

ÜST KADEME YÖNETİCİLERİNİN VE YARGIÇLARIN YETİŞTİRİLMESİ

Atilla İNAN

*Sayıştay Uzman Denetçisi ve
Kamu Yönetimi Uzmanı*

"Her Alanda Üst Kademedekiler İyi Olmazsa Halk da Bozultur".

Konfücyüs

Giriş

İster idare erki içerisinde, ister yürütme, isterse yargı erki içerisinde olsun, en üst kademelere gelmek en başarılı, çalışkan ve erdemli olanların seçilmesi şeklinde olmalıdır. Çünkü hangi rejim söz konusu olursa olsun alınan kararlar ve yapılan işlerde üst kademe olanların payı doğal olarak daha fazla olacaktır.

Ayrıca, sosyolojik yasalar gereği üst kademe kamu görevlileri toplumun örnek aldığı kimselerdir. Onlar maiyetinde çalışanlar ve toplumun diğer kesimleri için her yönüyle örnek olacaklardır. Bu nedenle, hem alınan kararların niteliği ve saygınlığı, hem de ilgili kurum personelinin motivasyonu dolayısıyla, geleceğin üst kademe yöneticilerinin seçilmesi ve yetiştirilmesinin ayrı bir önemi vardır.

Üst kademe yöneticilerin kişiliği, saygınlığı, başarısı yönüyle olumsuz örnek olması tam bir bozulma sebebidir. Bu yüzden atalarımızın "Balık baştan kokar" sözünün ne kadar yerinde olduğuna hak vermemek elde değildir.

Devlet yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesinin yaygın bir model olmadığı dönemlerde, yasama, yürütme ve yargı yetkileri bir merkezden kullanılabilirdi. Başta Devlet yöneticileri olmak üzere, bütün yöneticiler aynı zamanda adalet dağıtım görevlerini de üstleniyorlardı. Bu yüzden, yargıçların, yöneticilerin ve Devlet adamlarının yetiştirilmesinin ayrı ayrı yapılmasına gerek kalmıyor ve onların bir elden yetiştirilmesi ve geliştirilmesinin sakıncaları da olmuyordu.

Kuvvetler ayrımı düşüncesinin Devlet yönetiminde temel ilkelerinden biri olmasıyla birlikte özellikle yargıçların tarafsız ve bağımsızlık açısından, yöneticilerle birlikte eğitiminin sakıncaları olabilir. Hiç yapılmasa bile üst kademe yargıçların seçiminde siyasal iktidarın tercihleri, yetiştirme programların uygulanmasında da onların yönlendirilmesinde de kuşkusuz her zaman etkin olacaktır.

Bu araştırmada genel olarak üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesi, dünyadaki ve bizdeki uygulamalar belirtilmeye çalışılıp, yurdumuzda üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesine ilişkin Anayasa hükmü ile bu hüküm uyarınca hazırlanan yasa ve söz konusu yasa hakkında Anayasa Mahkemesinin verdiği kararın bir tahlili yapılmaya çalışılacaktır.

Bu arada, yöneticilerin eğitimi ve öğretimi terimleri yerine, "yetiştirme" ve "geliştirme" terimlerinin daha uygun olacağı görüşüne katılıyoruz.⁽¹⁾

I- GENEL OLARAK ÜST KADEME YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ

a- Osmanlı Devletinde Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi

Yöneticilerin yetiştirilmesinde iki değişik durumla karşılaşmaktadır. Bunlardan biri, yöneticilerin hizmet içinde deneme - yanılma yoluyla meslek gereklerine uyumlu hale gelmeleri.

İkinci durum, yöneticilerin örgün öğretim kuruluşlarında yöneticilik yöntem ve tekniklerini başarı ile tamamladıktan sonra meslekleriyle ilgili kadrolara atanmalarıdır.⁽¹⁾

Örneğin, Osmanlı Devletinde 1426'larda kurulup 1455 - 1456'lardan itibaren geliştirilen ENDERUN, Osmanlı Devletinin yönetici ihtiyacını örgün eğitim aracılığı ile karşılamış ve bu devletin gelişme ve genişlemesine büyük katkıda bulunmuştur.

Osmanlı Devletinde "Enderun-u Hümayun" milattan sonraki yılların ilk yönetici yetiştiren okuludur. Enderun Mektebi II. Murad Döneminde kuruldu. Asıl gelişimi II. Mehmed döneminde oldu. Edirne, Galata, İbrahim Paşa ve İskender Çelebi saraylarındaki Enderun mektepleri, temelde Enderun-u Hümayun'a aday hazırlayan eğitim kurumlarıydı. 1675 yılında Galata Sarayı Mektebi ve Enderun-u Hümayun dışındaki Enderun mektepleri kapatıldı. II. Mahmut'un 1826'da Yeniçeri ocağını kaldırması ve Enderun-u Hümayun'daki sistem yerine yeni kurumlar getirilmesiyle Enderun mektepleri önemini yitirdi. II. Meşrutiyetin ilanından sonra, tek Enderun mektebi olarak Enderun-u Hümayun da 1909 yılında bir karnameyle kaldırıldı.⁽²⁾

(1) A. Hayrettin KALKANDELEN; "Yöneticilerin Yetiştirilmesi - Geliştirilmesi", Amme İdaresi Dergisi, C. 18, S. 2, 1985, Ankara, Sf. 83

(2) Ana Britannica Ansiklopedisi, C. 8, Sf. 177

Enderun mekteplerine başlangıçta sadece devşirmeler alınıyordu. I. Süleyman döneminden başlayarak, Müslüman Türk çocukları da aday olarak alınmaya başladı. İçoğlanı denen bu adaylara Arapça ve Farsça'nın yanı sıra Kur'an, ilmihal, tevhit, akaid ve amel dersleri veriliyordu. Ayrıca şiir, edebiyat, matematik ve genel kültür ağırlıklı bir programa tabi tutuluyorlardı. Enderun'un bölmeleri olan büyük ve küçük adalarda çeşitli spor ve sanatlar öğretilirdi.

b- ABD'de Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi

ABD'de yöneticilik genellikle "hizmete girdikten sonra ve işbaşında-ki deneylerle elde edilebilecek bir yetenek" olarak kabul edilmektedir. Ayrıca bir ülkede bir üst yöneticiler sınıfı fikri de kabul edilmemiştir. (3)

ABD Federal yönetiminde görevli bir sınıf ve derecedeki elemanların hizmetiçinde bilgi, beceri ve davranışlarının geliştirilmesi, genellikle hiyerarşik düzen çerçevesinde, amirlerce işbaşında eğitim yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Devlet Personel dairesi (Civil Service Commision) yapısındaki eğitim birimi ile bir yandan kurumlararası eğitim koordinatörlüğünü yapmakta, öte yandan kurumların ortak nitelikteki eğitim ihtiyaçlarının giderilmesi için bir kısım eğitsel faaliyetleri düzenlemekte ve uygulamaktadır. Yöneticilerin hizmet içinde geliştirilmeleri ihtiyacını gidermek üzere merkezi nitelikte Enstitü, Dernek ve şirketler kurulmuştur. Bunların en tanınmış, Virginia'da 1968 yılında çalışmaya başlayan "Federal Yönetim Enstitüsü" olup, Devlet Personel Dairesi'ne bağlı olarak çalışmaktadır.

c- Fransa'da Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi

Fransa'da yönetim kadrolarına ulusal yöneticilik okulu aracılığı ile girilir. ENA'ya iki yarışma kanalı ile girilir. Birincisi, yüksek öğrenim görmüş gençler arasında yapılan yarışma sınavıdır. Bu kanalda daha çok siyasal bilim öğrencileri başarılı olmaktadır.

İkincisi Devlet görevlilerine açık olup, bu yöntemle yöneticilik kadrolarına atananların yarısından fazlasını hukuk lisanslılar oluşturmaktadır.

Fransa'da yöneticiler için "sağlam bir genel kültür" öngörülmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası General De Gaulle'in emirleri ile ENA'nın temelleri atıldı, "üniversite ile işbirliği içinde fakat idareye daha yakın bir kuruluş olarak" oluşturuldu.

(3) Oğuz ONARAN; "Yönetici Sınıfın Eğitimi", TODAİE Yayını, 1967, Sf. 10-11

İlhamını Osmanlı İmparatorluğunda 498 yılı hizmet vermiş olan EN-DERUN'dan aldığı ileri sürülmektedir. (4)

d- İngiltere'de Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi

İngiliz İmparatorluğunda yöneticilik kadrolarının eleman ihtiyacının %80'i Devlet Personel Dairesi tarafından mesleğe girişte açılan yarışma sınavları ile yapılmaktadır. Geri kalan kadrolar ise İcra Hizmetleri Sınıfı mensupları arasında yapılan yarışma sınavı aracılığıyla olmaktadır.

İngiltere'de yöneticilerin yetiştirilmesi ile görevli bir özel okul yoktur. Yönetici sınıfın üniversite mezunlarından özellikle Cambridge ve Oxford'dan sağlanmaktadır.

Henley College olarak da bilinen, İngiliz Personeli Koleji, yönetici sınıf elemanlarının hizmet içi eğitimi ile uğraşmaktadır. (5)

II- ADALET HİZMETİ GÖREN ÜST KADEME GÖREVLİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ

Giriş bölümünde de belirtildiği gibi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin Devlet Yönetiminde yerleşmesinden sonra yargıçların yetiştirilmesi ile diğer yöneticilerin yetiştirilmesi birbirinden ayrılmıştır.

Adalet personelinin yetiştirilmesinde ilk akla gelen hakim-savcı ve avukatların yetiştirilmeleridir. Bu alanda iki sistem bulunmaktadır. (6)

- Birlikte Yetiştirme Sistemi :

Bu sistemde istikbalin hakim, savcı ve avukatları bir arada ve aynı şartlar altında yetiştirilir. Hakim ve savcılar tecrübeli ve başarılı avukatlar arasından seçen İngiliz - Amerikan sisteminde esasen hakim ve savcının yetiştirilmesi diye ayrı bir konu yoktur. Önce avukat yetiştirilir ve hakimler, savcılar tecrübeli ve başarılı avukatlar arasından alınır.

Ancak hakimliğe giden yolun avukatlıktan geçtiğini kabul etmemiş olan bazı memleketlerde de birlikte yetiştirme sistemi tercih edilmektedir.

(4) KALKANDELEN; a.g.e., Sf. 85

(5) Colm O'NUALLAIN, Çev. M. Kemal ÖKTEM, "Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Atanması", Amme İdaresi Dergisi

(6) Yaşar KARAYALÇIN; Türkiye Adalet Akademisi Niçin ve Nasıl Kurulmalıdır?, 1. Türk Hukuk Kongresi, 1972 Ankara, Sevinç Matbaası, A.B. Yayını, Sf. 5

Bu tercihin başlıca iki sebebi vardır. Hakimlik ve avukatlık sanatı ortak bir temel formasyona dayanır. Bu formasyonu bir arada alan geleceğin hakim ve avukatları aynı formasyonu almanın mesleki ve bir arada yetişmiş olmanın psikolojik avantajlarından faydalanırlar ve adalet hayatının birbirinden ayrılmaz asli unsurları olduğu kanaati ile yetişirler. Bu hava ve zihniyetin, hakim - avukat ilişkilerinde ortaya çıkabilecek birçok problemleri ve sürtüşmeleri önleyici bir tesir icra edeceğine şüphe yoktur. Birlikte yetiştirme sistemi, avukatlığı hakimliğe geçişin normal kademesi saymayan bazı ülkelerde de benimsenmiştir. (Almanya ve Japonya gibi).

- Ayrı Yetiştirme Sistemi :

Bu sistemde hakim ve avukatların yetiştirilmesi aynı esaslara tabi değildir. Hakimler başka hakimlere tabi olarak mahkemelerde veya bu maksatla kurulan müesseselerde yetişirler. Avukatlar ise kanunlarda tespit edilen esaslara göre baroların gözetimi altında avukatlık ehliyetini kazanırlar. Fransa bu sistemin en tipik örneği sayılabilir.⁽⁷⁾

1- İngiltere'de Hakim ve Savcıların Yetiştirilmesi

İngiltere'de hakim olabilmek için önce avukatlık yapmış olmak şarttır. İngiltere'de hakimler avukatlığın bir dalı olan Barrister'ler arasından seçilir. Barristerlerle hakimlerin lisans eğitimi açısından fark yoktur. Barristerler ile Solicitor arasındaki fark Solicitorların iş sahipleriyle doğrudan temas etmesi şeklindedir. Ayrıca yüksek mahkemelerde duruşmalara girmek hakkı sadece Barristerlere aittir. Barristerler sadece dört baroya kayıtlı olabilirler. Junior (kıdemsiz) ve Queen's Counsel (Kraliçe Müşaviri) olmak üzere ikiye ayrılırlar. Queen's Counsel'ler Lord Chancellor tarafından seçilirler. İpek eldiven giymek ve duruşmalarda avukatlara ait yerde ön sırada oturmak imtiyazına sahiptirler. Ancak Solicitorlardan iş alma imkanına sahip olmaları onların mesleklerinin ehli olmalarını da sağlamaktadır.⁽⁸⁾

Çok sağlıklı bir yargılama ve hukukçu yetiştirme düzeni olmasına karşın, Dickley Konferansı çalışmaları ve Ormrod Komitesinin çalışmaları sonucunda, adalet personelinin yetiştirilmesi konusunda reform tedbirleri alınmıştır.

Ormrod Komitesinin Tavsiyelerine Göre Hukuk Eğitimi :

a) Akademik Eğitim

b) Mesleki Eğitim

(7) KARAYALÇIN, a.g.e., Sf. 5

(8) KARAYALÇIN, a.g.e., Sf. 12

c) Meslekte Eğitim

olmak üzere üç safhaya ayrılmalıdır. (9)

Ormrod raporuna göre, meslekte eğitim konusu adalet hayatında görev alan bütün hukukçular için önemle ele alınmalı ve hukuk alanında modern toplumun isteklerine cevap verebilecek bir uzlaşmayı sağlamak ve geliştirmek üzere üniversitelerin, meslek kuruluşlarının ve ilgili resmi mercilerin işbirliği ile "Institute of Proferional Legal Studies" kurulmalıdır.

Federal Almanya Cumhuriyetinde hukukçuların yetiştirilmesi, idarecilerin yetiştirilmesinden ayrı ayrı ele alınmaktadır. Mesleğe girmeden önce bütün hukukçuların birlikte yetiştirilmesi esası kabul edilmiştir.

Hakim ve Savcıların meslek içinde eğitimi konusu 1966 yılında 34 üncü Adalet Bakanları Konferansında incelenmiş ve Hakimler Akademisi kurulması konusunu incelemek üzere bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyonun çalışmalarına ve Adalet konferanslarında verilen kararlara göre Alman Hakimler Akademisi (AHA) 1968 yılında kurulmuştur. (10)

2- Fransa'da Hakim ve Savcıların Yetiştirilmesi

İkinci Dünya Harbinden sonra Fransa'da idarecilerin ve hakimlerin meslek eğitimi konusunda iki müessese kurulmuştur. Bunlardan idarecilerin yetiştirilmeleriyle ilgili olanı Ecole Nationale d'Adminisration'dır. Bizdeki Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsüne benzetilebilir.

Hakimlerin mesleki yetiştirilmesi için ayrı bir kurum oluşturulmuştur. 17 Temmuz 1970 tarihinde çıkarılan bir kanunla Hakimler Milli Okulu (Ecole Netonale de la Magistrature) kurulmuştur. Hakimlerin mesleğe girmeden önce ve meslek içindeki eğitimi ve gelişmesi görevi Hakimler Milli Okulu'na verilmiştir. Okul Paris ve Bordeaux olmak üzere iki şehirde faaliyette bulunmaktadır. (11)

3- Japonya'da Hakimlerin Eğitimi

Tokyo'da yüksek mahkemeye bağlı olarak kurulan ve yüksek mahkeme baş hakiminin gözetimi altında faaliyette bulunan bu enstitüde yüksek mahkeme tarafından seçilen 12 hakim, 6 savcı ve 12 avukattan oluşan 30 öğretim üyesi ile mesleki eğitim yapılmaktadır. (12)

(9) KARAYALÇIN, a.g.e., Sf. 19

(10) KARAYALÇIN, a.g.e., Sf. 27

(11) KARAYALÇIN, a.g.e., Sf. 27

(12) KARAYALÇIN, a.g.e., Sf. 29

4- Yurdumuzdaki Durum

Yurdumuzdaki staj müessesesinin bozuklukları ve iş yükü altında hakimlerimizin kendi kendilerini yetiştirmelerinin imkansızlıkları Türkiye'de de hakim ve avukatların mesleğe girişten önce ve meslek içinde yetiştirilmesi amacıyla bir adalet akademisi kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla Birinci Cihan Harbi öncesi bir Tatbikat Mektebi kurulmuşsa da, seferberliğin ilanı üzerine kapanmak zorunda kalmıştır. Yardımcı adalet personeli için Adalet Yüksek Okulları kurulmuşsa da, hakim ve savcılar özellikle yüksek yargı yerlerine seçilecek adalet personelinin yetiştirilme ve geliştirilmesi açısından bir kurumlaşmaya gidilmemiştir.

Sayıştay meslek mensupları da mesleğe girişte ciddi bir hizmet içi eğitime tabi tutulmalarına karşın, görev süresince yeterli bir eğitim verildiği söylenemez. Üye seçimlerinde de daha iyi veya daha fazla eğitim görmek, bir tercih sebebi olmamaktadır.

Aslında üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi hakkında, Anayasanın gereği olarak bir kanun denemesi olmuşsa da söz konusu kanun, başlangıçta Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş, parlamentonun ısrarı üzerine yasalaşmış, ancak Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine açtığı dava sonucunda iptal olunmuştur.

Yazımızın bu bölümünde, Anayasanın 128. maddesindeki hükmü, bu hüküm doğrultusunda çıkarılan kanunu, Cumhurbaşkanınca geri çevrilme nedenlerini ve Anayasa Mahkemesinin kararı incelenmeye çalışılacaktır.

III- ÜST KADEME YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN KANUN DENEMESİ

Anayasamızın yürütme erkının düzenlendiği maddeler arasında bulunan 128 inci maddesinin son fıkrasında; "üst kademe yöneticilerin yetiştirilme usul ve esasları kanunla özel olarak düzenlenir" hükmü bulunmaktadır.

Bu amaçla, 31.10.1984 tarihinde bir kanun tasarısı hazırlanarak TBMM'ne sunulmuştur. Söz konusu kanun tasarısının genel gerekçesinde;

Anayasamızın bu amir hükmünü yerine getirmek üzere bu kanun tasarısı hazırlanırken, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi ile ilgili mevzuat, kalkınma plan ve programları, hükümet programları, Devlet Memurları Eğitim Genel Planı gözönünde bulundurulmuştur.

Ülkemizde özellikle ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerektirdiği şekilde üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Çünkü, planlı dönemdeki genel görünüm, kalkınmanın etkin bir aracı olan kamu yönetiminin, henüz yetkili ve verimli bir düzeye gelemediğini ortaya koymaktadır. Tasarıda öngörülen hedeflerin ve kaynak tahsislerinin gerçekleştirilmesi, kamu yönetimi sisteminin etkili ve verimli olması-

na bağlıdır. Bu nedenle, planlı dönemde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, hükümetlerin başlıca kaygısı olmuştur. Etkili ve verimli bir kamu yönetiminin gerçekleşmesinde en önemli rol, özellikle üst kademe yöneticilerine düşmektedir.

Üst kademe yöneticilerinin bu çok önemli görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli bilgi, deneyim, beceri, tutum ve davranışları kazanabilmeleri, bu konuda eğitim görmeleriyle mümkündür.

Bu sebeple kanun tasarısı hazırlanmıştır.⁽¹³⁾

Söz konusu tasarı TBMM'de yasalaşmış ve Cumhurbaşkanının onayına sunulmuştur.

A- Kanunun Cumhurbaşkanınca TBMM'ye İadesi

TBMM Genel Kurulunda 14 Kasım 1984 tarihinde kabul edilen 3077 sayılı Kanun bir kez daha incelenmek üzere TBMM'ne iade olunmuştur.

Cumhurbaşkanının yeniden inceleme yapılmasına ilişkin yazısında aynen;

"A) GENEL OLARAK :

Bilindiği gibi yasama yetkisi, Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.

Yürütme yetki ve görevi ise, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.

Bu genel kural karşısında, Anayasa Mahkemesinin kararlarında da açıklandığı gibi; tüzük, yönetmelik ve Bakanlar kurulu kararlarının, yürütmenin yetki ve sınırlarını aşmaması ve yasama alanına taşmamış bulunması gerekmektedir.

Anayasanın 124 üncü maddesi uyarınca çıkarılacak yönetmeliklerin, yalnızca kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve keza bunlara aykırı olmamak üzere düzenlenmelidir.

Yasa koyucu, belli konuda gerekli kuralları eksiksiz olarak çıkaracağı kanunlarla düzenleyerek, ancak uygun ve zorunlu görürse, sınırlarını belirlemek suretiyle idareyi, o alan içerisinde bir takım kurallar koyup, kanunların uygulanmasını sağlayacaktır.

Diğer taraftan, Anayasanın 128 inci maddesi (idare) bölümünde yer almasına rağmen, maddenin birinci fıkrasında yer alan "kamu hizmetlilerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür." Hükmü, idare ile kamu ilişkisi içinde bulunan ve hizmetin asli elemanı sayılan görevde çalışanları bütünü ile kapsamaktadır.

(13) TBMM Tutanak Dergisi, 17. Sayısı, Sf. 151

B) 3077 Sayılı KANUN YÖNÜNDEN :

Yukarıda belirlenen genel ilkeler doğrultusunda 3077 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesine Dair Kanun" tetkik edildiğinde;

1. Kanunun (Kapsam) ile ilgili 2 nci maddesinin yeniden gözden geçirilmesi ve üst kademe yöneticisi kavram ve kapsamının kanunda belirlenmesi, bunun yanında bir makamın teklifi ve Bakanlar Kurulunun, kanunla belirlenenler dışında karar vermemesi gerekir.

2. Türk Silahlı Kuvvetleri de genel olarak Anayasanın 128 inci maddesinin kapsamına girmektedir. Ancak, Türk Silahlı Kuvvetleri görevin özelliği de dikkate alınarak her kademe ve seviyedeki yetiştirme işlemlerini, kendi bünyesinde oluşturduğu eğitim kuruluşlarında yıllardan beri sürdürmektedir.

Bu sebeple Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarını Kanunun kapsamı dışında bırakmak gerekir.

3. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı üst kademelerine, esasen bu vasıfları haiz, belli meslek kıdemi ve unvanını iktisap etmiş, Devletin en üst görevlerinde bulunmuş olanlar atandığına göre, Kanunun 2 nci maddesinin son fıkrasının da metinden çıkarılması yerinde olacaktır.

4. Kanunun 3 üncü maddesinde; üst kademe yöneticilerinin eğitiminin yapılacağı yerler, eğitime katılanların tespiti, eğitimin süresi, eğitimde uygulanacak programlar ile ilgili usul ve esasların çıkarılacak yönetmelikte belirleneceği kabul edilmiş, katılma şartları ise 4 üncü maddede sayılmıştır.

Yukarıda da işaret edildiği gibi, yetiştirmeye ait usul ve esasların kanunla düzenlenmesi Anayasa gereğidir. Buna göre yetiştirmenin ana ilkelere Kanunda belirlenmesi zorunludur.

Eğitime katılma şartlarında getirilen (askerlik süresi dahil) 4 yıl, kıdem olarak çok az bulunmuştur. Adaylık süresi bazı kanunlarda iki yıl olarak benimsenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda da bu süre en az bir yıldır.

Bu durumda askerlik ve adaylığın hemen sonunda o memurun hiçbir sicil almada bu tür eğitime tabi tutulması sakıncalı olacaktır.

5. Eğitime katılma şartları müracaat tarihinde kırk yaşından gün alma koşulu getirilmiştir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi meselesi ilk defa düzenlendiğine göre, bugün için kırk yaşının üzerinde, yükseköğrenim görmüş ve olumlu sicil almış, üst kademe yöneticisi olarak kendilerinden istifade edilecek görevlilere de imkan sağlanması amacıyla bir geçici madde düzenlenmesi uygun olacaktır.

Bu sebeplerden dolayı 3077 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesine Dair Kanun" Anayasanın 89 uncu maddesi gereğince bir defa daha görüşülmek üzere iade edilmiştir.

Arz olunur. "Denilmiştir.

B- Kanunun TBMM'de İkinci Kez Görüşülmesi

Kanunun tasarısının TBMM'de iade edildikten sonra görüşülmesi çok tartışmalara neden olmuştur. Tartışmalar yapılırken Antalya Milletvekili Kadri Altay yaptığı konuşmada "Anayasanın çerçeve kanun yapılmasını değil, dört başı mamur bir kanun yapılmasını belirterek kanun tasarısını çeşitli açılardan eleştirmiştir.

Konuşmasında söz konusu tasarının idare bölümü ile sınırlı kalması gerektiğini ileri sürmüştür.

Kanunun 2. maddesinin üst kademe yöneticilerin kavramını ve kapsamını açıkça belirtmediğini ileri sürmüştür.

Silahlı kuvvetlerde üst kademe yöneticilik sorununun olmadığını, bunun daha çok sivil idarenin sorunu olduğunu beyan etmiştir.⁽¹⁴⁾

Milletvekili Cahit Tutum yaptığı konuşmasında;

14. 11.1984 tarihli oturumda Meclise getirilen tasarının Anayasanın öngördüğü bir tasarı olmadığını, belli noktalardan eksiksiz ve yetersiz çıkmakta olduğunu vurgulamıştır.

Anayasa Mahkemesi kararlarında istikrar kazandığı üzere, Bakanlar Kurulu kararlarının yürütmenin yetki ve görev sınırlarını aşmaması ve yasa-yetkisi alanına taşması gerektiğini söylemiştir.

İade gerekçesinin Türk Silahlı Kuvvetleri, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının kapsam dışına çıkarılmasıyla ilgili olduğunu iddia etmiştir.

Yöneticilik eğitiminin genç yaşta başlamasının bir sakınca değil, bir avantaj olduğunu söylemiştir.

Yapılan oylamada söz konusu yasa aynen kabul edilmiştir.

C- Anayasa Mahkemesi Kararı

Tekrar TBMM'de ikinci kez oylanana yasa 10 Ocak 1985 tarih ve 3149 sayısıyla yayınlanmıştır. Bu kez Cumhurbaşkanı yasanın ikinci kez incelenmesinde ileri sürdüğü gerekçelerle yasanın iptali için dava açmıştır.

(14) TBMM Tutanak Dergisi, B. 51, 9.1.1985, 01

3149 sayılı Yasanın 3 üncü fıkrası ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı idari Teşkilatı üst kademe yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu hüküm; "bu yönden herhangi bir ilke belirlememiş, hiçbir esas tespit etmemiştir. Bu durum üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesini amir bulunan Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrasına ve yasama yetkisinin devrini önleyen 7. maddesine açıkça ters düşmektedir." diye gerekçeler gösterilerek iptal olunmuştur. İptal olunan 3. madde hükmü; eğitimin yapılacağı yerleri, eğitime katılacakların tespiti, eğitimin süresi, eğitimde uygulanacak programlar ile eğitimle ilgili diğer usul ve esasların Devlet Personel Başkanlığı ile TODAİE'nin görüşü alınarak Başbakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceğini öngörmektedir.

Söz konusu madde hükmü iptal olunurken; "Anayasanın 128. maddesinin son fıkrası üst kademe yöneticilerin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesini emretmektedir. Oysa iptali istenilen madde örneğin, eğitimin hangi kurumlarda yapılacağı, eğitime kimlerin katılacağı, eğitimin hiç değilse alt sınırının ne olacağı, uygulanacak programların niteliği konusunda herhangi bir esas belirlememiştir." Bu nedenle Anayasa yasal düzenleme gerektiren bir konu, yönetmeliklere bırakılarak yürütmeye devredildiğinden Anayasaya aykırı bulunmuştur. İptal olunan 4 üncü madde hükmü eğitime katılma şartlarını düzenlemekte olup, (c) bendi hükmü "üst kademe yöneticisi olabileceğine dair olumlu sicil almış olmak ve üçüncü maddede belirtilen yönetmelikteki diğer şartları taşımak" hükümlerini içermektedir.

Anayasa mahkemesinin gerekçesinde koşullardan sadece üç tanesinin kanunla belirtilip diğer koşulların tespitinin yönetmeliğe bırakılması, yasama yetkisinin devri niteliğinde görülerek Anayasanın 7. maddesine ve 128 inci maddesinin son fıkrasına aykırı görülmüştür.⁽¹⁵⁾

SONUÇ

Devlet yönetiminde üst kademe yargıçların, üst kademe yöneticilerin ve üst kademe askerlerin yetiştirilmesini önem sırasına göre derecelendirmek doğru değildir.

(15) Anayasa Mahkemesinin E. No. 1985/3, K. No. 1985/8 Sayılı Kararı, 18.10.1985 Gün ve 15902 Sayılı R.G.

Genel kabul gören bir anlayışa göre yurdumuzda muvazzaf subayların eğitiminde hele üst kademe subayların yetiştirilmesinde çağın gerisinde değiliz. Hatta bazı ülkelerin ülkemizi örnek alması ve kendi personellerinin yetiştirilmesi için Türk Silahlı Kuvvetlerinden yararlanmak istemesinde ulusça gurur duymaktayız.

Üst kademe yöneticilerin eğitimi için TODAİE gibi kurumların çok yararlı hizmetler verdiği bilinmektedir. Ancak üst kademe yöneticilerin atanmasına ilişkin esasların olmaması karşısında gerekli eğitim ve öğrenimi görenlerden yararlanılmadığı da bir gerçektir.

Yürütme erki için göreve atama esasları konulamamasına karşın bazı eğitim çalışmalarının olması yine de azımsanamayacak bir aşamadır. Yargı personelinin mesleğe girişteki hazırlık eğitimi dışında herhangi bir eğitime tabi tutulmadığı gözlenmektedir.

Avukatların da adaletin gerçekleşmesine katkıları nedeniyle kamu personeli sayılmasalar bile kamu hizmeti yaptıkları kesindir.

Yurdumuzda avukatlık alanında bir hiyerarşinin olmaması, avukatların mesleğe girişten sonra yetişmelerinin ihmaline neden olmuştur. Başarıları bütünüyle kendilerini tanıtmaları, yetiştirmeleri ve yeteneklerine bağlı kalmıştır.

Aynı durum benzer şekilde yargıçlarımız için de söz konusudur. Üstelik yargıçlar ağır iş yükü altında boğulmuş hale gelmişlerdir. Yabancı ülkelerdeki gelişmeler ve teorik bilgileri izleyemez haldedirler gelmişlerdir.

Bu nedenle bütün yargı personelinin ve bu arada üst kademe yargıçların yetiştirilmesi büyük bir ihtiyaçtır. Özellikle yargıçların yetiştirilmesinin; yargının ayrı bir erk olması ve teminatı ilkeleri ışığı altında özel olarak düzenlenmesi şarttır.

Çok doğal olarak gerek yürütme erki gerek yargı alanında üst görevlere öğrenim ve eğitimleriyle başarılı personelin yetiştirilmesi yetmemekte, onlara görev ve sorumluluklar vermek açısından yasalarla fırsat da tanınması şarttır.

Yurdumuz özellikle yeterince yetişmiş elemanları varken onlardan yararlanamamanın sıkıntısını yaşamaktadır. Bu yüzden Devletin bütün erklerinde yetişmiş personele görev ve sorumluluk verilmesi ilkeleri yasalaştırılmalıdır. Aksi halde yurdumuzun sosyal yapısı içinde üst görevlere tayinde, siyasal kayırmacılıktan öte bilgi, beceri, çalışkanlık, deneyim gibi objektif ölçütler yerine bölgesel ve etnik baskı gruplarının etkin olduğu bir görünüşle karşılaşılacaktır. ◆