

TÜRKİYE VE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE ÜST DÜZEY KAMU GÖREVLİLERİNİN GÖREVDEN ALINMA USULÜ VE DAVALARI

*Procedures and Cases for Dismissal of Senior
Public Administrator in Turkey and the United
States of America*

Ahmet Yusuf YILMAZ*

Öz


2017 yılındaki Anayasa değişikliği ile üst kademe kamu yöneticilerinin atama usulü de değişmiştir. Bu yöneticilerin atanması Cumhurbaşkanı Kararına bağlanmıştır. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile üst düzey kamu yöneticilerinin atama usul ve esaslarını belirlenmiştir. Peki, bu görevlere atanan kişilerin görev süreleri dolmadan görevden alınmaları durumunda ne olacaktır? Bu makale bu soruyu incelemek amacıyla hazırlanmıştır. Görevden alınma işlemine karşı başvurulacak itiraz yolu, görevden alma işlemine karşı

* Dr., Ticaret Bakanlığı, E-mail: a.yusuf6@gmail.com, ORCID NO: <https://orcid.org/0000-0002-3499-7676>.

Makale Gönderim Tarihi/Received: 18.11.2022.

Makale Kabul Tarihi/Accepted: 20.12.2022.

Atıf/Citation: Yılmaz, Ahmet Yusuf. "Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Görevden Alınma Usulü ve Davaları." *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 4, no. 2 (2022): 856-894.

"Bu eser, Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License ile lisanslanmıştır. / This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License." 

yargı yolu, mahkeme kararları incelenmiştir. Açılan davalarda birtakım belirsizlikler mevcuttur. Bu makalede, belirtilen belirsizliklerin aydınlatılması amaçlanmıştır. Ayrıca Amerika Birleşik Devletleri Anayasası ve Başkanın görevden alma yetkisi Türkiye'deki usul ile mukayese edilerek Federal Yüksek Mahkemede görülen üst düzey kamu yöneticilerinin görevden alınma davaları incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, ABD, Anayasa, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Üst Düzey Kamu Yöneticisi, Görevden Alınma.

Abstract

With the constitutional amendment in 2017, the appointment procedure of senior public administrators has also changed. The appointment of these executives is subject to the Presidential Decree. With the Turkish Presidential Decree No. 3 (CBK), the procedures and principles of appointment of senior public administrators have been determined. So, what will happen if the people appointed to these positions are dismissed before their term of office expires? This article has been prepared to examine this question. The appeal against the dismissal, the judicial remedy against the dismissal, and the court decisions were examined. There are some uncertainties in the lawsuits filed. In this article, it is aimed to clarify the mentioned uncertainties. In addition, the United States Constitution and the President's power of dismissal were compared with the procedure in Turkey and the dismissal cases of senior public administrators before the Federal Supreme Court were examined.

Keywords: Türkiye, USA, Constitution, Presidential Decree No. 3, Senior Public Administrator, Dismissal.

Giriş

Türk Anayasası'nda sembolik görevler üstlenen Cumhurbaşkanı 2007 yılından itibaren halkla buluşturularak bürokrat kimliğinden arındırılmış ve siyasetçi kimliğine kavuşturulmuştur. Başkanlık sistemi konusuna Ak Parti'nin 2012 yılında sunduğu anayasa önerisinde karşılaşılmıştır. Cumhurbaşkanı'na "Başkanlık Kararnamesi" adı altında düzenlemeler yapma yetkisi tanıyan kanun teklifi Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunulmuştur.¹ Ancak bu komisyonda 4 farklı partiden eşit sayıda temsilciler bulunması nedeniyle siyasi partilerin uzlaşamamasıyla Başkanlık sistemi 5 yıllığına ertelenmiştir. 2017 yılındaki değişiklikler ile Cumhurbaşkanı'na verilen yetkiler genişletilmiştir.

1982 Anayasası'nın kabul edildiği tarihten 2022 yılına kadar geçen 40 yılda 1982 Anayasası yaklaşık 20 kez değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerden en önemlisi ise 2017 yılında gerçekleşen en kapsamlı nitelikteki değişikliktir.² 2017 değişikliği ile birlikte parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bu yeni hükümet sistemiyle yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı, üst düzey kamu yöneticilerini atama, görevden alma yetkisini de üstlenmiştir. 2017 Anayasa değişikliği, pek çok kapsamlı değişikliği de içinde barındırmıştır. Önceki 19 Anayasa değişikliğinden farklı olarak

¹ Ak Parti'nin, başkanlık rejimine dair önerileri de içeren, Kasım 2012'de TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunduğu teklifinin makale ile ilgili kısmı şu şekildedir:

Başkanlık kararnamesi-Madde 23- (1) Başkan, genel siyasetin yürütülmesinde ihtiyaç duyduğu konularda Başkanlık kararnamesi çıkarabilir. Bir konuda Başkanlık kararnamesi çıkarılabilmesi için kanunlarda o konuyu düzenleyen uygulanabilir açık hükümlerin bulunmaması şarttır. Kişi hak ve hürriyetleri kararname ile düzenlenemez.

² Taylan Barın, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili," *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, no. 2 (2022): 290.

yürütme organının kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi kaldırılmıştır. Buna karşılık Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri usulü kabul edilmiştir. Böylelikle yürütmenin daha hızlı bir biçimde hareket etmesine olanak sağlanmıştır. Eski düzende üst düzey kamu görevlilerinin seçilmesinde, atanmasında bürokrasi etkili olurken, yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde Anayasal hak olarak halk iradesini bünyesinde taşıyan Cumhurbaşkanı'na üst düzey bürokratları atama ve görevden alma yetkisinin verilmesi sağlanmıştır.

21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Neticesinde; Cumhurbaşkanı'na, üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme yetkisi de verilmiştir. Üst düzey kamu yöneticisi kavramı ve özellikleri de bu bakımdan devlet memurluğu görevinden farklılaşmıştır.³ Böylelikle Cumhurbaşkanı karar alırken, yetkisini parlamentoya sunmadan Anayasadan aldığı güçle kararlarını kullanabilme imkânına sahip olmuştur. 2018 yılının temmuz ayında birçok CBK çıkarılarak, yürütme organının mevzuat omurgası oluşturulmuştur. Bu değişiklikler ile Cumhurbaşkanı'nın üst düzey kamu görevlilerini yasama organından özerk bir şekilde ataması ve görevden alabilmesine imkân tanınmıştır.

I. ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİSİ AYRIMI

3 sayılı CBK'de ikili bir ayırım yapılmıştır. Bu kararnamede 1 sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere yapılacak atamanın Cumhurbaşkanı tarafından yapılacağı belirtilmiştir. 2 sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere yapılacak

³ Mehmet Rauf Karşlı, "Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme," *SÜHFD.*, no. 1 (2020), 188.

atamanın ise Cumhurbaşkanı onayı ile yapılacağı belirtilmiştir⁴. Bununla birlikte 3 sayılı CBK'nin dayanağı olan Anayasanın 104. maddesinin 9. fıkrasına göre; Cumhurbaşkanı'nın atayacağı ve görevden alacağı kişilerin tamamının 3 sayılı CBK'sinde üst kademe kamu yöneticisi olarak düzenlenmesinin gerektiği düşünülmektedir. Buna rağmen 3 sayılı CBK'de sadece 1 sayılı cetvelde yer alan kişilerin Cumhurbaşkanı Kararı'yla atanacağı belirtilmiştir. Aynı kararnamede 2 sayılı cetvelde yer alan kadrolara ise genellikle bakan veya başka bir üst düzey yönetici tarafından Cumhurbaşkanı'na yapılacak teklifin ardından, Cumhurbaşkanı onayıyla atama işleminin tamamlanması öngörülmüştür. Ayrıca CBK'nın 6 ncı maddesi ve diğer maddelerinde 1 ve 2 sayılı listelerdeki ayırım sürekli vurgulanarak 1 sayılı listenin asıl üst düzey kamu yöneticisi olduğu yorumlaması yapılmıştır. Ancak 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde: *“Bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının taşra teşkilatının il ve bölge müdürü kadro veya pozisyonları hariç, üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine Cumhurbaşkanı onayı ile atananlar hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan şartlar dışında üçüncü fıkra hükümleri uygulanmaz.”* hükmüne yer verilmiştir. 3 sayılı CBK'sinde, Cumhurbaşkanı onayı ile ataması yapılacak kişiler de üst kademe yöneticisi olarak adlandırılmıştır. Böylelikle onay usulü ile atanan kişiler 375 sayılı KHK'da⁵ üst düzey kamu yöneticisi unvanı verilmiştir. Bu durumda KHK ile CBK arasında bir çatışma alanı olduğu görülmüştür.

Kamuoyunda, Resmî Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararlarıyla ataması yapılan kişilerin tamamının üst düzey kamu yöneticisi olduğu düşünülse de yargıda ve doktrinde ikili bir ayırımın mevcut olduğu tespit

⁴ Yasin Söyler, “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?” *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, no. 1 (2020): 69-70.

⁵ 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesi.

edilmiştir. Yargı kararları ve doktrin görüşüne göre 3 sayılı Kararnamenin 1 sayılı cetvelinde yer alan kadrolar üst düzey kamu yöneticisi sayılırken aynı kararnamenin 2 sayılı cetvelinde bulunan kişiler normal devlet memuru statüsünde kabul edilmiştir. Bulunduğu pozisyon itibarıyla, üst düzey kamu yöneticisi olarak görev yaptığını düşünen ve 2 sayılı listedeki kadrolardan görevden alınan kişiler, görevden alındıklarında davaları Danıştay'da açmaktadırlar. Bu davalara karşı Danıştay'ca yapılan incelemelerde, bu davanın ilk derece idare mahkemesinde görülmesi gerektiği yönünde kararlar çıkmaktadır. Örnekleri sonra verilecek davalarda, idari yargıda içtihat oluşturulmuştur.

Danıştay içtihatlarında 2 sayılı cetvelde Cumhurbaşkanı onayıyla atanan kişilerin görevden alınma işlemine karşı açtıkları davaların, ilk derece idare mahkemelerinde görülmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. 1 sayılı cetvelde yer alan kadrolardan görevden alınan kişilerin açacağı davalar ise ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecektir. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde: *"1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak: Cumhurbaşkanı kararlarına bakacağı karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülme-yen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar"* hükmü gereği bu davaların 1 sayılı cetvelde yer alan kadrolardaki kişilerin görevden alınma davalarının Danıştay'a açılması uygundur.

II. CUMHURBAŞKANI'NIN ÜST DÜZEY KAMU GÖREVLİLERİNİ ATAMASI

21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 1982 Anayasasında, Cumhurbaşkanı'nun üst düzey kamu yöneticilerini ataması, görevlerine son vermesine dair aşağıdaki fıkra eklenecek, bu kişilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasların düzenleneceği Cumhurbaşkanı Kararnamelerinin temeli

atılmıştır. Ancak bu 3 sayılı Kararname, birtakım belirsizlikleri bünyesinde taşımasından mütevellit, Ekim 2022 tarihine kadar yaklaşık 4 yılda 21 defa değiştirilmiştir.

“Cumhurbaşkanı Görev ve yetkileri

Madde 104/9 – ...

Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenler.”

Temmuz 2018 yılında çıkarılan CBK’ların ilk dördünün içeriği Türkiye genelindeki kamu kurum ve kuruluşlarının genel işleyişi oluşturmuştur. İlk olarak 1 sayılı CBK ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı yürütme organı olarak bakanlıklar kurulmuştur. 2 sayılı CBK⁶ ile bu teşkilatlarda görev yapacak kişilere kadro ihdası sağlanmıştır. 3 sayılı CBK⁷ ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair hususlar eklenmiştir. Bu kararnamede 1 sayılı cetvelde yer alan unvanlara yapılacak atamaların Cumhurbaşkanlığı Kararı ile olacağı belirtilirken 2 sayılı cetvelde yer alan kişilerin atamasının onaylama suretiyle görevlendirileceği belirtilmiştir. 3 sayılı cetvelde ise bazı kadroların görev süreleri belirtilmiştir.

III. ÜST DÜZEY KAMU GÖREVLİLERİNİN GÖREVDEN ALINMASI

3 sayılı CBK’inde 2 tür görevden alma usulü benimsenmiştir. Görev alma usulünden birincisi, Cumhurbaşkanlığı’nın görev süresiyle görev süresi sınırlı olan kişilerdir. Bu kişiler Cumhurbaşkanlığı’nın seçilmesinden hemen

⁶ RG. 10.07.2018, S. 30474.

⁷ RG. 10.07.2018, S. 30474.

sonra da atansa veya Cumhurbaşkanın görev süresi bitimine az bir süre kalsa da görev süreleri Cumhurbaşkanın görev süresinin bitimiyle sona erer.⁸ 2022 itibariyle örnek verilmek istenirse 2023 Mayıs veya Haziran ayındaki Cumhurbaşkanlığı seçimiyle mevcut Cumhurbaşkanı'nın görev süresi sona erecektir. 4 üncü maddede belirtilen üst düzey kamu yöneticilerinin de görev süresi bu nedenle sona erecektir.

“Görev süresi

MADDE 4- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alanların görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bunların görevi de sona erer.”

Ancak asıl sorunu 7 nci maddede yer alan ve kararnameye ekli (III) sayılı cetvelde yer alanların yaşadığı düşünülmektedir. Çünkü bu kişilerin görev süresi 4 yıldır ve bu kişiler görev sürelerinden önce görevden alınırsa nasıl bir itiraz yolunun izleneceği konusunda mevzuatta bir belirsizlik mevcuttur.

“Sürelî Görevler

MADDE 7- (1) 4 üncü madde hükümleri bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (III) sayılı cetvelde yer alanlar hakkında uygulanmaz. Bunların görev süreleri ekli (III) sayılı cetvelde gösterilmiştir.” hükmü yer almaktadır.

IV. MAHKEME KARARLARI ÇERÇEVESİNDE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİSİNİN GÖREVDEN ALINMASI

3 sayılı CBK'nin yayınlanmasından bu yana birçok üst düzey kamu yöneticisi görevlerine atama yapılmış, bunlardan bir kısmı da kısa sürede görevlerinden alınmıştır. Görevden

⁸ Adnan Küçük, *Türkiye'de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 230.

alınma sebepleri bakımından bir şeffaflık bulunmamaktadır. Görevden alınan kişilerin sayısına, Resmî Gazete’de ilan edilen görevden alma veya atama kararları üzerinden kısaca göz atıldığında birçok makamda hızlı değişikliklerin olduğu görülmüştür. Bir üst kademe kamu yöneticisi görevden alındığında, görevden alınma sebebi tam olarak bilinmemektedir. Bu kişilerin görevden alınma sebeplerinin neler olabileceği ve üst düzey kamu yöneticisinin görevden alınma süreleri ve sayısı konusunda istatistiki yönlerden desteklenen ayrı bir makalenin yayımlanması, bu konu açısından kayda değer olacaktır. Yapılan araştırmalarda, görevden alınan üst düzey kamu yöneticisi istatistikine dair bir makaleye rastlanmamıştır. Ancak görevden alınma işlemlerine yönelik açılan davalarda verilen mahkeme kararlarının araştırılması neticesinde; bazı üst düzey kamu yöneticilerinin bu işlemin iptali istemiyle dava açma yolunu tercih ettikleri tespit edilmiştir.

Açılan davaların, 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁹ üzerine inşa edildiği anlaşılmıştır. Çünkü üst düzey kamu yöneticilerinin görevden alınması hususunda temel mevzuat 3 sayılı CBK’dir. Kararnamenin 3 üncü maddesi incelendiğinde üst düzey kamu yöneticisi makamlarına atanma şartlarının çok basit olduğu ve genel olarak devlet memurluğuna kabul şartlarına benzer bir anlayışla yazıldığı değerlendirilmiştir. Cumhurbaşkanı’nın atamış olduğu kişilerin görevden alınma sebeplerinin çok çeşitli olabileceği düşünülmektedir. Görevden alınma sebepleri arasında: Atandıkları kurumu gereğince yönetememeleri, istenen performansı gösterememeleri veya disiplin cezası gerektirecek faaliyetlerde bulunmuş olmaları gibi sebeplerin bu kişilerde vuku bulduğu düşünülmektedir. Bu kişilerin

⁹ RG. 10.07.2018, S. 30474.

görevlerinden kısa sürede alınmaması için 3 sayılı CBK'ya daha ağır atama şartları getirilerek üst düzey kamu yöneticisi atamalarında daha liyakatli kişilerin seçilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2 sayılı cetvelde yer alan bir yöneticinin kamu görevinden alınması işleminin iptali istemiyle ilk derece Mahkemesi olarak Danıştay'da açılan davalarda verilen kararlar incelendiğinde, Bu kişilerin söz konusu işlemin iptali istemiyle ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açmaları hali davanın görev yönünden reddini gerektirmektedir.¹⁰ Danıştay kararlarında kabul gören içtihat, sadece 3 sayılı CBK'da 1 sayılı listeyi yani doğrudan Cumhurbaşkanı'nca atanan kişileri üst düzey kamu yöneticisi olarak değerlendirme yönünde olmuştur. Bu sebeple 3 sayılı Cumhurbaşkanı Kararnamesi'nin 2 sayılı cetvelinde yer alan ve görevden alınan kişilerin bu işlemin iptali istemiyle doğru merci olan idare mahkemesinde dava açması yargılama sürecinin uzamamasına ve yargılama giderlerinin artmamasına yardımcı olacaktır.

Mevzuatta bu kişilerin görevden alınma işlemine ilişkin olarak hangi mercilerde dava açabileceğine yönelik belirsizlikler sebebiyle görevden alınan 2 sayılı listedeki kişilerin genellikle işlemin iptali istemiyle ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da dava açtıkları ve bu davalarda da belirtildiği üzere yerleşik içtihatlar gereği "davanın görev yönünden reddine" karar verildiği tespit edilmiştir.¹¹

Danıştay'da açılan davalarla ilgili olarak İdari Dava Daireleri Kurulu'nda içtihat oluşmuş durumdadır. Danıştay kararlarında; Cumhurbaşkanı'nın üst düzey kamu yöneticilerinin görevden almasının kendi takdirinde olduğu değerlendirmesinin yapıldığı tespit edilmiştir. Görevden alınan

¹⁰ "Danıştay Karar Arama," erişim tarihi: 10 Eylül 2022, <https://karararama.danistay.gov.tr/>.

¹¹ Danıştay İkinci Dairesi, E.2022/1407; K. 2022/1771, 13.04.2022.

üst düzey kamu yöneticileri, görevden alma işleminin iptali için açtıkları davalarda, bu işlemin kamu yararına aykırı olduğu veya kamu düzenini bozduğuna dair somut bir gerekçe gösterememektedirler. Kendilerine bir sebep açıklanmadan görevden alındıklarını belirtse de, davalı idareler savunmalarında; üst düzey yönetici konumundaki kişilerin göreve getirilişinde herhangi bir sınava veya yeterlik ölçümüne tabi tutulmadan Cumhurbaşkanı tarafından atandığı ve Cumhurbaşkanı tarafından görevden alındığı, yargının, yürütmenin işleyişine karışmaması gerektiği, bu hususun denetiminin yapılmasının “yerindelik denetimi” niteliğinde olacağını savunmuşlar, yargı mercilerince “yerindelik denetimi” yapılmasının mümkün olmadığını belirtmişlerdir.¹²

A. Davaların Görev Yönünden Reddedilmesi

İncelenen 05/08/2021 günlü ve 2021/391 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı'nın iptali istemiyle ilk derece Mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da açılan davada¹³ 3 sayılı CBK'de 1 sayılı cetvelde sayılan kadrolara yapılacak atamaların Cumhurbaşkanı kararıyla yapılacağı, 2 sayılı cetvelde yer alan kadrolara atamaların ise Cumhurbaşkanı onayıyla yapılacağı belirtilerek ikili bir hukuki ayrıma gidildiği görülmüştür.

Danıştay Kararında: 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde ise: “1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak: Cumhurbaşkanı kararlarına karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar” hükmü gereği dava, Danıştay'a açılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanı'nun belirli bir kişiye yönelik bireysel işlemleri karar olarak adlandırılmıştır. 3 sayılı CBK'de 1 sayılı cetvelde sayılan kadrolara yapılacak atamaların Cumhurbaşkanı

¹² Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2021/3815, K. 2022/539, 21/02/2022.

¹³ Danıştay İkinci Dairesi, E.2022/1407; K. 2022/1771, 13.04.2022.

Kararı'yla yapılacağı, 2 sayılı cetvelde yer alan kadrolara atamaların ise Cumhurbaşkanı onayıyla yapılacağı belirtilerek ikili bir hukuki ayrıma gidilmiştir.

2 sayılı cetveldekiler için görevden alma işleminin Cumhurbaşkanı onayıyla yapılacağı belirtildiğinden dolayı tesis edilen işlemin bir Cumhurbaşkanı kararı olmadığı, bakanlık kararı olduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla Bakanlıkça tesis edilen işlemlerin aşağıda belirtilen 2576 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca: "genel görevli ilk derece mahkemesi olan idare mahkemelerinin görevinde bulunduğu"na karar verilmiştir.

"2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun

İdare Mahkemelerinin görevleri:

Madde 5 – 1. İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştayda çözümlenecek olanlar dışındaki:

- a) İptal davalarını,*
 - b) Tam yargı davalarını,*
 - c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklardan hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları,*
 - d) Diğer kanunlarla verilen işleri,*
- çözümler."*

2 sayılı cetvelde yer alan kadroların üst düzey kamu yöneticileri sayılıp sayılmayacağı konusunda farklı yorumlar vardır. Bu yorumların farklı olmasının temelinde, Resmî Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanı Kararlarının isminin "Karar" olmasından kaynaklanmaktadır. Yani 1 sayılı listedeki atamalar doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından takdir hakkı kullanılarak tesis edilirken, 2 sayılı listedeki kadrolara atama

işlemleri kamu kurum ve kuruluşları tarafından tesis edilir. Atanacak kişilerin Cumhurbaşkanına ise onay için sunulmaktadır.

B. Görevden Alma İşlemlerinde Gerekçenin Önemi

İncelenen üst düzey kamu yöneticisinin görevden alınma işleminin iptali istemiyle açtığı davada¹⁴; görevden alınan yönetici kendisinin görev süresince başarılı olduğunu, verilen görevleri layıkıyla yerine getirdiğini, yeni projeler üreterek kurumunda başarılı bir yönetici olduğu iddialarında bulunmuştur. Görevden alınmasını gerektiren somut bir delilin olmadığını, görevden alınması işleminin tamamen öznel yargılar içerdiğini iddia etmiştir.

Davalı idare savunmasında ise: Cumhurbaşkanı kararıyla herhangi bir objektif kıstasla, sınavla yeterlilik ölçümüne tabi tutulmadan göreve atanan kişinin aynı şekilde görevden alınmasının yetki ve usulde paralellik ilkesince hukuka uygun olduğunu, verilen bu kararın takdir yetkisi kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini iddia etmiştir. Savunmasını desteklemek amacıyla Anayasa Mahkemesi'nin kararı¹⁵ örnek gösterilmiştir: Anayasa mahkemesi kararında özetle: İl Müdürü, Daire Başkanı, Genel Müdür gibi kadrolara bir kere atanan kişilerin bu mesleklerde hayat boyu çalışma zorunluluğu bulunmayacağı, bu yüzden üst düzey yöneticilerin kendilerine tahsis edilmiş olan makamların kişisel alacak meselesi haline dönüştürülmemesi gerektiği, kamu yararı ve hizmet gerekleri ilkelerinin dikkate alınması gerektiği, idarecilik görevinde bulunan kişilerin bazı koşulları taşımak kaydıyla uzman kadrolarını atanmalarının mümkün olduğu belirtilerek, görevden alınma işlemini hukuka uygun bulmuştur.

¹⁴ Danıştay İkinci Daire, E. 2020/2331, K. 2021/3420, 14.10.2021.

¹⁵ AYM, E. 2014/87, K. 2015/112, 08.12.2015.

Danıştay dairesi kararında: Kariyer basamaklarını liyakatiyle geçen genel müdürün başarısız olduğuna dair herhangi bir kanıt bulunmadığından, davacının görevinden alınmasında hukuki bir isabet bulunamamıştır. Genel müdürlük görevine atanan ve bu görevi CBK öncesinde de devam ettiren 6 yıllık genel müdürlük görevini ifa eden davacının 2577 sayılı idari yargılama usulü kanunu 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde: *“İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları”* görevden alma işlemi sebep bakımından hukuka aykırı olduğu tespit edildiğinden iptal davası açması yerinde kabul edilmiştir.

Bu açıdan Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu yetkinin mutlak ve sınırsız nitelikli olmayıp kamu hizmeti gereklilikleriyle sınırlı olduğundan Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisinin de idari dava konusu olacağı değerlendirilmiştir. Genel müdürün görevden alınması hususunda idari işlemin sebep yönünden herhangi bir nedene dayanmadığı gerekçesiyle Cumhurbaşkanı Kararı iptal edilmiştir.

Bu karar incelendiğinde, idarenin görevden alma işlemlerinde gerekçenin bulunmasının önemi göze çarpmaktadır. Yani Cumhurbaşkanı görevden alma kararının bir sebep unsuruna dayanması gerektiği anlaşılmıştır. Bu sebebin performans ölçütleri, disiplin suçları, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığın hazırlamış olduğu kalkınma planına riayet hususlarının olabileceği değerlendirilmiştir.

C. Üst Düzey Kamu Yöneticisinin Görevden Alınmasına Dair Danıştay İçtihadı:

İncelenen davanın konusu 17/09/2020 tarihli ve 2020/424 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı'nın iptali istemidir.¹⁶ Davalı idare Cumhurbaşkanlığı'dır. 1 sayılı cetvelde yer alan kişilerin görev süresi, Cumhurbaşkanlığı görev süresi ile sınırlıdır. Ancak bu görev süresi içinde görevden alınmaları halinde ne olacaktır? Bu sorunun yanıtı mevzuatta verilmemiştir. Ama bu kişilerin görevden alınabileceği ve bu işlem tesisinde Cumhurbaşkanı'nın tek başına takdir hakkı bulunduğu açıktır. Ancak bu takdir hakkını kullanırken, idari işlemin sebebi açıklanmamıştır. Yani işlem sebep unsuru bakımından bir eksiklik taşımaktadır. Kişinin görevden alınmasını gerektirecek şekilde hizmeti aksattığı, başarısız olduğu veya görevde kalmasının hizmetin aksamasına neden olacağı yönünde gerekçe bulunamadığından görevden alma işlemi iptal edilmiştir.

Davacı İddialarında: Göreve atanan kişinin liyakati, kariyeri, eğitim durumunun gözetilerek bu makama getirildiği, subjektif değer yargılarıyla kamu yararı gözetilmeden görevden alma işleminin tesis edildiği, bu durumun da çalışma ve sözleşme hukukuna aykırı olabileceğini belirtmiştir.

Davalı İdare Savunmasında: Üst düzey kamu yöneticiliği görevinde bulunan kişilerin sadece idari görevler üstlenen kişiler olmadığı, bu kadrolarda bulunan kişilerin aynı zamanda devlet politikalarının oluşturulmasında köprü görevini üstlendiği vurgulanmıştır. Yani hükümet ile uyumlu çalışabilen kişilerin üst düzey kamu yöneticiliğine atanacağı belirtmiştir. Görevden alma işleminin dayanağının hem Anayasa¹⁷ hem de 3

¹⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2021/3815, K. 2022/539, 21/02/2022.

¹⁷ Madde 104/9 – ...

Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenler.”

sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olduğu belirtilmiştir. Yargı mercilerince idarenin bu işleminin denetlenmesinin yerindelik denetimi olacağı, bu yüzden görevden alma sebep unsurunun bu açıklamalarla yeterli olduğu ifade edilmiştir. Herhangi bir somut belgenin veya olayın gösterilmesine gerek olmadığı vurgulanmıştır. Bu konuda Cumhurbaşkanının yetkisinin, takdirinin geniş olduğu, hükümet ve devlet politikalarını layıkıyla yerine getiremeyen kişilerin, görevinden hemen alınabileceği, bu kişilere verilmiş makamların müktesep hak sağlamayacağı bu konuda emsal yargı kararlarının olduğu belirtilmiştir.

İdari Dava Daireleri Kurulu Kararında: 3 sayılı CBK'nin 4 üncü maddesinde Cumhurbaşkanının yetkileri açıktır. Üst düzey kamu yöneticilerine atama veya görevden alma işlemlerinde kamu yararı ve hizmet gerekleri ihlali yönünden davacı genel müdür somut ve ciddi bir kanıt getirememiştir. Dolayısıyla işlemin neden ve amaç yönünden görevden alma işleminin iptalini gerektirecek herhangi bir hususun bulunmadığı kabul edilmiştir. Bu dava içtihat metni olduğundan dolayı okuyuculara aşağıda karar metninin verilmesinin faydalı olacağı düşünülmüştür.¹⁸

"İçtihat Metni"

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra, dosya tekemmül ettiğinden davalı idarenin yürütmenin durdurulması istemi hakkında ayrıca bir karar verilmeksizin gereği görüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE:

MADDİ OLAY:

¹⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2021/3815, K. 2022/539, 21/02/2022.

Davacı, 1990 yılında Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Makineleri bölümünden mezun olmuş, 1997 yılında Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde ... olarak memuriyete başlamış, 2000 yılında Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı bünyesine ... olarak atandıktan sonra 2006 yılında Çevre ve Orman Bakanlığında şube müdürü, 2012 yılında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığında ... kadrosuna atanmış, bu kadroda bulunduğu sürece, vekaleten Çevre Yönetimi Genel ... ve vekaleten Çevre Yönetimi ... olarak görev yapmış, 23/10/2014 tarihinde Çevre Yönetimi ... kadrosuna atanmış, yaklaşık 6 yıl bu kadroda görev yaptıktan sonra dava konusu işlem ile görevden alınmıştır.

Bunun üzerine temyizden incelenen dava açılmıştır.

İLGİLİ MEVZUAT:

Anayasa'nın 104. maddesinde, üst kademe kamu yöneticilerini atamak, görevlerine son vermek ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlemek, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Atama usulü" başlıklı 2. maddesinin 2. fıkrasında, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılacağı düzenlenmiş olup Kararname'nin "Görev süresi" başlıklı 4. maddesinde, "Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alanların görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bunların görevi de sona erer. Ancak bunlar, yerlerine atama yapıncaya kadar görevlerine devam eder. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilir. Bunlar, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir." kuralı bulunmaktadır. "Genel müdürler," anılan Kararname'ye ekli (I) sayılı cetvelde yer almaktadır.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

Anayasa'nın 104. maddesi ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinde, üst kademe yöneticilerini atamak ve görevlerine son vermek konusunda Cumhurbaşkanına takdir yetkisi tanındığı açık olup bu yetkinin ancak kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığıının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, sözü edilen bu durumun dava konusu idari işlemin neden ve amaç yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini gerektireceği yerleşmiş yargı içtihatlarıyla kabul edilmiş bulunmaktadır. Somut olayda, Cumhurbaşkanının sahip olduğu takdir yetkisini, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı kullandığına dair herhangi bir bilgi ve belge bulunmadığı dikkate alındığında, genel müdür kadrosunda görev yapan davacının, takdir yetkisi kapsamında bu görevinden alınmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmemiştir. Bu itibarla, dava konusu işlemin iptali yolundaki Daire kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.

KARAR SONUCU:

Açıklanan nedenlerle;

1. Davalı idarenin temyiz isteminin kabulüne;

2. Dava konusu işlemin yukarıda özetlenen gerekçeyle iptaline ilişkin Danıştay İkinci Dairesinin temyize konu 14/10/2021 tarih ve E:2020/2331, K: 2021/3420 sayılı kararının BOZULMASINA,

3. Yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anulan Daireye gönderilmesine,

4. Kesin olarak, 21/02/2022 tarihinde esasta ve gerekçede oyçokluğu ile karar verildi.

KARŞI OY

X- Temyiz edilen kararla ilgili dosyanın incelenmesinden; Danıştay İkinci Dairesince verilen kararın usul ve hukuka uygun olduğu, dilekçede ileri sürülen temyiz nedenlerinin kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı anlaşıldığından, temyiz

isteminin reddi ile temyize konu kararın onanması gerektiği oyuyla, karara katılmıyoruz.

GEREKÇEDE KARŞI OY

XX- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. maddesinde, bu Kanun'da hüküm bulunmayan hususlarda ...bilirkişi, keşif, delillerin tespiti... hallerinde Hukuk Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin uygulanacağı, ancak, davanın ihbarı ve bilirkişi seçiminin Danıştay, mahkeme veya hâkim tarafından resen yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Davanın ihbarı konusunda taraflardan birinin talebi olmasa bile, ihbarın Danıştay, mahkeme veya hâkim tarafından resen yapılması gerektiği açıktır. Ayrıca, yargılanan işlem olmakla birlikte, dava sonucunda verilecek karardan doğrudan etkilenecek kişiye ihbarda bulunulmayıp onun bilgisi dışında ve uyumsuzluğa ilişkin beyanları alınmadan davanın sonuçlandırılması, Kanun'un amir hükmünün ihlâli olacağı gibi, Anayasa'nın 36. ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 6. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkının da ihlâli sonucunu doğurur.

Nitekim, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Menemen Minibüsçüler Odası/Türkiye kararında, yargıya erişim hakkının, AİHS'nin 6. maddesinin "yargılanma hakkı" ile ilgili birinci fıkrasının yalnızca bir yönünü oluşturduğuna, erişim hakkının etkin olabilmesi için, haklarına müdahale edilen bir kimsenin açık ve kesin bir şekilde bu işleme itiraz edebilmesi ve bu itirazların mahkemece tartışılabilmesi ve incelenmesi gerektiğine, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. maddesinin mahkemeye erişim hakkını doğrudan etkilediğine işaret etmiştir.

Olayda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre Yönetimi... olarak görev yapan davacının görevden alınmasına, bu suretle boşalan Çevre Yönetimi ...ne ...'nin atanmasına yönelik ... tarih ve...sayılı Cumhurbaşkanlığı kararının iptalinin istenildiği anlaşıldığından, bu davanın sonucundan, ...'nin menfaatinin etkileneceği açıktır.

Bu itibarla, davanın adı geçene ihbarı yapıldıktan sonra karar verilmesi gerekirken, davanın ihbarına ilişkin usul işletilmeksizin verilen kararda bu yönüyle hukuki isabet görülmediğinden, Daire kararının bu gerekçeyle bozulması gerektiği oyuyla çoğunluk kararına gerekçe yönünden katılmıyoruz.”

İdari Dava Daireleri Kurulu, CBK'de genel müdürlerin görevden alınması işleminin tamamen Cumhurbaşkanı'nın takdirinde olduğu değerlendirmesini yapmıştır. Bu hususta bir içtihat oluşmuş gözükmemektedir. Görevden alınan üst düzey kamu yöneticilerinin görevden alınması işlemiyle kamu yararının ihlal edildiğini ispatlaması gerektiği sonucuna varılmıştır. Özetle Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu takdir yetkisini, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı kullandığına dair herhangi bir bilgi ve belge bulunmadığı dikkate alındığında, genel müdür kadrosunda görev yapan davacının, takdir yetkisi kapsamında bu görevinden alınmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmemiştir.

V. ABD ANAYASASI'NDA ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİSİ ATAMA VE GÖREVDEN ALMA USULÜ

Bu makale kapsamında ABD anayasası incelenmiş ve genel olarak şu sonuçlara ulaşılmıştır. Amerika Birleşik Devletler Anayasası, modern devletler anlamında en eski anayasa olarak kabul edilir. Koloni savaşlarından sonra eyaletleri birleştirmek, savaşları sona erdirmek amaçlı kabul edilmiştir. Kabul edildiği tarih olan 1787 yılından bu yana yaklaşık 27 maddelik değişikliğe uğramıştır. Bu bakımdan Türk Anayasa'sı ile mukayese edildiğinde çok az bir değişikliğe uğradığı açıktır. ABD Anayasasında Önsöz, 7 Madde, bu maddelerinin bazılarının altında bölümler ve anayasanın sonunda ek değişiklikler yer almaktadır. ABD'de devletin temel fonksiyonları: Yasama, yürütme, yargıdır. Başkan bu kapsamda yürütmenin başı olarak kabul edilmiştir. ABD anayasasını

denetleme ve yorumlama nihai yetkisi Federal Yüksek Mahkeme'ye aittir.¹⁹

Başkanın yetkileri Anayasa'nın II nci maddesinde yer almakta olup bazı başkanlar II nci maddeden meşruiyet alıp başkanlık kararları çıkarmışlardır.²⁰ ABD Anayasası'nda Başkanın kararname çıkarma yetkisi açıkça belirtilmemesine rağmen başkanlar bu maddeyi geniş anlamda yorumlamışlar ve Kararname çıkarmışlardır.²¹ Dahası Başkanın kararname çıkarması zaman içerisinde teamüle dönüşmüştür. ABD'de başkanlık kararları Türkiye'den farklı olarak "Executive Order" (Yürütme Emri) ismiyle çıkmaktadır. Bu isim yürütmenin başı olan başkanın kararlarını temsil etmektedir. Şu ana kadar çıkarılan 15.000'e yakın karar vardır. Başkan kararname çıkarırken Türkiye'deki usule benzer şekilde kongreden onay almasına gerek yoktur. Ayrıca Başkanlar kanunla düzenlenmemiş bir konuda kararname çıkarma yetkisini de haizdirler.²²

Türkiye Cumhurbaşkanı- ABD Başkanı Kararnameleri Mukayese Tablosu

	Türkiye Anayasası	ABD Anayasası
Kararname Yetkisi	<i>Madde 104/9: Üst kademe kamu</i>	<i>Madde 2/1: "Yürütme yetkisi,</i>

¹⁹ Adnan Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 86.

²⁰ "ABD Anayasası," U.S. Embassy & Consulates in Türkiye, erişim tarihi Eylül 8, 2022, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>.

²¹ Çağrı D. Çolak, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi," *Strategic Public Management Journal*, özel sayı (2017): 51.

²² Çağrı D. Çolak, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi," 51; John Contrubis, *Executive Orders and Proclamations*, CRS Report for Congress, (1999).

	<i>yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.</i>	<i>Amerika Birleşik Devletleri Başkanına verilecektir.</i>
Normlar Hiyerarşisindeki Yeri	Kanun altında konumlanır. (Çünkü kanunla çatışması halinde kanun hükümleri uygulanır.)	Hem kanun gücünde olan, hem de yönetmelik gücünde olan yürütme emirleri vardır. ²³
Kararname Denetleme Yetkisi	Anayasa Mahkemesi	Kongre, (somut norm denetimi kapsamında, her düzeydeki mahkemelerin nihaî inceleme mercii olarak) Federal Yüksek Mahkeme ²⁴ Ancak ABD'de Başkanın yapmış olduğu işlemler yasal

²³ Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, 97-98.

²⁴ Çolak, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi," 61; Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, 100.

		yetkilendirilmeye dayanırsa mahkemenin yetkisi oldukça sınırlandırılmış olmaktadır. ²⁵
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------

A. ABD Anayasası'nda Üst Düzey Kamu Yöneticisi Atama

Başkanın sahip olduğu yetkilerden birisi de senatonun tavsiye ve rızasıyla üst düzey kamu yöneticilerini atamasıdır. Bu atamada Federal Yüksek Mahkemenin üyelerini, bağımsız düzenleyici kurullarının başkanlarını, üyelerini, büyükelçileri, konsolosların atanmasında son karar, onay mercii kongredir. Kongre bir yasama döneminde 1200-1400 arasında kişinin atamasını onaylamaktadır.²⁶ Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının II. Maddesinin 2. Bölümünün 2. Fıkrasında:²⁷

“(2) Başkan, Senato'nun tavsiye ve rızası ile, ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile, antlaşmalar yapma yetkisine sahip olacak; ve büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senato'nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır: ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını

²⁵ Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018), 202.

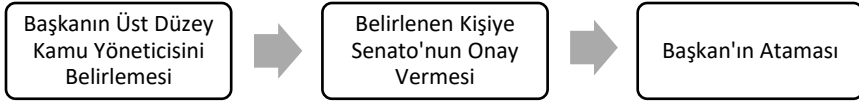
²⁶ “Anayasa Komisyonu Raporu, Yasama Dönemi: 26. Yasama Yılı: 2. Sıra Sayısı: 447,” erişim tarihi Eylül 10, 2022, http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanuntek_lifi.pdf.

²⁷ “ABD Anayasası,” U.S. Embassy & Consulates in Türkiye, erişim tarihi Eylül 8, 2022, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>.

yasa ile, yalnızca Başkan'a, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir." hükmü yer almaktadır.

Bu madde aslında bir geleneği temsil etmektedir. İngiltere Krallığında Lordlar Kamarası üst düzey görevlilerin seçiminde rol oynarlar, Krala danışmanlık kurulu hizmeti verirlerdi. ABD'de de benzer şekilde Senato oylamaya katılanların oy çokluğu ile ismen sayılan büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Federal Yüksek Mahkeme, yargıçlarını atamasını onaylama yetkisine sahiptir. ABD anayasası üst düzey kamu yöneticisi kavramını sonraki cümlede genişleterek Anayasa'da yazmayan ama ABD yasalarında belirtilen kişiler için de geçerli kılmıştır.

Başkanın üst düzey kamu yöneticisi atama usulü ise ABD Anayasa'sına göre şu şekilde işlemektedir. Önce Başkan tespit ettiği kişiyi Senato'ya önerir. Daha sonra senato oy çokluğu ile bu atama işlemine rıza verir. En sonunda Başkan uygun gördüğü kişiyi ilgili makama atar.²⁸

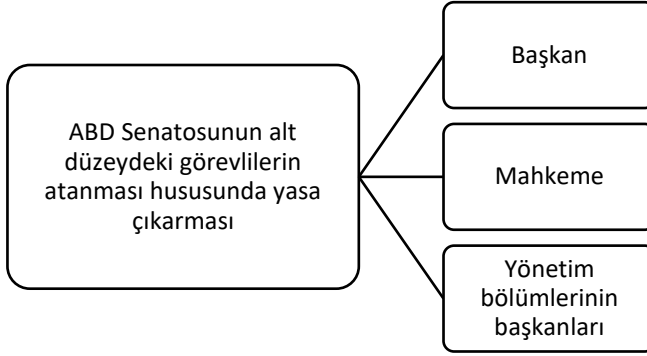


Atama ve görevden alma yetkisi, idare hukuku bağlamında, bir yöneticinin, kendisine verilen yetkiyle üst düzey veya kamu görevlilerini atama ve görevden alma yetkisini ifade eder. Bu konuda, ABD Anayasası Başkanın kamu görevlilerini atama ve görevden alma yetkisinde sınırlamalar getirmiştir. Bir diğer açıdan düşünülürse, ABD Anayasası, Başkan'a üst düzey kamu yöneticisi atama aşamasında bir nevi aday gösterme yetkisi vermiştir. ABD Senatosu ise bu adayları onaylama aşamasında yetkili kılınmıştır.²⁹ Senatörler başkanın gösterdiği adayı reddederek atamaları engelleyebilmektedir.

²⁸ Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, 79.

²⁹ Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 241.

Kamu yöneticileri bakımından ABD Anayasası, ikinci bir ayrıma giderek alt düzey kamu yöneticileri atama konusunda Senato'yu ön plana çıkarmıştır. Senato'nun çıkaracağı yasalarla alt düzeydeki kamu yöneticilerinin atanmasında Başkan'a, mahkemelere ve Yönetim Bölümlerinin başkanlarına (yani o birimin en üst yetkili amirine) atama yetkisini vermiştir. Böylelikle alt düzey kamu yöneticilerini atama yetkisi 3'e bölünmüştür.



Senato tatilde bulunduğu zamanlarda ise Başkan ABD Anayasası'nın II. Maddesinin 2. Bölümünün 3. Fıkrasında ise: *"Başkan, Senato'nun tatilde bulunduğu süre içinde, boşalacak bütün görevlere, Senato'nun izleyen dönemi bitiminde sona ermek üzere, atama yapma yetkisine sahip olacaktır."* hükmünü ekleyerek bir nevi geçici dönemlerde atama yetkisini üstlenmiştir.

Türkiye Cumhurbaşkanı- ABD Başkanı Üst Düzey Kamu Yöneticisi Atama Mukayesesi

	Türkiye Anayasası	ABD Anayasası
Üst Düzey Kamu Yöneticileri Atama Mevzuatı	Anayasa ve 3 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı	ABD Anayasası ve yasalar

Üst Düzey Kamu Yöneticileri Atama Usulü	Cumhurbaşkanı'nın takdirindedir.	Atamayı onaylama yetkisi senatodadır.
Cumhurbaşkanı yardımcıları, Başkan yardımcısı ³⁰	<i>"Anayasa 104/8'e göre: Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son verir."</i> Bu maddeye göre Cumhurbaşkanı yardımcısı sayısı belirli değildir. Göreve atama ve görevden alma yetkisi Cumhurbaşkanın takdirlerindedir.	<i>"Anayasa Madde 2 Bölüm 1: ...aynı süre için seçilen bir Başkan Yardımcısı ile birlikte seçilecektir..."</i> bu hükme göre bir başkan yardımcısı vardır. Bu başkan yardımcısını ise halk seçmektedir.

B. ABD Anayasası'nda Üst Düzey Kamu Yöneticisini Görevden Alma

ABD Anayasası incelendiğinde üst düzey kamu yöneticilerini görevden alma ile ilgili bir madde yoktur. Bu konuda ABD Federal Yüksek Mahkemesi (aşağıdaki kararlarda görüleceği üzere) usulde paralellik ilkesi gereğince üst kademe yöneticiliğine belirli bir usulde atanan bir kişinin yine aynı usulle görevden alınacağı yorumu yapmaktadır. Yetkide ve usulde paralellik ilkesi, bir işi belirli bir usulde yerine getiren kişinin aksine bir hüküm yoksa o yaptığı işi kaldırmaya ve durdurmaya da aynı usulle ve yetkiyle sahip olabileceği kabulüne

³⁰ Küçük, *Türkiye'de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi*, 241.

dayanmaktadır. Benzer şekilde ABD Anayasası'nın II. maddesinin 2. bölümünün 2. fıkrasında Başkanın nasıl üst düzey kamu yöneticisini atayacağını anlatılmıştır. Ancak Başkanın bu kişileri nasıl görevden alabileceği hususunda bir sessizliği bünyesinde barındırmaktadır. Bu durum ABD'de anayasal ve siyasi tartışmaların temelini oluşturmaktadır.

ABD Anayasası'nın 3. maddesinin 2. bölümünün 2. fıkrasında ise ABD Başkanı'nın yetkilerini kısıtlayan bir hüküm bulunmaktadır. Bu hükme göre Federal Yüksek Mahkeme: *"Büyükelçileri, diğer yabancı devlet temsilcilerini ve konsoloslarını ilgilendiren ve bir eyaletin taraf olduğu bütün davalarda ilk yargı yetkisi Yüksek Mahkeme'nin olacaktır. Daha önce sayılan bütün diğer davalarda, Kongre'nin getireceği istisnalar ve koyacağı kurallar çerçevesinde, hem hukuk hem de fiil bakımından, Yüksek Mahkeme temyiz yetkisine sahip olacaktır."* Göreve atama ve görevden alma ilgili hükümler II. ve III. maddenin 2. bölümünün 2. fıkrasında yer almaktadır.³¹

C. ABD Başkanı'nın Görevden Almasına İlişkin Dava Örnekleri

ABD'de Federal Yüksek Mahkemede görülen davalarda mahkeme bazen yürütme yetkisini elinde bulunduran Başkanın görevden almaya da yetkili olduğunu savunurken bazı davalarda da Başkanın yetkisinin sınırsız olamayacağını, Başkana sınırsız yetkiler verildiği takdirde Başkan'ın bu yetkilerini kötüye kullanabileceği yönünde kararlar vermiştir. Bazı davalarda ABD Başkanı haklı bulunurken bazı davalarda

³¹ Ilan Wurman, "The Removal Power: A Critical Guide," *Cato Supreme Court Review* ed. by Trevor Burrus (Washington: Cato Institute, 2020), 160.

ise başkanın üst düzey kamu yöneticisi atamasındaki yetkisinin kısıtlandığı görülmüştür.³²

1. 1926: Myers / Amerika Birleşik Devletleri Davası³³

Başkan Woodrow Wilson, Senato'nun onayı ile atanan bir posta müdürünü (Myers'i) görevden alması üzerine açılmıştır. Davaya eski ABD Başkanı yargıç William Howard Taft bakmıştır. Howard Taft, ABD tarihinde hem ABD Başkanlığını hem de ABD Federal Yüksek Mahkemesi Başkanlığını (farklı farklı zamanlarda) yürüten tek kişidir. Federal Yüksek mahkemenin kararını yazan Taft, Başkan lehine yorum yaparak Senato tarafından atanan üst düzey kamu yöneticilerinin görevden alınması yetkisinin, Başkana ait anayasal bir hak olduğu yönünde Federal Yüksek Mahkemeyi yönlendirmiştir. Federal Maahkeme de Taft'ın görüşü doğrultusunda karar vermiştir.³⁴ Yargıç Taft'ın bu kararı tartışmalara yol açsa da, karar ABD Anayasası'nda bahsedilen Başkanın yürütme yetkisinin geniş yorumlanmasıyla ortaya çıkmıştır. Taft; bu öneriyi, posta müdürü gibi alt düzeyde olanlar da dâhil olmak üzere, Senato'nun tavsiyesi ve onayı ile Senato tarafından atanan tüm memurlara yönelik olacak şekilde yorumlamıştır. Hâlbuki bu davadan 10 yıl önce Taft kendi yayımladığı kitabında farklı bir görüşü savunmuştur³⁵:

“Yürütme işlevi, benim anladığım kadarıyla, Başkana, ... açık şekilde verilmeyen zımnî ve belirli hiçbir yetki kullanamayacağıdır. Bu

³² Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, 86.

³³ *“Myers v. United States, 272 U.S. 52 (1926),”* Justia, erişim tarihi Eylül 1, 2022, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/>.

³⁴ Wurman, *“The Removal Power: A Critical Guide,”* 181-182.

³⁵ William Howard Taft, *Our Chief Magistrate and His Power* (New York: Columbia University Press, 1925), 144.

tür yetki kesin olarak verilecekse, bu karar ya Federal Anayasa'da ya da Kongre kararında olmalıdır. Kamu yararına olduğunu düşündüğü için kullanabileceği tanımlanmamış bir güç kullanma yetkisi yoktur... Yürütme yetkisinin yürütülmesi zorunlu olarak, kendisi için açıkça belirlenmiş eylem alanı içinde kullanılmalıdır. Bu konuda yargı yetkisi de, anayasal veya yasal hükümlerle gerekçelendirilmelidir."

2. 1935: Humphrey's Executor / Amerika Birleşik Devletleri Davası³⁶

Franklin Roosevelt Başkanlığı döneminde ABD Kongresi bağımsız bir otorite olan Federal Ticaret Komisyonu'nu kurmuştur. Ancak Başkan Roosevelt bu komisyon üyelerinden bir üyenin görevden alınmasının iyi olacağı yönündeki iradesini ortaya koyunca; ABD Federal Yüksek Mahkemesi, bağımsız bir şekilde görev yapan Federal Ticaret Komisyonu'ndaki bir üyenin Başkan tarafından görevden alınamayacağını şu kararıyla açıklamıştır: *"Mahkeme, dizginsiz bir Başkanın görevden alma yetkisi kısıtlamıştır. Kongre tarafından oluşturulmuş, yürütme organından bağımsız, yasama ve yargı ile de ilgili bir komisyonun bağımsızlığı, Başkan tarafından tehdit edildiği sonucuna varmıştır."*³⁷ Başkanın görevden almasına istisna getiren bu karara dikkat edilmelidir. Aşağıda yer alan diğer Federal Yüksek Mahkeme kararlarında bu karara atıf yapıldığı görülmüştür. William Humphrey, Federal Ticaret Komisyonu'ndan çıkarılmasının geçerli olup olmadığına göremeden 1934 yılında ölmüştür. 1935 yılındaki dava sonucunda da Federal Yüksek Mahkeme'nin Başkan tarafından kendisine "Executor" (Yürütücü) unvanı verilmiştir.

³⁶ "Wiener v. United States Davası," Oyez, erişim tarihi Eylül 8, 2022, <https://www.oyez.org/cases/1957/52>.

³⁷ Wurman, "The Removal Power: A Critical Guide," 184-185.

3. 1958: Wiener / Amerika Birleşik Devletleri Davası³⁸

1948 tarihli Savaş İddiaları Yasası ile Kongre, savaş esirlerinin ve dini kuruluşların tazminat taleplerini karara bağlamak amacıyla Savaş İddiaları Komisyonunu kurmuştur. Wiener, 1950'de Başkan Truman tarafından Komisyon üyesi olarak onaylanmıştır. Ancak 1953'te yeni Başkan Eisenhower, Savaş İddiaları Komisyonunu üyesi Wiener'in istifasını istemiştir. Wiener ise açtığı davada görevden alındığı andan (1953) Komisyonun varlığının sona erdiği 1954 tarihine kadar maaşını geri almak için bir talepte bulunmuştur.³⁹

Mahkeme, Başkanın Savaş İddiaları Komisyonu üyelerini dilediği vakit görevden alma yetkisine sahip olmadığına karar vermiştir. Çünkü Savaş İddiaları Yasasına (1948) göre bir üyenin görev süresi, Savaş İddiaları Komisyonun sona ereceği tarihte sona erer yazmaktaydı. Ayrıca bir üyenin görevden alınmasına ilişkin herhangi bir hüküm yoktu.

Kongre, denetiminden veya zorlayıcı etkiden tamamen bağımsız bir Komisyon oluşturmayı amaçladığından dolayı Başkanın müdahalesi Federal Yüksek Mahkemece haksız görülmüştür. Bu yüzden Kongre veya Başkan, bu bağımsız Savaş İddiaları Komisyonunun üyelerine müdahale edemez, görevden alamazdı. Dolayısıyla ABD Federal Yüksek Mahkemesi, Başkanların bağımsız kurumların üyelerini görev süresinden önce sebep göstermeden görevden alma yetkisine sahip olmadığına karar vermiştir.

³⁸ “*Wiener v. United States*, 357 U.S. 349 (1958),” Justia, erişim tarihi Eylül 5, 2022, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/357/349/>.

³⁹ “*Wiener v. United States Davası*,” Oyez, erişim tarihi Eylül 8, 2022, <https://www.oyez.org/cases/1957/52>.

4. 1988: Morrison / Olson Davası ⁴⁰

1978'de Kongre, Hükümette Etik Yasası'nı çıkararak, özel bir mahkemeye, hükümetin üst düzey suistimallerini soruşturmak üzere "bağımsız bir danışman" atama yetkisi vermiştir (28 U.S.Code § 49). Bu bağımsız danışman, "tam yetkiye sahipti ve Adalet Bakanlığının, Başsavcının ve Adalet Bakanlığının diğer herhangi bir memurunu soruşturma yetkisine sahipti.⁴¹ O sıralarda Başsavcı Yardımcısı Theodore Olson hükümet lehine, Meclisi yanıltıcı bilgiler içeren bir rapor yayınlamıştır. Bunun üzerine Bağımsız Avukat Alexia Morrison, 28 U.S. Code § 594(a) yasasından aldığı yetkiyle Theodore Olson'u soruşturmaya başlamıştır. Bağımsız Avukat Alexia Morrison, görevi kötüye kullanma gerekçesiyle Başsavcı Ted Olson, soruşturmak üzere atanmıştır. Soruşturma üzerine Başsavcı Yardımcısı Theodore Olson, 28 U.S. Code § 594(a) yasasının Başkanın yetkilerini kısıtladığını, bu yüzden ilgili yasanın anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle dava açmıştır.⁴²

Davacı Theodore Olson, 28 U.S. Code § 594 yasasını kullanan bağımsız bir avukatın geniş yetkilerini kolayca kötüye kullanılabileceğini iddia etmiştir. Morrison ise tarihsel olarak kapalı bir ortamda faaliyet gösteren yürütme organının suistimallerini önlemek için yasanın gerekliliğini savunmuştur.

Theodore Olson, ilgili Kanunun, ABD Anayasa'nın II. Maddesini ihlal ettiği için Birleşik Devletler Federal Yüksek Mahkemesi'ne başvurmuştur. Federal Yüksek Mahkeme: 28 U.S.

⁴⁰ "Morrison v. Olson, 487 U.S. 654 (1988)," Justia, erişim tarihi Eylül 7, 2022, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/487/654/>.

⁴¹ "ABD Bağımsız Bir Avukatın Yetki ve Görevleri Kanunu, 28 U.S.Code § 594(a)," erişim tarihi: 6 Eylül 2022, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/28>.

⁴² "Morrison v. Olson Davası," Quimbee, erişim tarihi Eylül 5, 2022, <https://www.quimbee.com/cases/morrison-v-olson>

Code § 594(a) yasasının Başkanın yürütme yetkisine halel getirmediğine kanaat getirmiş ve yasayı, anayasaya uygun bulmuştur.⁴³ Yani ABD Federal Yüksek Mahkemesi, bağımsız savcının ciddi bir neden olmadıkça Başkan tarafından görevden alınamayacağını belirtmiştir.

5. 2020: Seila Hukuk Limited Şirketi / Tüketici Mali Koruma Bürosu Davası

Tüketici Mali Koruma Bürosu, borç tahliye hizmetleri sunan bir hukuk firması olan Seila Law LLC'yi (Seila Hukuk Limited Şirketi) şirketi hakkında bir soruşturma yürütmüştür. Bu soruşturma sırasında Seila Hukuk bürosu bazı evrakı vermeyi reddetmiştir. Seila Hukuk bürosunun istenilen evrakı vermemesinin sebebi: Tüketici Mali Koruma Bürosunun anayasaya aykırı bir şekilde yapılandığı iddiasıydı. Seila Hukuk Bürosu, Tüketici Mali Koruma Bürosunun teşkilat yapısının, ABD Anayasa'nın güçler ayrılığını ihlal ettiğini, tek bir Direktör tarafından yönetilen ve yürütme organı gibi davranan bir kuruluş olduğunu belirtmiştir.

ABD Federal Yüksek Mahkemesi, ABD Başkanının memurları görevden alabileceğini kabul etmiştir. Ancak Mahkeme, bu kuralın iki istisnası olduğunu belirtmiştir.

1- İlk olarak, söz konusu memur, Humphrey's Executor / Amerika Birleşik Devletleri'nde (1935) kararında belirtilen Federal Ticaret Komisyonu ile gibi bağımsız bir otoritenin üyesiye, Başkan'ın görevden alma yetkisi Kongre tarafından kısıtlanabilir.

2-İkincisi, Morrison v. Olson'da (1988) davasında olduğu gibi Kongre, Başkan'ın görevden alma yetkisi "sınırlı görevleri olan ve politika oluşturmayan düşük rütbeli memurlar" yani

⁴³ "Morrison v. Olson, 487 U.S. 654 (1988)," Justia, erişim tarihi Eylül 7, 2022, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/487/654/>.

Başkan'ın politikalarını etkilemeyecek konumda olanların görevden alınamayacağına hükmetmiştir.

Mahkeme, istisnaları delil göstererek "tek bir yönetici tarafından yönetilen ve önemli bir yürütme yetkisine sahip bağımsız bir kurum" yapısını bünyesinde barındıran Tüketici Mali Koruma Bürosunun teşkilat yapısını anayasaya aykırı bulmuştur. Mahkeme kararında, yargıç Robert görevden alma yetkisinin Başkana ait olduğunu vurgulamıştır.⁴⁴

SONUÇ

2018 öncesinde kurulan hükümetlerde, üst düzey kamu yöneticisi atama konusunda sorunlar yaşanmıştır. 1961'de sembolik yetkilere sahip Cumhurbaşkanı makamı zaman içerisinde değişimler geçirmiştir. 2007 yılında halk tarafından seçilmesiyle bürokrat Cumhurbaşkanı kimliğinden, siyasetçi Cumhurbaşkanı kimliğine kavuşmuştur. Yasama ve Yürütme fonksiyonlarının birlikte çalışabilmesi amacıyla yürütme fonksiyonunun da seçimle işbaşına gelmesi amaçlanmıştır. 2018 yılı Anayasa değişiklikleriyle yürütme fonksiyonunu tek başına üstlenen Cumhurbaşkanı seçimle işbaşına gelmiştir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı'nın Partisi ile ilişkisi devam ettirilmiştir. Böylelikle yasama ile yürütme arasında bağlantı kurulmuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanı'na kararname çıkarma yetkisi verilerek yürütmenin ihtiyaç duyduğu konularda siyasetini, politikalarını devam ettirmesine olanak sağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde, üst düzey kamu yöneticisi kimdir? Sorusunun cevabının 3 sayılı CBK'nın 1 sayılı listesinde bulunan kadrolar, olduğu kanaatine varılmıştır. 3 sayılı CBK'nın 2 sayılı listesinde bulunanlar ise Cumhurbaşkanı onayı ile göreve gelseler de üst düzey kamu yöneticisi olarak

⁴⁴ "Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau Davası," Scotusblog, erişim tarihi Eylül 8, 2022, <https://www.scotusblog.com/case-files/cases/seila-law-llc-v-consumer-financial-protection-bureau/>.

sayılamayacağı incelenen mahkeme kararlarından anlaşılmıştır. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi memurlar, büyük oranda Kamu Personeli Seçme Sınavı'na (KPSS) ile göreve atanırlar. Görevde yükselmeleri belirli hükümlere bağlıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre sınavla göreve gelen memurların siyasetten uzak, objektif bir şekilde idari işlemlerini yerine getirmeleri beklenmektedir. Çünkü bu memurlar, hükümetten bağımsız bir şekilde devletin idari organizasyonu oluşturmaktadırlar. Hükümetler değişse bile memurlar görevlerini sürdürebilmektedirler. Ancak 1 sayılı listedeki üst düzey kamu yöneticileri, 3 sayılı CBK ile statü bakımından farklılaşmıştır. Bu kişiler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde seçimle işbaşına gelmiş Cumhurbaşkanı'nın seçtiği yöneticilerdir.

3 sayılı CBK'yle belirlenen üst düzey kamu görevlilerinin görevden alınması hususunda herhangi bir makaleye rastlanmamış, doktrinde fazla incelenmemiştir. Ancak İdaredeki uygulamalarla, yargı kararlarıyla bir sistemin oluştuğu görülmüştür. Böylelikle 3 sayılı CBK'da üst düzey kamu yöneticisi kavramı atama ve görevden alma usulü ve bu işlemlere karşı açılan davalar mahkeme kararları özgün bir yol çizmiştir. Ama incelenen yargı kararlarında görülmüştür ki; Cumhurbaşkanı'nın Resmî Gazete'de yayımlanan görevden alma kararlarına yönelik başvurulacak yargı mercileri bağlamında açık bir kanun boşluğu bulunmaktadır.

3 sayılı CBK'nin 3 sayılı cetvelinde üst düzey kamu yöneticilerinin görev süreleri belirlidir. Ancak bu görev sürelerinin içerisinde görevden alınırlarsa durum ne olacaktır? Bu durumun mevzuatta daha ayrıntılı yazılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Görevden alma işlemine karşı açılan davaların temelinde, görevden alınan kişilerin neden görevden alındıklarını davalarında sorgulamışlardır. Dava açan üst düzey kamu yöneticileri çalıştıkları dönemlerde başında oldukları kurumları

iyi idare ettiklerini, kurumlarının başarılı bir şekilde çalıştıklarını iddia etmektedirler. Bu davalarda davalı idare Cumhurbaşkanlığıdır. Cumhurbaşkanlığı, savunmasında 3 sayılı CBK'de, Cumhurbaşkanı'na yetki verildiği, verilen görevde ömür boyu kalınmayacağı, görevden alma işleminin kamu yararını ihlal ettiğinin davacı tarafından ispatlanması istenmiştir. Tabiidir ki görevden alınan üst düzey kamu yöneticisi görevden alınma işleminin kamu yararını ve hizmet gereklerini ihlal ettiğini mahkemeye kanıtlaması çok zor durumdur. Yani görevden alınan eski yöneticinin, yeni atanan yöneticiden daha nitelikli olduğunu ispatlaması kolay olmayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı veya Başkanlık sisteminde halk yürütme gücünü, egemenliğini Başkana / Cumhurbaşkanı'na devretmiştir. Başkan da devletin tüm kurumlarını tek başına idare edemez. Bu kurumları idare edecek temsilcilerini yani üst düzey kamu yöneticilerini atar. Bu kişiler Cumhurbaşkanı'nın takdirini kazanan yöneticilik özelliklerini taşıyan kişilerdir. Cumhurbaşkanı atanan kişilerin üzerindeki denetimi bir şekilde sürdürebilmek için birtakım yetkilere sahip olmalıdır. Yetkilerinden birisi de görevden almadır. Türkiye açısından anayasa ve ilgili mevzuat incelenmiştir. Bulunduğu görevi iyi bir şekilde ifa edemeyen, siyasi gücü bulunan başkan veya başkanın partisiyle iyi geçinemeyen bürokratın görevden alınabileceği anlaşılmıştır. Görevden alınan üst düzey kamu yöneticileri ise açtıkları davaların ilk derece ve istinaf aşamalarında kazanabilse de temyiz aşamasında davanın reddine karar verildiği görülmüştür. Üst düzey kamu yöneticisinin görevden alınmasına ilişkin mevzuat açık olup Cumhurbaşkanı'nın takdirindedir.

Yapılan araştırmalarda, görevden alınan üst düzey kamu yöneticisi istatistiğine dair bir makaleye de rastlanmamıştır. Üst düzey kamu yöneticisinin görevden alınma süreleri ve sayısı

konusunda istatistiki yönlerden desteklenen ayrı bir çalışmanın yapılması bu konu açısından kayda değer olacaktır.

Makalede incelenen bir diğer konu da ABD'de Başkanın görevden alma yetkisi ve bu yetkiye binaen açılan davalar olmuştur. ABD Anayasası ise yazılış itibariyle bünyesinde bulunan federe devletlerden güç almaktadır. Kendi federe devletlerini temsil eden senatörler, federe devletler tarafından oy kullanmaya, onay vermeye yetkilendirilmiştir. Bu yüzden Kongre üst düzey kamu yöneticilerini federal yetkilerini kullanarak onay vermektedir. Seçilen üst düzey kamu yöneticileri de, federal temsilcilerden onay alarak federe devletler üzerinde söz söylemeye yetkin federal kamu çalışanları haline gelirler. ABD'de federal devlete güç veren irade federe devletlerin iradesiyken; Türkiye'de üniter devlet gücünü halkın iradesinden almaktadır. Bu mukayesede anlaşılan temel husus: ABD anayasası federe devletlerin iradesinden güç aldığından asıl yetkiyi senatoya devrederken, Türk anayasası üst düzey kamu yöneticisi atama yetkisini halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı'na devretmiştir. ABD'de Başkanın görevden alma yetkisine dair açılan davalar incelendiğinde; Federal Yüksek Mahkemenin farklı zamanlarda olaylara göre farklı kararlar vermişse de ABD Federal Yüksek Mahkemesinde görevden almanın uygunluğuna dair içtihat oluşmuş durumdadır. Başkan'ın görevden alma yetkisine ise iki istisna koyulmuştur. Bu istisnalardan birincisi, bağımsız bir kamu kurumunun üyesi görevden alınmak istenirse, Başkan'ın görevden alma yetkisi Kongre tarafından kısıtlanabilir. İkincisi ise "sınırlı görevleri olan ve politika oluşturmayan düşük rütbeli memurlar" yani başkanın politikalarını etkilemeyecek konumda olan kamu görevlileri görevden alınamaz sonucu ortaya çıkmıştır. Bu iki istisna haricinde ABD Başkanı'nun üst düzey kamu yöneticisini görevden alabildiği sonucuna varılmıştır.

Hakem Deęerlendirmesi: Çift kör hakem.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını belirtmiştir.

ıkar atışması: Yazar çıkar atışması olmadığını belirtmiştir.

Etik Kurul Onayı: Yazar, etik kurul onayının gerekmediğini belirtmiştir.

Peer Review: Double peer-reviewed.

Financial Support: The author received no financial support for this study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest.

Ethics Committee Approval: The author stated that ethics committee approval is not required.

KAYNAKÇA

- "ABD Anayasası." U.S. Embassy & Consulates in Türkiye. Erişim tarihi Eylül 8, 2022. <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>.
- "ABD Bağımsız Bir Avukatın Yetki ve Görevleri Kanunu. 28 U.S.Code § 594(a)." Erişim tarihi Eylül 6, 2022. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/28>.
- "Anayasa Komisyonu Raporu. Yasama Dönemi: 26. Yasama Yılı: 2. Sıra Sayısı: 447." Erişim tarihi Eylül 10, 2022. <http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>.
- Barın, Taylan. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili." *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN'a Dekanlıkta 10. Yıl Anısına Teşekkür Armağanı, no. 2 (2022): 289-314.
- Çolak, Ç. D. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi." *Strategic Public Management Journal*, no.3 Özel Sayı (2017): 51-65.
- "Danıştay Karar Arama." Erişim tarihi Eylül 10, 2022. <https://karararama.danistay.gov.tr/>.
- John Contrubis. Executive Orders and Proclamations. *CRS Report for Congress*. Welcome to The American Presidency Project. 1999. Erişim tarihi Ağustos 28, 2022. <https://sgp.fas.org/crs/misc/95-772.pdf>.
- Karslı, Mehmet Rauf. "Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme." *SÜHFD*, c. 28, s. 1 (2020): 187-208. 157-203.
- Küçük, Adnan. ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.
- Küçük, Adnan. Türkiye'de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.

- “*Morrison v. Olson Davası.*” Quimbee. Erişim tarihi 5 Eylül 2022.
<https://www.quimbee.com/cases/morrison-v-olson>.
- “*Morrison v. Olson, 487 U.S. 654 (1988).*” Justia. Erişim tarihi Eylül 7, 2022.
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/487/654/>.
- “*Myers v. United States, 272 U.S. 52 (1926).*” Justia. Erişim tarihi Eylül 1, 2022.
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/>.
- “*Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau Davası.*” Scotusblog. Erişim tarihi Eylül 8, 2022.
<https://www.scotusblog.com/case-files/cases/seila-law-llc-v-consumer-financial-protection-bureau/>.
- Söyler, Yasin. “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?” *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, no. 1 (2020): 59-110.
- Söyler, Yasin. *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Taft, William Howard. *Our Chief Magistrate and His Power*. New York: Columbia University Press, 1925.
- “*Wiener v. United States Davası.*” Oyez. Erişim tarihi Eylül 8, 2022.
<https://www.oyez.org/cases/1957/52>.
- “*Wiener v. United States. 357 U.S. 349 (1958).*” Justia. Erişim tarihi Eylül 5, 2022.
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/357/349/>.
- Wurman, Ilan. “The Removal Power: A Critical Guide.” *Cato Supreme Court Review*. edited by Trevor Burrus. Washington: Cato Institute, 2020.