

3 SAYILI CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİNE GÖRE ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİSİ KİMDİR?

*According to the Turkish Presidential Decree
No: 3 Who is the Senior Executive Officer?*

Yasin SÖYLER*

Öz

Son Anayasa değişiklikleri hukuk sistemimize üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili bazı yeni düzenlemeler kazandırmıştır. Anayasa değişiklikleri ile üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanlığı tarafından atanıp görevlerine son verilebileceği ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceği öngörülmüştür. Bu ilkenin uygulamaya geçirilmesi amacıyla ise Cumhurbaşkanlığı tarafından bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlüğe konulmuştur (3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi-CBK). Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile esas olarak üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanlığı tarafından atanma usul ve esasları belirlenmiştir.

Anılan Kararnamede üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanlığı tarafından atanma ve görevden alınma usul ve esaslarına yer verilirken, üst kademe kamu yöneticilerini sayma yöntemi ile belirleme yaklaşımı izlenilmiştir. Fakat Kararnamede sayılan üst kademe kamu

* Doçent Doktor, Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, ya.soyler@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-8833-9230.

Makale Gönderim Tarihi/Received: 20.04.2020.

Makale Kabul Tarihi/Accepted: 18.06.2020.

Atıf/Citation: Söyler, Yasin. "3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?." *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 2, no: 1 (2020): 59-110.

yöneticilerinden bir kısmının, hangi kamu görevlilerini ifade ettiği tam olarak ortaya konulamamıştır. Öte yandan üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin kanunlarda da bazı hükümlere yer verilmiş, ancak kanun-Cumhurbaşkanlığı karnamesi ilişkisi henüz hukuk sistemimizde tam olarak açıklığa kavuşturulamadığı için üst kademe kamu yöneticilerinin belirlenmesinde bu husus da bazı belirsizliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Makalede, bu sorunların tespiti ve üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kamu görevlilerinden oluştuğu hususu, 3 sayılı CBK kapsamında ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Üst kademe kamu yöneticisi, kamu yöneticisi, 3 sayılı CBK, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanının atama yetkisi.

Abstract

The recent Constitutional amendments have brought some new norms to our legal system in respect to senior executive officers. By these constitutional amendments, it is predicted that senior executive officers can be appointed and removed by the President and the procedures and principles concerned their appointment can be regulated by the Presidential decree. In order to enforce these norms, a Presidential Decree (No:3) was introduced by the Turkish President. With this Presidential Decree, in fact, the appointment procedures and principles of senior executive officers by the President were specified.

While the appointment procedures and principles of senior executive officers by the President are given a place within the mentioned Decree, a method to list senior executive officers is followed. However it is not possible to understand precisely some officers listed in the Decree whether they are senior level. At the same time, some provisions are given a place in the laws relevant to senior executive officers, however due to the law and the presidential decree connection has not been completely revealed in our legal system just now, this point likewise originates some questions in the specification of senior executive officers. In this article, the issue of disclosure of these challenges and which public officers are referred to the senior level are tried to be clarified within the scope of the Presidential Decree No: 3.

Keywords: Senior executive officer, executive officer, Presidential Decree No: 3, President, President's appointment authority.

GİRİŞ

Üst kademe kamu yöneticisi kavramı idare hukuku açısından özellikle son Anayasa değişiklikleri ile birlikte oldukça önemli bir konu haline gelmiştir. Anayasada Cumhurbaşkanına, üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisinin verilmesi, *üst kademe kamu yöneticisi* deyimini, söz konusu atama, göreve son verme ve bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılacak düzenlemeler açısından tabiri caizse kilit bir konu haline getirmiştir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınma usul ve esasları, genel olarak 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (3 sayılı CBK) ile düzenlenmiştir. Bu Kararnamede, üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine ilişkin oldukça geniş çaplı belirlemeler yapılmıştır. Fakat anılan Kararnamede yer alan bazı üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerinin kapsam alanlarında ciddi belirsizlikler bulunmaktadır. Bu belirsizlikler, 3 sayılı CBK kapsamında üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kamu görevlilerinden oluştuğu konusunda derinlemesine bir değerlendirme yapmayı gerektirmektedir. Konu, doktrinde henüz yeterince ele alınmamıştır. Uygulama ise tabiri caizse kendine özgü bir yol çizmiştir.

Makalemizin temel konusunu, 3 sayılı CBK'ya göre üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kamu görevlilerinden oluştuğunun ortaya konulmasına yönelik böyle bir çaba oluşturmaktadır. Üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmeleri, nitelikleri, atanma ve görevden alınma usul ve esasları, bu kapsamda inceleme konumuzu oluşturmamaktadır. Bu son konuların aslında her biri, ayrı bir inceleme konusu olabilecek derinliktedir ve bu nedenle konuyu dağıtmamak adına, bu konulara ilişkin inceleme yapılmamıştır.

Üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kamu görevlilerinden oluştuğunun hukuki açıdan açıklığa kavuşturulması; bu yöneticilerin yetiştirilmeleri, niteliklerinin belirlenmesi, atanmaları ve görevden alınmalarına ilişkin hususların tamamı açısından temel bir konu niteliğindedir. Örneğin Anayasada üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi Cumhurbaşkanına tanındığından, bu hüküm kapsamında Cumhurbaşkanının doğrudan hakkında atama işlemi tesis edebileceği kadrolar, üst kademe kamu yöneticisi kadroları olmak zorundadır.¹ Üst kademe kamu yöneticisi niteliğinde olmayan kadrolara atama işleminin yapılmasının ise *kanunlarla* Cumhurbaşkanına verilmesi veya başka makamlara bırakılması elbette mümkündür. Kamu görevlileri hakkında tesis edilecek atama işlemlerinde yetkinin kime ait olduğunun belirlenmesi, bu örnekte üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kamu görevlilerinden oluştuğunun belirlenmesi ile doğrudan ilintili hale gelmektedir.

Öte yandan 3 sayılı CBK kapsamında üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kamu görevlilerinden oluştuğunun açıklığa kavuşturulması, kanunlarda *üst kademe kamu yöneticilerine* yapılan atıfları anlamlandırmak bakımından da oldukça önem taşımaktadır. Bu açıdan özellikle 375 sayılı KHK kapsamında üst kademe kamu yöneticilerine yapılan atıfların, hangi üst kademe kamu yöneticilerini ifade ettiği hususunun belirlenmesi gerekmektedir.

Son olarak üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanmasına yönelik kamu yönetimi biliminin ortaya koymuş olduğu değerlendirmelerin, makalemizin inceleme alanı dışında tutulduğu özellikle belirtmelidir. Çünkü üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanması konusunda kamu yönetimi bilimi ciddi bir çaba içerisindedir; fakat üst kademe kamu yöneticilerinin hukuki açıdan tanımlanması, pozitif hukuk kurallarına dayandığı için kamu yönetim biliminin yaklaşımından oldukça farklıdır.

¹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya'ya göre, "Atama yetkisi bir idarenin kurulmasıyla üstün kendiliğinden/otomatikman sahip olacağı bir yetki değildir. Atama yetkisi de disiplin yetkisi gibi kanuna dayanması gereken bir hiyerarşik yetkidir." Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Savaş Yayınevi, Ekim 2019), 174.

I. 3 SAYILI CBK'YA GÖRE ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİSİ

3 sayılı CBK, 10 Temmuz 2018 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanmış ve yayımı ile birlikte yürürlük kazanmıştır. Anılan Kararnamenin amaç ve kapsam başlıklı 1. maddesinde Kararnamenin amacının, üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usûl ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usûl ve esaslarının belirlenmesi olduğu belirtilmiştir. Şu halde söz konusu Kararname, Anayasanın 104/9. fıkrasında yer verilen, Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyeceğine ilişkin hükmün uygulanması niteliğinde bir düzenlemedir.

Bu arada Cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alınabilecek üst kademe kamu yöneticilerine sadece 3 sayılı CBK'da yer verilmediğini, diğer bazı CBK'larda da bu yönde hükümlere yer verilmiş olduğunu belirtmemiz gerekir. Örneğin 1 sayılı CBK'da, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, başdanışmanlar, danışmanlar² ve genel müdürlerin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağına ilişkin bir hükme yer verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, başdanışmanlar ve danışmanlara 3 sayılı CBK'nın ekli cetvellerinde yer verilmemiş olmasına rağmen, 1 sayılı CBK'da anılan kadrolara yapılacak atamaların Cumhurbaşkanınca yapılacağı belirtilerek, bu kadroların da üst kademe kamu yöneticisi kadroları olduğu ortaya konulmuş olmaktadır.

Bazı üst kademe kamu yöneticilerine 3 sayılı CBK dışındaki diğer CBK'larda yer verilmiş olmasının, ne tür hukuki sonuçlar doğurabileceğini ilerleyen bölümlerde belirtmeye çalışacağız.

Cumhurbaşkanınca atanıp görevden alınabilecek üst kademe kamu yöneticilerine bazen bizzat Anayasa ya da kanunlarda da yer verilebilmektedir. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlar (md. 104/8), Devlet Denetleme Kurulu'nun Başkan ve üyeleri (md. 108/3), Genelkurmay Başkanı (md. 117/3), rektörler (md. 130/6) ve Yük-

² Danışmanlığın, yöneticilik niteliği taşımadığı hususuna aşağıdaki bölümlerde ayrıca değinilecektir.

seköğretim Kurulu üyeleri (md. 131/2) Cumhurbaşkanı tarafından atanır veya seçilir. Bunlardan Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlar haricindekilere, 3 sayılı CBK'da yer verilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanların atanma ve görevden alınma usulü 3 sayılı CBK'ya tabi kılınmak istenmediğinden, bu konuda söz konusu CBK bünyesinde herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Kanaatimizce bu durum Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakanların üst kademe kamu yöneticisi olma konumlarını etkilememektedir. Elbette Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, TBMM önünde and içme ve görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla yargılanmalarında meclis soruşturması usulüne tabi olma gibi hususlar açısından diğer üst kademe kamu yöneticilerinden farklıdır. Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanı'na vekâlet etme gibi bir görevi de vardır. Fakat Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakanlar, yeni sistemde artık TBMM'ye karşı bireysel sorumluluğa sahip olmadıkları gibi, yine TBMM'ye karşı müşterek sorumluluk içerisinde buldukları bir kurulun, yani önceki sistemdeki karşılığıyla Bakanlar Kurulu'nun üyesi konumunda da değildirler. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların sorumluluğu, Cumhurbaşkanı'na karşıdır. Bunlar Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar. Bu açılarıdan bakıldığında Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakanları, diğer üst kademe kamu yöneticilerinden ayırt eden bir farklılıkları yoktur.³ Bu nedenle yeni sistemde Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakanlar, üst kademe kamu yöneticisi kabul edilmelidir.⁴ Bu açıdan tek

³ Burada belirtilmiş olan nedenlerden dolayı yeni sistemde Cumhurbaşkanı ile bakan arasında hiyerarşik bir ilişki bulunduğu hakkında bkz. Oğuz Sancakdar et. al., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 126-127. Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019), 182. Melikşah Yasin, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri," *Anayasa Yargısı* 36, no. 1 (2019): 326-327. Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt-I* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 165, 175. Hüseyin Melih Çakır, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi," *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, (2018): 47-48. Aslında doktrinde ileri sürülen bu görüşler, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul edildiklerinin de dolaylı bir ifade biçimidir.

⁴ Aynı minvalde bkz. Ulusoy, *Yeni Türk İdare*, 182. Ozan Zengin, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi," *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)* 10, no. 15 (Haziran 2019): 12.

fark bunların atanma ve görevden alınmalarının, 3 sayılı CBK hükümlerine tabi kılınmamış olmasıdır.

Benzer hükümlere kanunlarda da yer verilebilmektedir. Örneğin Kişisel Verileri Koruma Kanunu'na göre Kurulun dört üyesi Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin kanunlarda yer alan bu tür hükümlerin anlamlandırılması ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının belirlenmesinde kanun-CBK çatışması, makalemizin inceleme alanına girmemektedir.

A. 3 Sayılı CBK Kapsamında Yer Alan Kadroların Tamamı Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kadroları mıdır?

1. 3 Sayılı CBK'nın 1 ve 2 sayılı Cetvellerinde Sayılmayan Kadrolar

3 sayılı CBK, Anayasanın 104/9. fıkrasında yer verilmiş olan düzenlemenin uygulanması niteliğinde bir düzenleme olmakla birlikte, Kararnamenin adı ile *Amaç ve kapsam* başlıklı birinci maddesinde de belirtildiği üzere, bu Kararnameyle aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarında atama usulleri de düzenlenmiştir.⁵ Yani aslında 3 sayılı

⁵ 3 sayılı CBK'nın adı "*Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usüllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*" olarak belirlenmiş, Kararnamenin "*Amaç ve kapsam*" başlıklı 1. maddesinin birinci fıkrasında ise "*Bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin amacı üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usül ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usül ve esaslarını belirlemektir.*" şeklinde bir hüküm yer almıştır. Söz konusu hükümlerden de anlaşılacağı üzere Kararnamenin adında, üst kademe kamu yöneticisi atama usulü ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usulüne ilişkin iki farklı alana yer verilmişken, amaç ve kapsam maddesinde, *üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usül ve esaslar ve kamu kurum ve kuruluşlarında atama usül ve esasları* şeklinde iki farklı alana yer verilmiştir. "*Amaç ve kapsam*" maddesine göre üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usül ve esasların tamamı 3 sayılı CBK kapsamında yer aldığı için, üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esasları dışında kalan, örneğin yetiştirilme usul ve esasları ile mali-sosyal hakları ve diğer özlük hakları da 3 sayılı CBK ile düzenlenmiştir! (Anayasaya göre üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları özel olarak kanunla düzenlenmek zorunda olduğu gibi (md. 128/3), atanma ve görevden alınma usul ve esasları dışında kalan mali-sosyal hakları ve diğer özlük haklarının da kanunla düzenlenmesi zorunludur

lı CBK, iki farklı ana konuyu düzenlemektedir. Bu ana konulardan biri üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esasları, diğeri ise kamu kurum ve kuruluşlarında atanma usul ve esaslarıdır.⁶

3 sayılı CBK'da böyle bir yöntemin izlenmesi, Kararname kapsamında ataması yapılabilecek *kadro, pozisyon ve görevlerin*⁷ tamamı-

(md. 128/1). Anayasanın 104/9. fıkrasında Cumhurbaşkanına, sadece üst kademe kamu yöneticilerinin *atanma ve görevden alınma* usul ve esaslarını Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisi verilmiştir. Aynı yönde bkz. Nur Kaman, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri," *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, (2018): 90. M. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," *Ankara Barosu Dergisi*, no. 3 (2017): 44. Mehmet Rauf Karşlı, "Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme," *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 28 no. 1 (2020): 190. Hâlbuki 3 sayılı CBK'nun içeriğine bakıldığında, bu CBK'da genel olarak üst kademe kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınma usul ve esaslarına ilişkin hususlara yer verilmiş olduğu görülmektedir. Bu haliyle anılan CBK'nın "Amaç ve kapsam" başlıklı 1. maddesi, hem Kararnamenin adı hem de içeriği ile uyumlu değildir. Ayrıca 3 sayılı CBK'nın adı ile 1. maddesi arasındaki bir diğer uyumsuzluk, Kararname adında sadece "*Atama Usûlleri*"nden bahsedilmiş olmasına rağmen, 1. maddede "*atama usûl ve esasları*"ndan bahsedilmiş olmasıdır. Söz konusu Kararname ile sadece üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usulü değil, atanma şartları gibi esasa yönelik konulara da yer verilmiş olduğundan Kararname adında *atama usul ve esasını* belirten ibareye yer verilmesi gerekirdi. Nihayet aynı konu bağlamında bu noktada, Kararnamenin birinci bölümünün başlığında yer verilmiş olan "*Amaç, Kapsam, Atama Usûl ve Şartları*" deyimini de değerlendirmeye almak gerektiğini belirtmemiz gerekir. Dikkat edilirse burada kullanılan deyim ise "*Atama Usûl ve Şartları*"dır. Birinci bölümün içeriğine bakıldığında, bu bölümde sadece atama usul ve şartlarının değil görev süresi, sözleşmeyle istihdam şekli, görevin sona ermesi, görevden alınma usulü ve süreli görevlere ilişkin hususların düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Dolayısıyla birinci bölüm başlığı, Kararnamenin adı ve "Amaç ve kapsam" başlıklı birinci maddesi ile uyumlu olmadığı gibi kendi içeriğiyle de uyumlu değildir.

⁶ Kaman, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," 90.

⁷ 3 sayılı CBK'da üst kademe kamu yöneticiliği; *kadro, pozisyon ve görev* olarak belirlenmiştir. Kadro ve pozisyon ayırımına ilişkin düzenlemeler ise 2 sayılı CBK ile yapılmıştır. Bu CBK'nın 4. maddesine göre, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olanlar, hâkimlik ve savcılık mesleklerinde bulunanlar ile bu mesleklerden sayılan görevleri yürütenler, öğretim elemanları ve işçilerin *kadroları*; sözleşmeli personelin ise *pozisyonları* bulunur. Aynı CBK'nın 14. maddesinde ise Türk Silahlı Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutan-

nın üst kademe kamu yöneticisi konumunda kabul edilmediği sonucunu doğurur.⁸ Bir diğer deyişle atanma usul ve esasları 3 sayılı CBK ile düzenlenen kamu görevlilerinin tamamını, Cumhurbaşkanı tarafından ataması yapılacak üst kademe kamu yöneticileri olarak kabul etmenin imkânı yoktur. Şöyle ki söz konusu Kararnamenin 2. maddesinde, 1 ve 2 sayılı cetvellerde sayılmayan kadrolara, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılacağı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanın bu yetkisini alt kademede yöneticilere devredebileceği belirtilmiştir. O halde 1 ve 2 sayılı cetvellerde sayılmayan kadrolar, kural olarak üst kademe kamu yöneticisi kadroları olarak kabul edilmemiştir.

Fakat burada bir hususa daha değinmek gerekir. 3 sayılı CBK ile, 1 ve 2 sayılı cetvellerde yer almayan kadroların üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul edilmemesi Cumhurbaşkanının takdinde olan bir husus olmakla birlikte, 1 ve 2 sayılı cetvellerde yer almayan kadrolara kim tarafından atama yapılabileceği konusu, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek bir konu değildir. Anayasanın 128/2. fıkrasına göre memurların ve diğer kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, kanunla düzenlenmek zorundadır. 3 sayılı CBK ile, 1 ve 2 sayılı cetvellerde yer al-

lığı ile Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi'nde görev yapan personelin *kadro* ve *pozisyon*larının bulunacağından bahsedilmiştir. İşte 3 sayılı CBK'da üst kademe kamu yöneticilerinin kadro ve pozisyonlara bağlı olarak istihdamlarında, bu ayrım esas alınmıştır. Bazı kurul üyeliklerinde olduğu gibi herhangi bir kadro veya pozisyona bağlı olarak çalışmayanların durumunu ifade etmek için ise *görev* tabiri kullanılmıştır. Makalemizde, gereksiz tekrarlara yer vermemek adına 3 sayılı CBK'nın ekli cetvellerinde sayılanları; kadro, pozisyon veya görev olarak belirtmek yerine sadece *kadro* tabiri ile nitelendirmeyi daha uygun gördük. Fakat bizim kadro olarak ifade ettiklerimizin, yerine göre kadro, pozisyon veya görev olabileceği ayrıntısını ise unutmamak gerekir.

⁸ Üst kademe kamu yöneticilerinin *işçi* statüsünde istihdam edilmeleri hususunun, Anayasanın 128/1. fıkrasında yer alan "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*" hükmüne aykırılık oluşturup oluşturmadığı ayrıca değerlendirilmesi gereken bir konudur. Bu konu, ayrı bir inceleme gerektirdiğinden makale kapsamında tartışılmamıştır.

mayan kadrolar üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul edilmeden sonra bu kadrolara atanma usul ve esaslarının kanunla düzenlenmesi gerekirdi. Bu nedenle 3 sayılı CBK'nın 2. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *"Bu cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanlığı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır. Cumhurbaşkanlığı yardımcısı ve bakan bu yetkisini alt kademedeki yöneticilere devredebilir."* hükmünün Anayasa'ya uygun olmadığı kanaatindeyiz.⁹

⁹ Anayasanın 104/9. fıkrasında, Cumhurbaşkanlığına üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve *"bunların"*, yani Cumhurbaşkanlığı'nın atayıp görevlerine son verebileceği üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ve görevlerine son verilmelerine ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnameyle düzenlenebilmesi yetkisi verilmiştir. Bu düzenlemenin mefhumu muhalifinden, Cumhurbaşkanlığına atanmayan kamu görevlilerinin atanma usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği anlamı ortaya çıkar. Cumhurbaşkanlığı yürürlüğe koyacağı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, kendisine atama yetkisi tanıyacağı üst kademe kamu yöneticilerinin kapsam alanını, anayasal sınırlar çerçevesinde oldukça geniş belirleyebilir ve belirlediği bu üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarını Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyebilir. Fakat Cumhurbaşkanlığı, atayıp görevlerine son verebileceği üst kademe kamu yöneticisi olarak belirlemediği kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarını, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyemez. Çünkü Anayasanın 128/2. fıkrasına göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin hususlar kanunla düzenlenmek zorundadır. Aynı yönde bkz. Kaman, *"Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri,"* 90. Uygulamada maalesef bu esas gözetilmeden yürürlüğe konulmuş CBK hükümlerinin bulunduğunu belirtmek gerekir. Örneğin 4 sayılı CBK'da, PTT Yönetim Kurulu'nun beş üyeden oluşacağı ve bu üyelerin Genel Kurul tarafından atanacağı belirtilmiştir. Bu hüküm altında CBK'ya konu olamayacak nitelikte, kanunda yer alması gereken bir hükümdür. Çünkü PTT Yönetim Kurulu üyeleri, 3 sayılı CBK, 4 sayılı CBK veya diğer CBK'lar kapsamında Cumhurbaşkanlığına ataması yapılacak bir üst kademe kamu yöneticiliği olarak öngörülmemiştir. Cumhurbaşkanlığına ataması yapılmayacak PTT Yönetim Kurulu üyelerinin atanma usul ve esaslarının, dolayısıyla bunların hangi idari merci tarafından atanmalarının yapılacağı hususunun da Anayasanın 128/2. fıkrası gereğince kanunla düzenlenmesi gerekirdi.

2. 3 Sayılı CBK'nın 2 Sayılı Cetvelinde Sayılan Kadrolar

3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde sayılan kadroların üst kademe kamu yöneticisi kadroları olarak kabul edilip edilemeyeceği, ayrıca değerlendirilmelidir. Bu konu tartışmaya açık bir görünüm arz etmektedir. Doktrinde bir görüş,

“Bu kararnamenin (3 sayılı CBK kastediliyor) ekinde üç cetvel bulunmaktadır: I Sayılı Cetvel’de yer alanların görev süresi, -III Sayılı Cetvel’de bulunanlar hariç- Cumhurbaşkanının süresi ile sınırlıdır. Bu listede yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı doğrudan atama yapmaktadır. Bu iki özellik dolayısıyla ‘üst kademe kamu yöneticisi’ sıfatının asıl olarak bu cetvelde yer alanlar için kullanılabilmesi söylenebilir.”

düşünceyle, 2 sayılı cetvel kapsamında yer alan kadroların üst kademe kamu yöneticisi kadroları olmadığını ileri sürmektedir.¹⁰ Yine bir başka görüşe göre Anayasanın 104/9. fıkrasında, Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atayacağı, görevlerine son vereceği ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyeceği belirtildiği için, bu hüküm kapsamında Cumhurbaşkanının sadece kendisinin atayıp görevden alabileceği üst kademe kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınma usul ve esaslarını bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlemesi gerekir. Hâlbuki 3 sayılı CBK’da, 1 sayılı cetvelde yer alan kadrolara Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen, 2 sayılı cetvelde yer alan kadrolara Cumhurbaşkanının onayı ile atama yapılacağı öngörülmüştür. Cumhurbaşkanının onayı ile atama yapılması, öncesinden bu onay işlemine ilişkin bir atama teklifinin bulunmasını zorunlu kılar. Yani Cumhurbaşkanının onayı ile yapılacak atamalarda, ilgili bakan veya yetkili merciin bir atama teklifinde bulunması ve bu teklif üzerine Cumhurbaşkanının onay işleminin tesis edilmesi gerekir. 3 sayılı CBK'nın anılan hükmünde böyle bir düzenlemeye yer verilmesi,

¹⁰ Zengin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet,” 9. Ayrıca benzer şekilde 3 sayılı CBK'nın 2. maddesini gerekçe göstererek sadece 1 sayılı cetvel kapsamında yer alan kadroların üst kademe kamu yöneticisi kadroları olduğu hakkında bkz. Hasan Tunç, *Türk Anayasa Hukuku (Ders Kitabı)* (Ankara: Gazi Kitabevi, Temmuz 2018), 217.

Anayasanın 104/9. hükmünde Cumhurbaşkanına sadece bizzat kendisi tarafından yapılacak üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi verildiğinden, Cumhurbaşkanının onayı ile yapılan atamaların üst kademe kamu yöneticisi atamaları olarak kabul edilip edilemeyeceğini tartışmalı hale getirmektedir.¹¹

Öte yandan 3 sayılı CBK'nın lafzı, bu tartışmayı biraz daha derinleştirmektedir. Anılan CBK'nın 6. maddesinde öyle bir ayırım yapılmıştır ki sanki bu CBK kapsamında sadece 1 sayılı cetvelde yer alan kadrolar üst kademe kamu yöneticisi kadroları olarak kabul edilmiş, 2 sayılı cetveldekiler kabul edilmemiştir. Maddenin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında, üst kademe kamu yöneticisi kadrolarında bulunmakta iken görevleri sona eren veya görevden alınanlar hakkında ne tür işlemler yapılacağı belirtilirken, birden maddenin dördüncü fıkrasında *üst kademe kamu yöneticisi* deyimini kullanılmaksızın 2 sayılı cetvelde yer alan kadrolarda bulunmakta iken görevden alınanlar hakkında ne tür işlemler tesis edileceği belirtilmeye başlanmıştır. Maddenin ilk üç fıkrası üst kademe kamu yöneticileri, dördüncü fıkrası ise 2 sayılı cetvelde yer verilen kadrolarla ilişkili kılınmıştır. Maddenin bu şekilde ifade edilmiş olan lafzından hareket edildiği zaman, 2 sayılı cetvelde yer alan kadroların üst kademe kamu yöneticisi kadroları olarak kabul edilmediği yönünde kuvvetli bir tereddüt ortaya çıkmaktadır.

¹¹ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, Haziran 2019), 140-141. Hatta bu son görüş, Anayasanın 104/9. fıkrasında Cumhurbaşkanına sadece kendisi tarafından yapılacak üst kademe kamu yöneticisi atamalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisi verildiği düşüncesiyle 3 sayılı CBK'da bazı atamaların Cumhurbaşkanının onayına tabi kılınmasının, söz konusu Anayasa hükmüne aykırılık oluşturduğunu ileri sürmektedir. Aynı yerde bkz. 140-141. Bu konuda bizim düşüncemiz farklı yöndedir. Anayasanın 104/9. fıkrasında, Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisi ile bu hususlara ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, Cumhurbaşkanının yapacağı atamaların hemen öncesinde bu işleme esas teşkil etmek üzere ilgili bakan veya yetkili merci tarafından atama teklifinde bulunmayı engelleyecek tarzda bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Nihayetinde atama teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca gerçekleştirilen onay işlemi, bu atama işleminin tesisini ilgili bakan veya merci ile birlikte Cumhurbaşkanının gerçekleştirmiş olduğu anlamına gelmektedir. Cumhurbaşkanının onaylamadığı bir atama teklifinin hukuken geçerlilik kazanması mümkün değildir.

375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesi ile getirilen düzenlemeler ise bundan daha farklı bir sonuç ortaya koymaktadır. Ek 35. maddenin beşinci fıkrasında şu şekilde bir hükme yer verilmiştir: *"Bakanlıklar ile bağı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının taşra teşkilatının il ve bölge müdürü kadro veya pozisyonları hariç, üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine Cumhurbaşkanlığı onayı ile atanmalar hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan şartlar dışında üçüncü fıkra hükümleri uygulanmaz."* Söz konusu madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, TBMM'nin buradaki iradesi ise Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleştirilen atamaların üst kademe kamu yöneticisi atamaları olduğu yönünde gerçekleşmiştir.

Görüldüğü üzere üst kademe kamu yöneticisi kadrolarının belirlenmesi bakımından bir kanun-CBK çatışma alanı karşımıza çıkmaktadır. 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesine göre, 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde yer verilen kadrolar üst kademe kamu yöneticisi kadrolarıdır; 3 sayılı CBK'nın 6. maddesinde ise lafzen 2 sayılı cetvelde yer verilenler, üst kademe kamu yöneticisi kadroları olarak kabul edilmemiştir. Kanun-CBK çatışmasının olduğu her durumda *kanunun üstünlüğü ilkesinin* esas alınması gerektiği düşüncesiyle, bu örnek bağlamında da kanunun, yani 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinin esas alınması ve bu çerçevede 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde yer verilen yönetici kadrolarının, üst kademe kamu yöneticisi kadroları olarak kabul edilmesi gerektiği kanaatindeyiz.¹²

¹² 3 sayılı CBK'nın 12. maddesinde, üst kademe kamu yöneticileri hakkında bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen hususlara ilişkin olarak, diğer mevzuatın –kanunların da mevzuat kapsamında bulunduğu gözden kaçırılmamalıdır- bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiş olsa bile, kanunla çatıştığı noktada 3 sayılı CBK hükümleri hükümsüz hale gelir. Çünkü 3 sayılı CBK'nın 12. maddesinin bizzat kendisi bir Anayasa hükmü değil CBK hükmü olması hasebiyle, anayasal olarak kendisiyle çatışan kanun hükümleri karşısında hükümsüz hale gelir ve uygulanma kabiliyetini yitirir. Öte yandan doktrinde 3 sayılı CBK'nın 12. maddesinde yer alan söz konusu hükmü, uygulamada üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esasları bakımından Cumhurbaşkanına münhasır düzenleme yetkisi verildiğinin kabulü şeklinde yorumlayan yazarlar da vardır. Bu yöndeki bir görüş için bkz. Abdurrahman Eren, "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin

Buraya kadar yapmış olduğumuz pozitif hukuka dayalı değerlendirmelerin ötesinde, 3 sayılı CBK'da yer verilmiş olan bazı kadroların nitelikleri gereği *üst kademe* kadroları olamayacağına yönelik bir tartışma yapılabileceğini de belirtmeliyiz. Nitekim doktrinde bu yönde görüşler ileri sürülmektedir.¹³ Bu konuda biz kamu kurumlarının müstakil hizmet birimlerinin başında bulunan yöneticiler ile bunların hiyerarşik olarak daha üst düzeyinde bulunan yöneticilerin, üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul edilebileceği kanaatindeyiz. 3 sayılı CBK'nın ekli cetvellerine bakıldığında, aşağıda belirtilen istisnai durumlar dışında genellikle bu kritere uyulduğu görülmektedir.

Nihayet 3 sayılı CBK'nın ekli cetvellerinde yer alan kadrolardan bazılarının yine nitelikleri gereği *yönetici* kadroları olmamalarından dolayı *üst kademe kamu yöneticisi* kadroları olarak kabul edilemeyeceği hususu ise aşağıda ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

Değerlendirilmesi," *Anayasa Yargısı*, 36, no. 1 (2019): 45. Biz bu yöndeki görüşlere katılmamaktayız. Çünkü 3 sayılı CBK'nın 12. maddesinde yer alan mezkûr hüküm, Cumhurbaşkanına münhasır bir düzenleme yetkisi vermemekte, tam aksine üst kademe kamu yöneticileri hakkında bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen hususlara ilişkin diğer mevzuatın bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı hükümlerinin uygulanmayacağını belirterek, bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı olmayan kanun hükümlerinin uygulanacağını da teyit etmiş olmaktadır. Yani üst kademe kamu yöneticilerinin atanması konusunda 3 sayılı CBK ile çatışmayan kanun hükümleri, bu hükme göre uygulanabilir niteliktedir. Hâlbuki münhasırlık iddiası, bu alanın, yani üst kademe kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınma usul ve esaslarının hiçbir şekilde kanun konusu olamayacağını ortaya koymaktadır. Nitekim uygulamada, üst kademe kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınma usul ve esaslarına ilişkin onlarca kanun hükmü yürürlüğünü devam ettirmektedir.

¹³ Örneğin bir görüş, 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde sayılan çoğu kadronun üst kademe değil *orta kademe* kamu yöneticisi kadrosu olduğunu belirtmektedir. Bkz. Namık Kemal Öztürk, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması," *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* 33, no. 4 (Ekim 2019): 1283-1284. Doktrinde genellikle kamu-özel kesim fark etmeksizin yönetim kademeleri alt, orta ve üst kademe yönetim kademeleri olarak tasnife tabi tutulmaktadır. Bkz. Orhan Gökçe ve Ali Şahin, "Yönetimde Rol Kavramı ve Yönetimsel Roller," *SÜİİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 3, no. 6 (2003): 138.

B. 3 Sayılı CBK Cetvellerinin Belirlenmesinde Esas Alınan İlkeler

3 sayılı CBK cetvellerinin belirlenmesinde herhangi bir ilkenin esas alınıp alınmamış olduğu, üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur. Bir taraftan bazı yönetici kadroları 3 sayılı CBK'nın her iki cetveline alınmadığı gibi diğer taraftan cetvellere alınan üst kademe kamu yöneticisi kadroları 1 ve 2 sayılı cetvellere göre sınıflandırılmıştır. Bu ayrım ve sınıflandırmanın dayandığı bir temel bulunmakta mıdır?

3 sayılı CBK kapsamına alınmayan yönetici kadroları açısından kendi idari hiyerarşisi içerisinde bakanlıkların merkez teşkilatında, kural olarak bakan yardımcıları, birim amirleri ile bunların yardımcıları ve kurul başkan ya da üyeleri; diğer kamu kurumlarında ise kurum başkanları, bunların yardımcıları ve yönetim kurulu üyeleri dışında kalan kadroların üst kademe kamu yöneticisi kadroları olarak belirlenmediği görülmektedir. Taşra teşkilatında ise valiler, vali yardımcısı, kaymakamlar, bölge ve il müdürleri dışında kalan diğer yönetici kadroları, üst kademe kamu yöneticisi kadroları olarak belirlenmemiştir. Aslında bu genel çerçeve içerisinde, 3 sayılı CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvellerinde oldukça uzun listeler halinde sıralanan üst kademe kamu yöneticilerini, daha belirgin bir çerçeveye oturtmak mümkündür.

3 sayılı CBK'nın kapsamına alınan üst kademe kamu yöneticisi kadrolarının 1 ve 2 sayılı cetvellerde yer almış olmaları açısından ise 1 sayılı cetvelde yer alanların, 2 sayılı cetvelde yer alanlara göre hiyerarşik olarak daha üst düzeyde bulunan kadrolar olduğu göze çarpmaktadır. 1 sayılı cetvelde yer alanlar hiyerarşik olarak daha üst düzeydeki üst kademe kamu yöneticisi kadroları olduğu için bunların atamalarının doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararıyla, 2 sayılı cetvelde yer alanların ise ilgili bakan ya da mercein teklifi üzerine Cumhurbaşkanlığı onayı ile yapılması öngörülmüştür.

Üst kademe kamu yöneticisi kadroları 3 sayılı CBK'da *sayma yöntemi (numerus clausus)*yle belirlenmiştir.¹⁴ Bu konuda, 3 sayılı

¹⁴ Kamu yönetim biliminde de üst kademe kamu yöneticilerinin tanımlanmasında genellikle sayma yönteminin tercih edildiği hakkında bkz. Öztürk, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde," 1282. Yine örneğin Karasu, üst kademe kamu yöneticilerini "*müşteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı, valilik, elçilik*" şeklinde sayarak, üst kademe kamu yöneticiliğine bir belirlilik kazandırmaya çalışmaktadır.

CBK'nın kendisinden esinlenilerek kaleme alındığı mülga 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'da izlenen yöntemin aynısı izlenmiştir. Anılan Kanunda da benzer şekilde iki cetvele yer verilmiş, 1 sayılı cetvelde sayılan kadrolara *Bakanlar Kurulu kararıyla*, 2 sayılı cetvelde sayılanlara ise *müşterek kararnameyle* atama yapılması öngörülmüştür. 3 sayılı CBK, bu Kanunun öngördüğü sistemi yeni sistemin yapısına göre tamamen değiştirmiş, fakat üst kademe kamu yöneticilerinin belirlenmesinde izlenen sayma yöntemini terk etmemiştir. 3 sayılı CBK'ya ekli cetvelerin, 2451 sayılı Kanuna ekli cetvellere göre daha kapsamlı olduğu ayrıca not edilmelidir. Nihayetinde hem 2451 sayılı Kanun hem de 3 sayılı CBK'nın izlediği sayma yöntemi, üst kademe kamu yöneticilerinin genel bir tanımlamayla belirlenmesi yöntemine göre *hukuki belirlilik ilkesi* açısından daha doğru bir yöntem olmuştur.

C. 1 ve 2 Sayılı Cetvel Kapsamındaki Üst Kademe Kamu Yöneticileri

Bu başlık altında 3 sayılı CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvellerinde yer verilen üst kademe kamu yöneticisi kadrolarının tamamı üzerinde ayrı ayrı değerlendirmeler yapılmamıştır. Söz konusu cetvellerde yer alan bazı kadroların neyi ifade ettiği oldukça açık düzenlenmişken, bazı üst kademe kamu yöneticisi kadroları açısından aynı şeyi söyleyememekteyiz. Neden böyle bir sonuca ulaştığımızı aşağıdaki başlıklarda ifade etmeye çalışacağız. Bu nedenle bu bölümde daha çok, belirsizlik oluşturan ve açıklığa kavuşturulması gereken kadrolara ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

1. Kurum ya da Kurul Başkanları ile Başkan Yardımcıları

Üst kademe kamu yöneticiliği açısından kamu kurumlarının başkanları¹⁵ ile başkan yardımcıları, hiyerarşik olarak oldukça üst

Bkz. Koray Karasu, *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi* (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi: 11, Kasım 2001), 215.

¹⁵ Kamu kurumlarının başkanlarını, ayrı bir kamu kurumu olmayan bakanlıklar bünyesindeki kurul ya da merkez başkanları ile karıştırmamak gerekir. Örneğin Din İşleri Yüksek Kurulu Başkanı, Mushafları İnceleme ve Kiraat Kurulu Başkanı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Araştırmaları Merkezi Başkanı, Adli Tıp Kurumu

düzejde yer alır. Bu nedenle 3 sayılı CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvelle-
rinde birçok kamu kurumunun başkanı ile başkan yardımcısına yer
verilmiş ve böylece bu kadrolara atanmada Cumhurbaşkanının kararı ya da onayı gerekli hale getirilmiştir. Kurum başkanları ağırlıklı olarak 1 sayılı cetvelde, başkan yardımcıları ise 2 sayılı cetvelde yer almıştır.¹⁶ Fakat 2 sayılı cetvelde bazı kurumların başkalarına yer verildiği gibi, 1 sayılı cetvelde bazı kurumların başkan yardımcılara da yer verilmiştir. Kurum başkanlarından 2 sayılı cetvelde yer alanların sayısı oldukça azdır. Bu kapsamda sadece Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumuna bağlı kurum başkanları, Polis Akademisi Başkanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Başkanı ve Spor Toto Teşkilat Başkanı 2 sayılı cetvelde sayılmıştır. Kurum başkan yardımcılarında 1 sayılı cetvelde yer alanların sayısı ise daha fazladır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kurul başkan yardımcıları, Merkez Bankası başkan yardımcıları, Gelir İdaresi başkan yardımcıları, Sosyal Güvenlik Kurumu başkan yardımcıları, Özelleştirme İdaresi başkan yardımcıları ve Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar başkan yardımcılara 1 sayılı cetvelde yer verilmiştir.

1 ve 2 sayılı cetvelde kurum başkanları ile başkan yardımcılarını tahdidi olarak sayıldığı için, anılan cetvelde sayılmayan kurumların başkanları ile başkan yardımcıları, Cumhurbaşkanının atama ve görevden alma yetkisi bakımından üst kademe kamu yöneticisi sayılamaz. Örneğin Mesleki Yeterlilik Kurumu Başkanı ve başkan yardımcıları ile Kapadokya Alan Başkanı ve başkan yardımcılara 3 sayılı CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvellerinde yer verilmemiştir. Yine düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan yardımcılarını –bu kurumların başkanları 1 sayılı cetvelde sayılmıştır-, 1 ve 2 sayılı cetvelde sayılmamıştır. Bu nedenle söz konusu kadrolara getirilecek başkan

ihhtisas kurullarının başkanları ve Ulaşım Emniyeti İnceleme Merkezi Başkanı, bakanlıklardan ayrıştırılmış kamu kurumlarının başkanları değil, bakanlıklar bünyesinde yer alan kurul ya da merkezlerin başkanlarıdır. Fakat bununla birlikte söz konusu başkan kadroları da 1 ve 2 sayılı cetvelde sayılmıştır.

¹⁶ 1 ve 2 sayılı cetvelde hangi kurum başkanı ile başkan yardımcılarının sayıldığı hakkında daha geniş bilgi için anılan cetvellere bakılabilir. Bunları burada tek tek saymak anlamlı olmayacaktır.

ya da başkan yardımcılarının ataması, Cumhurbaşkanı kararı ya da onayıyla gerçekleştirilemez.

Öte yandan kurum başkanlarına 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde yer verilirken bazı mükerrerliklere sebebiyet verilmiş olduğunu belirtmek gerekir. 1 sayılı cetvelde "Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kurul başkanları" deyimine yer verildikten sonra ayrıca, Diyanet İşleri Başkanı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanı, Savunma Sanayii Başkanı ve Cumhurbaşkanlığı ofis başkanlarına da yer verilmiş olması mükerrerlik oluşturmuştur. 1 sayılı CBK'da söz konusu kurumların Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu zaten açık bir şekilde belirtilmiş olduğundan (md. 37 ve 525), söz konusu kadroların 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde bir kez daha sayılmasına gerek yoktu. Öte yandan 1 sayılı cetvelde bir taraftan Cumhurbaşkanlığına bağlı olan bir kısım kurum başkanının kadro unvanının ismi sayılırken, yine Cumhurbaşkanlığına bağlı olan diğer bir kısım kurum başkanının kadro ismi ise sayılmamıştır. Bu çerçevede Strateji ve Bütçe Başkanı, Milli Saraylar Başkanı, İletişim Başkanı ve Devlet Arşivleri Başkanı, 1 ve 2 sayılı cetvellerde sayılmamıştır. Aslında doğru olan da budur. Fakat tezatlığı belirtmek açısından, bu hususa da dikkat etmek gerektiği açıktır.

Aslında bir kamu kurumunun "Cumhurbaşkanlığına" bağlı olması ile "Cumhurbaşkanına" bağlı olması arasında ince bir nüans vardır. Kural olarak Cumhurbaşkanına bağlı olan kurumlar yazışmalarını doğrudan Cumhurbaşkanı ile gerçekleştirir ve doğrudan Cumhurbaşkanından talimat alırlar. Cumhurbaşkanlığına bağlı olan kurumlar ise yazışmalarını, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı üzerinden gerçekleştirmek zorundadırlar.¹⁷ Bu esastan hareketle kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bazı kurumların Cumhurbaşkanlığına, bazılarının ise Cumhurbaşkanına bağlı olmasından bahsedilmiştir. Bu çerçevede 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanununun 3. maddesinde

¹⁷ Bu hukuki durum, uygulamada farklı yönlerde seyredebilir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığına bağlı olan bir kurum ile doğrudan yazışma ve bu kuruma doğrudan talimat verme şeklinde bir uygulamaya gidebilir. Bu husus, Cumhurbaşkanının takdirindedir.

MİT'in, 7 sayılı Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesinde ise Savunma Sanayii Başkanlığının "Cumhurbaşkanına" bağlı olarak kurulduğu belirtilmiştir (md. 3/1).¹⁸ Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı ofislerinin teşkilat kanun ya da kararnamelerinde ise bu kurumların Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu yönünde düzenlemelere yer verilmiştir. Bu noktada söz konusu kamu kurumlarının başkan kadroları 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde sayılırken, bu kurumların Cumhurbaşkanlığı ya da Cumhurbaşkanına bağlı olmalarına ilişkin farklılıktan mı hareket edilmiş olduğu yönünde bir soru ortaya konulabilir. Fakat ne var ki 1 sayılı cetvelde başkan kadrolarına yer verilen Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu ve Cumhurbaşkanlığı ofisleri, Cumhurbaşkanına değil Cumhurbaşkanlığına bağlı kurumlardır. O nedenle bu kurumlar açısından aynı cetvelde bir kez daha "Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kurul başkanları" deyiminin kullanılması, mükerrerlik oluşturmuştur.¹⁹

¹⁸ 1 sayılı CBK'nın 37. maddesinde ise Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı ile Savunma Sanayii Başkanlığı "Cumhurbaşkanlığına" bağlı kurumlar olarak düzenlenmiştir. Burada, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı'nın bağlılığı açısından 2937 sayılı Kanun ile 1 sayılı CBK arasında; Savunma Sanayii Başkanlığı'nın bağlılığı açısından ise 1 sayılı CBK ile 7 sayılı CBK hükümleri arasında çatışma vardır. 2937 sayılı Kanun ile 1 sayılı CBK arasındaki norm çatışmasının çözümünde, Anayasanın 104/17. hükmünde yer alan "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır." düzenlemesinin gereği olarak 2937 sayılı Kanun hükmüne üstünlük tanınması, yani Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı'nın "Cumhurbaşkanına" bağlı bir kurum olduğunun kabul edilmesi; 1 sayılı CBK ile 7 sayılı CBK hükümleri arasındaki norm çatışmasının çözümünde ise özel normun genel norma göre önceliği ilkesinden hareketle 7 sayılı CBK hükümlerine üstünlük tanınması, yani Savunma Sanayii Başkanlığı'nın "Cumhurbaşkanına" bağlı bir kurum olduğunun kabul edilmesi gerekir.

¹⁹ Bu noktada 3046 sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanununun 19/A maddesinde, "Bağlılık, ilgililik ve ilişkililik değişikliği"ne ilişkin yer verilmiş olan hükmü de değerlendirmeye almak gerekir. Bu hükmünde; bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil), Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebi-

2. Rektörler

Milli Savunma ve Türk-Japon Bilim ve Teknoloji Üniversitesi rektörleri dâhil rektör kadrolarına 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde yer verilmiş, anılan Kararnamenin 2. maddesinde rektörlük kadrolarının boşalması halinde Yükseköğretim Kurulu Başkanı tarafından görevlendirme yapılabileceği, 3. maddesinde ise rektörlerin, profesörlük yapanlar arasından atanacağı belirtilmiştir. Böylece 3 sayılı CBK'nın düzenleniş şekline, bu CBK kapsamında rektörlerin üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul edilmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Fakat Anayasaya göre rektörler, *kanunun belirlediği usul ve esaslara göre* Cumhurbaşkanınca seçilip atanabilirler (md. 130/6). Anayasanın bu düzenlemesi, rektörlerin Cumhurbaşkanınca seçilip atacaklarını öngörmekte ve fakat Cumhurbaşkanınca yapılacak bu seçme ve atama işlemlerinin usul ve esaslarının kanunla düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Anayasanın 104/17. fıkrasında, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağı belirtildiği için²⁰,

leceği belirtilmiştir. Yani kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bir bakanlık ya da Cumhurbaşkanlığının bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşu olarak düzenlenmiş olan kurumların, söz konusu bağlılık, ilgililik veya ilişkililik durumları, Cumhurbaşkanınca değiştirilebilir ve bu kurumlar Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Dikkat edilirse bu hükümde bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan bağlılık, ilgililik veya ilişkililik durumlarının "Cumhurbaşkanı" olarak değil, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlık olarak değiştirilebileceği belirtilmektedir.

²⁰ Doktrinde, Anayasanın 104/17. fıkrasında yer verilmiş olunan "*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaz.*" hükmünün kapsam alanı tartışmalıdır. Bir görüş, bu hükmün gereği olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacak konuların sadece Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konuları kapsadığını savunmaktadır. Doktrindeki hâkim görüş ise Anayasada münhasıran ibaresi kullanılmasa dahi kanunla düzenleneceği belirtilen her konu hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmayacağı yönündedir. Bkz. Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, Eylül 2018), 94-95. Eren, "Anayasa Mahkemesinin," 34-40. Yavuz Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," *Anayasa Yargısı* 36, no. 1 (2019): 248-249. Özen Ülgen Adadağ, "Kanun-

rektör atama usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenememesi gerekir. Rektörlerin seçilme ve atanma usul ve esasları, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek bir konu değildir. Bu nedenle rektörlerin 3 sayılı CBK kapsamına alınması, Anayasanın söz konusu hükmü ile uyumlu olmamıştır.²¹

Öte yandan rektör atamalarına ilişkin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda özel hükümlere yer verilmiştir. Anılan Kanuna göre, Devlet ve vakıf üniversitelerine rektör, Cumhurbaşkanınca atanır. Vakıflarca kurulan üniversitelerde rektör ataması, mütevelli heyetinin teklifi üzerine yapılır. Rektörlerin yaş haddi 67 yaştır. Ancak rektör olarak atanmış olanlarda görev süreleri bitinceye kadar yaş haddi aranmaz. Görüldüğü üzere 2547 sayılı Kanun'un rektör atamalarına ilişkin getirmiş olduğu düzenlemeler, 3 sayılı CBK hükümlerinden bazı açılardan da farklılık göstermektedir.

Son olarak 3 sayılı CBK'da rektör yardımcıları, üniversite veya fakülte yönetim kurulu üyeleri, dekanlar, enstitü ya da yüksekokul müdürleri, üniversite ve fakülte genel sekreterleri, genel sekreter yardımcıları ve daire başkanları gibi kadrolara yer verilmediği için, bunların 3 sayılı CBK kapsamında üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul edilemeyeceğini belirtmemiz gerekir. Söz konusu kadrolara ne şekilde atama yapılacağı hususu, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda belirlenmiştir.

3. Genel Müdürler

Genel müdür kadrolarına 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde yer verilmiş ve böylece genel müdürler, Cumhurbaşkanı tarafından üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul edilmiştir. Fakat bununla

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar," *Anayasa Yargısı* 36, no. 1 (2019): 264-265. Ahmet Yayla, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Perde-Yasa Kuramı Bakımından Değerlendirilmesi" *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, (2018): 57-58. Ömer Faruk Erol, "Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi," *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, (2018): 79. Ulusoy, *Yeni Türk İdare*, 296-298. Kaman, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," 88.

²¹ Aynı yönde bkz. Ülgen Adadağ, "Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," 275.

birlikte sırf 1 sayılı cetvelde *genel müdürler* şeklinde bir belirleme yapılması, bu kapsama hangi genel müdürlerin dâhil olacağı konusundaki belirsizliği ortadan kaldırmamıştır. Çünkü 1 sayılı cetvelde genel müdürler şeklinde yapılan belirlemeden sonra, ayrıca yine aynı cetvelde Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürü, İller Bankası Genel Müdürü, Basın İlan Kurumu Genel Müdürü ve Türkiye Varlık Fonu Genel Müdürü de sayılmıştır. Söz konusu genel müdürlerin başında bulunduğu genel müdürlüklerin tamamının devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunduğu göz önüne alınırsa, bu düzenlemenin mefhumu muhalifinden, diğer kamu tüzel kişiliğini haiz kurumların başında bulunan genel müdürlerin 1 sayılı cetvel kapsamında yer almadığı, bakanlıklar bünyesinde yer alanlar ile kamu tüzel kişiliğini haiz olmayan genel müdürlüklerin başında bulunan genel müdürlerin ise 1 sayılı cetvel kapsamında değerlendirilebileceği sonucu karşımıza çıkmaktadır. Eğer 1 sayılı cetvelde belirtilmiş olan *genel müdürler* deyiminin kapsam alanına, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürü, İller Bankası Genel Müdürü, Basın İlan Kurumu Genel Müdürü ve Türkiye Varlık Fonu Genel Müdürü'nün de girdiği kabul edilmiş olsaydı, bu durumda bu unvanlı genel müdürlerin bir kez daha cetvel kapsamında sayılmasına gerek kalmazdı.

Bu noktada 3 sayılı CBK'nın "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1. maddesinde, bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsadığı yönünde bir hükme yer verilmiş olmasının, sorunu daha da içinden çıkılmaz hale getirdiğini belirtmek gerekir. Amaç ve kapsam maddesine göre 3 sayılı CBK; bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını da kapsıyorsa²², bu kuruluşlardan tüzel kişiliği haiz olanların başında bulu-

²² 3 sayılı CBK'nın kapsamını düzenleyen 1. maddesinin ikinci fıkrasının lafzı, hatalı bir dille kaleme alınmıştır. Anılan fıkra metni şu şekildedir: "Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevler, bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsar." Bu hükümle ifade edilmek istenen hususun ne olduğu oldukça belirsizdir. Fıkra metni lafzen düz bir mantıkla okunduğu zaman bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevleri ve ayrıca bakanlıklar, bağlı, ilgili ve

nan genel müdürlerin de bu CBK kapsamında değerlendirilmesi gerekir. Oysa bir üst paragrafta da belirtildiği üzere, 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinden karşımıza çıkan sonuç ise bambaşka olmaktadır.

Konuyla bağlantılı diğer önemli bir husus, 2 sayılı cetvelde “*genel müdür yardımcıları (bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar dâhil)*” şeklinde bir düzenlemeye yer verildikten sonra, ayrıca İller Bankası genel müdür yardımcılarının da bu cetvel kapsamında bulunduğu belirtilmiş olmasıdır. İller Bankası, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kamu tüzel kişiliğini haiz ilgili bir kuruluştur. 2 sayılı cetvelde, bir taraftan ilgili kuruluşların genel müdür yardımcılarının bu cetvel kapsamında bulunduğu belirtilirken -ki bu düzenlemenin kapsamına İller Bankası genel müdür yardımcıları da girmektedir- diğer taraftan İller Bankası genel müdür yardımcılarının bu cetvel kapsamında bulunduğu ayrıca belirtilmekte ve aynı cetvel içerisinde bir-biri ile çelişen iki düzenlemeye yer verilmiş olmaktadır. Bu çeliş-

ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsadığı yönünde bir anlam ortaya çıkmaktadır. Yani bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevleri kapsıyor, ayrıca bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını da kapsıyor! Bu hüküm, 3 sayılı CBK'nın kapsamına; bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının tüm kadro, pozisyon ve görevlerinin alınmış olduğu mu, yoksa bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının sadece ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevlerinin alınmış olduğunu mu ifade etmektedir? Kanaatimizce anılan fıkra hükmünde bir mantık hatası vardır ve bu hüküm mevzuat yazım tekniğine uygun yazılmamıştır. Dikkat edilirse fıkranın yazımında, Kararnamenin kapsamında bulunan birbirinden farklı iki unsura yer verilmiştir. Bu unsurlar “*ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevler*” ile “*bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları*”dır. Bu iki unsur doğrudan birbiriyle ilgili olmadığı için bir bütünün parçalarıymış gibi virgülle ayrıştırılarak tek bir cümle içerisinde bir araya getirilemez. Bu hükmün, içeriğine ilişkin değerlendirmelerimiz saklı kalmak kaydıyla lafzen örneğin, “*Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bakanlıklar ve bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ekli cetvelerde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerini kapsar.*” şeklinde yazılması gerekirdi. Fıkra ile anlatılmak istenen de aslında budur. Aksi yönde bir değerlendirme yapmak mantiken mümkün değildir. Fıkra metninin içerik yönünden değerlendirilmesine ilişkin açıklamalarımıza aşağıdaki bölümlerde ayrıca yer verilmiştir.

kili düzenlemeden yorum yöntemiyle sağlıklı bir çözüme ulaşmak çok zor olmakla birlikte, bu örnek bağlamında İller Bankası genel müdür yardımcılarının 2 sayılı cetvel kapsamında bulunduğu ayrıca belirtilmiş olmasını, hatalı bir düzenleme olarak kabul etmek dışında başka bir sonuca ulaşmamaktayız. İşte buradan hareketle sanki aynı hatalı düzenleme, 1 sayılı cetvelde genel müdürlere yer verilirken de kendisini göstermiş gibidir.

Bu kanaatimizi destekleyici nitelikte bazı kanun hükümleri ile 3 sayılı CBK hükümleri de bulunmaktadır. Örneğin kamu tüzel kişiliğini haiz olan kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurulu üyelerine 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde yer verilmiş olmasına rağmen genel müdürleri, *kamu iktisadi teşebbüslerinin genel müdürleri* şeklinde unvanlı olarak 1 sayılı cetvelde ayrıca belirtilmemiştir. Cumhurbaşkanınca, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurulu üyelerine 2 sayılı cetvelde yer verilirken, genel müdürlerinin 1 sayılı cetvel kapsamında yer alan *genel müdürler* deyiminin kapsamına girmiş olduğu şeklinde bir değerlendirme yapılmış olması oldukça olasıdır. Çünkü kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurulu üyelerinin atanması Cumhurbaşkanının onayına tabi kılındıktan sonra, genel müdürlerinin en azından bu kapsamda veya doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla ataması yapılabilecek kadrolar kapsamında - yani 1 sayılı cetvel kapsamında- değerlendirilmemiş olduğunu kabul etmek mantıken olanaklı görünmemektedir. Öte yandan kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 233 sayılı KHK'da, teşebbüs genel müdürlerinin hangi merci tarafından atanacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Hatta yeni sisteme uyum amacıyla yürürlüğe konulan 703 sayılı KHK'yla, teşebbüs bağlı ortaklıklarının genel müdürlerinin, ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanacağına ilişkin hüküm de yürürlükten kaldırılmıştır. Şuan mevzuatımızda kamu iktisadi teşebbüsleri ile bağlı ortaklıklarının genel müdürlerinin hangi idari merci tarafından atanacağına ilişkin *yasal bir düzenleme* bulunmamaktadır. Bu durumda kamu iktisadi teşebbüsleri ile bağlı ortaklık genel müdürlerinin, 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde yer verilmiş olan *genel müdürler* deyiminin kapsamında değerlendirilmesi kaçınılmaz bir hal almaktadır.

Uygulamada kamu iktisadi teşebbüsleri ile bağılı ortaklıklarının genel müdürleri, Cumhurbaşkanı kararıyla atanmaktadır.²³

Bu arada şunu da belirtmek gerekir ki kamu iktisadi teşebbüslerinin genel müdürleri, aynı zamanda bu kuruluşların yönetim kurulu üyesidirler. (233 sayılı KHK'nın 6. maddesine göre, teşebbüslerin yönetim kurulu bir başkan ve beş üyeden oluşur. Genel müdür yönetim kurulunun da başkanıdır). Bu durumda aslında 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetveline göre, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurulu üyeleri bu cetvelde sayıldığı için, aynı zamanda teşebbüslerin yönetim kurulu üyesi olan teşebbüs genel müdürlerinin de 2 sayılı cetvel kapsamında değerlendirilmesi gerekir! Ne var ki 3 sayılı CBK'nın cetvellerinde yer verilen her kadro açısından aynı esas gözetilmemiştir. Örneğin *Sosyal Güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu üyeleri* 2 sayılı cetvelde yer alırken, *Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanının* 1 sayılı cetvel kapsamında bulunduğu ayrıca belirtilmiştir. Yani burada ise aynı zamanda bir yönetim kurulu üyesi olan Kurum Başkanının, diğer yönetim kurulu üyelerinden ayrıştırılarak 1 sayılı cetvel kapsamında bulunduğu özel olarak belirtilmesi şeklinde bir yaklaşım izlenmiştir. Kanaatimizce 3 sayılı CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvellerinin değerlendirilmesinde, yönetim kurulu üyeleri ile aynı zamanda bir yönetim kurulu üyesi olan genel müdürlerin birbirinden ayrıştırılması gerekir. Bu son örnekte de buna benzer bir yöntem izlenmiştir. Bu nedenle kamu iktisadi teşebbüsleri açısından da bu teşebbüslerin genel müdürlerini 1 sayılı cetvel kapsamında yer alan *genel müdürler* deyiminin kapsamı içerisinde, yönetim kurulu üyelerini ise 2 sayılı cetvel kapsamında değerlendirmek gerekir.

Aynı durum 3 sayılı CBK'nın ekli cetvellerinde yer alan diğer bazı kadrolar açısından da geçerlidir. Örneğin 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde *Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu üyelerine* yer verilmiş olmasına rağmen, aynı cetvelde veya 1 sayılı cetvelde *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürüne* ayrıca yer verilmemiştir. 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu İle İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanunda da

²³ Milli Savunma Bakanlığıyla ilgili bir kamu iktisadi teşebbüsü olan Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Müdürünün atanması hakkında bkz. RG. 22.09.2019, S. 30896.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü'nün hangi merci tarafından atanacağına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bunun nedeni, yukarıda belirtmiş olduğumuz gibi *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü*'nün 1 sayılı cetvel kapsamında yer alan *Genel Müdürler* deyiminin kapsam alanında düşünülmüş olmasıdır.

Öte yandan burada varmış olduğumuz sonuca istisna teşkil edecek nitelikte kanun hükümlerinin bulunabileceğini ayrıca belirtelim. Örneğin 7183 sayılı Türkiye Turizm Tanıtım ve Geliştirme Ajansı Hakkında Kanun'da, Ajans yöneticisinin atanmasının bu Ajans tarafından yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür (md. 3/6). Bu kapsamda yürürlüğe konulan yönetmelikte ise Ajans yöneticisinin genel müdür olduğu (md. 3/1, e) ve genel müdürün Ajans Yönetim Kurulu tarafından atanacağı düzenlenmiştir (md. 7/1, c).²⁴ Yine 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda, ilişkili bir kuruluş²⁵ olarak öngörülen Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın personelinin, bu kanun ile Banka Meclisi'nce düzenlenecek statü hükümlerine tabi olduğu belirtilerek (md. 32/4), banka genel müdürlerinin atanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi Banka Meclisi'nce düzenlenecek statü hükümlerinin kapsam alanına alınmıştır.²⁶ Benzer şekilde 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da, İSKİ Genel Müdürü'nün İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı'nın teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanacağı düzenlenmiştir (md. 11/1). Diğer birçok mahalli hizmet yerinden yönetim kuruluşları açısından da kanunlarda benzer hükümler yer almaktadır. Kanunlarda yer alan bu tür hükümlerin 3 sayılı CBK karşısında üstünlüğünün kabul edilmemesi halinde, 3 sayılı CBK'nın Amaç ve Kapsam başlıklı 1. maddesinde

²⁴ Bkz. Türkiye Turizm Tanıtım ve Geliştirme Ajansının Teşkilatı ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik, RG. 26.10.2019, S. 30930.

²⁵ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda, Bankanın Hükümetle ilişkisinin Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir bakan aracılığıyla da sağlanabileceği belirtilmiştir (md. 4/3, III, a).

²⁶ 1211 sayılı Kanun'a uygun olarak uygulamada, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası genel müdürlerinin atanması, Cumhurbaşkanı kararı ile gerçekleştirilmemektedir.

bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına da yer verilmiş olduğundan, genel müdürlük şeklinde teşkilatlandırılan mahalli nitelikteki yerel yönetim kuruluşlarının genel müdürleri dahi 3 sayılı CBK kapsamında değerlendirilmek zorunda kalınacaktır. Biz 3 sayılı CBK'nın bu şekilde yorumlanmasına imkân bulunmadığı kanaatindeyiz.

Özet olarak yukarıda belirtilen nedenlerle 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde yer alan genel müdürlerin, kanunlarda özel hükümler bulunmaması kaydıyla unvanlı veya unvansız olsun fark etmeksizin genel müdür kadrolarının tamamını kapsadığı düşüncesindeyiz. Yani 1 sayılı cetvelde sayılan unvanlı genel müdürler haricinde kalan kamu tüzel kişiliğini haiz diğer genel müdürlüklerin başında bulunan genel müdürlerin de bu cetvel kapsamında kabul edilmesi gerekir. Bunun tek istisnası, kanunlarda aksi yönde hükümlere yer verilmiş olmasıdır. Görüldüğü üzere aslında burada da genel müdürler özelinde bir kanun-CBK çatışma alanı söz konusudur. Yukarıda belirttiğimiz üzere bu tür çatışma alanlarından sağlıklı bir yorumla çözüme kavuşmanın tek yolu, kanuna her koşulda CBK karşısında üstünlük tanımaktan geçmektedir. Aksi halde yukarıdaki Türkiye Turizm Tanıtım Ajansı Genel Müdürü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası genel müdürleri ya da mahalli nitelikteki hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının genel müdürlerinin atanması örneklerinde olduğu gibi, daha birçok genel müdür kadrosuna Cumhurbaşkanlığı kararıyla atama yapılması gibi bir sonuçla karşılaşırız. Uygulamanın bu yönde seyretmediğini de ayrıca belirtmek gerekir.

4. Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcıları

Genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarında bazılarına 1 ve 2 sayılı cetvellere yer verilmiştir. MGK Genel Sekreteri ve genel sekreter yardımcısı, Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri ve Helal Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri 1 sayılı cetvelde, Türk Akreditasyon Kurumu genel sekreter yardımcısı ise 2 sayılı cetvelde sayılmıştır. Görüldüğü üzere söz konusu kurumların genel sekreterleri ile sadece MGK genel sekreter yardımcısı 1 sayılı cetvelde, genel sekreter yardımcısından ise sadece Türk Akreditasyon Kurumu genel sekreter yardımcısı 2 sayılı cetvelde yer almış-

tır. Şu halde 1 ve 2 sayılı cetvellerde sayılmayan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının genel sekreterleri ile genel sekreter yardımcıları, 3 sayılı CBK kapsamında üst kademe kamu yöneticisi kadroları olarak kabul edilemez.

Kamu personel mevzuatımıza bakıldığında zaman diğer birçok kamu kurum ve kuruluşu bünyesinde genel sekreter ve genel sekreter yardımcısı kadrolarına yer verildiği görülmektedir. Bu çerçevede Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Genel Sekreteri, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Genel Sekreteri, Türk Standartları Enstitüsü Genel Sekreteri ve yardımcıları, kalkınma ajansları genel sekreterleri, üniversite genel sekreterleri ve yardımcıları, büyükşehir belediyeleri genel sekreterleri ve yardımcıları, Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay gibi yüksek mahkemelerin genel sekreterleri ve yardımcıları, TBMM Genel Sekreteri ve yardımcıları, Yükseköğretim Kurulu Genel Sekreteri ve yardımcıları, Hâkimler ve Savcılar Kurulu Genel Sekreteri ve yardımcıları, il özel idareleri genel sekreterleri ve yardımcıları ile Kamu Denetçiliği Kurumu Genel Sekreteri, 3 sayılı CBK kapsamında üst kademe kamu yöneticisi değildirler.²⁷ Bu nedenle anılan kadrolara Cumhurbaşkanlığı kararı ya da onayıyla atama yapılması mümkün değildir. Söz konusu kadrolara hangi merciler tarafından atama yapılacağı ve atamaya ilişkin usul ve esaslar, özel kanunlar ya da diğer CBK'lar²⁸ ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

Bir üst paragrafta sayılan kadrolardan aslında bazıları 3 sayılı CBK kapsamına alınabilecek, dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararı ya da onayıyla ataması yapılabilecek nitelikte kadrolardır. Örneğin kalkınma ajansları genel sekreterlerinin, 3 sayılı CBK kapsamına alınmasının önünde anayasal bir engel bulunmamaktadır. Fakat Cumhurbaşkanının iradesi, kalkınma ajansları genel sekreterlerinin

²⁷ Aslında anılan kadrolar, nitelikleri gereği üst kademe kamu yöneticisi kadrolardır. Fakat bu kadrolar, 3 sayılı CBK kapsamında üst kademe kamu yöneticisi kadroları olarak kabul edilmemiştir. Bu ayrıntıya dikkat etmek gerekir.

²⁸ Yukarıda belirtmiş olduğumuz gibi aslında CBK'lar ile Cumhurbaşkanına atama yetkisinin verilmediği kadrolara, diğer idari merciler tarafından yapılacak atama konusu CBK'lar ile düzenlenemez. Fakat uygulamada CBK'larda bu yönde hükümlere yer verildiği görülmektedir.

3 sayılı CBK kapsamına alınmaması yönünde olmuştur. Söz konusu kadrolardan bir kısmının ise 3 sayılı CBK kapsamına alınmasına anayasal açıdan olanak yoktur. Örneğin Anayasada, Hâkimler ve Savcılar Kurulu Genel Sekreteri'nin, birinci sınıf hâkim ve savcılardan Kurulun teklif ettiği üç aday arasından Kurul Başkanı tarafından atanması öngörülmüştür (md. 159/11). Yine doğrudan Anayasada açık bir hüküm bulunmama ile birlikte, yüksek mahkemelerin genel sekreter ve genel sekreter yardımcılıklarının 3 sayılı CBK kapsamına alınması, yargı bağımsızlığı ilkesi açısından sorunlu olurdu. TBMM Genel Sekreteri ile genel sekreter yardımcılarının 3 sayılı CBK kapsamına alınması ise, Cumhurbaşkanı sadece *yürütme yetkisine ilişkin konularda* CBK çıkarabileceği için mümkün değildir.

5. Strateji Geliştirme Başkanları

Strateji geliştirme başkanları, 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde sayılmıştır. Dolayısıyla anılan CBK'nın 2. maddesine göre, strateji geliştirme başkanı kadrolarına yapılacak atamaların doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla yapılması söz konusu olacaktır.

Türk idare teşkilatlanmasında *strateji geliştirme başkanlıkları*, Milli Savunma Bakanlığı hariç olmak üzere²⁹ diğer 15 bakanlık ile diğer kamu kurum ve kuruluşları içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumu gibi bazı kurumlar bünyesinde kurulmuş hizmet birimleridir. Bu birimlerin yürütmekle yükümlü olduğu hizmetlerin aynılarını ya da benzerlerini yürütmekle görevli olmak üzere, diğer kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde oluşturulan hizmet birimleri ise *strateji geliştirme daire başkanlıkları*dır. Yani 15 bakanlık ile Sosyal Güvenlik Kurumu gibi bazı kurumlarda strateji geliştirme başkanlıkları, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında ise strateji geliştirme daire başkanlıkları kurulmuştur. İşte 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde, Türk idare teşkilatlanmasındaki bu ayırım gözetilmiş ve anılan cetvelde, strateji geliştirme başkanı unvanına yer verilerek, sadece 15 bakanlık ile Sosyal Güvenlik Kurumu gibi bazı kurumların strateji geliştirme

²⁹ Diğer bakanlıklardaki strateji geliştirme başkanlıklarının yürütmekte olduğu görevleri de yürütmek amacıyla Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde, Bütçe ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

başkanlıklarına yapılacak atamaların Cumhurbaşkanı kararıyla yapılması öngörülmüştür. Diğer kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde yer alan strateji geliştirme daire başkanı kadrolarına ise 3 sayılı CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvellerinde yer verilmediği için, bu kadrolara yapılacak atamaların Cumhurbaşkanı kararı ya da onayıyla gerçekleştirilmesi söz konusu olamaz.

Devlet Memurları Kanunu ve 375 sayılı KHK sisteminde strateji geliştirme başkanları ile strateji geliştirme daire başkanları -daire başkanı unvanı kapsamında- birbirinden farklı hukuki statülerde düzenlenmiş ve özlük hakları açısından birbirinden farklılaştırılmıştır. Örneğin Devlet Memurları Kanunu'nun sisteminde, strateji geliştirme başkanlarının ek göstergesi 6.400 iken, strateji geliştirme daire başkanlarının ek göstergesi kural olarak 3.600'dür.

6. Teftiş, Rehberlik ya da Denetim Birimi Başkanları, Başkan Yardımcıları, Üyeleri ve Müfettişler

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapmakta olan teftiş, rehberlik ya da denetim birimi başkanları, başkan yardımcıları, üyeleri ve müfettişlerden bir kısmının kadrolarına, 3 sayılı CBK'nın ekli cetvellerinde yer verilmiştir. Bu çerçevede hangi kadroların 3 sayılı CBK'nın ekli cetvellerinin kapsamına girdiğinin belirlenmesi, önemli bir konu haline gelmektedir.

1 sayılı CBK'da bakanlıkların denetim birimleri teşkilatlandırılırken, esas olarak *teftiş kurulu başkanlığı* şeklinde bir teşkilatlanma modeli izlenmiştir. Bu çerçevede Adalet Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, İçişleri Başkanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'nın denetim birimleri, teftiş kurulu başkanlığı şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Denetim birimlerinin teşkilatlandırılmasında ikinci modeli ise *rehberlik ve teftiş başkanlığı* şeklinde kurulan birimler oluşturmaktadır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığı'nın denetim birimleri, rehberlik ve teftiş başkanlığı şeklindedir. Bu iki model dışında Gençlik ve Spor Bakanlığı'nın denetim birimi, *Rehberlik ve*

Denetim Başkanlığı; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın denetim birimi ise *Denetim Hizmetleri Başkanlığı* şeklindedir.³⁰ Bütün bu birimler dışında denetim birimlerinin teşkilatlandırılması bakımından Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın durumu ise kendine has bir özellik göstermektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nda *Teftiş Başkanlığı*, *Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı* ve *Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı* şeklinde üç farklı denetim birimi kurulmuştur.

3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde, "*Bakanlıkların, teftiş kurulu, teftiş, rehberlik ve teftiş, rehberlik ve denetim, denetim hizmetleri başkanları ile diğer kurul başkanları*" şeklinde bir belirleme yapılarak, bakanlıklarda yer alan ve bir üst paragrafta belirtilen denetim birimlerinin tamamının başkanlarının Cumhurbaşkanlığı kararıyla atanması öngörülmüştür.³¹ Söz konusu hükümde, bakanlıklardaki "*diğer kurul başkanları*"na da yer verilmiş olmasından dolayı Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanı da 1 sayılı cetvel kapsamına alınmış olmaktadır.³²

³⁰ Bakanlıklarda denetim birimlerinin teşkilatlandırılmasında birimler arasında teftiş kurulu başkanlığı, rehberlik ve teftiş başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı ya da denetim hizmetleri başkanlığı şeklinde oluşturulan farklılığın hukuki açıdan bir anlam taşıyıp taşımadığı gerçekten sorgulanmaya değerdir.

³¹ Burada sadece Vergi Denetim Kurulu Başkanı açısından ayrıksı bir durum söz konusudur. Vergi Denetim Kurulu Başkanı, 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde ayrıca sayılmıştır.

³² 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde bakanlıkların teftiş kurulu, teftiş, rehberlik ve teftiş, rehberlik ve denetim ve denetim hizmetleri başkanları sayıldıktan sonra ayrıca, "*diğer kurul başkanları*"na da yer verilmiş olması, büyük ihtimalle Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanı'nı da 1 sayılı cetvel kapsamına alma düşüncesinden kaynaklanmıştır. Fakat bu hükümdeki diğer kurul başkanlarından kastedilenin, bakanlıklarda yer alan her türlü kurul başkanı mı, yoksa sadece denetim birimlerinin başında bulunan kurul başkanları mı olduğu belirsizlik oluşturmaktadır. Mezkûr hükmün lafzı, bakanlıklardaki her türlü kurul başkanını kapsayıcı niteliktedir. Fakat anılan hüküm içerisinde diğer kurul başkanları ibaresine yer verilirken, bu ibarenin bakanlıkların teftiş kurulu, teftiş, rehberlik ve teftiş, rehberlik ve denetim ve denetim hizmetleri başkanları ile birlikte sayılması, sanki bu hükmle bakanlıklardaki her türlü kurul başkanının değil de, sadece kurul şeklindeki diğer denetim birimlerinin başında bulunan başkanların kastedilmiş olduğu izlenimini vermektedir.

Bakanlıkların denetim birimlerinin görevlileri açısından 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde ayrıca İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyeleri ve Vergi Denetim Kurulu Başkanına; 2 sayılı cetvelinde ise Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu üyeleri, bakanlık müfettişleri (adalet, mülkiye, vergi ve iş müfettişleri dâhil)³³, hazine kontrolörleri, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu başkan yardımcıları ve Vergi Denetim Kurulu başkan yardımcılarında yer verilmiştir. 2 sayılı cetvelde "bakanlıklardaki kurul üyeleri"³⁴ ibaresine yer verildiğinden, bakanlıklarda kurul şeklinde teşkilatlandırılmış denetim birimlerinin üyeleri de 2 sayılı cetvel kapsamına alınmış olmaktadır.

Bakanlıkların denetim birimlerinin görevlileri açısından 3 sayılı CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvellerinde yer verilen bu hükümler, üç açıdan ciddi sorun oluşturmaktadır. Bu sorunlardan ilki, söz konusu hüküm-

³³ Bakanlıkların dışında kalan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müfettişleri, 3 sayılı CBK kapsamında değildir. Bu nedenle söz konusu kurum ve kuruluşlarda görevli müfettişlerin ataması, bunları atamaya yetkili amirlerce gerçekleştirilebilir. Örneğin 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu'na göre, Kurul başmüfettişleri ile müfettişlerini Hâkimler ve Savcılar Kurulu Genel Kurulu atar (md. 7/2, h).

³⁴ 3 sayılı CBK'nın ekli cetvellerinde bazı kamu kurumlarının görevlileri açısından "kurum üyeleri" şeklinde nitelendirmeler yapılmıştır. Örneğin 1 sayılı cetvelde, "düzenleyici ve denetleyici kurumlar başkan ve üyeleri" ve "Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkan ve üyeleri" deyimleri kullanılmıştır. Bu tür kullanımlar, hukuki açıdan hatalıdır. Çünkü idari teşkilatlanma teorisi açısından, *kurum üyeliği* şeklinde bir yapının oluşturulması mümkün değildir. Üyelik, mutlaka bir kurula ilişkin olmak zorundadır. Yönetim kurulu, yürütme kurulu, icra kurulu ve denetleme kurulu üyeliği gibi. Nitekim bu esastan hareketle düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun teşkilat kanunlarında, üyeliğin, bu kurumların bünyelerinde yer alan kurullara ilişkin olduğu açıkça belirtilmiştir. Örneğin 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'nda, "*Kurul; biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından atanan on bir üyeden oluşur.*" şeklinde bir hükme yer verilmiştir. Yani bu hükme göre üyelik, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'na değil, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu'na ilişkin bir husustur. (Bu noktada Sermaye Piyasası Kurulu'na ilişkin istisnai durumu ayrıca belirtmek gerekir. 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda bu kurumun ismi "Sermaye Piyasası Kurulu" olarak belirlenmiştir. Fakat Kanununun 118. maddesinde, bir "Kurul Karar Organı"na yer verilmiş ve üyelik bu organın bir unsuru olarak düzenlenmiştir).

lerin mükerrerlikler oluşturmasıdır. 2 sayılı cetvelde yer verilen “Bakanlıklardaki kurul üyeleri” ibaresinden sonra anılan cetvelde ayrıca “Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu üyeleri”, “Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu başkan yardımcıları”, “Vergi Denetim Kurulu başkan yardımcıları” ve “Bakanlık müfettişleri (Adalet, Mülkiye, Vergi ve İş Müfettişleri Dâhil)”ne de yer verilmiş olması, mükerrer bir düzenleme olmuştur. 2 sayılı cetvelde bakanlıklardaki kurul üyelerine yer verdikten sonra ayrıca mezkûr unvanların aynı cetvelde sayılmasına gerek yoktu. Çünkü Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu üyeleri, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu başkan yardımcıları, Vergi Denetim Kurulu başkan yardımcıları ve Bakanlık müfettişlerinden kurul şeklinde teşkilatlandırılmış olan birimlerde görev yapmakta olanlar da aslında bakanlıklarda yer alan kurulların üyeleridir. Örneğin Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliğine göre Kurul, bir Başkan ile başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılardan oluşur (md. 4/1).³⁵ Yani bu Yönetmeliğe göre Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu üyeleri; Kurul Başkanı ile başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılardır. Teftiş kurulu başkan yardımcısının bulunduğu bakanlıklarda da teftiş kurulu yönetmeliklerinde benzer hükümlere yer verilmektedir. Bu açıdan aslında bakanlıklardaki kurulların üyeleri olan Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu üyeleri, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu başkan yardımcıları, Vergi Denetim Kurulu başkan yardımcıları ve Bakanlık müfettişlerinden kurul şeklinde teşkilatlandırılmış olan birimlerde görev yapmakta olanların 2 sayılı cetvel kapsamında bir kez daha sayılması, gereksiz bir mükerrerlik oluşturmuştur.

İkinci sorun üst kademe kamu yöneticiliği niteliğini taşıyamamasına rağmen bir kısım kurul üyesi ile müfettiş kadrolarının, 3 sayılı CBK kapsamına alınmasıdır. Bu konu ayrıntılı bir şekilde aşağıda incelenmiştir.

Üçüncü sorun ise 2 sayılı cetvelde yer verilen “bakanlıklardaki kurul üyeleri” ibaresinin, bakanlıklarda kurul şeklinde teşkilatlandırılmış denetim birimlerinde görev yapmakta olan başmüfettişler ile müfettiş yardımcılarını da kapsıyor olmasıdır. Bakanlıkların teftiş kurulu yönetmeliklerinde teftiş kurullarının; kurul başkanları, baş-

³⁵ RG. 17.04.2019, S. 30748.

kan yardımcıları, başmüfettişler ve müfettiş yardımcılarından oluştuğuna ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu durumda “bakanlıklardaki kurul üyeleri” ibaresinden, bakanlık teftiş kurullarında görevli başmüfettişler ile müfettiş yardımcılarının da 2 sayılı cetvel kapsamına alındığı şeklinde bir sonuç karşımıza çıkmaktadır! Uygulamada kural olarak bakanlık teftiş kurullarında görevli başmüfettişler ile müfettiş yardımcılarının atamaları, 2 sayılı cetvel kapsamında değerlendirilmemekte ve Cumhurbaşkanının onayına tabi tutulmaktadır. Fakat 2 sayılı cetvelde yer alan “bakanlıklardaki kurul üyeleri” ibaresi lafzi açıdan, bakanlık teftiş kurullarında görevli başmüfettişler ile müfettiş yardımcılarının da 2 sayılı cetvel kapsamında değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Bakanlıklar dışında kalan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim birimlerinde görevli olanların 3 sayılı CBK'nın ekli cetvelinde yer alması, bakanlıklarda görevli denetim elamanlarına göre daha sınırlı sayıda olmuş ve tahdidi olarak belirlenmiştir. Buna göre 1 sayılı cetvelde, Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar gereği kurulan üniversitelerin denetim kurulu başkan ve üyelerine³⁶; 2 sayılı cetvelde ise Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanına yer verilmiştir. Şu halde bakanlıklar dışında kalan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, her ne şekilde ya da isimle teşkilatlandırılmış olursa olsun denetim birimlerinde görev yapmakta olan ve burada sayılan denetim birimi başkan ya da üyeleri arasında yer almayan görevlileri, 3 sayılı CBK kapsamında değerlendirilemez ve Cumhurbaşkanının atama yetkisi bakımından üst kademe kamu yöneticisi sayılamaz. Örneğin Hâkimler ve Savcılar Kurulu Teftiş Kurulu Başkanı ve başkan yardımcıları, 3 sayılı CBK kapsamında olmadığından bu kadrolara atama, Cumhurbaşkanının kararı ya da onayıyla gerçekleştirilemez. Nitekim 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu'nda, Teftiş Kurulu Başkanı ve başkan yardımcılarının Hâkimler ve Savcılar Kurulu Genel Kurulu'na atanacağı düzenlenmiştir (md. 7/2, h).

³⁶ Aşağıda ayrıntılı olarak inceleneceği üzere, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar gereği kurulan üniversitelerin denetim kurulu üyelikleri – başkanlıkları değil- kamu yöneticiliği niteliği taşımamaktadır.

Son olarak bu başlık altında, Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve üyelerinin durumuna bakmak faydalı olacaktır. “Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri”ne, 3 sayılı CBK’nın 1 sayılı cetvelinde, diğer denetim görevlilerinden ayrı olarak yer verilmiştir. Fakat bu düzenlemede de bir mükerrerlik vardır. 3 sayılı CBK’nın 1 sayılı cetvelinde “Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kurul başkanları” şeklinde bir ibareye yer verildikten sonra, Devlet Denetleme Kurulu Başkanı açısından aynı cetvelde ayrıca bir belirleme yapmaya gerek yoktu. İkinci bir konu olarak Devlet Denetleme Kurulu üyeliklerinin -başkanın değil-, niteliği gereği üst kademe kamu yöneticilikleri olarak değerlendirilemeyeceğine dikkat çekmek gerekir. Bu nedenle Anayasanın 104/9. hükmünde yer alan, Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atayıp görevlerine son verebileceğine ilişkin hükmün verdiği yetkiden hareketle, Cumhurbaşkanının Devlet Denetleme Kurulu *üyelerini* ataması mümkün değildir. Fakat Anayasanın bir başka hükmünde, bu konuya ilişkin Cumhurbaşkanına açık bir yetki verilmiştir. Anayasaya göre, Devlet Denetleme Kurulu’nun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır (md. 108/3). Anayasanın bu hükmünde yer alan yetkiden hareketle Cumhurbaşkanı, Devlet Denetleme Kurulu üyelerini atama yetkisine sahip olmaktadır.

7. Daire Başkanları

3 sayılı CBK’da, kamuda görev yapmakta olan daire başkanlarından sadece bir kısmına yer verilmiştir. Anılan CBK’nın 2 sayılı cetvelinde, bakanlık daire başkanları, gelir idaresi daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve Türkiye İstatistik Kurumu daire başkanları sayılmış, 1 sayılı cetvelde ise hiçbir daire başkanı unvanına yer verilmemiştir. Şu halde kamuda görev yapmakta olan daire başkanlarından sadece 3 sayılı CBK’nın 2 sayılı cetvelinde sayılanlar üst kademe kamu yöneticisidirler ve bunların atanmaları Cumhurbaşkanının onayına tabidir.

2 sayılı cetvelde sayılan *bakanlık daire başkanlarına* ilişkin değerlendirmelerimizi bir alt paragrafa bırakarak, anılan cetvelde bakanlıklar dışında sadece gelir idaresi, vergi daireleri ve Türkiye İstatis-

tik Kurumu daire başkanlarına yer verildiği için, bunlar haricinde bakanlıklar dışındaki diğer kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde bulunan daire başkanlarının hiçbirinin 2 sayılı cetvel kapsamında değerlendirilemeyeceğini belirtmemiz gerekir. Dolayısıyla kanun ya da diğer CBK'lardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, bu kurum ve kuruluşların daire başkanlıklarına yapılacak atamalar Cumhurbaşkanının onayına tabi değildir. Örneğin düzenleyici ve denetleyici kurumların daire başkanları 2 sayılı cetvelde sayılmadığı için, bu kurumların daire başkanı kadrolarına yapılacak atamalar, Cumhurbaşkanının onayına tabi kılınmaz. Düzenleyici ve denetleyici kurumların daire başkanlarının, özlük hakları bakımından bakanlık müstakil daire başkanlarına denk kılınması da bu sonucu değiştirmez. Bir kadronun bir başka kadroya özlük hakları bakımından denk kılınması farklı bir konu, 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde yer almak ise ayrı bir konudur. Düzenleyici ve denetleyici kurumların daire başkanları, 2 sayılı cetvelde yer almamıştır ve bu nedenle bu kadrolara yapılacak atamalar açısından 3 sayılı CBK hükümlerinin uygulanması mümkün değildir.

Bakanlık daire başkanları açısından ise bu deyimın kapsam alanını belirlemeye yönelik bir çabaya girilmesi zorunluluk arz etmektedir. Çünkü bakanlık daire başkanları deyimının ifade ettiği anlam belirsizdir. Bilindiği üzere bakanlıklarda iki tür daire başkanlığı bulunmaktadır. Bunlar, *müstakil daire başkanlıkları* ile *diğer daire başkanlıklarıdır*. Müstakil daire başkanlıkları, diğer hizmet birimlerinden ayrı olarak teşkilatlandırılmışken, diğer daire başkanlıkları ise hizmet birimlerinin bünyesinde yer alan daha alt düzeyde hiyerarşik kademeler olarak öngörülmüştür. Yine müstakil daire başkanlarının maaşları, diğer daire başkanlarına göre daha yüksek belirlenmiş bulunmaktadır. Örneğin 375 sayılı KHK'nın (II) sayılı cetvelinde, müstakil daire başkanının (Başbakanlık, bakanlık ve müsteşarlıklarda teşkilat kanunlarında hizmet birimi olarak tanımlanmış birimlerde) ücret ve tazminat göstergeleri, diğer daire başkanlarına göre daha yüksek belirlenmiştir. Benzer yöndeki hükümler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda da bulunmaktadır. Yani 375 sayılı KHK ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, daire başkanları arasında müstakil daire başkanları ile diğer daire başkanları arasın-

da bir ayırım yapılmış ve getirilen birçok hüküm, bu ayırım üzerine oturtulmuştur. Bu durumda 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde sayılan bakanlık daire başkanları, 375 sayılı KHK ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiş olan daire başkanlarından hangilerini ifade etmektedir?

Kanaatimizce 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde sayılmış bulunan *bakanlık daire başkanı* deyimini, lafzi olarak bakanlıklarda yer alan daire başkanı kadrolarının tamamını ifade eden bir deyimdir. Dikkat edilirse 2 sayılı cetvelde, *müstakil daire başkanı* deyimine ya da 375 sayılı KHK'nın (II) sayılı cetvelinde belirtilmiş olduğu gibi "*(Başbakanlık, bakanlık ve müsteşarlıklarda teşkilat kanunlarında hizmet birimi olarak tanımlanmış birimlerde)*"ki daire başkanını ifade edecek bir açıklamaya yer verilmemiştir. Bu durumda bakanlık daire başkanının, müstakil daire başkanını ifade ettiğini ileri sürmek hukuken olanaklı görünmemektedir. Bakanlık daire başkanı deyimini, bakanlıklardaki müstakil daire başkanlarını kapsadığı gibi diğer daire başkanlarını da kapsamaktadır.

Böyle bir sonuca ulaşmamız, 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetveli kapsamında, bakanlıklarda bulunan hem müstakil hem de diğer daire başkanı kadrolarına yapılacak atamaların Cumhurbaşkanının onayına tabi kılınması zorunluluğunu beraberinde getirir. Uygulamada bakanlık müstakil daire başkanları Cumhurbaşkanının onayıyla atanırken, diğer daire başkanlarının atanmasında Cumhurbaşkanının onayı alınmamaktadır. Bir üst paragrafta ulaştığımız sonuçtan hareketle, bakanlıklardaki müstakil daire başkanı haricinde kalan diğer daire başkanlarının atanmasında Cumhurbaşkanının onayının alınmamasının, 3 sayılı CBK hükümlerine uygun olmadığını söyleyebiliriz.

Bu noktada 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde yer verilen *bakanlık daire başkanları* deyiminin kapsam alanının belirlenmesinin, sadece bu kadrolara yapılacak atamalar konusunda yetkili makamı belirlemek açısından önem taşımadığını belirtmemiz gerekir. Şöyle ki aynı deyim, 375 sayılı KHK'nın ek 34. maddesinde de kullanılmıştır. Bu maddeye göre, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı daire başkanlarına; bakanlık daire başkanlarına mülga

mevzuat hükümlerinde kadrolarına bağlı olarak öngörülmüş mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamındaki ödemeler aynı usul ve esaslar çerçevesinde yapılır. Şu halde bu madde kapsamında Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı daire başkanlarının mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde ölçüt alınacak bakanlık daire başkanları, bakanlıklardaki hangi daire başkanlarıdır: Müstakil daire başkanları mıdır, yoksa diğer daire başkanları mıdır? Bu sorunun çözümünde varılacak sonucu, bizim burada atama yetkisi bakımından açıklamaya çalıştığımız sorundan bağımsız düşünmek mümkün değildir.

Son olarak 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde yer alan *bakanlık daire başkanları* unvanının kapsam alanının belirlenmesinin ötesinde, konu ile bağlantılı olması hasebiyle Devlet Memurları Kanunu'nun 68. maddesinde yer alan bir başka hükme işaret etmekte fayda var. Anılan maddede, Cumhurbaşkanı onayıyla yapılan atamalarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde öngörülen hizmet süresi şartlarının aranacağı, üst kademe kamu yöneticisi sayılmayan daire başkanı ve bu kadrolara denk³⁷ yönetici kadrolarına yapılacak atamalarda bu bentte öngörülen hizmet süresinin yükseköğrenim gördükten sonra beş yıl olarak uygulanacağı, ancak bu beş yıllık sürenin hesabında Devlet memurlarının kazanılmış hak aylık derece ve kademesinde değerlendirilen hizmet sürelerinin esas alınacağı belirtilmiştir. Bu hüküm, üst kademe kamu yöneticisi sayılmayan daire başkanı ve bu kadrolara denk yönetici kadrolarına yapılacak atama-

³⁷ Devlet Memurları Kanunu'nun bu hükmünde yer alan *denk kadroların* hangileri olduğu belirgin değildir. Düzenleyici idari işlemlerle bu konuda açıklayıcı hükümlerin getirilmesi mümkündür. Fakat Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan denklige ilişkin bu hükmün, üst kademe kamu yöneticisi sayılmamasına rağmen daire başkanı kadrolarının üst düzeyinde yer alan kadroları kapsayacağı da belirtilmelidir. Örneğin üniversitelerde genel sekreter yardımcılarını üst kademe kamu yöneticisi olarak sayılmamış olmakla birlikte, bu kadrolar daire başkanı kadrolarına denk kadrolar değil, bu kadroların üst düzeyinde bulunan kadrolardır. Şu halde üniversitelerin genel sekreter yardımcısı kadrolarına atama yapılırken Devlet Memurları Kanunu'nun atamalarda hizmet süresi şartlarını belirleyen 68. maddesindeki genel hükmün; üniversitelerin daire başkanı kadrolarına atama yapılırken ise hizmet süresi şartının, yükseköğrenim gördükten sonra beş yıl olarak uygulanması söz konusu olacaktır.

lara ilişkin hizmet süresini belirlemek amacıyla özel olarak yürürlüğe konulmuştur. Yani üst kademe kamu yöneticisi sayılan daire başkanları ile üst kademe kamu yöneticisi sayılmayan daire başkanı ve bu kadrolara denk yönetici kadrolarına yapılacak atamalarda hizmet süresi şartı açısından bir denkleştirme söz konusudur. Bu örnekte, 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde sayılmayan ve dolayısıyla üst kademe kamu yöneticisi olmayan daire başkanları, atanma ve görevden alınmaları açısından Cumhurbaşkanının onayına tabi kılınmalarına rağmen, hizmet süresi şartı açısından üst kademe kamu yöneticisi olan daire başkanları gibi bir değerlendirmeye tabi tutulmuşlardır.

8. Valiler, Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar

Valiler 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı cetvelinde, vali yardımcıları ile kaymakamlar ise 2 sayılı cetvelinde sayılmıştır. Bu durumda vali atamaları doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararıyla, vali yardımcılarını ise kaymakam atamaları ise Cumhurbaşkanlığı onayıyla gerçekleştirilebilir.

Bu başlık altında, kaymakam atamaları bakımından önem arz eden bir hususa işaret etmek gerekir. Kaymakamların 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı cetvelinde sayılması, bu kadrolara yapılacak atamalarda anılan CBK hükümlerinin uygulanmasını gerektirir. 3 sayılı CBK'nın 3. maddesinin ikinci fıkrasında, Kararnameye ekli 2 sayılı cetvelde yer alan kadrolara atanacaklarda aranacak şartlar olarak ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımak, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak ve kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak şartlarına yer verilmiş; aynı maddenin altıncı fıkrasında, mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen kadrolarda bu son şartın aranmayacağı belirtilmiştir. Kaymakamlık mesleğine atanmak özel yarışma sınavına tabi olduğundan, 3 sayılı CBK'ya göre kaymakam olarak atanabilmek için kişilerin, sadece Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımaları ve en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmaları gerekmektedir. Öte yandan 3 sayılı CBK'nın anılan hükümlerine rağmen, kaymakam atamalarında mezuniyet şartına ilişkin 1 sayılı CBK'nın 274/A maddesinde ayrı, özel bir hükme daha

yer verilmiştir.³⁸ 1 sayılı CBK'da yer alan bu hüküm, 3 sayılı CBK'da yer alan hükme göre özel hüküm niteliği taşıdığından, kaymakam atamalarında mezuniyet şartı açısından 1 sayılı CBK'nın 274/A maddesinde yer alan hükmün öncelikle uygulanması gerekecektir.

Diğer taraftan kaymakam olarak atanma şartlarına ilişkin bazı hükümlere, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nda da yer verilmiştir (md. 2/A). Anılan Kanuna göre kaymakam olarak atanabilmek için, kaymakam adaylığı yazılı sınavı ve mülakatında başarılı olmak gerekir. Dahiliye Memurları Kanunu'nda yer alan bu hükmün, 3 sayılı CBK hükümleri ile çatışıp çatışmadığının belirlenmesi bu noktada önem taşımaktadır.

Bir görüş olarak kaymakam adaylığına atanma şartları bakımından 3 sayılı CBK ile Dahiliye Memurları Kanunu arasında çatışma bulunduğu ileri sürülebilir. Bu görüşün savunulması halinde, 3 sayılı CBK'da kaymakam adaylığına atanma şartları arasında yazılı sınav ve mülakat şartına yer verilmediği, Dahiliye Memurları Kanunu'nda ise sadece yazılı sınav ve mülakat şartına yer verildiği, bu durumda her iki mevzuat arasında bir çatışma bulunduğu belirtilebilir. Yani kanunda öngörülmeleyen bir şartın CBK'da yer alması veya CBK'da öngörülmeleyen bir şartın kanunda yer almasının, kanun ile CBK arasında çatışma ortaya çıkardığı görüşü ileri sürülebilir. Bu görüşün kabul edilmesi halinde, kanun ile CBK arasında ortaya çıkan çatışmanın çözümünde, ya kanunun üstünlüğü ilkesinden hareketle kanunun uygulanmasına öncelik tanımak ya da üst kademe

³⁸ 1 sayılı CBK'da kaymakam adayı olarak atanabilmek için mezun olunması gereken bölümlere ilişkin özel hüküm şu şekildedir:

"Kaymakam adaylarının 9/6/1930 tarihli ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununda belirtilen şartlar yanında, yurt içindeki üniversitelerin veya diploma denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onaylanmış olmak kaydıyla yabancı üniversitelerin en az dört yıllık lisans eğitimi veren fakültelerinin uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, iktisat, işletme, maliye ve finans, sosyoloji, halkla ilişkiler ve tanıtım, psikoloji bölümlerinden veya bu bölümlerden herhangi birinin müfredatında yer alan derslerin en az yüzde seksenine sahip olan diğer bölümlerden ya da hukuk fakültelerinden mezun olmaları veya üniversitelerin sosyal bilimler, mühendislik fakülteleri ile tarih bölümlerinde en az dört yıllık lisans eğitimi yapmış ve uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk ve iktisat alanlarında lisansüstü eğitim yapmış olmaları gerekir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlık tarafından yönetmelikle düzenlenir." (md. 274/A).

kamu yöneticilerinin atanması konusunda Anayasa ile Cumhurbaşkanına verilen yetkinin münhasır (mahfuz) bir düzenleme yetkisi oluşturduğu görüşünden hareketle CBK'ya üstünlük tanımak gerekecektir. Bu durumda söz konusu iki farklı görüşten hangisi benimsenirse benimsensin nihayetinde, ya 3 sayılı CBK ya da 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nun konuya ilişkin mezkûr hükümlerinin uygulanamaması gibi bir durum söz konusu olacaktır.

Bizim görüşümüz bu yönde değildir. Yani kaymakam adaylığına atanma şartları bakımından Dahiliye Memurları Kanunu ile 3 sayılı CBK hükümlerinin çatışmadığı, her iki mevzuatın birbirinden ayrı şartlar benimsediği ve kaymakam adaylığına atanma şartları bakımından bu hükümlerin birlikte uygulanabileceği kanaatini taşımaktayız. Kaymakam adaylığına atanmak için bazı şartların Dahiliye Memurları Kanunu'nda öngörülmesi, bu Kanunda öngörülen şartlarla çatışmayan yeni şartların CBK hükümleri ile getirilmesine engel değildir. Aynı durum bunun tersi açısından da geçerlidir.³⁹ Kaymakam adaylığına atanmak için Dahiliye Memurları Kanunu'nda sınav şartına yer verilmiş, 1 ve 3 sayılı CBK'da ise kaymakam adaylığına atanmada sınav şartının aranmayacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Benzer şekilde 1 ve 3 sayılı CBK'da kaymakam adaylığına atanabilmek için gerekli olan mezuniyet şartı gibi bazı şartlara yer verilmiş, Dahiliye Memurları Kanunu'nda ise bu şartlarla çatışan hükümlere yer verilmemiştir. Şu halde kaymakam adaylığına atanma şartları bakımından bir kanun-CBK çatışma alanının bulunduğundan bahsedilemez.

Fakat görüldüğü üzere kaymakamlar özelinde burada, üst kademe kamu yöneticisi atama usul ve esaslarının CBK ve kanunlar ile birlikte düzenlenmesi hadisesi söz konusu olmaktadır. Bir diğer

³⁹ Nitekim 1 sayılı CBK'nun 274/A maddesinde kaymakam adayı olarak atanabilmek için mezun olunması gereken bölümler belirlenirken "*Kaymakam adaylarının 9/6/1930 tarihli ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununda belirtilen şartlar yanında,...*" bu CBK ile belirlenen mezuniyet şartlarını taşımaları öngörülmüştür. Yani 1 sayılı CBK'nun 274/A maddesinde, kaymakam adayı olarak atanabilme şartları açısından, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nda öngörülen şartların uygulanacağı da kabul edilmiştir.

deyişle kaymakamlar özelinde üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esasları, Dahiliye Memurları Kanunu ile 1 ve 3 sayılı CBK'nın ortak düzenleme alanlarını teşkil etmiştir. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının düzenlenmesi konusunda Cumhurbaşkanına münhasır düzenleme yetkisi verildiğini savunan görüşlerin, bu noktada kaymakam atamaları açısından Dahiliye Memurları Kanunu'nda yer alan mezkur hükmün nasıl bir uygulama alanı bulacağını da izah etmeleri gerekecektir?

9. Diğer Üst Kademe Kamu Yöneticileri

3 sayılı CBK'nın ekli cetvellerinde, yukarıdaki başlıklarda yer alan kadrolar haricinde başka kadrolara da yer verilmiştir. Bunları, ana başlıklar halinde bakan yardımcılarını, kurul üyeleri (çeşitli kurumların yönetim, koordinasyon, müteveli heyeti, yürütme vb. kurulları), büyükelçiler, daimi temsilciler/delegeler, bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının 1. hukuk müşavirleri, genel müdür yardımcılarını, daimi temsilci yardımcılarını, Cumhurbaşkanlığı ile bakanlık ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının yurt dışı sürekli görevlerine atanacaklar, spor müşavirleri, bölge müdürleri (bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar dâhil), bakanlık il müdürleri, defterdarlar, il emniyet müdürleri ve il müftüleri şeklinde sınıflandırabiliriz.

Ç. Kamu Yöneticisi Konumunda Olmayan Personelin Atanma Usul ve Esaslarının 3 Sayılı CBK ile Düzenlenmesi

Anayasanın 104/9. fıkrasında, Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atayacağı, görevlerine son vereceği ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyeceğine ilişkin bir hükme yer verilmiş olduğundan, Cumhurbaşkanının atama ve görevden alma usul ve esaslarını düzenleyebileceği kamu görevlilerinin üst kademe *kamu yöneticileri* olması gerekir. Bir diğer deyişle söz konusu Anayasa hükmü kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek husus, *kamu yöneticilerinin* –tabi üst kademe olmak kaydıyla- atama ve görevden alma usul ve esaslarıdır. Şu halde bu Anayasa hükmü çerçevesinde *yönetici* niteliği taşımayan kadrolara atama usul ve

esalarının, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenememesi gerekir.⁴⁰

Türk Dil Kurumu'nun sözlüğünde *yönetici* terimi “*Yönetme gücünü elinde bulunduran kişi*” olarak tanımlanmaktadır.⁴¹ Yönetmek ise bir ülkenin, topluluğunun, kurumun veya birimin işleyişini sağlamak, idare etmek anlamına gelir.⁴² Yönetmenin söz konusu olabilmesi için mutlaka en az bir kişinin, yönetici olan kişinin idaresinde olması gerekir. Bir kişinin, bir başka kişinin idaresinde bulunmadığı durumlarda yönetim ilişkisinin ortaya çıkması olanaksızdır.⁴³ Aynı durum, kamu kurumlarının yönetimi açısından da geçerlidir. Bir yönetim ilişkisinin ortaya çıkabilmesi için, bir kamu görevlisinin idaresine verilmiş kamu görevlilerinin bulunması şarttır. Böyle bir durumun söz konusu olmaması halinde, bir yönetici de ortaya çıkmayacaktır.

Bu esastan hareket edildiğinde, 3 sayılı CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvellerinde yer verilen bazı kadroların yöneticilik niteliği taşımadıkları görülmektedir. Örneğin anılan cetvellerde yer alan Sayıştay savcıları, bakanlık müfettişleri (adalet, mülkiye, vergi ve iş müfettişleri dâhil), hazine kontrolörleri, Cumhurbaşkanlığı ile bakanlık ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlarının yönetici niteliği taşımayan yurtdışı sürekli görevlerine atanacaklar, spor müşavirleri, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar gereği kurulan üniversitelerin denetim kurulu üyeleri, Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu üyeleri, Adli Tıp Kurumu ihtisas kuralları üyeleri, bakanlıklardaki denetim ya da danışma kurullarının üyeleri yönetici kadroları olarak nitelendirilemez.⁴⁴ Bu görevler, yöneticilik görevleri değildir. Örneğin adından da anlaşıldığı üzere spor müşaviri yönetici değil müşavir-

⁴⁰ Söyler, *Yeni Başkanlık*, 125. Karşılı, “Üst Kademe,” 203.

⁴¹ Bkz. erişim tarihi: Kasım 21, 2019, <https://sozluk.gov.tr/>.

⁴² Bu minvalde bkz. Gökçe ve Şahin, “Yönetimde Rol,” 136.

⁴³ Benzer yönde bkz. Karşılı, “Üst Kademe,” 203.

⁴⁴ Bazı yazarlar, Sosyal Güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu ve Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu üyelikleri gibi kadroların üst kademe kamu yöneticisi kadroları olamayacağı görüşündedirler. Bkz. Öztürk, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde,” 1283-1284. Bu tür görüşlerin isabetli olmadığı kanaatindeyiz. Çünkü yönetim kurulu üyeleri, danışma kurulu üyelerinden farklı olarak yönetim faaliyetini yerine getiren üst kademe kamu yöneticileridir.

dir;⁴⁵ müfettiş, yönetici değil denetim elemanıdır. Spor müşavirleri de müfettişler de bir kurum, birim veya kişiyi idare etmemektedirler. Aynı durum bu paragrafta belirtmiş olduğumuz diğer görevliler açısından da geçerlidir.

Şu halde yönetici olarak nitelendirilemeyecek kamu görevlilerinin atama usul ve esasları, Anayasanın 104/9. fıkrasına göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Tam aksine bu konuya ilişkin bir hükme, Anayasanın bir başka maddesinde yer verilmiştir. Anayasanın 128/2. fıkrasına göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin atanmaları kanunla düzenlenir. Bu iki hüküm bir arada değerlendirildiği zaman, *kamu yöneticiliği* niteliği taşımayan kadrolara atama usul ve esaslarının kanunla düzenlenmesi gibi bir zorunluluk karşımıza çıkmaktadır.

D. Türk Silahlı Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında Görevli Üst Kademe Kamu Yöneticileri

3 sayılı CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvellerinde üst kademe kamu yöneticisi kadrolarına yer verilmesinin yanı sıra, aynı CBK'nın ikinci ve üçüncü bölümlerinde Türk Silahlı Kuvvetleri ile İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin terfi zamanı, subaylığa nasıp, terfi ve atama hususlarına ilişkin hükümlere yer verilmiş ve bu hükümlerde, hangi düzey kadrolara *Cumhurbaşkanı kararı* ya da *onayıyla* atama yapılacağı da belirtilmiştir. Buna göre Türk Silahlı Kuvvetleri'nde albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar, Cumhurbaşkanı tarafından yapılır (md. 9). İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik

⁴⁵ Danışmanlar hakkında aynı yönde bkz. Öztürk, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde," 1281. Öte yandan bazı yazarlar, üst düzeyde danışmanlık yapan kişilerin de üst kademe kamu yöneticisi olduğunu ileri sürmektedirler. Bkz. Mehmet Zahid Sobacı ve Özer Köseoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler* (SETA Yayınları 111, 2018), 11. Turgay Ergun, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu," *Amme İdaresi Dergisi* 16, no. 2 (1983): 24. Gökçe ve Şahin, "Yönetimde Rol," 144. Yukarıda belirtilen gerekçelerle bu görüşlere katılmanın imkânı yoktur.

Komutanlığı'nda ise Jandarma Genel Komutanı generaller, Sahil Güvenlik Komutanı amiraller arasından Cumhurbaşkanlığı tarafından atanır. Aynı komutanlıklarda albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rüt-belerine terfiler, general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar ile Jandarma Genel Komutanı yardımcıları, bölge jandarma komutanları ve il jandarma komutanları, Sahil Güvenlik komutan yardımcılığı ve Sahil Güvenlik bölge komutanlarının atamaları Cumhurbaşkanlığı'nın onayı ile yapılır (md. 11).

Görüldüğü üzere 3 sayılı CBK'da Cumhurbaşkanlığı kararı ya da onayıyla ataması yapılacak bir kısım askeri personele yer verilmiş olduğu için, Cumhurbaşkanlığı kararı ya da onayıyla ataması yapılacak askeri personeli üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul etmek gerekir. Fakat 3 sayılı CBK'nın sistematığından anlaşılmaktadır ki Cumhurbaşkanlığı kararı ya da onayıyla ataması yapılacak askeri personel, anılan CBK'nın sadece ikinci ve üçüncü bölümlerinde yer alan hükümlerine tabidir. Çünkü 3 sayılı CBK'nın diğer bölümleri, 1 ve 2 sayılı cetvellerde yer alan kadrolara ilişkindir. Ayrıca askeri personelin atanma ve görevden alınmalarına ilişkin birçok hususa, bu personelin statüsünü düzenleyen kanunlarda yer verilmiştir. Örneğin Türk Silâhlı Kuvvetleri'ne mensup subaylar ve astsubayların yetiştirilmeleri, sınıflandırılmaları, görev ve yükümlülükleri, terfi ve taltifleri ile her türlü özlük hakları, 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile düzenlenmiştir. Şu halde askeri üst kademe kamu yöneticileri, 3 sayılı CBK'nın ikinci ve üçüncü bölümlerinde yer alan hükümler haricinde anılan kanun hükümlerine tabi olacaktır. Kanunlarla CBK hükümlerinin çatışması halinde ise kanun hükümlerinin uygulanması gerektiğini defaten belirttik.

II. KANUNLARDA ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNE YAPILAN ATIFLARIN ANLAMI

Yukarıda (I) numaralı bölümde, Cumhurbaşkanlığı'nın atama ve görevde alma yetkisinin kullanımı bakımından 3 sayılı CBK'da üst kademe kamu yöneticilerinin ne şekilde belirlenmiş olduğunu ayrıntılı bir şekilde inceledik. Bu kapsamda 3 sayılı CBK'da yer alan belirlemeler ile kanunlarda yer alan hükümlerin çatışması halinde, kanun hükümlerine üstünlük tanınması gerektiğini ilişkin görüşümüzü defaten belirttik. Bu konu

haricinde, kanun ya da kanun hükmünde kararnamelerde bazen üst kademe kamu yöneticilerine atf yapılan hükümlere yer verildiği görülmektedir. Bu tür hükümlerin kapsamına hangi üst kademe kamu yöneticilerinin gireceği konusunda bir belirsizlik vardır.

Bu çerçevede değerlendirilmesi gereken en önemli hukuki düzenleme, 375 sayılı KHK'dır. Söz konusu KHK'nın üç maddesinde, *üst kademe kamu yöneticileri* ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Bu hükümlerden ilki, ek 33. maddedir. Ek 33. maddeye göre, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlarında gerçekleştirilen düzenlemelerin zorunlu kıldığı hallerde Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kadroları kaldırılan personelden; *üst kademe kamu yöneticisi* olanlar hakkında ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. 375 sayılı KHK'da yer alan ikinci hüküm, ek 35. maddedir. Ek 35. maddede, *üst kademe kamu yöneticisi* kadrolarına atanabilmek için Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen şartları taşımak gerektiği belirtildikten sonra bu kadrolara atanma ve görevden alınmaya ilişkin bazı hükümlere yer verilmiştir. Bu kapsamda söz konusu kadrolara atanmada aranan hizmet süresi hesabı, 657 sayılı Kanun'un atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümlerinden muafiyet, bazı görevden alınma şartları, malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler, sözleşmeli istihdam modeli, görevden alınanlar hakkında uygulanacak tazminat esasları ve kamu görevlisi olanların diğer kadrolara atanma usulü gibi hükümler, anılan maddenin konusunu oluşturmuştur.⁴⁶ 375 sayılı KHK'da yer alan üçüncü hüküm ise ek 36. mad-

⁴⁶ 375 sayılı KHK'da yer alan bu hüküm, aslında Anayasanın 104/9. hükmünde yer alan, Cumhurbaşkanının, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyeceğine ilişkin hükümle uyumlu değildir. Fakat bu hüküm kanaatimizce, yine Anayasanın bir başka hükmünde yer alan -104/19. hükmünde yer alan-, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı ve TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceğine ilişkin hükümle uyumludur. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınma usul ve esaslarının münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği, bu konunun kanunla düzenlenemeyeceğini ileri süren görüşlerin, bu noktada 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinin ne anlam ifade edeceğini de ortaya koymaları gerekir.

dedir. Bu maddede, kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatındaki *üst kademe kamu yöneticisi* ve taşra teşkilatındaki il ve bölge müdürü kadroları ile bu kadroların dengi ve daha üstü kadrolara atanabilmek için, öğrenim durumu şartı dışında; belirli bir meslek mensubu, kariyer meslek mensubu ya da kurum personeli olmak, 657 sayılı Kanun'un 36 ncı maddesinde belirtilen hizmet sınıfları kapsamına dâhil kadrolarda bulunmuş veya bulunuyor olmak, hâkimlik ve savcılık mesleğinden olmak ve belirli kadro veya görevlerde belirli bir süre bulunmuş olmak gibi özel şartların aranmayacağı belirtilmiştir.

375 sayılı KHK'nın bu üç maddesinde belirtilmiş olan *üst kademe kamu yöneticilerinin*, hangi üst kademe kamu yöneticilerini ifade etmiş olduğu açıklığa kavuşturulması gereken bir konudur. Çünkü Cumhurbaşkanının atama ve görevden alma yetkisinin kullanımı bakımından üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kamu görevlilerinden oluştuğuna ilişkin, kural olarak ne 375 sayılı KHK'da ne de diğer kanun ya da KHK'larda herhangi bir hükme yer verilmiştir. Cumhurbaşkanının atama ve görevden alma yetkisinin kullanımı bakımından üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kamu görevlilerinden oluştuğu hususu, esasen 3 sayılı CBK'da düzenlenmiş, ayrıca yukarıda belirtildiği üzere diğer bazı CBK'larda da bu konuya ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Ayrıca 3 sayılı CBK açısından, üst kademe kamu yöneticilerine bu CBK'nın sadece 1 sayılı cetvelinde mi, yoksa 1 ve 2 sayılı cetvelinde mi yer verildiği konusunda tartışma olduğunu yukarıda ifade etmiştik. Bu durumda 375 sayılı KHK'nın mezkûr üç hükmünde ifade edilmiş olan üst kademe kamu yöneticilerinin hangi üst kademe kamu yöneticilerinden oluştuğu hususuna göre, çok farklı hukuki sonuçlar ortaya çıkacaktır. Örneğin düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan yardımcıları, Kamu Denetçiliği Kurumu Genel Sekreteri ya da 3 sayılı CBK dışındaki diğer CBK'larda atamasının Cumhurbaşkanınca yapılacağı belirtilen üst kademe kamu yöneticileri gibi 3 sayılı CBK kapsamında yer almayan bir yöneticinin görevden alınması halinde, 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesi uygulanmayacak mıdır?

Kanaatimizce buradaki sorunun çözümü, yukarıda bahsedilen 375 sayılı KHK'nın ek 33. maddesinde yer verilmiş olan hükümdeki "ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" deyiminin anlamlandırılmasıyla bir sonuç bulabilir. Ek 33. maddede, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlarında gerçekleştirilen düzenlemelerin zorunlu kıldığı halde Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kadroları kaldırılan personelden; üst kademe kamu yöneticisi olanlar hakkında ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin uygulanacağına ilişkin bir hükme yer verilmiştir. Bu hükümden, "ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" olarak atıf yapılan kararnamenin, 3 sayılı CBK olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü görevden alınan üst kademe kamu yöneticileri hakkında nasıl bir işlem tesis edileceği hususu, üst kademe kamu yöneticisi deyimini de içerecek şekilde sadece 3 sayılı CBK'da düzenlenmiştir. Şu halde 375 sayılı KHK'nın ek 33. maddesinden anlaşılan üst kademe kamu yöneticisi, 3 sayılı CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvelleri kapsamında olan üst kademe kamu yöneticisidir. Kanunun kendi içerisinde bütünlük oluşturması ve tutarlı olması gerekliliğinden hareketle Ek 33. maddedeki amacın aynısının ek 35. ve ek 36. madde açısından da geçerli olduğu söylenebilir. Sadece ek 36. madde açısından, "denk ve daha üst" kadrolara da madde içerisinde yer verildiğinden, 36. maddenin uygulanmasında 3 sayılı CBK'nın ekli cetvellerinde yer verilmiş olan üst kamu kamu yöneticilerinin dengi ve üstünde olan yönetici kadrolarını da 36. madde kapsamında değerlendirmek gerekir.

SONUÇ

Üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kamu görevlilerinden oluştuğu hususu, özellikle son Anayasa değişiklikleri ile birlikte oldukça tartışmalı ve önemli bir konu haline gelmiştir. Değişik haliyle Anayasanın 104/9. hükmünde Cumhurbaşkanına, üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisi verildiğinden, bu kapsamda yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kamu görevlilerinden oluşacağına ilişkin hem teori hem de uygulamada ciddi çabalar içerisine girilmeye başlanmıştır. Üst kademe kamu yöneticilerinin hangi kamu görevlile-

rinden oluştuğu konusu, bu kadrolara yapılacak atamalara esas teşkil edeceğinden, atama kararlarının yargısal denetimi açısından da oldukça önemli bir konu haline gelmiştir.

Cumhurbaşkanınca atanıp görevden alınabilecek üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin en esaslı belirlemeler, 3 sayılı CBK ile yapılmıştır. Anılan CBK'nın 1 ve 2 sayılı cetvellerinde, Cumhurbaşkanı kararı ya da onayıyla ataması yapılacak üst kademe kamu yöneticisi kadrolarına yer verilmiştir. 1 ve 2 sayılı cetvellerdeki kadrolardan bir kısmının ne anlam ifade ettiği oldukça açıktır. Bu kapsamda örneğin bakan yardımcıları, valiler, büyükelçiler, Savunma Sanayii Başkanı ya da Diyanet İşleri Başkanı'nun hangi kamu görevlilerini ifade ettiği konusunda bir belirsizlik yoktur. Öte yandan anılan cetvellerde sayılan kadrolardan bir kısmının ise neyi ifade ettiği konusunda, izahata ihtiyaç bulunmaktadır. Örneğin 1 sayılı cetvelde yer alan "genel müdürler" deyiminin anlamlandırılması gerekmektedir. Burada yer alan genel müdürler, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında yer alan genel müdürlerin tamamını mı kapsamına almaktadır, yoksa sadece bakanlıklardaki genel müdürleri mi kapsamaktadır? Bizim ulaştığımız sonuç, kanun ya da özel nitelikli CBK'larda aksi yönde bir hüküm bulunmaması kaydıyla, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında yer alan genel müdürlerin tamamının 1 sayılı CBK kapsamına girdiği yönündedir. Dolayısıyla bu kadroların tamamına yapılacak atamaların, doğrudan Cumhurbaşkanı kararı ile gerçekleştirilmesi gerekecektir. 3 sayılı CBK'da yer alan benzer nitelikteki belirsizliklere ve bu belirsizliklerin açıklığa kavuşturulmasına ilişkin değerlendirmelerimize, makalemiz boyunca yer verilmiştir. Bu noktada 3 sayılı CBK'da yer alan bu tür belirsizliklerin giderilmesine yönelik kararname değişikliklerinin yapılması gerekliliği, kendisini göstermektedir.

3 sayılı CBK ile yapılan düzenlemeler açısından dikkat çekici bir diğer husus, müfettişlik ya da müşavirlik gibi kamu yöneticiliği niteliği taşımayan bazı kadrolara anılan CBK'da yer verilmiş olmasıdır. Anayasada Cumhurbaşkanına, üst kademe kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınma usul ve esaslarını düzenleme yetkisi verildiğinden ve Anayasanın 128/2. hükmü gereğince, üst kademe

kamu yöneticisi olmayan kamu görevlilerinin atanma usul ve esasları kanunla düzenlenebileceğinden 3 sayılı CBK'da kamu yöneticiliği niteliği taşımayan bazı kadrolara yer verilmesi, Anayasa ile uyumlu olmamıştır. Yapılacak *yasal* bir düzenleme ile bu konudaki hukuki sorunun çözüme kavuşturulması mümkündür.

Son olarak özellikle 375 sayılı KHK'da yer verilmiş olan *üst kademe kamu yöneticisi* atıflarının, hangi üst kademe kamu yöneticilerini ifade ettiği hususunun açıklığa kavuşturulması gerekir. Bu konunun, 375 sayılı KHK'nın ek 33. maddesinde yer alan "*ilgili Cumhurbaşkanlığı kararname*" deyiminin anlamlandırılması ile çözümlenebileceğini yukarıda belirttik. Burada ifade edilmiş olan ilgili Cumhurbaşkanlığı kararname sinin, 3 sayılı CBK'yı ifade ettiğini de tespit ettik.

Hakem Değerlendirmesi	: Çift kör hakem.
Finansal Destek	: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.
Çıkar Çatışması	: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.
Etik Kurul Onayı	: Yazar, etik kurul onayının gerekmediğini belirtmiştir.
Peer Review	: Double peer-reviewed.
Financial Support	: The author declared that this study has received no financial support.
Conflict of Interest	: The author has no conflict of interest to declare.
Ethics Committee Approval	: The author stated that ethics committee approval is not required.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, Ekim 2019.
- Ardıçoğlu, M. Artuk. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi." *Ankara Barosu Dergisi*, no. 3 (2017): 20-51.
- Atar, Yavuz. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi." *Anayasa Yargısı* 36, no. 1 (2019): 241-259.
- Çakır, Hüseyin Melih. "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanu - Bakan İlişkisi." *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861 (2018): 35-55.
- Eren, Abdurrahman. "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İctihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi." *Anayasa Yargısı* 36, no. 1 (2019): 1-72.
- Ergun, Turgay. "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu." *Amme İdareesi Dergisi* 16, no. 2 (1983): 23-36.
- Erol, Ömer Faruk. "Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi." *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861 (2018): 65-87.
- Gökçe, Orhan ve Ali Şahin. "Yönetimde Rol Kavramı ve Yönetmel Roller." *SÜİİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 3, no. 6 (2003): 133-156.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, Haziran 2019.
- Kalabalık, Halil. *İdare Hukuku Dersleri Cilt-I*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Kaman, Nur. "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri." *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861 (2018): 88-94.
- Karasu, Koray. *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi: 11, Kasım 2001.
- Karslı, Mehmet Rauf. "Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme." *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 28, no. 1 (2020): 187-208.
- Öztürk, Namık Kemal. "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması." *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* 33, no. 4 (Ekim 2019): 1279-1297.

- Sancakdar, Oğuz, Lale Burcu Önüt, Eser Us Doğan, Mine Kasapoğlu Turhan, Serkan Seyhan. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Sobacı, Mehmet Zahid ve Özer Köseoğlu. *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*. SETA Yayınları 111, 2018.
- Söyler, Yasin. *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, Eylül 2018.
- Tunç, Hasan. *Türk Anayasa Hukuku (Ders Kitabı)*. Ankara: Gazi Kitabevi, Temmuz 2018.
- Ülgen Adadağ, Özen. "Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar." *Anayasa Yargısı* 36, no. 1 (2019): 261-277.
- Ulusoy, Ali D. *Yeni Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.
- Yasin, Melikşah. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri." *Anayasa Yargısı* 36, no. 1 (2019): 315-333.
- Yayla, Ahmet. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Perde-Yasa Kuramı Bakımından Değerlendirilmesi." *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861 (2018): 56-64.
- Zengin, Ozan. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi." *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)* 10, no. 15 (Haziran 2019): 1-23.