

## ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN ATANMA USULÜNÜN DENGE VE DENETLEME MEKANİZMASI BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. Öğr. Üyesi Cansu Büşra ÖLMEZ\*

### Öz

Üst kademe kamu yöneticileri buldukları konum ve ifa ettiği hizmetler bakımından her ülkede ve her dönemde önemli kişiler olarak görülmüşlerdir. Çeşitli dönemlerde farklı sistemlerde üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını belirlemek, atama usullerine ilişkin standart usuller belirlemek oldukça güç olmuştur. Bu nedenle üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında farklı usuller tercih edilmiştir. Bununla birlikte üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisinin yürütmeye ait bir yetki olduğu konusunda genel bir eğilim vardır. Yürütme organının üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alabilme yetkisi bürokrasi üzerinde önemli ve etkili bir güçtür. Bu gücün dengelenmesi ve denetime tabi olması açısından bazı ülkelerde yürütmenin atama yetkisinin parlamento onayına tabi kılındığı görülmektedir. Bu çalışmada üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usullerindeki farklılıklara ve atama usullerinin denge ve denetleme mekanizması açısından önemine değinilecektir.

\* Dr. Öğr. Üyesi. Selçuk Üniversitesi, Kamu Hukuku Bölümü, Anayasa Hukuku Ana Bilim Dalı, Konya, Türkiye | Asst. Prof., Selçuk University, Faculty of Law, Department of Public Law, Constitutional Law Department, Konya, Türkiye.

✉ cansuolmez@selcuk.edu.tr • ORCID 0000-0003-3998-3692.

✎ **Atıf Şekli** | Cite As: ÖLMEZ, Cansu Büşra: “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanması Usulünün Denge ve Denetleme Mekanizması Bakımından Değerlendirilmesi”, SÜHFD, C. 32, S. 2, 2024, s. 949-975.

✎ **İntihal** | Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

✎ Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır. | This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

## Anahtar Kelimeler

• Üst Kademe Kamu Yöneticileri • Cumhurbaşkanlığı Kararı • Parlamento Onayı • Denge ve Denetleme Mekanizması • Cumhurbaşkanlığı Kararname

## EVALUATION OF THE APPOINTMENT PROCEDURE OF SENIOR PUBLIC ADMINISTRATORS IN TERMS OF THE CHECKS AND BALANCES MECHANISM

### Abstract

Senior public administrators have been regarded as important persons in every country in every period in terms of their position and the services they perform. It has been very difficult to determine the scope of senior public administrators in different systems in different periods and to determine standard procedures for their appointment. For this reason, countries have preferred different procedures in the appointment of senior public administrators. However, there is a general tendency that the power to appoint senior public administrators belongs to the executive branch. The power of the executive branch to appoint and dismiss senior public administrators is an important and effective power over the bureaucracy. In order to balance this power and subject it to control, in some countries, the executive's power of appointment is subject to parliamentary approval. In this study, the differences in the appointment procedures of senior public administrators and the importance of appointment procedures in terms of the checks and balances mechanism will be analysed.

### Keywords

• Senior Public Officials • Presidential Decision • Parliamentary Approval • Checks and Balances Mechanism • Presidential Decree

## GİRİŞ

Hükümet sistemlerinin karakterinin şekillenmesinde denge ve denetleme mekanizması önemli bir yer işgal etmektedir. Denge ve denetleme mekanizmasının sadece başkanlık sisteminde geçerli olduğunu söylemek yanıltıcı olacaktır. Zira parlamenter ve yarı-başkanlık sistemleri de denge ve denetleme mekanizması temelinde işlemektedir. Ancak başkanlık sisteminin karakteristik özelliği gereği kuvvetlerin birbirinden net biçimde ayrılması birbirlerini etkileme kapasitesini zayıflatmakta böylece gücün tek bir elde toplanması ihtimalini güçlendirmektedir. Bu durumun

yasama veya özellikle yürütme lehine bir avantaja dönüşmesinin önlenmesinde başarılı bir denge ve denetleme mekanizmasının kurulmasının gerekli olduğu söylenebilir<sup>1</sup>.

Başkanlık sistemi, yasama ve yürütmeyi birbirinden katı biçimde ayırarak bu yetkileri ayrı kuvvetlere vermiştir. Güçlü bir başkana yer veren bu sistemin demokratikliğini koruyabilmesi denge ve denetleme mekanizmalarının varlığı ve bu mekanizmaların sağlıklı bir biçimde işletilmesiyle mümkün olabilmektedir. Bu mekanizmalar, yasama ve yürütmenin denge ve denetimin bir gereği olarak birbirleri ile etkileşime girmelerini sağlayan böylece gücün tek elde toplanmasına engel olan birtakım araçlara sahiptir. Bu açıdan üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi ve bu yetkinin kullanılmasında izlenen usul denge ve denetleme mekanizmalarına uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

Üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi genel olarak yürütmenin işlevlerinden biri olarak görülmektedir. Diğer yandan yürütmeye ait olan bu yetkinin kullanılmasında denge ve denetim aracı olarak yasama organının atama sürecine dahil olması öngörülmektedir<sup>2</sup>. Yeknesak bir uygulama arz etmeyen bu durum yürütmenin politikalarını, mevzuatın belirlediği sınırlar dahilinde icra etme hususunda diğer kamu görevlilerine nazaran daha etkin bir konuma sahip üst kademe kamu yöneticilerinin kim tarafından atanacağını siyasi alanda tartışmalı hale getirmektedir. Tartışmanın temelinde üst kademe kamu yöneticilerinin, denge ve denetleme mekanizması bağlamında yasamanın da sürece dahil olacağı bir yöntemle mi yoksa bu kişilerin yürütmenin politikalarının verimli ve etkin bir biçimde yürütülmesi konusunda kilit bir konumda olması nedeniyle bizzat yürütme tarafından mı atanması gerektiği bulunmaktadır.

## I. ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLİĞİ KAVRAMININ TANIMLANMASI SORUNU

Üst kademe kamu yöneticiliği kavramının zamandan zamana toplumdaki topluma değişiklik göstermesi bu kavrama dair tek tip bir tanım yapmayı güçleştirmektedir<sup>3</sup>. Bu açıdan somut bir tanım yapmaktan zi-

<sup>1</sup> GÜLENER, Serdar: Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme (ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore), SETA Yayınları 66, İstanbul, 2016, s. 13.

<sup>2</sup> EREN, Abdurrahman: Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar-Türk Anayasa Hukuku), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2023, s. 852.

<sup>3</sup> ERGUN, Turgay: Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, TODAİE Yayınları No: 224, Ankara, 1988, s. 5.

yade üst kademe kamu yöneticiliği kavramını soyut ve işlevsel olarak tanımlanması tercih edilmektedir<sup>4</sup>. Üst kademe kamu yöneticileri, çalıştığı kurumlarda kararlara ve politikalara son şeklini veren kişilerdir. Kamu hizmeti yürüten kurum ve kuruluşların üst kademelerinde görev alan, temel politika konularında danışmanlık yapan, bakanların ya da yönetim kurullarının oluşturduğu politikaları uygulanabilir program, işlem ya da kararlara dönüştüren kamu görevlileridir<sup>5</sup>. Üst kademe kamu yöneticiliği kamu hizmetlerinin sunulması, kamu politikalarının oluşturulması, idari ve teknik düzenlemelerin yerine getirilmesini sağlayan genel veya uzmanlık kadrolarından oluşmaktadır. Üst kademe kamu yöneticilerinin politik ve idari rolleri de ön plandadır. Bu açıdan üst kademe yöneticiler sadece idari/teknik görevleri yerine getiren kişiler olarak görülmemelidir<sup>6</sup>. Üst kademe kamu yöneticilerinin çoğunlukla seçilmiş yöneticilerle çalışmaları, kendilerinden üst düzey plan ve politikalar ile hükümet programı doğrultusunda belirlenen hedefleri yerine getirmelerinin beklenmesi bu kişilerin siyasi roller taşıdığı anlamına gelmektedir<sup>7</sup>. Ayrıca bu kişiler yönetsel açıdan kanun, prosedür ve kaynaklarla ilgili sahip oldukları bilgiler sayesinde bakanlara ve diğer kurum yöneticilerine politikalarını oluşturmada yardımcı olmaktadır.

Üst kademe kamu yöneticilerini kamu personel rejimi içindeki diğer görevlilerden ayıran bazı nitelikler bulunmaktadır. Buna göre<sup>8</sup>:

- Üst kademe kamu yöneticileri devlet kurumlarının en üst kademede pozisyonlara atanırlar.
- Merkezi yönetimde genellikle politika yapım süreçlerinde çalışırlar veya başlıca kamu kurum ve kuruluşlarını yönetirler.
- Bakanlarla ya da üst düzey politik liderlerle çalışırlar.

<sup>4</sup> ÇAĞLAYAN, Ramazan: Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmasına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine, Karar İncelemeleri Dergisi, 2(1), 2023, s. 26.

<sup>5</sup> ERGUN, Turgay: "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", Amme İdaresi Dergisi, 16(2), 1983, s. 24.

<sup>6</sup> HALLIGAN, John: "Leadership and the Senior Service from A Comparative Perspective", The Handbook of Public Administration, B. Guy Peters ve Jon Pierre (ed.), Sage, California, 2011, s. 63.

<sup>7</sup> SOBACI, Mehmet Zahid/KÖSEOĞLU, Özer: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler, SETA Yayınları, Ankara, 2018, s. 12.

<sup>8</sup> "Senior Public Service: High Performing Manages of Government", Word Bank, s. 3, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublish-docs/SPS%20note%201216.pdf>, (Erişim Tarihi 10.03.2024).

- Tek bir yönetim alanında uzmanlaşmak yerine daha genel niteliklere sahiptirler. Aynı zamanda çeşitli uzmanlık kuruluşlarını yönetebilirler.
- Tüm kamu personelleri içinde küçük bir oranı temsil ederler.
- Genel kamu hizmetine göre daha yüksek bir eğitim seviyesine sahip olmaları gerekir.
- Maaş düzeyleri ve diğer kamu görevlilerine göre yüksektir. Bununla birlikte daha az iş güvencesine sahiptirler.
- Diğer kamu görevlilerine nazaran farklı etik standartlara uymaları beklenir.

## II. ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN BELİRLENMESİ USULÜ

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmaları hususu farklı dönemlerde her sistemde ve her ülkede önemli bir mesele olmuştur. Zira üst kademe kamu yöneticilerinin siyasi çerçevede alınan kararların ve politikaların uygulanması açısından önemli bir role sahip olduğu görülmektedir. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması hususunda ülkeler farklı yöntemler benimsemişlerdir. Bazı ülkelerde üst kademe kamu yöneticilerinin atanması yetkisi başkan ve parlamento arasında paylaşılırken, bazı ülkelerde atama yetkisi sadece başkana verilmiştir.

### A. Üst Kademe Kamu Yöneticilerini Atama Yetkisinin Yalnızca Yürütmenin Elinde Olması

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında yürütmenin ve yürütme içindeki kurumların etkisi oldukça fazladır<sup>9</sup>. Bunun temel nedeni, yürütmenin kamusal politikaları daha kolay gerçekleştirmesi ve daha istikrarlı bir ülke siyasetinin sağlanmasıdır<sup>10</sup>. Ancak bu noktada üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisinin sadece yürütmeye bırakılması bu atamaların hangi kıstaslara göre yapılacağı sorusunu akıllara getirmektedir. Üst kademe kamu yöneticilerinin belirlenmesinde iki sistem üzerinde durulmaktadır. Birinci sistem, atanacak kişilerin subjektif kıstaslardan ziyade objektif ölçütler içeren bir süreçten geçerek belirlenmesi

<sup>9</sup> DAHLSTRÖM, Carl: "Political Appointments in 18 Democracies, 1975-2007", QOG Working Paper Series, 18, 2009, s. 6-11.

<sup>10</sup> RIDDLESPERGER, James W./KING, James D.: "Elitism and Presidential Appointments", Social Science Quarterly, (70) 4, 1989, s. 902.

anlamına gelen liyakat sistemidir<sup>11</sup>. İkinci sistem, ve siyasi politikaları uygulayacak kişilerin atanması anlamına gelen siyasi sistemdir. Siyasi atamalarda liyakatten ziyade atanacak kişilerin kendilerini atayanlara olan sadakati dikkate alınır<sup>12</sup>.

Türk hukukunda üst kademe kamu yöneticileri atama yetkisi Anayasa'nın 104/9. maddesi ile cumhurbaşkanına verilmiştir. Ayrıca atanmalarına ilişkin usul ve esasların cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu anayasal hükme istinaden 3 sayılı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" çıkarılmıştır<sup>13</sup>. Her iki düzenlemede de kimlerin üst kademe kamu yöneticisi olduğu net bir biçimde belirlenmemiştir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli cetvellerde sayılan görev, pozisyon ve unvanlar ile teamüllere dayanarak kimlerin üst düzey kamu yöneticisi olduğu konusunda genel bir çerçeve çizilmiştir.

Kararname üst kademe kamu yöneticilerinin atanması hususunda üç yöntem öngörmektedir. Bunlardan ilki, cumhurbaşkanı kararıyla yapılan atamalardır. Bu atamalarda yetki münhasıran cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanlığı tek taraflı iradesiyle atama yapma ve görevden

<sup>11</sup> PETERS, Guy: *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Coparative Public Administration*, Oxon, Routledge, 2010, s. 84. SOBACI/ KÖSEOĞLU, s. 15.

<sup>12</sup> SOBACI/ KÖSEOĞLU, s. 17. Ancak bu durum liyakate önem verilmediği anlamına gelmemektedir. Nitekim Danıştay'ın da vermiş olduğu kararlarda, Devlet Memurluğu Kanunu'nun 59. maddesi uyarınca istisnai memurluk olarak kabul edilen ve yürütmeye neredeyse sınırsız bir takdir yetkisi veren vali ataması ve görevden alınmasında, yürütmenin liyakat ilkesinden uzak kalamayacağı belirtilmiştir. Bkz. Danıştay 2. Dairesi, Esas Sayısı: 2015/776, Karar Sayısı: 2015/7223; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Esas Sayısı: 2016/3790, Karar Sayısı: 2017/3426.

<sup>13</sup> Atama ve görevden alma yetkisinin cumhurbaşkanına ait olduğu üst kademe kamu yöneticilerine sadece 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer verilmemiş, diğer bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde de bu yönde hükümlere yer verilmiştir. Örneğin 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, başdanışmanlar, danışmanlar ve genel müdürlerin cumhurbaşkanı tarafından atanacağına ilişkin bir hükme yer verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, başdanışmanlar ve danışmanlara 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ekli cetvellerinde yer verilmemiş olmasına rağmen, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde anılan kadrolara yapılacak atamaların cumhurbaşkanınca yapılacağı belirtilerek, bu kadroların da üst kademe kamu yöneticisi kadroları olduğu ortaya konulmuştur. SÖYLER, Yasin: "3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?", ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi 2 (1), 2020, s. 63.

alma yetkisine sahiptir. Kararnamenin 2/2. maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılmaktadır. (I) sayılı cetvel genel politika ve programların belirlenmesi ve uygulanmasında doğrudan rol alan üst kademe kamu yöneticilerini düzenlemektedir<sup>14</sup>. (I) sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresi, kendilerini atayan cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bu yöneticilerin de görevi sona ermektedir. Ancak görevi sona eren yöneticiler yeni bir atama yapılana kadar görevlerini sürdürmektedirler. Görev süreleri sona erdiğinde yeniden atanabilmeleri mümkündür.

İkinci yöntem, cumhurbaşkanının onayıyla yapılan atamalardır. Bu yöntemle yapılan atamalarda cumhurbaşkanına atama ile ilgili öneride bulunmak suretiyle teklif sunulur. Cumhurbaşkanını atama işlemini onaylamak ya da reddetmek suretiyle nihai kararı verir<sup>15</sup>. Kararname'nin 2/2. maddesine göre, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılmaktadır<sup>16</sup>. Genellikle kurumların tepe yöneticilerinin yardımcılarını ile görece daha düşük özlük haklara sahip tepe yöneticileri onay yöntemine tabi kılınmıştır.

<sup>14</sup> Bu yöneticilere örnek olarak; "Diyanet İşleri Başkanı, Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu (MGK) Genel Sekreteri, Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri, Savunma Sanayii Başkanı, Bakan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları, Cumhurbaşkanlığına bağlı Kurum ve Kurul Başkanları, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) Genel Müdürü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı, Özelleştirme İdaresi Başkanı, Sayıştay Başsavcısı, Valiler, Büyükelçiler, Daimi Temsilciler/Delegeler" ... gösterilebilir. Ayrıca (I) sayılı cetvelde kurul üyelikleri ya da bazı kurumların yardımcılıklarına da yer verilmiştir. Örnek olarak; düzenleyici ve denetleyici kurul üyeleri, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyeleri, Diyanet İşleri Başkan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığına bağlı Kurum ve Kurul Başkan Yardımcıları, Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri gösterilebilir.

<sup>15</sup> **ALBAYRAK**, Süha Oğuz: "Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticiliğine Atanma", Memleket Siyaset Yönetim, 15(33), 2020, s. 122.

<sup>16</sup> Bu yöneticilere örnek olarak; "Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Üyeleri, Diplomasi Akademisi Başkanı, Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Toplu Konut İdaresi Başkan Yardımcıları, Türkiye İstatistik Kurumu Başkan Yardımcıları, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Bağlı Kurum Başkanları, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkan Yardımcıları, Sayıştay Savcıları, Bölge Kalkınma İdaresi Başkan Yardımcıları, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkan Yardımcıları, Polis Akademisi Başkanı, Adli Tıp Kurumu Başkan Yardımcıları, İhtisas Kurulları Başkan ve Üyeleri, Bakanlık Daire Başkanları, Bakanlık Müfettişleri (Adalet, Mülkiye, Vergi ve İş Müfettişleri Dâhil) Hazine Kontrolörleri, I. Hukuk Müşavirleri (Bakanlık Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşları)" verilebilir.

Kararname'ye ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanma usulü bakımından öngörülen farklılık dikkat çekmektedir. Kararname; (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atama yapılmasını kabul ederken, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılacağını belirtmiştir. (I) sayılı cetvelde yer alan yöneticilerin atanmasında öngörülen usul, Anayasa'nın 104/9. maddesindeki düzenleme ile paralellik göstermektedir. Ancak (II) sayılı cetvelde yer alan yöneticilerin atanmasında cumhurbaşkanı bir onay mercii haline getirilmiş ve cumhurbaşkanının atama yetkisi başka bir makamın teklifine bağlı kılınmıştır. Anayasa Mahkemesi, bu konuya ilişkin 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin bazı hükümlerinin iptali istemi ile açılan davada üst kademe kamu yöneticilerinin atama yöntemlerine ilişkin bazı tespitlerde bulunmuştur:

1. Mahkeme, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin atanmasında öngörülen usulün Anayasa'ya uygun olduğu kanaatindedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirdiği esaslara uygun olarak üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi cumhurbaşkanına verilmiştir. Üst kademe kamu yöneticilerinin kendilerini atayan cumhurbaşkanı ile göreve gelmeleri ve cumhurbaşkanı ile birlikte görevden gitmeleri yönündeki yaklaşım da bu anlayışın bir sonucudur. Bu bağlamda (I) sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin bizzat cumhurbaşkanı tarafından atanmasının öngörülmesi Anayasa'nın 104/9. maddesi ile uyumludur<sup>17</sup>.

2. Kararname, üst kademe kamu yöneticilerinin kimler olduğunu açıkça düzenlememiştir. Bunun yerine Kararname'ye ekli farklı cetveller oluşturulmuş ve bu cetvellerde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin atanmasında farklı yöntemler benimsenmiştir. Bu cetveller incelendiğinde bazı görevlilerin üst kademe kamu yöneticisi olmayabileceği anlaşılmaktadır. (II) sayılı cetvelde yer alan kamu görevlilerinden bazıları üst kademe kamu yöneticisi kavram içinde yer alırken; müfettişler, Sayıştay savcıları, hazine kontrolörleri, daimi temsilci yardımcılar gibi bazı kamu görevlileri üst kademe kamu yöneticisi kapsamında değildir. (II) sayılı cetvelde üst kademe kamu yöneticisi olan ve olmayan görevliler birlikte düzenlenerek bir belirsizlik meydana gelmiştir. Bu durumda (II)

<sup>17</sup> AYM, E.2018/120, K.2023/171, K.T. 11/10/2023, § 38. Aynı yönde karar için AYM, E.2019/111, K.2023/63, 05/04/2023, § 69.



sayılı cetvelin tabi olduğu hükümlerin kime uygulanacağı tespit edilememektedir. Bu da hukuki belirlilik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir<sup>18</sup>. Üst kademe kamu yöneticisi olmayanların Kararname ile düzenlenmesi, kanuni belirsizlik ve kanuni güvenceden yoksunluk oluşturduğundan Anayasa'ya uygun değildir. Bu açıdan (II) sayılı cetvelden üst kademe kamu yöneticileri olmayanların çıkarılarak kanunla düzenlenmesi gerekmektedir<sup>19</sup>.

3. Anayasa 104/9. maddesi ile üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisini münhasıran cumhurbaşkanına vermektedir. Bu düzenlemenin anlamı, cumhurbaşkanının atama yetkisini başka makamlarla/mercilerle paylaşamayacağıdır. Oysa (II) sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticisi olanların atanma sürecinde başka bir makamın/merciin teklifinin aranması ve sonrasında cumhurbaşkanının onay suretiyle atama sürecini tamamlaması Anayasa'nın 104/9. maddesine aykırılık teşkil etmektedir<sup>20</sup>.

4. Anayasa'nın 104/9. maddesine göre, Kararname'nin düzenlediği atama usul ve esaslarının üst kademe kamu yöneticilerine münhasır olması gerekir. Zira bu madde ile anayasa koyucu sadece üst kademe kamu yöneticileriyle sınırlı olarak atama usul ve esaslarının belirlenmesi yetkisini cumhurbaşkanına vermiştir. Diğer kamu görevlileri yönünden Anayasa'nın 128. maddesinin uygulanması gerekir ki bu düzenlemede kamu görevlilerinin atanma esaslarının kanunla düzenlenmesi güvence altına alınmıştır. Bu açıdan üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamının açık ve net bir biçimde belirlenmesi diğer kamu görevlilerine sağlanan anayasal güvencelerin denetimi bakımından önem taşımaktadır.

Anayasa Mahkemesi bu kararında "üst kademe kamu yöneticisi" kavramının içeriğini yorumlamak suretiyle doldurmuştur. (II) sayılı cetvelde yer alan kişilerin bazılarının kamu yöneticisi kapsamında olmadığına bu nedenle atama usulünün kararname ile değil, kanunla düzenlenmesi gerektiğine hükmetmiştir<sup>21</sup>. Anayasa Mahkemesi bazı üst kademe kamu yöneticilerinin cumhurbaşkanının onayı ile atanması usulünü dü-

<sup>18</sup> AYM, E.2018/120, K.2023/171, K.T.11/10/2023, § 42.

<sup>19</sup> ÇAĞLAYAN, Üst Kademe Kamu Yöneticileri, s. 42.

<sup>20</sup> AYM, E.2018/120, K.2023/171, K.T.11/10/2023, § 45.

<sup>21</sup> AYM, E.2018/120, K.2023/171, K.T. 11/10/2023.

zenleyen kuralın iptaline karar vermiştir. Mahkeme, iptal kararı ile doğabilecek boşluğun doldurulabilmesi için iptal kararının 9 ay sonra yürürlüğe girmesini öngörmüştür. Bu durumda iptal kararının yürürlüğe girmesinden sonra 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında cumhurbaşkanının onayıyla atanma yapılması mümkün olmayacaktır.

Üçüncü yöntem ise (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer almayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılmasıdır. Cetvellerde sayılmayan yöneticilikler için bağlı ve ilgili kuruluşların daire başkanlıkları örnek olarak verilebilir<sup>22</sup>. Bu yöntemde (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer almayan kadrolara atama yetkisinin kime ait olacağı hususunun cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Zira Anayasa'nın 128/2. maddesine göre *“memurların ve diğer kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, kanunla düzenlenir”*. Dolayısıyla (I) ve (II) sayılı cetvelde yer almayan kadroların üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul edilmemeleri bu kadrolara ilişkin atama usul ve esaslarının kanunla düzenlenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır<sup>23</sup>.

Görüldüğü üzere Türk hukukunda cumhurbaşkanı hem üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında hem de atama koşullarının düzenlenmesinde tek karar verici konumundadır. Atama koşulları eski sistemde TBMM tarafından düzenlenmekteydi ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde tüm yetki cumhurbaşkanına verilmiştir. Hükümet sisteminin bir gereği olarak kabul edilen bu değişiklik, aynı zamanda *“kişiyeye özel”* düzenlemelerin yapılabileceği tartışmalarını da beraberinde getirmiştir<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> ALBAYRAK, s. 123.

<sup>23</sup> SÖYLER, s. 68.

<sup>24</sup> 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu 13. maddesinde rektör olarak atanabilmek için en az üç yıl profesör olarak görev yapmış olma şartı aranmaktayken, 703 sayılı KHK ile en az 3 yıl profesör olarak görev yapmış olma koşulu kaldırılmıştır. Düzenlemenin hemen ardından İstanbul Üniversitesi Cerrahpaşa Rektörlüğüne bir yıl profesör olarak görev yapmış bir kişi atanmıştır. Söz konusu atama yapıldıktan beş gün sonra 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile rektör olarak atanabilmek için en az 3 yıl profesör olma şartı geri getirilmiştir. Bu düzenlemeden iki ay sonra 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesiyle rektörlüğe atanma koşulu yeniden düzenlenerek *“en az üç yıl”* hizmet süresi şartı tekrar kaldırılıp, süre şartı aranmaksızın profesör olmak yeterli sayılmış ve yeni koşula göre rektör ataması yapılmıştır. GÖZLER, Kemal:

## B. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmasında Parlamento- nın Rolü

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında parlamentonun rolü doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki çeşittir. Parla-  
mentonun doğrudan üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında karar mercii olması nadir karşılaşılan bir durumdur. Çünkü uygulamada üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında başrol yürütmeye aittir. Parlamento-  
ya verilen üst kademe kamu yöneticilerini belirleme yetkisi geniş olmamakla birlikte özellikle bağımsız idari otoriteler, Sayıştay, merkez bankası, kamu denet-  
çiliği, seçim kurulları ve insan hakları kurumlarının başkan ve üyelerinin belirlenmesinde doğrudan atama yetkilerine sahip oldukları görülmekte-  
dir. Bu tür kurumların üyelerinin belirlenmesinde parlamentolara rol ve-  
rilmesi bu kurumların yürütme tarafından gerçekleştirilen birtakım iş-  
lemleri denetlemek üzere kurulması temeline dayanmaktadır. Bu kurum-  
ların denetleme işlevi bağımsızlık ve tarafsızlığının temin edilmesini ge-  
rekli kılmaktadır<sup>25</sup>.

Örneğin, Meksika'da kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması ve denetiminin sağlanması için Milli Şeffaflık Kurumu kurulmuştur. Kuru-  
mun 7 üyesi, parlamentoda oylamaya katılan üyelerin üçte ikisinin oyu  
ile seçilmektedir (m. 6/1)<sup>26</sup>. Bir başka örnek merkez bankası gibi mali ko-  
nularla düzenleyici role sahip olan kuruluşların yönetim kademesinin  
seçiminde parlamento yetki verilmesidir. Bulgaristan'da Merkez Ban-  
kası Başkanı'nın ve Bankaya bağlı diğer Kuruluşların Başkanlarının atan-  
masında ve görevden alınmasında parlamento yetkili kılınmıştır (m.84/8).  
Brezilya'da Merkez Bankası Başkan ve Yardımcılarının seçiminde parla-  
mentoya yetki verilmiştir (m. 52/-d). Peru'da parlamento sadece Mer-  
kez Bankası Başkanı'nı seçme yetkisi verilmiştir (m. 101/2-2)<sup>27</sup>.

---

"Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri", 2019,  
[http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm#\\_ftnref4](http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm#_ftnref4), (Erişim Tarihi 13.03.2024).

<sup>25</sup> TAN, Turgut: "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", Amme İdaresi Dergisi, (35)2, 2002, s. 23-24.

<sup>26</sup> Meksika Anayasası, [https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico\\_2015](https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015), (Erişim Tarihi 13.03.2024).

<sup>27</sup> Bulgaristan Anayasası, [https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria\\_2015](https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015), (Erişim Tarihi 13.03.2024).

Brezilya Anayasası, [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_base\\_dcleyes\\_pais\\_b\\_1\\_en.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dcleyes_pais_b_1_en.pdf), (Erişim Tarihi 15.03.2024). ;

Türk hukukunda bazı üst kademe kamu yöneticilerinin belirlenmesinde TBMM'nin karar mercii konumundadır. Örneğin, Kamu Başdenetçisi "TBMM tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur" (Any m. 74/); Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan RTÜK "üyeleri siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir" (Any m.133/2). Sayıştay başkanı, "Kanunda yazılı niteliklere sahip isteklilerden 16. madde esaslarına göre belirlenecek iki aday arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca gizli oyla seçilir" (Sayıştay Kanunu m.13).

Parlamentonun dolaylı olarak bir rol üstlendiği üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında karar mercii yürütme olup parlamento onay verme veya reddetme şeklinde sürece dahil olmaktadır. Başkanlık sisteminde parlamentoya verilen bu yetki yürütmeyi parlamento karşısında az da olsa sınırlandırmakta böylece denge ve denetleme mekanizmasının işlemesine katkı sunmaktadır<sup>28</sup>. Örneğin, ABD Anayasası federal düzeyde kamu görevlilerini atama sorumluluğunu başkan ve Kongre arasında paylaşmaktadır. ABD Anayasası'nın 2. maddesinin 2. bölümünün 2. bendine göre başkan, Senato'nun görüş ve onayını alarak büyükelçileri, diğer diplomatik kişileri ve konsolosları ayrıca Anayasa'nın öngörmediği ve kanunlarla kurulacak Birleşik Devletleri makamlarını atama yapma yetkisine sahiptir. Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atama yetkisini kanun ile doğrudan doğruya başkana, mahkemelere ya da departman başlarına yani sekreterlere (bakanlara) verebilecektir<sup>29</sup>.

Peru Anayasası, [https://www.constituteproject.org/constitution/Peru\\_2021](https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2021), (Erişim Tarihi 15.03.2024).

<sup>28</sup> **WEAVER**, Russell L.: "Advice and Consent In Historical Perspective", Duke Law Journal, (64)8, 2015, s. 1727; **WULWICK**, Richard P./**MACCHIAROLA**, Frank J.: "Congressional Interference with the President's Power to Appoint", Stetson Law Review, (24)3, 1995, s. 640-642.

<sup>29</sup> ABD Anayasası, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>, (Erişim Tarihi 13.03.2024).

ABD’de başkanın yaptığı atamalar dört kategoride değerlendirilir. Bunlardan ilki Senato onayını gerektiren başkanlık atamalarıdır. Başkanın Senato onayına tabi olarak gerçekleştirdiği atamalar (PAS) federal personel hiyerarşisinin en üstünde yer alan ve önemli stratejik kararları almaktan sorumlu olan yöneticilerdir<sup>30</sup>. Bu atamalar, kabine sekreterleri (bakanlar) ve yardımcıları, müsteşar ve yardımcıları, bakanlıkların baş hukuk müşavirleri, yüksek mahkeme yargıçları, Birleşik Devletler savcıları, adli kolluk yöneticileri, bağımsız kurum başkanları ve büyükelçiler, Amerika Merkez Bankası Yöneticiler Kurulu gibi yarı zamanlı çalışanlar ve harcırah bazında ödenen yüzlerce danışman ya da komite-denetim rolünü üstlenen üst kademe yönetici pozisyonunu kapsamaktadır. Bu pozisyonlar için yapılacak atamalar başkan tarafından aday gösterme, güvenlik araştırması, detaylı bir değerlendirme ve Senato onayı sonrasında gerçekleştirilmektedir<sup>31</sup>.

Senato onayına tabi atamalarda süreç genellikle başkanın atama yapmak istediği kişiyi seçmesi ve aday göstermesi, Senato’nun başkanın gösterdiği adayı değerlendirmesi ve kabul etmesi, başkanın da resmi atamayı gerçekleştirmesi şeklinde üç aşamadan oluşmaktadır<sup>32</sup>. İlk aşama aday gösterme sürecidir. Resmi olarak aday Senato’ya gönderilmeden önce Başkanlık Personel Ofisi’nin yardımı ve ön incelemesi ile başkan pozisyon için bir aday seçer<sup>33</sup>. Aday hakkında gerekli soruşturma tamamlandıktan sonra adayın Senato’ya resmi olarak iletilmesi aşamasına geçilir. Adayın seçimi ve onaylanması aşaması bu nedenle oldukça uzun bir süreçtir. Özellikle çok sayıda adayın değerlendirildiği durumlarda atama sürecinin uzaması kaçınılmazdır<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> LEWIS, David E., *The Politics of Presidential Appointments : Political Control and Bureaucratic Performance*, Journal of Chemical Information and Modeling, Princeton University Press, 2008, s. 22.

<sup>31</sup> LEWIS, David E.: “Presidential Appointments and Personnel”, *Annual Review of Political Science*, 14(1), 2011, s. 52.

<sup>32</sup> CAREY, Maeve P.: “Presidential Appointments, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress”, *Congressional Research Service Report*, 2012, s. 1.

<sup>33</sup> Council for Excellence in Government’s Presidential Appointee Initiative, *A Survivor’s Guide for Presidential Nominees*, Brookings Institution, November 2000, s. 31-32.

<sup>34</sup> HOGUE, Henry/CAREY, Maeve P.: *Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview*, CRS Report R46273, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44083.pdf>, (Erişim Tarihi 13.03.2024).

Atama sürecinin ikinci aşaması onay aşamasıdır. Senato onay sürecinde adayların görüşlerini ve kamu politikasını nasıl etkileyeceklerini değerlendirmektedir<sup>35</sup>. Bununla birlikte başkanın partisinin Senato'da çoğunluğa sahip olup olmadığı ve başkanın adayı destekleme derecesi atamada etkili olan diğer faktörlerdir<sup>36</sup>. Senatörler oturumlarda adayların niteliklerini araştırma, politika perspektiflerini değerlendirme ve adaylıkla ilgili diğer hususları gündeme getirmektedirler. Onay sürecinde yapılan bu değerlendirmeler, önemli sayıdaki kamusal makamın atanmasının Senato'nun onayını gerektirmesi bazı Senatörler tarafından aday gösterme ve onaylama sürecinin zaman gerektiren, külfetli bir iş olarak görülmesine neden olmuştur. Özellikle başkanın çoğunluğunu sağlayamadığı bir Kongre (Senato) ile çalışması gerektiğinde yani bölünmüş hükümet (divided government) dönemlerinde atama süreleri uzamakta ve atamalar çeşitli tartışmalara yol açmaktadır<sup>37</sup>. Bu nedenle atama sürecinin hızlı ve etkili bir biçimde gerçekleştirilmesine yönelik bazı düzenlemeler yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 2011'de Senato, tavsiye ve onaya tabi belirli adaylıkların Senato tarafından hızlandırılmış bir şekilde değerlendirilmesini öngören S. Res. 116 sayılı Kararı kabul etmiştir. Bu Karar, belirli adaylıkların<sup>38</sup> resmi bir komite işlemi olmaksızın (herhangi bir Senatör komiteye havale edilmesini talep etmediği sürece) Senato'nun tamamı tarafından değerlendirilebilmesine olanak tanımaktadır<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> **MACKENZIE**, Calvin: *The Politics of Presidential Appointments*, The Free Press, New York, 1981, s. 97.

<sup>36</sup> **HOGUE/CAREY**, s. 4.

<sup>37</sup> **LIGHT**, Paul C.: "Recommendations Forestalled or Forgotten? The National Commission on the Public Service and Presidential Appointments", *Public Administration Review*, 67 (3), 2007, s. 412.

<sup>38</sup> Ayrıcalıklı adaylık olarak nitelendirilen bu adaylıklar, komitelerin bu atamaları gerçekleştirirken zaman kazanmasını sağlayabilecek özel prosedürlere tabidir. Toplamda, aday göstermenin imtiyazlı olduğu 285 pozisyon bulunmaktadır; bunların çoğunluğu gözetim kurullarına ve danışma komisyonlarına yarı zamanlı atamalardır, ancak bunlar arasında tam zamanlı mali işler müdürleri ve Kabine düzeyindeki kurumların belirli sekreter yardımcıları da bulunmaktadır. Ayrıcalıklı adaylıklar için bkz. **GREENE**, Michael: *Consideration of Privileged Nominations in the Senate*, CRS Report R46273, January 23, 2023, s. 1, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46273>, (Erişim Tarihi 16.03.2024).

<sup>39</sup> Daha fazla bilgi için bkz. **GREENE**, s. 1. **CAREY**, Maeye: *CRS Report R41872, Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R41872.pdf>, (Erişim Tarihi 14.03.2024).

İkinci düzenleme atama sürecini kolaylaştırmak ve daha hızlı hale getirmek için yürürlüğe giren 2011 tarihli Başkanlık Atamasının Etkinliği ve Hızlandırılması Kanunu (Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011)'dur. Bu Kanun'un iki önemli hükmü bulunmaktadır. Birincisi, başkanın 163 yönetici adayının atanması için Senato'nun onayını alma zorunluğunun ortadan kaldırılmış olmasıdır. İkincisi de adayların incelenmesini hızlandırmak için tavsiyelerde bulunacak bir çalışma grubunun kurulmasıdır<sup>40</sup>. Kanun'un sevk edildiği Komitenin raporunda Senato'nun onayı gerektiren atamaların zaman içerisinde yaşanan artışına dikkat çekilerek bu Kanun'un yönetici kadrolarına dair atama sürecini hızlandırmak suretiyle etkinleştirmeyi ve idari yükleri azaltmayı amaçladığı ifade edilmiştir<sup>41</sup>. Bu düzenlemelerin hükümlerine ilişkin bazı endişeler dile getirilmiştir. Genel kaygılardan biri, bu seçilmiş pozisyonlar için tavsiye ve onaydan vazgeçmenin atamalarda başkan lehine bir tavır sergilenmesine yol açacağı ve denge-denetleme açısından dengenin Senato aleyhine bozulacağıdır. Tasarıya ilişkin tartışmalar sırasında da, tasarımı savunanlar atamalarda gecikmeye ve Senato ve komitelerinin adaylarla ilgilenirken ağır bir iş yükü ile karşı karşıya kalmasına işaret ederken, bazı muhalifler Senato'nun başkanın denetimindeki rolünün azaldığını ileri sürmüştür<sup>42</sup>.

ABD Anayasası'nın 2. bölüm 2. maddesinin 3. fıkrası başkanın Senato'nun onayı ile gerçekleştirdiği atamalara istisna getirmektedir. Senatunun toplantı halinde olmadığı dönemde başkan Senato onayı aranmaksızın atama işlemi gerçekleştirebilmektedir. Bu şekilde atanan üst kademe yöneticilerin görev süresi Senato'nun gelecek toplantı döneminin sonunda sona ermektedir. Bu atamalar "ara dönem ataması" (Recess Appointment) olarak nitelendirilmektedir. Federalist Papers'da Alexander Hamilton bu maddenin amacının, Senato'nun bulunmadığı dönemlerde boşalan yöneticilik kadrolarının gecikmeden doldurulmasına olanak sağ-

<sup>40</sup> CAREY, s. 11.

<sup>41</sup> Başkan Kennedy döneminde 850, Başkan George W. Bush döneminde 1.143 ve Başkan Obama döneminde 1.215 yönetici pozisyonu. GAO Report, s. 1.

<sup>42</sup> GAO Report, s. 2.

layacak alternatif bir atama yöntemi sağlamak olduğunu öne sürmektedir<sup>43</sup>. Bu madde aynı zamanda, Senato'nun toplantı halinde olmadığı dönemlerde başkana, kadroların geçici olarak doldurulması suretiyle kamu hizmetinin devamlılığını sürdürme imkanı tanımaktadır. Atamaları geciktirmemek için öngörülen bu durum başkana siyasi gerekçelerle atama yapmanın yolunu açabilmektedir. Başkanlar Senato'nun toplantı halinde olmaması durumunu muhtemelen Senato tarafından onaylanmayacak bir kişiyi geçici olarak atamak için bir fırsat olarak değerlendirebileceklerdir<sup>44</sup>.

İkinci kategoride Senato onayına tabi olmayan başkanlık atamaları yer almaktadır. Senato onayına tabi olmayan atamalarda (PA) *başkan doğrudan* üst kademe kamu yöneticisini atama yetkisine sahiptir. Bu tür bir atamayla göreve gelen pek çok yönetici, Başkanlık Yürütme Ofisi'nde (Executive Office of the President) veya danışma komiteleri, komisyonlar, vakıflar ve kurullarda görev yapmaktadır. Bu pozisyonlar federal yönetimin amaçlarını gerçekleştirmede önemli sorumluluklara sahiptir ve genellikle Senato'nun onayıyla göreve gelen bir yöneticinin altında görev yapmaktadırlar<sup>45</sup>. Bakanlıklar ve kurumlar düzeyinde görev alan yöneticiler ise Dışişleri Bakanlığı, ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı, Merkezi Haber Alma Teşkilatı, Milli İstihbarat Başkanı Ofisi, Eğitim Bakanlığı, Ulusal Güvenlik Bakanlığı, Tarım Bakanlığı ve Sağlık ve İnsani Hizmetler Bakanlığında yer almaktadır.

Üçüncü kategoride kariyer dışı üst kademe kamu yöneticileri yer alır. Pek çok üst kademe yönetici kadrosu kariyer yetkililerinden oluşmaktadır. Üst kademe yönetici kadrolarından 680'i kariyer dışı pozisyonudur. Bu tür atamalarla göreve gelen yöneticiler, "*başkanın atamasıyla*" göreve gelen en üst kademedeki yöneticilerin altındaki önemli pozisyonları

<sup>43</sup> HAMILTON, Alexander/MADISON, James/JAY, Joy: Federalist No. 67, The Federalist Papers, Palgrave Macmillan, New York, 2009, [https://doi.org/10.1057/9780230102019\\_36](https://doi.org/10.1057/9780230102019_36), (Erişim Tarihi 14.03.2024).

<sup>44</sup> HOGUE, Henry B.: Recess Appointments: Frequently Asked Questions, Congressional Research Service, s. 1, <https://sgp.fas.org/crs/misc/RS21308.pdf>, (Erişim Tarihi 14.03.2024).

<sup>45</sup> GAO Report, Office Characteristics of Presidential Appointments that do not Require Senate Confirmation", United States Government Accountability Office, Washington DC, 2013, s. 37.



dolduran ve federal yönetimde siyasi liderler ile kamu personeli arasında köprü işlevi gören kişilerdir<sup>46</sup>.

Dördüncü kategori Çizelge C atamalarıdır. 1.403 yönetici bu kapsamda atanmaktadır. Bu kategorideki yöneticiler gizlilik esasına dayalı olarak çalışmakta veya politika yapımında sorumlulukları bulunmaktadır. Bu kategoride yer alan yöneticiler programlayıcı ve özel asistanlardan politika uzmanlarına kadar çeşitlenmektedir<sup>47</sup>.

Başkanın üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisinin parlamento onayına tabi tutulduğu bir başka ülke Arjantin'dir. Arjantin Anayasası'nın 99. maddesine göre, başkanın Yüksek Mahkeme yargıçları, büyükelçiler ve ataşeleri atamasında veya görevden almasında Senato'nun üçte ikisinin oyunu alması gerekmektedir<sup>48</sup>. Arjantin'in yanı sıra Brezilya Anayasası da başkana Senato'nun onayını almak koşuluyla çeşitli kamu yöneticilerini atama yetkisini vermektedir. Brezilya Anayasası'nın 84. maddesine göre, Yüksek Mahkeme üyeleri, valiler, başsavcı, merkez bankası başkanı ile diğer kamu görevlilerini ve Devlet Konseyi üyeleri Senato'nun onayıyla başkan tarafından atanmaktadır<sup>49</sup>. Meksika Anayasası'nın başkanın görev ve yetkilerinin düzenlendiği 89. maddesinde Senato'nun onayıyla yapılacak atamaları şu şekilde belirtilmektedir: *"Hükümet sekreterlerini serbestçe atamak ve görevden almak, diplomatik ajanlar ile Hazine'nin üst kademe çalışanlarını görevden almak, atamaları ya da görevden alınmaları Anayasa ve yasalarla diğer şekilde belirlenmedikçe Birlik'in tüm diğer çalışanlarını serbestçe atamak ve görevden almak; Senato'nun onayıyla bakanları, diplomatik ajanları ve başkonsolosları atamak; Senato'nun onayıyla albayları ve Ulusal Ordu, Donanma ve Hava Kuvvetleri'nin üst kademe subayları ile Hazine'nin üst kademe çalışanlarını atamak; yasalara uygun olarak Ulusal Ordu, Donanma ve Hava Kuvvetleri'nin diğer görevlilerini atamak"*<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> PIAKER, Zach: "Help Wanted: 4,000 Presidential Appointees", 2016, [http://presidentialtransition.org/blog/posts/160316\\_help-wanted-4000-appointees.php](http://presidentialtransition.org/blog/posts/160316_help-wanted-4000-appointees.php), (Erişim Tarihi 16.03.2024).

<sup>47</sup> PIAKER, "Help Wanted: 4,000 Presidential Appointees".

<sup>48</sup> Arjantin Anayasası, [https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina\\_1994](https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994), (Erişim Tarihi 15.03.2024).

<sup>49</sup> Brezilya Anayasası, [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_base\\_dc\\_leyes\\_pais\\_b\\_1\\_en.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_b_1_en.pdf), (Erişim Tarihi 15.03.2024).

<sup>50</sup> Meksika Anayasası, [https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico\\_2015](https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015), (Erişim Tarihi 15.03.2024).

Bazı ülkelerde üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında parlamento onayı öngörülmemekle birlikte parlamento içinde oluşturulmuş bir Komisyon tarafından atamaların onaylanması usulü öngörülmüştür. Örneğin Filipinler Anayasası'nın 18. maddesine göre, "Senato Başkanının başkanlığında 12 Senato ve 12 Temsilciler Meclisi üyesinden oluşan bir Atama Komisyonu kurulmaktadır. Komisyon üyeleri her iki meclis tarafından siyasi partilerin temsili oranına göre seçilmektedir. Komisyon kendisine sunulan atamalar hakkında üyelerinin salt çoğunluğu ile 30 gün içinde onay vermektedir. Başkan, yürütme dairesi başkanlarını, büyükelçileri, diğer kamu bakanlarını, konsolosları, albay veya deniz kaptanı rütbesinden silahlı kuvvetler subaylarını ve diğer subayları aday gösterir ve Atama Komisyonunun onayı ile atar. Kongre kanunla daha düşük rütbeli diğer memurların atanmasını sadece başkana verebilmektedir. Başkan, Kongre tatilde olduğu dönemde atama yaparsa bu atamalar Kongre'nin toplanması ve atamalar Komisyonunun onaylanması ile geçerli hale gelmektedir" (VI Bölüm/m. 16)<sup>51</sup>.

### III. ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN GÖREVDEN ALINMASI VE GÖREVDEN ALINMA KARARLARININ YARGISAL DENETİMİ

Üst kademe kamu yöneticilerini atamaya yetkili olan merciin genel olarak görevden almaya da yetkili olduğu kabul edilmektedir. Atamanın doğrudan başkan tarafından gerçekleştirildiği ya da atama sürecine parlamentonun dahil edildiği sistemlerde yöneticileri görevden alma yetkisinin kural olarak başkana ait olduğu kabul edilmektedir. Türk hukukunda cumhurbaşkanının atama işlemleri hukuki niteliği itibariyle bireysel işlemlerdir<sup>52</sup>. Yetki ve usulde paralellik ilkesi gereğince atama yetkisine sahip olan cumhurbaşkanının görevden alma yetkisine de sahip olduğu kabul edilmektedir. Cumhurbaşkanının bireysel nitelikte işlemlerinin yargısal denetimi açısından 2017 değişiklikleri önemli bir dönüm noktası niteliğindedir. Zira 2017 Anayasa değişikliğinden önce böyle bir yargısal denetim mümkün değildi. Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmüne rağmen; 105. madde, cumhurbaşkanının kararları aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, hiçbir yargı merciine başvurulamayacağını düzenlemekteydi. Ayrıca 125. maddede cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler yargı

<sup>51</sup> Filipinler Anayasası, <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>, (Erişim Tarihi 15.03.2024).

<sup>52</sup> GÖZLER, Kemal: Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2021, s. 892.

denetimi dışında bırakılmıştı. Bu düzenlemelere paralel olarak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun idari dava türleri ve idari yargı yetkisi sınırlarının belirlendiği 2/3. maddesi<sup>53</sup> ilga edilene kadar cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemleri idari yargı denetimi dışında bırakıyordu. 2017 Anayasa değişiklikleri cumhurbaşkanının işlemlerini yargı denetimine açık hale getirmiştir. Böylece cumhurbaşkanının düzenleyici nitelikte işlemlerinden cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenirken, bireysel işlemlerinin yargı denetimi idari yargı mercileri tarafından gerçekleştirilmektedir<sup>54</sup>. Danıştay Kanunu'nun 24. maddesine göre, cumhurbaşkanının atama, görevden alma gibi bireysel nitelikteki işlemlerinin yargısal denetiminin Danıştay tarafından gerçekleştirileceği düzenlenmektedir. Buna göre, (I) sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alma işlemleri Danıştay'da denetlenebilecektir. Bununla birlikte (II) sayılı cetvelde yer alan bir görevlinin atanması için gerekli olan cumhurbaşkanının onay işleminin denetlenip denetlenmediğini de ayrıca ifade etmek gerekir. Bu hususta Danıştay, doğrudan cumhurbaşkanınca alınan kararlar ile "onay" işlemleri arasında bir ayrıma giderek, onay işlemlerinin Danıştay'da değil, ilk derece mahkemelerinde denetlenebileceklerini kabul etmiştir<sup>55</sup>. Ancak Danıştay'ın ilgili içtihadının, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının 9 ay sonra yürürlüğe girmesi nedeniyle bu süreye kadar geçerli olacağını belirtmek gerekir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının onay

<sup>53</sup> "Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemler idarî yargı denetimi dışındadır".

<sup>54</sup> ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2023, s. 100-103.

<sup>55</sup> Danıştay (II) sayılı cetvelde yer alan ve cumhurbaşkanının onayı ile atanan kamu görevlisinin görevden alınmasına ilişkin işleme karşı açılan bir davada "...3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (I) sayılı cetvelinde yer alan kadrolara yönelik atama ve görevden alma işlemlerinin doğrudan doğruya Cumhurbaşkanlığı tarafından verilen kararlar, (II) sayılı cetvelinde yer alan kadrolara ilişkin olarak yapılan atama ve görevden alma işlemlerinin ise, ilgili makamın teklifi, önerisi üzerine Cumhurbaşkanının verdiği onay ile tesis edildiği; bu doğrultuda Cumhurbaşkanının (I) sayılı cetvele tâbi olanlara yönelik atama işlemleri konusunda atama makamı, (II) sayılı cetvele tâbi olanlara yönelik atama işlemleri konusunda onay makamı olduğu; bu hâliyle, Danıştay Kanunu'nun 24. Maddesinde yer alan Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılan davalarda ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevli kılınmadığına ilişkin düzenlemenin, Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya, teklif makamı olmaksızın verdiği atama ve görevden alma kararlarını kapsadığı..."na karar vermiştir. Danıştay İkinci Dairesi, E.2020/76, K.2020/3534, T.16.12.2020; Danıştay İkinci Dairesi, E.2020/806, K.2020/2006, T.1.7.2020.

şeklindeki işlemlerine karşı ilk derece mahkemelerinde dava açılması mümkündür<sup>56</sup>.

ABD’de üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında Senato’nun onayı gerekli olmasına rağmen, görevden almalarda Senato’nun onayını alma şartı getirilmemiştir. Böyle bir iznin varlığı halinde atanan kişilerin başkana karşı değil, Senato’ya karşı sorumlu olmaları söz konusu olacağından bunun başkanlık sistemi ile bağdaşmayacağı kabul edilmektedir<sup>57</sup>. ABD Federal Yüksek Mahkemesi önüne gelen davalarda yürütme yetkisini elinde bulunduran başkanın görevden almaya yetkili olduğunu belirtmiş<sup>58</sup>, bazı davalarda başkanın bu yetkisinin sınırsız olmadığını ifade etmiştir<sup>59</sup>. Federal Yüksek Mahkeme’nin başkanın görevden alma yetkisine ilişkin yapmış olduğu tespitlerden bazı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Birincisi, başkanın saf yürütme görevlilerini herhangi bir sebeple ve herhangi bir zamanda Senato onayı olmadan görevden almasının mümkün olduğudur. İkincisi, yarı-yargısal ve yarı-teşrii nitelikteki kuruluşların üyelerinin görevden alınmasında başkan sadece kanunda öngörülen

<sup>56</sup> Anayasa Mahkemesi’nin 11.10.2023 tarihli, “*Bazı üst kademe kamu yöneticilerinin cumhurbaşkanı onayı ile atanmasını düzenleyen kuralın iptali*” ne ilişkin verdiği karar 01.12.2023 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

<sup>57</sup> **GÖZLER**, Kemal: Anayasa Hukuku Genel Teorisi C. 2, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020, s. 33.

<sup>58</sup> Federal Yüksek Mahkeme Myers v. United States davasında posta müdürü olan Myers Senato’nun onayı olmaksızın Başkan Wilson tarafından görevden alınmıştır. Mahkeme 1876 tarihli bir federal kanunda yer alan 1., 2. ve 3. Derece posta müdürlerinin Senato onayı ile görevden alınacağı hükmünü anayasaya aykırı bularak atama yetkisinin görevden alma yetkisini de içerdiğine hükmetmiştir. Anayasa atama için Senato onayı şartını getirmiş olmasına rağmen görevden alma için herhangi bir şart getirmemiştir. Mahkeme, başkanın görevden alma yetkisini idare üzerindeki idari kontrolün sağlanabilmesi için gerekli bir tedbir olduğunu ifade etmiştir. Myers v. United States, 272 U.S. 52, 1926, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/>, (Erişim Tarihi 17.03.2024).

<sup>59</sup> Federal Yüksek Mahkeme Humphrey’s Executor v. United States davasında başkanın görevden alma yetkisine bağımsız düzenleyici kurumlar bakımından bir sınırlama getirmiştir. Başkan Roosevelt Federal Trade Commission üyesi Humphrey’i görev süresinin dolmasına henüz 5 yıl varken Federal Trade Commission Act’ın öngörmediği bir nedenle görevden almıştır. Federal Yüksek Mahkeme bu görevden alma işlemini Anayasaya aykırı bularak gerekçesinde Federal Trade Commission’un yarı-yargısal ve yarı-teşrii bir nitelikte olduğuna ve bağımsız olması gerektiğini ifade etmiştir. Federal Yüksek Mahkeme bu tür bir kuruluşun üyelerinin kanunda öngörülen sebepler dışında görevden alınmayacağını aksi takdirde bağımsızlığının zedeleneceğini belirtmiştir. Humphrey’s Executor v. United States, 295 U.S.602, 1935, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/295/602/>, (Erişim Tarihi 17.03.2024).

sebeplere dayanarak görevden alma yetkisini kullanabilecektir. Bir diğer sonuç, yürütme departmanının kendi memurları için atamaya ve görevden almaya ilişkin getirmiş olduğu düzenleyici idari işlemlere riayet ederek başkanın bu işlemlere uygun olarak görevden alma yetkisini kullanması gerektiğidir<sup>60</sup>.

#### IV. DENGİ VE DENETLEME MEKANİZMASI AÇISINDAN ATAMA YETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Denge ve denetleme mekanizmaları yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde önemli bir işleve sahiptir. Aynı zamanda ülkelerin demokratik gelişme düzeylerinin önemli bir göstergesidir. Başkanlık sisteminde üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında atama yetkisi genellikle başkan ve parlamento arasında paylaşılırak yasama-yürütme arasında bir denge ve denetim sağlanmaya çalışılmıştır. Atama yetkisinin farklı organlar arasında dağıtılması hem yürütmenin denetlenmesi ve frenlenmesi bağlamında önemli bir örnek teşkil etmekte hem de sistemin demokratik olduğunu göstermektedir<sup>61</sup>. Bir yandan da parlamentolara verilen üst kademe kamu yöneticilerinin atamalarını onaylama yetkisinin geniş tutulması başkanın atama yetkisini kullanmasını zorlaştırmakta ve uzun bir sürece yaymaktadır. Bu dengenin sağlanması oldukça önemlidir. Çünkü başkan göreve geldiğinde stratejik makamlara acilen atama yapması gerekmektedir. Başkanın yönetim kadrosunu kuramaması aynı zamanda politikalarını gerçekleştirmeyi de geciktirmekte bu nedenle başkanın siyasi açıdan sorgulanmasına neden olmaktadır<sup>62</sup>. Bu durum başkan ve parlamento arasında gerilimin artmasına yol açmaktadır. Bu gerilimler üst kademe kamu yöneticisi adayının atanması sürecinin çeşitli nedenlerle uzaması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu durumda önemli liderlik pozisyonları uzun süre boş kalmakta ve kurumlara dair işlerin yürütülmesi engellenmiş olmaktadır. Bu gerilimleri azaltmak dolayısıyla onay sürecinin hızlandırılması için parlamentonun onayını ge-

<sup>60</sup> NOWAK, John E./ROTUNDA, Ronald D./YOUNG, Nelson: Handbook on Constitutional Law, St. Paul, Minn., West Publishing, 1978, s. 218'den akt. GÖZLER, Kemal: Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Yayınları, Bursa, 2016, s. 34.

<sup>61</sup> RAHAT, Gideon: "Which Candidate Selection Method is the Most Democratic?", Government and Opposition, 44(1), 2009, s. 72.

<sup>62</sup> CAREY, s. 8-9.

rektiren atamaların sayısının azaltılması ve yasama-yürütme arasında koordinasyonun güçlendirilmesi önerilmektedir<sup>63</sup>. Parlamentonun atama sürecinden tamamen dışlanmadan önemli pozisyonlara ilişkin onay yetkisine sahip olması denge ve denetim açısından oldukça önemlidir. Nitekim ABD’de zaman içerisinde atamalarda başkan lehine bir tutum izlense de parlamento önemli birtakım pozisyonlarda onama yetkisini muhafaza etmektedir.

Atama sürecine parlamentoyu dahil etmeyen ülkelerde atama yetkisi sadece başkan tarafından kullanılmaktadır. Bu yöntemin bir örneği olan Türk hukukunda üst kademe kamu yöneticilerinin atanması anayasal bir düzenleme ile sadece cumhurbaşkanına verilmiştir. Ayrıca atamalarla ilgili usul ve esasların cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi kabul edilmiştir. Bu düzenlemelere göre, yürütme organını tek başına temsil eden cumhurbaşkanı üst kademe yöneticilerini kendi belirlediği esaslara göre istediği gibi atayabilecektir. Venedik Komisyonu’nun Raporunda bu hususa ilişkin bazı tespitlerde bulunulmuştur. Bu tespitlerde genel olarak cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerinin hem kapsamını belirlemesinin hem bu yöneticileri atayıp görevden almasının hem de atanma usul ve esaslarını belirlemesinin kuvvetler ayrılığı ve denge-denetim mekanizması açısından uygun olmadığına değinilmiştir. Anayasa’nın 104/9. maddesinin üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamının belirlenmeden hangi makamların bu kavram içinde yer alacağını belirleme yetkisini cumhurbaşkanına bırakması eleştirilmiştir. Raporunda, ABD’de başkanın, tek taraflı olarak kabineyi ya da yürütmenin diğer yetkililerini atama veya atamalarına ilişkin usulleri düzenleme yetkisi olmadığına altı çizilmiştir. Denge ve denetim açısından üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamının, atanmalarının ve atamalara ilişkin usullerin parlamentonun kontrolünde olması gerektiği ifade edilmiştir<sup>64</sup>. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarında, usul ve esasların belirlenmesinde yürütmenin tek başına yetkili kılınmaması dolayısıyla parlamento devre dışı bırakılmayarak bir denetim aracı olarak öngörülmesi denge ve denetim mekanizması açısından gereklidir.

---

<sup>63</sup> SOBACI/KÖSEOĞLU, s. 28.

<sup>64</sup> COŞKUN, Vahap: 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi, DÜHFD, 22(36), 2017, s.17.

## SONUÇ

Üst kademe kamu yöneticilerinin kamu politikalarının ve siyasetin belirlenmesinde üstlendikleri rol oldukça önemlidir. Bu nedenle atanmalarında uygulanacak yöntem ve usullerin belirlenmesi ülkeler arasında farklılaşmakla birlikte her ülkede önemli bir konu olarak görülmektedir. Başkanlık sistemi özelinde üst kademe kamu yöneticilerinin belirlenmesi usulünün ele alındığı bu çalışmada yöneticilerin belirlenmesinde temelde iki yöntem üzerinde durulmaktadır. Bunlardan ilki üst kademe kamu yöneticilerinin parlamento onayına tabi tutularak başkan tarafından atanması yöntemidir. Bu yöntemin uygulandığı ülkelerde üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi başkana verilmekte ancak bu yetkinin kullanılmasında parlamento atama sürecine dahil edilmektedir. Böylece üst kademe kamu yöneticilerinin belirlenmesi, parlamentonun yürütmeyi denetleme ve üzerinde etkinlik kurabileceği alanlardan biri haline gelmektedir. İkinci yöntem başkanın doğrudan üst kademe kamu yöneticilerini atayabildiği bir yöntemdir. Bu yöntemde parlamento üst kademe kamu yöneticisi adayının belirlenmesi sürecine herhangi bir aşamada katılmamaktadır.

Her iki yönetimin uygulandığı başkanlık sistemleri değerlendirildiğinde parlamentonun bazı üst kademe kamu yöneticilerinin atama sürecine dahil edilmesinin denge ve denetleme mekanizmasının bir gereği olduğu düşünülmektedir. Başkanlık sisteminin yürütme yetkisini tek bir kişiye bıraktığı sistemlerde başkanın güçlü bir konumda olması kaçınılmazdır. Ancak bazı yetkiler açısından bu gücün sınırsız olarak kullanılmasının engellenmesi için parlamento ile iş birliğinin artırılması hem başkanlık sisteminin özüne daha uygun bir yaklaşım olacaktır hem de sistemin demokratikliğinin artmasını temin edecektir. Parlamento onayına tabi üst kademe kamu yöneticilerinin atamalarının kapsamının geniş tutulması başkanın tekilci politikalar izlemesine de engel olacaktır. Başkanın yapacağı atamalarda, başkan parlamentoda çoğunluğa sahip olsa da parlamentodan nispeten yüksek bir çoğunluk ile onay alabilmesi tarafların uzlaşması ve liyakat sahibi kişilerin atanması gerekliliğini ön plana çıkarılmaktadır.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmaları kadar hangi usulle görevden alınacakları da önemlidir. Kimi ülkelerde mevzuat açıkça görevden alma yetkisinin hangi mercii tarafından kullanılacağını düzenlemektedir. Bununla birlikte göreve atamada olduğu gibi görevden alma

kararının da parlamento onayına tabi tutulması parlamentonun yürütme karşısında etkin bir konuma gelmesini sağlayacaktır.

### KAYNAKÇA

- ALBAYRAK**, Süha Oğuz: "Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticiliğine Atanma", *Memleket Siyaset Yönetim*, 15(33), 2020, s. 101-140.
- CAREY**, Maeve P.: "Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress", *Congressional Research Service Report*, 2012.
- Council for Excellence in Government's Presidential Appointee Initiative, *A Survivor's Guide for Presidential Nominees*, Brookings Institution, November 2000.
- COŞKUN**, Vahap: 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi, *DÜHFD*, 22(36), 2017, s. 3-30.
- ÇAĞLAYAN**, Ramazan: *İdari Yargılama Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2023.
- ÇAĞLAYAN**, Ramazan: Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmasına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine, *Karar İncelemeleri Dergisi*, 2(1), 2023, s. 23-48.
- DAHLSTRÖM**, Carl: "Political Appointments in 18 Democracies, 1975-2007", *QoG Working Paper Series*, 18, 2009, s. 1-20.
- EREN**, Abdurrahman: *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar-Türk Anayasa Hukuku)*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2023.
- ERGUN**, Turgay: "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 1983, s. 23-36.
- ERGUN**, Turgay: *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, TODAİE Yayınları No: 224, Ankara, 1988.
- GAO Report, *Office Characteristics of Presidential Appointments that do not Require Senate Confirmation*, United States Government Accountability Office, Washington DC, 2013.
- GÖZLER**, Kemal: *Anayasa Hukuku Genel Teorisi C. 2*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020.
- GÖZLER**, Kemal: *Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Yayınları, 2016.
- GÖZLER**, Kemal: *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa, 2021.



- GÜLENER**, Serdar: Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme (ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore), SETA Yayınları 66, İstanbul, 2016.
- HALLIGAN**, John: "Leadership and the Senior Service from A Comparative Perspective", The Handbook of Public Administration, B. Guy Peters ve Jon Pierre (ed.), Sage, California, 2011.
- LIGHT**, Paul C.: "Recommendations Forestalled or Forgotten? The National Commission on the Public Service and Presidential Appointments", Public Administration Review, 67(3), 2007, s. 408-417.
- LEWIS**, David E.: "Presidential Appointments and Personnel", Annual Review of Political Science, 14(1), 2011, s. 47-66.
- LEWIS**, David E.: The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance, Journal of Chemical Information and Modeling, Princeton University Press, 2008.
- MACKENZIE**, Calvin: The Politics of Presidential Appointments, The Free Press, New York, 1981.
- NOWAK**, John E./**ROTUNDA**, Ronald D./**YOUNG**, Nelson: Handbook on Constitutional Law, St. Paul, Minn., West Publishing, 1978.
- PETERS**, Guy: The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration, Oxon, Routledge, 2010.
- RAHAT**, Gideon: "Which Candidate Selection Method is the Most Democratic?", Government and Opposition, (44)1, 2009, s. 68-90.
- RIDDLESPERGER**, James W./**KING**, James D.: "Elitism and Presidential Appointments", Social Science Quarterly, (70) 4, 1989, s. 902-910.
- SOBACI**, Mehmet Zahid/**KÖSEOĞLU**, Özer: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler, SETA Yayınları, Ankara, 2018.
- SÖYLER**, Yasin: "3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?", ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi 2(1), 2020, s. 59-110.
- TAN**, Turgut: "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", Amme İdaresi Dergisi, (35)2, 2002, s. 11-37.
- WEAVER**, Russell L.: "Advice and Consent In Historical Perspective", Duke Law Journal, (64)8, 2015, s. 1717-1753.

**WULWICK**, Richard P./**MACCHIAROLA**, Frank J.: “Congressional Interference with the President's Power to Appoint”, *Stetson Law Review*, (24)3, 1995, s. 625-653.

“Senior Public Service: High Performing Manages of Government”, *Word Bank*, s. 3, <http://www1.worldbank.org/publicsec-tor/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf>, (Erişim Tarihi 10.03.2024).

### İNTERNET KAYNAKLARI

**ABD** Anayasası, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>, (Erişim Tarihi 13.03.2024).

**Arjantin** Anayasası, [https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina\\_1994](https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994), (Erişim Tarihi 15.03.2024).

**Brezilya** Anayasası, [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_base\\_dc\\_leyes\\_pais\\_b\\_1\\_en.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_b_1_en.pdf), (Erişim Tarihi 15.03.2024).

**Bulgaristan** Anayasası, [https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria\\_2015](https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015), (Erişim Tarihi 13.03.2024).

**CAREY**, Maeye: CRS Report R41872, Presidential Appointments, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R41872.pdf>, (Erişim Tarihi 14.03.2024).

**Filipinler** Anayasası, <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>, (Erişim Tarihi 15.03.2024).

**GÖZLER**, Kemal: “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri”, 2019, [http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm#\\_ftnref4](http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm#_ftnref4), (Erişim Tarihi 13.03.2024).

**GREENE**, Michael: Consideration of Privileged Nominations in the Senate, CRS Report R46273, January 23, 2023, s. 1, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46273>, (Erişim Tarihi 16.03.2024).

**HAMILTON**, Alexander/**MADISON**, James/**JAY**, Joy: *Federalist No. 67, The Federalist Papers*, Palgrave Macmillan, New York, 2009, [https://doi.org/10.1057/9780230102019\\_36](https://doi.org/10.1057/9780230102019_36), (Erişim Tarihi 14.03.2024).

**HOGUE**, Henry B.: Recess Appointments: Frequently Asked Questions, Congressional Research Service,

<https://sgp.fas.org/crs/misc/RS21308.pdf>, (Erişim Tarihi 14.03.2024).

**HOGUE, Henry/CAREY, Maeve P.:** Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview, CRS Report R46273, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44083.pdf>, (Erişim Tarihi 13.03.2024).

Meksika Anayasası, [https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico\\_2015](https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015), (Erişim Tarihi 13.03.2024).

Peru Anayasası, [https://www.constituteproject.org/constitution/Peru\\_2021](https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2021), (Erişim Tarihi 15.03.2024).

**PIAKER, Zach:** “Help Wanted: 4,000 Presidential Appointees”, 2016, [http://presidentialtransition.org/blog/posts/160316\\_help-wanted-4000-appointees.php](http://presidentialtransition.org/blog/posts/160316_help-wanted-4000-appointees.php), (Erişim Tarihi 16.03.2024).