

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Kamu Yöneticiliği Ve Kamu Personel Hukukunda Kanunilik İlkesi ¹

Senior Public Administration And Principle Of Legality Of Public Personnel Law In The Presidential Government System

Mücahit İsmail COŞKUN *

ÖZET

2017 Anayasa değişiklikleri ile beraber hükümet sistemi değişikliğe uğramıştır. Bunun bir yansıması da üst kademe yöneticilerinin düzenlenmesi kapsamında yürütmeye kararname yoluyla yetki verilmesi çerçevesinde görülmektedir. Buna karşın, uzun zamandan beri kamu personelinin düzenlenmesine ilişkin kabul edilen kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi de anayasada muhafaza edilmiştir. Üst kademe yöneticilerinin yürütme tarafından çıkarılan bir kararname ile düzenlenmesi, kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi ile çelişik gibi görünmektedir. Kanunilik ilkesi temelde yasama (meclis) organı tarafından yasa ile belirli konuların düzenlenmesini konu alırken kararname (yürütmenin takdiri) ile üst kademe yöneticilerinin düzenlenmesi istisnai bir durum yaratmaktadır. Bu çalışmada da öncelikle üst kademe yöneticiliğinin ve kamu personel hukukunda kanunilik ilkesinin Türk siyaset-hukuk tarihinde geçirmiş olduğu çeşitli evreler tarihsel bağlamda ele alınmaktadır. Bu tarihsel süreç ortaya konduktan sonra kamu personel hukukunda kanunilik ilkesinin dayanağı ve kapsamı ortaya konulmaktadır. Ayrıca kararname ile üst kademe yöneticilerinin düzenlenmesi kanunilik dışında kamu personel hukukuna hâkim olan ilke ve esasları da etkilemesinden ötürü bu ilke ve esaslar da ele alınmaktadır. Çalışma salt bir hukuk çalışması değil, aynı zamanda bir kamu yönetimi çalışması da içerdiği için kararname ile üst kademe yöneticiliği ile doğrudan alakalı olan çeşitli kamu yönetimi kavramları (kamu personel rejimi, bürokrasi, kamu görevliliği) çerçevesinde de değerlendirilmesini içermektedir. Bu konular ortaya konduktan sonra üst kademe yöneticiliğine ilişkin çıkarılmış olan temel hukuki metin olan 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesinde hukuki değerlendirmeler ile yeni üst kademe kamu yöneticiliği sistemi ortaya konulmaktadır. Son aşamada ise başkanlık sisteminin prototipi olan ABD’de üst kademe kamu yöneticiliğinin düzenlenmesinin nasıl işlediği ve aynı zamanda başkanlık sistemlerinin sapmaları olan Latin Amerika modellerinde başkanın konuya ilişkin yetkisi çerçevesinde bir karşılaştırma yapılarak Türkiye bağlamında bazı sonuç ve öneriler sunulmaktadır. Nihayetinde, çalışmada üst kademe yöneticiliği ve kanunilik ilkesi disiplinlerarası bir şekilde ele alınarak sonuca ulaşılmaktadır.

Anahtar Kavramlar: *Üst Kademe Kamu Yöneticiliği, Kanunilik, Kararname, Cumhurbaşkanı, Başkanlık Sistemi*

ABSTRACT

With the 2017 Constitutional amendments, the government system has undergone changes. A reflection of this is seen in the framework of authorizing the executive through executive decrees within the scope of regulation of senior public administrators. On the other hand, the principle of legality in public personnel law, which has been accepted for a long time regarding the regulation of public personnel, has also been preserved in the constitution. The regulation of senior public administrators by a decree issued by the executive seems to contradict the principle of legality in public personnel law. While the principle of legality basically deals with the regulation of certain issues by law by the legislature (parliament), the regulation of senior executives by decree (decision of the executive) creates an exceptional situation. In this study, first of all, various phases of senior management and the principle of legality in public personnel law in the history of Turkish politics and law are discussed in the historical context. After revealing this historical process, the basis and scope of the principle of legality in public personnel law is revealed. In addition, these principles and foundations are also discussed, since the regulation of senior public administrators by the decree affects the principles that dominate public personnel law, apart from legality. Since the study includes not only a legal study, but also a public administration study, it also includes the evaluation within the framework of various public administration concepts (public personnel regime, bureaucracy, public service) that are directly related to the decree and senior public administration. After these issues have been put forward, within the framework of the Presidential Decree No. 3, which is the main legal text on senior public administrator, legal evaluations and a new senior public administration system are put forward. In the last stage, some results and suggestions are presented in the context of Turkey by comparing how the regulation of senior public administration works in the USA, which is the prototype of the presidential system, and at the same time, in the Latin American models, which are deviations of presidential systems, within the framework of the president's authority on the subject. Finally, in the study, senior public administration and the principle of legality are handled in an interdisciplinary way and the result is reached.

Keywords: *Senior Public Administration, Legality, Decree, President, Presidential System.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Doktora Öğrencisi, İstanbul Gedik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, mucahitismailcoskun@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6033-4801

GİRİŞ

Türk kamu yönetiminde üst kademe yöneticiliği kavramı oldukça tartışmalı bir konudur. 2017 Anayasa değişikliği ile beraber hükümet sisteminin değişmesi sonucunda üst kademe kamu yöneticilerinin kim olduğu, statüsü ve kanuni dayanakları çok daha tartışmalı hale gelmiştir. Keza, anayasanın 128. maddesinde vücut bulan kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi korunurken Cumhurbaşkanı'na üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili kararname yoluyla takdir yetkisi tanınmıştır. Bu anlamda parlamenter rejim döneminde üst kademe yöneticisi olsun ya da olmasın tüm kamu personelinin kanun ile düzenlenmesini gerektiren kanunilik ilkesi yürütme lehine genişletilmiş; bu ilkeye bir istisna getirilmiştir. Bu nedenle yürütmenin üst kademe yöneticiliği kapsamında teşkilatlanma yetkisi dar yorumlanarak değerlendirilmesi gereken bir konudur.² Bu çerçevede çalışmamız, kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi ile üst kademe kamu yöneticiliği arasında yer alan bir ayrıkısı sorunun giderilmesine yönelik problemin ortaya konması, karşılaştırma yapılması ve çözüm önerileri üretme üzerine kurulmuştur. Dolayısıyla çalışmanın üst kademe yöneticiliği kavramı ve kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi olmak üzere iki ana konu üzerinden bir çalışmayı içerdiği söylenebilir.

Bu iki konunun disiplinlerarası bir boyuta sahip olduğu açıktır. Bu anlamda hem üst kademe yöneticiliği hem de kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi yalnızca bir idare hukuku, anayasa hukuku meselesi değil, ayrıca yönetim bilimi ve siyaset bilimi alanlarını da ilgilendiren konulardır. Bu çerçevede çalışmamız yalnızca bir kamu yönetimi disiplinine yönelik olarak değil, ayrıca bağlantılı olarak idare hukuku ve anayasa hukuku çerçevesinde de değerlendirmeleri içeren yapıya sahiptir.

Çalışmamız üst kademe kamu yöneticiliği kavramı ile kamu personel hukukunda kanunilik ilkesinin tarihçesini incelemekle başlamaktadır. Burada üst kademe kamu yöneticiliği uygulamasının esasında Osmanlı yönetim yapılandırmasına kadar gittiğini, modernleşme ile beraber ise kurumsallaştığını, Cumhuriyet ile birlikte ise kanuni dayanağı çerçevesinde uygulanmaya gelen bir kurum olduğunu tespit edilmektedir. Aynı yönde kamu personel hukukunda kanunilik, yeterlilik, memurluk statüsü güvence, eşitlik gibi ilke ve esasların temellerinin de 1876 Anayasası olan Kanun-i Esasi'de atıldığı görülmektedir. Tarihsel süreç ortaya konduktan sonra kamu personel hukukunda kanunilik ilkesinin kanuni dayanağı ve kapsamı ele alınmakta, ortaya konulmaktadır. Bu anlamda bu ilkenin tek kaynağının anayasanın spesifik olarak yalnızca 128. maddesi olmadığı, bu madde ile bağlantılı anayasa hükümlerinin olduğunun görülmesinin yanı sıra ilgili kanunların ve hatta Avrupa idare hukukuna dahi kaynaklık ettiği ortaya konulmaktadır.

Üst kademe yöneticileri de esasında geniş anlamda kamu görevlisi sayılmaları dolayısıyla ayrı bir hukuki statüsü yoktur; bu nedenle gerek kamu görevlilerinin statüsünün gerekse kamu personel hukukuna hâkim olan diğer ilkelerin de ortaya konması gerekir ki çalışmamız da kanunilik ilkesinin yanı sıra birçok ilkenin kamu personel hukukumuzda yer bulduğu görülmektedir. Özellikle hükümet

² Sever dar anlamda teşkilatlanma yetkisini şu şekilde ifade etmektedir: “*idari birimlerin oluşturulması ve bunlar arasındaki iş bölümü ile iç düzenin sağlanacağı belirlenmesi, üçüncü kişilerin haklarını etkilemeyecek şekilde çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi ile hak ve özgürlükleri güvence altına alan bazı görevlerin tanımlanmasını ifade eder.*” bkz. Dilşad Çiğdem Sever, İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi, Ankara: Turhan Kitabevi, 2021, s. 177-178.

sistemi sonucunda ihdas edilen yeni üst düzey kamu yöneticiliği rejiminde idare hukukunda uzun zamandır kabul edilen kamu personelinin *statüyerlik* özelliğinin tartışmalı hale geldiği söylenebilir. Temel olarak ortaya konulan hukuki tablonun yanı sıra üst düzey kamu yöneticiliği kavramı kamu yönetimi disiplini açısından da ele alınmaktadır. Bu kapsamda üst düzey kamu yöneticiliği, kamu yönetimi ile bağlantılı olan; bürokrasi, kamu personel rejimi, yeni yönetim anlayışı gibi birtakım unsurlar çerçevesinde de ortaya konulmaktadır.

İlgili konu, hukuk ve kamu yönetimi bağlamında teorik olarak ortaya konduktan sonra temel araştırma konumuz olan üst kademe yöneticiliğe ilişkin yasal düzenlemeler incelenerek, anayasa değişikliği sonucunda değişen yeni hükümet sisteminde üst kademe yöneticiliği kurumu incelenmiştir. Özellikle 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) çerçevesinde bu hukuki yapı ortaya konulmakta ve kanunilik ilkesi çerçevesinde birtakım değerlendirmeleri içermektedir. Burada Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki niteliği ve normlar hiyerarşisindeki yeri de kanaatimizce tespit edilmekte; bu doğrultuda üst kademe kamu yöneticiliği değerlendirilmektedir. Özellikle CBK'lerin eski dönem Kanun Hükmünde Kararnamelerden farklılaşması dolayısıyla özerk kararname olarak görülebilecekse de yürütmeye çok geniş bir takdir yetkisi verildiği; bu takdir yetkisinin ise kanunilik ilkesinin bir istisnası olması dolayısıyla dar yorumlanması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Mevcut yapılmış çalışmalardan farklı olarak çalışmamızın son bölümünde üst kademe yöneticiliği kurumunun başkanlık sistemine sahip ABD ve Latin Amerika ülkelerinde ne şekilde, hangi hukuki işlemle düzenlendiği karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Bu karşılaştırma yapılırken yalnızca ülkelerin üst kademe yöneticiliği kurumu değil, ayrıca genel olarak ülkelerin siyasal sistemleri de ortaya konulmaktadır. Böylece üst düzey kamu yöneticiliği kurumunun siyasal sistem içerisinde yeri daha net bir biçimde gözükmekte ve karşılaştırma açısından daha doğru veri sunmaktadır. Saf başkanlık sistemi olarak tanımlanan ABD'de idareye ve dolayısıyla üst düzey kamu yöneticiliğine ilişkin bu tür düzenlemelerin kanun koyucu tarafından yapıldığı veya kanun koyucunun onayıyla yapıldığı görülmekteyken, başkanlık sisteminden sapma olarak tarif edilen Latin Amerika ülkelerinde ise üst düzey kamu yöneticiliği kurumunun düzenlenmesinin yürütme tarafından geniş kararname yetkisi ile yapıldığı görülmektedir. Bu bakımdan ülkemizde yer alan üst düzey kamu yöneticiliği kurumunun geniş bir özerk kararname yönetimiyle tanımlanması esasında Latin Amerika ülkelerinde yer alan üst düzey kamu yöneticiliği rejimine benzemektedir. Bu durumun ise başta kanunilik ilkesi gibi demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinden bir sapmayı ifade ettiği söylenebilir.

Sonuç olarak çalışmamız konusu gereği birçok disiplini ilgilendiren bir mesele olmasından dolayı kamu yönetimi, siyaset bilimi, idare ve anayasa hukuku gibi birbiri ile bağlantılı olan disiplinler çerçevesinde incelenen, değerlendirilen bir yapıya sahiptir. 2017 Anayasa değişikliği sonucunda yürütme organına asli anlamda kararname çıkarma yetkisi verilmesi ve bu kararname ile üst düzey kamu yöneticiliğinin düzenlenmesi hükümet sistemi tercihinin bir sonucu olduğu görülmesine karşın teori ve uygulamada birtakım hukuki ve kamu yönetimine ilişkin sorunları ya da tartışmaları ortaya getirdiği anlaşılmaktadır. Bu anlamda mevcut çalışmanın da bu tartışmalı konular çerçevesinde öğretiye katkı sunması amaçlanmaktadır.

1. TARİHSEL SÜREÇ

Öncelikle Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu yöneticiliğinin ne ifade ettiğini iyi tespit edebilmek adına tarihsel ve anayasal sürece bakmamız gerekir. Osmanlı'da kamu hizmetini yürütmekle sorumlu olan organ veya kişiler için kul sistemi geçerliydi (Akbay, 2022: 283). Kulluk sistemi içerisinde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi ve göreve başlamaları, bir dönem boyunca devşirme sistemi çerçevesinde yapılmıştır. Bu anlamda Osmanlı'da resmi teşkilatlanma ve usul mekanizması bakımından bir yönetici sınıf yer almaktaydı, fakat bunların hukuki statüsü sultan karşısında kölelikti. Üst düzey kamu yöneticilerinin devşirme sistemiyle gelmelerinden dolayı ayrıca seçkinci bir yapısı da vardı. Bu üst düzey kamu yöneticileri yine de monark (sultan) karşısında hiçbir özerkliğe sahip olmayıp, hukuki anlamda itaatkarlık esası benimsenmişti (Findley, 2019: 45-46). Bu nedenle Osmanlı kamu yönetiminde Weber'in tanımıyla bürokraside hukukun üstünlüğü ilkesinin benimsendiği de ifade edilmektedir (Findley, 2019: 47).

Osmanlı devletinde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi bakımından dönemlere göre farklı yöntemler tercih edilmiş ve belirli bir gelişim göstermiştir. Bu anlamda 16.yüzyıla kadar üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi devşirme usulüne dayalı olarak kamu yöneticilerini yetiştirmek üzere kurulan *Enderun* isimli okulda yapılmıştır. Enderun'da yetişen kişiler idareci, devlet adamı, şeyhülislam, kumandan gibi üst düzey yönetici olarak devlet içerisinde görev almaktaydı. 16. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar ise kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde usta-çırak ilişkisine dayanan ve daha çok uygulamada yöneticilerin yetiştirilmesini kapsayan bir usul benimsenmiştir (Eryılmaz, 2015: 72). Tanzimat döneminde üst düzey yöneticiler tercüme odasında yetiştirilmiştir (Eryılmaz, 2015: 73). Tanzimat'tan sonra ise modern bürokrasinin de ortaya çıkması ile Enderun benzeri fonksiyonu Mektep-i Sultanî (Galatasaray) ve Mektep-i Fûnun-Mülkiye çerçevesinde bir kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi usulü kabul edilmiştir (Ortaylı, 2016: 202-206).

Osmanlı devletinde üst düzey kamu yöneticileri arasında sınıflandırılma usulü benimsenmiş; çeşitli devlet organları arasında işlevsel bir farklılık bağlamında bir iş birliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu anlamda Osmanlı'da kamu yönetimi *ilmiye*, *seyfiye* ve *kalemiye* olma üzere üç ayrılmaktaydı. Her üç sınıfta da belirli üst düzey yöneticilerin yukarıda bahsedilmiş olan usuller çerçevesinde yetiştirilmekte ve görev yapmaktaydı (Akbay, 2022: 283). Burada yürütme organı açısından 19. yüzyıla kadar kamu yönetimini temsil eden kalemiye sınıfıydı. 19. yüzyıl sonrasında modernleşen bürokratik yapı çerçevesinde sivil bürokrasi idarenin resmi teşkilatlanma ve usul mekanizmasını temsil etmiştir. 19. yüzyıl sonrasında sivil bürokrasinin güçlenmesi ile beraber idare hukukunun şekillendiği; idari teşkilatlanmaya ilişkin kanun ve nizamnamelerin çıkarıldığı görülmektedir (Findley, 2019: 323-328).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte kamu personel hukukunun öncelikle anayasa sonrasında kanunlar çerçevesinde düzenlediğini görmekteyiz. Bu anlamda çeşitli anayasal esas ve ilkeler çerçevesinde kamu personel hukukunun oturtulduğunu görmekteyiz. Esasında ilk anayasamız olan 1876 Anayasası'nda 19. ve 39. maddeler ile kamu görevine girişte, atanmasında ve görevden alınmasında eşitlik, yeterlilik ve memurluk statüsünün güvencesi ilke ve esasları benimsendiğini görmekteyiz. 1921 Anayasası'nda da kamu yöneticiliğine ilişkin bir hükme rastlanmayıp; yalnızca 14. madde kapsamında kaymakam ve valilerden üst düzey yönetici olarak bahsedildiği görülmektedir (Günay, 2006: 153-154). 1924 Anayasasınının 92. maddesi ile ilk defa liyakat ilkesi benimsenmiştir. Ayrıca 23. maddesinde kamu görevlilerinin siyasi nitelikte görev

alabileceğini ancak milletvekilliği gibi siyasi görevleri ile beraber kamu görevliliğini birlikte ifa edemeyeceklerini belirterek bir anlamda tarafsızlık ilkesine yer verilmektedir. 1924 Anayasasında kamu yöneticiliğinin statüsüne ilişkin bir hüküm olmamakla birlikte çalışma konumuzun diğer bir boyutu olan kanunilik ilkesinin ilk defa 1924 Anayasasının 93. maddesi ile ihdas edildiğini görmekteyiz. Bu kapsamda yine ilk defa anayasa kuralı gereği 18 Mart 1826 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır. Yürürlüğe girmesi ile beraber anayasadaki temel ilke idare hukukuna etki etmiş ve düzenlemiştir. Bu Kanun ile beraber kamu personeli ile ilgili ilkeler, nitelikler ve statüleri ve diğer özlük işleri düzenlenerek kanuni anlamda bir güvence verilmiştir. 1924 anayasası döneminde çıkarılan bu kanun 1970’li yıllara kadar uzunca bir süre uygulanmıştır. 1924 Anayasasında yalnızca memurluk statüsünde kamu görevlisinin istihdam edilmesi öngörülmekteydi (Boz vd. 2021: 31).

1961 Anayasası dönemine bakıldığında 117. madde ile kanunilik, 119. madde ile tarafsızlık ilkelerinin benimsendiğini görmekteyiz. Kamu personel hukukunda ilk defa 117. madde ile kanunilik ilkesine yer verilmesi bu döneme denk gelir. Böylece yürütme, keyfi karar ve uygulamalar ile kamu görevlilerine ilişkin düzenlemelerin yasama organının takdirine bırakıldığı; yürütmenin düzenleyici işlemleri ile ancak ikincil derecede bir kural koyma yetkisini haiz olduğu kabul edilmiştir. Ayrıca böyle bir ilkenin olması devlet memurlarının güvence altına alınması açısından önemli bir anayasal güvence oluşturmaktadır (Köroğlu, 2019: 80). 1961 Anayasası döneminde memurluk teminatı anayasal güvenceye kavuşturulması açısından geçmiş döneme göre daha güvenceli bir hukuki yapıyı getirmiştir (Boz vd. 2021: 32). Bu anayasal güvence ile beraber memurlar açısından istikrarlı bir statü sağlama amacı güdüldüğünü görmekteyiz (Eryılmaz, 2015: 358). 1961 Anayasası döneminde yasama organınca 1965 yılında kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe girmesiyle kamu personel hukukunun bir anlamda değiştiğini görmekteyiz. Bu kanunun temel bir özelliği memurları sınıflandırarak tasnif etmesidir. Kanunun 36. maddesine göre yöneticilik pozisyonu için ayrı bir statü öngörülmesi de ayrı bir sınıflandırma öngörmüştür. Yönetici kişilerin, *Genel İdare Hizmeti* sınıfında tanımlanmıştır. 1961 Anayasası döneminde de üst düzey kamu yöneticiliğine ilişkin özel bir düzenleme yer almamış, yalnızca 657. sayılı kanunun 68. maddesinde³ bir atıf yapılmıştır, ancak bu hükmün de açık olduğu söylenemez. 657 sayılı kanunda yalnızca mülki amirler için üst düzey kamu yöneticisi olduğu vurgusu yapılmaktadır. Bu vurgu çerçevesinde üst düzey kamu yöneticilerine has ayrı bir statü oluşturulduğu anlamı çıkmamaktadır (Akbay, 2022: 287-290).

1982 Anayasası dönemine gelindiğinde daha önce benimsenmiş olan kamu görevlilerinin tarafsızlığı, kamu personel hukukunda kanunilik gibi ilkelerin benimsendiğini görmekteyiz. Bu anayasa ile beraber eşitlik ilkesi de hayata geçirilmiştir. Anayasanın 70. maddesi kamuya girme hakkını düzenlemektedir. 1982 Anayasası geçmiş dönemle kıyaslandığında ilk defa kamu personeli sınıfının memuriyet ve diğer kamu görevlileri olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir (Boz vd. 2021: 33). Anayasanın 128. maddesi bir yönüyle kamu personel hukukunda kanunilik ilkesine atıf yaparken bir yönüyle ilk defa normatif anlamda üst düzey kamu yöneticiliği kavramı anayasal bağlamda ifade edilir. Anayasa 128. madde kapsamında üst düzey kademe yöneticileri ile ilgili 3072 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunda kamu yöneticilerinin kim olduğu tek tek belirtilmiştir.

³ İlgili madde hükmünün bir kısmı: “(...) *Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının müsteşar ve müsteşar yardımcıları ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına atanacaklar için tamamı, diğer kadrolara atanacaklar için altı yılı geçmemek üzere dörtte üçü dikkate alınır.*”

Ancak, kanun kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi ve uygulanmasına imkân bulunmaması nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından 18.06.1985 tarihinde tüm kanun iptal edilmiştir (AYM, E.1985/3, K.1985/8, Kt. 18/06/1985). Üst düzey kamu yöneticisi kavramının geçtiği bir diğer kanun, 2003 tarih, 5018 sayılı Kanununun 11. ve 31. maddeleridir. Ancak, bu Kanun kapsamında ifade edilen üst düzey kamu yöneticilerinin kim olduğu konusunda da açıklık olmadığı belirtilmektedir (Akbay, 2022: 292-293).

Tüm bu sürece bakıldığında kamu personeli için öngörölmüş bir yönetici-memur statü ayrımının olmadığını görmekteyiz. Tüm kamu personeli kanuni dayanak kapsamında örgütlenmekte ve görevlerini icra etmektedirler. En alttan normal memur olarak başlayarak en üstte kadar yükselmesi mümkün bir şekilde bir sistematik kurulmuştur. Bu anlamda üst düzey kamu yöneticiliğinin elde edilmesi için en alttan başlayarak kariyer ilkesi çerçevesinde görevde yükselme yapılması gerekmektedir. Bu nedenle Türkiye’de üst düzey kamu yöneticisi olma şartı kariyer ve kıdeme dayanmaktadır (Köroğlu, 2019: 112). Bir kurumun üst düzey yöneticisi olunması için en alttan basamakları tek tek tırmanarak yükselmesi gerekmektedir (Eryılmaz, 2015: 358). Kamu üst düzey yöneticiliğinin en belirginleştiği memuriyet statüsü ise istisnai memuriyettir. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki bakan yardımcısı, müsteşar ve yardımcısı, genel müdür ve yardımcılıkları, kurul başkanları, daire başkanları, valiler, kaymakamlar üst düzey kamu yöneticisi olarak uygulamada görev yapsalar da kanuni bir statüleri yoktur (Akbay, 2022: 284-285). Tabi bu durum 2017 anayasa değişikliğine kadar olan parlamenter sistem dönemini kapsamaktadır. 2017 anayasa değişikliği ile beraber hükümet sisteminin değişmesi hem kamu yönetimine hem de kamu personel hukukuna etki etmiş, değiştirmiştir.

Sonuç olarak, kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi anayasalarımızda her zaman yer alan bir ilke olmuştur. Buna karşılık yalnızca 1982 Anayasasında üst düzey kamu yöneticiliği kavramına atıf yapıldığı görülmektedir. Ancak parlamenter sistemde boyunca kanuni dayanaklar incelendiğinde üst düzey kamu yöneticisi kamu yöneticisinin statüsü ile ilgili hukuken bir boşluk olmuştur. Üst düzey pozisyonlar her kamu kurum ve kuruluşunun kendi iç düzenlenmesi ve uygulamada ortaya çıkan durum ile bağlantılı olarak seyir göstermiş ve gelişmiştir (Akbay, 2022: 295). 2017 anayasa değişikliği sonrasında hükümet sisteminin değişmesi ile beraber ise üst düzey kamu yöneticilerinin düzenlenmesi ve atanması hususları ise doğrudan yürütme organınca kararname ile yapılır hale gelmiştir. Yasama organının kamu personel hukukunu düzenlemedeki üstünlüğü sona ermiş, yürütmenin en azından üst düzey kamu yöneticileri bağlamında kural koyucu ana organ olmuştur. Bu makalede de kanunilik ilkesi ile üst düzey kamu yöneticiliğine ilişkin yeni düzenleme usulü arasındaki ilişki ele alınmaktadır.

2. KAMU PERSONEL HUKUKUNDA KANUNİLİK İLKESİNİN KAPSAMI VE DAYANAĞI

Kamu kurum ve kuruluşları maddi ve beşerî olmak üzere iki unsurdan meydana gelmektedir. (Atay, 2019: 847) İdare bu temel görevini yerine getirirken bir takım mal ve mülklere ve insan kaynağına ihtiyaç vardır. İdarenin kamu hizmeti görevini ifa ederken kullandığı taşınır veya taşınmaz mallara kamu malı yani idarenin maddi unsuru denilmektedir (Yayla, 2010: 328-329). İdarenin insan kaynağı veya beşerî unsuru ise kamu görevlileridir. Maddi unsurun anlam kazanması beşerî unsurun onu kullanmasına bağlıdır. Bu bağlamda idare toplumun ortak ihtiyaçlarını

karşılama için kamu hizmeti yaparken gerek idarenin insan unsuru olan kamu görevlilerinden gerekse kamu mallarından yararlanarak görevlerini yerine getirir. Anayasanın 128. maddesinin 1.fıkrası şu ifadelerle yer vererek kamu hizmetinin kamu görevlileri aracılığı ile yürütüleceğini kabul etmiştir: “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”

Hükümden de görüldüğü üzere memurlar ve diğer kamu görevlileri olmak üzere iki farklı kamu personeli sınıflandırılması yapılmıştır. Bu sınıflandırmaya göre memurlar; 657 sayılı devlet memurları kanuna tabi olan ve idare ile kamu personeli arasında herhangi bir sözleşme olmayıp direkt yasadan aldığı hak ve yükümlülükleri yerine getiren kamu görevlilerini ifade etmektedir. Diğer kamu görevlileri ise 657 sayılı devlet memurları kanuna veya özel kuruluş yasalarına ve cumhurbaşkanlığı kararnamesine tabi, (Yıldırım vd. 2018:145) fakat idare ile kamu personeli arasında hizmet sözleşmesi olan sözleşmeli personel ile kendi yasaları olan⁴ kamu görevlilerini kapsamaktadır (Tan, 2019: 521). Ancak her iki grup arasında görevler bakımından bir ayrım yoktur. Yani hem memurlar hem de diğer kamu görevlileri kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa edecektir.

Kamu personel hukukunda kanunilik ilkesine ilişkin hükümler anayasanın 128. maddesinde belirtilmiştir. Bu hükümlere göre, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.” Görüldüğü üzere bu konuda da sınıf ayrımı yapmaksızın memurların ve diğer kamu görevlilerinin görev ve yetkileri ve tüm özlük hakları kanunda belirtilmek zorundadır. Ayrıca anayasa bu hüküm ile kamu personel rejiminde kanunilik ilkesinin geçerli olduğu kabul edilerek kamu görevlileri açısından güvenceli bir özlük sistemi oluşturmayı amaçlamıştır (Akbulut, 2013: 143).

Anayasanın 128. maddesinde memurlara ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin tüm hususların belirtilmesi, kapsayıcı bir üslup ile yazıldığını göstermektedir. Zira, memurların ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarına girebilecek nitelikleri, atanmaları, göreve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri tek tek sayılmış ve sonrasında diğer özlük işlemleri ifadesine de yer vererek kanun koyucunun takdiri dışında düzenlenmesi engellenmiştir. Bu nedenle kamu personelinin özlük işleri yasama organının münhasıran kanun alanı içinde sayılabilir. Burada tartışmalı olan nokta Cumhurbaşkanının anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre yürütmeye ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisidir. Çünkü kamu personeli yürütmenin içinde yer alan bir unsurdur dolayısıyla Cumhurbaşkanının böyle bir düzenlemeyi yapabileceği düşünülebilir. Fakat Kaman’ın da belirttiği gibi “anayasada bir konunun kanunla düzenleneceğinin ifade edilmesi o konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaması için yeterlidir.” (Kaman, 2018: 88-95) Dolayısıyla kamu personelinin tüm özlük işlerinin anayasada kanunla düzenlenmesi gerektiği ifade edilmesinde dolayı bu alana ilişkin cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaması gerekmektedir.

4 Hakimler ve savcılar, Türk Silahlı Kuvvetleri personeli, emniyet teşkilatı mensupları veya yükseköğretim kurumları öğretim elemanları gibi meslek mensuplarının kendi özel yasaları vardır.

Kamu personelinin özlük işlerinde kanunilik mekanizmasının öngörülmesinin getirdiği bir başka sonuç veya sınırlama da kamu görevlilerine ilişkin bu konuların idareni düzenleyici veya birel işlemleriyle düzenlenememesidir. Yani idare takdir yetkisini kullanarak yönetmelik gibi bir düzenleyici işlemle veya tek taraflı birel işlemle kamu personelinin özlük işlerini konu edip, düzenleyemez. Yüksek mahkemenin verdiği kararlar çerçevesinde de bu tutumu görebiliriz. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi bir kararında kamu personelinin özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi konusunda anayasanın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilemezliği kuralına dikkat çekmekte ve yasama tarafından bu konuya ilişkin temel ilkeleri ve çerçeveyi çizmesi gerektiğini, yürütme organına ise genel ve sınırlı belli olmayan bir takdir yetkisinin verilmemesi gerektiğini vurgulamaktadır.⁵ Yine Anayasa Mahkemesinin bazı kararlarında⁶ kamu personelinin özlük işlerinin yürütme tarafından oluşturulacak olan bir yönetmelikle düzenlenmesinin anayasanın 2. ve 128. maddelerine aykırılık oluşturacağını ifade etmektedir.

Kamu görevlilerinin özlük işlerinin kanunla düzenlenmesinin temel amacı liyakat sisteminin sağlanmasıdır denebilir. Liyakat sistemi kamu görevlilerinin seçiminde, ilerlemesinde, yükselmesinde ve görevinin sona erdirilmesinde eşit kuralların ve uygulamaların hâkim olmasını ifade etmektedir. Ayrıca anayasanın 70. maddesindeki şu hükmü de liyakat sisteminin kamu personel rejiminde uygulanması gerektiğini ifade etmektedir: *“Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.”* Liyakat sisteminin uygulanması ile kamu görevlileri açısından eşit ve güvenceli bir istihdam etme modeli ortaya konmuş olur. Ayrıca kamu personeli özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi yalnızca kamu görevlileri açısından bir güvence oluşturmayıp, vatandaşlar açısından da bir güvence oluşturmaktadır. Zira kamu personelinin görev ve yetkileri, atanmaları ve nitelikleri ve sahip olduğu hak ve yükümlükler kanunda belirtilmesinden dolayı vatandaşlar açısından belirgin ve öngörülebilir olmasını sağlayacaktır (Yıldırım vb. 2018: 155).

Anayasanın 128. maddesinde belirtilen kamu personelinin özlük işlerindeki kanunilik ilkesi, 123. maddede belirtilen idarenin kanuniliği ilkesinin bir sonucu veya tamamlayıcı bir unsurudur denebilir. Çünkü idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin görev ve yetkilerinin kanun ile düzenlenmesi ve faaliyet bulunmasını ifade etmektedir. 128. maddede belirtilen kamu personelinin özlük işlerindeki kanunilik kuralıda kamu görevlilerinin yetki ve sorumlulukları dahil özlük işlerinin kanunla öngörülmesini kapsamaktadır. Bu açıdan bakıldığında idarenin kanuniliği ilkesi ile kamu personelinin özlük işlerinin kanuniliği ilkesi arasındaki birbirini tamamlayıcı ilişki görülebilir.

Her iki madde arasında var olan ilişki Anayasa Mahkemesi kararlarına da konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi bir kararında bu ilişkiyi şu şekilde ifade etmiştir:

“Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında, İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir hükmü yer almış, maddenin gerekçesinde, İdarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği ilkesinin bir sonucu olarak, kamu tüzel kişilerinin de ancak kanunla veya kanunun açık yetki vermesi halinde idarî işlemle kurulabileceği öngörülmektedir denilmiş, 128. maddesinde de memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, haklarının ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin yasayla

5 AYM, 29.01.2009 E:2005/152 K:2009/14, Anayasa Mahkemesi bu kararında kamu görevlilerine tedavi yardımının esas ve usullerinin belirlenmesi konusunda idareye yetki veren iki yasa kurallını anayasanın 7. ve 128 maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. 6 Örneğin Bkz: AYM 12.06.2008 E:2004/55 K:2008/118, AYM,15.01.2009 E:2004/70 K:2009.

düzenlenmesi öngörülmüştür. İdarenin yasallığı ilkesi, idarenin hizmet birimleri ile bu birimlerin kadro ve görev unvanlarının ve görevlerinin yasayla 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 derecesi ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları bakımından sıkı bir bağ bulunmaktadır. Kadro ile birlikte, ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinde istihdam edilecek personelin niteliklerinin Yasa ile belirlenmesi Anayasa'nın 128. maddesinin gereğidir (AYM. 12.12.2007 E:2002/35 K:2007/95).”

Yüksek Mahkemenin bu yorumunda da görüleceği üzere anayasanın 123. maddesinde belirtilen kanuni idare ilkesi 128. maddesinde belirtilen yasallık ilkesi birbirini tamamlayan ve güçlendiren iki ilkedir denebilir.

Kanunilik ilkesi AB idare hukukunun da temel prensiplerinden biridir. Bu kapsamda aday devletler AB idare hukukunun bu temel ilkelerine uymalıdır. Bunlardan biri de hukukun üstünlüğü ve bu bağlamda kanunilik ilkesidir. Ayrıca kamu yöneticilerinin de karar alma mekanizmalarında öngörülebilirliği sağlaması ile idari işlem ve eylemlerinin denetimini kolaylaştırması amacıyla hukuka uygun olarak hızlı karar almasını sağlayan mekanizmalar sahip olması gerektiği de vurgulanmaktadır (Özer, 2016: 312).

3. KAMU GÖREVLİLERİNİN STATÜSÜ VE KAMU PERSONEL HUKUKUNA HÂKİM OLAN DİĞER İLKELER

Kamu görevlilerinin hukuki statüsü esas itibariyle göreve geliş usullerine göre (sözleşme ile veya atama işlemi) veya tabi oldukları hukuk dalına (kamu hukuku) göre belirlenmektedir. Türkiye’de *memurluk ve sözleşme personel* olmak üzere iki tür kamu hukuku durumunu yansıtan statü bulunur. Kamu görevlileri atama ile göreve gelirken sözleşmeli personel sözleşme ile göreve gelir. Ancak sözleşmeli personelin tabi olduğu hukuk dalı da idare hukukudur; idari hizmet sözleşmesine bağlı olarak göreve gelir ve görevini yürütür. Dolayısıyla her iki kamu görevlisi türü için de kamu hukuku durumu söz konusudur (Gözler, 2009: 655).

Memurların hukuki durumu *kanunî ve nizamî* bir hukuki durumu yansıtmaktadır. İdare hukukunda buna *statüyerlik ilkesi* de denilmektedir (Yayla, 2010: 283). Atama ile görev gelen tüm memur ve diğer kamu görevlileri önceden belirlenmiş kanunlar ve bunlara bağlı düzenleyici işlemler çerçevesinde bir statüye girmektedirler. Bu atama işlemi kamu görevlisini statüyer bir duruma sokmaktadır. Ancak karşılıklı irade uyuşması olmasına rağmen koşullar tek taraflı olarak belirlenmektedir. Kişinin atama işlemi üzerinde bir isteği dışında dahil olmadığı için her zaman değiştirilebilir özellik taşır. Ayrıca bunlara ilişkin pazarlık yapılamaması da bir başka özelliğidir (Gözler, 2009: 655).

Sözleşmeli personelin ve geçici personelin⁷ statüsü ise memurlardan ayrıdır. Bunlar kamu hukuku durumunda olmakla beraber tek taraflı idari işlemle değil, iki taraflı sözleşme ile göreve başlarlar. Yani akdi bir hukuki statüye kavuşmaktadırlar. Bu nedenle idare ve personel arasında özel bir anlaşma söz konusudur. Personelin işe alınması, sözleşme süresi, ücreti, sözleşmenin

⁷ Geçici personel statüsü hukuken artık mümkün değildir; keza 696 sayılı KHK'nin 17. maddesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin “Geçici Personel” başlıklı (C) fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

yenilenmesi ve feshedilmesi vb. özel hükümler konabilmektedir. Yine de sözleşmeli personel işçi değil, kamu görevlisidir (Gözler, 2009: 659-661).

Kamu personel hukukuna hâkim olan bir diğer ilke *serbestlik ilkesidir*. Anayasa gereği herkes ilke olarak kamu hizmetine girme; girdikten sonra ayrılma hakkına sahiptir (Anayasa 70. madde) Sadece kamu hizmeti yürütmesi dolayısıyla bazı sınırlar konabilmektedir (Yayla, 2010: 277). Anayasa gereği olan bir diğer ilke *eşitlik ilkesidir*. Vatandaş olan ve hizmetin gerektirdiği niteliklere haiz olan herkesin kamu görevlisi olabilmesi ilkesi anayasaca konulmuştur (Yayla, 2010: 278).

Anayasanın yanı sıra kamu personel hukukunu doğrudan düzenleyen diğer yasal düzenleme ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. Bu kanun kapsamında da çeşitli temel ilkeler öngörülmüştür. Bu kapsamda görülebilecek ilk ilke *sınıflandırmadır* (657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3. madde). Sınıflandırma benzer birimlerin bir araya toplanarak ayrıma tabi tutulması veya hiyerarşik bakımdan nitelikleri birbiri ile uygun grupların bir araya getirilmesidir (Kayar, 2021: 77). Sınıflandırma, ortak özellikleri olan memurları toplama veya farklı özellikleri olan grupları ayırt etmektir. Bu, memurun kadrosuna, derecesine ve kademesine göre yapılır (Boz vd. 2021: 69). Böylece belirli bir memuriyet düzeni ve sistemi sağlanmış olur.

Devlet Memurları Kanunu'nda görülen diğer bir ilke *kariyerdir* (657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu 3. madde). Kariyer ilkesi gereğince memurlar ve diğer kamu görevlileri belli bir kamu görevine girerek bu yolda yetişebilir ve en yüksek dereceye kadar çıkabilirler (Yayla, 2010: 282). 2017 Anayasa değişikliği sonrasında kariyer ilkesi üst düzey yöneticiler bakımından rütbe sistemi sınırlı değil, sık sık uygulanabilir bir hal almıştır. Artık özel sektörden de üst düzey yöneticiliğe atanmanın önü açılmıştır. İlgili kamu hizmetinin gerektirdiği deneyim ve görevin gerektirdiği niteliklere haiz olan kişi üst düzey kamu yöneticisi olarak atanabilmektedir (Kayar, 2021: 87-88).

Bir diğer ilke olan *liyakat*, bir kişinin görevini hakkıyla, gerektirdiği gibi yapabilme yeterliliğini ifade eder. Dar anlamda liyakat kamu hizmetine girmek için ön plana çıkan sınavların yapılmasını gerektirir, böylece en yetenekli kişi bulunmuş olur. Geniş anlamda liyakat sistemi ise personel yönetim sürecinin tümünde kendini gösteren ve verimli bir personel sistemi oluşturma aracını ifade eder (Kayar, 2021: 88). Liyakat ilkesi ile kayırmacılığın önlenmesi ve memurların tarafsızlığı amaçlanır (Kayar, 2021: 89). Bu kapsamda serbestlik ve eşitlik ilkelerinin tamamlayıcı unsuru, kariyer ve liyakat ilkelerinin gerçekleştirme aracı olan giriş sınavları kamu görevlisi olunması için bir zorunluluktur (Yayla, 2010: 279).

4. KAMU PERSONEL REJİMİ, KAMU GÖREVLİLİĞİ KAVRAMI, BÜROKRASİ VE KANUNİLİK-ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLİĞİ İLİŞKİSİ

Çalışmamız anayasa ve idare hukukunun yanı sıra yönetim bilimi-kamu yönetimi alanını içeren bir yapıya sahiptir. O nedenle bu başlık altında üst düzey kamu yöneticiliği kavramı ile kanunilik ilkesi kamu yönetiminin birtakım kavramları çerçevesinde değerlendirilecektir.

Modern bürokrasi tanımı genelde Weber'in yaklaşımı çerçevesinde yapılır. Weber'in modern bürokrasisinin özü esas itibarıyla iş bölümü, otorite ve hiyerarşi üzerine kuruludur. Bu bürokrasi tipolojisinde kamu yöneticileri akılcı bir örgüt modeli çerçevesinde hukuksal yönü

yanında ayrıca bu kurallara göre emir verme hakkı olan kişiler olarak görülürler. Akılcılık sayesinde kişisel kaprisi ve kayırmacılığın dışlanacağı iddiasındadır (Özer, Yönetim Guruları, 2012: 99). Bir organizasyondaki resmi güç kaynağı kuvvetli ve cazibeli bir kişi veya gelenekten ziyade bir kuruluşu ifade etmektedir (Özer, Yönetim Guruları, 2012: 99). Bu kapsamda üst kademe yöneticileri bir örgütsel yapıda otorite ve hiyerarşik gücünü kullanarak personeller arasında iş bölümü ve koordinasyonu sağlamakla yükümlü yetkililer olmaktadır (Fişek, 2015: 98). Görüldüğü üzere, Weber'in modern bürokrasisinde hukuksal yetki üst kademe yöneticileri için bir zorunluluk olmakla birlikte ayrıca yöneticiye hukuk sınırları içerisinde takdir yetkisinin verilmesini de kapsar.

Modern bürokrasi dünyada ve Türkiye'de bazı anayasal özellikler gösterir. Bunlar ulus-devlet biçiminde örgütlenmesi, merkezizetçiliğe dayanması, hukuk devleti olması, toplumsal iradenin bir mecliste toplanmış olması ve laiklik ilkesi temelinde kurulmuş olmasıdır (Güler, 2013: 112-118). Tüm bu özellikler anayasamızın Cumhuriyet'in niteliklerinin belirtildiği 2. maddesinde ve başlangıç kısmında belirtilmektedir. Üst kademe yöneticilerinin gerek atanması ve gerekse görevlerini ifa etmeleri sırasında bürokrasinin bu temel özelliklerine dikkat edilmelidir.

Kamu yönetimi anlayışının dönemsel olarak değişime uğradığı gözükmektedir. Özellikle 1980'lerden sonra kamu yönetimi anlayışı Türkiye ve dünyada katı, hiyerarşik ve bürokratik yapıdan daha esnek, piyasa tabanlı bir kamu yönetimi anlayışını bırakmıştır (Parlak ve Doğan, 2016: 43). Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ekonomik-işletmecici bir usallık anlayışına geçildiği; hukuksal usallık anlayışının ise bir amaçtan araca dönüştüğü gözlemlenmektedir. Yeni anlayışta ölçüt soyut kurallara uygunluk değil, somut sonuç odaklı bir yaklaşımı ifade eder (Aykaç vd. 2012: 675). Somut sonuçlar kuralların öncesinde; soyut kurallar ikincil hale gelir. Kamu yönetimi anlayışının değişmesi kamu personel rejimine de etki eder. 2005'den bu yana devletin sosyal devlet niteliği azaldığı ve kamu personel istihdamında diğer Avrupa devletlerine kıyasla sayısal olarak daha az memuriyet daha çok sözleşmeli personel istihdamına yönelme eğilimi olduğu ifade edilmektedir (Güler, 2005: 100-104). Bu kapsamda Türkiye'de son 15 yıldır bir kamu yönetimi ve personel rejiminde bir esneklik yaşandığı iddia edilir. Memurluk statüsü kapsamında istihdam azalırken, sözleşme personel istihdamı artırılmakta, böylece memurluk rejimi esnekleştirilerek memurluk statüsü ve rejiminin içi boşaltıldığı ifade edilmektedir (Aslan, 2019: 378-379). Bunun yansıması olarak üst düzey memuriyet veya yöneticilerin memurluk statüsü elde etmesinde kadro karşılığı veya sözleşmeli personel yoluyla, alt düzey bürokraside ise geçici işçilik ve taşeronlaşma yoluyla kamu personel rejiminin esnetilmesi söz konusudur (Aslan, 2019: 378-379). Sonuç olarak kamu yönetimi anlayışının değişmesi neticesinde hukuki yapı bağlamında kamu personel rejimi ve bu bağlamda üst düzey yöneticilerin istihdam ediliş biçimlerinde değişiklik yaşanabilmektedir.

Kamu yönetimi ve dolayısıyla bürokrasi bağlamında kanunilik ve üst düzey kamu yöneticiliği ilişkisi ortaya konduktan sonra yöneticilik kavramına değinilmesi gerekir. Daha özelden kamu görevliliği kavramının ve bu kavram çerçevesinde kamu yöneticiliğini özelliklerinin ortaya konması gerekir. Türkiye Cumhuriyeti'nde üst düzey kamu yöneticiliği diye ayrı bir yasal statü olmamasından dolayı geniş anlamda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan her personel kamu görevlisi olarak görülebilir. Kamu görevlilerinin temel farklılık noktası göreve gelme usulleri ve tabi oldukları yasal çerçevedir denebilir. Birtakım kamu görevlileri seçimle göreve gelip anayasa hukuku hükümlerine tabi olurken bir kısım kamu görevlileri idare hukuku hükümlerine tabi olurlar.

Örneğin Cumhurbaşkanı (CB) ve meclis üyeleri seçimle göreve gelir ancak anayasa hukuku hükümleri tabi olurken belediye başkanı, il genel meclisi üyeleri, belediye başkanları, köy ve mahalle muhtarları da seçimle göreve gelir ancak idare hukuku hükümlerine tabidirler. Diğer bir kısım kamu görevlileri ise atanma ile göreve gelirken kendilerine özel yasaları vardır. Bunun en büyük örneğini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu oluşturur. Yine atanma ile göreve gelen ve iş hukuku hükümlerine tabi; hizmet akdi ile çalışan kamu görevlileri de bulunur (Öztekin, 2012: 389-393). Görüldüğü üzere kamu görevlilerinin belirlenmesinde temel iki unsur göreve geliş usulleri ve tabi oldukları hukuki dayanaktır. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile üst düzey kamu yöneticilerinin atanabileceği ve düzenleme yapılabileceği kabul edilmiştir. O nedenle CBK ile düzenlenen ve atanmış üst düzey kamu yöneticileri için de atanma ile göreve gelen ve idare hukuku hükümlerine tabi kamu görevlileri denebilir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de artık idare hukukunun kaynakları arasında sayılmaktadır. Ancak daha önceki dönemden farklı olarak bu kararnameleri çıkaran direkt olarak yürütme organı yani Cumhurbaşkanı kendisidir. Bu ise üst düzey kamu yöneticileri ile ilgili kural koyma yetkisini yeni sistemde yürütme lehine genişletildiğini; yasama aleyhine daraltıldığını göstermektedir. Ancak, yine de CBK'lerin niteliği göz önüne alınarak Cumhurbaşkanıya mahfuz bir yetki olarak görülmemelidir; yasama organı hala bu konu da düzenleme yapma yetkisine yasama organının asliliği ve genelliği kapsamında sahip olmalıdır (Coşkun & Budak, 2022).

Yönetim bilimi açısından kamu yöneticilerinin özellikleri de incelenmelidir. Üst kademe yöneticiliğe atanmada yalnızca yüksek öğrenim değil aynı zamanda ilgili makama yeteneğini kanıtlamış kişiler seçilmelidir. Üst kademe kamu yöneticisi yenilikleri izleyen, devletin yapısını ve yasa değişiklikleri takip eden ve halkla iyi ilişkileri olan kişilerden seçilmesi yönetim açısından daha uygun olacaktır ifade edilir (Tortop vd. 2012: 99-100). Ayrıca 21. yüzyıla uygun olarak üst düzey yöneticilerin niteliklerinde, görevlerinde değişim olduğu; yöneticilerin ya da seçilecek olan yönetici adaylarının bu değişime ayak uydurması gerektiği de ifade edilmektedir (Özer, 2011). Kamu yöneticisinin liderlik özelliği olması gerektiği de vurgulanmaktadır (Taşdan ve Gül, 2013: 87). Ancak kamu yöneticileri, üstlerine hesap verme, hukuka uygun davranma ve siyasal iradeye karşı sorumlu olmaları dolayısıyla liderlik yapma özelliği arka planda kalabilmektedir. Kamu yöneticileri, kamu gücü ve yetkisi ile donatıldığından özel kişilere kıyasla üstün bir konumdadırlar (Yayla, 2009: 185). Bu nedenle görevlerini yerine getirirken çok dikkatli davranmak durumundadırlar. Kamu yöneticilerinin amacı hizmet ettiği örgüt tipi ile de uyumlu olmalı; birinci önceliği kamu yararına yönelik kamu hizmeti yapma olmalıdır. Kamu yöneticilerinin yetki ve sorumlulukları, anayasa, kanun ve kararname gibi birtakım yasal mevzuat çerçevesinde tanımlanmaktadır. Kamu yöneticileri, bu düzenlemeler çerçevesinde takdir yetkisini kullanırken hukuk kurallarına bağlı kalarak işlem ve eylemlerini gerçekleştirme zorunluluğu, kanuni idare ilkesinin bir gereğidir (Ulusoy, 2019: 117). Bu nedenle bazı durumlarda kamu yöneticilerinde tutuculuk görülebilir (Taşdan ve Gül , 2013: 72-76). Kamu yöneticileri bürokratik bir yapı içerisinde görevlerini ifa ederler. Yine bu faktör de liderlik bakımından inisiyatif almasını engelleyen bir başka etken olarak görülür. Tüm bunlardan ötürü Türkiye'de kamu yönetimi incelendiğinde yöneticilerin liderlik yapması için halen gerekli alt yapının olmadığı, bunun geliştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Taşdan ve Gül , 2013: 77-87).

Sonuç olarak kamu görevliliği, kamu yönetimi, bürokrasi ve kamu personel rejimi gibi birtakım unsurlar üst düzey kamu yöneticiliği ile doğrudan ilişkilidir. Aynı yönde bu kavramlar

kanunilik ilkesi ile de ilişkilidir. Çünkü gerek geniş anlamda tüm kamu yönetimi özelde ise üst düzey kamu yöneticiliğinin düzenlenmesi kanun ile veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile olmaktadır. Zaten bir hukuk devletinde de kamu yönetimi hukuka tabi olarak işler. Tabii üst düzey kamu yöneticiliği konusunda yürütmeye bu denli geniş bir kural koyma yetkisi verilmesi ayrı bir konudur ve aşağıda tartışılacaktır.

5. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ VE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLİĞİ

2017 Anayasa değişikliğinden sonra yürütme organını güçlendirme eğilimi çerçevesinde Cumhurbaşkanı'na kararname yoluyla üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınma usul ve esaslarını düzenleme yetkisi verilmiştir. Buna karşın kamu personel hukukunda kanunilik, kanuni idare ilkesi gibi temel ilkeler anayasada korunmuştur. Kamu yöneticiliğine ve kanunilik ilkesine ilişkin anayasal düzenlemeler şu şekildedir:

- *“Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” (104/9)*
- *“Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” (128/2)*
- *“Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir. (128/3)”*

Yukarıda anayasa hükümleri incelendiğinde üst kademe yöneticilerinin atama usul ve esaslarından tespit edilmesi yetkisinin yürütmeye verildiği, ancak yetiştirilmesine ilişkin hükümlerin hala düzenlenmesi ile ilgili yetkinin yasama organı takdirinde olduğu görülmektedir (Karşlı, 2020: 189). Çalışmamızın tarihsel süreç kısmında da incelendiği gibi atama ve yetiştirilmesi iki farklı durumdur (Öztürk, 2019: 1291). Her ikisi de farklı hukuki işlem ile yapılması anayasaca öngörülen bir kuraldır. Anayasada öngörülen kural bu olmakla birlikte yetiştirilme ve atanma usul ve esaslarını ayrı erkler tarafından düzenlenmesi durumunda hukuki sorunlar da yaratabileceği ifade edilmektedir (Kaman, 2018: 88-94).

2017 Anayasa değişikliği ile beraber üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının CBK ile düzenlenmesinin öngörülmüş olması kamu personel hukukunda kanunilik ilkesinin istisnasını oluşturmaktadır (Ulusoy, 2019: 126). Ancak bu kapsamda sadece üst düzey kamu yöneticilerinin atama usul ve esaslarına yönelik konu sınırı konmuştur. Anayasal düzeyde hâlâ geçerli olan temel ilke kanuniliktir. Temel ilke karşısında istisna dar yorumlanması gerekir. Bu itibarla, kamu personelinin üst kademe yöneticisi olması farketmeksizin kanunla düzenlenmesi gereken konularda hâlâ yasama organı yetkilidir; yasa ile düzenlenmelidir (Atay, 2019: 74). Zaten yeni hükümet sisteminde üst kademe yöneticisi kavramının kullanılmış olması yukarıda bahsetmiş kamu görevlileri statülerini kapsamında olacağının açık göstergesidir (Albayrak, 2020: 117-118).

5.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği veya kimliği farklı perspektiflerden ele alınabilecek bir konudur. Konumuz açısından yalnızca CBK'lerin niteliğine genel olarak değinilecektir. Çünkü esasında üst kademe kamu yöneticilerinin kararname ile düzenlenmesi esasında yasama-yürütme arasında yer alan yetki paylaşımı ile ilgili bir konudur. Bir tarafta yasama

organı tarafından düzenlenmesini içeren kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi yer alırken, bir tarafta yeni hükümet sisteminin bir uzantısı olarak üst kademe kamu yöneticilerinin kararname ile düzenlenmesi yer alır. Bu çelişik durumu üzerinden bir yorum yapmak için öncelikle CBK'lerin niteliğinin genel olarak ortaya konması gerekmektedir. Böylece yasama işlemi (kanun) ile yürütme işlemi (kararname) arasındaki ayırım daha net bir biçimde ortaya konabilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği⁸ şu şekilde özetlenebilir (Coşkun ve Budak, 2022: 145-179):

- 1) İşlemin içeriği göz önüne alındığında ve CBK'lerin uygulamada çıkarılma alanına göz önüne alındığında bunların *düzenleyici işlem* olduğunu görmekteyiz.
- 2) Hukuki işlemlerin tespitinde yaygın olarak kullanılan maddi ve şekli ölçüte göre bir değerlendirme yapılacak olursa CBK'ler; maddi açıdan *yasama işlemi*, şekli açıdan ise *yürütme işlemidir*. Hem yapılış usulleri hem de hukuki işlemi yapan organ dikkate alındığında ise; yani fonksiyonel açıdan *CBK'ler yürütme işlemidir*.
- 3) CBK çıkarma yetkisi doğrudan anayasada tanımlanmış bir ilk-el yetki olması dolayısıyla *asli yetkinin tezahürüdür*, fakat bu yetki yürütmenin türevseliği karşısında istisnai ve sınırlandırılmış bir yetkidir.
- 4) Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, önceki dönem *Kanun Hükmünde Kararnamelerden niteliği itibari ile farklıdır*: CBK'ler, hukuki güç itibariyle kanun ile eşdeğer olmadığı gibi, yetki yasası çerçevesinde çıkarılmaması dolayısıyla devredilmiş kararnameler de değildirler.
- 5) Karşılaştırmalı anayasa hukuku açısından değerlendirildiğinde ise CBK'ler; idari teşkilata yönelik çıkarılmaları, kanun altı norm olmaları ve ilk-el bir şekilde başkan tarafından çıkarılmaları dolayısıyla *anayasal kararnamelerin bir alt türü olan özerk kararnameler* olarak nitelendirilebilir.

Bu değerlendirmeler göz önüne alındığında CBK'lerin yasama işleminden yani kanunlardan ve önceki dönem KHK'lerinden farklılaştığı açıkça görülmektedir. Bu kapsamda üst kademe kamu yöneticilerinin düzenlenmesi de anayasada yer alan yürütmenin türevseliği ve kanunilik ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bir konudur. Unutulmamalıdır ki CBK'ler bu sınırlı ve istisnai bir yetkiyi içerir ve uygulamada da bu şekilde kullanılması gerekir.

5.2.3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çerçevesinde İnceleme

Yeni hükümet sisteminin ve anayasanın 104/9 hükmü gereğince 3 Sayılı CBK ile kamu yöneticilerinin atanma koşulları düzenlenmiştir. Kararnamenin kapsamına bakıldığında tüm üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına dair usul ve esasların düzenlendiği görülmektedir. Daha

⁸ CBK'lerin hukuki niteliği veya kimliği tartışmalı bir konudur. Burada yapılan değerlendirmeler anayasanın bütünlüğü ve yürütmenin türevseliği kapsamında bir sonucu ifade etmemektedir. Çeşitli yazarların ve hukukçuların farklı görüş ve değerlendirmeleri de vardır. Detaylı tartışma için Bkz. Mücahit İsmail Coşkun ve Muhammed Alparşlan Budak, 2022, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Ankara: Adalet Yayınevi: 145-199.

önce çıkarılmış olan 375 sayılı KHK'nin 35 ve 36. maddelerin kapsamında da üst düzey kamu yöneticiliğine atanma konusunda düzenleme yapılmıştı, ancak 3 Sayılı CBK daha ayrıntılı bir hukuki rejim sunmaktadır. 3 Sayılı CBK kapsamında üst kademe yöneticilerinin atanması ile ilgili üç yöntemin olduğunu görmekteyiz.

- 1) **Cumhurbaşkanı Kararıyla Yapılan Atamalar:** Cumhurbaşkanı yalnızca üst düzey kamu yöneticilerini belirleme değil, aynı zamanda bu üst düzey yöneticilere ilişkin atama usul ve esasları bağlamında asli ve ilk-el bir şekilde kural koyma yetkisine haiz olmuştur. Ancak bu durum kişiye özel düzenlemelerin yapılabileceği ve üst kademe yöneticiliğine atanma konusunda liyakat sağlama ve korumakla görevli bir mekanizmanın kurulmaması nedeniyle eleştirilmektedir (Albayrak, 2020: 120-121). Buna karşın, Anayasanın 70. maddesinde ve Devlet Memurları Kanun'unda liyakat ve kariyer ilkelerine yer verilmektedir. Cumhurbaşkanı üst düzey kamu yöneticilerini atarken bu esaslara dikkat etmek zorundadır. Atamaların hepsinin keyfi ve politik olması idareyi çıkmaza sürükleyeceğinden; nitelikli personelin işbaşına gelmeyeceğinden ötürü böyle bir yöntemin tercih edilmeyeceği de ifade edilir (Öztürk, 2019: 1295).
- 2) **Cumhurbaşkanının Onayıyla Yapılan Atamalar:** Bu yöntemde atama ile ilgili Cumhurbaşkanı'na öneride bulunmak suretiyle atama teklifi sunulur. Cumhurbaşkanı ise nihai kararı vererek atama işlemini onaylar veya onaylamaz (Albayrak, 2020: 122). Ancak Cumhurbaşkanı'nın burada sadece atama ile ilgili işlem yapması söz konusu olup; CBK ile düzenleme yapması söz konusu değildir. CBK çıkarma yetkisi münhasıran Cumhurbaşkanı'na aittir. Ancak bu atama yönteminin anayasaya aykırı olduğu haklı olarak iddia edilmektedir. Keza, anayasa üst kademe yöneticilerini atama konusunda da münhasıran Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Atama işlemi idare ve anayasa hukuku açısından bir basit işlem olup Cumhurbaşkanın tek taraflı irade açıklaması ile sonuç doğurmaktadır. Bu nedenle 3 Sayılı CBK'nin 2. maddesine göre II sayılı cetvelde belirtilen kadro ve pozisyonların CB onayıyla atanması anayasa aykırı bir durumdur. Yahut burada belirtilen kadro ve pozisyonların üst kademe yöneticisi olarak sayılmaması gerekir (Gözler, 2021: 872-873). Gözler'in belirtmiş olduğu bu görüşü Anayasa Mahkemesi de doğrulamıştır. Anayasa Mahkemesi'nin 3 Sayılı CBK'ye ilişkin verdiği yeni tarihli bir kararına göre, II sayılı cetvelde sayılan kadro, pozisyon ve görevlerin artık Cumhurbaşkanının onayı ile atanması usulü (3 sayılı CBK'nin 2. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen) iptal edilmiştir (AYM 11/10/2023 Tarihli ve E: 2018/120, K: 2023/171). Dolayısıyla iptal işleminin yürürlüğe gireceği tarih olan 1.09.2024'den sonra 3 sayılı CBK kapsamında CB onayıyla atanma yapılması mümkün olmayacaktır.
- 3) **Cumhurbaşkanının İradesi Dışında Atama:** Üçüncü olarak üst düzey kamu yöneticileri Cumhurbaşkanı Yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amir tarafından yapılabilir. Ancak bu durumda Cumhurbaşkanının doğrudan atama işlemine müdahil olma durumu söz konusu değildir (Albayrak, 2020: 123).

3 Sayılı CBK'nin atama usulüne bakıldığında TBMM'nin bir denetim organı olarak müdahil olmadığını görmekteyiz. Ancak TBMM, kanun çıkarma suretiyle ilgili CBK'ni engelleyebilir. Bu durum CBK'nin mahfuz alanı ile ilgili bir konudur, ancak Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkarma konusunda yasama organın genelliği ilkesi çerçevesinde değerlendirildiğinde mahfuz bir yetkisi olmadığı görüşüne katılmaktayız (Coşkun ve Budak, 2022, s. 184-191). Ancak böyle bir durumun

yürütme ve yasama organının aynı siyasi eğilimlere sahip olması durumunda yaşanmayacağından dolayı üst kademe yöneticilerinin atama usul ve esaslarını belirleme konusunda kural koyucu organ Cumhurbaşkanı olmuştur denebilir.

3 Sayılı CBK çerçevesinde değerlendirmemiz gereken bir diğer konu ise üst düzey kamu yöneticisinin kim olduğudur. Özellikle başkanlık sistemine sahip ülkelerin kamu yönetiminde politik atamalar yaygın olması nedeniyle üst düzey kamu yöneticileri genel itibariyle politika tespit edip uygulayan değil, daha ziyade siyasetçilere yakın çalışan memurlar olarak tanımlanmaktadır. Ancak genel bir tanım yapmak zordur. Yine de bunlar 1982 Anayasasında üst düzey kamu yöneticisi olarak kamu görevlisi olarak nitelendirildiğinden dolayı o şekilde kabul etmek gerekir. Üst kademe kamu yöneticileri 3 Sayılı CBK'nın ekinde yer alan cetvellerde sayılmıştır.⁹ Görüldüğü üzere I sayılı cetvelde sayılan üst düzey kamu yöneticileri siyasi nitelikli memurlardır (Öztürk, 2019: 1283). Bunların görev süresi Cumhurbaşkanı'nın görev süresine endekslenmiştir. Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin bitimiyle beraber bu kişilerinde de görev süresi bitmektedir.

⁹ I Sayılı Cetvele Göre Üst Düzey Kamu Yöneticileri: *Diyanet İşleri Başkanı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Devlet Denetleme Kurulu Başkan Ve Üyeleri, Savunma Sanayii Başkanı, Bakan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Kurul Başkanları, Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu Genel Müdürü, Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Başkan Ve Üyeleri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı, Özelleştirme İdaresi Başkan, Sayıştay Başsavcısı, Valiler, büyükelçiler, Daimi Temsilci/Delegeler, Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumlar Başkan Ve Üyeleri (Rtük Ve Kişisel Verileri Koruma Kurulunun Tbm'm'ce Seçilen Üyeleri Hariç), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan Ve Üyeleri, Yükseköğretim Kurulu Üyeleri, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Üyeleri, Yunus Emre Vakfı Mütevelli Heyet Üyeleri, Türkiye İnsan Hakları Ve Eşitlik Kurumu Başkan Ve Üyeleri, Rektörler (Milli Savunma Ve Türk-Japon Bilim Ve Teknoloji Üniversitesi Rektörleri Dahil), Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanı, Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkan Yardımcıları, Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Rehberlik Ve Denetim Başkanı, Gelir İdaresi Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme Ve Destekleme İdaresi Başkanı, Türk İşbirliği Ve Koordinasyon Ajansı Başkanı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı, Yurtdışı Türkler Ve Akraba Topluluklar Başkanı, Akaryakıt İkmal Ve Nato Pol Tesisleri İşletme Başkanı, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı, Bakanlıkların, Teftiş Kurulu, Teftiş, Rehberlik Ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları İle Diğer Kurul Başkanları, Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanı, Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanı, Diyanet İşleri Başkan Yardımcıları, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkan Yardımcıları, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Başkanları, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreter Yardımcıları, Savunma Sanayii Başkan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Kurul Başkan Yardımcıları, Merkez Bankası Başkan Yardımcıları, Din İşleri Yüksek Kurulu Başkanı, Diyanet Akademisi Başkanı, Mushafı İnceleme Ve Kıraat Kurulu Başkanı, Toplu Konut İdaresi Başkanı, Çanakkale Savaşları Ve Gelibolu Tarihi Alan Başkanı, Türk Patent Ve Marka Kurumu Başkanı, Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanı, Türkiye Tıbbi Cihaz Ve İlaç Kurumu Başkanı, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanları, Ölçme, Seçme Ve Yerleştirme Merkezi Başkanı, Tarım Ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanı, Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanı, Türkiye Su Enstitüsü Başkanı, Ulaştırma, Denizcilik Ve Haberleşme Araştırmaları Merkezi Başkanı, Vergi Denetim Kurulu Başkanı, Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları, Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri Helal Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri Sosyal Güvenlik Kurumu Başkan Yardımcıları Özelleştirme İdaresi Başkan Yardımcıları, Yurtdışı Türkler Ve Akraba Topluluklar Başkan Yardımcıları, Genel Müdürler, Strateji Geliştirme Başkanları, Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu Başkanı, İller Bankası Genel Müdürü, Basın İlan Kurumu Genel Müdürü, Türkiye Varlık Fonu Yönetim Kurulu Başkanı, Genel Müdürü Ve Yönetim Kurulu Üyeleri, Adli Tıp Kurumu Başkanı, Avrupa Birliği Eğitim Ve Gençlik Merkezi Başkanı, Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Anlaşmalar Gereği Kurulan Üniversitelerin Mütevelli Heyeti, Yönetim Ve Denetim Kurulu Başkan Ve Üyeleri, Türkiye Uzay Ajansı Başkanı, Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri, Türkiye Adalet Akademisi Başkanı, Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı, Türkiye Enerji, Nükleer Ve Maden Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Enerji, Nükleer Ve Maden Araştırma Kurumu, Başkan Yardımcıları, İklim Değişikliği Başkanı, Göç İdaresi Başkanı, Göç İdaresi Başkan Yardımcıları, Göç İdaresi Başkanlığı Rehberlik Ve Denetim Başkanı, Kapadokya Alan Başkanı, Alevi-Bektaşî Kültür Ve Cemevi Başkan Ve Başkan Yardımcıları, Uludağ Alan Başkanı.”*

II Sayılı cetvelde¹⁰ yer alan kadro ve pozisyonların ise da belirtildiği üzere atama ile gelmeleri dolayısıyla farklılık gösterir. Bunların üst kademe yöneticisi olup olmadığı tartışmalıdır. Söyler, burada yer alan bazı kadro ve pozisyonların üst kademe yöneticilik niteliği gerektirmediğini belirtir (Söyler, 2020: 64). 3 Sayılı CBK'nın III sayılı cetvelinde ise ilk iki cetvelde yer alan kamu görevlileri tekrar sayılmış ve bunların görev süresi 3 yıl veya 4 yıl olarak öngörülmüştür. (bkz. 3 Sayılı CBK) I Sayılı cetvelde öngörülen kadro ve pozisyonların tümünün üst kademe yöneticisi olduğu kabul edilmektedir (Koç, 2023: 112).

3 Sayılı CBK'de üst kademe yöneticiliği için öngörülen başka bir husus istihdam biçimine ve statüsüne ilişkindir. Yeni hükümet sisteminde üst kademe yöneticilerinin kamu veya özel sektörde elde ettiği deneyime bağlı olarak atanmasının önu açılmıştır. Bu tür özel sektörden gelen üst düzey kamu yöneticilerinin kamu görevlisi sayılmayacağını belirtenler vardır. Çünkü bu tür bir atanmanın kamu personel hukukuna hâkim olan kariyer, liyakat ve güvenlik hakkını engellediği, anayasa ve içtihatlarla benimsenen kamu görevlisi tanımının dışına çıkıldığı ifade edilir (Yüzbaşıoğlu, 2022: 200-203). Ancak özel sektörden atanan üst düzey kamu yöneticilerinin de kamu görevlisi olarak tanınması kadro ve pozisyon bağlamında bir eşitsizliğin ortaya çıkması açısından daha makul olacaktır (Koç, 2023: 125).

Üst kademe yöneticilerinin nihayetinde görevden alma konusunda farklılık vardır. 675 Sayılı Devlet Memurları Kanun'a göre yazılı haller dışında devlet memurunun görevine son verilememektedir. Ancak 3 Sayılı CBK'ye göre Cumhurbaşkanı hiçbir gerekçe göstermeksizin üst kademe kamu yöneticilerinin görevine son verebilmektedir. Böyle bir yöntemin tercih edilmiş olması gerek Danıştay içtihatlarına gerekse kanunun sözüne aykırı olması dolayısıyla eleştirilmektedir (Yüzbaşıoğlu, 2022: 207-209). Aynı yönde bu şekilde bir görevden alma usulünün

¹⁰ II Sayılı Cetvele Göre Üst Düzey Kamu Yöneticileri: “Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Üyeleri, Diplomasi Akademisi Başkanı, Mushafları İnceleme Ve Kiraat Kurulu Üyeleri Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Toplu Konut İdaresi Başkan Yardımcıları, Türkiye İstatistik Kurumu Başkan Yardımcıları, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Bağlı Kurum Başkanları, Sayıştay Savcıları, Bölge Kalkınma İdaresi Başkan Yardımcıları, Türk İşbirliği Ve Koordinasyon Ajansı Başkan Yardımcıları, Polis Akademisi Başkanı, Adli Tıp Kurumu Başkan Yardımcıları, İhtisas Kurulları Başkan Ve Üyeleri, Bakanlık Daire Başkanları, Bakanlık Müfettişleri (Adalet, Mülkiye, Vergi Ve İş Müfettişleri Dâhil), Hazine Kontrolörleri, I.Hukuk Müşavirleri (Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşları)(Bu kadro, AYM tarafından iptal edildi. bkz. AYM 11/10/2023 Tarihli ve E: 2018/120, K: 2023/171), Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Eğitim Araştırma Merkezi Başkanı, Genel Müdür Yardımcıları (Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar Dâhil), Gelir İdaresi Daire Başkanları, Sosyal Güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri (3), Türkiye Tıbbi Cihaz Ve İlaç Kurumu Başkan Yardımcıları, Türk Patent Ve Marka Kurumu Başkan Yardımcıları Ve Yönetim Kurulu Üyeleri, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkan Yardımcıları, Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları, Spor Toto Teşkilat Başkanı, Daimi Temsilci Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı İle Bakanlık Ve Bağlı İlgili, İlişkili Kuruluşlarının Yurtdışı Sürekli Görevlerine Atanacaklar, İller Bankası Genel Müdür Yardımcıları, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yönetim Kurulu Üyeleri, Milli Piyango İdaresi Yönetim Kurulu Üyeleri, Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme Ve Destekleme İdaresi Başkan Yardımcıları, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Para Politikası Kurulu Üyesi, Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkan Yardımcıları, Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreter Yardımcıları, Spor Müşavirleri(Bu kadro, AYM tarafından iptal edildi. bkz. AYM 11/10/2023 Tarihli ve E: 2018/120, K: 2023/171), Bakanlıklardaki Kurul Üyeleri, Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Vakıflar Meclisi Üyeleri, Bölge Müdürleri (Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar Dahil), Defterdarlar, Bakanlık İl Müdürleri, İl Emniyet Müdürleri, İl Müftüleri, Vali Yardımcıları, Hudut Mülki İdare Amirleri Ve Kaymakamlar, Vergi Dairesi Başkanları, Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik Ve Teftiş Başkanı, Türkiye Uzay Ajansı Başkan Yardımcıları, Türkiye Uzay Ajansı Yönetim Kurulu Üyeleri, Ulaşım Emniyeti İnceleme Merkezi Başkanı, Türkiye Enerji, Nükleer Ve Maden Araştırma Kurumu Yürütme Kurulu Üyeleri, Hazine Ve Maliye Bakanlığı Teftiş Başkan Yardımcıları, Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkan Yardımcıları, İklim Değişikliği Başkan Yardımcıları, Bölge Liman Başkanları, Ulusal Deniz Emniyeti Başkanı.”

benimsenmiş olması liyakat ilkesinden sapma; kayırma sistemine benzer bir uygulamanın hayata geçirildiğine işaret etmektedir (İriş, 2021: 50-63).

Sonuç olarak, üst kademe yöneticiliğinin atanması ve atanma usul ve esaslarının 3 Sayılı CBK ile düzenlendiğini ve bu bağlamda yürütme geniş bir takdir yetkisi verildiğini görmekteyiz. Yukarıda belirtilen CBK çerçevesinde belirtilen konu ve düzenleme alanları daha önceki dönemde kanunilik ilkesi gereğince yasama organın takdirindeydi ve bu nedenle kanun ile düzenlenmekteydi. Ancak artık üst kademe yöneticiliği bağlamında yürütme organın da bir asli kural koyucu organ olduğunu görmekteyiz. Ayrıca 3 Sayılı CBK ile getirilen kurallar klasik Türk kamu personel hukukuna hâkim olan ilke ve esaslar bağlamında değişiklik yapmakta; bunları esnetmektedir.

6. KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKUNDA ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLİĞİNİN KARARNAME DÜZENLENMESİ

Başkanlık sistemi dünyada en çok tercih edilen hükümet sistemi olmasına karşın protitip olan saf başkanlık sistemi sadece ABD’de işlemektedir. ABD dışında başkanlık sisteminin en çok uygulandığı yer Latin Amerika’dır (Açıl, 2018: 5-12). Ancak, Latin Amerika başkanlık sistemlerinde uygulanan hükümet sistemi ABD’de uygulanan sistemden denge ve fren mekanizmalarının eksikliği ve yürütmenin tüm anayasal sistemde üst ve ayrıcalıklı bir konumu dolayısıyla saf başkanlık sisteminden sapmayı ifade eden hükümet sistemleri olarak görülürler. Bu durum üst kademe yöneticiliğinin kararname ile düzenlenmesi bağlamında da gözükmektedir. Aşağıda da görüleceği üzere, ABD’de üst kademe kamu yöneticilerinin başkanlık kararnameleri ile düzenlenmesi mümkündür, ancak anayasal kurallar gereği bu konuda parlamento ile uzlaşmak durumundadır. Buna karşın Latin Amerika başkanlık sistemlerinde ise bizdekine benzer bir biçimde üst düzey kamu yöneticilerinin kararname ile düzenlenmesi konusunda parlamento ile bir uzlaşmaya gerek olmaksızın, başkanın tek taraflı iradesi ve tasarrufu ile üst düzey kamu yöneticiliği düzenlenebilir (Coşkun, 2023: 22-27). Bu durum gerek başkanlık sisteminin temel unsurlarından biri olan denge ve denetlemeyi aşındırdığı gibi hukuk devleti ilkesinin uzantısı olan kanunilik ilkesinin de esnetilmesi anlamına gelmektedir. Daha detaylı bir inceleme ve karşılaştırma yapabilmek için üst kademe yöneticiliğine ilişkin düzenlemelerin öncelikle ABD başkanlık sisteminde nasıl düzenlendiği, sonrasında ise konuya ilişkin Latin Amerika başkanlık sisteminde yer alan anayasal kurum ve kurullara değinilecektir.¹¹

ABD başkanlık sisteminde üst düzey kamu yöneticilerinin atanması dört grupta yapılmaktadır. Bu sınıflandırma esasında atamanın kim tarafından veya hangi kurum tarafından yapıldığı ile ilişkilidir. Bizim konumuz açısından önemli olan grup başkan tarafından atanan üst düzey kamu yöneticileridir. Keza, üst kademe yöneticiliğinin atanması konusunda başkanlık kararnamesi çıkarmaya yetkili organ başkandır. Anayasal sistemde en üst düzey kamu yöneticilerini ifade eden birinci gruptaki yöneticilerin atanması için tek başına başkanın kararname ile atanması yeterli olmayıp; ayrıca senatonun onayına ihtiyaç vardır (Akbay, 2022: 191). Bu yöneticiler kamu yönetiminin en tepesinde bulunurlar. Bu nedenle de başkan ve senatonun uzlaşma çerçevesinde bu işlemi yapması denge ve denetleme açısından siyasal sistemde öngörülmüştür. İkinci grup kamu yöneticileri ise ilk grupta yer alan üst kademe yöneticilerine bağlı olarak çalışacak yöneticileri kapsar (Akbay, 2022: 191-192). Bu nedenle bu tür atamalarda senatonun onayına gerek yoktur.

¹¹ Latin Amerika ülkeleri anayasalarında ifadesel bağlamda yer alan kararname-üst düzey kamu yöneticiliği çerçevesinde bir incelemeye değinilmiş olup, ülkelerin konu özelinde ortaya çıkan uygulamalarına değinilmemiştir.

Burada başkana takdir yetkisi tanınmıştır. Üçüncü grup kamu yöneticileri ise kariyer dışı üst düzey yöneticilerin atamalarını kapsar ki bunlara siyasi atamalar da denebilir. Ancak bunların oranı tüm atamalara oranla %10'u geçemez (Akbaş, 2022: 194-195). Yine bu grupta yer alan kamu yöneticileri de en tepe üst kademe yöneticilerine bağlı olarak çalışan kamu yöneticilerini kapsar. Dördüncü grupta yer alan atamalar ise program C atamaları olarak isimlendirilir. Bunlar senatonun onayıyla olabileceği gibi onayı olmadan da atanabilirler. Diğer gruplara göre daha alt düzey kamu yöneticiliğini kapsamaktadır (Akbaş, 2022: 195). İşte burada bahsetmiş olduğumuz tüm gruplardaki üst düzey kamu yöneticilerinin atanma işlemleri başkan tarafından çıkarılan başkanlık kararnamesi ile düzenlenir. Fakat buradaki kararname ile düzenlenebilecek alan yalnızca atama ile sınırlıdır. Bu yöneticileri görev ve sorumlulukları ile diğer özlük hakları kanunilik ilkesi gereğince yasa ile düzenlenmek zorundadır. Görüldüğü üzere, ABD başkanlık sisteminde üst düzey kamu yöneticiliğinin kararname ile düzenlenmesinde kısmen de yasama-yürütme arasında bir denge kurulmuştur. Yapılan çalışmalara göre, ABD'de üst düzey kamu yöneticilerinin yaklaşık yarısı siyasi nitelikli atamayken, yarısı da kariyer nitelikli atamaları kapsamaktadır (İriş, 2021: 82-85).

Latin Amerika anayasalarına baktığımızda ise beş ülkede üst kademe yöneticiliğinin kararname ile düzenlenebileceğini görmekteyiz (Coşkun ve Budak, 2022: 151-152). Bu ülkeler: Nikaragua, Brezilya, Ekvador, Küba, Şili ve Bolıvyadır. Üst kademe yöneticiliğinin düzenlenmesine ilişkin doğrudan veya dolaylı olarak atıf yapan anayasa maddeleri şu şekildedir:

Tablo 1. Anayasal Karşılaştırma: Latin Amerika ve Türkiye¹²

Ülke	Anayasa Maddesi	Anayasal Kararnamenin Düzenleme Alanı
Bolıvyaya	172. Madde	Başkan yüksek kararnameler ve kararlar çıkarabilir.
Küba	128. Madde	Başkan yetkilerini kullanmak üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.
Şili	32. Madde	Başkan yasa alanına girmeyen tüm konularda düzenleme gücünü kullanabilir.
Nikaragua	150. Madde	Başkan, idari konularda genel uygulama kararnameleri çıkarabilir.
Ekvador	151. Madde	Devlet bakanlarının sayısı, adları ve kendilerine verilen yetkiler, Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak bir kararname ile belirlenir.
	147. Madde	Başkan, kamu yönetimin entegrasyonu, örgütlenmesi, düzenlenmesi ve izlenmesi için ihtiyaç duyulan kararnameleri çıkarabilir.
Türkiye	104. Madde	Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları CBK ile düzenler.
	106. Madde	Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması CBK ile düzenlenir.
	108. Madde	Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, CBK ile düzenlenir.
	118. Madde	Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri CBK ile düzenlenir.

¹² Türkiye ve Latin Amerika anayasalarının detaylı karşılaştırması için bkz. Mücahit İsmail Coşkun ve Muhammed Alparslan Budak, 2022, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Ankara: Adalet Yayınevi: 149-158.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, başkanlık kararnamelerinin düzenleme alanı anayasalarda farklı terim ve kavramlarla öngörölmüştür. Birtakım anayasalarda başkanın kararname yetki genel olarak tanımlanmıştır. Üst düzey kamu yöneticiliğinin atanması veya düzenlenmesi başka bir maddede veya aynı madenin başka bir hükmünde yer verilerek düzenlenmiştir. Örneğin Bolıvyaya, Küba, Nikaragua, Şili anayasalarında başkanın kararname düzenleme alanı genel olarak belirtilmiş başka bir hüküm veya maddede ise üst düzey kamu yöneticilerinin başkan tarafından atanacağı veya düzenleneceğı anayasal kuralla bağlanmıştır. Buna karşın Ekvador anayasasında ise üst düzey kamu yöneticisi olarak bakanların veya kamu yönetiminin örgütlenmesi kapsamında üst düzey kamu yöneticilerinin kararname ile başkan tarafından düzenlenebileceğı kuralına yer verilmiştir. Bu, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin üst düzey kamu yöneticiliğı bağlamında hukuki rejimi de benzerdir. Türkiye’de 104. Madde kapsamında anayasa, üst kademe yöneticiliğinin düzenlenmesine ilişkin geniş bir yetki Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Üstelik bu yetki sadece atama yetkisinin ötesinde atama usul ve esaslarının da düzenlenmesini kapsamaktadır. Bu genel maddenin dışında anayasa bakanlıklar, Devlet Denetleme Kurulu üyeleri ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğı bağlamında üst kademe yöneticilerinin de kararname ile düzenlenebileceğı kuralı öngörölmüştür. Anayasal kurum ve kurumlar incelediğinde kararname ile üst düzey kamu yöneticilerinin düzenlenmesine ilişkin Latin Amerika anayasaları düzenlemeleri ile Türkiye’de yer alan mevcut durumun oldukça benzer olduğu söylenebilir. Bu durum esasında Türkiye’de başkanlık sisteminin ABD benzeri bir saf başkanlık sistemi yerine başkanlık sisteminden sapmayı ifade eden Latin Amerika ölkelerinin siyasal rejimlerine benzer bir sistemin kurulmasından kaynaklanmaktadır. Keza, Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında parlamentonun onayı gerekmediğı gibi kararname ile düzenlenebilecek alan da geniştir; yalnızca atama yetkisini içermez. Bu ise esasında anayasal sistem içerisinde yürütmenin diğere devlet organlarına karşı üstün bir şekilde tasarlanmanın sonucudur.

SONUÇ

Üst kademe yöneticiliğı bağlamında yürütme organına geniş bir takdir yetkisi öngöröldüğünü görmekteyiz. Kadro ihdasının esasında kanun ile düzenlenmesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin ve başkanlık sisteminin temel unsuru olan denge ve denetlemenin bir parçası olmasına rağmen CBK’leri ile yürütmeye bu takdir yetkisi verilmiştir. Aynı yönde kadro ihdasının mali boyutu da bütçe ile ilgili olup bütçede kanunilik ilkesi gereğince ve anayasanın başlangıç bölümünde ifade edilen kuvvetler ayrılığı prensibine uygun olduğu söylenemez. Üst kademe yöneticilerinin aylık ve diğere özlük hakları mülkiyet hakkına ilişkin olduğundan ve temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında kanunilik ilkesi gereğince yine kanun ile düzenlenmesini gerektirmektedir (Yüzbaşıoğlu, 2022: 194-195).

3 Sayılı CBK’nin düzenleme içeriğı incelendiğinde kariyer ilkesi, liyakat ilkesi ve statü hukuku ilkesinin terkedildiğini görmekteyiz (Kaman, 2018: 88-94). Üst kademe yöneticiliğı bağlamında öngörölen atama usul ve esasları incelendiğinde yeni kısmen memurluk statüsünün ötesine geçen ayrı bir üst kademe yöneticiliğı öngörölmüştür (Karşlı, 2020: 205). Esasında bu durum daha önce ifade edildiğı gibi devletin şirket gibi yönetilmesi anlayışının bir yansıma olarak personel rejiminin statüye dayalı anlayıştan esnek istihdam biçimi ve sözleşmeli personele dayalı modele geçilmenin bir yansımasıdır. Bu istihdam biçimde üst kademe yöneticilerinin memuriyet güvencesi olmadığı gibi kariyer ve liyakat ilkelerine uyulması da yürütmenin takdirine bırakılmıştır.

Üst kademe kamu yöneticiliği bağlamında görülen bu tür bir statü ve istihdam biçimi ABD’de bir dönem uygulanan kayırma ve yağmacılık sistemini hatırlatmaktadır (Kaman, 2018: 88-94).¹³

Üst düzey kamu yöneticiliğinin kararname ile düzenlenme konusu karşılaştırmalı bir biçimde de incelendiğinde konuya ilişkin anayasamızda yer alan düzenlemelerin ABD’den ziyade, Latin Amerika anayasalarında yer alan düzenlemelere benzediğini açıkça görmekteyiz. Bunun temel sebebi de aslında yürütme organının siyasal sistemin merkezinde ve kilit konumda tasarlanmasından kaynaklanmaktadır. Aynı durumda Latin Amerika başkanlık sistemlerinde de geçerlidir. Oysa ABD başkanlık sisteminde esas olan devlet organları arasında denge, denetleme ve frenlemedir: ABD’de her bir anayasal organ dengeli bir biçimde birbirini dengeler, denetler ve frenler. Ancak Türkiye bağlamında ise Cumhurbaşkanı, üst düzey kamu yöneticiliğinin düzenlenmesine ilişkin bu türden bir geniş ilk-elden asli düzenleme yetkisinin verilmesi yasama-yürütme arasındaki dengeyi bozduğu gibi yasamanın yürütmeyi denetlemesi de engellemektedir.

Her ne kadar üst kademe yöneticileri ile ilgili geniş bir takdir yetkisinin yürütmeye verilmiş olduğu görülse de bu yetki anayasa tarafından konmuş olan bazı ilke ve esasları yok sayarak sınırsız bir şekilde kullanılmamalıdır. Hukuk devleti ilkesinin bir uzantısı da kanunilik ilkesidir. Kanunilik ilkesinin birçok boyutu olmakla beraber üst kademe yöneticiliği bağlamında temel hak ve özgürlüklerde kanunilik, idarenin kanuniliği ve kamu personel hukukunda kanunilik ilkesi anayasaca öngörülmüş temel ilkedir. Buna karşın Cumhurbaşkanı tanınan CBK yetkisi kapsamında üst kademe yöneticileri ile ilgili düzenleme alanı istisnai bir yetki olması dolayısıyla dar yorumlanarak değerlendirilmeli ve uygulanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Açıl, M. (2018). Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi, İstanbul: On İki Levha Yayınevi
- Akbay, C. (2022). Siyasal Sistemlerde Üst Düzey Yöneticilerin Statüsü, Ankara: Nobel Bilimsel
- Akbulut, E. (2013). Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi, İstanbul: Beta Yayıncılık
- Albayrak, S. O., (2020), “Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticiliğine Atanma”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 15(33), s. 101-140
- Aslan, O. E. (2019). Devlet Bürokrasi Ve Kamu Personel Rejimi, Ankara: İmge Kitabevi
- Atay, E. E. (2019). İdare Hukuku, Ankara: Doruk Kitabevi
- Aykaç , B., Durgun, Ş., & Yayman , H. (2012). Türkiyede Kamu Yönetimi, Ankara: Nobel Yayın
- Boz , S., İnce , A., Büyükyıldırım , G., & Acar , E. (2021). Kamu Personel Hukuku, Ankara: Adalet Yayınevi
- Coşkun, İ. M., & Budak, M. A. (2022). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Ankara: Adalet Yayınevi
- Coşkun, İ. M. (Haziran 2023), “2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Yasama-Yürütme İlişkilerinin Hukuki, Siyasi ve Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, *Eklektik Sosyal Bilimler Dergisi*(1), 1, 11-46.
- Eryılmaz, B. (2015). Kamu Yönetimi, Kocaeli: Umuttepe Yayınları
- Fındley, C. V. (2019). Osmanlı İmparatorluğu Bürokratik Reform, İstanbul: Alfa Kitap
- Fişek, K. (2015). Yönetim, Ankara: Kilit Yayınları
- Gözler, K. (2009). İdare Hukuku Cilt 2, Bursa: Ekin Yayınevi

¹³ Yağmacılık sisteminde iktidara gelen başkan kendi partizan çevresini üst kademe yöneticisi olarak atamakta ve kamu görevlerine getirmekteydi. Başkanın görev süresinin doluşuyla beraber ise atanmış olan bu kamu görevli ve yöneticileri de görevi bitmekteydi. Ancak bu sistem kamu hizmetinin gerekliliği olan eşit ve adli bir şekilde kamu hizmeti sunulması niteliğini olumsuz etkilemesi dolayısıyla 1900’lerden sonra terk edilmiş ve kısmen de olsa liyakat sistemine geçilmiştir.

- Gözler, K. (2021). Türk Anayasa Hukuku, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım
- Güler, B. A. (2005). Devlette Reform Yazıları, Ankara: Paragraf Yayınevi
- Güler, B. A. (2013). Türkiyenin Yönetimi Yapı, Ankara: İmge Kitabevi
- Günay, Ö. F. (2006), “Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi İle İlgili Anayasa Maddesinin İlginç Serüveni”, TBB Dergisi(62), 152-172
- İriş, H. İ. (2021). Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri Ve Görevlerinin Sona Ermesi, Ankara : Yetkin Yayınları
- Kaman, N. (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu Bildiri Kitabı (s. 88-110). içinde İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi
- Karşlı, M. R. (2020), “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul Ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28, s. 187-208
- Kayar, N. (2021). Kamu Personel Yönetimi, Bursa : Ekin Yayınevi
- Koç, M. (2023). Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul Ve Esasları Ankara: Yetkin Yayınları
- Köroğlu, Ö. T. (2019). Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm, Ankara: Gazi Kitabevi
- Ortaylı, İ. (2016). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Ankara: Cedit Neşriyat.
- Özer, M. A. (2011). Yönetim Ve Yöneticiler, Ankara: Nobel Yayın
- Özer, M. A. (2012). Yönetim Guruları, Ankara: Gazi Kitabevi
- Özer, M. A. (2016). Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi, Ankara: Adalet Yayınevi
- Öztekin, A. (2012). Yönetim Bilimi, Ankara: Siyasal Kitabevi
- Öztürk, N. K. (2019), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 33, s. 1279-1297
- Parlak, B., & Doğan, K. C. (2016). Kamu Yönetimi, İstanbul: Beta Yayınları
- Sever, D. Ç. (2021). İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi, Ankara: Turhan Kitabevi
- Söyler, Y. (2020), “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?” ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, 2, s. 59-110.
- Tan, T. (2019). İdare Hukuku, Ankara : Turhan Kitabevi
- Taşdan , N., & Gül , H. (2013). Kamu Yönetiminde Liderlik ve Kaymakamlık, Ankara: Detay Yayıncılık
- Tortop, N., İsbir , E., Aykaç, B., Yayman , H., & Özer , A. (2012). Yönetim Bilimi, Ankara: Nobel Yayın
- Ulusoy, A. D. (2019). Yeni Türk İdare Hukuku, Ankara: Yetkin Yayınları
- Yayla, Y. (2010). İdare Hukuku . İstanbul: Beta Basım.
- Yıldırım , T., Yasin , M., Kaman , N., Özdemir , E., Üstün , G., & Okan Tekinsoy , O. (2018). İdare Hukuku, İstanbul: On İki Levha Yayınevi.
- Yüzbaşıoğlu, C. (2022), “2017 Anayasa Değişikliğinin Kamu Personel Hukukuna Bazı Yansımaları (Güncel Anayasa Mahkemesi İçtihadı Ve Uygulamadan Hareketle Bir İnceleme)”, İ. Şahbaz, G. Kuru, & M. Yetimoğlu (Dü) içinde, Anayasa Hukukundaki Gelişmelerin Işığında Kamu Hukuku Sepozyumu (s. 188-224). İstanbul: Maltepe Üniversitesi Yayınları