.

tarafından atanıp görevden alınmasının zararlı olacağı görüşü de ileri sürülmüştür.[198] Ayrıca liyakat ve kariyer sisteminin sağladığı faydalardan da mahrum olmamak için bu konuda olumsuz görüş beyan eden yazarlar da mevcuttur.[199] Bu konuya olumsuz yaklaşan bazı yazarlar da kamu kurum ve kuruluşlarını idare edecek kadar yetişmiş insan gücünün azlığı ile *"davaya inanma", "heyecan duyma"* gibi vasıfların aranması suretiyle atanan üst kademe kamu yöneticilerinin hizmet standartlarının yetersiz olması durumunda kamu personel sisteminde ciddi zararlara sebep olacağı görüşünü ileri sürmüştür.[200] CANMAN da siyasi nitelikli üst kademe kamu yöneticiliği konusuna olumsuz yaklaştığını ifade etmektedir.[201] AZRAK ise siyasi iktidarların siyasi nitelikli üst kademe kamu yöneticisi görüşünü ileri sürerek ehil, yetenekli kişilerin üst kademe kamu yöneticisi olarak atanmasını engellediğini belirtmiştir.[202]

Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon, görevlerinin siyasi nitelikte olduğunu ifade eden görüşlerin, bu konuya olumsuz yaklaşan görüşlere göre nicelik bakımından daha fazla olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim son yıllarda dünyada da bu yönde bir gelişimin olduğunu görüyoruz. Üst kademe kamu yöneticileri kadro, pozisyon, görevlerinin siyasi niteliği haiz olduğunu ifade edenler öncelikle siyasi iktidarların yürütme yetkisini kullanabilmesi için uyumlu çalışabileceği, partinin

---

198 Aynı kaynak, s.75-76.

199 Aynı kaynak, s.82.

200 **"Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?"** Görüşler-Yorumlar, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, Eylül 1968, s.116-117.

201 Doğan Canman, **"Türkiye'de Kalkınma Gereklerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:3, Eylül, 1978, Ankara, s.14-15.

202 Ali Ülkü Azrak, **"Hukuk Devleti Açısından Memurların Mesleki Güvenceleri"** Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Eskişehir, 4-5 Haziran, 2003, s.4.

politikalarını benimseyen kişilerle çalışma isteğini ifade etmektedirler. [203] PAYASLIOĞLU'na göre konunun pek çok yönü vardır ve karmaşıktır. Ona göre siyasi iktidarların, üst kademe kamu yöneticilerini geniş bir takdir yetkisi içinde atama, değiştirme ve görevden alma isteğinin altında yatan sebepler şunlardır:

- Düşünce ve davranışları kendisininki ile uyuşmayan üst kademe kamu yöneticileri yerine kendilerine uygun olan kişileri getirerek bunlarla çalışma isteği,
- Liyakat açısından yeterli bulmadıkları yöneticilerin yerine ehliyetli kişileri getirme isteği,
- Kendi üyeleri veya sempatizanlarının üst kademe kamu yöneticisi mevkilerine getirmek suretiyle ödüllendirme isteği.

Bu noktada PAYASLIOĞLU birinci ve ikinci sebebin makul olduğunu ifade ederken; son sebep bakımından siyasi iktidarların sadece üye ve sempatizanlarını ödüllendirme amacıyla liyakatli olmayan kişileri getirmesi iktidarın başarısını etkileyeceği göz önünde bulundurulursa belli şartlar altında[204] siyasi nitelikli üst kademe kamu yöneticisi mevkilerine olumlu yaklaştığını ifade etmiştir. [205] Benzer şekilde

---

[203] **"Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?"** Görüşler-Yorumlar, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, s.74.

[204] PAYASLIOĞLU şartları şu şekilde ifade etmektedir:

1-) Üst kademe kamu yöneticilerinin açık bir şekilde tanımlanması ve kapsamının tespit edilmesi,

2-) Görevden alınan üst kademe kamu yöneticisinin hakkında uygulanacak hükümlerin belirlenmesi,

3-) Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerinin altında olan yönetim ve uzmanlık mevkilerinin kariyer statüsü ve garantisinin sağlanması. Yani politik etkilerin bu mevkilere inmesini engelleyen tedbirlerin hukuken alınması. Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, s.80.

[205] Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, s.80.

KARAYALÇIN da özellikle üst kademe kamu yöneticileri açısından güvenceli memur sisteminin icraatların yavaşlatılmasında etkili olduğunu ileri sürmüştür[206]

TUTUM, bu konuya ilişkin görüşlerini ifade ederken öncelikle üst kademe kamu yöneticilerinin siyasi niteliği hususunun karmaşık ve girift bir mesele olduğunu ve bu konuya olumlu ve olumsuz yaklaşan görüşlerin belli ölçüde haklılık paylarının olduğunu dile getirmiştir. Ancak belli siyasi tercihler ile iktidara gelen siyasi partilerin bu tercihlerini yerine getirmek istemesinin doğal olduğunu ifade etmektedir. Yine idari teşkilat içinde yer alan kurumların en önemli kadro, pozisyon ve görevlerinde hizmet veren bu kişilerin siyasi iktidar ile uyumlu çalışması gerektiği açıktır. Bu bakımdan siyasi partilerin de kendileri ile uyumlu bir şekilde çalışan kişileri atamak ve uyumlu çalışmayanları da görevden almak istemesi de doğaldır. Hülasa TUTUM da üst kademe kamu yöneticilerinin siyasi niteliğinin olduğunu ve bu minvalde siyasi iktidarın bu yöneticiler üzerinde tasarruf hakkının olması gerektiğini düşünmektedir. Ayrıca bu mevkilere hem kariyer mevkilerinden hem de kariyer dışı mevkilerden sınırlı da olsa atama yapılabilmelidir.[207] Bu noktada siyaset ile idarenin iç içe olan iki oluşum olduğu ve siyasi partilerin kendi görüşüne yakın kişilerle çalışma eğiliminde olduğunu söylemek mümkündür.[208]

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Türk hukukunda üst kademe kamu yöneticilerinin siyasi nitelikli kadro, pozisyon ve görevler olarak ifade edilmesi mümkündür. Nitekim değişiklikten önce yine siyasi iktidar tarafından atansalar da özellikle görevden almalarda siyasi iktidarların takdir yetkisi Danıştay kararları ile

---

[206] Karayalçın, age, s.31.

[207] Cahit Tutum, **"Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:3-4, Aralık 1968, s.175-176.

[208] Bülent Ardanıç/ Turgay Ergun, **"Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:13, Sayı:2, 1980, s.4.

sınırlandırılmış olup siyasi iktidarların çoğu üst kademe kamu yöneticisini diledikleri zaman görevden almaları mümkün değildi. Ancak yeni sistemde 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin I sayılı cetvelinde sayılan kadro, pozisyon ve görevleri açısından özellikle Cumhurbaşkanı kararı ile atananlar üzerinde ve III sayılı cetvelde belirli süreli olarak atananlar hariç Cumhurbaşkanı tam olarak takdir yetkisini haizdir. Yani bu yöneticileri Cumhurbaşkanı dilediği zaman görev süresi dolmadan görevden alabilmektedir. Ancak bu noktada II sayılı cetvelde yer alanlar açısından Cumhurbaşkanının görevden alma konusunda takdir yetkisi konusunun tam bir netlik içinde olmadığını görüyoruz. Bu konuyu ileride detaylı olarak incelediğimiz için şu an detaylarına girmiyoruz. III sayılı cetvelde düzenlenen üst kademe kamu yöneticileri açısından takdir yetkisinin sınırlı olduğunu söylemek mümkündür.

Anayasa değişikliğinden önceki sisteme göre atama şartları, görev süreleri, sözleşmeli olarak çalıştırılması ve atama usulü göz önünde bulundurulduğu zaman yeni sitemde üst kademe kamu yöneticilerinin siyasi nitelikli olarak hukuk sisteminde yer aldığını söylemek mümkündür. SOBACI/ KÖSEOĞLU'na göre üst kademe kamu yöneticilerinin siyasi nitelikli olarak düzenlenmiş olması yürütmenin bütünlüğünü sağlaması açısından önemlidir. Bundan sonra ülkemizde partili Cumhurbaşkanları seçim sürecinde halka sundukları vaatlerini bütüncül bir yürütme ile icra edebilecektir. Üst kademe kamu yöneticilerinin sadece kamu politikalarının icra edilmesinde değil; ayrıca bu politikaların formüle edilmesi, oluşturulması aşamalarında da doğrudan etkisi olduğu düşünüldüğünde bunların idari ve hukuki sorumluluklarının yanında tespit edilen hedeflere ulaşılması açısından da Cumhurbaşkanına karşı sorumlu hale getirilmesi yerinde olmuştur.[209] Ayrıca bu durum hızlı ve etkin bir icraat açısından önemlidir.[210]

[209] Sobacı/ Köseoğlu, age, s.43-44.

[210] Mehmet Zaid Sobacı, **"Yeni Sistem ve Üst Kademe Yöneticiler"** https://www.sabah.com.tr/yazarlar/perspektif/mehmet-zahid-

ULUSOY da üst kademe kamu yöneticilerinin, objektif asgari şartların tespit edilmesi şartıyla Cumhurbaşkanı ile gelip gitmesi düzenlemesinin anlaşılabilir ve realist bir tercih olduğunu belirtmektedir.[211]

C. Türk Hukukunda Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanması

Anayasa 104/9'da atama usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirleneceği düzenlenen üst kademe kamu yöneticileri, Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanı kararı ile atanıp görevden alınmaktadır. Bununla birlikte mer'i hukukta üst kademe kamu yöneticilerinin "atanmalarına ilişkin usul ve esaslar" 3 sayılı *"Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"* ile 375 sayılı KHK'nin ek 34,35 ve 36. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu noktada atama usul ve esaslarının bir idari düzenleme türü olarak nitelendirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi[212] ve mevcut durumda 2017 Anayasa değişikliği ile Türk hukuk sisteminden kaldırılan KHK ile birlikte düzenlendiği görülmektedir. Ancak anayasada Cumhurbaşkanı kararnameleri ile sınırları belirli olarak ve yürütmeye ilişkin konularda olmak üzere Cumhurbaşkanına asli düzenleme yapma

---

sobaci/2018/07/14/yeni-sistem-ve-ust-kademe-yoneticiler (Erişim Tarihi: 10.02.2020).

211 Ulusoy, age, s.576.

212 Ulusoy, age, s.576; Gözler, **"Türk Anayasa Hukuku"**, s.835; Ali Dursun Ulusoy, **"Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?"** http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi pdf (Erişim Tarihi: 15.02.2020); Şeref İba/ Yasin Söyler, **"Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları"** Anayasa Yargısı Dergisi, Sayı:36, 2019, s.201; Özbudun, age, s.249.

yetkisi verilmiştir.[213] İBA/SÖYLER'e göre üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin olarak DMK'nin 68. maddesinde düzenlenen "*Cumhurbaşkanı onayıyla yapılan atamalarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde öngörülen hizmet süresi şartları aranır."* düzenlemesi yer almasına rağmen bu durum 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde bulunan konu ile ilgili düzenlemenin kaynağının kanun olduğunu göstermemektedir; çünkü üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslar anayasada Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenleneceği ifade edilmiştir. Bu sebeple üst kademe kamu yöneticilerinin hizmet süresine ilişkin hükmü asli niteliği haiz olmaya devam etmektedir.[214]

Bu noktada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Türk hukuku bakımından yerinin tespit edilmesi üst kademe kamu yöneticileri için önemlidir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisi bakımından kanunlardan daha alt bir düzenleme türü olarak hukuk âleminde yer aldığını öğretide ifade edilen görüşlerden hareketle söyleyebiliriz. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından denetimi anayasada, Anayasası Mahkemesi tarafından yapılacağı belirtilse de Anayasa 104/17'de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna aykırı olamaması, daha önce kanunda düzenlenmiş hususlarda kararname çıkarılamaması ve kanun ile kararnamenin çatışması halinde kanunun geçerli olacağı hükümlerinin göz önünde bulundurulması halinde normal dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna göre

---

[213] Ender Ethem Atay, **"İdare Hukuku"** Turhan Kitabevi, 6.Baskı, Ekim 2018, Ankara, s.71; Ardıçoğlu, age, s.25; Mustafa Okşar, **"2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü"** Yetkin Yayınevi, 2019, Ankara, s.107-108.

[214] İba/ Söyler, age, s.211.

daha alt düzeyde norm olduğu sonucuna varılır. Ayrıca yasama meclisinin de asli ve genel düzenleme yetkisinin de devam ediyor olması bu yorumu destekler mahiyettedir.[215]

ATAR, Cumhurbaşkanı kararnameleri ile kanunların normlar hiyerarşisi açısından kural olarak aynı seviyede olduğu görüşündedir. Ona göre kanunlar daha üst norm olsaydı anayasada, kanunlar ile Cumhurbaşkanı kararnameleri arasında farklı hükümler bulunması halinde kanunun uygulanacağı yönünde düzenleme yapılmazdı.[216] Yine bu hususta SÖYLER ikili bir ayrıma giderek Anayasa 104/9, 106/son, 108/son, 118/son ve 123/3'te özel olarak ifade edilen konularda kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aynı düzeyde olduğunu ifade ederken bunun dışında olan Cumhurbaşkanı kararnamelerinin kanuna göre daha alt düzeyde norm olduğunu ileri sürmektedir.[217] Ancak bu görüşe EREN, iki farklı hukuki rejimin, uygulamada daha fazla karışıklığa sebep olacağı ve anayasanın açıkça kanun hükmünde saymadığı bazı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine kanun gücü vermenin yerinde olmadığı sebepleriyle karşı çıkmaktadır.[218] Bu hususta kanaatimizce doktrinin çoğunluğunun görüşü olarak da ifade edilen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun altı norm olduğu görüşü yerindedir. Nitekim Anayasa 104/17'de yer alan hüküm bu noktada görüşümüzü destekler mahiyettedir. Ayrıca atama usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile belirlenen üst kademe kamu yöneticileri açısından Cumhurbaşkanı kararnamelerinin Türk hukuku açısından yeri, özellikleri de konumuz açısından önem ifade etmektedir. Hususiyetle bu

---

[215] Atay, age, s.75; Ulusoy, age, s.297; Gözler, **"Türk Anayasa Hukuku"**, s.944; Eren, age, s.29; Özbudun, age, s.248.

[216] Yavuz Atar, **"Türk Anayasa Hukuku"** Seçkin Yayıncılık, 13.Baskı, Eylül 2019, Ankara, s.283-284.

[217] Yasin Söyler, **"Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"** Seçkin Yayıncılık, 2018, Ankara, s.166.

[218] Eren, age, s.30.

konuda münhasır alan görüşü açısından yasama meclisi tarafından kanunla düzenleme yapılıp yapılamayacağı tarafıyla de özel bir önemi haizdir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atama usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenirken; bu kişilerin üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanması ve bu kadro, pozisyon ve görevlerden görevden alınması ise bir idari işlem olan Cumhurbaşkanı kararı ile yapılmaktadır. Bu noktada Cumhurbaşkanı kararnamesi ile Cumhurbaşkanı kararı arasındaki ayrımın yapılması gerekir. Nitekim Cumhurbaşkanı kararnameleri kaynağını anayasadan alır ve yürütmenin asli düzenleme yetkisini ifade eder; Cumhurbaşkanı kararları ise genel olarak bir kanuna, Cumhurbaşkanı kararnamesine dayanarak Cumhurbaşkanı tarafından tesis edilen idari işlemi ifade etmektedir. Yine Cumhurbaşkanı kararları idari düzenleyici işlem olabileceği gibi, üst kademe kamu yöneticilerini atama veya görevden alma gibi bireysel idari işlem şeklinde de olabilir. Bu bakımdan üst kademe kamu yöneticilerinin atanması veya görevden alınması Cumhurbaşkanının bireysel idari işlemle icra ettiği görevleridir. ULUSOY Cumhurbaşkanı kararını önceki sistemde olan Bakanlar Kurulu kararlarına eşdeğer olduğunu ifade etmektedir.[219] Yine üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili olarak atama, görevden alma veya diğer özlük haklarına ilişkin olarak kanuna veya Cumhurbaşkanı kararnamelerine aykırılığı gerekçesiyle ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılır. Buna karşın Cumhurbaşkanı kararnamelerinin anayasaya uygunluğu denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır.

2017 Anayasa değişikliğinden önce üst kademe kamu yöneticisi olarak ifade edebileceğimiz kadro, pozisyon ve görevlere farklı şekillerde atama yapılmaktaydı. Bunların bir kısmı mülga 2451 ve 2477 sayılı Kanunlarla tespit edilmişti. Nitekim bir

[219] Ulusoy, age, s.296.

kısım üst kademe kamu yöneticisi bir karma işlem[220] olan müşterek kararname ile atanmaktayken; bir kısmı ise kolektif işlem[221] olan Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktaydı. Bunun dışında yapılan atamalar "emirli atama" olarak isimlendirilen bir usulle gerçekleştirilmekteydi. Emirli atamalar Başbakan, bakan ya da yetki devri usulüyle daha alt kademelerde yer alan amirler tarafından yapılmaktaydı.[222] Mevcut durumda üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı yönünde bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin I sayılı cetvelinde yer alanlar Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülürken; II sayılı cetvelde yer alanların ise Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülmüştür.

Anayasada Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı düzenlenen üst kademe kamu yöneticileri açısından I sayılı cetvelde yer alanlar açısından sorun yoktur; ancak Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen üst kademe kamu yöneticileri açısından Cumhurbaşkanının atama yetkisi bir başka makamın teklifine bağlı hale getirilmiştir. Belli bir makama tanınan atama, görevden alma yetkilerinin münhasır olması ve bu yetkinin devredilmez olduğunun genel kabul görmesi sebebiyle[223] 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen bazı kadro, pozisyon ve görevler bakımından yer alan düzenlemenin, üst kademe kamu yöneticilerinin anayasada Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı yönündeki hükmüne

[220] Karma işlem, açıklanan iradenin sayısına ve iradenin açıklanmasında izlenen usule göre yapılan tasnife göre aynı yönde ve aynı konu ve amaca yönelik olarak birden fazla iradenin belirli bir sıra izlenerek açıklanması neticesinde ortaya çıkan işlemdir. Günday, age, s.129.

[221] Kolektif işlem, birden fazla iradenin aynı anda ve aynı yönde açıklanması ile meydana gelir. Günday, age, s.128.

[222] Kayar, age, 2019, s.189.

[223] Ulusoy, age, s.381.

aykırılık gösterdiği ifade edilmektedir.[224] Ancak uygulamada pek çok üst kademe kamu yöneticisi görevden alınmış olup ve bunların yerine pek çok üst kademe kamu yöneticisi atandı. Bu noktada 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin I ve II sayılı cetvelinde yer alan kadro ve pozisyon ve görevler açısından atama ve görevden alma usulleri açısından herhangi bir farklılık yoktur. Yani mevcut durumda Cumhurbaşkanı II sayılı cetvelde yer alanları herhangi bir teklife bağlı olmadan atayıp görevden almaktadır. Bu anlamda uygulama kararname ile farklı işlerken; anayasaya uygun işlemektedir.

Şart ve inşai işlem özelliklerine sahip olan atama işlemi, kamu görevlisi olmayan kişilerin kamu hizmetine girmesini sağlayabildiği gibi kamu görevlilerinin de unvan veya görev yerlerinde de değişikliklere sebep olabilir. Bu noktada kamu görevlisi olmayan kişilerin ilk kez atanmaları Anayasa 70'de düzenlenen "kamu hizmetine girme hakkının" kapsamına girmektedir. Kamu hizmetine girme hakkı da anayasanın ikinci kısmının dördüncü bölümünde düzenlenen *"Siyasi Haklar ve Ödevler"* başlığı altında yer almaktadır. Yine Anayasa 104/17'de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyen konular arasında siyasi haklar ve ödevler de yer almaktadır. Yani siyasi bir hak olarak anayasada düzenlenen kamu hizmetine girme hakkının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün olmamakla[225] beraber 2017 Anayasa değişikliği öncesi Anayasa Mahkemesi kararlarında[226] da kamu hizmetine girme hakkının KHK ile dahi düzenlenmesinin anayasaya aykırı olduğuna hükmedilmiştir.

ÜLGEN ADADAĞ da üst kademe kamu yöneticilerinin atanması usulünün tespiti ile siyasi haklar ve ödevler altında tanzim edilen kamu hizmetine girme hakkına ilişkin konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesinin anayasa ile

---

[224] Gözler, age, Cilt I, s.337-338.

[225] Karslı, age, 2020, s.194.

[226] AYM, E.2011/100, K.2012/191, K.G:29.11.2012, 22.02.2013 tarih ve 28567 sayılı RG; AYM, E.2011/101, K.2012/127, K.G:20.09.2012, 04.12.2013 tarih ve 28841 sayılı RG.

bağdaştırılmasının mümkün olmadığını ifade etmektedir.[227] Yine Anayasa 104/9' da üst kademe kamu yöneticileri açısından Anayasa 104/17'de belirtilen sınırlamaları aşan bir yetki verildiği ileri sürülebilirse de bu durum anayasada Cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenleneceği açık bir şekilde ifade edilen dört konuyu kapsar biçiminde değerlendirildiğinde önemli sonuçlar ortaya çıkar.[228] Örneğin, bakanlıkların görev ve yetkileri Cumhurbaşkanı kararnameleri ile de düzenlenebileceği anayasada ifade edilmektedir. Böyle bir yorumda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile temel hak ve özgürlükler de sınırlanabilecektir. Bu yüzden ÜLGEN ADADAĞ'ın belirttiği gibi anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği ifade edilen 4 hüküm istisnai niteliği haizdir ve bu hükümlerin Cumhurbaşkanına verdiği yetkilerin dar yorumlanması gerekir.[229] Hülasa dışarıdan/ açıktan atamalar açısından üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılması siyasi haklar ve ödevlerin kanunla düzenlenmesi yönündeki hükümleri açısından anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. Bu konunun yasama meclisi tarafından kanunla düzenlenmesi gerekir.

D. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Şartları

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte üst kademe kamu yöneticileri bakımından önemli düzenlemelerden biri olarak kamu görevlisi olmayanlar arasından veya açıktan yönetici atama imkânının yürütmeye verilmiş olmasıdır. Nitekim 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde I sayılı cetvelde ifade edilen kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklar arasında *"Sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla*

[227] Ülgen Adadağ, age, s.275.

[228] Karslı, age, 2020, s.194-195.

[229] Ülgen Adadağ, age, s.271-272.

uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az 5 yıl çalışmış olanlar" da sayılmıştır. Bu bakımdan uluslararası kuruluşlarda, özel sektörde veya serbest olarak çalışanlar sosyal güvenlik kurumlarında kayıtlı bir şekilde 5 yıl çalışmış olmaları halinde Cumhurbaşkanı kararı ile atanan I sayılı cetvelde ifade edilen kadro, pozisyon ve görevlere atanabileceklerdir. Ancak II sayılı cetvelde yer alan pek çok kadro, pozisyon ve görev için bu imkân verilmemiştir. Yine açıktan atama yapılabilecek en fazla oranın da kararnamede yer almadığını da ifade etmek gerekir. Bu bakımdan ABD'ye baktığımızda açıktan atamalar için toplam üst kademe kamu yöneticilerinin en fazla %10'u kadar izin verdiğini söyleyebiliriz.[230]

Memur alımında *"eşitlik"* ve *"liyakat"* ilkesinin tesisinde etkili uygulamalardan biri sınav yöntemidir.[231] Yine liyakat sisteminin somut ve etkili bir şekilde tesis etmenin yolu memuriyete girişte herkese genel yazılı sınav uygulanması ve memuriyet içinde yükselmelerin yine objektif yükselme sınavları ile gerçekleştirilmesidir.[232] Her ne kadar sınav şartı DMK'nin 48. maddesinde sayılan genel şartlar arasından sayılmamış olsa da aynı kanunun 50. maddesinde sınav şartının genel bir şart olarak yer aldığını söyleyebiliriz. Bu noktada kural olarak memuriyete girişte ve memuriyet içinde yükselmede sınav uygulaması esastır. Ancak bazı hallerde istisnai olarak sınavsız olarak atama yapılabilmektedir. Nitekim bu uygulama uzun zamandan beri tatbik edilmekte olup sınavsız olarak memur alımı geçici işler, isteklisi olmayan zor hizmetler, gizli hizmet kadroları, bazı özellikleri olan kadrolar ve yüksek dereceli kadrolar açısından uygulanmaktadır.[233]

---

230 **"Guide to the Senior Executive Service",** s.4.

231 Gözübüyük, age, 2016, s.212.

232 Ulusoy, age, s.575.

233 Nuri Tortop, **"Personel Yönetimi"** Yargı Yayınları, 1994, Ankara, s.58.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması kamu görevlilerinin sınav ile atanmasının istisnasıdır. Nitekim 375 sayılı KHK'nin ek 35. maddesinde üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 3. maddesinde yer alan şartları taşıması şartıyla 657 sayılı DMK'nin atanma, kademe ilerlemesi, derece yükselmesi ve sınavlara ilişkin düzenlemeler ile bağlı olmaksızın atama yapılabileceği düzenlemiştir. Bu noktada açıktan atanacak olan üst kademe kamu yöneticileri açısından sınavsız olarak kamu hizmetine girmek mümkündür. Ancak bu şekilde atanmak kamuda diğer herhangi bir kadro, pozisyon ve göreve atanma veya herhangi bir statüde çalışma bakımından kazanılmış hak teşkil etmeyecektir. Yine 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 3. maddesinde düzenlenen üst kademe kamu yöneticilerinin atama şartları arasında sınav şartının yer almadığını görmekteyiz. Bu noktada üst kademe kamu yöneticilerinin liyakat ilkesinin gözetilmesi şartıyla sınavsız olarak atanmasının mümkün olduğu ifade edilebilir.

Üst kademe kamu yöneticileri mevcut durumda basit işlem kategorisinde yer alan ve Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Cumhurbaşkanı kararı ile atanmakta ve görevden alınmaktadır. Her ne kadar 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin II sayılı cetvelinde sayılanların Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı düzenlenmiş olsa da tatbikatta bu kadro, pozisyon, görevlere Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılmaktadır. Yani Cumhurbaşkanı kararı ile atananlar açısından tam manasıyla, Cumhurbaşkanı onayı ile atananlar açısından da sınırlı olarak açık kariyer/ işe yönelik kariyer kadro sistemine geçilmiştir.[234]

2017 Anayasa değişikliğinden sonra Türk idari teşkilatında ciddi değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerden kamu personelini ve üst kademe kamu yöneticilerini ilgilendiren konulardan biri DPB'nin 703 sayılı KHK ile kapatılarak bu kurumun görevlerinin Cumhurbaşkanlığı teşkilatı altında düzenlenen "İnsan Kaynakları

[234] Kayar, age, 2019, s.183.

Ofisi," "Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü" ile "Çalışma Genel Müdürlüğü" arasında paylaştırılmış olmasıdır.

Üst kademe kamu yöneticileri açısından 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı birimi olarak düzenlenen *"Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü"* çeşitli görevleri yerine getirmektedir. Nitekim müdürlük üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atamalarını anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanı kararnameleri ve hukukun genel ilkeleri açısından inceler ve gerekli işlemleri yerine getirir. Yine bu yöneticilerin hakkında bilgi toplama, sicil özetleri ve biyografilerini tutma görevi ile birlikte bu yöneticilerin hizmet içi eğitimi ile ilgili işlemleri de Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü yerine getirecektir. [235] Bu bakımdan üst kademe kamu yöneticisi olarak atanacakların

[235] **Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü Madde 8 -** (1) Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır: a) Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemesini sağlayıcı prensiplerin tespit edilmesi, direktiflerin verilmesi, önlemler alınması ve koordinasyonun sağlanması için gerekli işlemleri yapmak, b) Cumhurbaşkanına vekâlet işlemlerini yapmak, c) Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakan atanmaları ve görevden alınma işlemleri ile vekâlet işlemlerini yapmak, ç) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasına ait işlemleri yapmak, d) TBMM seçimlerinin yenilenmesine ilişkin işlemleri yürütmek, e) Üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek gerekli işlemleri yapmak, f) Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak, g) Üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapmak, ğ) Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak, yaptırmak ve bunları değerlendirme amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, h) Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilmelerine dair işlemleri yapmak, ı) Kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak, i) Cumhurbaşkanının özlük işlerini yürütmek,

kararnamede belirtilen şartları haiz olup olmadığı ve görevde olanların bu şartları sağlamaya devam ettiğini de kontrol etmektedir. Yine Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün önceki sistemde de Başbakanlık bünyesinde yer aldığını ve mevcut görevleri ile benzer görevleri icra ettiğini söylemek mümkündür.

Üst kademe kamu yöneticisi olarak atanacaklarda aranan şartlar esas olarak iki farklı sınıfta düzenlenmiştir. Nitekim bu şartlar kararnamede I ve II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklar açısından farklı düzenlenmiştir. Bunun dışında kararname özel olarak bazı üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevleri açısından özel şartlar belirlemiştir. Nitekim I sayılı cetvelde Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülen üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerini atanacaklarda aranacak şartlar şunlardır:

- *"657 sayılı DMK'nin 48. maddesinde yer alan genel şartlar,"*
- *"En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak,"*
- *"Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak şartıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az 5 yıl çalışmış olmak."*

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin I ve II sayılı cetvelinde yer alan kadro, pozisyon ve görevler açısından ortak olarak belirtilen şartlar olan DMK'nin 48. maddesinde düzenlenen genel şartlar şunlardır: *"Vatandaşlık, yaş, öğrenim, kamu haklarından mahrum bulunmamak, ceza mahkûmiyetinin olmaması, erkekler hakkında askerlik, akıl hastalığının olmaması*." Her ne kadar DMK'nin 50. maddesinde yer alan sınav şartı da genel şartlar arasında ifade edilebilirse de üst kademe kamu yöneticiliği

---

Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının personel politikasına yönelik önerilerde bulunmak ve tespit edilen politikaları uygulamak, personelin tayin, nakil, özlük ve emeklilikleriyle ilgili işleri yapmak ve personelin yetiştirilmesi için gerekli çalışmaları yapmak, j) Devlet protokolünün belirlenmesi için gerekli iş ve işlemleri yapmak, k) Makamca verilen benzeri görevleri yapmak. (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Madde 8)

kadro, pozisyon ve görevleri sınav şartı açısından istisnai olarak sınavsız atama yapılan kadro, pozisyon ve görevleri ifade etmektedir.

Anayasa Mahkemesi iptal etmeden önce genel şartlar arasında "*güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması*" yapılması şartı uygulanmaktaydı. Ancak Anayasa Mahkemesi ilgili kararında güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması şartını, yapılan araştırmanın içeriği bakımından Anayasa Madde 20'de[236] düzenlenen özel hayatın gizliliği ilkesini ihlal ettiği, temel hak ve özgürlüklerde sınırlamanın ancak kanunla yapılacağını öngören 13. madde ve "memurlar ile diğer kamu görevlilerinin nitelikleri ve atanmalarına ilişkin konuların kanunla düzenleneceği" hükmünün yer aldığı Anayasa 128'e aykırı olduğu gerekçesiyle düzenlemeyi iptal etmiştir. Mahkeme kamu görevine atanmada güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmasını öngörme bakımından kanun koyucunun takdir yetkisinin olduğunu belirtmekle beraber bu kuralların kamusal yetkiye sahip makamların hangi şartlarda ve sınırlar içinde aldığı

[236] **Anayasa Madde 20:** Herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz. (Mülga üçüncü cümle: 3/10/2001- 4709/5 md.) (Değişik fıkra: 3/10/2001-4709/5 md.) Millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâkın korunması veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerinden biri veya birkaçına bağlı olarak, usulüne göre verilmiş hâkim kararı olmadıkça; yine bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınmış merciin yazılı emri bulunmadıkça; kimsenin üstü, özel kâğıtları ve eşyası aranamaz ve bunlara el konulamaz. Yetkili merciin kararı yirmidört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını el koymadan itibaren kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, el koyma kendiliğinden kalkar.
(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/2 md.) Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir.

tedbirler uygulama ve özel hayatın gizliliğine müdahalede bulunma yetkisini açık bir şekilde göstermesi ve olası kötüye kullanmalara karşı yeterli teminatı sağlaması gerektiğini belirtmiştir. Buna karşın ilgili maddede güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmasına yönelik temel ilkeler belirlenmeden düzenleme yapılmasını anayasaya aykırı bularak hükmün iptaline karar vermiştir.[237]

Genel şartlar içinde vatandaşlık şartı kural olarak memuriyete girişte Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olma gerekliliğini ifade eder. Bunun dışında bazı istisnai hallerde yabancılar da kamuda çalışabilir. Yine çifte vatandaşlık sahibi olanlar ile 2527 sayılı Kanunda da çeşitli şartlar altında Türk soylu yabancıların da memuriyete girmeleri mümkündür. DMK'de memuriye girişte kural olarak yaş sınırı 18 olarak belirlenmiştir. İstisnai olarak 18 yaşını doldurmamış olmasına rağmen mahkemece ergin kılınan kişiler de memur olabilmektedir.

DMK'ye göre ortaokulu bitirenler memur olabilmektedir. Ancak 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde özel olarak üst kademe kamu yöneticilerinin "*en az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olması"* şartını getirmiştir. Bu bakımdan kanun ile kararnameyi göz önünde bulundurduğumuzda hem I hem II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olma şartını sağlayanlar atanabilir.

Genel şartlar arasında kamu haklarından mahrum olmama şartı da yer almaktadır. Kamu haklarından mahrum olmaya sebep olan karar ancak mahkeme kararı ile ortaya

---

[237] *"Güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunda devlet memurluğuna atanmada esas alınacak kişisel veri niteliğindeki bilgilerin alınmasına, kullanılmasına ve işlenmesine yönelik güvenceler ve temel ilkeler kanunla belirlenmeksizin bunların alınmasına ve kullanılmasına izin verilmesi Anayasa'nın 13. 20. Ve 128. maddeleriyle bağdaşmamaktadır.* AYM, E.2018/73, K.2019/65, K.G:20/07/2019, 30963 sayılı RG.

çıkar. Bu kısıtlılık ya asli ceza olarak ya da asli cezaya eklenen fer'i bir ceza olarak verilir.[238] Kişi kamu haklarından mahrum olduğu sürece memuriyete giremez.

Mahkûmiyetin bulunmaması şartına göre Türk Ceza Kanununun 53. maddesinde düzenlenen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı en az 1 yıl ceza mahkûmiyeti olanlar veya bir yıldan az, affa uğramış olsa bile[239] devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene karşı suçlar, rüşvet gibi hassas bazı suçlardan[240] ceza mahkûmiyeti kesinleşenler memuriyete giremezler. Yine halen memur iseler memuriyetle ilişiği kesilir. Bu noktada hükmün kesinleşmiş olması zaruridir.[241] Aynı zamanda kesinleşmiş mahkûmiyet kararlarında mahkeme "*hükmün açıklanmasının geri*

---

238 Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, age, s.656.

239 Bu düzenlemenin af müessesesi ile bağdaştırılmasının mümkün olmadığını belirten AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, af ile birlikte topluma yeni bir insan kazandırıldığını ve hükmolunan cezaların bütün sonuçları ile birlikte kaldırıldığını ifade etmektedir. Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, age, s.656.

240 *"Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (...)(1) zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak."* (Devlet Memurları Kanunu 48)

241 *"...Davacı hakkındaki mahkûmiyet hükmü temyiz edilmiş olmakla henüz kesinleşmediğinden bu nedenle de davacının görevine son verilmesini gerektiren 'mahkûm olmak' şartı gerçekleşmemiş olduğundan dava konusu göreve son verme işleminde mevzuata uyarlık bulunmamaktadır"* D5D, E.1986/1150, K.1987/576, K.G:08.04.1987, Danıştay Dergisi, 1988, sy.68-69, s.376-377; D12D, E.2003/1479, K.2003/3079, K.G:24.10.2003, Danıştay Kararlar Dergisi, 2004, Sayı:5, s.349-351.

bırakılmasına" karar vermesi halinde memuriyete engel hal ortadan kalkar.[242] Son olarak suçun taksirle işlenmesi de memuriyete engel değildir.

Askerlik şartı doğal olarak erkekler için uygulanmakla birlikte memuriyete giriş esnasında kişinin askerlikle ilişiğinin bulunmamasını gerektirir. Yine askerlik hizmetini tamamlamış, ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olanlar bakımından herhangi bir engel yoktur.

Engelli personel çalıştırma yükümlülüğü hükümleri saklı kalmak şartıyla kişide görevini devamlı surette icra etmesine engel olan "*akıl hastalığının*" olmaması gerekir. Sağlık şartı açısından öngörülen yegâne şart akıl hastalığıdır. Bunun dışındaki engellilerin memur olmasına yönelik genel bir kanuni sınırlama bulunmamaktadır. Daha önce de belirttiğimiz üzere güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması şartını öngören düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği için mevcut durumda genel şartlar arasında yer almamaktadır.

DMK'nin 48. maddesinde yer alan genel şartlar ve en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olma şartı hem I hem de II sayılı cetvelde sayılan üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevleri bakımından ortaktır. Ancak atama şartları arasında temel farklardan biri olan ve I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere açıktan ya da dışarıdan atama yapmaya izin veren *"kamuda ve/ veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak"* şartıdır. Nitekim genel şartlar ve en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olma şartını yerine getirmesi kaydıyla sosyal güvenlik kurumlarına tabi olarak uluslararası kuruluşlarda, özel sektörde veya serbest olarak çalışan ve atanmadan önce de kamu görevlisi olmayanlar Cumhurbaşkanı kararı ile atanan üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanabilecektir. Ancak

[242] D12D, E.2007/2534, K.2008/4502, K.G:09.07.2008, Danıştay Dergisi, 2008, sy.119, s.411-414.

bu noktada atama yapılacak üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon veya görev ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen diğer şartların da göz önünde bulundurulması gerekir. Pek tabii ki I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon veya görevlerine şartları sağlayan kamu görevlisi ve kişilerin atanması da mümkündür. Yine beş yıllık çalışmış olma süresinin hesaplanması sırasında dört yıllık yükseköğrenim mezuniyetinden sonra fiilen çalışılan sürelerin tamamının dikkate alınacağı 375 sayılı KHK'de düzenlenmiştir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atama şartları bakımından aranacak şartların 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan şartlara da atıf yapılmıştır. Ancak kararnamede dışardan/ açıktan yapılabilecek atamalar hakkında yapılabilecek en üst oranda atama sayısının belirtilmesi yerinde bir tercih olurdu. Bu konuda örneğin; ABD'de dışardan yapılacak atamalar hakkında mevcut üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlere yapılabilecek atamaların toplamının en fazla yüzde onu olarak tespit edilmiştir. Kamu görevlisi olmayanlar bakımından geçici bir görev olarak düzenlenen üst kademe kamu yöneticiliği ülkemiz sisteminde bu şekilde atanan yöneticiler bakımından kamu hizmeti ile kaynaşamamaları[243] gibi sebeplerden ötürü dışardan yapılacak atamalar bakımından en yüksek oranın belirlenmesi uygun olacaktır.

Kararnamenin II sayılı cetvelinde Cumhurbaşkanı onayıyla atanacağı belirtilen kadro, pozisyon ve görevlere atamalarda aranacak şartlar bakımından genel şartlar ve en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olma şartı I sayılı cetvelde yer alanlar ile ortaktır. Ancak II sayılı cetvel bakımından kararnamede kural olarak dışardan/ açıktan atamaya izin verilmemiştir. Nitekim üçüncü şartımız *"kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak "* olarak ifade edilmiştir. Bu noktada II sayılı cetvelde yer alanlar açısından özel sektörde, uluslararası kuruluşlarda ve serbest olarak çalışanlar arasından kural olarak atama yapma imkânı verilmemiştir. Ancak kararnamede istisnai olarak Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı belirtilen il ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri kamu iktisadi

[243] Karslı, age, 2020, s.197.

teşebbüslerinin yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar hakkında kamuda en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş[244] olma ile sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi bir şekilde özel sektörde, uluslararası kuruluşlarda veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olma şartını yerine getirerek istisnai olarak II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevler arasında dışardan atamaya izin vermesi yönünden ayrılmaktadır. Ayrıca yurtdışı daimi görevlere atanacak olan üst kademe kamu yöneticileri açısından özel şart olarak yeterli dil bilgisine sahip olduğunu belgelendirme şartı da getirilmiştir.

Ancak yurtdışı daimi görevlere atanacak olan ve 657 sayılı DMK'nin 59. maddesinde istisnai memurluk kadroları arasında yer alan üst kademe kamu yöneticileri[245] bakımından genel şartlar ve en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olma şartı hariç 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlenen diğer atama şartları uygulanmayacaktır. Yine kararnamede rektörlerin profesörler arasından atanacağı da özel olarak belirtilmiştir. Son olarak Cumhurbaşkanı onayı ile atanan üst kademe kamu yöneticileri olan Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) yönetim kurulu üyelikleri ile Türkiye Uzay Ajansı başkan yardımcılığı ve yönetim kurulu üyeliklerine yapılacak atamalarda kamuda en az beş yıllık hizmetinin olması şartının aranmayacağı da düzenlenmiştir. DMK'de düzenlenen istisnai memurluklara atanacaklarda aranan şartlar bakımından 59. maddede belirtilen istisnai memur kadro, pozisyon ve görevlere atanmada kuruluş kanunlarında ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan özel hükümlerin saklı olduğu belirtilmektedir. Ancak 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aynı zamanda DMK 59 gereği istisnai memur da olan üst kademe kamu yöneticileri açısından sadece DMK 48'de yer alan genel şartların

[244] **Temayüz etmek:** Kendini göstermek, sivrilmek. Kubbealtı Lügatı, s.1050.

[245] Devlet Memurları Kanununda aynı zamanda istisnai memur olarak düzenlenen üst kademe kamu yöneticileri de vardır. Örneğin, bakan yardımcıları, valiler, büyükelçiler, savunma sanayii başkanı ve yardımcısı…(DMK 59)

aranacağını düzenlemiştir. Bu konuda hem Cumhurbaşkanı kararı hem de onayı ile atananlar arasında herhangi bir farklılık da yoktur.[246]

Üst kademe kamu yöneticileri bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan düzenlemeler haricinde 375 sayılı KHK'nin ek 36. maddesinde bazı üst kademe kamu yöneticileri açısından öğrenim durumu şartı haricinde aranmayacak şartlar da düzenlenmiştir. Buna göre kamu kurumlarının merkez teşkilatı ile taşra teşkilatının il müdürü ve bölge müdürleri ile birlikte bu kadro, pozisyon ve görevlerin dengi ve üstü olanlar bakımından bu şartlar aranmayacağı açık bir şekilde tanzim edilmiştir. Nitekim aranmayacak şartlar şu şekilde düzenlenmiştir:

"a) Belirli bir meslek mensubu, kariyer meslek mensubu ya da kurum personeli olmak,

b) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinde belirtilen hizmet sınıfları kapsamına dâhil kadrolarda bulunmuş veya bulunuyor olmak,

c)Hâkimlik ve savcılık mesleğinde olmak,

d)Belirli kadro veya görevlerde belirli bir süre bulunmuş olmak."

Son olarak Cumhurbaşkanı kararı ile atanan üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerinden herhangi birinin boşalması halinde Cumhurbaşkanı yardımcısı ve ilgili bakan görevlendirme yapar; ancak rektörler bakımından görevlendirmeyi Yükseköğretim kurulu yapar. Yapılan görevlendirmenin aynı gün içinde Cumhurbaşkanlığına bildirilmesi gerekir.

[246] Kayar, age, 2019, s.192.

II. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Nitelikleri

A. Görev Süresi Açısından Üst Kademe Kamu Yöneticileri

Üst kademe kamu yöneticileri 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Cumhurbaşkanı kararı ile atanan I sayılı cetveldeki kadro, pozisyon ve görevleri ile birlikte Cumhurbaşkanı onayı ile atanan II sayılı cetveldeki kadro, pozisyon ve görevlerinde hizmet veren yöneticilerden meydana gelmektedir. Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülen üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresi bakımından ikiye ayrıldığını söyleyebiliriz. Bu noktada I sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresi tekrar atanmadığı takdirde atandığı Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanan üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresi kural olarak atandığı dönemde görevde olan Cumhurbaşkanının görev süresi kadardır; ancak her ne kadar ayrı bir cetvelde yer alsa da tamamı I sayılı cetvelde düzenlenen ve görev süresi 3 ve 4 yıl olarak belirtilen mevkilerin de yer aldığını görüyoruz.

Kararnamede görev süresi III sayılı cetvelde dört yıl olarak düzenlenen üst kademe kamu yöneticileri şu şekildedir:

> *"Diyanet İşleri Başkanı, Yükseköğretim Kurulu Üyeleri, Rektörler, Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanı, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Başkanı ve Yardımcıları, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Para Politikası Üyesi, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı, Talim ve Terbiye Kurulu Başkanı, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu Üyeleri, Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Başkan ve Üyeleri (RTÜK hariç), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan ve Üyeleri, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkan ve Üyeleri, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Üyeleri, Adli Tıp Kurumu Başkanı, Sayıştay Başsavcısı, Yazma Eserler Kurumu Başkanı ve Türkiye Sağlık Enstitüsü Başkanı."*

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde görev süresi 3 yıl olarak düzenlenen üst kademe kamu yöneticileri ise *"Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı,*

Türkiye Adalet Akademisi Başkanı ve Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı" olarak düzenlenmiştir. Bu yöneticiler kural olarak 3 ve 4 yıl olarak tanzim edilen görev süreleri sona erene kadar görevini icra eder; ancak 375 sayılı KHK'nin ek 35. Maddesinde burada ifade edilen üst kademe kamu yöneticilerinin ilgili kanunlarda yer alan görevden alma sebepleri ile birlikte *"kurumsal hedeflere ulaşılamaması"* sebebiyle süreleri tamamlanmadan görevden alınabilecekleri düzenlenmiştir.

I sayılı cetvelde Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı düzenlenen kadro, pozisyon ve görevler açısından görev süresi 3 ve 4 yıl olarak belirlenenler hariç görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı olanlar önceki dönemde görevde olan Cumhurbaşkanının tekrar seçilmesi halinde yine önceki dönemde görevde olan bu kapsamda ifade edilen üst kademe kamu yöneticilerinin görevine devam etmesi pratik açıdan faydalıdır. Nitekim önceki döneminde atadığı üst kademe kamu yöneticileri ile Cumhurbaşkanının yeni dönemde tek tek ataman yapmasına kanaatimizce ihtiyaç yoktur. Bu noktada zaten Cumhurbaşkanı belirli süreli üst kademe kamu yöneticileri hariç I sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yönetici kadro, pozisyon ve görevlerinde yer alanları görev süresi dolmadan da takdir yetkisini kullanarak görevden alabilmektedir. Ancak 3 ve 4 yıl olarak görev süresi tespit edilenler görev süresi dolduğu takdirde ya aynı kişi tekrar atanır ya da yerine başkası atanmalıdır. Ayrıca Cumhurbaşkanının görev süresi ile görev süresi sınırlı olanlar tekrar atanmadığı takdirde yerlerine atama yapılıncaya kadar görevine devam eder.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı düzenlenen II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevler açısından görev süresi ile ilgili olarak herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu bakımdan bu yöneticiler açısından özellikle 657 sayılı DMK ve ilgili kanunlarda memuriyeti sona erdiren ve görevden alınmayı gerektiren sebepler dışında Cumhurbaşkanı onayı ile atanan üst kademe kamu yöneticileri görevden alınmadığı müddetçe görevine devam ederler. Her

ne kadar kararnamenin I sayılı cetvelinde yer alanların görev süresi re'sen Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesi ile birlikte sona erse de II sayılı cetvelde yer alanların görev süresi sona ermez.

B. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Mali Hakları ve İstihdam Edilmesi

2017 Anayasa değişikliğinden sonra ihdas edilen bazı yeni üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine ilişkin olarak 375 sayılı KHK'de mali, hak ve yardımlar ile emeklilik hakları bakımından kadro denklikleri tesis edilmiştir. Bu noktada kadro denkliği oluşturulan kadro, pozisyon ve görevler şu şekildedir:

YENİ OLUŞTURULAN /DÜZENLENEN KADRO, POZİSYON, GÖREVLER	**DENK SAYILDIĞI KADRO, POZİSYON VE GÖREVLER**
CUMHURBAŞKANLIĞI İDARİ İŞLER BAŞKANI	MÜSTEŞAR (BAŞBAKANLIK)
STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANI	MÜŞTEŞAR (BAKANLIK)
İDARİ İŞLER VE STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKAN YARDIMCILARI	GENEL MÜDÜR (BAKANLIK)
İLETİŞİM, DEVLET ARŞİVLERİ VE MİLLİ SARAYLAR BAŞKANI	TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKANI
İLETİŞİM, DEVLET ARŞİVLERİ VE MİLLİ SARAYLAR BAŞKANLIĞI BAŞKAN YARDIMCILARI	TÜRKİYE İSTATİSTLİK KURUMU BAŞKAN YARDIMCISI
CUMHURBAŞKANLIĞI İDARİ İŞLER BAŞKANLIĞI DAİRE BAŞKANLARI	DAİRE BAŞKANI (BAKANLIK)

Yukarıda belirtilen kadro, pozisyon ve görevler için mali, sosyal hak ve yardımlar ile emeklilik hakları bakımından denklik sağlanan kadro, pozisyon ve görevler ile aynı haklara sahip olacaktır. İhdas edilen ve denklik oluşturulan üst kademe kamu yöneticileri haricinde olan üst kademe kamu yöneticileri açısından mali, sosyal hak ve yardımlar bakımından kendileri ile ilgili olarak Anayasa Madde 128/2 gereği olarak başta 657 sayılı DMK olmak üzere önceden uygulanan ve halen mevcut olan diğer kanunlar ve düzenlemeler uygulanmaya devam edecektir. Nitekim yukarıda bahsedilen kadro, pozisyon ve görevler haricinde 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde ve 375 sayılı KHK'nin ek 34, 35 ve 36. maddelerinde herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Nitekim anayasada da mali ve sosyal hak ve yardımların toplu sözleşme hükümleri saklı

kalması şartıyla kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Bu bakımdan öteden beri olarak üst kademe kamu yöneticilerine yönelik tesis edilen mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin kanunlar ve diğer düzenlemeler uygulanmaya devam edecektir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin mali, sosyal ve emeklilik hakları açısından 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde de düzenleme yapılmıştır. Ancak anayasada kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklı kalmak kaydıyla aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasada üst kademe kamu yöneticilerinin atama usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceği öngörülmesine rağmen; bunun dışındaki konuların kanunla düzenleneceği açıktır. Bu bakımdan üst kademe kamu yöneticilerinin mali ve sosyal hak ve yardımları ile emeklilik hakları bakımından kanunla bir çerçevenin oluşturulması gerekir. Anayasa Mahkemesinin de yerleşik içtihadına göre anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda temel kural ve ilkelerin kanunla belirlenmesi gerektiği yönündedir.[247] Yani yasama tarafından konuya ilişkin temel çerçeve belirlenerek idareye sınırları belirsiz bir düzenleme alanı bırakılmamalıdır.

Üst kademe kamu yöneticilerinin tavan ve taban ücretlerine ilişkin olarak 375 sayılı KHK ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde ücretlerin belirlenmesinde kurum ve kuruluşlar, unvanlar, hizmetin güçlüğü ve kararnamenin 5. maddesinde düzenlenen diğer şartlar[248] göz önünde bulundurularak Cumhurbaşkanı tarafından

---

[247] AYM, E.1987/21, K.1988/25, K.G:28/06/1988, 08.01.1989 tarih ve 20043 sayılı RG; AYM, E.2002/35, K.2007/95, K.G:12/2/2007, 22.01.2008 tarih ve 26764 sayılı RG; AYM, E.2004/55, K.2008/118, K.G:12/06/2008, 05.11.2008 tarih ve 27045 sayılı RG; AYM, E.2004/69, K.2009/6, K.G:08/01/2009, 11.06.2009 tarih ve 27255 sayılı RG; AYM, E.2005/152, K.2009/111, K.G:29/01/2009, 03.04.2009 tarih ve 27189 sayılı RG; AYM, E.2013/88, K.2014/101, K.G:04/05/2014, 22.07.2014 tarih ve 29068 sayılı RG.

[248] *Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlar, atandıkları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 sayılı Kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli*

belirleneceği düzenlenmiştir. Sözleşme ücreti, yetkilendirilen idari makam tarafından taban ve tavan ücretler arasında tespit edilir. Ancak bunun nasıl yapılacağına ilişkin olarak somut bir kural tanzim edilmeden konu tamamen Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Ayrıca ücretin belirlenmesine yönelik de azami bir sınır da koyulmamıştır. Bu bakımdan bahsedilen konular ile ilgili olarak kanunla temel kural veya kıstasların tespit edilerek yasal çerçeve oluşturulmaması anayasa hükümleri ve Anayasa Mahkemesi içtihatları ile çelişik bir hal ortaya çıkarmaktadır.[249]

Üst kademe kamu yöneticilerinin istihdam edilmesi açısından Cumhurbaşkanı kararı ile atanan I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacak olanlar 657 sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin hükümlerine bağlı olmadan sözleşmeli olarak da çalıştırılabileceği öngörülmektedir. Buna karşın Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı öngörülen II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevler açısından ne 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde ne de 375 sayılı KHK'de sözleşmeli olarak çalıştırılmasına ilişkin hüküm konmuştur. Bu bakımdan II sayılı cetvelde yer alan kadro ve pozisyon ve görevlere yönelik sözleşme ile istihdam usulü düzenlenmemiştir. Üst kademe kamu yöneticileri açısından bazıları ile

personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilir. Sözleşme taban ve tavan ücretleri; kurum ve kuruluşlar, unvanlar, yapılan hizmetin güçlüğü, sorumluluğu ve riskleri, iş yoğunluğu, çalışma şartları, hizmet yerinin sosyo-ekonomik durumu ve coğrafî özellikleri ile hizmete ve hizmet yerine ilişkin olarak, aynı kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta olan emsallerine; emsalinin bulunmaması durumunda da benzer kadro, pozisyon ve görevlerde bulunanlara göre farklılıkları ayrı ayrı veya birlikte dikkate alınarak Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Sözleşme ücreti, taban ve tavan ücretleri aralığında sözleşme imzalamakla yetkili kılınan makam tarafından belirlenir. (375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Ek Madde 35 ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Madde 5)

[249] Karslı, age, 2020, s.200-202.

sözleşme yapılıp bazıları ile sözleşme yapılmayacak olması eşitlik ilkesine aykırı bir durum ortaya çıkarmaktadır.[250] Buna ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi eşitlik ilkesine aykırılık görüşünü bir kararında ifade etmiştir.[251] Ayrıca kamu görevlisi olmayanlar arasından atanan üst kademe kamu yöneticilerine görevleri sona erdiğinde veya görevden alındığında tazminat ödenip ödenmeyeceği ya da tazminatın miktarının tespiti de Cumhurbaşkanına sınırları belirlenmeden bırakılmıştır. Anayasada da düzenlenen kamu görevlilerinin özlük haklarının kanunla düzenlenmesi ilkesi memur güvenliğinin sağlanması açısından önemlidir.[252] Ayrıca kamu görevlileri arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananların görevinin sona ermesi ya da görevden alınması halinde emeklilik aylığı bağlanmasına hak kazanmaları üzerine

---

[250] Karslı, age, 2020, s.201-202. Amerika Birleşik Devletlerinde üst düzey yönetici pozisyonlarının en düşük temel ücreti GS-15/1 kademesine denk düşen ücretin yüzde yirmi fazlasıdır. Maksimum temel ücret ise yönetici programının III. seviyesinde yer alanlar ile denktir. **"Guide to the Senior Executive Service"**, s.14. Yönetici programının III. seviyesi için bkz. "5.U.S. Code 5314 Positions at level III", https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5314 (Erişim Tarihi:03.03.2020).

[251] "*Ancak, madde metninde genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü kılınılan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin belirlenmesine esas olacak bir ölçüt getirilmediği için genel idare esaslarına göre* yürütülmesi *gereken asli ve sürekli görevlerde çalışan kimi personelin (1) sayılı cetvel dışında kalması ya da genel idare esaslarına göre yürütülmesi gerekmiyen görevlerde çalışan kimi personelin (1) sayılı cetvelde yer alması olasılığı vardır. Ayrıca madde metninde "...bu kadrolara atanan personel atandıkları kadrolarda sözleşmeli olarak çalıştırılabilirler." denildiğinden (1) sayılı cetvel kapsamındaki kimi personele atandıkları kadrolarda sözleşmeli çalışma olanağı verilirken kimi personel bu olanağın dışında bırakılacaktır. Bu nedenlerle… eşitlik ilkesi yönünden Anayasa'nın 10. maddesine aykırıdır."* AYM, E.1990/12, K.1991/7, K.G:04/04/1991, 13.08.1991 tarih ve 20959 sayılı RG.

[252] Cahit Tutum, **"Türkiye'de Memur Güvenliği"** TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, 1972, Ankara, s.96-97.

uygulanacak hükümler de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir. Bu konu ilerde inceleneceği için şimdilik bu kadarı ile iktifa ediyoruz.

C. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi

Üst kademe kamu yöneticilerinin bu görevlere hazırlanması önemli bir meseledir. Ülke kaynaklarının önemli bir kısmının üst kademe kamu yöneticilerinin tasarrufu ile kullanılması bu yöneticilerin yetiştirilmesinin ciddiyetini gösteren gerekçelerden biridir.[253] Üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi açısından çeşitli sorunlar vardır. Bu sorunlar üç sınıfta belirtilebilir: Makro, mikro ve ikisinin arasında olan sorunlar. Makro sorunlar, üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi, geliştirilmesi ile ulusal amaçlar ve menfaatler arasındaki ilişkiden meydana gelir. Bu noktada bu yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik sistemler milli ve uluslararası değişim ve gelişime açık bir şekilde düzenlenmeli ve devamlı bir şekilde reform yapılarak daima gelişime açık tutulması gerekir. Mikro sorular ise bizzat üst kademe kamu yöneticilerinin kendisinden ortaya çıkar. Burada üst kademe kamu yöneticilerine kazandırılması gereken bilgi, beceri ve tecrübe konusunda yapılması gerekenler önemlidir. Son olarak makro ve mikro soruların arasında olanlar ise makro ve mikro sorunun arasındaki bağlantıdan dolayı meydana gelir. Bu konu da üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi amacıyla ihdas edilen okullar, enstitüler veya kolejler tarafından hazırlanan programlar vasıtasıyla ilgili sorunlar çözüme kavuşturulur.[254] Üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde önemli roller alan okullar içinde en önemlisi Fransa'da 1945 yılında kurulan Milli İdarecilik Okulu

---

[253] Colm O'nuallain, **"Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması"** (Çev. M. Kemal Öktem), Amme İdaresi Dergisi, Cilt:21, Sayı:3, Eylül 1988, s.24.

[254] Keith M. Henderson, **"Senior Management Development"** United Nations Development Administration Division, New York, 1987, s.22-29'dan aktaran Ergun, age, 1988, s.11-13.

(ENA) olarak isimlendirilen okuldur. ENA başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede de üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi açısından örnek teşkil etmiştir.[255]

Üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi dünyada ve ülkemizde geçmişten günümüze önemli bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında liyakata dayalı atamaları kullanan ülkelerde bu yöneticilerinin yetiştirilmesi gereği ve buna dair sistemin tesisi önemli bir husus olarak ortaya çıkmıştır.[256] Üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde yöneticilik okulları temel kaynak teşkil eder.[257] Fransa'da kamu yönetimi ve üst kademe kamu yöneticileri açısından iki önemli olay öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki 1789 Fransız İhtilali iken; ikincisi de II. Dünya Savaşı'dır. Nitekim ilk olaydan sonra Fransa'da kamu görevlileri liyakate dayalı olarak atanmaya başlamıştır. İhtilalden önce Fransa'da krallar paraya ihtiyaç duyduğunda memuriyetleri satmış veya kendi taraftarlarını güçlendirmek amacıyla onlara bağışlamıştır. Ayrıca bu memuriyetler miras yolu ile de varislere bırakılmıştır.[258] II. Dünya Savaşı'ndan sonra ise savaşın verdiği zararları hızlı bir şekilde telafi etme amacıyla yönetici yetiştirmesi için 1945 yılında ENA kurulmuştur. ENA'nın kurulması ile birlikte yine Fransa'da üst kademe kamu yöneticilik pozisyonlarına atama usulü açısından yeknesaklık da sağlanmıştır. Nitekim daha önce atamalarda farklı

[255] Şengül, age, s.296-297.

[256] Günay, age, 2005, s.244.

[257] Şengül, age, s.291.

[258] O'nuallain, age, s. 25.

unsurlar etkili olmaktaydı.[259] Günümüzde üst kademe kamu yöneticileri de dâhil olmak üzere kural olarak Fransa'da *"kariyere dayalı liyakat sistemi"* esas alınmaktadır.[260]

Fransa'da hizmet veren ve dünyada üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde en önemli ve tipik örnek[261] Milli İdarecilik Okulu'dur. ENA üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinin yanında ayrıca bu yöneticilerin belirlenmesinde de etkili olmaktadır.[262] ENA'ya girişte yarışma sınavı yapılır ve bu sınavdan başarılı olmak gerekir. Bunun üzerine adaylar arasında seçim iki aşamada yapılır. İlk aşamada adayın durumu, bilgi birikimi, öğrenim durumu ve Fransa vatandaşı olup olmaması gibi şartlarla birlikte akademik çalışmaları dikkate alınır. İkinci aşamada adaylar arasında mülakat

---

[259] Sabahattin Benlikol, **"Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları"** Maliye Tetkik Kurulu Yayını, 1972, Ankara, s.16.

[260] Birgül Ayman Güler ve diğerleri **"Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri"** İmge Kitabevi, 3.Baskı, Ekim 2013, Ankara, s.108. Örneğin, 2014 yılı verileriyle 45035 atamada yüzde 93,4'ü dış sınav, yüzde 0,3'ü PACTE vasıtasıyla, yüzde 1,6'sı sınavsız olarak ve yüzde 2'si de üçüncü yol, geri kalanlar ise kurum içi sınav ile atanmıştır. Kayar, age, 2019, s.108.

[261] Fransa'da üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde görev yapan bazı kurumlar şunlardır:

- Mühendislik okulları (Polytechnique, Centrale, INSA),
- Seçkin Yükseköğrenim Kurumları,
- Ulusal İdarecilik Okulu (ENA),
- Siyasal Bilimler Enstitüleri,
- Bölge/Alan Çalışmaları Ulusal Enstitüsü,
- İktisadi İdare ve İstatistik Okulu,
- Hâkimlik/Yargıçlık Ulusal Okulu, TURAN, Hande Tek **"Fransa'da Kamu Sektörüne Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar"** https://www.academia.edu/17343760/FRANSA_DA_KAMU_SEKT%C3%96R%C3%9CNE_Y%C39NET%C4%B0C%C4%B0_YET%C4%B0%C5%9ET%C4%B0REN_BA%C5%9ELICA_KURUMLAR (Erişim Tarihi:04.03.2020)

[262] François Gazier, **"Kamu Yönetimi Enstitü ya da Okullarının Yapısı ve Görevleri"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:10, Sayı:4, Aralık 1977, s.8.

yapılır. Bu mülakat 4 kişilik komisyon tarafından yapılır ve adayların kişiliği adaylık motivasyonu ve genel kültürü değerlendirilir.[263] Günümüzde Fransa'da memuriyet sınıfları A, B ve C olmak üzere üç sınıfa ayrılır. Bu sınıflar içinde üst kademe kamu yöneticileri yasal olarak belirtilmese de öğretide yazarlar tarafından A sınıfı içinde yer alan "A+" sınıfı olarak ifade edilmektedir. ENA'da öğrenim süresi 27 ay olarak tespit edilmiştir. Bu süre hizmet öncesi eğitim süresidir. ENA üst kademe kamu yöneticilerine hizmet içi eğitim vererek kamu görevinin en iyi şekilde yerine getirilmesi için görev yapmaktadır.

Fransa'da üst kademe kamu yöneticileri ENA'dan mezun olanlar arasından seçilerek oluşmaktadır. Bu okuldan mezun olan yöneticiler şu şekilde ifade edilir: Stilde modern, disiplinde faydacı ve eylemlerinde planlıdır. Kırtasiyeciliği sevmezler ve genellikle Fransız orta kesiminden gelirler.[264] Ancak ENA mezunu yöneticiler belli başlı yönlerden de eleştirilmektedir. Nitekim bu yöneticilere yöneltilen eleştiriler arasında "*soğuk, mesafeli, ekip çalışmasından, istişare ve modern yönetim tekniklerinden yoksun olmaları, yeni teknolojilere boyun eğmeleri, uluslararası açılımlarının zayıf olması...*" gibi hususlar yer almaktadır. Ayrıca temel olarak robot gibi ve soyut bir tip olarak ifade edilmektedirler.[265]

İngiltere'de 19. yüzyıl ortalarına kadar kayırma sistemi kamu personeli atamalarında esas alınmaktaydı. Dolayısıyla üst kademe kamu yöneticileri de kayırma sistemine göre atanmaktaydı. Ancak bu durum 1854 yılında hazırlanan Trevelyan Northcate Raporu ile başlayan reform hareketleriyle değişmiş ve İngiltere kamu personel

---

[263] https://www.ena.fr/Concours-Prepas-Concours-preparer-reussir-concours/Classes-preparatoires-Egalite-des-chances. (Erişim Tarihi:04.03.2020).

[264] Tutum, age, 1979, s.137.

[265] Şengül, age, s.292.

sisteminde liyakat ilkesi uygulanmaya başlamıştır.[266] Bu rapordan sonra İngiliz kamu personel rejimine etkileyen ve üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi meselesi de özellikle vurgulanan Fulton Raporu 1968 tarihinde yayımlanmıştır. Fulton Raporunda özellikle memurların uzmanlaşması, başta üst kademe kamu yöneticileri olmak üzere yöneticilerin yetiştirilmesi, uzman yönetici görüntüsünün oluşturulmasının gerekliliği, yine hizmet içi eğitimin önemine vurgu yapılmıştır.[267] Bunun üzerine İngiltere'de üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi 1980'lerin başından sonra genel bir eğilim olarak meydana gelmiştir.[268]

İngiltere'de yöneticilerin hizmet içinde yakın gözetim altında icra edilen bir çeşit yaparak öğrenme usulünden, Fulton Raporunun yayımlanmasından sonra Fransa'da uygulanan ENA benzeri okul, enstitü veya kolej usulüne geçilmiştir.[269] Ayrıca 1985'ten itibaren mecburi hale getirilen "Yüksek Yönetim Programı" üst kademe kamu yöneticilerine altı haftalık eğitim vermeyi düzenlemiştir.[270] Özellikle kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanımı ve etkili teşkilatlanmanın gerçekleştirilmesi için İngiltere'de üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi ve eğitimi üzerinde ciddi bir şekilde

---

[266] Hayrettin Kalkandelen, **"Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler-İlkeler"** Şenyuva Matbaası, Ankara, 1972, s.30; Oğuz Onaran, **"Yönetici Sınıfın Eğitimi: Belçika, Fransa, İngiltere ve Türkiye'de"** TODAİE Yayınları, 1967, Ankara, s.2; Catherine Haddon, **"Reforming the Civil Service"** The Centre for Management and Policy Studies, 1999-2005, Instıtute for Government, s.4. https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Efficiency%20Unit%20and%20Next%20Steps.pdf (Erişim Tarihi:07.03.2020)

[267] Benlikol, age, s.26.

[268] Ergun, age, 1988(b), s.34.

[269] Necati Yamaç **"Türk Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Eğitimi Sorunu: Uygulamalı Bir Çalışma"** Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, 2004, Ankara, s.48.

[270] Ergun, age, 1988(a), s.35.

durulmaktadır.[271] Ayrıca 2012 yılında yayımlanan *"Kamu Yönetimi Reform Planında"* da kamu personel yönetiminin reforma ihtiyaç duyduğu, özellikle üst kademe kamu yöneticileri açısından esneklik sağlanması, kurumsallaşmış liderlik modelinin tesisinin önemine vurgu yapılmıştır.[272]

Fulton Raporunun uygulanması ile birlikte İngiltere'de okul, kolej veya enstitü tipi yetiştirme usulü uygulanmaya başlamıştır. Bu hususta eğitim veren kurumlar arasında *"İngiliz Yönetim Personel Koleji"* ve *"Uluslararası Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsü"* (RIPA) ön plana çıkmaktadır. İngiltere'de üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde eğitim, hizmet içi ve hizmet öncesi eğitim olmak üzere iki kısımdır. Ancak hizmet içi eğitim yöneticiler bakımından temel yetiştirme usulüdür. 1944 yılında kurulan İngiliz Yönetim Personeli Koleji yöneticilerin hizmet içi eğitimi ile ilgilenmekte olup kar amacı gütmeden bu hizmeti yerine getirir.[273] Bunun yanında bağımsız bir kuruluş olan RIPA'da yöneticilerin hizmet içi eğitimine yönelik görev yapar. Ancak RIPA özel bir şirketin bölümüdür. RIPA kurumların ve şahısların eğitim ihtiyaçlarına uygun, yeni yaklaşımlara ve yönetim usullerine eğitim programında yer vermektedir. RIPA'nın temel amacı üst kademe kamu yöneticilerinin bilgilerini artırarak onlara yeni beceriler kazandırmaktır. RIPA tarafından üst kademe kamu yöneticilerine "insan kaynakları yönetimi", "performans yönetimi", "insan kaynaklarının modernleştirilmesi", "toplam kalite yönetimi", "kriz yönetimi", ve üst kademe kamu yöneticileri için "yönetim ve

---

[271] Ergun, age, 1988(a), s.35.

[272] **"The Civil Service Reform Plan"** June 2012, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf (Erişim Tarihi:07.03.2020).

[273] Kalkandelen, age, 1985, s.97.

politika geliştirme becerileri eğitimi" verilir.[274] Son olarak kamu sektöründe yöneticilerin eğitimi ile ilgili olarak faaliyet icra eden ve hükümete bağlı olan kurum "Yönetim ve Politika Çalışmaları Merkezi"dir (Centre of Management and Policy Studies).[275]

ABD'de üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi konusu İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra tartışılmaya başlamıştır. Nitekim 1953 senesinde kurulan 2. Hoover Komisyonu 1955 senesinde hazırladığı raporda yetkin, nitelikli ve siyasi anlamda bağlı olan üst kademe kamu yöneticisi arzının sağlanması ve siyasi nitelikli olan ve olmayan mevkiler arasında bir sınırın tespit edilmesinin mümkün olup olmaması konusu incelenmiştir.[276] 1958 yılında ise *"Devlet Memurları Eğitimi Kanunu"* ile memurlara yönelik eğitim yapılmasına yönelik hükümete yetki verilmiştir.[277] Devlet Memurları Eğitimi Kanununun kabul edilmesinden sonra üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi için özel olarak kurulmuş bir okul kurma fikri ileri sürülmüş ve buna muvafık olarak 1968 yılında Federal Yönetim Enstitüsü kurulmuştur. Bu enstitü kurulmadan önce 1966 yılında ise üst kademe kamu yöneticileri arasında koordinasyonu oluşturmak için Genel Yönetim Eğitim Merkezi kurulmuştur.[278]

ABD'de üst kademe kamu yöneticilerinin eğitimi, hizmet içi eğitim ile iş başında verilmektedir. Bu çerçevede Federal Yönetici Enstitüsü tarafından üst kademe kamu yöneticileri ileri seviyede eğitim almaktadır. Burada geniş bir yelpazede eğitim verilerek yöneticilerin bu mevkilerde görevi boyunca en iyi hizmet vermesi amaçlanmaktadır.

---

[274] http://www.capita-ld-co.uk/capita-ld/pdf/full 2004 brochure.pdf 'den aktaran Yamaç, age, s.95.

[275] Haddon, age, s.5.

[276] Ergun, age, 1988(a), s.49.

[277] Temel Türkay, **"ABD'de Yüksek Yöneticilerin Eğitimindeki Yeni Gelişmeler"** Türk İdare Dergisi, Sayı:329, Mart-Nisan 1971, s.136.

[278] Hüseyin Öztürk, **"Türk Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticilerin Eğitimi ve Yetiştirilmesi"** Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, 1994, Ankara, s.73-74.

Enstitüde federal yöneticinin rolü, yaşam tarzı ve sağlığı gibi konularla birlikte ulusal öncelikler, yüksek performans, yenilikçi stratejiler gibi konular da yer almaktadır.[279] Bununla birlikte ABD'de büyük şirketler de yöneticilerin eğitimi üzerine örgütlenmişlerdir. Örneğin; The International Harvester School, The Standard Oil Company Center, General Motors Institute… vb gibi.[280] Hülasa günümüzde ABD'de üst kademe kamu yöneticiliği sistemi içinde düzenlenen üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi hizmet içi eğitim yoluyla icra edilmekte ve bu konu ile ilgili olarak çalışan temel kurum 1978 yılında "Kamu Hizmeti Reform Kanunu" ile kurulan Personel Yönetim Ofisi altında düzenlenen Federal Yönetici Enstitüsü'dür.

Üst kademe kamu yöneticileri bakımından da katı bir şekilde liyakate dayalı sistemin esas alındığı Almanya'da 1953'te çıkarılan "Personel Kanunu" ve 1955'te çıkarılan "Personel Temsilciliği Kanunu" kamu personel sisteminin temelini oluşturur.[281] Almanya'da hizmet öncesi eğitimin aksine hizmet içi eğitim fevkalade önemlidir. Bu durum sınıflandırma sisteminin de bir mecburiyetidir. Bu bakımdan üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon ve görevlerine atanacak kişiler sınava tabi tutulur ve başarılı olanlar adaylık sürecine alınır ve burada en az 3 yıl idarenin bütün şubelerinde ilgili amirlerin altında staj görerek yetiştirilirler. Staj dönemi sonunda bu kişiler ikinci sınava girip başarılı olurlarsa asil olarak atanırlar. Asil olarak atamadan sonra ise normal süresi üç yıl olan deneme süresi başlar.[282] Yine asil olarak atanan yöneticilere Federal Kamu Yönetimi Akademisi, Yönetim Bilimleri Yüksekokulu gibi kurumlarda hizmet içi eğitim verilmeye devam eder.

---

279 **"Center for Leadership Development"** Federal Executive Instıtute, https://www.opm.gov/services-for-agencies/center-for-leadership-development/federal-executive-institute/ (Erişim Tarihi:08.03.2020).

280 Kalkandelen, age, s.97.

281 Ardanıç/ Ergun, age, s.7.

282 Nuri Tortop, **"Mahalli İdareler"** TODAİE Yayını, 4.Baskı, Ankara, 1991, s.284-285.

Ülkemizde üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi meselesi uzun zamandan beri tartışılmaktadır. Özellikle Cumhuriyet öncesinde Osmanlı Devleti'nde dönemin en üst yöneticilerini yetiştiren Enderun Mektebi dikkate şayandır. Nitekim buradan yetişen yöneticiler Osmanlı Devleti yönetiminde önemli hizmetleri icra etmiştir. Bu görevleri icra ederken Enderun Mektebi'nde aldıkları eğitimin ve yetiştirilme usulünün etkisi göz ardı edilemez. Ayrıca Fransa'nın yönetici yetiştirme kurumu olan ENA'nın da Enderun Mektebi göz önünde bulundurularak oluşturulduğu da ifade edilmektedir.[283]

Cumhuriyetten sonra ülkemizde üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik 1953 yılında 7163 sayılı Kanun ile TODAİE kurulmuştur. Bu kurum yöneticilere lisansüstü eğitim sağlama ve nitelikli yönetici yetiştirme amacıyla kuruldu. Yine üst kademe kamu yöneticilerinin, üst düzey görevlere hazırlanması için uygun usul ve vasıtaların tespiti görevi de verilerek 160 sayılı *"Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun"* yayımlanmıştır.[284]

Üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik kalkınma planlarında önemle yer verilmiştir. Nitekim İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972) TODAİE'ye üst kademe kamu yöneticilerini yetiştirmesi için gerekli şartların sağlanacağı ifade edilmiştir.[285] Yine 1973-1977 arasını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında da TODAİE'nin yöneticilere hizmet içi kurslar vereceği, akademik olmayan ve fonksiyonel eğitim programları düzenleyeceği ifade edilmiştir.[286] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında ise üst kademe kamu yöneticilerinin çağdaş yönetim usullerini bilen

---

[283] Kalkandelen, age, 1985, s.84.

[284] Kalkandelen, age, 1985, s.73.

[285] **"İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)"** Devlet Personel Teşkilatı Yayını, 1968, Ankara, s.186.

[286] **"Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)"** Devlet Personel Teşkilatı Yayını, 1968, Ankara, s.779.

ve uygulayan bir vasıfta yetiştirilmesi için TODAİE'nin yeniden düzenleneceği öngörülmüştür.[287] Ancak bu planların tam manası ile uygulamaya geçirilmesi mümkün olmamıştır. Bu bakımdan ülkemizde üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik güçlü bir kurumsal yapı ortaya çıkmamıştır.

TODAİE'nin Fransa'da hizmet veren ENA'ya benzer şekilde hizmet vermesi mümkün olmamıştır.[288] Hizmet öncesi eğitim için özel olarak bir kurum oluşturulmadığı için bu konuda üniversitelerin verdiği eğitimi bu kapsamda değerlendirmek mümkündür. Ancak genel olarak üst kademe kamu yöneticileri atandıktan sonra deneme yanılma yoluyla hizmeti öğrenmektedir. Bunun yanında kapatılmadan önce TODAİE'de üst kademe yöneticilerine yönelik çeşitli eğitim programları düzenlenmiştir. TODAİE zaman zaman talep eden kurumlarla birlikte yöneticilere seminerler de vermiştir.[289] TODAİE bu konuda 2 tür eğitim ve yetiştirme programı uygulamıştır: Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı ve kamu yönetiminin başlıca konularında kurs, seminer, sempozyum ve kısa süreli eğitim, yetiştirme programları.[290]

Mevcut durumda hem TODAİE hem de DPB kapatılmış bulunmaktadır. Bu kurumlar yerine Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı altında İnsan Kaynakları Ofisi ve Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Üst kademe kamu yöneticilerinin hizmet içi eğitimi ile ilgili işlemleri yapma görevi 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde açık bir şekilde Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Ancak halen uygulamada somut bir adım da atılmamıştır. Bununla birlikte DMK'nin 7.kısmında düzenlenen "Devlet Memurlarının Yetiştirilmesi" hükümleri ve kendi kurumlarının özel

---

[287] **"Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1982)"** Devlet Personel Teşkilatı Yayını, 1978, Ankara, s.301.

[288] Ömer Faruk Günay **"Türkiye'de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliliği ve Anayasamızdaki Yeri"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:40, Sayı:2, 2007, s.76.

[289] Ergun, age, 1983, s.25.

[290] Ergun, age, 1988(b), s.126-127.

düzenlemelerine tabi olarak üst kademe kamu yöneticilerine yurt içinde ve dışında eğitim verilmektedir.[291]

Üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik ilk anayasal düzenleme 1982 Anayasası'nın 128/3 maddesinde yapılmıştır. Burada *"üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir"* hükmüne yer verilmektedir. Bunun üzerine 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun" 10 Ocak 1985 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunda üst kademe kamu yöneticilerinin yurt içinde ve dışında yetiştirilme usul ve esasların düzenlenmesi amaçlanmaktaydı. Bu noktada anayasada yetiştirilme usul ve esaslarının kanunda özel olarak düzenleneceği belirtilmiş olmasına rağmen *"eğitimin yapılacağı yerler, eğitime katılacakların tespiti, eğitimin suresi, eğitimde uygulanacak programlar ile eğitimle ilgili diğer usul ve esaslar Devlet Personel Başkanlığı ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün görüşü alınarak Başbakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle"* düzenleneceği öngörülmüştür. Üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine ilişkin temel unsurların, çerçeve bir şekilde kanunla tespit edilmeden bunların yönetmelikle düzenleneceğinin öngörülmesi Anayasa Mahkemesinin 3149 sayılı Kanunu tamamen iptal etmesinin gerekçesi olarak ifade edilmiştir.[292] Bunun üzerine ülkemizde günümüze kadar üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarını tanzim eden bir kanun çalışması yapılmamıştır. Bazı yazarlar tarafından bu durumun üst kademe kamu yöneticilerinin ülkemizde

---

[291] Sobacı/ Köseoğlu, age, s.38.

[292] Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde esas olarak üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının anayasada kanunla düzenleneceği öngörülmesine rağmen kanunda temel bir çerçeve oluşturulmadan yönetmelikle düzenleneceği şeklinde yer alması anayasaya aykırılık teşkil ettiği ve diğer hükümlerinin de bu sebeple uygulanmasının mümkün olmadığı gerekçesiyle kanunun tamamını iptal edilmesine hükmedildiğine yer vermiştir. AYM, E.1985/3, K.1985/8, K.G:18.06.1985, 18/10/1985 tarih ve 18902 sayılı RG.

yetiştirilmesine yönelik, Fransa'daki ENA örneği gibi, gelişmiş bir yönetici yetiştirme sisteminin tesis edilmesini engellediği ifade edilmiştir.

III. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Görevlerinin Sona Ermesi, Bunun Üzerine Uygulanacak Hükümler ve Görevden Alınması İşlemlerinin Yargısal Denetimi

A. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Görevinin Sona Ermesi ve Bunun Üzerine Uygulanacak Hükümler

Üst kademe kamu yöneticilerinin görevinin sona erdiği haller arasından genel olarak memuriyetin sona erdiği haller olan istifa (çekilme), çekilmiş (müstafi) sayılma, devlet memurluğundan çıkarılma (ihraç), memuriyete atamanın geri alınması veya kaldırılması, emeklilik ve ölüm hallerinde devlet memurluğu statüsü sona erecek olup doğal olarak üst kademe kamu yöneticiliği görevi de re'sen sona erecektir. Bunun dışında üst kademe kamu yöneticileri Cumhurbaşkanı kararı ile görevden alınabilmekte veya görev süresinin sona ermesi halinde görevleri sona ermektedir. Bu noktada genel olarak memuriyetin sona erdiği hallere kısaca bakmak gerekirse şunları ifade etmek gerekir:

Memuriyetin sona erdiği hallerden olan istifa, memurun kendi iradesiyle devlet memurluğundan ayrılmasını ifade eder. Burada ayrılma talebinin yazılı ve şarta bağlı olmadan verilmesi gerekir. Yine istifanın tek yanlı bir irade açıklaması olduğunu ifade etmek gerekir. İstifa eden memurun yerine başka biri atanıncaya kadar görevi yerine getirmesi gerekir. Ancak istifa eden memurun yerine 1 aya kadar yerine biri atanmazsa istifa eden memur üstüne haber vererek görevi bırakabilir.

Çekilmiş (mustafi) sayılma, kanunda öngörülen belli şartların ortaya çıkması halinde idarenin yapacağı bir işlemle memuriyetin sona ermesidir. Çekilmiş sayılma bir müeyyide değildir; bunun yerine bazı durumlarda memurun karine olarak istifa ettiği

manasına gelir.[293] DMK'nin 92. maddesinde müstafi olma halleri ifade edilmiştir. Yine memuriyetin sona erdiği hallerden olan ihraç durumunda da kişinin memuriyeti sona erer ve daha sonra bu kişi tekrar memuriyete atanamaz. İhraç gerektiren haller de DMK Madde 125'te on iki bent halinde sayılmıştır. Ancak memurun idari bir soruşturma yapılmadan ve savunması alınmadan ihraç edilmesi hukuki olarak mümkün değildir.[294]

Memurlara tanınmış bir hak olan emeklilik halinde de kişinin memuriyeti sona erer. Üst kademe kamu yöneticilerinin emeklilik hakkına ilişkin olarak 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve 375 sayılı KHK'nin ek 35. maddesinde özel bir düzenleme yapılmıştır. Ayrıca memuriyete atama için kişide bulunması gereken genel ve özel şartların yerine getirilmeden atama yapılmış olması veya bu şartlardan biri veya birkaçının atamadan sonra kaybedilmesi halinde memuriyete atamanın geri alınması veya kaldırılması söz konusu olur ki bu durumda kişi devlet memurluğundan çıkarılır. Son olarak tabii olarak ölüm de memuriyeti sona erdirir. Bahsedilen görevin sona erme halleri bütün memurlar için geçerli olduğu için bunlardan biri gerçekleşirse üst kademe kamu yöneticileri açısından da görevin sona ermesine sebep olmaktadır.

Bunun dışında 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde üst kademe kamu yöneticilerinin görevinin sona erdiği bazı haller özel olarak düzenlenmiştir. Bunlardan ilki I sayılı cetvelde yer alan çoğu kadro, pozisyon ve görev bakımından, atandıkları tarihte görevdeki Cumhurbaşkanının görev suresinin sona ermesi ile görevi sona erer. Ancak dışarıdan/açıktan atananlar hariç memuriyet ile ilişiği kesilmez. Bunun dışında tamamı I sayılı cetvelde de yer almakla beraber III sayılı cetvelde sayılan kadro, pozisyon ve görevlerde yer alanlar açısından 3 ve 4 yıl olarak görev süresi tespit edilmiş olup bu sürenin sonunda bunların görevi sona erer; ancak bu kişiler tekrar atanabilirler. Bunun dışında II sayılı cetvelde yer alanlar açısından ne Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde ne

[293] Ulusoy, age, s.577.

[294] Ulusoy, age, s.591.

de 375 sayılı KHK'de herhangi bir özel süre tespit edilmiştir. Yani bunların Cumhurbaşkanının görev suresinin sona ermesi ile veya belirli bir süre sonra üst kademe kamu yöneticisi görevi sona ermez; görevden alınıncaya veya görev süresi doluncaya kadar görevini icra ederler. Ancak III sayılı cetvelde görev süresi 3 ve 4 yıl olarak belirlenen ve Cumhurbaşkanı kararı ile atanan üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerinde yer alanlar açısından Cumhurbaşkanının görevden alma yetkisine ilişkin durum sonraki bölümde incelenecektir.

Görevleri sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticileri arasından açıktan atananların memuriyetle ilişikleri kesilecek olup bunlara tazminat ödenip ödenmeyeceği ve tazminat miktarı ile buna ilişkin diğer konular Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir. Görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerine tazminat ödenip ödenmeyeceği ve ödenecekse tazminatın miktarı ve buna ilişkin hükümlerin herhangi bir çerçeve oluşturulmadan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek olması başta 128. Madde olmak üzere anayasa hükümleri ve Anayasa Mahkemesi içtihatları ile de çelişik bir görüntü oluşturmaktadır. Ayrıca yurt dışı kadrolarda bulunmakta iken görevi sona eren üst kademe kamu yöneticileri için ödenecek tazminat miktarı ise yurt içindeki emsali personelin fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç ödeme unsurları üzerinden hesaplanacaktır.

Kamu görevlisi olmayan bir kişinin I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerine atanması halinde bu kişiler memuriyet statüsüne dâhil olmakta ve memurlara ilişkin hükümlere tabi olmaktadır. Ancak görevleri sona erdiğinde memuriyet statüsünden çıkmaktadırlar. Bu durum kamu görevlisi olmayan kişiler arasından atanan üst kademe kamu yöneticilerinin kamu hizmeti ile kaynaşmasını engellemekte ve yaptıkları kamu hizmeti bu kişiler açısından arızi bir niteliğe sahip olmaktadır.[295]

[295] Karslı, age, 2020, s.196.

Yine Anayasa 104/17'de kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı öngörülmüştür. Bu noktada 657 sayılı DMK'nin 3/B düzenlemesinde bütün devlet memuriyetleri açısından *"kariyer"* ilkesinin esas alınacağı düzenlenmiş olup üst kademe kamu yöneticileri açısından herhangi bir istisna öngörülmemiştir. Bununla birlikte DMK 18'de *"Kanunlarda yazılı haller dışında devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz"* denilmektedir. Yani açıktan atanan üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresinin sona ermesi veya daha önce görevden alınması halinde atama ile memuriyete giren bu kişilerin DMK 3/B ve 18 hükümlerine zıt olarak bu yöneticiler bakımından memuriyetin sona ermesi hukuki anlamda kanuna açık bir şekilde aykırılık oluşturmaktadır.[296]

Kamu görevlileri arasından atanan üst kademe kamu yöneticilerinin görevinin sona ermesi veya görevden alınması halinde atanacakları kadro, pozisyon ve görevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde ve 375 sayılı KHK'de tespit edilmiştir. Bu bakımdan görevin sona ermesi üzerine üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kadro, pozisyon veya göreve atanacakları düzenlemesi açısından önceki sistemden değişiklikler barındırmaktadır. Örneğin, önceki sistemde görevden alınan genel müdür ve üstü kadro, pozisyon ve görevlerde bulunan üst kademe kamu yöneticileri kural olarak Başbakanlık, Başbakan veya bakanlık müşaviri olarak atanırdı; ancak mevcut durumda bu kişilerin atanacağı kadro, pozisyon ve görevlerde köklü değişiklikler yapılmıştır.[297] Bu bakımdan yeni sistemde kamu görevlileri arasından atanan üst kademe kamu yöneticilerinin görev

[296] Ulusoy, age, s.577.

[297] Ahmet Ünlü, **"Yeni Sistemde Göreve Gelme İyi de Görevden Alınanların Durumu Çok Kötü"** https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmetunlu/yeni-sistemde-goreve-gelme-iyi-de-gorevden-alinanlarin-durumu-cok-kotu-2047018 (Erişim Tarihi:11.03.2020)

süresinin sona ermesi ve görevden alınması halinde Cumhurbaşkanı tarafından şu kadro, pozisyon ve görevleri atanırlar:

"a) önce bulundukları veya öğrenim durumları itibariyle ihraz etmiş oldukları unvanlara ilişkin kadro veya pozisyonlara, b) 657 sayılı Kanunun 36. maddesinin ortak hükümler [298] bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan denetim elemanı

---

[298] **Devlet Memurları Kanunu 36.Madde Ortak Hükümler (A) Fıkrasının 11.Bendi:** 11 – (Değişik: 29/11/1984 - KHK - 243/1 md.) Mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan; Başbakanlık, Bakanlık, Müsteşarlık ve bağımsız genel müdürlükler müfettiş yardımcıları ile bağlı müfettiş yardımcıları ve Diyanet İşleri Başkanlığı müfettiş yardımcıları, Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettiş Yardımcıları, (…)(21), Başbakanlık Uzman Yardımcıları, Adalet Uzman Yardımcıları, Seçim Uzman Yardımcıları,(58) Dışişleri Uzman Yardımcıları, İçişleri Uzman Yardımcıları, Millî Savunma Uzman Yardımcıları, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Uzman Yardımcıları,(59) Yükseköğretim Kurulu Uzman Yardımcıları, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Uzman Yardımcıları,(43) Vakıf Uzman Yardımcıları,(22) Tapu ve Kadastro Uzman Yardımcıları,(31) (…)(34); Devlet Personel Başkanlığı Devlet Personel Uzman Yardımcıları; Afet ve Acil Durum Yönetimi Uzman Yardımcıları;(25) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Uzman Yardımcıları; Hazine Müsteşarlığı Bankalar Yeminli Murakıp Yardımcıları, Stajyer Hazine Kontrolörleri, Maiyet memurları; Dışişleri Bakanlığı meslek memurları konsolosluk ve ihtisas memurları(30); Maliye Bakanlığı Vergi Müfettiş Yardımcıları,(35) Bakanlık Maarif Müfettiş Yardımcıları(55) Sigorta Denetleme Uzman Yardımcıları ve Aktüer Yardımcıları, Bakanlıklar merkez kuruluşu stajyer kontrolörleri, İçişleri Bakanlığı Dernekler Denetçi Yardımcıları,(11) (Değişik: 27/6/1989-KHK-375/4 md.) (…)(40) , (…)(40) , (…)(34), Sınai Mülkiyet Uzman Yardımcıları,(56) (…)(34), (...)(1) , (…)(34), (…)(35) , (…)(40), (…)(34), (…)(34), (…)(34), (…)(20), Sosyal Güvenlik Uzman Yardımcıları, Çalışma Uzman Yardımcıları ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzman Yardımcıları, Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Uzman Yardımcıları, İş Sağlığı ve Güvenliği Uzman Yardımcıları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzman Yardımcıları, Kültür ve Turizm Uzman Yardımcıları, Yazma Eser Uzman Yardımcıları,(32) Ulaştırma ve Haberleşme Uzman Yardımcıları, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Uzman Yardımcıları,(41) Denizcilik Uzman Yardımcıları, (…)(34),

(…)(20), TİKA Uzman Yardımcıları(39), (…)(40), (…)(40), Maliye Uzman Yardımcıları, Devlet Gelir Uzman Yardımcıları, Defterdarlık Uzman Yardımcıları(40) , 4190-1 Vergi İstihbarat Uzman Yardımcıları, Gelir uzman Yardımcıları, Mali Hizmetler Uzman Yardımcıları, (…)(34) , Bakanlık ve bağlı kuruluşların A.B. Uzman Yardımcıları, Hazine Uzman Yardımcıları, Dış Ticaret Uzman Yardımcıları, Diyanet İşleri Uzman Yardımcıları, Din İşleri Yüksek Kurulu Uzman Yardımcıları,(29) Avrupa Birliği İşleri Uzman Yardımcıları,(26) Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzman Yardımcıları,(27) Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Uzman Yardımcıları,(33) Türkiye İstatistik Kurumu Uzman Yardımcıları, Maarif Müfettiş Yardımcıları(38)(54) ile İçişleri Bakanlığı Planlama Uzman Yardımcıları, İstihdam Uzman Yardımcıları, İl İstihdam Uzman Yardımcıları, (44) Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzman Yardımcıları,(34) Çevre ve Şehircilik Uzman Yardımcıları, Orman ve Su İşleri Uzman Yardımcıları,(34) Meteoroloji Uzman Yardımcıları,(42) Sanayi ve Teknoloji Uzman Yardımcıları,(34) Gümrük ve Ticaret Uzman Yardımcıları,(34) Gençlik ve Spor Uzman Yardımcıları,(34) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzman Yardımcıları,(34) Aile ve Sosyal Politikalar Uzman Yardımcıları,(34) İnsan Hakları ve Eşitlik Uzman Yardımcıları,(50) Savunma Sanayii Uzman Yardımcıları,(36) Basın ve Enformasyon Uzman Yardımcıları,(37) Yüksek Kurum Uzman Yardımcıları,(45) Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcıları,(49) Aile ve Sosyal Politikalar Denetçi Yardımcıları,(34) Ürün Denetmen Yardımcıları,(34) Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcıları,(52) Millî Eğitim Uzman Yardımcıları (…)(54) , (38) Gençlik ve Spor Denetçi Yardımcıları,(53) Sağlık Uzman Yardımcıları ve Sağlık Denetçi Yardımcıları,(46) Enerji ve Tabii Kaynaklar Uzman Yardımcıları, Göç Uzman Yardımcıları, İl Göç Uzman Yardımcıları(51) , Helal Akreditasyon Uzman Yardımcıları(57) ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Denetçi Yardımcıları,(48) Gümrük ve Ticaret Denetmen Yardımcıları,(47) Belediye Müfettiş Yardımcıları, Milli Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı Müfettiş Yardımcılarının özel yeterlik sınavı yönetmeliklerine göre yapılacak yeterlik sınavlarında başarı göstererek Müfettişliğe, Kaymakamlığa, (…)(21), Başbakanlık Uzmanlığına, Adalet Uzmanlığına, Seçim Uzmanlığına,(58) Dışişleri Uzmanlığına, İçişleri Uzmanlığına, Millî Savunma Uzmanlığına, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Uzmanlığına,(59) Yükseköğretim Kurulu Uzmanlığına, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Uzmanlığına,(43) Vakıf Uzmanlığına,(22) Tapu ve Kadastro Uzmanlığına,(31) (…)(34) , Devlet Personel

Uzmanlığına, Afet ve Acil Durum Yönetimi Uzmanlığına,(25) Bankalar Yeminli Murakıplığına, Vergi Müfettişliğine,(35) Bakanlık Maarif Müfettişliğine(55) Sigorta Denetleme Uzmanlığına ve Aktüerliğine, Kontrolörlüğe, İçişleri Bakanlığı Dernekler Denetçiliğine,(11) (…)(40) , (…)(40) , (…)(34), Sınai Mülkiyet Uzmanlığına,(56) (…)(34) , (…)(34), (…)(35) , (…)(40), (…)(34) , (…)(34), (…) (34), (…)(20) , Sosyal Güvenlik Uzmanlığına, Çalışma Uzmanlığına, Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Uzmanlığına, İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanlığına, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanlığına, Kültür ve Turizm Uzmanlığına, Yazma Eser Uzmanlığına,(32) Ulaştırma ve Haberleşme Uzmanlığına, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Uzmanlığına,(41) Denizcilik Uzmanlığına, (…)(34), (…)(20), TİKA Uzmanlığına(39), (…)(40),(35) Devlet Gelir Uzmanlığına, (…)(40), Maliye Uzmanlığına, Gelir Uzmanlığına, Mali Hizmetler Uzmanlığına, Defterdarlık Uzmanlığına (40), Vergi İstihbarat Uzmanlığına, (…)(34), bakanlık ve bağlı kuruluşların A.B. Uzmanlığına, Hazine Uzmanlığına, Dış Ticaret Uzmanlığına, Diyanet İşleri Uzmanlığına, Din İşleri Yüksek Kurulu Uzmanlığına,(29) Avrupa Birliği İşleri Uzmanlığına,(26) Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanlığına,(27) Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Uzmanlığına,(33) Türkiye İstatistik Kurumu Uzmanlığına, Maarif Müfettişliğine(38)(54) , İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığına, İstihdam Uzmanlığına, İl İstihdam Uzmanlığına, (44) Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanlığına,(34) Çevre ve Şehircilik Uzmanlığına, Orman ve Su İşleri Uzmanlığına,(34) Meteoroloji Uzmanlığına,(42) Sanayi ve Teknoloji Uzmanlığına,(34) Gümrük ve Ticaret Uzmanlığına,(34) Gençlik ve Spor Uzmanlığına,(34) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzmanlığına,(34) Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanlığına,(34) İnsan Hakları ve Eşitlik Uzmanlığına,(50) Savunma Sanayii Uzmanlığına,(36) Basın ve Enformasyon Uzmanlığına,(37) Yüksek Kurum Uzmanlığına, (45) Kamu Denetçiliği Uzmanlığına,(49) Aile ve Sosyal Politikalar Denetçiliğine,(34) Ürün Denetmenliğine,(34) Sosyal Güvenlik Denetmenliğine,(52) Millî Eğitim Uzmanlığına (…)(54) , (38) Gençlik ve Spor Denetçiliğine,(53) Sağlık Uzmanlığına ve Sağlık Denetçiliğine,(46) Enerji ve Tabii Kaynaklar Uzmanlığına, Göç Uzmanlığına, İl Göç Uzmanlığına(51), Helal Akreditasyon Uzmanlığına(57) ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Denetçiliğine,(48) Gümrük ve Ticaret Denetmenliğine(47) (...)(1) Dışişleri Bakanlığı meslek memurluğu ile konsolosluk ve ihtisas memurluğunda(30) ise Dışişleri Bakanlığınca sınavla girilmesi şart koşulan bir

ya da uzman kadrolarına veya bunlara denk pozisyonlara, c) araştırmacı veya uygun görülecek diğer kadro ve pozisyonlara atanır."

Madde metnine göre görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticisi Cumhurbaşkanı tarafından(a), (b)ve (c) seçeneklerinden herhangi birine takdir yetkisi içinde atanabilmektedir. Buna karşın mülga 375 sayılı KHK'nin ek 18. maddesinde görevden alınanlar ile ilgili olarak oldukça belirli ifadeleri yer verilmiş olup kimlerin hangi kadro, pozisyon ve göreve atanacağı açık bir şekilde tespit edilmişti. Yeni durumda görevi sona eren veya görevden alınan bir genel müdür, denetim elemanı veya araştırmacı kadrosuna dahi atanabilecektir. Bu bakımdan idareye oldukça geniş bir yetkinin verildiği ifade edilebilir.[299]

Görevden alınan veya görevi sona eren üst kademe kamu yöneticisi 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen kadro, pozisyon ve görevlere, Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı düzenlenmiş olsa da 12 Eylül 2018 tarihinde bütün kamu kurumlarına gönderilen yazıda bakanlıklar ve bunlara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarda ilgili bakan tarafından atama yapılacağı belirtilmiştir. Yine görevden

---

dereceye atanmaları sırasında ve bir defaya mahsus olmak üzere haklarında ayrıca bir derece yükselmesi uygulanır."

299 *"Kamu görevlileri arasından üst kademe kamu yöneticisi olarak atananların görev süresi sona erdiğinde veya görevden alındıklarında atanabilecekleri kadro ve pozisyonlar 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan fıkrada düzenlenen kadro ve pozisyonlara, bakanlıklar ile bunlara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarda ilgili bakan tarafından atama yapılacaktır. Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarda ise kamu görevlileri arasından atanıp da görev süresi sona eren veya görevden alınan üst yönetici dışındaki üst kademe kamu yöneticileri, anılan fıkrada düzenlenen kadro ve pozisyonlara bu kurum ve kuruluşların üst yöneticileri tarafından atanacaktır."* https://www.memurlar.net/haber/774691/gorevden-alinan-ust-kademe-yoneticisi-nasil-atanacak-cumhurbaskanligi-resmi-yazi-yazdi.html (Erişim Tarihi: 11.03.2020).

alınan veya görev süresi sona eren üst kademe kamu yöneticisi Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili veya ilişkili bir kurumda hizmet veriyorsa bu kurumun üst yöneticisi tarafından atanacaktır.[300] Bu yöneticilere tekrar atama yapılıncaya kadar görev yaptıkları kadro, pozisyon ve görevlere ilişkin her türlü ödemeyi hizmet verdikleri kurum tarafından yapılmaya devam edecektir. Eğer uygun boş kadro veya pozisyon mevcut değilse başka bir işleme ihtiyaç olmadan sözkonusu kadro, pozisyon ve görev ihdas edilmiş ve kurumların kadro veya pozisyon cetvellerine eklenmiş sayılır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ekli II sayılı cetvelde yer alan daire başkanı, genel müdürden daha alt kademede hizmet verenler ile taşra teşkilatında il müdürü ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevlerinde bulunanlardan;

a)"Daha önce bulundukları 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin ortak hükümler bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan denetim elemanı ya da uzman kadrolarına veya bunlara denk pozisyonlara",

b)"(a) bendi kapsamına girmeyenlerden bu fıkranın birinci paragrafında sayılan kadro, pozisyon ve görevlerde toplam en az üç yıl görev yapmış olanlar, 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin ortak hükümler bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan denetim elemanı ya da uzman kadrolarına veya bunlara denk pozisyonlara",

c)"(a) bendi kapsamına girmeyenlerden bu fıkranın birinci paragrafında sayılan kadro, pozisyon veya görevlerde üç yıldan az süreyle görev yapmış olanlar, merkez veya taşra teşkilatında araştırmacı kadro veya pozisyonlarına atanırlar. Uygun boş kadro

[300] Ahmet Ünlü, **"Yeni Sistemde Göreve Gelme İyi de Görevden Alınanların Durumu Çok Kötü"** https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmetunlu/yeni-sistemde-goreve-gelme-iyi-de-gorevden-alinanlarin-durumu-cok-kotu-2047018 (Erişim Tarihi:11.03.2020)

pozisyon ve görev olmaması halinde söz konusu kadro, pozisyon ihdas edilmiş ve kurumların kadro cetvellerine eklenmiş sayılır."

Görüldüğü üzere 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin II sayılı cetvelinde yer alan kadro, pozisyon ve görevler açısından atama yapılabilecek kadro, pozisyon ve görevler daha katı ve belirli bir şekilde tespit edilmiştir.

Üst kademe kamu yöneticilerini görevin sona ermesinden sonra emekliliğe teşvik amacıyla ikramiye ödenmesinde ayrıcalıklı bir düzenlemeye gidilmiştir. Nitekim görev süresi sona eren veya en az bir yıl hizmet verdikten sonra görevden alınanlardan görevin sona erdiği tarih itibariyle emeklilik aylığı bağlanmasına hak kazanmaları şartıyla yaş haddini beklemeden emekli olmaları halinde emeklilik ikramiyeleri:

a)Yaş haddinden emekliliğine en fazla üç yıl kalmış olanlara yüzde otuz,

b)Yaş haddinden emekliliğine üç yıldan çok; altı yıldan az (altı yıl dâhil)kalmış olanlar yüzde kırk,

c) Yaş haddinden emekliliğine altı yıldan fazla kalmış olanlara yüzde elli fazlasıyla ödenir, bu tutar Cumhurbaşkanı tarafından bir katına kadar artırılabilir.

Bu hüküm her ne kadar emekliliğe teşvik amacıyla düzenlenmiş olsa da görevi sona eren ya da görevden alınan üst kademe kamu yöneticisi ne zaman emekli olursa olsun aynı haktan yararlanacağı için hükmün düzenleniş tarzı yüzünden maddenin emekliliğe teşvikten oldukça uzak bir şekilde düzenlendiği ifade edilebilir.[301]

B. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Görevden Alınması İşlemlerinin Yargısal Denetimi

Üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması işlemlerinin yargısal denetimi çalışmamızın önemli konularından birini teşkil etmektedir. Öncelikle tarihi

[301] Aynı kaynak.

gelişimi içinde bu yöneticilerin görevden alınmasına ilişkin görüşleri incelemek gerekir. 1961 Anayasası döneminde öğretide ve bazı siyasi partilerin üst kademe kamu yöneticilerinin yargısal denetimine ilişkin görüşleri şu şekildedir: ARDANIÇ/ ERGUN Danıştay'ın maksat denetiminin vali gibi üst kademe kamu yöneticileri bakımından en aza indirilmesi gerektiğini ifade etmiştir.[302] Bu minvalde KARAYALÇIN da idarenin, üst kademe kamu yöneticisi statüsünde bulunan yöneticileri bakımından görevden alma işlemini gerekçe göstermeden yapmasının mümkün olduğunu ifade etmiştir. Buna karşın kanunlarda öngörülen diğer şartlar ve yöneticinin mali haklarına ilişkin Danıştay'ın yargı denetimini yapması gerektiği görüşündedir. [303] MERİÇ ise üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması işlemlerinin hukuka uygunluk yönünden denetiminin doğal olduğunu ifade etmekle beraber denetim yaparken Danıştay'ın kanunlarla birlikte ülke gerçeklerinin de göz önünde bulundurulması gerektiğini ifade etmiştir.[304]

Üst kademe kamu yöneticilerinin yargısal denetimi üzerine siyasi partiler de görüşünü ifade etmiştir. Bu noktada Adalet Partisi'ne göre üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması işlemleri üzerinde Danıştay'ın denetim yetkisi ilgilinin sadece müktesep hakları bakımından olmalıdır. Bu denetim hiçbir zaman görev yeri değiştirme veya görevden alma işleminin hizmet gereklerine uygun olup olmadığı noktasına uzanmamalıdır.[305] Benzer şekilde bir görüşü Cumhuriyet Halk Partisi 1976 yılındaki parti programının ön taslağında ifade etmiştir.[306]

1961 Anayasası döneminde üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınmasında Danıştay denetimleri neticesi olarak siyasi iktidarın takdir yetkisi önemli oranda sınırlandırılmıştır. Bu dönemde yöneticilerin görevden alınmasında veya başka

---

302 Ardanıç/ Ergun, age, s.16.

303 Karayalçın, age, s.48.

304 Meriç, age, s77.

305 Tutum, age, 1976, s.21.

306 Tutum, age, 1976, s.24.

bir göreve atanmasında bir "lüzum" ve "sebep" aranmıştır.[307] Danıştay'ın bu dönemde verdiği bir kararında üst kademe kamu yöneticisinin *"yapmakta olduğu görevde başarısızlığı ve herhangi bir kusuru saptanmamış olan davacının, kamu yararı yönünden haklı ve yeterli görülecek bir neden ve somut delil olmadan ve keza hizmetin daha iyi yürütülmesini sağlayacak bir neden bulunmadan"*[308] yapılan görevden alma işlemini iptal etmiştir. Danıştay başka bir kararında ise valinin başarısız olması sebebiyle kamu hizmetinin verimli bir şekilde icra edilememesi halinde valinin gerek idari gerek siyasi olarak görevden alınmasının mecburi hale geleceğini belirtmekle beraber salt siyasi saikle yapılan görevden alma işleminin maksat ve sebep yönlerinden hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle idarenin görevden alma işlemini iptal etmiştir.[309] Yine Danıştay bu dönemde idarenin üst kademe kamu yöneticileri ile aynı görüşe sahip olması gerektiği savına karşılık olarak, üst kademelerde yer alan yöneticilerin hükümet programının icrasında yürütme ile aynı görüşte olan kişilerce yapılması halinde süratli ve netice alıcı bir şekilde hizmet verileceği iddiasının mümkün olmadığını ve böyle bir uygulama olması durumunda üst kademe kamu yöneticileri arasında iktidar yanlısı olan ve olmayan

---

[307] Tutum, **"Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?"** Görüşler-Yorumlar, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:3-4, s.173.

[308] D.5.D, E.1975/3756, K.1975/8053, 08.12.1975. Danıştay görev ve yer değişikliği işlemlerine karşı açılan davalarda da işlemin hizmet gereklerine uygun olup olmadığını incelemiştir. Tan, age, s.533. Bu noktada ilgili karar bu durum şu şekilde ifade edilmektedir: *"Eski görevine devamında sakınca bulunduğu konusunda somut bir neden gösterilmeyen ve görevinde başarısızlığı ve herhangi bir kusuru sözkonusu edilmeyen davacının, kazanılmış hakkının korunduğu belirtilerek kısa bir süre içinde iki ayrı yer değiştirme işlemine tabi tutulmasında, yasanın amacına, kamu yararına ve hizmet gereklerine uyarlık görülmediğinden"* iptali gerekir, denilmektedir. D.5.D, E.1977/6924, K.1977/3328, 15.06.1977 tarihli karar.

[309] DDDK, E.1975/340, K.1976/170, 04.06.1976.

ayrımına sebep olacağını belirtmiştir.[310] Bununla birlikte idare kendisine tanınan takdir yetkisini kamu hizmetinin etkin bir şekilde yürütülmesini sağlama maksadı ile dahi kanunların şahıslara hak tanıyan ve kamu görevlilerine teminat veren hükümlerine aykırı işlem uygulayamayacağı gibi yine bu yetkisini anayasal ilke ve esaslara aykırı bir şekilde kullanılamayacağı Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından ifade edilmiştir.[311] Danıştay uzun bir dönem üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınmasına veya görev ve yer değişikliklerinde somut ve haklı sebep, kamu yararı, hizmet gereği gibi gerekçeler aramış olup aksi halde idarenin işlemini iptal etme yolunu tercih etmiştir.[312] Örneğin; idarenin savunmasını yaparken belirttiği *"bakanın kendi politikasını uygularken karar merciindeki yardımcılarını seçmek zorunda olduğu ve davacı ile görüş birliğinin gerçekleşmesi bir yana, asgari müştereklerde dahi bir uyum sağlanmadığı"*[313] savını Danıştay dikkate almamıştır ve görevinini icra ederken başarısızlık, somut ve haklı sebep, kamu yararı ve hizmet gereği gibi herhangi bir gerekçe olmadan idare lehine karar vermemiştir. Üst kademe kamu yöneticileri bakımından Danıştay bu tutumunu 2000'li yılların ilk on yıllık diliminin sonuna kadar sürdürmüş olup bu dönemden sonra minimum denetim yapmaya başlamıştır.[314]

2010'lu yılların başından itibaren Danıştay idarenin üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevi olarak ifade edilebilecek mevkilere atamada ve bu mevkilerden görevden almalarda geniş takdir yetkisine sahip olduğu yönünde kararlar vermeye

---

310 D.5.D, E.1975/351, K.1976/200, 15.10.1976 tarihli karar.

311 DİDDK, E.1974/135, K.1974/456, 19.04.1974 tarihli karar.

312 Tan, age, s.534.

313 D.5.D, E.1975/3756, K.1975/8053, 08.12.1975, Danıştay Dergisi, Sayı:22-23, s.246 vd; D. DDK, E.1975/340, K.1976/170, 04.06.1976, Danıştay Dergisi, Sayı:24-25, s.124.

314 Ali Dursun Ulusoy, **"Jack Welch Öldü, Ya Bürokrasi"** https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/jack-welch-oldu-ya-burokrasi,25748 (Erişim Tarihi: 14.03.2020)

başlamıştır.[315] Yine Danıştay bir dönem üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması işlemlerinde "paraşüt içtihadını" geliştirmiştir. Paraşüt içtihadına göre görevden alınan üst kademe kamu yöneticisi o kadro, pozisyon veya göreve siyasi kanaldan tabiri caizse paraşütle gelmişse aynı usulle idarenin takdir yetkisi içinde serbest bir şekilde görevden alınabilmekteydi. Ancak üst kademe kamu yöneticisi alt kademelerden zamanla ve kendi çabası ve yeteneği ile gelmişse bu yöneticinin görevden alınmasına müsaade edilmemiş geçmişten beri aranan somut, haklı, tatmin edici sebep, kamu yararı, hizmet gereği veya yöneticinin önemli bu kusurunu aramıştır.[316]

Yeni sistemde üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması işlemlerine karşı dava açılmasını engelleyecek herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu bakımdan görevden alınan üst kademe kamu yöneticisi bu işleme karşı dava açabilecektir. Görevden alma ve daha sonra yapılacak atama ve özlük haklarına ilişkin işlemlere karşı ilgili üst kademe kamu yöneticisi, görevden alma işlemi Cumurbaşkanı kararı ile tesis edildiği ve bu işlemlerin de Cumhurbaşkanının davaya konu olabilen işlemlerinden olduğu için bu işleme karşı davayı Danıştay Kanunu Madde 24 gereği olarak ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacak olan Danıştay'da açacaktır. Ayrıca görevden alma işlemlerine karşı açılacak davalarda kararı uygulayacak makam Cumhurbaşkanlığı makamıdır.[317]

---

315 "Valilerin atanmasına ya da merkeze alınmalarına ilişkin işlemlerin yargısal denetimi yapılırken idarenin sahip olduğu geniş takdir yetkisi dikkate alınarak yetki ve şekil yönlerinden sakatlıklarda olduğu gibi açık hukuka aykırılıkların bulunup bulunmadığı ya da idarenin açık bir değerlendirme hatasına düşüp düşmediğinin değerlendirilmesi ile yetinilmesi gerektiğine hükmedilmiştir" D. İDDK, E.2007/36, K.2011//1271, K.G:26.09.2012.

316 Ali Dursun Ulusoy, **"Jack Welch Öldü, Ya Bürokrasi".** https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/jack-welch-oldu-ya-burokrasi,25748 (Erişim Tarihi: 14.03.2020).

317 Ahmet Ünlü, **"Yeni Sistemde Göreve Gelme İyi de Görevden Alınanların Durumu Çok Kötü"** https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmetunlu/yeni-sistemde-

Mevcut durumda üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınmasına ilişkin olarak oluşturulan yeni sistem göz önünde bulundurulduğunda Danıştay'ın özellikle 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin I sayılı cetvelinde görev süresi atandığı tarihte görevde olan Cumhurbaşkanının görev süresini geçmeyen ve Cumhurbaşkanı kararı ile atanan üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması işlemlerinin denetiminde somut ve haklı sebep, kamu yararı ve hizmet gereği gerekçelerini aramayacağı ve idarenin takdir yetkisini daha geniş bir çerçevede kabul edeceği ifade edilebilir.[318]

Üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınmasına ilişkin işlemlerin yargısal denetimini üç kısımda incelemek gerekir. Nitekim ilk kısımda görev süresi atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresi ile kısıtlı olan ve Cumhurbaşkanı kararı ile atanan I sayılı cetvelde yer alanlar vardır. İkinci kısımda Cumhurbaşkanı kararı ile atansa da III sayılı cetvelde görev süresi 3 veya 4 yıl olarak tespit edilen kadro, pozisyon ve görevlerin yer aldığını söyleyebiliriz. Üçüncü kısımda ise herhangi bir şekilde görev süresi düzenlenmeyen ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanacağı öngörülen II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon, görevler yer almaktadır. Bu üç kısmı kanaatimizce ayrı ayrı değerlendirmek gerekir.

Cumhurbaşkanı kararı ile atanan ve III sayılı cetvelde görev süresi 3 veya 4 yıl olarak belirlenen kadro, pozisyon ve görevler hariç olanlar bakımından yukarıda da belirttiğimiz gibi yürütmenin takdir yetkisinin geniş olduğunu ve bu yöneticilerin Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önce görevden alınması halinde her ne kadar dava açmalarını engelleyecek bir düzenleme olmasa da Danıştay'ın bu noktada minimum denetim yapacağı açık olup ancak bu yöneticilerin mali ve özlük haklarının mevzuata uygun bir şekilde ifa edilip edilmediği incelenecektir. Nitekim bu kadro,

goreve-gelme-iyi-de-gorevden-alinanlarin-durumu-cok-kotu-2047018 (Erişim Tarihi:11.03.2020).

[318] Tan, age, s.534.

pozisyon ve görevlerde hizmet veren üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresi sona ermeden Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabileceği açık bir şekilde düzenlenmiştir.[319] Yani bu kadro, pozisyon ve görevler ile ilgili olarak Danıştay 90'lı yıllarda aradığı somut, haklı sebep, kamu yararı ve hizmet gereği gibi gerekçeleri aramayacaktır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Cumhurbaşkanı kararı ile atanıp görev süresi III sayılı cetvelde 3 veya 4 yıl olarak tespit edilen kadro, pozisyon ve görevler ile ilgili olarak Cumhurbaşkanının I sayılı cetvelde yer alan diğer kadro, pozisyon ve görevlere göre görevden alma yetkisi bakımından takdir yetkisi sınırlandırılmıştır. Yine bunların görev süresi re'sen Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesi ile görevleri sona ermez. Ancak belirtilen kadro, pozisyon ve görevler açısından görev süresi dolmadan görevden alma takdir yetkisi sınırlanan Cumhurbaşkanının, bu yöneticileri süreleri dolmadan görevden alma yetkisi bakımından 375 sayılı KHK'de kanunlarda belirtilen şartlar dışında ek bir şart düzenlenmiştir: *"Cumhurbaşkanınca süreli atanan üst kademe kamu yöneticileri, ilgili kanunlarda öngörülen görevden alma gerekçeleri yanında kurumsal hedeflere ulaşılamaması nedeniyle de süreleri tamamlanmadan görevlerinden alınabilirler."* Nitekim Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanının[320] 375 sayılı KHK'nin belirttiğimiz hükmünde ifade edilen "kurumsal hedeflere ulaşılamaması" sebebi ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ikinci maddesi gereği olarak görevden alındığı ifade edilmiştir. Buna karşılık Merkez Bankası Başkanının kanunda belirtilen durumlar dışında görevden alınmasının mümkün olmadığı görüşü ileri sürülmüştür. Buna karşılık III sayılı cetvelde 3 ve 4 yıl olarak süreli bir şekilde atanan üst kademe kamu yöneticilerinin, kurumsal hedeflere ulaşılamaması

[319] 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Madde 4

[320] 2019/159 sayı 05.07.2019 tarihli Cumhurbaşkanı kararı.

sebebiyle de süreleri tamamlanmadan görevden alınabileceği düzenlemesi Anayasa 128/2 gereği kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin II sayılı cetvelinde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atananların görev süreleri ile ilgili olarak herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Yine bu kadro, pozisyon ve görevlere kural olarak açıktan atama yapılmasına yönelik bir hüküm de öngörülmemiş olup sözleşmeli olarak çalıştırma bakımından düzenleme yapılmamıştır. Ayrıca görevlerinin sona ermesi halinde atanacakları kadro, pozisyon ve görevler de önceki sisteme benzer şekilde tespit edilmiş olup yürütmeye geniş bir takdir yetkisi tanınmamıştır. Özellikle I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere göre ciddi farklılıklar barındıran bu yöneticilere yönelik hükümler de göz önünde bulundurulduğunda bunlar hakkında I sayılı cetvelde belirtilen ve süreli olmayan kadro, pozisyon ve görevlerde olduğu gibi yürütmenin geniş bir şekilde takdir yetkisini kullanabileceğini ifade etmek yerine kanaatimizce Danıştay'ın bir dönem uyguladığı *"paraşüt içtihadının"* II sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevler bakımından kabul edilmesi makul bir tercih olacaktır.

Hülasa 2010'lu yıllardan önce Danıştay kararları ile üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması açısından takdir yetkisi ciddi oranda kısıtlanan idarenin, bu dönemden sonra geçmişe nazaran daha geniş yetkiye sahip olduğunu müşahade etmekteyiz. Bu noktada yargı kararları ile genişleyen takdir yetkisinin başta anayasada yer alan düzenleme olmak üzere 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve 375 sayılı KHK'nin ek 34,35 ve 36. maddeleri gereği daha da geniş bir hale geldiği ifade edilebilir. Mevcut durumda 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin I sayılı cetvelinde yer alan (III sayılı cetvelde ifade edilenler hariç) kadro, pozisyon ve görevler açısından idarenin ciddi oranda takdir yetkisinin olduğunu söylemek mümkündür; ancak mali ve özlük haklarının yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu noktada idari yargı denetimi mümkündür. Yine tamamı I sayılı cetvelde yer almasına rağmen III sayılı cetvelde özel

olarak görev süresi 3 ve 4 yıl şeklinde tanzim edilen üst kademe kamu yöneticilerinin ilgili kanunlarında düzenlenen gerekçeler ve 375 sayılı KHK'de yer alan "kurumsal hedeflere ulaşılamaması" sebebiyle görevden alınabilecekleri düzenlenmiştir. Bu noktada III sayılı cetvelde yer alanlar bakımından I sayılı cetvelde ifade edilen diğer yöneticilere nazaran idarenin takdir yetkisinin sınırlandığı ifade edilebilir; ancak sonradan düzenlenen kurumsal hedeflere ulaşılamaması gerekçesinin muğlak bir tarafının olması yönünden yine idareye önemli bir yetki tanındığı söylenebilir. Son olarak II sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması açısından idarenin takdir yetkisinin I sayılı cetvelde yer alanlara göre daha sınırlı bir yetki olduğunu daha önce belirttiğimiz gerekçeler ve I sayılı cetvelde yer alanlara göre farklılıkları sebebiyle daha sınırlı olduğu kanaatindeyiz.

SONUÇ

Üst kademe kamu yöneticileri, idari teşkilatı oluşturan kamu kurum ve kuruluşlarının yönetiminde ve ülkelerin kaynaklarının kullanılmasında önemli rolleri yerine getirdikleri için özellikle bu yöneticilerin yürütme ile konumu devamlı surette tartışmalara sebep olmuşlardır. Ayrıca üst kademe kamu yöneticilerinin genel geçer bir tanımının yapılamaması sebebiyle yeknesak bir kapsamın da ortaya konulmasını engellemektedir. Bu yöneticilerin tanımlanmasında ve kapsamının belirlenmesinde ortaya çıkan farklılıklar özellikle ülkelerin sahip olduğu personel sistemleri, hukuk düzenleri ve üst kademe kamu yöneticilerine yönelik uygulamaları etkili olmaktadır. Üst kademe kamu yöneticilerine yönelik genel geçer bir tanım yapılamamış olsa da bunların belirli ortak özellikleri ifade edilmiştir. Nitekim üst kademe kamu yöneticileri idari teşkilat içindeki kurum ve kuruluşların en üst kademelerinde hizmet veren, merkezi idarenin politika oluşturmasında ve hizmet verdiği kurumun kuruluş amacının gerçekleşmesinde önemli yetki ve sorumluluklara sahip olan, en üst düzey siyasi yöneticilerle birlikte çalışan ve onlara danışmanlık yapan yöneticiler olarak da ifade edilebilir. Bu noktada ortaya konulan ortak özelliklerden yola çıkılarak üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamı tespit edilmiştir. Ancak dünyada her ülkenin kendine has özellikleri olması sebebiyle üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamının ülkeden ülkeye farklılıklar gösterdiğini ifade etmek mümkündür.

2017 Anayasa değişikliğinden sonra çıkarılan 3 sayılı *"Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"* tanzim edilene kadar ülkemizde üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamına yönelik farklı görüşler ileri sürülmüştür. Ancak 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ekli I ve II sayılı cetvellerinde üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını düzenleyen kadro, pozisyon ve görevler tek tek sayma usulü ile

açık bir şekilde tespit edilmiştir. Bu noktada I ve II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere yönelik önemli farklılıklar göze çarptığını ifade edebiliriz.

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte üst kademe kamu yöneticilerinin atama usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirleneceği ve bu yöneticilerin atanması ile görevden alınması işlemlerinin ise Cumhurbaşkanı tarafından yapılacağı öngörülmüştür. Ancak aynı zamanda kamu görevlisi de olan üst kademe kamu yöneticilerinin Anayasa 128 gereği olarak atama usulü ve esasları dışındaki nitelikleri, görevleri ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.

Anayasada açık bir şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği öngörülen ve öğretide bazı yazarlar tarafından yürütmenin mahfuz düzenleme alanı olarak ileri sürülen dört konu içinde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin atama usul ve esaslarının tespitinin yürütmenin mahfuz düzenleme yetkisi içinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tartışmasının sonucu, yasamanın bu konuda düzenleme yapma yetkisini belirleyecektir; ancak şu an için bu konuda tam bir kesinlik yoktur. Yürütmenin bu dört konuda mahfuz yetkisine yönelik son kararı Anayasa Mahkemesi tarafından verileceği öğretide ifade edilmektedir. Nitekim yakın tarihli bir Anayasa Mahkemesi kararında yürütmenin mahfuz yetkisinde olduğu ifade edilen dört konuda da Anayasa 104/17'de düzenlenen sınırlamaların geçerli olduğu ifade edilmektedir. Yani Anayasa Mahkemesinin verdiği karar sebebiyle yasama meclisi anayasada düzenlenen diğer üç konu ile birlikte üst kademe kamu yöneticilerinin atama usul ve esaslarının belirlenmesi açısından kural koyma yetkisini haizdir.

Üst kademe kamu yöneticiliği kadro, pozisyon ve görevlerine atamalarda aranacak şartlar, memurlar bakımından aranan temel şartlar olarak düzenlenmiş olup bu noktada yürütmeye atamalarda geniş bir takdir yetkisi sağlanmıştır. Ancak bazı üst

kademe kamu yöneticileri kadro, pozisyon ve görevler açısından özel şartlar aranmaya devam etmektedir. Yine atama şartları arasında göze çarpan unsur I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanmada *"sosyal güvenlik kurumlarına tabi olması şartıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olma"* şartını taşıyan ve kamu görevlisi olmayan kişiler arasından atama yapılmasının da yolu açılmıştır. Bu durum 2017 Anayasa değişikliğinden sonra ihdas edilen önemli bir konu olarak değerlendirilebilir. Ancak kural olarak II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere kamuda en az beş yıl hizmet vermiş olan kamu görevlileri arasından atama yapılacaktır.

Atama usul ve esasları ile birlikte bazı mali, sosyal hak ve yardımlar ile emeklilik haklarına ilişkin düzenlemeler 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ve 375 sayılı KHK'de düzenlenen üst kademe kamu yöneticilerinin nitelikleri genel olarak 657 sayılı DMK ve özel kanunlarında düzenlenmektedir. Bunun yanında bu yöneticilerin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenleneceği anayasada açıkça belirtilmiş olmasına rağmen mevcut durumda Türk hukukunda üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik özel bir kanun yer almamaktadır. Anayasada yer alan bu hüküm 1982 Anayasasının ilk halinde tanzim edilmiş olmasına rağmen 1985 yılında çıkarılan ve Anayasa Mahkemesi tarafından 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanunun" iptal edilmesinden sonra herhangi bir kanun çalışması yapılmamıştır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin I sayılı cetvelinde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerine Cumhurbaşkanı kararı ile atama yapılacağı öngörülmüşken; II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerine Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılacağı düzenlenmiştir. Bu bakımdan yürütmeye önemli bir takdir yetkisi verilmiş olup üst kademe kamu yöneticileri açısından tam manasıyla siyasi nitelikli atamalara dayanan sistemin esas alındığı ifade edilebilir. Ayrıca Cumhurbaşkanı görev süresi sona

ermeden kararnamede Cumhurbaşkanı kararı ile atanacağı öngörülen kadro, pozisyon ve görevlerde bulunanları kural olarak takdir yetkisine bağlı olarak dilediği zaman görevden alabilecektir. Ancak görev süresi 3 ve 4 yıl olarak tespit edilen üst kademe kamu yöneticilerini de kanunlarda belirtilen sebepler dışında *"kurumsal hedeflere ulaşılamaması"* sebebiyle de süreleri dolmadan görevden alabileceği düzenlenmiştir. Bu noktada bu yöneticiler bakımından görevden almalarda Cumhurbaşkanının yetkisi artırıldığını söylemek mümkündür.

90'lı yıllarda yürütmenin üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alma işlemlerini denetlerken kamu yararı, hizmet gereği ya da görevi icra ederken başarısızlık gibi gerekçeler arayan ve burada maksimum denetime yakın bir denetim yapan Danıştay'ın son yıllarda verdiği kararlardan yola çıkarak üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin idari işlemlerin yargısal denetimini yaparken minimum denetim yapmaya başlamıştır. Bununla birlikte Danıştay üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması işlemlerine yönelik bir dönem paraşüt içtihadını geliştirmiştir. 2017 Anayasa değişikliğnden sonra Danıştay'ın son yıllarda da verilen kararlarda görüldüğü üzere özellikle görevden alma işlemleri bakımından minimum denetim yapması gerektiği öğretide yazarlar tarafından dile getirilmektedir. Ancak bu noktada kanaatimizce 2 sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerde sayılanlar da üst kademe kamu yöneticileri arasında yer almasına rağmen I sayılı cetvelde yer alanlar ile önemli farklılıklar barındırmaları sebebiyle bunlara yönelik görevden alma işlemleri bakımından kanaatimizce Danıştay'ın daha önce uyguladığı "paraşüt içtihadının" esas alınması yerinde bir tercih olacaktır.

KAYNAKÇA

AKGÜNER, Tayfun **"Kamu Personel Yönetimi"** Der Yayınları, 7.Baskı, 2016, İstanbul.

AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/ KAYA, Cemil **"Türk İdare Hukuku**" Savaş Kitabevi, 9.Baskı, Eylül 2018, Ankara.

AR, A. Fikret **"Fransa ve Türkiye'de Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar: ENA, IIAP ve TODAİE"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 4, Aralık 1986, S.3-24.

ARDANIÇ, Bülent/ ERGUN, Turgay **"Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 2, 1980, S.3-18.

ARDIÇOĞLU, Artuk **"Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"** Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 75, Sayı: 3, 2017, Ankara, S.21-51.

ATAR, Yavuz **"Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi"** Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, Temmuz 2019, Ankara, S.241-260.

ATAR, Yavuz **"Türk Anayasa Hukuku"** Seçkin Yayıncılık, 13.Baskı, Eylül 2019, Ankara.

ATAY, Ender Ethem **"İdare Hukuku"** Turhan Kitabevi, 6.Baskı, Ekim 2018, Ankara.

AYBAY, RONA **"Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Konusunda Bazı Saptamalar"** Güncel Hukuk, Kasım-Aralık, 2018.

AYDIN, Ahmet Hamdi **"Yönetim Bilimi"** Seçkin Kitabevi, 7.Baskı, Şubat 2018, Ankara.

AYDIN, Ahmet Hamdi **"Yönetim Bilimi"** Seçkin Yayıncılık, 4.Baskı, 2011, Ankara.

AYVERDİ, İlhan **"Türkçe Sözlük"** Kubbealtı Lügatı, Ekim 2007, 1.Baskı, İstanbul.

AZRAK, Ali Ülkü **"Hukuk Devleti Açısından Memurların Mesleki Güvenceleri"** Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Eskişehir, 4-5 Haziran, 2003.

BENLİKOL, Sabahattin **"Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları"** Maliye Tetkik Kurulu Yayını, 1972, Ankara.

ÇAĞLAYAN, Ramazan **"İdare Hukuku Dersleri"** Adalet Yayınevi, Yeni Sisteme Göre Güncellenmiş 6.Baskı, Ağustos 2018, Ankara.

CANMAN, Doğan **"Türk Kamu Kesiminde Hizmet İçi Eğitim Faaliyetlerinin Genel Görünümü ve Değerlendirilmesi Çalışmaları"** Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, 1977, Ankara.

CANMAN, Doğan **"Türkiye'de Kalkınma Gereklerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 3, Eylül, 1978, Ankara, S.3-18.

CHEVALLİER, Jacques **"Science Administrative"** PUF, 3.Baskı, 2002, Paris.

ÇOKER, Ziya **"Yönetim ve Siyaset"** Kazancı Matbaacılık, 1995, İstanbul.

DAVİS, Christopher M. / GREENE, Michael **"Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations"** Congressional Research Service, May 3, 2017. https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30959.pdf.

DEMİREL, Süleyman **"Büyük Türkiye"** Dergâh Yayınları, 1975, İstanbul.

DİDİSHELM, RENE **"Üst İdari Kadronun Teşkili ve Uzuvlarının Seçilmesi"** (Çev. Halim Tevfik ALYOT) İdare Dergisi, Yıl: 16, Sayı: 172, Ocak–Şubat 1945, S.120-154.

EREN, Abdurrahman **"Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi"** Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, Temmuz 2019, Ankara, S.1-72.

ERGUN, Turgay **"Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi"** TODAİE Yayınları No: 224, Üçbilek Matbaası, 1988(a), Ankara.

ERGUN, Turgay **"Kamu Yönetimi: Kavram, Siyasa, Uygulama"** TODAİE Yayınları, 2004, Ankara.

ERGUN, Turgay **"Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi"** TODAİE Yayınları No: 224, Üçbilek Matbaası, 1988(b), Ankara.

ERGUN, Turgay **"Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi Sorunu"** Amme idaresi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 2, Haziran 1983, Ankara, S.23-36.

FİŞEK, Kurthan **"Yönetim ve Mizah"** Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Dergisi, Cilt: 5, No: 3, Ankara.

GAZİER, François **"Kamu Yönetimi Enstitü ya da Okullarının Yapısı ve Görevleri"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 4, Aralık 1977, Ankara, S.3-9.

GÖZLER, Kemal **"İdare Hukuku Cilt I"** Ekin Basım Yayın Dağıtım, 3.Baskı, Mayıs 2019, Bursa.

GÖZLER, Kemal **"İdare Hukuku Cilt I1"** Ekin Basım Yayın Dağıtım, Güncellenmiş 3.Baskı, Mayıs 2019, Bursa.

GÖZLER, Kemal **"Türk Anayasa Hukuku"** Ekin Basım Yayın Dağıtım, Güncelleşmiş Düzeltilmiş ve Genişletilmiş 3.Baskı, Ocak 2019, Bursa.

GÖZLER, Kemal/ KAPLAN, Gürsel **"İdare Hukuku Dersleri"** Ekin Basım Yayın Dağıtım, 22.Baskı, Haziran 2020, Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref **"Yönetim Hukuku"** Turhan Kitabevi, 34.Baskı, 2016, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/ TAN, Turgut **"İdare Hukuku Genel Esaslar Cilt 1"** Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 12.Baskı, 2018, Ankara.

GÜLER, Birgül Ayman ve Diğerleri **"Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri"** İmge Kitabevi, 3.Baskı, Ekim 2013, Ankara.

GÜNAY, Ömer Faruk **"Türkiye'de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliliği ve Anayasamızdaki Yeri"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:40, Sayı:2, 2007, S.57-78.

GÜNAY, Ömer Faruk **"Türkiye'de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir?"** Turhan Kitabevi, 1.Baskı, 2005, Ankara.

GÜNDAY, Metin **"İdare Hukuku"** İmaj Yayınevi, 10.Baskı, 2013, Ankara.

GÜRAN, Sait **"Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri"** İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 278, Fakülteler Matbaası, 1980, Ankara.

HADDON, Catherine **"Reforming the Civil Service"** The Centre for Management and Policy Studies, 1999-2005, Instıtute for Government. https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Efficiency%20Unit%20and%20Next%20Steps.pdf.

HENDERSON, Keith M. **"Senior Management Development"** United Nations Development Administration Division, New York, 1987.

İBA, Şeref/ SÖYLER, Yasin **"Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları"** Anayasa Yargısı Dergisi, Sayı: 36, 2019, Ankara, S.195-225.

KALABALIK, Halil **"İdare Hukuku Dersleri Cilt 1"** Seçkin Yayıncılık, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 4.Baskı, Ekim 2018, Ankara.

KALKANDELEN, Hayrettin **"Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler-İlkeler"** Şenyuva Matbaası, Ankara.

KARAHANOĞULLARI, Onur **"Devletin Kural Koymasında Yeni İşbölümü"** http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/cbk.pdf.

KARASU, Koray **"Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi"** Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi: 11, Ankara, Kasım 2001.

KARAYALÇIN, Yaşar **"Yüksek Memurlar Meselesi ve Yürütmeyi Durdurma Kararları"** Ajans-Türk Matbaası, 1966, Ankara.

KARSLI, Mehmet Rauf **"İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı"** On İki Levha Yayınları, 1.Baskı, 2016, Ankara.

KARSLI, Mehmet Rauf **"Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme"** Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 1, 2020, s.189-208.

KAYAR, Nihat **"Kamu Personel Yönetimi"** Ekin Basım Yayın Dağıtım, 5.Baskı, 2014, Bursa

KAYAR, Nihat **"Kamu Personel Yönetimi"** Ekin Basım Yayın Dağıtım, Güncellenmiş 9.Baskı, 2019, Bursa.

KUPERUS, Herma/ RODE, Anita **"Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations"** European Public Administration Network (EUPAN), Netherland, December, 2016, http://www.eupan.eu/files/repository/.

MERİÇ, Osman **"Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 3-4, 1974, Ankara, S.73-78.

O'NUALLAİN, Colm **"Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması"** (Çev. M. Kemal Öktem), Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 3, Eylül 1988, Ankara, S.23-37.

OKŞAR, Mustafa **"2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü"** Yetkin Yayınevi, 2019, Ankara.

ONARAN, Oğuz **"Yönetici Sınıfın Eğitimi: Belçika, Fransa, İngiltere ve Türkiye'de"** Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1967, Ankara.

ÖZBUDUN, Ergun **"Türk Anayasa Hukuku"** Yetkin Yayıncılık, 17.Baskı, 2017, Ankara.

ÖZTEKİN, Ali **"Yönetim Bilimi"** Siyasal Kitabevi, 4.Baskı, Ağustos 2010, Ankara.

ÖZTÜRK, Hüseyin **"Türk Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticilerin Eğitimi ve Yetiştirilmesi"** Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, 1994, Ankara.

PAYASLIOĞLU, Arif T. **"Yüksek Kademelerde Yığılma Sebepleri, Sonuçları ve Çözüm Yolları**" Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1 Mart 1969, S.37-44.

PEKER, Ömer **"Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği"** Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 1995, Ankara.

PETERS, Guy **"The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration"** (Routledge, Oxon: 2010).

SANCAKDAR, Oğuz / US, Eser/ KASAPOĞLU TURHAN, Mine/ ÖNÜT, Lale Burcu/ Seyhan, Serkan **"İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı"** Seçkin Yayıncılık, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 7.Baskı, Eylül 2018, Ankara.

SEVER, Dilşad Çiğdem **"Cumhurbaşkanının Teşlikatlanma Konusundaki Yetkileri ya da Parthenogenesis Olmak"** Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Sempozyumu, 18-19 Ekim 2019, İstanbul, s.2-4. http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Dilsad_Cigdem_Sever.pdf

ŞİRİN, Tolga **"Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı"** Oniki Levha Yayınları, 2017, İstanbul.

SOBACI, Mehmet Zahid **"Yeni Sistem Ve Üst Kademe Yöneticiler"** 2018, https://www.sabah.com.tr/perspektif/yazarlar/mehmet-zahid-sobacı/2018/07/14/yeni-sistem-ve-ust-kademe yöneticiler

SOBACI, Mehmet Zahid / KÖSEOĞLU, Özer **"Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler"** Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları 111, I. Baskı, 2018, İstanbul.

SÖYLER, Yasin **"Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"** Seçkin Yayıncılık, 2018, Ankara.

SÜRGİT, Kenan **"Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1 Mart 1970, Ankara, S.16-31.

SÜRGİT, Kenan **"Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevleri"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 14, Mart 1981, S.3-27.

ŞAYLAN, Gencay **"Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt:5, Sayı:1, Mart 1972, Ankara, S.43-57.

ŞEN, Mustafa Lütfi **"Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 1, Mart 1995, S.77-92.

ŞENGÜL, Ramazan **"Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa'da ENA Örneği"** Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 24, 2009.

TAN, Turgut **"İdare Hukuku"** Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 7.Baskı, 2018, Ankara.

TEKİNSOY, M. Ayhan **"Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısında Değerlendirilmesi"** Kamu Hukukçuları Platformu, http://www.kamuhukukculari.org/?sayfa=toplanti_bildiriler&id=9

TORTOP, Nuri, **"Mahalli İdareler"** TODAİE Yayını, 4.Baskı, Ankara, 1991

TORTOP, Nuri **"Personel Yönetimi"** Yargı Yayınları, 1994, Ankara.

TORTOP, Nuri **"Yönetim Biliminin Temel İlkeleri"** 1990, Ankara.

TURAN, Hande Tek **"Fransa'da Kamu Sektörüne Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar"** https://www.academia.edu/17343760/FRANSA_DA_KAMU_SEKT%C3%96R%C3%9CNE_Y%C3%96NET%C4%B0C%C4%B0_YET%C4%B0%C5%9ET%C4%B0REN_BA%C5%9ELICA_KURUMLAR

TÜRKAY, Temel **"ABD'de Yüksek Yöneticilerin Eğitimindeki Yeni Gelişmeler"** Türk İdare Dergisi, Sayı: 329, Mart-Nisan 1971, S.120-144.

TUTUM, Cahit **"Personel Yönetimi"** Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2.Baskı, 1979, Ankara.

TUTUM, Cahit **"Türkiye'de Memur Güvenliği"** Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Sevinç Matbaası, 1972, Ankara.

TUTUM, Cahit **"Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık"** Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 4, 1976, Ankara, S.9-32.

ÜLGEN ADADAĞ, Özen **"Kanun – Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar"** Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, Temmuz 2019, Ankara, S.261-292.

ULUSOY, Ali Dursun **"Türk İdare Hukuku"** Yetkin Yayınları, 1.Baskı, 2019, Ankara.

ULUSOY, Ali Dursun **"Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?"** http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi pdf

ULUSOY, Ali Dursun **"Jack Welch Öldü, Ya Bürokrasi"** https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/jack-welch-oldu-ya-burokrasi,25748

UNİTED NATİONS **"Report of the Interregional Seminar on the Development of Senior Administrators in the Developing Countries"** Geneva, 19-29 August, 1969.

ÜNLÜ, Ahmet **"Yeni Sistemde Göreve Gelme İyi de Görevden Alınanların Durumu Çok Kötü"** https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmetunlu/yeni-sistemde-goreve-gelme-iyi-de-gorevden-alinanlarin-durumu-cok-kotu-2047018

YAMAÇ, Necati **"Türk Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Eğitim Sorunu: Uygulamalı Bir Çalışma"** Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Eylül 2004, Ankara.

YASİN, Melikşah **"Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukun Etkileri"** Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, Temmuz 2019, Ankara, S.315-350.

YATKIN, Ahmet **"Kamu Yönetimi Etiği ve Üst Düzey Yöneticilerin Çalışanlarına Karşı Etik Yükümlülükleri"** Akademik Bakış Dergisi, Sayı: 38, Eylül–Ekim 2013.

YILDIRIM, Turan **"İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı"** Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, 2019, Ankara, S.293-314.

YILDIRIM, Turan/ YASİN, Melikşah/ KAMAN, Nur/ ÖZDEMİR, Eyüp/ ÜSTÜN, Gül/ OKAY TEKİNSOY, Özge **"İdare Hukuku"** Oniki Levha Yayınları Güncelleştirilmiş 7.Baskı, Ekim 2018, İstanbul.

"Federal Personnel Handbook 2015" https://www.nteu222.org/forms/2015federalpersonnelhandbook.pdf.

"5 U.S. Code 2101- Civil Service, Armed Forces" Cornell Law School, https://www.law.cornell.edu/uscode /test/5/2101

"5.U.S. Code 5314 Positions at level III", https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5314

"Center for Leadership Development" Federal Executive Instıtute, https://www.opm.gov/services-for-agencies/center-for-leadership-development/federal-executive-institute/

"Cumhuriyet Halk Partisi Programı (1976)" Ajans-Türk Matbaacılık Sanayii, Ankara, TBMM.

"Cumhuriyet Halk Partisi Seçim Bildirgesi 2018" http://secim2018.chp.org.tr/files/CHP-SecimBildirgesi-2018-icerik.pdf?v=3

"Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1982)" Devlet Personel Teşkilatı Yayını, 1978, Ankara.

"Guide to the Senior Executive Service" Unıted States Office of Personnel Management, March 2017. https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidesesservices.pdf

"İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)" Devlet Personel Teşkilatı Yayını, 1968, Ankara.

"Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor" Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 238, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1991.

"Office Characteristic of Presidential Appointments That Do Not Require Senate Confirmation" Government Accountability Office Report, March 1, 2013, Washington DC. https://www.gao.gov/assets/660/652573.pdf

"Senior Public Service: High Performing Manages of Goverment" World Bank. https://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/sps%20note%201216.pdf

"The Civil Service Reform Plan" June 2012, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf

"Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?" Görüşler-Yorumlar, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, Haziran 1968, Ankara, S.72-83.

"Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?" Görüşler-Yorumlar, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, Eylül 1968, Ankara, S.112-118.

"Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?" Görüşler-Yorumlar, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 3-4, Aralık 1968, Ankara, S.168-177.

"Türkiye Büyük Millet Meclisi Tarafından 21 Ocak 2017 Tarihinde Kabul Edilen ve 16 Nisan 2017 Tarihinde Referanduma Sunulacak Olan Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında" Türkiye Görüşü, Venedik Komisyonu, 13 Mart 2017, Strazburg.

"Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)" Devlet Personel Teşkilatı Yayını, 1968, Ankara.

"United States Government Policy and Supporting Positions" December 1, 2016, https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-PLUMBOOK-2016/pdf/GPO-PLUMBOOK-2016.pdf

AYM, E.1985/3, K.1985/8, K.G: 18.06.1985, Resmi Gazete:18902.

AYM, E.1985/5, K.1985/23, K.G:10.12.1985, 21.01.1986 tarih ve 18995 sayılı RG.

AYM, E.1987/16, K.1998/8, 19.04.1998 tarih, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı: 24.

AYM, E.1987/18, K.1988/23, K.G:26.11.1998 tarih ve 20001 sayılı RG.

AYM, E.1987/21, K.1988/25, K.G:28/06/1988, 08.01.1989 tarih ve 20043 sayılı RG.

AYM, E.2002/35, K.2007/95, K.G:12/2/2007, 22.01.2008 tarih ve 26764 sayılı RG.

AYM, E.2004/55, K.2008/118, K.G:12/06/2008, 05.11.2008 tarih ve 27045 sayılı RG.

AYM, E.2004/69, K.2009/6, K.G:08/01/2009, 11.06.2009 tarih ve 27255 sayılı RG.

AYM, E.2005/152, K.2009/111, K.G:29/01/2009, 03.04.2009 tarih ve 27189 sayılı RG.

AYM, E.2013/88, K.2014/101, K.G:04/05/2014, 22.07.2014 tarih ve 29068 sayılı RG.

AYM, E.2011/100, K.2012/191, K.G:29.11.2012, 22/02/2013 tarih ve 28567 sayılı RG.

AYM, E.2011/101, K.2012/127, K.G:20.09.2012, 04/12/2013 tarih ve 28841 sayılı RG.

AYM, E.2013/88, K.2014/101, K.G:04.05.2014, 22.07.2014 tarihli 29068 sayılı RG.

AYM, E.2017/120, K.2018/33, K.G:28.03.2018, Resmi Gazete: 30397.

AYM, E.2018/73, K.2019/65, K.G:20/07/2019, 30963 sayılı RG.

AYM, E.2019/31, K.2020/5, K.G:23/01/2020, 13.05.2020 tarih ve 31126 sayılı RG.

DİDDK, D, E.1964/674, K.1964/344, K.G:04.07.1964, 05.05.1965 tarih ve 11990 sayılı RG.

DİDDK, E.1974/135, K.1974/456, 19.04.1974 tarihli karar.

D.5.D, E.1975/3756, K.1975/8053, 08.12.1975.

D.5.D, E.1975/3756, K.1975/8053, 08.12.1975, Danıştay Dergisi, Sayı: 22-23.

D. DDK, E.1975/340, K.1976/170, 04.06.1976, Danıştay Dergisi, Sayı: 24-25.

D.5.D, E.1975/351, K.1976/200, 15.10.1976 tarihli karar.

D.5.D, E.1977/6924, K.1977/3328, 15.06.1977 tarihli karar.

D5D, E.1986/1150, K.1987/576, K.G:08.04.1987, Danıştay Dergisi, 1988, sy.68-69, s.376-377.

D5D, E.1986/992, K.1987/1787 K.G:16.12.1987.

D12D, E.2003/1479, K.2003/3079, K.G:24.10.2003, Danıştay Kararlar Dergisi, 2004, Sayı: 5, s.349-351.

D12D, E.2007/2534, K.2008/4502, K.G:09.07.2008, Danıştay Dergisi, 2008, sy.119.

D. İDDK, E.2007/36, K.2011//1271, K.G:26.09.2012.

http://turkiyevarlikfonu.com.tr/TR/icerik/2/yonetim-kurulu

http://www.capita-ld-co.uk/capita-ld/pdf/full 2004 brochure.pdf

http://www.dpb.gov.tr/tr-tr

Https: // www.academia.edu/ 40959964

https://tr.m.wikipedia.org

https://www.ena.fr/Concours-Prepas-Concours-preparer-reussir-concours/Classes-preparatoires-Egalite-des-chances

https://www.govinfo.gov/collection/plumbook?path=/gpo/United%20States%20Government%20Policy%20and%20Supporting%20Positions%20(Plum%20Book)/2016

https://www.memurlar.net/haber/774691/gorevden-alinan-ust-kademe-yoneticisi-nasil-atanacak-cumhurbaskanligi-resmi-yazi-yazdi.html

https://www.resmigazete.gov.tr/

https://www.sozluk.gov.tr

ÖZET

Üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanması ve kapsamının belirlenmesi konusu çalışmamız açısından önemli bir yere sahiptir. Nitekim üst kademe kamu yöneticilerinin genel-geçer bir tanımının yapılamamış olması ve diğer bazı sebeplerden ötürü ülkeden ülkeye bu yöneticilerin kapsamının farklılık gösterdiğini müşahede ediyoruz. İdari teşkilat içinde en üst kademelerde kamu hizmeti icra etme, merkezi idarenin politika yapımında ya da önemli kamu kurum ve kuruluşlarının yönetiminde yer alma gibi ortak özellikler ifade edilse de üst kademe kamu yöneticilerinin tanımının tam anlamıyla yapıldığını söylemek zordur. Bununla birlikte bakan yardımcısı, müsteşar, vali, genel müdür, genel sekreter ve başkan gibi en üst kademe kadro, pozisyon ve görevler için ciddi bir tartışma olduğunu söylemek mümkün değildir; ancak üst kademe kamu yöneticilerinin alt sınırının tespitinde tartışma çıkmaktadır. Bu yöneticilerin atanma usulleri de genel olarak liyakata dayalı atamalara dayanan sistem ve siyasi nitelikli atamalara dayanan sistem olarak iki sınıfa ayrılmakta ve uygulanmaktadır. Ayrıca üst kademe kamu yöneticilerinin geçmişten günümüze ülkemizde ve dünyada siyasi nitelikli olup olmadığı tartışması güncelliğini korumuştur. Ancak son dönemlerde üst kademe kamu yöneticilerinin yürütmenin görevini icra etmesinde etkisi de göze önünde bulundurularak Türk hukuku ve diğer bazı hukuk sistemlerinde bu yöneticilerin atanmasında ve görevden alınmasında yürütmeye daha geniş takdir yetkisi tanındığı ifade edilebilir. Nihayet üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi hususunda ülkeler arasında farklı yaklaşımlar benimsenmiştir. Bu noktada kimi ülkeler hizmet öncesi eğitimi uygularken kimisi hizmet içi eğitimi esas almaktadır. Bununla birlikte bazı ülkeler hem hizmet içi hem de hizmet öncesi eğitimi birlikte uygulamaktadır. Üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi için özel olarak okul, kolej veya kurum ihdas eden ülkelerin bu hususta daha başarılı olduğu görülmektedir. Bu noktada Fransa'da kurulan Ulusal İdarecilik Okulunun önemli bir örnek olarak söylemek mümkündür.

Anahtar Kelimeler: Üst kademe kamu yöneticisi, üst düzey yönetici sistemi, kamu yöneticisi, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanı.

ABSTRACT

Description and scope of senior public administrators have an important role in this matter. As a matter of fact, It is observed that the scope of these managers differs from country to country due to the fact that their general job description of top level public administrators could not be report and for some other reasons. Although common features such as performing public service at the top levels within the administrative organization and taking part in the determining a policy of the central administration or in the management of important public institutions and organizations expressed, it is difficult to say that the definition of the top-level public administrators is explained exactly. Nevertheless , It is not possible to say that there is a serious discussion for top positions, positions and duties such as deputy minister, undersecretary, governor, general manager, general secretary and president; However, There is a debate in determining the lower limit of top-level public administrators. The designation procedures of these managers are also divided into two classes as a system based on merit-based appointments and a system based on political appointments, and are implemented. In addition, the discussion of whether or not senior public administrators have a political power in our country and in the world has maintained up to date. However, taking into account the effect of senior public administrators in the execution of the executive's function, it can be stated that the executive organ has been given greater discretion in the designation and dismissal of these administrators in Turkish law and some other legal systems. Finally, different approaches have been adopted among countries in the training of senior public administrators. At this point, while some countries prefer/implement pre-service training, some are based on in-service training. However, some countries implement both in-service and pre-service training together. Countries that are specially created schools, colleges or institutions for the training of senior public administrators are more successful in this regard. At this

point, it is possible to say as an important example of the National School of Administration established in France.

Keywords: Senior executive officer, senior executive service, executive officer, Presidential decree no:3, President.