

KARİYER UZMANLIK STATÜSÜ CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİYLE DÜZENLENEBİLİR Mİ?*

CAN STATUTE OF CAREER EXPERTISE BE
REGULATED BY PRESIDENTIAL DECREES?

Dr. YASİN SÖYLER**

ÖZET

Yeni kapsam ve niteliği itibarıyla son Anayasa değişikliklerinin hukuk sistemimize kazandırdığı hukuki müesseselerden biri de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sistemidir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yeni anayasal sistemde, Cumhurbaşkanının sahip olduğu önemli bir düzenleme aracı olarak karşımıza çıkmış, özellikle yürütmeye ilişkin konuların düzenlenmesi konusu, bizzat Anayasa tarafından bu kararnamelerin düzenleme alanına bırakılmıştır. Fakat Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasamızda yer verilen hükümlerde, bu kararnamelerin düzenleme alanına ilişkin bazı sınırlandırmalar getirilmiştir. Bu sınırlandırmalar kapsamında, kamu görevlileri içerisinde özel bir istihdam şekli ile çalıştırılan kariyer uzmanların hak ve yükümlülüklerinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenip düzenlenemeyeceği önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Makalemizde bu konu derinlemesine incelenmiştir.

Öte yandan kariyer uzmanlık statüsünün Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenip düzenlenemeyeceği hususunda bu Makalede ortaya konulan sonuçların, söz konusu meslek mensupları ile birlikte diğer kamu görevlileri açısından da bazı ortak sonuçlar ortaya çıkardığına ilişkin tespitler yapılmış, bu özel alandan hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yeni anayasal sistemde öngörülmuş hukuki çerçevesinin belirlenmesine ilişkin açıklamalar ortaya konulmuştur.

Anahtar kelimeler: Kariyer, kariyer uzmanlık, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, memurlar ve diğer kamu görevlileri.

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 28.02.2019 Makale kabul tarihi: 24.05.2019

** Raportör, Cumhurbaşkanlığı.

E-posta: ya.soyler@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8833-9230>

SUMMARY

Presidential decree system is one of the legal institutions that recent constitutional amendments have brought to our legal system in terms of new scope and characteristics. Presidential decrees have shown up in the new constitutional system as an important regulatory instrument of the President. In particular, the subjects related to the execution have been left by the Constitution to the regulation area of the presidential decrees. However, some restrictions have been put in the field of regulation of these presidential decrees in the provisions of our Constitution on the presidential decrees. Within the scope of these restrictions, the rights and obligations of the career experts employed in a special employment form within public officials whether can be regulated by presidential decrees or not has emerged as an important issue. In our article, this issue is examined in depth.

On the other hand, the results put forth in this article about the subject of whether career expert status can be regulated by presidential decrees or not, have some common conclusions with respect to the other civil servants as well as the members of the aforementioned professionals. Moreover, starting from this particular area, some explanations about the determination of the legal framework of the presidential decrees in the new constitutional system are put forward.

Key Words: *Career, Career expertise, Law, Presidential Decree, Civil servants and other public officials.*

GİRİŞ

Kariyer uzmanlık meslekleri Türk kamu yönetiminde çeşitlilik göstermekte ve bürokrasinin işleyişinde önemli etkiler ortaya çıkarmaktadırlar. Bu meslek türlerinden bir kısmının ihdası oldukça eskilere dayanırken, bir kısmı ise 2011 ve 2018 yıllarında gerçekleştirilen idari reform çalışmaları ile oluşturulmuş ve böylece bu meslek türlerinin bürokraside edindiği yer oldukça genişlemiştir. Kariyer uzmanlık meslek türleri ve meslek mensupları sayı itibarıyla her geçen gün artmakta, yeni kurulan kamu kurumlarında ya da mevcutta olmamasına rağmen bazı kamu kurumlarında ilk defa istihdam edilecek şekilde kariyer uzmanlık meslek türleri oluşturulmaktadır. En son 703 sayılı KHK'nın getirmiş olduğu düzenlemeler çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının tamamının merkez teşkilatlarında kariyer uzmanlık mesleklerinin oluşturulması mümkün hale gelmiştir. Bu kapsamda 703 sayılı KHK'nın 104. maddesiyle değişikliğe tabi tutulan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 41. maddesinin birinci fıkrasındaki hüküm, Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere merkez teşkilatlarında, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının merkez karargâhlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilir şeklindedir. Bu doğrultuda yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde ise yeni kurulan kamu kurumlarının büyük çoğunluğunun bünyesinde, yeni bir kariyer uzmanlık meslek türünün ihdas edildiği görülmektedir. Örneğin Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Arşivleri Başkanlığı'nda arşiv uzmanlığı, İletişim Başkanlığı'nda iletişim uzmanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nde Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği uzmanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı'nda savunma sanayi uzmanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nda strateji ve bütçe uzmanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı'nda milli saraylar uzmanlığı bu kapsamda yeni ihdas edilen kariyer uzmanlık meslek türleridir.

703 sayılı KHK'nın kariyer uzmanlık meslek statüsüne kazandırdığı yenilik bununla sınırlı değildir. Bu KHK'nın 178. maddesiyle 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 23. madde ile; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi kapsamında personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla, kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın, idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği ayrıca düzenlemeye tabi kılınmıştır.

Bu esaslı düzenlemelerin yanı sıra kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer uzman istihdamına ilişkin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde başka hükümlere de yer verildiği görülmektedir. Örneğin 11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin geçici 2. maddesinde, kariyer uzmanlık meslek sahibi olmayan Başkanlık personelinin belirli şartları sağlaması halinde, kurum içi bir sınavla bir kariyer uzmanlık mesleği olarak ihdas edilmiş olan arşiv uzmanlığına atanabilmeleri mümkün kılınmıştır. Bu hükümlerin ayrıntılı açıklamalarına aşağıdaki bölümlerde yer verilmiştir.

Burada önem arz eden konu, son anayasal gelişmeler ışığında ilk olarak, kariyer uzmanlık statüsünün Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenip düzenlenmediği; sonrasında, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan bu meslek mensuplarının istihdamına ilişkin hükümlerin, Anayasamızın 128. maddesinin ikinci fıkrasındaki “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” hükmüne aykırılık teşkil edip etmediğinin belirlenmesidir. Bu ikinci sorgulamayı, yine Anayasamızın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” hükmünü de değerlendirmeye katarak genişletmek gerekmektedir. Çünkü esasen bu istihdam türünün esaslı unsurları, Anayasamızın 128. maddesinin ikinci fıkrasının bir gereği olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 375 sayılı KHK hükümlerinin konusunu teşkil etmiştir.

Bu sorgulama ile varacağımız sonucun, Türk bürokrasisinin gelişimine sağlayabileceği katkı gözlerden kaçmamalıdır. Kariyer uzmanlık statüsü özellikle kamu kurumlarının merkez teşkilatlanmaları bakımından oldukça önem taşımakta, bu statü içerisindeki personel Türk bürokrasisinin bel kemiğini oluşturan bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarının merkez teşkilatlarında önemli görevler üstlenmekte, oluşturulan devlet politikası ve stratejilerinin belirlenmesinde belirleyici olmakta, kurumsal gelenek ve kültürün devamını sağlayarak idarenin düzenliliği ve sürekliliğine katkıda bulunmaktadır. Bu kapsamda kariyer uzmanlık statüsünün Türk bürokrasisinin gücü, etkinliği, dinamizmi, sürekliliği, sosyal, ekonomik ya da siyasi kriz ya da bunalımlara karşı dayanıklılığı ve devlet aklını temsil etme kabiliyetinden soyut bir çerçeve içerisinde ele alınması olanaksızdır. Bu yönü itibarıyla kariyer uzmanlık statüsünün Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenip düzenlenemeyeceğine ilişkin ortaya konulacak hukuki bir analiz, aynı zamanda Türk bürokrasisi üzerinde ortaya çıkabilecek olumlu ya da olumsuz etkilere ışık tutabilecektir. Makalenin ilgili bölümlerinde bu hususa işaret eden açıklamalara yer verilmesi, bu gerçekliğin bir görünümünde ibarettir.

Kariyer uzmanlık statüsünün Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenip düzenlenemeyeceğine ilişkin bir tartışma, aynı zamanda hukuki statüsü kanunla

düzenlenmiş olan kaymakamlık ve hâkimlik-savcılık gibi mesleklerin hukuki statülerinin bu düzenlemelere tabi kılınıp kılınmayacağı hususuna ışık tutacağı gibi, genel olarak kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine konu kılınıp kılınmayacağı hususunda da yol gösterici nitelikte olacaktır.

Öte yandan kariyer uzmanlık statüsüne ilişkin düzenlemelerin kariyer, liyakat ve eşitlik ilkeleriyle ilgili bir yönü de vardır. Bu statünün uygulanmasından kaynaklanan davalarda genellikle bu tür ilkeler üzerinden çözüme gidilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılan düzenlemelerin bu çerçevede söz konusu ilkeler ekseninde de bir değerlendirmeye tabi tutulması, bu ilkelere kaynaklık eden hukuk devleti ilkesinin gelişimine katkı sağlayabilecektir.

Kariyer uzmanlık mesleğinin hukuki statüsüne ilişkin uygulamada birçok hukuki uyuşmazlık ortaya çıkmaktadır. Bu uyuşmazlıklar içerisinde söz konusu statünün düzenleniş şeklinden kaynaklanan davaların hacmi oldukça yüksektir. Geçmişten günümüze bu uyuşmazlıkların ne şekilde çözüme kavuşturulduğu, burada yapacağımız incelemeye büyük katkı sağlayacaktır. Bu nedenle Makalemizde, kariyer uzmanlık statüsünün düzenleniş şeklinden kaynaklanan hukuki uyuşmazlıklar, tarihsel boyutuyla geniş bir çerçevede içerisinde ele alınmıştır.

1. KARİYER UZMANLIK MESLEĞİNİN HUKUKİ TANIMI

Devlet memurluğu statü hukuku esası üzerine kuruludur¹. Bu statü Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiş, genel ve nesnel bir niteliğe kavuşturulmuştur. Özel hukuk sözleşmelerinden farklı olarak idare hukukunun bu alanında kişiler, devlet memurluğu statüsüne idarenin tek taraflı işlemi ile atanırlar ve görevleri boyunca bu Kanunla belirlenmiş statü hukuku içerisinde işlem görürler. Devlet memurlarının sahip olduğu bu genel statü içerisinde, fakat daha özel boyutta belirli meslek gruplarına özgü hukuki statülerin oluşturulması da mümkündür. Uzmanlık, müfettişlik ya da kaymakamlık gibi meslekler bu anlamda devlet memurluğu genel statüsü içerisinde daha özel bir hukuki statü olarak düzenlenmiş meslek türlerini oluşturur. Bu kapsamda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi özel bir kariyer uzmanlık statüsünden bahsedilebilir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi özel kariyer uzmanlık statüsü de aslında kendi içerisinde bazı farklılıklar taşımaktadır. Merkez ve taşra uzmanlığı ile denetim yetkisine sahip olan ya da olmayan kariyer uzmanlıklar gibi farklılık-

1 Onur Ender Aslan, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, Şubat 2007, s. 47.

lar, bu anlamda değerlendirilebilir. Bu farklılıklara göre haliyle kariyer uzmanlık tanımlamasında da bir farklılaşma ortaya çıkacaktır.

Öte yandan kariyer uzman istihdamına ilişkin 375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesinde yer alan hüküm ile statü hukukuna bir istisna getirilmiştir. Ek 23. madde kapsamında istihdam edilecek uzman yardımcıları ile uzmanların, idari hizmet sözleşmesi ya da iş mevzuatına tabi olarak çalıştırılmaları öngörülmüştür. Fakat bu halde bile ek 23. madde ile bu şekilde istihdam edilecek personelin istihdam şekline ilişkin bazı genel kurallar, söz konusu maddenin konusunu teşkil etmiştir. Buna rağmen ek 23. madde kapsamında gerçekleştirilecek istihdamın, statü hukuğu dışında ayrı bir istihdam türü olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Şu halde kariyer uzmanlık mesleğinin hukuki tanımı yapılırken her şeyden önce bu ayrımlar gözetilmeli ve farklı kariyer uzmanlık istihdam şekillerine göre tanımlamalar yapılmalıdır.

1.1 Genel Tanım

Bu başlık altında kariyer uzmanlık mesleğinin en geniş uygulama alanına sahip statü hukukundan kaynaklanan ve merkez teşkilatlarındaki istihdama ilişkin tanımlaması ele alınmıştır. İstisnai nitelik oluşturan kariyer uzmanlık istihdam şekillerine ilişkin tanımlamalar aşağıdaki başlıklar altında yapılmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere Türk idare hukukunda ve kamu yönetiminde *kariyer uzmanlık mesleği* kavramı özel ve hukuki bir anlamı ifade eder. Her ne kadar bu kavram altında bir araya getirilebilecek meslek grubu sayısı oldukça çeşitlilik gösterse de, kural olarak bu meslekler arasında hukuki statü eşitliğinin sağlanmasından sonra kariyer uzmanlık mesleği, kamu yönetimi alanında tek bir hukuki statü biçiminde karşımıza çıkan bir meslek türü haline gelmiştir.

Bu durumda kariyer uzmanlık mesleğinin hukuki tanımının ortaya konulması önem kazanmaktadır. Belki kariyer uzmanlık meslekleri, hukuki tanım dışında başka yönlerden çeşitli tanımlamalara tabi tutulabilir. Hatta belki eleştirel yönden bu mesleklerden bazılarının kariyer uzmanlık niteliği taşıyıp taşımadığı dahi dile getirilebilir ve kariyer uzmanlık dışında tutulması gerektiği iddia edilebilir. Bu yöndeki değerlendirmelerin hukuk karşısında anlam ifade edebilmesi ise farklı bir konudur. Bu mesleklerin hukuki tanımı daha belirgin ve nesnel esaslar üzerine kuruludur. Devlet Memurları Kanunu'nda ve diğer bazı özel kanunlarda hangi mesleklerin kariyer uzmanlık mesleği olduğu açıkça düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerden hareketle kariyer uzmanlık mesleği hakkında hukuki bir tanım ortaya koymak mümkündür.

Devlet Memurları Kanunu ve bazı özel kanunlarda kariyer uzmanlık mesleğine ilişkin birçok hükme yer verilmesine rağmen, bu meslekler hakkında bir

tanımlama yapılmamıştır. Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde bu meslekler hakkında öngörülen yarışma sınavı, mesleğe alınma, yetiştirilme, tez hazırlama ve yeterlik sınavı ile uzman yardımcıları ve uzmanlar hakkındaki diğer hükümlerden hareketle, bu meslek hakkında hukuki bir tanımlama getirmek ise mümkün görünmektedir. Bu çerçevede kariyer uzmanlık mesleği,

- En az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bakanlıklar ve kamu kurumlarınınca yürütülen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçindeki veya yurtdışındaki öğretim kurumlarından mezun olunduktan sonra atanabilen,
- Mesleğe uzman yardımcısı olarak özel yarışma sınavı ile alınan,
- En az üç yıl çalışmak ve istihdam edildikleri birimlerce belirlenecek konularda hazırlayacakları uzmanlık tezinin, oluşturulacak tez jürisi tarafından kabul edilmesi gerekli bulunan,
- Uzmanlık yeterlik sınavında başarılı olunması gereken,
- Yeterlik sınavında başarılı olanların uzman kadrolarına atanabilmeleri için Yabancı Dil Sınavı'ndan asgari (C), dışişleri uzmanlığı için asgari (B) düzeyinde veya dil yeterliği bakımından bunlara denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir belgeye yeterlik sınavından itibaren en geç iki yıl içinde sahip olunması gereken,

bir meslek grubu olarak tanımlanabilir.²

Diğer taraftan Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinin Ortak Hükümler bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde, derece yükseltilmesi uygulanan kariyer meslekler belirlenirken kariyer uzmanlık meslek türlerinin tek tek sayılması şeklinde bir yöntem izlenmiş olması, kariyer uzmanlık mesleklerinin sadece burada sayılanlar ile sınırlı olduğu anlamına gelmemektedir.³ Bu madde

2 Aynı yöndeki tanımlamayı Danıştay da yapmaktadır. Bkz. D5D, 16.11.2017, E. 2016/17453, K. 2017/22930. D5D, 16.11.2017, E. 2016/17444, K. 2017/22929. D5D, 16.11.2017, E. 2016/17438, K. 2017/22927. D5D, 16.11.2017, E. 2016/17435, K. 2017/22924. D5D, 16.11.2017, E. 2016/17749, K. 2017/22931.

3 Bununla birlikte bir uzmanlık mesleğinin Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinin Ortak Hükümler bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılmış olması, bu mesleğin kariyer uzmanlık mesleği olarak düzenlenmiş olduğunu göstermesi bakımından önemlidir. Danıştay'a göre,

“... 657 sayılı Kanunun; kariyer mesleklere dâhil kadroların topluca düzenlendiği 36/A-11. maddesine, kariyer uzmanların özel hizmet tazminatının düzenlendiği 152. maddesinin (h)

uzman yardımcılarının uzmanlığa atanması aşamasında bir derece yükseltilmesi ile ilgilidir ve bu hüküm, özel kanunlarda başka tür kariyer uzmanlık mesleklerinin ihdasına engel oluşturmamaktadır. Nitekim örneğin düzenleyici ve denetleyici kurumların kariyer uzmanlık kadrolarında bulunan uzmanlar, kendi özel kanunlarında kariyer uzmanlık meslekleri olarak düzenlenmişler ve Devlet Memurları Kanunu'nun 36/A-11 bendinde sayılmamalarına rağmen ek 41. madde esaslarına tabi tutulmuşlardır.

Şu halde kariyer uzmanlık mesleğinin hukuki açıdan, yukarıdaki tanıma uymayan ve unvanında uzman kavramının geçtiği meslek türleri ile bir ilgisinin bulunmadığı gibi hâkimlik-savcılık, kaymakamlık, müfettişlik, denetçilik ve avukatlık gibi diğer kariyer meslekler ile de bir ilgisi bulunmamaktadır. Zaman zaman kariyer uzmanlık statüsü kapsamında yer almayan, fakat unvan isminde uzman ibaresi bulunan kadroların *genel idari hizmetler sınıfına dâhil uzman* unvanlı memur kadroları olarak nitelendirildiği görülmektedir. Örneğin 2013 yılında yürürlüğe konulan 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na eklenen geçici 41. madde ile; birçok kamu kurum ve kuruluşunda sözleşmeli personel statüsünde görev yapan personelin kadroya geçirilmesi öngörülmüş ve bu çerçevede Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı'nda görev yapmakta olan sözleşmeli personelin başvurmaları halinde pozisyonlarının vizeli olduğu teşkilat ve birimde, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi kurumlar bakımından bu KHK'ya ekli cetvellerde yer alan, bulunduğu pozisyon unvanıyla aynı unvanlı memur kadrolarına, pozisyon unvanlarıyla aynı unvanlı memur kadrosu olmaması halinde ise 190 sayılı KHK'ya ekli cetveller veya kurumların kadro cetvellerinde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak üzere Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nca müştereken belirlenen memur kadrolarına kurumlarınca atanacakları yönünde bir hükme yer verilmiştir. Bu hükmün uygulanması amacıyla yürürlüğe konulan "657 sayılı Kanunun Geçici 41 inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Tebliğ"de ise sözleşmeli personel pozisyon unvanlı personelin atanacağı memur kadrosu, *genel idari hizmetler sınıfına dâhil uzman* unvanlı memur kadrosu olarak belirlenmiştir. Bunun üzerine söz konusu Başkanlıkta görevli bir kısım sözleşmeli personel, İdareden *Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanı* kadrosuna atanma talebinde bulunmuş, bu tür taleplerin Başkanlıkça reddi üzerine hem bu kapsamdaki ret işlemlerinin hem de bu işlemlerin dayanağı olan 657 sayılı Kanunun Geçici 41 inci Maddesinin

alt bendine, kariyer uzmanların ek göstergelerinin düzenlendiği (1) sayılı Ek Gösterge Cetvelinin (h) bendine 'Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanları' ibaresi eklenmek suretiyle 'Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanı' unvanlı kadro, tereddüde yer vermeyecek şekilde kariyer mesleklere dâhil uzman kadrosu olarak düzenlenmiştir."

2 nolu dipnota bkz.

Uygulanmasına İlişkin Tebliğ'in ilgili hükmünün iptali istemiyle davalar açılmıştır. Açılan bu davalarda Danıştay, 657 sayılı Kanunun Geçici 41 inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Tebliğ'in ilgili hükmünü kanuna aykırı bulmamış; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndaki düzenlemelerden hareketle (md. 36/A-11, ek madde 40, 41, 42 gibi) yasa koyucunun kariyer uzmanlık kadrolarını kadro unvanlarında uzman ibaresi bulunan "eğitim uzmanı", "uzman", "uzman tabip", "adli tıp uzmanı", "uzman jandarma", "uzman öğretmen" kadroları gibi diğer memuriyet kadrolarından farklı bir hukuki statüde düzenlediği, sözleşmeli personel statüsünün kariyer uzmanlıkla bir ilgisinin bulunmadığı, bu nedenle tesis edilen işlemin hukuka aykırılık oluşturmadığı kanaatine varmıştır.⁴

Benzer şekilde Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü'nde *uzman* unvanıyla görev yapan bir kısım kamu personeli, 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin kariyer uzmanlar bakımından getirmiş olduğu özlük haklarından yararlanmak amacıyla söz konusu Bakanlıkta *kültür ve turizm uzmanı* kadrosuna atanma talebinde bulunmuş, bu talebin Bakanlıkça reddi üzerine ret işleminin iptali ve yoksun kaldıkları parasal hakların ödenmesine karar verilmesi istemiyle dava açmışlardır. Bu davalarda Danıştay; kültür ve turizm uzmanı olarak atanabilmek için kanunda belirtilmiş olan şartların yerine getirilmesi gerektiği, davacıların bu şartları taşımadığı, *uzman* unvanlı kadroda bulunanların 666 sayılı KHK'nın getirmiş olduğu uzman unvanlı kadronun özlük haklarından yararlanabileceği, *kültür ve turizm uzmanı* unvanlı kadronun özlük haklarından ise ancak bu kadroda bulunan kamu personelinin yararlanabileceği, bu nedenle dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı yönündeki ilk derece mahkemesi kararını onamıştır.⁵

İdari hizmetler sınıfına dâhil uzman unvanlı kadrolarda görev yapan kamu personelinin 666 sayılı KHK'dan kaynaklanan hak talepleri zaman zaman kariyer uzmanlık mesleklerine atanma şeklinde değil de, sadece söz konusu KHK'nın kariyer uzmanlık meslekleri açısından getirmiş olduğu ek gösterge ve diğer mali haklardan yararlanma şeklinde de olabilmektedir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nda idari hizmetler sınıfına dâhil uzman unvanlı kadroda görev yapan bir kamu personelinin 666 sayılı KHK'nın kariyer uzmanlık meslekleri için getirmiş olduğu özlük haklarından yararlanmak amacıyla idareye yapmış olduğu başvurunun reddi üzerine açmış olduğu davada Danıştay, Devlet Memurları Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelin I/g maddesinde yer alan ek gösterge rakamından ancak bu Kanu-

4 2 nolu dipnota bkz.

5 D5D, 24.12.2015, E. 2013/8675, K. 2015/11018. D5D, 04.04.2016, E. 2014/601, K. 2016/1932.

nun ek 41. maddesi kapsamında söz konusu kadroya atanan personelin yararlanabileceği, ek 41. madde kapsamında yer alan kariyer uzmanlar ile bu kapsamda yer almayan uzmanların mesleğe girişleri ve yeterliliklerinde farklı hukuki süreçlerin söz konusu olması nedeniyle eşitlik ilkesi açısından sakıncalı bir durumun da söz konusu olamayacağı gerekçeleriyle davacıyı haksız bulmuştur.⁶

Görüldüğü üzere kariyer uzmanlık mesleğinin hukuki tanımı, Danıştay kararlarında da özel bir anlama sahiptir ve bu statünün getirmiş olduğu haklardan yararlanabilmek için bu statü içerisinde yer almak gerekmektedir.

1.2. Merkez ve Taşra Uzmanlığı

Kariyer uzmanlık mesleği hukuki açıdan her şeyden önce merkez ve taşra teşkilatı uzmanlığı şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulmak zorundadır. Çünkü kariyer uzmanlık meslekleri sadece merkez teşkilatı uzmanlığı şeklinde ihdas edilmemiş, bazı kamu kurumlarında merkez teşkilatı uzmanlığının yanı sıra taşra teşkilatı uzmanlığına da yer verilmiştir. Hatta Devlet Memurları Kanunu'nun ek 44. maddesinde, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla taşra teşkilatlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği hüküm altına alınarak, taşra teşkilatı uzmanlığının Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ihdas edilmesine de imkân tanınmıştır. Bu arada taşra teşkilatı uzmanlığının yürürlüğe konulan kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile her kamu kurumu bünyesinde ihdas edilmediğine dikkat etmek gerekir. Hatta çeşitlilik itibarıyla bakıldığında taşra teşkilatı uzmanlığının istisnai olarak bazı kamu kurumları bünyesinde bulunduğu, kariyer uzmanlık mesleği bakımından aslolanın ise merkez teşkilatı uzmanlığı olduğu söylenebilir⁷. Bu kapsamda taşra teşkilatı uzmanlığı Hazine ve Maliye Bakanlığı (defterdarlık uzmanlığı), Gelir İdaresi Başkanlığı (vergi istihbarat uzmanlığı ve gelir uzmanlığı), İçişleri Bakanlığı (il planlama uzmanlığı) ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (il göç uzmanlığı) gibi kurumların bünyesinde ihdas edilmiş bulunmaktadır.

Taşra teşkilatlarında yer alan kariyer uzmanlık mesleklerinin hukuki statüsünün, merkez teşkilatı uzmanlıkları gibi tek bir biçime kavuşturulması amacıyla 703 sayılı KHK ile Devlet Memurları Kanunu'na ek 44. madde eklenmiş ve bu

6 D2D, 12.12.2013, E. 2013/6149, K. 2013/11031, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 17.04.2018).

7 Kariyer uzmanlık mesleklerinin merkezde ihdas edilmesinin nedeni, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının merkezi olarak planlama yapma, politika belirleme, strateji geliştirme ve alanında kamu yönetimine öncülük etme misyonlarının gerçekleştirilmesine katkı sağlayabilecek, nitelikli, iyi eğitim almış, yabancı dil bilen, sektöre hakim ve dünyayı takip edebilen kişilerin kamuda istihdamının sağlanmasıdır. Süha Oğuz Albayrak, **Kariyer Uzmanlık Sistemi**, TODAİE Yayın No: 394, 1. Basım, Ankara, Aralık 2016, s. 1-2, 208.

madde ile taşra teşkilatı kariyer uzmanlıklarının istihdam biçiminin genel esasları belirlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında, taşra teşkilatlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdamında, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları ile yabancı dil ve tez hazırlama şartı hariç olmak üzere beşinci fıkrasında yer alan hükümlerin kıyasen uygulanacağı belirtilerek, bu istihdam biçimi açısından kural olarak merkez teşkilatında istihdam edilen kariyer uzmanların tabi oldukları hükümler esas alınmıştır. Bu noktada nitelik açısından merkez teşkilatı kariyer uzmanlıkları için geçerli olan yabancı dil ve tez hazırlama şartı, taşra teşkilatı uzmanlıkları için uygulanması gereken bir şart olarak öngörülmemiştir. şu halde taşra teşkilatı kariyer uzmanlıklarını merkez teşkilatı kariyer uzmanlıklarından ayırt eden unsurlardan birinin, bu nitelik farkına ilişkin bir konu olduğu söylenebilir.

Merkez teşkilatı uzmanlıkları ile taşra teşkilatı uzmanlıkları arasında hem yerine getirmiş oldukları görevin niteliği ve önemi hem de burada belirtilen nitelik farkından dolayı, özlük hakları açısından da bir farklılaştırılmaya gidilmiştir. Taşra teşkilatı kariyer uzmanlarının aylıkları ve ek göstergeleri, merkez teşkilatı uzmanlıklarına göre daha düşük seviyede tutulmuştur.

Makale kapsamında kariyer uzmanlık statüsü hakkında yapılan açıklamalarda, genel olarak merkez teşkilatı kariyer uzmanlıkları esas alınmıştır. Fakat bu kapsamda yapılan açıklamaların, burada ortaya konulan farklılıklar gözetilmek kaydıyla taşra teşkilatı kariyer uzmanlıkları açısından da geçerli olduğu gözlerden kaçmamalıdır.

1.3. 375 Sayılı KHK'nın Ek 23. Maddesi Kapsamında Kariyer Uzmanlık

Kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer uzman istihdamının bir diğer şekli, sözleşmeli ya da işçi statüsünde personel çalıştırılmasıdır. Son Anayasa değişiklikleri öncesinde, bazı kamu kurum ve kuruluşları açısından kanunlarda dağınık halde bulunan sözleşmeli ya da işçi statüsünde kariyer uzman istihdamına ilişkin hükümler, 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 23. madde ile tek bir biçim haline getirilmiş ve söz konusu istihdam şekillerinin genel esaslarına ilişkin hususlar bu maddede düzenlenmiştir. Fakat söz konusu maddenin öngördüğu sisteme göre kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer uzman istihdam edilebilmesi için, bu kurum ve kuruluşlarda Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi kapsamında personel istihdam edilmemesi gerekmektedir. Bir kamu kurum ve kuruluşunda, Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi kapsamında istihdam edilen bir memurun dahi bulunması halinde, bu hükmün uygulanması mümkün olmaz. Ayrıca yine bu hükmeye göre kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer uzman istihdam edilebilmesi için, bu kurum ve kuruluşların teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde böyle bir

öngöründe bulunulması gerekir. Aksi takdirde, bu hükmün uygulanması mümkün değildir. Bu şartların gerçekleşmesi halinde, söz konusu kamu kurum ve kuruluşlarının görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilir.

375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesi kapsamında kariyer uzman istihdam edilmesi halinde, bu istihdam şeklinin hangi esaslar dâhilinde gerçekleştirileceği, maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir. Bu fıkra göre, söz konusu madde kapsamında uzman ve uzman yardımcısı istihdamında Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkraları hükümleri kıyasen uygulanır. Ancak uzman yardımcılardan verilen ilave süre içinde tezlerini sunmayan veya ikinci defa hazırladıkları tezleri de kabul edilmeyenler, ikinci sınavda da başarı gösteremeyen veya sınav hakkını kullanmayanlar ile yabancı dil yeterliği şartını yerine getirmeyenler, uzman yardımcısı unvanını kaybederler ve kurumlarında durumlarına uygun kadro veya pozisyonlara atanırlar. Görüldüğü üzere bu istihdam şekli açısından da, kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarında çalıştırılan uzmanların istihdam şeklini düzenleyen Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesi hükümlerine atıf yapılmış ve bu hükümlerin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir. Bu yaklaşım, kariyer uzman istihdamında Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak çalıştırılanlar ile sözleşmeli ya da işçi statüsünde çalıştırılanların mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve nitelikleri açısından standart oluşturma gayretinin bir ürünü olarak değerlendirilebilir.

Makale kapsamında kariyer uzmanlık statüsü hakkında yapılan açıklamalarda, genel olarak Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak istihdam edilen merkez teşkilatı kariyer uzmanlıklarının esas alındığını tekrar belirtmek isteriz.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİNİN GENEL OLARAK ANAYASAL ÇERÇEVESİ VE KARİYER UZMANLIK STATÜSÜ

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sistemi yeni anlam ve kapsamıyla, son Anayasa değişiklikleri ile hukuk sistemimize dâhil edilmiş bir hukuki müessese olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin esasları, Anayasanın 104/17 fıkrasında düzenlenmiş, bunun yanı sıra olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hariç olmak üzere Anayasanın beş farklı maddesinde daha Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılabileceği belirtilen konulara yer verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin esaslı hüküm olarak 104/17 fıkrasının yanı sıra Anayasada, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına

ilişkin usul ve esaslar (104/9), bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (106/11), Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (108/4), Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat ve görevleri (118/6) ile kamu tüzel kişiliğinin kuruluşuna (123/3) -kanunla da kurulabilir- ilişkin hususların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenleneceği yönünde hükümlere yer verilmiştir.

Anayasanın söz konusu maddelerinde yer alan hükümler doğrudan belirli konularda Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle dzenleme yapma konusunda yetki verdiğiinden dolayı, bu kapsamda yürürlüğe konulacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aynen kanunların yürürlüğe konulmasında olduğu gibi aslilik özelliği göstermektedirler⁸. Yani Anayasanın öngördüğü sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, doğrudan Anayasadan kaynaklanmakta, kanuna dayanarak yürürlüğe konulma gibi bir özelliği bünyelerinde taşımamaktadırlar. Bu yönü itibarıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelik ve tebliğ gibi idarenin kanuna dayanarak yürürlüğe koyduğu dzenleyici idari işlemlerden farklıdırlar. Bu özelliklerinden olsa gerek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin

8 Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 18. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 203, 249. Özen Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/1, s. 6-14. Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 71-72. Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, 16 Nisan 2017 Tarihli Anayasa Değişikliğine Göre Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 71. Hasan Tahsin Fendoğlu, **Anayasa Yargısı**, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 133. Yasin Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018, s. 78. Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş ve Düzeltilmiş 23. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Ocak 2019, s. 293, 361. M. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, s. 25, 50. Tolga Şirin, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, Onikilevha, İstanbul, Aralık 2018, s. 212. Doktrindeki baskın görüş bu şekilde olmakla birlikte, aksi yönde görüşlerin ileri sürüldüğünü de belirtmek gerekir. Örneğin Yıldırım, Anayasanın 104/17 hükmünde dzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin "yürütme yetkisine ilişkin konular"-da çıkarılabilecek olmasından dolayı, bu kararnamelerin asli nitelik taşıyamayacağını, kanundan kaynaklanabileceğini ve kanun gücünde olamayacağını belirtmektedir. Çünkü yazara göre yürütme alanı, kanuna bağımlı olan bir alandır. Yazar, Anayasanın 104/9, 106/11, 108/4, 118/6 maddelerinde dzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini ise, bu kararnamelerin doğrudan Anayasadan kaynaklanıyor olmalarından dolayı, burada yapmış olduğu yorumdan istisna tutmakta, bu kapsamdaki kararnamelerin asli ve özerk nitelikte olduğunu savunmaktadır. Turan Yıldırım ve Diğerleri, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Onikilevha, İstanbul, Ekim, 2018, s. 10-12. Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", **MÜHF-HAD**, C. 23, S. 2, s. 17, 23, 27.

yargısal denetimi görevi, Danıştay'a değil Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir⁹. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aslilik özelliği, kariyer uzmanlık statüsüne ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan bazı hükümler açısından dikkat çekmekte ve hukuki tartışmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Öte yandan Anayasanın 104/17 fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hangi alanlarda çıkarılabileceği ve hangi alanlarda çıkarılamayacağına ilişkin bazı hükümlere yer verilmesine rağmen, kariyer uzmanlık statüsünün düzenlenmesi konusunda kanuna ait olan alan ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ait olan alanın belirlenmesi konusunda uygulamada bazı sorunlar kendisini göstermiştir. Özellikle Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki “*Anayasa-da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” hükmü ile 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” hükmünün bağdaştırılmasında bazı güçlükler ortaya çıkmaktadır.

Nihayet Anayasanın 104/17 hükmü dışındaki bazı maddelerinde belirtilen konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceğinin özellikle belirtilmesinden dolayı, bu konulara özgü olmak üzere Cumhurbaşkanının özerk (münhasır) bir düzenleme yetkisine sahip olup olmadığı yönünde ayrı bir tartışma bulunduğu belirtilmelidir. Bu tartışma aşağıda ayrıntılı bir şekilde belirtildiği üzere, özellikle üst kademe kamu yöneticisi kadrolarında bulunanların görevlerinin sona ermesi ya da görevlerinden alınmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilecekleri hususuna ilişkin kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin varlığı nedeniyle hukuki bir tartışma ortaya çıkarmaktadır.

Burada belirtilen konulara ilişkin ayrıntılı tartışmalara aşağıdaki bölümlerde yer verilmiştir.

3. KAMU GÖREVLİLERİNİN STATÜSÜNE İLİŞKİN HUSUSLARIN KANUNLA DÜZENLENMESİ

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin hukuki statüsüne ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi konusu bu bölümde öncelikle genel çerçeve içerisinde değerlendirilmiş, sonrasında ise kariyer uzmanlık statüsüne özgü bir bakış açısıyla, bu alanın ne şekilde düzenlenebileceği konusu ele alınmıştır.

9 Özen Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, s. 7-14.

3.1. Genel Olarak

Kamu görevlilerinin statüsüne ilişkin hususlar, bürokrasi ve kamu hizmetlerinin sunumu açısından önemli bir konu teşkil ettiği ve kamu görevlisi olarak çalışan çok sayıda kişinin hak ve özgürlükleri ile ilişkili bir konu olduğundan, bu statüye ilişkin hususların düzenlenmesi konusu Anayasamız tarafından TBMM'nin yetki alanına bırakılmıştır¹⁰. Anayasanın 128. maddesinin birinci fıkrasında, devlet ile kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği belirtildikten sonra, bu anlayışın bir gereği olarak aynı hükmün ikinci fıkrasında, “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” şeklinde bir hükme yer verilmiştir. Söz konusu hükümde memurların yanı sıra diğer kamu görevlilerinin de nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtildiğinden, memurların yanı sıra hâkim-savcı, öğretim elemanı ve askeri personel kadrolarında istihdam edilen kişilerin söz konusu hak ve yükümlülüklerinin de kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca anılan Anayasa hükmünde memurlar ile diğer kamu görevlilerinin kanunla düzenlenmesinin gerekli olduğu konu alanı o kadar geniş bir çerçeve içerisinde ifade edilmiştir ki, memurluk ve diğer kamu görevliliğine ilişkin hemen her konunun bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün hale gelmiştir¹¹. *Nitelik, atanma, görev ve yetki, hak ve yükümlülük, aylık ve ödenek ve diğer özlük işleri*, hemen hemen memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili her konuyu kapsayacak niteliktedir. Nitekim bu esastan hareketle yürürlüğe konulan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ile söz konusu kanunlar kapsamında yer alan memur ve diğer kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir¹².

10 Memur statüsünün kanunla düzenlenebilecek bir husus olduğu hakkında bkz. Ülkü Azrak, “Hukuk Devleti Açısından Memurların Mesleki Güvenceleri”, **Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu**, Eskişehir, 4-5 Nisan 2003, Hukuk Fakültesi Yayınları No: 8, Eskişehir, 2004, s. 3. Aslan’a göre, “... *yasa ile düzenleme kuralı memurların statü güvencelerinin esaslı öğelerinden biridir.*” Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 72. Hatta Aslan, memur ve diğer kamu görevlilerinin statülerine ilişkin hususların kanunla düzenlenmesini, hukuk devleti ilkesinin bir unsuru olarak değerlendirmektedir. Aynı yerde bkz. s. 75.

11 Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 73.

12 Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 53.

Öte yandan sözleşmeli statüde istihdam edilen personelin, *diğer kamu görevlisi* kapsamında olup olmadığı tereddüt oluşturmaktadır¹³. Bu konuya ilişkin ayrıntılı tartışmalara girmeksizin, devlet ile kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerde de sözleşmeli statüde personel istihdam edildiği ve sözleşmeli personel istihdamına idare hukuku kuralları hâkim kılındığından, sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi kapsamında değerlendirilmesi ve bu istihdam türüne ilişkin hususların da kanunla düzenlenmeye tabi kılınması gerektiği kanaatindeyiz¹⁴.

Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm, memurlar ile diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerine ilişkin her konunun bizzat kanunlarla düzenlenmesi gerektiğine yönelik bir zorunluluk getirmemektedir. Anayasanın 124. maddesi ile kamu kurumlarına verilmiş olan yönetmelik çıkarma yetkisinin gereği olarak, kamu kurumlarının 128. maddenin ikinci fıkrasında belirtilen konularda uygulamaya yönelik yönetmelikler çıkarabilmesi mümkündür. Uygulamada bu kapsamda yürürlüğe konulmuş birçok yönetmelik bulunmaktadır.

3.2. Kariyer Uzmanlık Statüsünün Kanun, KHK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Yönetmeliklerde Düzenleniş Şekli

Kural olarak kariyer uzmanlık statüsüne ilişkin genel ilke ve esaslar kanunlarla, uygulamaya yönelik hususlar ise yönetmeliklerle düzenlenmektedir. KHK sisteminin uygulandığı dönemlerde kariyer uzmanlık statüsünün düzenlenmesine ilişkin birçok KHK yürürlüğe konulmuş, yine kanunların uygulanmasında olduğu gibi yürürlüğe konulan bu KHK'ların uygulanmasına yönelik de birçok yönetmelik çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sisteminin yürürlüğe konulması ile birlikte kariyer uzmanlık statüsüne ilişkin bazı hususlara bu kararnamelerde yer vermeye başlanılmıştır.

Bu durumda kariyer uzmanlık statüsünün belirlenmesine ilişkin kanun, KHK,

13 Bununla birlikte özel hukuk hükümlerine tabi olarak istihdam edilen işçiler, “memur ve diğer kamu görevlisi” kapsamında değerlendirilemez. Turan Yıldırım ve Diğerleri, İdare Hukuku, s. 140. Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, s. 851. Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Yenilenmiş 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Eylül 2018, s. 645-646.

14 Aynı yönde bkz. Turan Yıldırım ve Diğerleri, İdare Hukuku, s. 141-142. Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 645. Sözleşmeli personelin “geniş anlamda kamu görevlisi” tanımına girdiği hakkında bkz. Turgut Tan, İdare Hukuku, s. 509. Aksi yöndeki görüş için bkz. Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 50.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliklerde ne tür düzenlemelere yer verildiği ve bu düzenlemelerin Anayasa açısından nasıl bir görüntü ortaya çıkardığı önemli bir konu haline gelmiştir.

3.2.1. Kariyer Uzmanlık Kadrolarının İhdas ve İptali

Kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas ve iptal edilmesi konusundaki yetkinin yasama organına mı, yoksa Cumhurbaşkanına mı ait olduğu konusu ciddi bir tartışma alanı oluşturmaktadır. Son Anayasa değişiklikleri öncesinde bu kadroların ihdası ve iptali, kanun ya da KHK'larla yapılabilmekteydi. Önceki sistemde *idarenin kanuniliği ilkesinin* gereği olarak yeni kamu kurumlarının oluşturulması ya da değişikliğe tabi tutulması, kural olarak kanun ya da KHK'larla yapılmakta ve bunun doğal bir sonucu olarak kadro ihdas ve iptalleri de bu kanun ya da KHK'ların konusunu oluşturmaktaydı. Ayrıca Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm, memur ve diğer kamu görevlilerinin kadro ihdas ve iptallerinin ancak kanunla gerçekleştirilebileceği şeklinde yorumlanmaktaydı¹⁵. Konuya ilişkin bir Anayasa Mahkemesi kararında,

*“İdarenin kanuniliği ilkesi, bakanlık birimleri ile bu birimlerin kadro ve görev unvanlarının ve görevlerinin kanunla düzenlenmesini de içerir. Kadrolar, bir kamu hizmetinin teşkilatlanmasının ön koşuludur. Kadro unvanı, personelin yerine getireceği görevlerini, yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını ifade etmektedir. Kadro unvanı ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Kadro ile birlikte, idarede istihdam edilecek ve genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa edecek personelin niteliklerinin kanun ile belirlenmesi aynı zamanda Anayasa'nın 128. maddesinin gereğidir. Buna göre bakan yardımcılığı kurumu da Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında olduğundan, bunların kadrolarına ve bu kadroların ihdas ve iptaline ilişkin temel kuralları da Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekir.”*¹⁶

şeklinde ortaya konulan sonuç, bu gerçekliği göstermesi açısından dikkat çekicidir. Yeni anayasal sistemde Anayasa Mahkemesi tarafından burada ortaya konulan sonucun, etkinliğini devam ettirip ettirmeyeceği oldukça belirsizlik oluşturmaktadır.

15 Bkz. Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 21, 85-86.

16 AYM, 14.02.2013, E. 2011/89, K. 2013/29, RG. 31/12/2013, 28868. Bu karar ve değerlendirmesi için bkz. Yasin Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde, s. 131-132.

Şöyle ki Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hüküm altına alınmış¹⁷, 128. maddesinin ikinci fıkrasında ise memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bir üst paragrafta belirtilen Anayasa Mahkemesi kararı esas alındığında, yani memur ve diğer kamu görevlilerinin kadro ihdas ve iptallerinin de 128. madde kapsamında olduğu kabul edildiğinde, 104. maddenin on yedinci fıkrasında yer alan “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” hükmü gereğince, kadro ihdas ve iptallerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği gibi bir sonuç karşımıza çıkmaktadır.

Öte yandan Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında, “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” şeklinde bir hüküm ile 123. maddesinin üçüncü fıkrasında, “*Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*” şeklinde bir hükme yer verilmiş olmasının, beraberinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan ya da yeniden yapılandırılan kamu kurumlarının teşkilat kararnamelerinde kadro ihdaslarını yapma yetkisini de getirip getirmediği tartışılabilir görünmektedir. Yani bakan-

17 Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında açıkça söz konusu maddede belirtilen konuların münhasıran kanunla düzenleneceği belirtilmemiş olsa da, yani fıkrada *münhasıran* kavramına yer verilmemiş olsa da, bu konunun, 104. maddenin on yedinci fıkrası kapsamında Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konu olduğunu kabul etmek gerekir. Çünkü 104. maddenin on yedinci fıkrasında yer verilmiş olan münhasıran kavramının Anayasada bir karşılığı bulunmamaktadır. Bu konuda ve aynı yönde ayrıntılı bilgi için bkz. Özen Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, s. 28 vd. Yasin Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde, s. 94-95. Turan Yıldırım ve Diğerleri, İdare Hukuku, s. 13. Halil Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri, Cilt II, 4. Baskı, Seçkin Kitabevi, Ankara, Ocak 2019, s. 129-130. Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Yargısı, s. 139. Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 371. Tolga Şirin, Karşılaştırmalı Anayasa, s. 197. Bununla birlikte yeni sistemin yürürlüğe girdiği dönem öncesinde, Anayasada temel hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlandırılabilmesi ve cezaların kanunla konulması gibi bazı alanlarda “münhasır kanun alanı”nın öngörüldüğünü ileri süren yazarlar da vardır. Bkz. Turan Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 191-173, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965, s. 100 vd. Onur Karahanoğulları, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdarî İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 83-84, 90. Yeni sistemin yürürlüğe girmesinden sonra bu görüş doğrultusunda fikir beyan eden yazarların bulunduğu da belirtilmelidir. Bkz. Şükrü Karatepe, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Temmuz 2018, s. 294. Öte yandan münhasır kanun alanı, bazı Anayasa Mahkemesi kararlarında karşılık bulmuştur.

lıkların teşkilatlandırılması ile yeni kamu tüzel kişiliği kurulması konusunda kararname çıkarmak üzere yetkinin Cumhurbaşkanına verilmiş olmasının, beraberinde kadro ihdas etmek yetkisini de getirdiği kabul edilebilir mi? Uygulamada Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yeniden teşkilatlandırılması ya da ilk defa kurulup kurulması önem arz etmeksizin, bazı kamu kurumları hariç olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının tamamının kadroları, 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle düzenlenmiştir. Söz konusu Kararnamenin 4. maddesinde, Kararname kapsamına giren kurum ve kuruluşların; 657 sayılı Kanuna tabi memur kadrolarının ekli (I) sayılı cetvelde, hâkimlik ve savcılık mesleklerinde bulunanlara ve bu mesleklerden sayılan görevlere ait kadroların (II) sayılı cetvelde, öğretim elemanı kadrolarının (III) sayılı cetvelde, sözleşmeli personel pozisyonlarının (IV) sayılı cetvelde, işçi kadrolarının ise (V) sayılı cetvelde, düzenleneceği belirtilmiştir. Kanaatimizce bakanlıkların teşkilatlandırılması ile yeni kamu tüzel kişiliği kurulması konusunda kararname çıkarmak üzere yetkinin Cumhurbaşkanına verilmiş olmasının, belki beraberinde bu kurumlara ilişkin kadroların ihdas edilmesi yetkisini de getirdiği bir nebze kabul edilebilirse de, bu kapsamda olmayan kamu kurumlarının kadrolarının ihdas ve iptallerinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılması, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında mümkün görünmemektedir¹⁸.

Bu noktada kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas ya da iptalleri açısından özel bir duruma işaret etmek gerekir. Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin birinci fıkrasında, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere merkez teşkilatlarında, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının merkez karargâhlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği öngörülmüştür. Aşağıda ayrıca belirtildiği üzere aslında bu düzenlemede yer alan "Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmeye kaydı", bu kadroların ihdası anlamını taşımakta ve söz konusu Kanun hükmü ile, kararnamelerle düzenleme yapmak üzere Cumhurbaşkanına bir yetki verilmektedir. Bunun hukuken mümkün olup olmadığı ve ortaya çıkarabileceği sonuçlar aşağıda ayrıca belirtilmiştir. Fakat burada ifade etmek gerekir ki ek 41. maddede öngörülmüş olan söz konusu düzenleme kapsamında, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bu kurumlarda kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas ya da iptallerinin yapılabilmesi mümkün görünmektedir. Kanunla teşkilatlandırılan kamu kurumları açısından

18 703 sayılı KHK'nın 33. maddesinde her ne kadar kadroların, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde gösterildiği şekilde düzenleneceğine yönelik bir hükme yer verilmişse de böylesine geniş bir yasama yetkisi devrinin Anayasaya uygun olduğunu söylemek güçtür.

ise aynı sonuca ulaşmak güçtür. Çünkü bu durumda kamu kurumları doğrudan kanunla teşkilatlandırılmakta ve ek 41. madde kapsamında bir yetkilendirmenin gerçekleşmesi söz konusu olmamaktadır.

3.2.2. Kariyer Uzmanlık Statüsüne Girişe İlişkin Kurallar

Kariyer uzmanlık statüsüne girişe ilişkin kurallar arasında her şeyden önce, daha önce kamu görevlisi olmayan kişilerin bu statüye atanmaları ile kamu görevlisi olmasına rağmen kariyer uzmanlık statüsü içerisinde olmayan kişilerin bu statüye atanmaları şeklinde bir ayırım yapmak gerekir. Çünkü kamu görevlisi olmayan kişilerin bu statüye atanmaları, Anayasanın 70. maddesinde düzenlenmiş olan kamu hizmetine girme hakkının doğrudan kullanımı ile ilgili kurallardır¹⁹. Kamu görevlisi olmasına rağmen kariyer uzmanlık statüsü içerisinde olmayan kişilerin bu statüye atanmaları ise doğrudan kamu hizmetine girme hakkı ile ilgili olmadığından, bu şekilde yapılacak atamaları düzenleyen kuralların farklı esaslara tabi kılınması söz konusu olabilmektedir. Daha önce kamu görevlisi olmayan kişilerin bu statüye atanmalarında özellikle Anayasanın 70., 104. maddesinin on yedinci fıkrası ve 128. maddesinin ikinci fıkrası gündeme gelirken, kamu görevlisi olmasına rağmen kariyer uzmanlık statüsü içerisinde olmayan kişilerin bu statüye atanmalarında Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası ile 128. maddesinin ikinci fıkrası gündeme gelmektedir.

3.2.2.1. Kamu Görevlisi Olmayan Kişilerin Kariyer Uzmanlık Statüsüne Atanmalarına İlişkin Kurallar

Kamu görevlisi olmayan kişilerin kariyer uzmanlık statüsüne atanmalarına ilişkin kurallar, bu statüyü düzenleyen diğer kurallara göre daha özel bir anlam ve değere sahiptir. Çünkü bu kurallar sayesinde *kamu hizmetine girme hakkının* kullanımı söz konusu olmaktadır. Bu yönü itibarıyla kamu görevlisi olmayan kişilerin kariyer uzmanlık statüsüne atanmalarına ilişkin kurallar, doğrudan temel hak ve özgürlüklerle ilgilidir²⁰. Bu öneminden dolayı Anayasamızın 13. ve 70. maddeleri ile genel olarak kamu hizmetlerine giriş, daha özelden ise kariyer uzmanlık statüsüne girişe yönelik getirilecek sınırlandırmaların ancak kanunla gerçekleştirilebileceği anayasal olarak güvence altına alınmış, 104. maddenin on yedinci fıkrası ile de bu hak üzerinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleleriyle düzenleme yapılabilmesi yasaklanmıştır.

19 Genel olarak memuriyet ve diğer kamu görevlerine girişe ilişkin hususların, Anayasanın 70. maddesi kapsamında değerlendirilecek bir konu olduğu hakkında bkz. Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 109-110.

20 Aynı sonucu içerecek nitelikte bkz. Onur Ender Aslan, Anayasa Mahkemesi, s. 109-110.

Anayasanın öngörmüş olduğu bu düzenlemelerden hareketle kamu görevlisi olmayan kişilerin kariyer uzmanlık statüsüne girişine ilişkin kurallar esas itibarıyla kanunlarla düzenlenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 40, 41 ve 42. maddeleri bu kapsamda kariyer uzmanlık statüsüne girişe ilişkin kuralları bünyelerinde barındıran düzenlemelerdir.

3.2.2.1.1. Yaş Şartı

Devlet Memurları Kanunu'nun ek 40. maddesinde, mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan ve 36. maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan kadrolara atanmak amacıyla kurumlarca yapılacak olan özel yarışma sınavlarına başvurularında üst yaş sınırının, özel mevzuatında yer alan yaş şartına ilişkin hükümlere bağlı kalınmaksızın giriş sınavının yapıldığı yılın ocak ayının birinci günü itibarıyla otuz beş yaşını doldurmamış olmak şeklinde uygulanacağı belirtilmiş; ayrıca, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşları tarafından mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle yapılacak alımlarda da bu hükmün uygulanacağı belirtilerek kariyer uzmanlık mesleklerinin tamamına giriş açısından yaş şartına ilişkin kural standart bir hale getirilmiştir. Kariyer uzmanlık mesleklerine girişte yaş şartı, doğrudan kamu hizmetine girme hakkının sınırlandırılmasına ilişkin bir kural olduğundan bu şartın kanunla düzenlenmiş olması, Anayasanın 13. ve 70. maddelerine uygun bir düzenleme olmuştur.

Bu noktada kariyer uzmanlık mesleklerine girişte yaş şartına ilişkin kuralın, önceki anayasal sistemimizde yer alan kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenip düzenlenmediği hususu üzerinde ayrıca durmakta fayda vardır. Aslında Devlet Memurları Kanunu'nun ek 40. maddesinin ilk halinde yer alan, mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan ve bu Kanunun 36 ncı maddesinin Ortak Hükümler bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan kadrolara atanmak amacıyla kurumlarca yapılacak olan özel yarışma sınavlarına başvurularında üst yaş sınırının; özel mevzuatında yer alan yaş şartına ilişkin hükümlere bağlı kalınmaksızın sınavın yapıldığı tarihte otuzbeş yaşını doldurmamış olmak şeklinde uygulanacağına ilişkin hüküm, söz konusu kanuna bir KHK değişikliği (643 sayılı 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükümünde Kararname) ile eklenmişti. Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi, Anayasanın mülga 91. maddesinde öngörülen KHK ile düzenleme yapılamayacak yasak alan içerisinde görmüş ve hükmün iptaline karar vermiştir. Mahkemeye göre söz konusu hüküm Anayasanın "Kamu hizmetlerine girme hakkı" başlıklı 70. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, "*Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım*

gözetilemez.” hükmünün düzenlenmesi ile ilgilidir ve Anayasanın 91. maddesi gereğince, Anayasanın ikinci kısmının dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler –ki kamu hizmetlerine girme hakkı da bu bölümde yer almaktadır- kanun hükmünde kararname ile düzenlenemez.²¹ Devlet Memurları Kanunu’nun ek

- 21 AYM, 14.02.2013, E. 2011/89, K. 2013/29, RG. 31.12.2013, 28868. Aynı yönde bkz. AYM, 22.11.2012, E. 2011/148, K. 2012/186, RG. 08.10.2013, 28789. Kariyer uzmanlık mesleklerine giriş şartlarına ilişkin kuralların kanunla düzenlenmesi gerekliliğine ilişkin Anayasa Mahkemesi’nin daha geniş bir çerçevede konuyu ele aldığı kararları da vardır. Bir kararında Anayasa Mahkemesi, 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen Kurum meslek personeli uzman ve uzman yardımcılarının göreve atanma şartları ile uzman yardımcılığın uzmanlığı atanma şartları ve söz konusu personelin mesleğe alınmaları, atanmaları, yetiştirilmeleri, giriş ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının Kurum tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenmesine ilişkin hükmü, Anayasa’nın “Kamu hizmetlerine girme hakkı” başlıklı 70. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında değerlendirmiş ve KHK ile düzenleme yapılamayacak alan içerisinde olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Söz konusu hususlar Devlet Memurları Kanunu’nun ek 41. maddesinde düzenlendiği için bu konuda söz konusu KHK bünyesinde sonradan ayrıca bir değişikliğe gidilmemiştir. Bkz. AYM, 31.1.2013, E. 2011/144, K. 2013/23, RG. 10.12.2013, 28847. Maliye uzman yardımcılığı ile defterdarlık uzman yardımcılığı mesleklerine giriş koşullarının KHK ile belirlenmesinin de aynı çerçevede Anayasanın 91. maddesine aykırılık oluşturacağı hakkında bkz. AYM, 06.06.2013, E. 2011/145, K. 2013/70, RG. 23.11.2013, 28830. Öte yandan 666 sayılı KHK ile Devlet Memurları Kanunu’na ek 41. maddenin eklenmesinden önceki dönemde bazı kariyer uzmanlık mesleklerine atanabilmek için gerekli olan şartlar bizzat özel kanunlarda düzenlenmemekte, bunun yerine bu kanunlarda söz konusu şartların yönetmeliklerle düzenleneceğine yönelik hükümlere yer verilmekteydi. Örneğin 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’un 4756 sayılı Kanunla değişik 15. maddesinde, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu daire başkanlıklarında yeteri kadar uzman istihdam edileceği ve bu başkanlıkların uzmanlık esasına göre çalışacağı yönünde bir hüküm ile, Üst Kurulun çalışma usul ve esasları ile teşkilâtı ve atama usullerinin bu Kanuna uygun olarak Üst Kurul tarafından çıkarılacak bir yönetmeliklerle belirleneceğine yönelik hükümlere yer verilmişti. Bu tür hükümler anılan dönemde genellikle dava konusu edilmiş ve Anayasa Mahkemesi bu tür yasal hükümleri Anayasanın 2. maddesi ile 128. maddesine aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nda kariyer uzmanlık mesleğine atanma usullerinin bizzat 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’la belirlenmeyip bu konuda idareye yetki devredilmiş olmasının idarenin kanuniliği, yasama yetkisinin devredilmezliği ve hukuk devleti ilkelerine aykırılığı gerekçesiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi, söz konusu kanun hükmünü kariyer uzmanlık mesleğine atanma usullerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği gerekçesiyle Anayasanın 2. ve 128. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Kariyer uzmanlık mesleklerine ilişkin Devlet Memurları Kanunu’nun ek 41. maddesinde genel bir yasal düzenlemeye yer verildikten sonra artık bu tür kanun hükümlerinin mevzuatta yer bulması olanaksızlaşmıştır. Ek 41. maddede ise kariyer uzmanlık statüsünün genel çerçevesi ve ilkelere ilişkin birçok esaslı hükme yer verilmiş ve böylece bu alanda idarenin kanuniliği ilkesi gerçekleştirilmiştir. Bkz. AYM, 12.06.2008, E. 2004/55, K. 2008/118, RG. 05.11.2008, 27045. Fakat öte yandan Anayasa Mahkemesi’nin bazı kariyer meslekler açısından aksi yönde kararları da bulunmaktadır. Örneğin 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve

40. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin bu iptal kararı üzerine sonradan 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yeniden düzenlenmiştir (md. 73).

Anayasa Mahkemesi'nin kanun hükmünde kararname sisteminin yürürlükte olduğu dönemde vermiş olduğu bu kararın, yeni anayasal sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından da aynı değere sahip olması gerekir. Çünkü yeni sistemde de aynen kanun hükmünde kararnamelerde olduğu gibi, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına göre, Anayasanın İkinci Kısmının Dördüncü Bölümünde yer alan Siyasi Hak ve Ödevler -ki kamu hizmetine girme hakkı bu bölümde yer almaktadır- Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenemez. Şu halde kamu görevlisi olmayan kişilerin kariyer uzmanlığa atanmalarında yaş şartına ilişkin bir kuralın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alması, hem yukarıda belirtilen Anayasa hükümleri hem de söz konusu Anayasa Mahkemesi kararı gereğince mümkün olamamalıdır. Nitekim uygulamada şu ana kadar yürürlüğe konulmuş Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde, kamu görevlisi olmayan kişilerin kariyer uzmanlığa atanmalarında yaş şartına ilişkin bir kurala yer verilmiş değildir.

3.2.2.1.2. Kariyer Uzman İstihdamını Mümkün Kılan Hükümler

Kariyer uzmanlık statüsüne girişe ilişkin kapsamlı hükümlere, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde yer verilmiştir. Ek 41. madde, kamu kurumlarında kariyer uzman istihdamına ilişkin esaslı hüküm niteliğindedir ve bu madde ile kural olarak kariyer uzmanlık mesleklerinin hukuki statüsü aynı şartlara tabi kılınmıştır.

Ek 41. maddede ilk olarak, hangi tür kamu kurumlarında kariyer uzman istihdamına gidilebileceği düzenlenmiş, bu çerçevede bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere merkez teşkilatlarında, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının merkez karargâhlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği öngörülmüştür. Bu hükümde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılacak düzenlemeler açısından en dikkat çekici husus, kariyer uzman istihdam edilebileceği hakkında bakanlıklar ile diğer kamu kurum

Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 33. maddesinde düzenlenen dış ticaret uzman yardımcılığına giriş koşulları ile 34. maddesinde düzenlenen ürün denetmen yardımcılığına giriş koşullarının söz konusu KHK ile düzenlenmiş olmasının Anayasanın 91. maddesine aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi, dava konusu KHK hükümlerini Anayasanın 91. maddesine aykırı bulmamıştır. Karar için bkz. AYM, 18.07.2012, E. 2011/85, K. 2012/109, RG. 25.05.2013, 28657.

ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde düzenleme getirilebileceğinin, söz konusu kanun hükmü ile kabul edilmiş olmasıdır. Yani ek 41. maddenin bu hükmü ile, kamu kurumlarında Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kariyer uzman istihdamı yapılabileceğine ilişkin bir yetkilendirme söz konusu olmuştur. Özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilk defa kurulan kamu kurumlarında –ki Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince bu mümkün hale gelmiştir- kariyer uzman istihdamının arzulanması halinde ayrıca bir yasal düzenlemeye gerek duymaksızın bu istihdamın, kamu kurumunun kuruluşuna ilişkin söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle gerçekleştirilebilmesine imkân tanınmıştır. Bu çerçevede yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde, Devlet Memurları Kanunu'nun anılan ek 41. maddesi hükmü esas alınarak yeni kurulan ya da yeniden yapılandırılan kamu kurumlarının büyük çoğunluğunda kariyer uzman istihdamı öngören hükümlere yer verilmiştir.

Burada dikkat edilmesi gereken husus, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kariyer uzman istihdam edileceğine ilişkin hükümlerin aslında kadro ihdası ile ilgili olduğudur. Yani bu şekilde bir istihdam türü, ancak bu yönde öngörülecek kadro ihdasları ile gerçekleştirilebilir. Bu anlamda mezkûr kanun hükmü ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine yetki verilmiş olunmaktadır. Yukarıda “kariyer uzmanlık kadrolarının ihdası” başlığı altında yapılan tartışmalar çerçevesinde konu ele alındığı zaman, burada kadro ihdasları açısından özel bir durum ortaya çıkmakta; tartışmanın seyri, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas edilip edilemeyeceği sorunundan, kanunla bu kapsamda bir yetkinin verilip verilemeyeceğine dönüşmektedir. Kanaatimizce yasa koyucunun böyle bir düzenleme öngörmesi, *yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine* aykırılık oluşturmaz ve fakat bu yöndeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin asliliği tartışma konusu haline gelir. Kanundan dayanak alınarak yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasanın bu kararnameler açısından öngörmüş olduğu aslilik unsurunu taşımadıklarından, bu yöndeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin nitelik değiştirmesinden bahsedilebilir ve dolayısıyla bu hükümlere ilişkin idari yargı denetimi yapılabileceğine ilişkin iddialar gündeme gelebilir²².

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde kamu kurumlarında kariyer uzman istihdamına ilişkin hükümlere özel kanunlarda da yer verilebilir. Bu durumda söz konusu özel kanun hükümlerinin uygulanması gündeme gelir. Devlet Memurları

22 Bu konuya ilişkin ayrıntılı tartışma, aşağıda “3.2.2.2.2. Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kadrolarında Bulunanların Görevinin Sona Ermesi Üzerine Kariyer Uzmanlık Kadrolarına Atanmalarını Mümkün Kılan Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hükümleri” başlığı altında yapılmıştır.

Kanunu'nun Ek 41. maddesi, kamu kurumlarında Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kariyer uzman istihdam edilebilmesine izin niteliğinde bir kanun hükmü olarak dikkat çekmektedir.

3.2.2.1.3. Özel Yarışma Sınavı Şartı

Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında, kariyer uzmanlık kadrolarına atanmak için özel bir yarışma sınavı öngörülmüştür²³. Bu özel yarışma sınavı, merkezi sınav sonuçlarına göre; yazılı ve sözlü sınav veya yalnızca sözlü sınavdan oluşacak şekilde bir düzenlemeye tabi kılınmıştır. Merkezi sınav esasları ise 18/3/2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiş ve bu sınav Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) olarak öngörülmüştür. Şu halde KPSS sonuçlarına göre gerçekleştirilen ön elemelerden sonra yapılan yazılı ve sözlü sınav veya yalnızca sözlü sınav, özel yarışma sınavını oluşturmaktadır. Maddenin devamında, yapılacak bu özel yarışma sınavının hangi esaslar dâhilinde gerçekleştirileceğine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Kariyer uzmanlık kadrolarına atanma açısından özel yarışma sınavına ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin ek 41. maddenin söz konusu fıkralarında açıkça yer almış olması nedeniyle, burada öngörülen yarışma sınavından farklı esasları içerecek şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlemelerine yer verilememesi gerekir. Ayrıca kariyer uzmanlık kadrolarına atanmada aranan özel yarışma sınavı şartının kamu hizmetine girme hakkı ve Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasıyla ilgili olması nedeniyle, bu maddeler yönünden de böyle bir şartın Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi olanaklı değildir. Nitekim uygulamada yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde, bu esas doğrultusunda kariyer uzmanlık kadrolarına atanmada ek 41. maddenin öngördüğü özel yarışma sınavı esaslarını değiştiren veya kaldıran hükümlere yer verilmemiştir.

Öte yandan bu esaslara rağmen Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili olmamakla birlikte, Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Yönetmeliğin istisnalar başlıklı 3. maddesinde, birer kariyer uzmanlık mesleği olan yurtdışı Türkler ve akraba topluluklar uzman yardımcıları ile iletişim uzman yardımcılarının bu Yönetmelik kapsamında olmadığı, dolayısıyla merkezi sınava tabi olmadan bu kadrolara atama yapılabileceği yönünde bir hükme yer verilmiştir. Ek 41. maddede bu kadrolara atanabilmek için merkezi sınavın (KPSS'nin) şart olarak öngörülmüş olması karşısında, anılan yönetme-

23 Sınav ve sertifikasyonun, kariyer sisteminin en temel unsurlarından olduğu hakkında bkz. Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 69.

likle bu kadrolar açısından böyle bir şartın aranmayacağına düzenlenmiş olması, kuşkusuz söz konusu Kanun hükmüne aykırıdır. Aynı yöndeki bir düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alması mümkün değilken, bir yönetmelik hükmünde yer alması ise apayrı bir tezatlıktır.

3.2.2.1.4. Eğitim Şartı

Kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmek için öngörölmüş olan eğitim şartı, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin ikinci fıkrası ile ek 42. maddesinde düzenlenmiştir. Ek 41. maddeye göre bu kadrolara atanabilmek için, en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bu bakanlıklar ve kurumlarca yürütölen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçindeki veya yurtdışındaki öğretim kurumlarından mezun olmak gerekir. Ek 41. maddede yer alan bu düzenlemeye rağmen ek 42. maddede, kamu kurum ve kuruluşlarının yarışma ve yeterlik sınavıyla atanan diğerkadro ve pozisyonlarına alınacak personeli de kapsamak üzere daha geniş kapsamlı bir hükme yer verilmiştir. Ek 42. maddeye göre, 36. maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen unvanlı kadrolar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yarışma ve yeterlik sınavıyla atanan kadro ve pozisyonlarına alınacak personele ilişkin yapılacak sınavlara; kanunlarında belirtilen fakülte ve/veya bölümlerin yanı sıra ilgili kamu kurum ve kuruluşunca yürütölen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmeliklerinde belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt içindeki veya yurt dışındaki öğretim kurumlarından mezun olanlar başvurabilir. Söz konusu iki hüküm bir arada değerlendirildiğinde kariyer uzmanlık mesleklerine atanma açısından, en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden mezuniyet şartının söz konusu kanun ile belirlendiğı, bakanlıklar ve kurumlarca yürütölen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde en az dört yıllık lisans eğitimine ilişkin diğerbölüm mezuniyet şartlarının ise yönetmelikle belirlenebileceğinin öngöröldüğü dikkat çekmektedir. Ek 41. maddede kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmek için mezun olunması gereken bazı bölümlerin açıkça düzenlenmiş olması ve mezuniyete ilişkin diğerbölümlerin belirlenmesi konusunda ise yönetmelikle düzenleme yapılabileceğı belirtildiğinden, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle eğitim şartına ilişkin yeni düzenlemelerin getirilmesi olanaksızdır. Çünkü Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında göre, kanunda açıkça

düzenlenen konular ile kanunda yönetmelikle düzenleme yapılabileceği belirtilen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Bu noktada ek 41. maddede kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmek açısından mezuniyete ilişkin belirlenmiş olan bazı bölümlerin yanı sıra, diğer bölümlerin yönetmeliklerle belirlenebileceğine yönelik hükmün eleştiriden uzak tutulmayacağını belirtmemiz gerekir. Gerçi Anayasa Mahkemesi bu konuda farklı bir içtihat ortaya koymuştur. Önceki sistemde 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 34. maddesinin birinci fıkrasında, ürün denetmenlerinin Bakanlık taşra teşkilatında istihdam edilmek üzere, en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen fakülte veya yüksekokullar ile bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu'na onaylanan fakülte veya yüksekokullardan mezun olanlar arasından yapılan yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe ürün denetmen yardımcısı olarak atanacaklarına ilişkin bir hükmü yer verilmiş ve bu hükmün gereği olarak ürün denetmen yardımcısı kadrosuna atanabilmek için gerekli olan fakülte ya da yüksekokul mezuniyet türüne ilişkin belirlemeler yönetmelikle yapılmıştı.²⁴ Bu hükmün *idarenin kanuniliği* ve *yasama yetkisinin devredilmezliği* ilkesine aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi,

“Dört yıllık olmak üzere hangi fakülte veya yüksekokul mezunlarının göreve alınacağını belirleme yetkisini yürütme organına bırakmak, memuriyete girişin koşullarını değil göreve gireceklerin ek niteliklerini belirlemeye ilişkindir. Ayrıca denetlenecek ürün çeşidinin çokluğu ve değişkenliği nedeniyle yürütülen görev farklı uzmanlık alanları ve dolayısıyla farklı nitelikte personel çalıştırılmasını gerektirmektedir. Görevin özelliği gereği personelde eğitime ilişkin ek niteliklerin aranması doğaldır. Bu nedenle, görevi gerçekleştirecek kişilerin hangi fakülte veya yüksekokul mezunu olmaları gerektiğini belirleme yetkisinin yürütme organına bırakılmış olması, yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.”

düşüncesiyle bu hükmü Anayasaya aykırı bulmamıştı.²⁵ Kanaatimizce kariyer uzmanlık kadrolarına atanmada eğitim şartına ilişkin hükümler doğrudan kamu hizmetlerine girme hakkının sınırlandırılması ile ilgili bir konu olduğundan bu

24 Ekonomi Bakanlığı ürün denetmenliği yardımcılığı kadrosuna atanabilmek için gerekli olan mezuniyet şartı, 29.06.2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Ürün Denetmenliği Yönetmeliği’nde şu şekilde düzenlenmiştir (md.12/1, b):

“En az dört yıl eğitim veren iktisadi ve idari bilimler, iktisat, işletme ve duyuruda belirtilecek mühendislik fakülte ve/veya yüksek okullar ile diğer fakültelerin dış ticaret, uluslararası ticaret bölümleri veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onaylanmış yabancı fakülte veya yüksek okullardan mezun olmak”.

25 AYM, 18.07.2012, E. 2011/85, K. 2012/109, RG. 25.05.2013, 28657.

yöndeki sınırlandırmaların, dolayısıyla mezun olunması gereken bölümlere ilişkin belirlemelerin doğrudan kanun konusu olması gerekir.

3.2.2.2. Kamu Görevlisi Olan Kişilerin Kariyer Uzmanlık Statüsüne Atanmalarına İlişkin Kurallar

Bir üst paragrafta ayrıntılı bir şekilde ele alındığı üzere kariyer uzmanlık kadrolarına kural olarak Devlet Memurları Kanunu'nun ek 40, 41 ve 42. maddeleri çerçevesinde açıktan atama yapılabilir. Dolayısıyla bu mesleklere giriş, söz konusu Kanun maddelerinde öngörülen şartların karşılanması kaydıyla ancak uzman yardımcılığı şeklinde ve aşağıda ayrıca belirtildiği üzere meslekte ilerleme ve uzmanlığa atanma da yine ek 41. maddede öngörülen şartlar çerçevesinde gerçekleştirilebilir.

Öte yandan ana kural bu şekilde olmakla birlikte bazen kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da yönetmeliklerinin geçici maddeleriyle, ek 41. maddede öngörülen usul dışında bu kadrolara uzman yardımcılığı dışında yer alan diğer kadrolardan atama yapılabilmesine yönelik düzenlemeler getirilebilmektedir. Bu yöndeki düzenlemelerin hukuka uygunluğu ciddi bir tartışma alanı oluşturmaktadır. Meslek mensubu olmayan kamu görevlilerinin, getirilen bazı şartlar dahilinde kariyer uzmanlık statüsüne atanmalarına ilişkin kanun hükümleri, özellikle eşitlik ilkesi ile kariyer ve liyakat ilkeleri açısından hukuki bir tartışma gündeme getirirken, bu yöndeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası ile 128. maddesinin ikinci fıkrasına aykırılık iddialarını gündeme getirmektedir. Meslek mensubu olmayan kamu görevlilerinin kariyer uzmanlık statüsüne atanmaları, bu kişiler zaten kamu görevlisi statüsünde oldukları için Anayasanın 70. maddesinde düzenlenmiş olan kamu hizmetlerine girme hakkı ile ilişkili kılınmamaktadır. Aynı yöndeki yönetmelik hükümleri ise özellikle normlar hiyerarşisinin gereği olarak Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesine aykırılık iddialarına neden olmaktadır.

3.2.2.2.1. Meslekten Olmayan Personelin Kariyer Uzmanlık Kadrolarına Atanmalarını Mümkün Kılan *Kanun Hükümleri*

İdarenin yeniden yapılanması kapsamında yürürlüğe konulan yeni teşkilat kanunlarında, yeniden teşkilatlandırılan bakanlık ya da kamu kurumlarının memur veya benzer unvanlı kadrolarında bulunan personelin, özellikle özlük haklarının daha iyi bir düzeye getirilmesi amacıyla, bazı şartların karşılanması kaydıyla kariyer uzmanlık kadrolarına atanmalarına kanunla imkân tanınabilmektedir. Bu tür hükümler zaman zaman Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülmektedir. Bu çerçevede mülga 656 sayılı Türk İşbirliği ve Koordinasyon

Ajansı Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 4. maddesinde yer verilen benzer yöndeki bir hükmün Anayasaya aykırılık oluşturduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuş, fakat Anayasa Mahkemesi bu hükmü, kariyer-liyakat ilkeleri (bu konu Anayasanın 49. maddesi kapsamında da değerlendirilebilir) ile hukuk devleti ve eşitlik ilkesi çerçevesinde ele almamış ve bu yönde bir Anayasaya aykırılık durumu tespit etmemiştir.²⁶

Kariyer uzmanlık kadrolarına bu yöntem kullanılarak doğrudan yasal düzenlemelerle diğer kadrolardan atama yapılabilmesinin önünü açan bu tarzdaki hükümlerin, diğer yöntemlerden farklı olarak genellikle kamu kurumlarındaki bir kısım personelin haksız bir şekilde yükseltildiği ve hak etmedikleri kadrolara atanmalarına yol açan düzenlemeler olarak varlık gösterdiklerine dikkat edilmelidir. Bu yöndeki düzenlemeler genellikle kariyer ve liyakat ilkelerini zedelemekte, eşitlik ilkesine aykırı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır²⁷. Mülga Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 4. maddesinde yer verilen hükme bakıldığı zaman, kapatılan Başkanlıkta fiilen çalışmayan kişilerin TİKA uzmanı olarak atanabilmeleri²⁸ için KPSS ve özel yarışma sınavına tabi tutulmamış olmaları, ayrıca bunlarla birlikte kapatılan Başkanlıkta fiilen çalışanlar da dâhil olmak üzere söz konusu geçici madde hükmü ile TİKA uzmanlığına atanacak kişilerde uzmanlık tezi hazırlama ve yeterlik sınavına tabi tutularak bu sınavda başarılı olma şartlarının aranmamış olması, TİKA uzmanlığını normal koşullar altında özel yarışma ve yeterlik sınavları ile kazanan kişiler aleyhine eşitlik ilkesini ihlal edici bir durum ortaya çıkarmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararında bu hususun üzerinde hiç durulmamış olması, eleştirilebilecek bir husustur.

Bir başka yöntem olarak kanunlarda, kariyer uzmanlık kadroları ya da en az doktor düzeyinde üniversite öğretim elemanlığı kadrolarından yeni kurulan kurumların kariyer uzmanlık kadrolarına naklen geçişe ilişkin hükümlere rastlanmaktadır. Bu yöndeki bir düzenlemeye, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu

26 AYM, 22.11.2012, E. 2011/148, K. 2012/186, RG. 08.10.2013, 28789. Mülga 656 sayılı Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 4. maddesinde yer alan söz konusu bendin "*kapatılan Başkanlıkta fiilen çalışmakta olan kişiler*" kısmı haricindeki bölümü, KHK ile düzenlenemeyecek bir husus oluşturduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nin mezkûr kararıyla iptal edilmiştir.

27 Bu tarz kanun hükümleri ile getirilen durumun kariyer uzmanlık sistemi ile bağdaşmadığı ve bu sisteme ciddi şekilde zarar verdiği hakkında bkz. Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 247-248.

28 Yukarıda belirtildiği üzere bu hüküm bir başka gerekçeyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Kanunu'nun geçici 1. maddesinin dördüncü fıkrasında yer verilmiş; bu hükmün Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi ret kararı vermiştir.²⁹ Belki de yukarıda belirtmiş olduğumuz kariyer-liyakat ilkeleri ölçütleri ile eşitlik ilkesi ve hukuk devleti ilkesi açısından en makul görünen bir düzenleme yöntemi olarak bu türden düzenlemeler hakkındaki Anayasa Mahkemesi kararları daha yerindedir. Çünkü bu yöntemde, yeni kurulan kurumların kariyer uzmanlık kadrolarına naklen yapılacak atamalarda, naklen atanabilecek personel olarak yine kariyer meslek ya da en az doktor düzeyinde üniversite öğretim elemanlığı kadrolarında bulunmak şartı aranmaktadır -ki bu şartların belirli bir düzeyde kariyer-liyakat ölçütü oluşturduğu ve hakkaniyet esaslarına daha uygun olduğu söylenebilir-.

Bu noktada söz konusu düzenlemeler açısından dikkat edilmesi gereken husus, yapılan yasal düzenlemelerin Anayasaya uygunluğuna ilişkin değerlendirmelerin kariyer ve liyakat ilkeleri ile eşitlik ve hukuk devleti ilkeleri üzerine kurulu olması; bu türden düzenlemelere kanunlarda yer verilip verilemeyeceğine ilişkin olmamasıdır. Hâlbuki söz konusu düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alması halinde, bu ilkelerin yanı sıra ve hatta bunlardan önce, Anayasa gereğince bu türden düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alıp alamayacağı sorunu gündeme gelmektedir. Bu konu aşağıda ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

3.2.2.2.2. Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kadrolarında Bulunanların Görevinin Sona Ermesi Üzerine Kariyer Uzmanlık Kadrolarına Atanmalarını Mümkün Kılan Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hükümleri

Kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bazen belirli bir düzeydeki yöneticilik kadrolarında bulunanların bu kadrolardaki görevlerinin sona ermesi halinde, kariyer uzmanlık mesleğine daha önce sahip olup olmadıklarına bakılmaksızın bu meslek kadrolarına atanabileceklerine dair hükümlere yer verilebilmektedir. Kanunlarda yer alan bu yöndeki hükümlerden en kapsayıcı olanı, 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nın mülga ek 18. maddesinde yer alan hükümdür. Son anayasal düzenlemeler çerçevesinde yürürlüğe konulan KHK'lar ile 375 sayılı KHK'nın ek 18. maddesi yürürlükten kaldırıldı ve bu KHK'nın ek 35. maddesinde yeni bir düzenlemeye yer verildi. 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde, kamu görevlileri arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanların

29 AYM, 27.12.2012, E. 2012/96, K. 2012/206, RG. 25.05.2013, 28657.

Cumhurbaşkanınca atamalarının yapılabileceği kadro/pozisyonlar belirlenirken, oldukça genel düzeyde bir hükme yer verilerek Cumhurbaşkanına üç farklı seçenek dâhilinde atama yetkisi tanınmış, fakat hangi düzey üst kademe yöneticilerin hangi şartlar dâhilinde bu üç seçenek içerisinde yer alan kadrolara atanabileceklerine dair ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Söz konusu KHK hükmünden anlaşılmaktadır ki bu konuda uygulamaya yönelik ayrıntılı düzenlemelerin belirlenmesi, düzenleyici idari işlemlere bırakılmıştır. Kariyer uzmanlık meslekleri açısından bu hükmün taşıdığı önem, kamu görevlileri arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanarlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanlardan daha önce kariyer uzman kadro/pozisyonlarında bulunanların, bulunmuş oldukları bu kadro/pozisyonlara atanacakları; kariyer uzman kadro/pozisyonlarında bulunmayanların ise *uzman* kadro/pozisyonlarına atanabileceklerinin öngörülmüş olmasıdır. Bu son durumdaki *uzman* kadro/pozisyonunun, kariyer uzmanlık kadro/pozisyonunu ifade edecek şekilde belirtilmemiş olması nedeniyle, buradaki *uzman* kadro/pozisyonunun kariyer uzmanlık kadro/pozisyonu olmadığını ileri sürmek mümkün görünmektedir.

Öte yandan 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer alan söz konusu hükme rağmen, 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesinde, aynı konuya ilişkin farklı ve daha ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmiştir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde yer alan hükümden anlaşılacağı üzere, bu hükümden yer alan düzenleme, aynı konuya ilişkin 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer alan hükümden bazı açılardan farklılık taşımaktadır. Özellikle kariyer uzmanlık kadrolarına atanma açısından, 6. maddenin ikinci fıkrasında, görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerinin 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 atanacakları hüküm altına alınarak, 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesindeki *uzman* kadrosuna atanma hükmü adeta açıklığa kavuşturulmuş; 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta iken görevden alınanlardan daire başkanı kadro ve pozisyonunda bulunanlar ile genel müdürden daha alt düzeydeki kadro, pozisyon veya görevlerde bulunanlar ve taşra teşkilatında il müdürü ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevlerinde bulunanların, daha önce kariyer uzmanlık kadrolarında bulunup bulunmadıklarına bakılmaksızın söz konusu (II) sayılı cetvelde yer verilmiş olan kadro, pozisyon ve **görevlerde** toplam en az üç yıl görev yapmış olmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmeleri mümkün kılınmıştır.

Üst kademe kamu yöneticilerinin görevlerinin sona ermesi veya görevden alınmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin hem 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesi hem de 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde iki ayrı düzenlemeye yer verilmesi, bu konunun kanunla mı, yoksa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mi düzenlenebilecek bir konu olmasına ilişkin ciddi bir tartışma ortaya çıkarmaktadır. Olgu esas alındığında yapılan söz konusu iki farklı düzenlemeden hangisinin hukuki geçerliliğe sahip olduğu, ayrı bir tartışma konusudur.

Bu tartışma kapsamında ilk olarak, üst kademe kamu yöneticilerinin görevlerinin sona ermesi veya görevden alınmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin hükümlere Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer verilip verilemeyeceği sorunu ele alınabilir.³⁰ Böyle bir sorunun ortaya çıkmasının kaynağı, bu alanın düzenlenmesi konusunda Anayasamızda Cumhurbaşkanına münhasır bir düzenleme yetkisi verilip verilmediği konusudur. Eğer bu alanda böyle bir yetkinin münhasıran Cumhurbaşkanına verilmiş olduğu sonucuna varılırsa, bu durumda üst kademe kamu yöneticilerinin görevlerinin sona ermesi veya görevden alınmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin hükümlere Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer verileceği kabul edilecektir. Aksi durumda ise bu alanda Cumhurbaşkanının münhasıran düzenleme yetkisinin bulunmadığı sonucuna varılacağından, bu alanda TBMM'nin yasal düzenlemeler yapabileceği, yürürlükte olan yasal düzenlemelerin ise bu alana ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine rağmen hukuki geçerliliğe sahip olduğu kabul edilecektir.

Bu tartışmanın, görevi sona eren veya görevden alınan ve kariyer uzmanlık mesleğinden gelmeyen üst kademe kamu yöneticilerinin kariyer uzmanlık kadrolarına atanmaları açısından taşıdığı önem, bu alanın, yani kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilme şartlarının kanunda (Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde) düzenlenmiş olmasıdır. Kanunda böyle bir düzenleme bulunması nedeniyle, görevi sona eren veya görevden alınan ve kariyer uzmanlık mesleğinden gelmeyen üst kademe kamu yöneticilerinin kariyer uzmanlık kadrolarına

30 Bu noktada şunu belirtmek gerekir ki Anayasanın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında yer alan, Cumhurbaşkanının, üst kademe kamu yöneticilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyebileceğine ilişkin hükmün, üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınma usul ve esaslarını da kapsayıp kapsamadığı ayrı bir tartışma konusu olabilir. Çünkü bu husus söz konusu fıkrada açıkça belirtilmemiştir. Kanaatimizce üst kademe kamu yöneticilerin atanmaları ile görevden alınmalarına ilişkin usul ve esaslar, niteliği itibarıyla birbirinden ayrılacak hususlar değildir. Üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması beraberinde zorunlu olarak yeni bir üst kademe kamu yönetici atamasını getirir. Bu nedenle üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınma usul ve esaslarının da Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebileceğinin kabulü gerekir.

atanabileceklerine ilişkin hususun Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebilmesi, ancak bu alana ilişkin düzenleme yapma konusunda Cumhurbaşkanına münhasır bir yetki verilmiş olduğunun kabulü ile mümkün olabilir.

Bu noktada üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarını belirleme konusunda Anayasamızda Cumhurbaşkanına münhasıran düzenleme yetkisi verilip verilmediği hususunun doktrinde ciddi bir tartışma konusu olduğu belirtilmelidir. Bu konuda doktrin, ikiye bölünmüş durumdadır³¹. Doktrinin bir kısmı bu konuda Anayasamızda Cumhurbaşkanına münhasıran düzenleme yetkisinin verildiği kanaatindedir. Bu görüş taraftarları, özellikle önceki anayasal sistemden hareketle önceki sistemde varlık göstermiş olan Anayasanın mülga 107. maddesinde yer verilmiş olan “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.*” hükmünün, Cumhurbaşkanına söz konusu konuya ilişkin asli ve özerk bir düzenleme yetkisi verdiğini ve bu uygulamanın yeni sistemde de geçerli olduğunu ileri sürmekte, yeni hükümet sisteminin getirmiş olduğu kuvvetler ayrılığı ilkesinin işlerliğinin bir gereği olarak üst kademe yöneticilerin atanma usul ve esasları konusunda düzenleme yapma yetkisinin sadece Cumhurbaşkanına ait olduğunu belirtmektedirler. Bu görüş taraftarlarından, 104. maddenin dokuzuncu fıkrasında yer alan Cumhurbaşkanına ait “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” görev ve yetkisine ilişkin hükmün lafzında yer verilmiş olan “*düzenlenir*” ibaresinin aynı sonucu doğurduğunu, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle belirli konulara ilişkin düzenleme yapılacağı belirtilen Anayasa hükümlerinin, 104. maddesinin on yedinci fıkrasına göre özel hüküm niteliğinde olduğunu ve öncelikle uygulanması gerektiğini ileri süren yazarlar da vardır³².

Doktrinde ileri sürülen diğer görüş ise üst kademe yöneticilerin atanma usul ve esasları konusunda Cumhurbaşkanına münhasıran düzenleme yapma yetkisinin verilmediği yönündedir. Bu görüşü ileri süren yazarlar, özellikle Anayasanın 104/17 fıkrasında yer alan, kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı ve Türkiye

31 Bu konuda Anayasada açık bir düzenlemeye verilmemiş olduğunu belirtip, Anayasa Mahkemesi kararlarının yol gösterici olacağını ifade eden ve görüş beyan etmeyen yazarlar da vardır. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 249.

32 Bu görüşler için bkz. Özen Ülgen, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin*, s. 15-16, 19-24. Halil Kalabalık, *İdare Hukuku*, s. 130. Turan Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, s. 27. Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Yargısı*, s. 128. Hasan Tunç, **Türk Anayasa Hukuku (Ders Kitabı)**, Gazi Kitabevi, Ankara, Temmuz 2018, s. 223-224. Şükrü Karatepe, *Türk Anayasa*, s. 293-295. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 237, 296-297, 373.

Büyük Millet Meclisi'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceğine ilişkin hükümlerin, Anayasada açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılabileceği konular açısından da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri karşısında kanuna üstünlük tanıdığı, bu üstünlüğün üst kademe yöneticilerin atanma usul ve esaslarının belirlenmesini de kapsadığı görülmektedir. Ayrıca bu yazarlar, Anayasanın 8. maddesinde yer alan “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” hükmü ile 87. maddesi hükmünün, Anayasada açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılabileceği belirtilen konular da dâhil olmak üzere, her türlü konunun düzenlenmesi açısından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi karşısında kanuna üstünlük tanıdığını belirtmektedirler³³.

Kanaatimizce Anayasada açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılacağı belirtilmiş olan konular da dâhil olmak üzere, her türlü konunun düzenlenmesi açısından Anayasamızda, Cumhurbaşkanına münhasır bir düzenleme alanı bırakılmamıştır. Yukarıda belirtilmiş olan ikinci görüş taraftarlarının bu konuda ortaya koymuş oldukları görüşler, daha yerinde görünmektedir. Ayrıca Anayasamızda böylesine önemli bir konuda Cumhurbaşkanına münhasıran düzenleme yapma yetkisi tanınmış olsaydı, bu yönde açık bir düzenlemeye yer verilmesi gerektiği şüphesizdir. Bu nedenle konumuz bağlamında, üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınma usul ve esaslarına ilişkin hususlar hakkında kanun hükümlerinin bulunması halinde, aynı konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri bulunsun bile kanun hükümlerinin hukuki geçerliliği söz konusu olacaktır.

Nitekim büyük olasılıkla bu nedenden dolayı, üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabileceklerine ilişkin husus hakkında 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 6. maddesinde bir hükme yer verilmesine rağmen, bu hükmün yanı sıra 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde ayrı bir hükme yer verilmiştir. Bir diğer deyişle kariyer uzmanlık mesleklerine atanma şartları Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde düzenlenmiş olduğundan, yani bu konuda yasal bir düzenleme bulunduğundan, bu yasal düzenlemeye ilişkin istisnai hükümlerin ancak yine yasal bir düzenleme ile gerçekleştirilebileceği düşünülmüş olsa gerektir. Eğer 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde, görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöne-

33 Bkz. Turgut Tan, İdare Hukuku, s. 73. Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, s. 73, 458. Yasin Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde, s. 113 vd. Metin Günday, **İdare Hukuku**, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017, s. 659. Şeref İba, **Türk Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, Şubat 2018, s. 245-246. M. Artuk Ardıçoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 37-38, 44, 50-51. Tolga Şirin, Karşılaştırmalı Anayasa, s. 207-212.

ticilerinin kariyer uzmanlık kadrolarına da atanabileceklerine yönelik bir hükme yer verilmemiş ve bu konuda sadece 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 6. maddesinde bir hükme yer verilmiş olsaydı, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde düzenlenmiş olan kariyer uzmanlık kadrolarına atanma şartları karşısında 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine öncelik tanınamayacaktı. Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesi karşısında 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesindeki hüküm hukuken hükümsüz hale gelecekti.

Fakat öte yandan görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerinin kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine yönelik bir hükme yasal bir düzenleme olarak 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer verilmiş olmasına rağmen, ayrıca bir de 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 6. maddesinde yer verilmiştir. Bu durumda Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası hükmünü esas alarak, yani *“Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.”* hükmünü esas alarak, görevleri sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerinin kariyer uzmanlık mesleklerine atanmalarına ilişkin 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesi ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde yer alan hükümler arasında çatışma bulunup bulunmadığına bakılması, çatışmanın bulunduğu hallerde 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesi hükmünün esas alınması gerekecektir. Yalnız burada daha başka yönde bir ayrıntı dikkat çekmektedir. Bu ayrıntı, sanki 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde yer alan hükmün, 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer verilmiş olan hükmün uygulanmasına yönelik bir hüküm niteliğinde görüntü arz etmesidir. 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde, görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerinin kariyer uzmanlık kadrolarına atanmalarına ilişkin genel bir hükme, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 6. maddesinde ise bu hükmün uygulanmasına yönelik daha ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiş gibidir. Konunun bu çerçevede ele alınması halinde, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesi hükmünün bir Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği gibi değerlendirilmesi söz konusu olabilir mi? Böyle bir kabul halinde, haliyle bu düzenlemenin uygulanmasından doğan uyuşmazlıklarda Anayasa Mahkemesi'nin değil, Danıştay'ın görevli olması konusu gündeme gelmektedir³⁴.

34 Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin asli nitelik taşıdığı, yani doğrudan Anayasadan kaynaklandığı, bu nedenle yasaya eşdeğer düzeyde bir hukuki düzenleme teşkil ettiği, yasaya eşdeğer düzeyde bir hukuki düzenleme türü olmasından dolayı da bu kararnamelerin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi'ne bırakıldığı, kanundan kaynaklanan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bu niteliği kaybedeceği hakkında bkz. Özen Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, s. 7, 13-14. Yasin Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde, s. 196-197. Aynı

Nihayet bu başlık altında son olarak, ister kanun isterse Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alsın, görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu

minvalde bkz. Tolga Şirin, Karşılaştırmalı Anayasa, s. 172. Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılacağı özel olarak belirtilen dört alan haricinde kalan konulara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini asli nitelikte kabul etmeyip, bu kapsamdaki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna dayanması gerektiğinden bahisle, bu kararnamelere karşı açılacak davalar hakkında idari yargının görevli olacağı hakkında bkz. Turan Yıldırım, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 17-18. Kanunla düzenlenmiş bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılması veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş bir alanda sonradan kanun çıkarılması halinde, söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetiminde idari yargının yetkili olabileceği hakkında bkz. Hasan Tahsin Fendoğlu, **Anayasa Hukuku**, Düzeltilmiş ve 2017 Değişikliği Yapılmış 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 594. Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Yargısı, s. 141. Bu görüşlerin karşısında ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi bakımından tek yetkili merciin Anayasa Mahkemesi olduğu, bu kapsamda idari yargı denetimine ilişkin bir görevin Danıştay'a verilmediği şeklinde ileri sürülen görüş bulunmaktadır. Örneğin Tan, Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak "*Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere*" bakabileceğine ilişkin hüküm karşısında, kanundan kaynaklansa bile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı hiçbir şekilde Danıştay'da dava açılmayacağını ileri sürmektedir. Bkz. Turgut Tan, İdare Hukuku, s. 73, 115-116. Aynı yönde bkz. Halil Kalabalık, İdare Hukuku, s. 132. Bu iki görüş haricinde ayrıca örneğin Özbudun, Anayasada bu konuda açıklık bulunmadığı, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna aykırılığı aynı zamanda Anayasaya aykırılık anlamına geldiği için, bu aykırılıktan dolayı denetiminin Anayasa Mahkemesi'nde olması gerektiğinin daha güçlü bir ihtimal olduğunu, fakat bu konuda Danıştay denetiminin de akla gelebileceğini belirtmektedir. Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 380. Atay ve Tunç ise bireysel idari işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetiminin Danıştay'da yapılabileceğini savunmaktadır. Bkz. Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, s. 73. Hasan Tunç, Türk Anayasa, s. 229-232. (Bu görüşün aksini savunan yazarlar da vardır. Yani bireysel idari işlem niteliğinde de olsa Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılan her türlü işlemin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi'nde olduğunu ileri süren yazarlar. Bu yönde bkz. Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 365.) Bu noktada geçmiş dönemlerde verilmiş bazı Anayasa Mahkemesi kararlarına işaret etmek faydalı olabilir. Bir kararında Anayasa Mahkemesi, Asarı Atika Nizamnamesi'ni, her ne kadar adında kanun ibaresi bulunmasa da bir kanuna dayanmaması ve asli nitelikte olmasından dolayı kanun addetmiş ve yargısal denetime tabi tutmuştur. Bu karara ilişkin olarak ayrıca bkz. Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 84. Kanaatimizce burada somut olay bağlamında sorunun çözümü, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde yer alan hükmün, 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer verilmiş olan hükümden kaynaklanıp kaynaklanmadığının belirlenmesi ile bir sonuca kavuşturulabilir. Söz konusu hükümler bir arada değerlendirildiğinde, iki hüküm arasında böylesine bir dayanak ilişkisinin kurulmadığı, her iki hükmün birbirinden bağımsız olarak doğrudan Anayasa esas alınarak asli nitelikte düzenleme konusu yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde yer alan hükmün, hem Anayasa hem de 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer alan hükme uygunluğunun yargısal denetiminin, Anayasa Mahkemesi'nce yapılması gerektiği söylenebilir.

yöneticilerinden kariyer uzmanlık mesleklerinden gelmeyenlerin bu kadrolara atanabilmelerine yönelik hükümlere yer verilmesinin, kariyer-liyakat ilkeleri ile eşitlik ilkesi açısından sorunlar ortaya çıkarabileceği belirtilmelidir. Bu yöndeki kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düşünsel planında, zaten bakanlıklar ya da diğer kamu kurumlarının üst kademe kamu yöneticisi kadrolarında bulunan personelin, yöneticiliğini yaptığı bakanlık ya da kurumda ihdas edilmiş olan kariyer uzmanlık alanında da yetkinlik kazanmış olduğu ve emri altındaki personelin sahip olduğu hukuki statüyü sonradan, yani görevden alındıktan sonra kazanmasında bir mahzur bulunmadığı, hatta yöneticilik tecrübesinin söz konusu uzmanlık alanına ve mesleğine katkıda bulunduğu gibi bir düşüncenin var olduğu düşünülebilir. Fakat uygulamanın gerçekten bu şekilde gerçekleşmesi, her zaman için söz konusu olmayabilir. Şöyle ki öncelikle ülkemiz kamu yönetimi anlayışının bir gerçekliği olarak özellikle daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı gibi kadrolara atanabilme şartları, nitelik belirlemeye yönelik olmamakta ve bu tür görevlere genellikle idarenin takdir yetkisi çerçevesinde her düzeyde insanın atanabilmesi mümkün olmaktadır³⁵. Bu husus, haliyle bahsi geçen kişilerin söz konusu kadrolarda çok uzun süreler de görev yapsalar, yine de alana ilişkin uzmanlık bilgi ve birikimini tam olarak elde edememeleri sonucunu doğurmaktadır. İkinci olarak, alana ilişkin kariyer uzmanlık meslek sahiplerinde aranan şartlar ile özellikle daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı kadrolarından kariyer uzmanlık mesleğine atanan kişilerde aranan şartlara bakıldığı zaman, bu şartların ağırlığı bakımından yönetici kadrolarından gelen kişiler lehine avantajlı bir tablo ile karşılaşmaktadır. Uzman yardımcılarının kariyer uzmanlık mesleğine atanabilmesi için belirli bir eğitim düzeyine sahip olmaları, hazırlayacakları uzmanlık tezinin kabul edilmiş olması, yeterlik sınavında başarılı olmaları ve YDS'den en az (C) düzeyinde başarı elde etmiş olmaları şartı aranırken, özellikle daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı kadrolarından kariyer uzmanlık mesleğine atanacak kişilerde bu şartların hiç birisi aranmamakta, sadece üç yıl daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı yapmış olmak yeterli kabul edilmektedir. Başlı başına daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı kadrolarından kariyer uzmanlık mesleğine atanacak kişilerde sadece yabancı dil kriterinin aranması bile haksız bir durum ortaya çıkarmakta ve bu husus, eşitlik ilkesinin ihlaline neden olmaktadır³⁶. Nihayet bu tür düzenlemeler, tabiri caizse kariyer uzmanlık mesleklerinin *kızak kadrolara* dönüşmesine zemin hazırlamaktadır. Uygulamada çokça görüldüğü üzere daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı gibi kadrolardan alınan kamu personeli, genellikle pasif görevlerde çalıştırılmak istenmekte, bu personelin etkin ve aktif bir çalışma temposu gerektiren kariyer

35 Benzer yönde bkz. Ülkü Azrak, Hukuk Devleti, s. 4-5.

36 Kariyer uzmanlık sisteminde yabancı dilin taşıdığı önem hakkında bkz. Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 69, 219.

uzmanlık mesleklerinde ise her zaman için arzu edildiği şekilde çalıştırılması mümkün olamamaktadır. Bütün bu tablo karşısında, yöneticilik kadrolarından kariyer uzmanlık mesleğine geçişe imkân sağlayan bu tür düzenlemelerin, kariyer uzmanlık mesleklerinin sahip olduğu kariyer-liyakat ölçütleri üzerinde fazlasıyla olumsuz bir etki doğurduğu sonucuna varılabilir³⁷.

Fakat Anayasa Mahkemesi'nin bu konuya yaklaşımı, görüşümüzün aksi yönünde olmuştur. Meslekten olmayan personelin kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine imkân tanıyan özel bir düzenleme, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun (Bu Kanunun ismi sonradan, Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir.) 06.02.2014 tarihli ve 6518 sayılı Kanunla değişik mülga 30. maddesi ile gerçekleştirilmiştir. Bu hükümlerle Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı merkez teşkilatında genel müdür yardımcısı, daire başkanı veya taşra teşkilatında il müdürü kadrolarında toplam en az üç yıl görev yapmış olanların, atama tarihi itibarıyla fiilen bu kadrolardan birinde bulunmak şartıyla sosyal güvenlik uzmanı kadrosuna atanabilecekleri düzenlenmiştir. Bu hükmün iptali talebiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi, kamu yararının gereği olarak kamu görevlilerinin hukuki statülerinde değişiklikler yapılabileceği, bu düzenlemenin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği, ayrıca kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmediğinin denetiminin anayasallık denetimi dışında kaldığına karar vererek söz konusu hükmü Anayasaya uygun bulmuştur.³⁸

3.2.2.2.3. Meslekten Olmayan Personelin Kariyer Uzmanlık Kadrolarına Atanmalarını Mümkün Kılan Yönetmelik Hükümleri

Meslekten olmayan personelin belirli şartların yerine getirilmesi kaydıyla kariyer uzmanlık kadrolarına naklen atanabilmeleri sadece kanunla gerçekleştirilmekte, uygulamada bazen bu yöndeki düzenlemelere yönetmeliklerde de yer verilebilmektedir. Örneğin Din İşleri Yüksek Kurulu Uzman ve Uzman Yardımcılığı Sınav ve Atama Yönetmeliği'nin 12. maddesinin birinci fıkrasında yer verilen, “*Uzman yardımcısı, Başkanlıkça yapılan yarışma sınavı ile mesleğe alınır. Yarışma sınavı, kadro ve ihtiyaç durumu dikkate alınarak uygun görülecek tarihlerde Başkanlık personeli arasında yapılır.*” hükmü ile, din işleri yüksek kurulu uzman yardımcılığına atanabilmek için Diyanet İşleri Başkanlığı personeli olma şeklinde bir şart getirilmiş, bu mesleğe özel yarışma sınavı ile dışarıdan atama yapılabilmesinin önü kapatılmıştır.³⁹ Her ne kadar söz konusu yönetmelik ile Diyanet İşleri

37 Aynı yönde bkz. Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 316.

38 AYM, 08.12.2015, E. 2014/87, K. 2015/112, RG. 28.01.2016, 29607.

39 Yönetmelik için bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 03.04.2018).

Başkanlığı personelinin, din işleri yüksek kurulu uzman yardımcısı olabilmesi için yapılacak yarışma sınavında başarılı olmaları gerekliliği gibi bir şart getirilmiş olsa da bu hak sadece kurum personeline tanınmış, kurumda görevli olmayan yeni mezun memur adaylarının din işleri yüksek kurulu uzman yardımcısı olabilmeleri engellenmiştir. Bu düzenlemenin Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesine açıkça aykırılık oluşturduğu şüphesizdir. Çünkü ek 41. maddede, din işleri yüksek kurulu uzman yardımcılığı da dâhil olmak üzere kariyer uzmanlık mesleklerine atanabilmek için girilmesi gereken özel yarışma sınavı, belirli eğitim ve yaş şartlarını yerine getirmiş olan herkese açıktır. Bu maddede, uzman yardımcılığı giriş sınavına katılabilecekler için ilgili kurumlar bünyesinde çalışıyor olmak şeklinde bir sınırlandırma öngörülmemiştir. Buna rağmen Din İşleri Yüksek Kurulu Uzman ve Uzman Yardımcılığı Sınav ve Atama Yönetmeliği'nde yer verilen söz konusu hükümle, kişilere kanunla tanınan bu mesleğin giriş sınavına başvurabilme hakkı bir yönetmelikle ortadan kaldırılmıştır.

Bu noktada, doğrudan kariyer uzmanlık mesleğine ilişkin olmamakla birlikte, bir kariyer meslek olması hasebiyle müfettişlik mesleğine kariyer müfettişlik dışından atanmayı öngören bir yönetmelik hükmü hakkında Danıştay'ın vermiş olduğu karar dikkat çekmektedir. Orman Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği'ne 2010 yılında eklenen bir ek madde ile, bu Genel Müdürlükte Orman Bölge Müdürü, Daire Başkanı ve daha üst görevlerde en az 18 ay süre ile görev yapmış olanların, aylıktan kesme dâhil daha ağır disiplin cezası almamaları şartıyla Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan Oluru ile Müfettişliğe atanabilecekleri öngörülmüştür.⁴⁰ Bu hükmün yürütmesinin durdurulması ve iptali istemiyle açılan davada Danıştay, kamu yönetiminde müfettişlik hizmetinin bir kariyer meslek olarak düzenlenmiş ve bu yönüyle diğer sıradan memuriyetlerden farklılık arz etmekte olduğu, bu mesleğin ancak kanunda öngörülen müfettiş yardımcılığına giriş şartlarının karşılanması ile elde edilebileceği, müfettiş yardımcılarının yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavları ile müfettiş olarak atanmalarının kariyer ve liyakat ilkelerinin gereği olduğu, üst düzey kadrolarda bulunsalar bile bu meslekten yetişmeyen kişilerin yönetmelik hükümleri ile müfettişliğe atanmalarının mümkün olmadığı gerekçesiyle, dava konusu Yönetmeliğin söz konusu hükmünün yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir.⁴¹

40 Orman Genel Müdürlüğü'nde orman bölge müdürlüğü, daire başkanlığı veya daha üst düzeyde görev yapmış olan personelin görevden alınmaları halinde müfettişliğe atanabileceklerine dair düzenlemelere, anılan Yönetmeliğe ek madde eklenmesinden önce geçici madde uygulaması yöntemiyle de sık sık başvurulmaktaydı. 2010 yılındaki ek madde düzenlemesiyle ise geçici madde yönteminden vazgeçilerek bu uygulama daha kalıcı bir hale getirilmek istenmiştir. Yönetmelik metni ve geçici maddeleri için bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 17.04.2018).

41 D2D, 08/12/2010, E:2010/4134. Ayrıca Danıştay, söz konusu Yönetmelik hükmüne dayanı-

Aslında yukarıdaki her iki örnek çerçevesinde kanunda düzenlenmiş kariyer mesleklere atanma şartlarının, kanunda yer alan hükümlere aykırı bir şekilde yönetmeliklerle gerçekleştirilemeyeceği ortaya konulmaktadır. Yönetmelikler yer verilen bu hükümlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alması halinde de benzer bir hukuka aykırılık durumu ortaya çıkacaktır. Kariyer uzmanlık mesleklerine giriş şartlarının Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde düzenlenmiş olması ve Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası gereğince kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağından, aynı yöndeki hükümlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alması durumunda benzer bir hukuka aykırılık durumu ortaya çıkacaktır. Bu konu bir alt başlıkta ayrıntılı olarak incelenmiştir.

3.2.2.2.4. Meslekten Olmayan Personelin Kariyer Uzmanlık Kadrolarına Atanmalarını Mümkün Kılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hükümleri

Yukarıdaki başlıklarda ayrıntılı olarak incelendiği üzere meslekten olmayan personelin kariyer uzmanlık kadrolarına atanmalarına ilişkin hükümler, Anayasa gereğince kanun niteliğinde yapılacak düzenlemelerin konusunu oluşturmalıdır. Uygulamada genellikle bu yöndeki düzenlemelerin kanun konusu olduğu, yukarıda yapılan tartışmalardan da anlaşılmıştır. Fakat bununla birlikte istisnai olarak meslekten olmayan personelin kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin hükümlere, özellikle yeni oluşturulan ya da yeniden teşkilatlandırılan kamu kurumlarının düzenlenmesine yönelik Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin geçici maddelerinde yer verildiği görülmektedir. Uygulamada bu konuya ilişkin üç farklı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, 11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin geçici 2. maddesinde yer alan hükümdür. Bu hükümde, kapatılan Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü kadro ve pozisyonlarında bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla en az 2 yıl, en fazla 10 yıl görev yapmakta olan ve lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumları veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olanların, Başkanlıkça belirlenecek usul ve esaslara göre, bir defaya mahsus olmak üzere, 6 ay içerisinde yapılacak yazılı ve sözlü sınavda başarılı olmak şartıyla arşiv uzman yardımcılığı kadrolarına atanabilecekleri; kapatılan Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü kadrolarında çalışmakta olup bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürürlüğe

arak Orman Genel Müdürlüğü'nde orman bölge müdürlüğü, daire başkanlığı veya daha üst düzeyde görev yapmış olan personelin görevden alınmaları halinde müfettişliğe atanmaları yönündeki birel idari işlemleri de iptal etmektedir. Bkz. D2D. 05.11.2015, E. 2013/5953, K. 2015/8718, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 17.04.2018).

girdiği tarih itibarıyla en az 10 yıldır görev yapmakta olan ve lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumları veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezuniyet şartını taşıyanlardan, bu Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde, Başkanlıkça belirlenecek usul ve esaslar doğrultusunda, bir defaya mahsus olmak üzere, yapılacak yazılı ve sözlü sınavı kazananların, başarı sırasına göre Arşiv Uzmanlığı kadrolarına atanabilecekleri, bu şekilde atanacakların sayısının, arşiv uzmanı toplam kadro sayısının yüzde otuzunu geçemeyeceği, 10 yıldan aşağı hizmeti olanların uzman yardımcısı, 10 yıldan fazla hizmeti olanların ise uzman kadrolarına atandıklarında bunlar için ilgili mevzuattaki kısıtlamaların uygulanmayacağı şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir. Benzer yöndeki bir hüküm, 12 sayılı Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin geçici 1. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında ve 14 sayılı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin geçici 2. maddesinde ise kapsam alanı daha sınırlı bir düzeyde ve kariyer uzmanlık kadrolarından geçişi mümkün kılacak şekilde yer bulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan bu tarzdaki hükümler, Anayasa açısından sorun oluşturmaktadır. Şöyle ki yeni kamu kurumlarının oluşturulması ya da yeniden teşkilatlandırılmaları aşamasında meslekten olmayan personelin kariyer uzmanlık kadrolarına atanmalarına ilişkin husus, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında kanunla düzenlenebilecek bir konudur. Nitekim bu esastan hareketle, yeniden teşkilatlandırılan Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı ve İletişim Başkanlığı'nın kariyer uzmanlık kadrolarına atanma şartları, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesine tabi kılınmış, geçici nitelikte istisnai atamalara ilişkin olarak ise 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 1. maddesinin dokuzuncu fıkrasında özel bir hükme yer verilmiştir. Anayasa açısından sorun oluşturan ikinci husus ise burada kendisini göstermektedir. Bu husus, Anayasanın 104/17 fıkrası gereğince kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanacağına ilişkin konudur. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan başkanlıkların kariyer uzmanlık kadrolarına geçici nitelikte istisnai atama konusu, 703 sayılı KHK'nın geçici 1. maddesinin dokuzuncu fıkrasında düzenlenmesine rağmen, yani bu konuda yasal bir düzenleme bulunmasına rağmen, bu düzenleme ile bazı yönlerden çatışacak nitelikte Devlet Arşivleri Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı ve İletişim Başkanlığı'nın kuruluşuna ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde de düzenlemelere yer verilmiştir. Örneğin 703 sayılı KHK'nın geçici 1. maddesinin dokuzuncu fıkrasında,

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan başkanlıkların kariyer uzmanlık kadrolarına sadece 657 sayılı Kanununun 36. maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen ve merkez teşkilatı kadrolarında bulunanlar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya benzer nitelik arz eden kadro veya pozisyonlarda görev yapan ve merkez teşkilatı kadrolarında bulunanların atanabileceği düzenlenmişken, Devlet Arşivleri Başkanlığı ile Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının söz konusu geçici maddelerinde, sadece bu kapsamda yer alan personelin yeni oluşturulan kariyer uzmanlık kadrolarına atanabileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiş, kurumda görevli personelin tamamının bu kadrolara belirli şartları taşımaları halinde atanabileceklerine ilişkin bir hükme yer verilmiştir. Bu durum, 703 sayılı KHK ile Devlet Arşivleri Başkanlığı ile Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının teşkilatlarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin söz konusu hükümleri arasında açık bir çatışma olduğunu göstermektedir. Şu halde adı geçen bağlı kuruluşların yeni oluşturulan kariyer uzmanlık kadrolarına geçici nitelikte istisnai atamaların yapılmasında, Anayasanın 104/17 fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.” hükmü gereğince, 703 sayılı KHK’nın geçici 1. maddesinin dokuzuncu fıkrasında yer alan hükmün uygulanması söz konusu olacaktır. Bu konuya ilişkin söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan hükümler, hükümsüz hale gelmiştir.

3.2.3. Kariyer Uzmanlık Kadrolarının Değişimine İlişkin Kurallar

İdarenin yeniden yapılandırılması kapsamında bazı bakanlıkların ya da diğer kamu kurumlarının kapatılması veya diğer bazıları ile birleştirilmesi gibi uygulamalara gidilmesi halinde, kapatılan ya da birleştirilen kurumlarda görevli kariyer uzmanların da kadroları iptal edilmekte, bu personel yeni oluşturulan kurumlar bünyesinde ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarına doğrudan kanun hükümleri ile atanmaktadırlar. Son düzenlemeler kapsamında örneğin, 703 sayılı KHK’nın geçici 1. maddesinin beşinci fıkrası ile, kapatılan kamu kurumlarında görevli kariyer uzmanların, diğer kamu kurumlarının kariyer uzmanlık kadrolarına ne şekilde atanacaklarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yer almıştır. Aslında bir kamu kurumunun kariyer uzmanlık kadrolarında yer alan personelin, bu kurumun kapatılması ya da yeniden teşkilatlandırılması nedeniyle durumlarına uygun diğer kariyer uzmanlık kadrolarına atanmalarına ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasının gereğidir.⁴² Uygulamada bu esasa

42 Bununla birlikte hukuki statü değişikliğine ilişkin kanunlarda, genellikle yeni hukuki statülere uygun atamalar geçici maddeler yoluyla doğrudan söz konusu kanunlarla yapılmakta; bu yaklaşım ise yasama organının bir kanunla idari işlem tesis etme yetkisinin bulunmadığı, bu yetkinin yürütmeye (idareye) ait olduğu, böyle bir yaklaşımın ilgili kişilerin doğrudan kanuna karşı dava açamamaları nedeniyle *hak arama özgürlüğünü* ihlal ettiği gerekçeleriyle

uyulmuş, söz konusu hususlar Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle değil, kanun hükmünde kararnamelerle dzenlenmiştir. Bu yaklaşım, Anayasa ile uyumlu olmuştur.

Burada belirtilmesi gereken önemli bir konu, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yeni kurulmuş ya da yeniden teşkilatlandırılmış kamu kurumlarında, kariyer uzman istihdamına ilişkin yasal düzenlemelere son Anayasa değişikliklerine uyum amacıyla yürürlüğe konulmuş KHK'larda yer verilmiş olmasına rağmen, gelecekte Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş kurumların kapatılması ya da yeniden teşkilatlandırmaya tabi tutulması halinde, bu kurumlarda çalışan kariyer uzmanların hangi kadrolara atanacağına ilişkin bir kanun hükmünün henüz yürürlüğe konulmamış olmasıdır. Böyle bir durumda, kamu kurumlarını kapatan ya da yeniden teşkilatlandıran Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kariyer uzmanların atanacakları yerler ile özlük haklarının belirlenmesi ya da korunmasına ilişkin hükümlere yer verilmesi, hukuki açıdan sorunlu olacaktır. Çünkü Anayasanın 128. maddesi gereğince kamu görevlilerinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hususlar kanunla dzenlenebilecek konulardandır. Bu nedenle gelecekte ortaya çıkacak bu yöndeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri, zorunlu olarak beraberinde yasal düzenleme ihtiyacını da gündeme getirecektir.

eleştirilere tabi tutulmakta ve bu yöndeki yasal düzenlemelere karşı Anayasa Mahkemesi'nde davalar açılmaktadır. Anayasa Mahkemesi bu tür iddiaları genellikle kabul etmemekte ve açılan davaları reddetmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, idari teşkilatlanmanın yeniden yapılandırıldığı hallerde bazı unvanların kaldırılması nedeniyle kaldırılan bu unvanları haiz kişilerin başka unvanlı kadrolara atanmaları hukuki ve fiili bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Mahkemeye göre hak arama özgürlüğünün ihlali iddiaları bakımından, bu atamalar doğrudan kanuni bir düzenleme ile değil de idari bir işlemle yapılmış olsaydı dahi, bu idari işlemlerin kanuna uygun olarak yapılması ve yargısal denetimlerinin de ancak bu kapsamda yapılabilecek olması nedeniyle bu yöndeki atamaların doğrudan kanunla yapılmasının, hak arama özgürlüğünü engellemesi gibi bir durum söz konusu olamaz. AYM, 06.06.2013, E. 2011/145, K. 2013/70, RG. 23.11.2013, 28830. Öte yandan Anayasa Mahkemesi diğer bazı kararlarında ise hukuki statü değişikliği durumunda doğrudan kanunlarla yapılan atamaların, hak arama özgürlüğünü kısıtlayan bir durum oluşturduğunu kabul etmektedir. Bir kararında Anayasa Mahkemesi, "İptali istenilen kural ile idare tarafından Başkanlık merkez teşkilatında genel müdür yardımcısı, daire başkanı veya taşra teşkilatında il müdürü kadrolarında çalışanların Sosyal Güvenlik Uzmanı olarak atanmış sayılması değil, bu kadrolarda çalışanlardan kuralda belirtilen koşulları taşıyanların idare tarafından Sosyal Güvenlik Uzmanı olarak atanabilmesi dzenlenmektedir. Dolayısıyla söz konusu kuralın uygulanabilmesi için idari işlem tesis edilmesi gerekmektedir. *Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca da, idari işlemler yönünden kişilerin yargı yoluna başvurmaları mümkün olduğundan, iptali istenilen kuralda Anayasa'nın 36. maddesinde dzenlenen hak arama özgürlüğüne aykırılık bulunmamaktadır.*" şeklinde ortaya koyduğu görüş ile aslında doğrudan kanunla yapılan görevden almaların, dava açma hakkını ortadan kaldırdığını ve hak arama özgürlüğünü ihlal etmiş olduğunu dolaylı bir şekilde kabul etmiş olmaktadır. Karar için bkz. AYM, 08.12.2015, E. 2014/87, K. 2015/112, RG. 28.01.2016, 29607.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesine tabiri caizse yasal bir düzenlemenin eşlik etmesi durumu söz konusu olacaktır.

Bu noktada, Anayasamızda bakanlıkların teşkilatlandırılması ile yeni kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulması konusunda Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme yapma yetkisinin verilmiş olmasının, kapatılan ya da yeniden teşkilatlandırılan kamu kurumlarındaki kariyer uzmanların yeni duruma göre hangi kadrolara atanacakları ve yeni özlük haklarının ne olacağını belirleme konusunda da düzenleme yapma gibi bir zorunluluğu beraberinde getirdiği şeklinde bir görüş ileri sürülebilir mi? Kanaatimizce Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası karşısında böyle bir sonuca ulaşmak olanaklı görünmemektedir.

3.2.4. Yetiştirilme ve Yükselme

Kariyer uzmanlık kadrolarında bulunan personelin yetiştirilme ve yükselmesine ilişkin hususlar, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında kanunla düzenlenebilecek bir konudur. Bu esastan hareketle söz konusu hususlar Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Ek 41. maddeye göre, uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve istihdam edildikleri birimlerce belirlenecek konularda hazırlayacakları uzmanlık tezi, oluşturulacak tez jürisi tarafından kabul edilmek kaydıyla, yapılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Süresi içinde tezlerini sunmayan veya tezleri kabul edilmeyenlere tezlerini sunmaları veya yeni bir tez hazırlamaları için altı ayı aşmamak üzere ilave süre verilir. Yeterlik sınavında başarılı olanların uzman kadrolarına atanabilmeleri, Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı'ndan asgari (C), Dışişleri Uzmanlığı için asgari (B) düzeyinde veya dil yeterliği bakımından bunlara denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir belgeye yeterlik sınavından itibaren en geç iki yıl içinde sahip olma şartına bağlıdır. Sınavda başarılı olamayanlar veya sınava girmeye hak kazandığı hâlde geçerli mazereti olmaksızın sınav hakkını kullanmayanlara, bir yıl içinde ikinci kez sınav hakkı verilir. Verilen ilave süre içinde tezlerini sunmayan veya ikinci defa hazırladıkları tezleri de kabul edilmeyenler, ikinci sınavda da başarı gösteremeyen veya sınav hakkını kullanmayanlar ile süresi içinde yabancı dil yeterliliği şartını yerine getirmeyenler, uzman yardımcısı unvanını kaybederler ve kurumlarında durumlarına uygun memur unvanlı kadrolara atanırlar.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kariyer uzmanların yetiştirilmesi ve yükselmelerine ilişkin düzenlemelere yer verilmemektedir. Bu yaklaşım hem Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası hem de kariyer uzmanların yetiştirilme ve yükselmelerine ilişkin hususların kanunla düzenlenmiş olması nedeniyle 104. maddenin on yedinci fıkrasında öngörülmüş olan düzenlemelerle uyumlu olmuştur.

3.2.5. Özlük Hakları

Kariyer uzmanların özlük haklarına ilişkin hükümler, genel olarak kanun ve KHK'larla düzenlenmiştir. İstisnai olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde, bu kararnamelerle kurulan ya da yeniden teşkilatlandırılan kurumlarda ilk kez ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının adalet uzmanı ve uzman yardımcıları ile denkleştirilmesine yönelik hükümlere yer verilmektedir. Her iki konu da aşağıda ayrıntılı olarak incelenmiştir.

3.2.5.1. Kariyer Uzmanların Özlük Haklarını Belirleyen Kanun Hükümleri

Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince kanunla düzenlenmesi gereken hususlardan bir diğeri, memurlar ve diğerk kamu görevlilerinin özlük haklarıdır. Nitekim bu hükmün gereği olarak kariyer uzmanların özlük hakları, genel olarak kanun ve KHK'larla düzenlenmiştir. Devlet Memurları Kanunu ile 375 sayılı KHK hükümlerinde, kariyer uzmanların özlük haklarının belirlenmesine ilişkin birçok hükme yer verilmiştir. 2011 yılında 666 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'da yapılan değışiklikler öncesinde, kariyer uzmanlık meslekleri arasında özlük haklarına ilişkin farklılıklar bulunmaktaydı⁴³. Bu farklılıkların giderilmesi ve eşit işe eşit ücret anlayışının uygulamaya geçirilmesi amacıyla⁴⁴ 666 sayılı KHK ile bazı hükümler getirilmiş ve böylece kural olarak merkez teşkilatlarındaki kariyer uzmanlık mesleklerinin özlük hakları eşitlenmiştir⁴⁵. Bu çerçevede 375 sayılı KHK'nın ek 10. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan başkanlıklar, TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşları (Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile 2659 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 2 nci maddesi kapsamında bulunanlar hariç), sosyal güvenlik kurumları, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Yüksek Seçim Kurulu, Yükseköğretim Kurulu,

43 Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 222-223.

44 2011 yılında yürürlüğe konulan 666 sayılı KHK ile kamu kurumlarının merkez teşkilatları bünyesindeki kariyer uzmanlık meslek türleri arasında bulunan mali hak farklılıkları kaldırılmış ve bu KHK ile kural olarak tüm merkez teşkilatı kariyer uzmanları açısından aynı düzeyde mali hak rejimine yer verilmiştir. Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararda, Mesleki Yeterlilik Kurumu'nda işçi olarak çalışmakta olan uzmanların mali haklarının Başbakanlık uzmanları ile eşitlenmesine yönelik düzenlemeyi, "aynı veya benzer kadrolarda olup farklı kurumlarda görev yapanlar arasındaki ücret dengesizliğini gidermeye yönelik" bir yaklaşım olarak değerlendirmiş ve çalışanlar arasında var olan ücret dengesizliğinin giderildiği gerekçesiyle bu hükmü kamu yararı ilkesine uygun bulmuştur. AYM, 12.07.2017, E. 2017/27, K. 2017/117, RG. 22.09.2017, 30188.

45 Süha Oğuz Albayrak, Kariyer Uzmanlık, s. 223.

Üniversitelerarası Kurul ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı'nın merkez teşkilatlarında; özel yarışma sınavı sonucunda mesleğe yardımcı olarak alınıp belirli süreli yetiştirme döneminden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda uzman unvanlı kadrolara (mevzuatı uyarınca söz konusu kadrolara atananlar dâhil) atananlar ve bunların yardımcılarında KHK'ya ekli (III) sayılı Cetvelde yer alan unvanlı kadrolarda bulunanlardan aylıklarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre almakta olanlara, anılan Cetvellerde kadro unvanlarına karşılık gelen gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarlarda ücret ve *tazminat* verileceğine ilişkin genel bir hükme yer verilmiştir. Bunun yanı sıra kariyer uzmanların, uzman yardımcılığından uzmanlığa atanmaları sırasında bir derece verilmesine ilişkin hakları, Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde yer alan "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde, özel hizmet tazminatları 152. maddesinin "II- Tazminatlar" kısmının "A- Özel Hizmet Tazminatı" bölümünde, ek göstergeleri Kanuna ekli (I) sayılı Cetvelde, makam tazminatları ise (IV) sayılı Cetvelde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının kanunla düzenlenmesi konusu, önceki anayasal sistemde yer alan kanun hükmünde kararname müessesesi ile yeni sistemin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi müessesesi arasında yapılan kıyaslamalar açısından oldukça önem taşımaktadır. Önceki anayasal sistemde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük hakları KHK'larla düzenlenebiliyorken, yeni sistemde bu alanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebilmesine imkân tanınmamıştır. Şöyle ki diğer kamu görevlilerinde olduğu gibi kariyer meslek sahibi uzmanların mali ve sosyal hakları, Anayasanın 70. maddesi kapsamında değerlendirilmemekte, bu konu hakkında her ne kadar Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında kanunla düzenleme yapılması şeklinde bir zorunluluk öngörülmüşse de, temel haklar, kişi hakları ve siyasi haklar dışında kalan ve Anayasanın diğer maddelerinde kanunla düzenleneceği belirtilen konularda, KHK'larla da düzenleme yapılabileceği şeklinde bir genel kabul bulunmaktaydı. Uygulama da bu yönde seyretmekte, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının belirlenmesine ilişkin birçok KHK yürürlüğe konulmaktaydı. Nitekim Anayasa Mahkemesi de verdiği kararlarda kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını, Anayasanın 91. maddesi kapsamında KHK ile düzenlenemeyecek yasak alanlar içerisinde görmemekte ve bu hakların KHK ile düzenlenebileceğini kabul etmekteydi.⁴⁶

46 Bkz. AYM, 26.07.2017, E. 2017/141, K. 2017/123, RG. 26.09.2017, 30192. Fakat diğer KHK'lar gibi mali ve sosyal haklara ilişkin KHK'ların da yetki kanunlarının kapsamı içerisinde olmadığından dolayı, iptal yaptırımına tabi tutulmaları hususu farklı bir konudur. Kariyer uzmanlık meslekleri açısından taşıdığı önem dolayısıyla burada 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'ya, 11.10.2011 tarihli ve 666 sayılı KHK'yla eklenen ek 11. maddede

Önceki sistemden farklı olarak yeni anayasal sistemde, genel olarak kamu görevlilerinin, daha özelde ise kariyer uzmanların özlük haklarının düzenlenmesi açısından Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükmün yanı sıra 104. maddenin on yedinci fıkrasında, “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” şeklinde bir hükme yer verilmesi nedeniyle kariyer uzmanların özlük haklarının belirlenmesi konusu, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki alanı dışına taşınmış, bu alan kanunla düzenleme yapılabilecek bir konu haline getirilmiştir. Aslında bu örnek, KHK ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki alanları açısından yapılan kıyaslamalarda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin daha dar bir düzenleme alanına sahip olduğunu göstermesi açısından dikkat çekicidir.⁴⁷

3.2.5.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile İhdas Edilen Kariyer Uzmanlık Kadrolarının Özlük Haklarında Denkleştirme

Yukarıda belirtildiği üzere kariyer uzmanlık kadroları da diğer kadrolar gibi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ihdas edilmekte, yeni kurulan ya da yeniden teşkilatlandırılan kamu kurumlarında kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas edilmesi halinde bu kadrolara ait özlük haklarının belirlenmesi sorunu gündeme gelmektedir. Bir üst başlıkta ayrıntılı olarak incelendiği üzere kariyer uzmanların özlük haklarının belirlenmesi, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince kanun konusu olduğundan, bu konuya ilişkin genel düzeyde bir hükme 375 sayılı

yer verilmiş olan düzenleyici ve denetleyici kurum kariyer uzmanlarının özlük haklarının düzenlenmesine ilişkin hüküm hakkında açılan davada Anayasa Mahkemesi’nce verilmiş olan kararın belirtilmesinde fayda bulunmaktadır. Bu olayda 15.01.2012 tarihinden sonra BDDK’da bankalar uzman yardımcısı olarak göreve başlayan davacı ile bu tarihten önce göreve başlayan bankalar uzman yardımcılarının özlük hakları arasında oluşturulmuş olan farkın bir KHK hükmüyle (666 sayılı KHK hükmü) düzenlenmiş olması davaya konu edilmiş ve Anayasa Mahkemesi, bankalar uzman yardımcılarının özlük haklarının düzenlenmesi hususunda 6223 sayılı Yetki Kanunu ile Bakanlar Kurulu’na bir yetkinin verilmiş olduğu gerekçesiyle, dava konusu KHK hükmünü iptal etmiştir. AYM, 03.12.2015, E. 2015/101, K. 2015/111, RG. 16.12.2015, 29564. Kamu personelinin mali haklarına ilişkin 666 sayılı KHK ile getirilen benzer yöndeki diğer bazı hükümlerin de 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında olmadığı gerekçesiyle iptallerine ilişkin olarak bkz. AYM, 05.05.2016, E. 2016/34, K. 2016/30, RG. 24.05.2016, 29721. AYM, 12.04.2017, E. 2017/104, K. 2017/89, RG. 27.04.2017, 30050. AYM, 16.03.2016, E. 2016/15, K. 2016/14, RG. 25.03.2016, 29964.

47 Tabi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürürlüğe konulmasında bir yetki kanunu ile sonradan bir TBMM onayına gerek bulunmadığına ilişkin ayrıntıyı göz ardı etmiyoruz. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki KHK uygulamasının geçerli olduğu dönemlerde, hükümeti kurmayı başarmış ve Meclis güvenini almış bir hükümet, oldukça yaygın bir şekilde KHK uygulamasına başvurmuş, Meclisten yetki kanunu çıkarma konusunda zorlanmamış, yürürlüğe konulmuş KHK’lar ise Meclis tarafından kolayca onaylanabilmiştir.

KHK'nın ek 30. maddesinde yer verilmiştir. Bu hüküm esas alınarak yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde ise örneğin ticaret uzmanı ve ticaret uzman yardımcısının, mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 30 uncu maddesi uyarınca adalet uzmanı ve adalet uzman yardımcısına denk olduğu yönünde hükümlere yer verilmektedir. Şu ana kadar yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilk kez ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının tamamı için, aynı yönde hükümlere bu kararnamelerde yer verilmiştir. Bu düzenlemeler sayesinde özlük hakları kanunlarla belirlenmiş olan adalet uzmanlığı ve adalet uzman yardımcılığı kadrolarına denkleştirme yapılmış, böylece ilk kez ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde düzenlenmesi gibi bir Anayasaya aykırılık durumuna düşmekten de kaçınılmıştır.

Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının kanunla düzenleneceğine ilişkin açık hüküm karşısında, 375 sayılı KHK'nın ek 30. maddesindeki denkleştirmeye ilişkin hükmün *yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine* aykırılık oluşturduğu düşünülebilir. Ek. 30. maddede yer alan hüküm, gerçekten Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer verilmiş olan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının kanunla düzenlenmesi kuralının gereğini karşılamakta mıdır? Bir görüş olarak Ek. 30. maddede yer alan düzenlemenin, yeni ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının belirlenmesi konusundaki yetkiyi olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bıraktığı ve bu nedenle Anayasanın söz konusu hükmünün gereğini tam olarak karşılamadığı ileri sürülebilir. Bu görüşe göre, zaten yukarıda belirtildiği üzere bu kadroların ihdası konusunda da Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesi gereğince Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme yapılabileceği mümkün kılındığından, hem bu kadroların ihdası hem de kadrolara ilişkin özlük haklarının belirlenmesi konusu *yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine* aykırı olarak tamamen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bırakılmaktadır. Diğer bir görüş olarak ise 375 sayılı KHK'nın ek 30. maddesinde sadece yeni ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının denkleştirilmesine ilişkin bir hüküm getirildiği, aslında bu kadroların özlük haklarının 375 sayılı KHK'nın ek 10. maddesi ve (II) sayılı cetveli ile Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan hükümlerle belirlendiği, dolayısıyla Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının kanunla belirlenmesi gerektiğine yönelik kuralın gereklerinin yerine getirildiği ve bu nedenle *yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin* ihlal edilmediği ileri sürülebilir.

Kanaatimizce yeni kurulan ya da yeniden teşkilatlandırılan kamu kurumlarının hem kariyer uzmanlık kadrolarının ihdası hem de bu kadroların özlük haklarının denkleştirme suretiyle belirlenmesi konusunda Devlet Memurları Kanunu'nun

ek 41. maddesi ve 375 sayılı KHK'nın ek 30. maddesi ile; Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle dzenleme yapma konusunda yetki verilmesi, *yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine* aykırılık oluşturmaz. Çünkü Anayasamızda Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle bakanlıkların kurulması ve teşkilatlanmaları ile yeni kamu tüzel kişiliklerinin kurulması konusunda Cumhurbaşkanına bir yetki verildikten sonra, bu yetkinin tam anlamıyla kullanılabilmesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yeni kurulan ya da teşkilatlandırılan kurumların kadroları ile bu kadrolara ilişkin özlük haklarının belirlenmesi gibi bir zorunluluğu beraberinde getirmektedir. Yasa koyucu bu zorunluluğu öngördüğu için söz konusu iki konuda dzenleme yapabilme konusunda Cumhurbaşkanına bir yetki vermiştir. Böyle bir yetki verilmemiş olsaydı, bakanlıkların kurulması ve teşkilatlandırılmaları ile yeni kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulması konusunda Anayasamızda Cumhurbaşkanına verilmiş olan yetkinin bir anlamı kalmayacak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ya da yeniden teşkilatlandırılan her bakanlık ya da kamu tüzel kişiliğinin oluşturulmasında, ayrıca bir de bu kurumların kadrolarının ihdas edilmesi ve özlük haklarının belirlenmesi ile ilgili kanun çıkarılması gerekecekti. Böyle bir sonucun, Anayasanın öngörmüş olduğu yeni sistemin ruhu ile bağdaşmadığı şüphesizdir.

Öte yandan yine yukarıda birkaç kez belirtildiği üzere, yeni kurulan ya da teşkilatlandırılan kurumların kariyer uzmanlık kadrolarının adalet uzmanı ve uzman yardımcıları ile denkleştirilmesine ilişkin 375 sayılı KHK'nın ek 30. maddesinde yer alan hüküm, bu madde kapsamında yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aslililiğini ortadan kaldırmakta, bu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini adeta Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğine dönüştürmektedir. Çünkü bu kapsamda yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, doğrudan Anayasa esas alınarak yürürlüğe konulmamakta, tam aksine 375 sayılı KHK'nın ek 30. maddesine dayanılarak yürürlüğe konulmaktadırlar. Bu durum, KHK'nın ek 30. maddesi kapsamında yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin dzenleyici idari işlem olarak değerlendirilmesi ve bu kapsamda idari yargı denetimine tabi tutulması gibi bir sorunu gündeme getirmektedir.

Fakat böyle bir sorunun ortaya çıkma ihtimalini önlemek amacıyla mı dzenlendiği anlaşılamamakla birlikte, Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinin sekizinci fıkrasında, bu madde kapsamında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarının bakanlıkların merkez teşkilatı kadrolarında bulunan uzman ve uzman yardımcıları için mevzuatında öngörölmüş olan mali ve sosyal hak ve yardımlar ile 36 ncı maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi hükmünden aynı usul ve esaslar çerçevesinde yararlanacaklarına ilişkin bir hükme yer verilerek, bir üst paragrafta belirtilen sorunun ortaya çıkması engellenmiştir. Söz konusu fıkra ile aslında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilk kez ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarına ait özlük haklarının denkleşti-

rilmesine ilişkin bir düzenlemeye yer verilerek, bu konunun Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesine ihtiyaç bırakılmamıştır. Ancak buna rağmen gereksiz bir şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde benzer yönde hükümlere yer verilmiştir.

SONUÇ

Kariyer uzmanlık statüsü Anayasa gereğince Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmeye elverişli bir alan değildir. Bu statünün kanunla düzenlenmesi gerekliliğı, özellikle Anayasanın 70. maddesi, 104. maddesinin on yedinci fıkrası ve 128. maddesinin ikinci fıkrası ile açıklığa kavuşturulmuştur.

Uygulamada, Anayasada öngörölmüş olan bu esaslara genel olarak uyulduğu görölmektedir. Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesinde, kamu kurumlarının merkez teşkilatlarında istihdam edilecek kariyer uzmanların istihdam şekline ilişkin genel bir düzenlemeye yer verilmiş, ayrıca söz konusu personelin özlük hakları Devlet Memurları Kanunu ve 375 sayılı KHK ile ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Benzer şekilde kamu kurumlarının taşra teşkilatlarında çalıştırılacak kariyer uzmanların istihdam şekline ilişkin hususlar Devlet Memurları Kanunu'nun ek 44. maddesinde ortak bir düzenlemeye tabi tutulmuş, sözleşmeli ya da işçi statüsünde çalıştırılacak kariyer uzmanların istihdam şekli ise 375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesinde düzenlenmiştir.

Öte yandan kariyer uzman istihdamına ilişkin söz konusu kanun hükümlerinin yanı sıra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde de bazı hükümlere yer verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bu istihdam şekline ilişkin yer alan düzenlemeler, kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas ve iptalleri, ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının adalet uzmanlığına denkleştirilmesi, üst kademe kamu yöneticiliğı görevi sona eren ya da görevden alınanların kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmeleri ve meslekten olmayan bir kısım kamu personelinin belirli şartlar dâhilinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerinin öngörölmesi şeklinde kendisini göstermiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan bu tarzdaki hükümlerden kadroların ihdas ve iptallerine ilişkin olanlarla ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının adalet uzmanlığına denkleştirilmesine ilişkin olanlar, yasal bir hükümden dayanak alması nedeniyle Anayasanın öngördüğü yeni sisteme aykırılık oluşturmamaktadır. Fakat bu yöndeki hükümler, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aslilik özelliğini ortadan kaldırmakta ve bu nedenle idari yargı denetimine ilişkin tartışmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yeni ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarının özlük haklarının, bakanlıkların merkez teşkilatlarında yer alan kariyer uzmanlık kad-

roları ile denkleştirilmesine ilişkin bir hükme Devlet Memurları Kanunu'nun 41. maddesinin sekizinci fıkrasında ayrıca yer verilerek, bu konu özlük hakları açısından hukuki bir soruna dönüşmekten çıkarılmıştır.

Bir diğer konu olarak üst kademe kamu yöneticiliği görevi sona eren ya da görevden alınanların kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan hüküm, aynı konuya ilişkin bir başka düzenlemeye 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer verilmiş olması nedeniyle, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası kapsamında uygulanma kabiliyetine sahip bulunmamaktadır. Çünkü Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında, kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanacağı açıkça belirtilmiştir.

Son olarak, meslekten olmayan bir kısım kamu personelinin belirli şartlar dâhilinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin de, bu konunun Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olması ve ayrıca kariyer uzmanlık kadrolarına atanma şartlarının Devlet Memurları Kanunu'nda açıkça düzenlenmiş olması nedeniyle, uygulanma kabiliyetine sahip olmadığı belirtilmelidir. 104. maddenin on yedinci fıkrasına göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Kariyer uzmanlık mesleklerine atanma şartları ise Devlet Memurları Kanunu'nda açıkça düzenlenmiştir.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Yenilenmiş 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Eylül 2018.
- ALBAYRAK, Süha Oğuz, **Kariyer Uzmanlık Sistemi**, TODAİE Yayın No: 394, 1. Basım, Ankara, Aralık 2016.
- ARDIÇOĞLU, M. Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, s. 21-51.
- ASLAN, Onur Ender, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, Şubat 2007.
- ATAY, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 16 Nisan 2017 Tarihli Anayasa Değişikliğine Göre Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.
- AZRAK, Ülkü, “Hukuk Devleti Açısından Memurların Mesleki Güvenceleri”, **Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu**, Eskişehir, 4-5 Nisan 2003, Hukuk Fakültesi Yayınları No: 8, Eskişehir, 2004, s. 1-12.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Anayasa Hukuku**, Düzeltilmiş ve 2017 Değişikliği Yapılmış 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Anayasa Yargısı**, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş ve Düzeltilmiş 23. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Ocak 2019.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017.
- GÜNEŞ, Turan, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 191-173, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965.
- İBA, Şeref, **Türk Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, Şubat 2018.
- KALABALIK, Halil, **İdare Hukuku Dersleri**, Cilt II, 4. Baskı, Seçkin Kitabevi, Ankara, Ocak 2019.
- KARAHANOGULLARI, Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdarî İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.
- KARATEPE, Şükrü, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Temmuz 2018.

- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 18. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.
- SÖYLER, Yasin, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018.
- ŞİRİN, Tolga, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, Onikilevha, İstanbul, Aralık 2018.
- TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.
- TUNÇ, Hasan, **Türk Anayasa Hukuku (Ders Kitabı)**, Gazi Kitabevi, Ankara, Temmuz 2018.
- ÜLGEN, Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, **Gala-tasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/1, s. 3-39.
- YILDIRIM, Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **MÜHF-HAD**, C. 23, S. 2, s. 13-28.
- YILDIRIM, Turan ve Diğerleri, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Onikilevha, İstanbul, Ekim, 2018.

MAHKEME KARARLARI

- AYM, 12.06.2008, E. 2004/55, K. 2008/118, RG. 05.11.2008, 27045.
- AYM, 22.11.2012, E. 2011/148, K. 2012/186, RG. 08.10.2013, 28789.
- AYM, 18.07.2012, E. 2011/85, K. 2012/109, RG. 25.05.2013, 28657.
- AYM, 27.12.2012, E. 2012/96, K. 2012/206, RG. 25.05.2013, 28657.
- AYM, 14.02.2013, E. 2011/89, K. 2013/29, RG. 31.12.2013, 28868.
- AYM, 31.1.2013, E. 2011/144, K. 2013/23, RG. 10.12.2013, 28847.
- AYM, 06.06.2013, E. 2011/145, K. 2013/70, RG. 23.11.2013, 28830.
- AYM, 08.12.2015, E. 2014/87, K. 2015/112, RG. 28.01.2016, 29607.
- AYM, 03.12.2015, E. 2015/101, K. 2015/111, RG. 16.12.2015, 29564.
- AYM, 05.05.2016, E. 2016/34, K. 2016/30, RG. 24.05.2016, 29721.
- AYM, 16.03.2016, E. 2016/15, K. 2016/14, RG. 25.03.2016, 29964.
- AYM, 12.07.2017, E. 2017/27, K. 2017/117, RG. 22.09.2017, 30188.
- AYM, 26.07.2017, E. 2017/141, K. 2017/123, RG. 26.09.2017, 30192.

AYM, 12.04.2017, E. 2017/104, K. 2017/89, RG. 27.04.2017, 30050.

D2D, 08.12.2010, E. 2010/4134.

D2D, 05.11.2015, E. 2013/5953, K. 2015/8718.

D2D, 12.12.2013, E. 2013/6149, K. 2013/11031.

D5D, 16.11.2017, E. 2016/17453, K. 2017/22930.

D5D, 16.11.2017, E. 2016/17444, K. 2017/22929.

D5D, 16.11.2017, E. 2016/17438, K. 2017/22927.

D5D, 16.11.2017, E. 2016/17749, K. 2017/22931.

D5D, 16.11.2017, E. 2016/17435, K. 2017/22924.

D5D, 24.12.2015, E. 2013/8675, K. 2015/11018.

D5D, 04.04.2016, E. 2014/601, K. 2016/1932.