

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması

Derleme Makale
Alınış Tarihi: 23 Temmuz 2019
Kabul Tarihi: 04 Ekim 2019

*Namık Kemal ÖZTÜRK**

Öz: 16 Nisan 2017 tarihli anayasa referandumu ile Türkiye yeni hükümet sistemi ile tanıştı. Ancak bu hükümet sisteminin fiilen hayata geçmesi 09 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanının mecliste yemin etmesiyle gerçekleşti. Anayasa değişikliği ile hükümet sistemi de değiştiği için bütün kamu yönetiminin niteliği de değişmiştir. İşte bu değişim içinde özellikle üst düzey bürokratların atanması daha da önemli bir konu olarak gündeme gelmektedir. Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklikle üst düzey memurların atanmasındaki karmaşaya son verilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanının çıkardığı kararnamelerle yeni bürokrasi aşama aşama şekil kazanmakta ve kendine özgü bir niteliğe bürünmektedir. Bu çalışmada Cumhurbaşkanının yeni hükümet sistemine göre sahip olduğu atama yetkilerinin kamu yönetimine etkileri ve sağladığı kolaylıklar üzerinde durulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Üst Düzey Yöneticiler, Başkanlık Sistemi, Kamu Görevlisi

Appointment of Senior Bureaucrats in New Presidential System

Abstract: Turkey became acquainted with the new system of government with a constitutional referendum dated April 16, 2017. However, the actual operation of this government system took place on 9 July 2018 when the President swore an oath in parliament. Since the government system has changed with the constitutional amendment, the characteristic of all public administration has also changed. In this change, the appointment of senior bureaucrats is an important issue. With the amendment made in article 104 of the Constitution, the confusion in the appointment of senior officials was terminated. In addition, the new bureaucracy takes on a step-by-step basis and has its own characteristic with the decrees passed by the President. This study focuses on the effects of the appointing powers of the President according to the new government system on the public administration and the facilities it provides.

Keywords: Senior Bureaucrats, Presidential System, Public Servicer

*Atatürk
Üniversitesi*

I.Giriş

Cumhurbaşkanı yeni sistemde eskiden bakanlar kurulunun ve Cumhurbaşkanının yapmış oldukları bütün yetki ve görevleri yapabilecek konumdadır. “Devletin başıdır ve yürütme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına aittir. Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder”¹. Üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevden alınması yetkisi devlet başkanına bürokrasiyi kontrol etme bakımından önemli bir güç verir (Öztürk, 2018: 222). Anayasanın değişiklikten önceki düzenlemesine baktığımızda üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin doğrudan bir hükmün yer almadığı

* Prof. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ORCID-ID: 0000-0002-7264-4791

¹ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 1 Numaralı Kararname 2.md..

ama yürütme ve yargı alanlarında Cumhurbaşkanına çok sayıda seçme ve atama yetkisinin verildiği söylenebilir. 104. maddenin son fıkrası, “Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır” ifadesiyle Cumhurbaşkanının üst düzey kamu görevlilerini atama bakımından yetkisine vurgu yapmaktadır. Gerçekten de bu dönemde Cumhurbaşkanının hem anayasadan hem de yasalardan kaynaklanan çok sayıda yetki ve görevi vardı ve bunlar hem çok belirgin değildi hem de bu konuda bir karmaşa hâkimdi. Özellikle Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer döneminde üst düzey bürokratların atanması konusunda hükümetle gerilimlerin yaşandığı genel olarak bilinen bir konudur. Zira üst düzey yöneticilerin atanması bakımından 1982 Anayasasının ilk halinden ve yasalardan kaynaklanan çok sayıda sorun bulunmaktaydı. Bu görevlilerin bir kısmını doğrudan Cumhurbaşkanı kendisine başka kurum ve kuruluşlarca önerilen adaylar içinden seçip atarken, bir kısmını başbakan ve ilgili bakanla birlikte atayabiliyordu. Dolayısıyla bu şekilde yapılan üst düzey atamalar hükümet ile cumhurbaşkanları arasında çatışmalara ve krizlere yol açmaktaydı. İşte bu nedenle çalışmada yeni sistemin yürütme alanında çalışan üst düzey yöneticiler bakımından getirdiği düzenlemelerin belirtilen karmaşaya son verip vermediği ve atamaların yeni hükümet sistemi açısından ne anlama geldiği gibi hususlar üzerinde durulacaktır.

II. Üst Kademe Yöneticilerinin Belirlenmesi

Yönetim biliminde yönetici dendiğinde üst, orta ve alt düzeydeki yöneticiler akla gelir. Üst düzey yönetici ilgili kurum hakkında nihai kararları alan ve planlara son şeklini veren kişi olarak ön plana çıkar. Ancak kamu yönetiminde böyle bir ayırım yapmak özel sektördeki kadar kolay değildir. Kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin siyasal üstlerinden bağımsız olarak karar alıp uygulama imkânları yok denecek kadar azdır. Çünkü temel politikaları belirlemek siyasetçilerin işidir ve yöneticiler onlara alternatifler sunarak veya değişik politika önerileri getirerek etkili olmaya çalışırlar². Özellikle başkanlık sisteminde politik atamaların yaygın olması nedeniyle üst düzey bürokratların kendi başlarına politika belirleyip uygulamaları mümkün değildir. Hatta bu sistemde bakanlar bile başkanın politikalarına uygun hareket eden sekreter konumundadırlar. Bu nedenle kamu yönetiminde üst düzey yöneticileri politika tespit edip uygulama yeteneği olan kişiler şeklinde tanımlamak anlamlı değildir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin tanımı konusunda epey bir çaba harcanmıştır ama bunların hiçbirinin üst düzey kamu yöneticisini tam olarak tanımladığı söylenemez. Bu tanımlardan bazıları üst düzey yöneticileri kurumlarının en üst düzeyinde bulunan kişiler olarak gösterirken, bazıları siyasetçileri etkileme potansiyeline sahip bakandan sonra gelen yöneticiler

² Kamu yöneticileri ve siyasetçilerin karşılıklı konumları ve güçleri hakkında kapsamlı bilgiler için bkz. Namık Kemal Öztürk, (2017), Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.121-275

şeklinde tanımlamaktadırlar. Diğer tanımlarda ise daha çok buldukları kadro unvanlarından hareket edilmektedir. Bu tanımlarda kadrolar tek tek sayılarak bunları işgal eden kamu görevlilerinin üst düzey yönetici oldukları söylenmektedir (Gökçe, Şahin, 2003:143). Ancak bu türden tanımlama girişimlerini tanım olarak kabul etmek gerçekçi değildir. Çünkü ortada tanımlanan bir şey yoktur. Bu ifadelerde “şunlar şunlar” üst yöneticilerdir denmekte ama bunların ne olduğuna ilişkin bir çerçeve ve görev tanımı yapılmamaktadır.

Bir diğer çalışmada ise üst düzey yöneticileri tanımlamak için Birleşmiş Milletler’in az gelişmiş ülkelere yönelik seminer raporundan hareket edilmektedir (Önder, 1995: 134). Bu tanımda üst düzey yöneticiler: “Kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeyinde çalışan ve ana politikaları formüle etmekle uğraşan en üst düzeylerde politik konularda danışmanlık yapan, yönetsel politikalarla ilgili karar verme sorumluluğuna haiz olan bakanlıklar veya yönetim kurulları tarafından belirlenen temel politikaları program kararları haline dönüştüren kişilerdir”. Bu tanımda üst yöneticilerin fonksiyonları anlatılmış ama kimlerden oluştuğuna, göreve nasıl geldiklerine veya bu kapsamda olmayan ama üst düzey yönetici konumunda olanlara ilişkin yeterli bir açıklama yapılmamıştır. Ayrıca tanım içinde danışmanlar da sayılmıştır ki, yönetim bilimi kapsamında kurmay personel olarak değerlendirilen bu türden çalışanların üst düzey yöneticisi olarak belirtilmesi doğru değildir. Aynı çalışmada Türkiye’de üst düzey yöneticileri belirlemek için unvanlara göre bir tasnife gidilmiş ve müsteşar, müsteşar yardımcısı, yönetim kurulu başkanı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, bölge müdürü, vali, büyükelçi, kaymakam ve daire başkanları üst düzey yönetici olarak belirlenmiştir. Ancak yazar daire başkanlarının üst düzey yönetici tanımına girmekle birlikte kurumdan kuruma farklılık gösterdiği gerekçesiyle durumlarının tartışmalı olduğunu ifade etmiştir. Bu türden sayma suretiyle belirlemelerin hem eksik olacağı hem de gerçekten bir tarif yapılmış sayılamayacağını yukarıda belirtmiştik. Dolayısıyla bu türden tespitleri sadece deneme amaçlı girişimler olarak görmek gerekir.

Bir başka çalışmada, üst düzey yöneticiler yürütme erkinin içinde yer alan yüksek memurlar şeklinde tanımlanmıştır (Kılıçkaya, 2000: 222). Ancak yürütme organındaki “yüksek memurların” hangi kadro ve görevleri işgal ettiklerine ilişkin ilişkin açıklayıcı bir ifadeye yer verilmemiştir.

Eskiden sıkça yapılan başka bir tanımlamada ise memurların zam ve tazminat ödemelerine ilişkin cetvellerden hareket edilmekteydi. Buna göre müsteşar, müsteşar yardımcısı, kurum veya idare başkanı ve yardımcısı, başkan ve yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, genel müdür ve yardımcısı, daire başkanı ile taşra teşkilatında bölge müdürü ve il müdürü kadroları üst düzey memur olarak sayılmakta (Özgür, 2008: 41) bunlara belediye başkanları, belediye iktisadi teşebbüslerinin başındaki yöneticiler, valiler, vali yardımcısı, KİT müdürleri, genel sekreter, savunma sekreteri, hukuk müşaviri, gibi ilk dört dereceye giren yöneticiler de ilave edilmekteydi (Gökçe, Şahin, 2003: 144). Böylece yerel

yönetimlerde çalışan bürokratlar da işin içine sokulmakta ve daha geniş bir yelpaze elde edilmeye çalışılmaktaydı. Ancak bu tanımlama gayretleri de hem temelsiz kalmakta hem de belli statüdeki kadroları üst düzey memur olarak görmekte ve yöneticileri ihmal etme riski taşımaktadır. Bu tanımlamanın diğer bir sakıncası ise belediye başkanlarını da üst düzey yönetici veya memur olarak görmek gibi hatalı bir varsayım içermeleridir. Belediye başkanları halka hizmet eden yerel yönetimlerin en üstünde yer alan kişiler olarak kamu görevlisi sayılabilirler ama seçimle işbaşına geldikleri için üst düzey memur sayılmaları mümkün değildir.

Belirtilen bütün tanım denemelerinde ayrıca kamu yönetiminde üst düzey yöneticileri tanımlamanın zor bir iş olduğu sonucuna varılmakta ve tanımlama yerine dolaylı olarak belirleme yoluna gidilmektedir. Üst düzey kamu yöneticilerini en iyi anlatan siyasetçilere yakın olarak çalışan memurlar tarifidir. İlgili kurumun başında olmakla birlikte siyasetçilere veya devlet başkanına yakın olarak çalışan memurlar üst düzey memur olarak kabul edilebilirler. Bu tarif geniş olmakla birlikte üst düzey yöneticileri buldukları pozisyon ve kadro bakımından betimlemekte ve onların etki ve fonksiyonlarını açıklama bakımından elverişli gibi görünmektedir. Ancak burada bile üst düzey yöneticilerin kimlerden oluştuğuna dair bir açıklık söz konusu değildir. Kısacası kamu yönetimi bakımından üst düzey yöneticilerini tanımlamak gerçekten zordur ve her tarifin bir eksik yönü bulunabilir. Bu durumda onları tanımlamaktan vaz geçip, sadece belli kadro ve pozisyonları sayarak üst kademe yöneticilerini belirlemenin daha doğru bir yaklaşım olduğu söylenebilir.

III. Sivil Üst Düzey Memurların Atanması

Üst düzey yöneticilerin kimlerden oluştuğuna dair Anayasada herhangi bir hüküm yoktur. Hatta bu konuda yasalarda da açık bir düzenlemenin olduğu söylenemez. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) 68 madde B/c bendinde “en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan” ifadesi geçmektedir ama bu ifade de tanımlayıcı olmaktan uzaktır. Anayasa’nın 128. maddesi hükmüne dayanılarak çıkarılan 1985 Tarihli ve 3149 Sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkındaki Kanun, Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir³. Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde kanun konusu olması gereken hususların kanunda yönetmelikle düzenleneceğine işaret eden hükmü iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi, “kanun konusu olan bir hususu idarenin yönetmelikle düzenleme yetkisinin bulunmadığı ve yasama yetkisinin devredilmezliğinden hareketle” ve haklı olarak ilgili maddeyi iptal etmiştir. Bu madde iptal olunca kanunun uygulanabilirliği kalmadığı için yüksek mahkeme tümünün iptaline karar vermiştir (Kılıçkaya, 2000: 225). Bu kanunda üst kademe yöneticisi olarak “Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Büyükelçi, Vali, Kaymakam

³ 18/06/1985 tarih ve K.1985/8 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı Bkz. 18 Ekim 1985 tarihli Resmi Gazete

ve Bölge Müdürü olarak atanabilecek kamu görevlileriyle Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticileri” biçiminde sayma yoluyla üst kademe yöneticilerinin tespiti söz konusuydu. (Coşkun, Pank, 2017: 79). Bu kanunda üst kademe yöneticilerinin tanımı yapılmamış, sayma suretiyle belirlenmesi ve ilave üst kademe yöneticilerin Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararıyla belirleneceği hükme bağlanmıştı.

Anayasanın 128. maddesi “memur” ve “kamu görevlisi” kavramını birlikte kullanmış, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür” hükmünü getirmiştir. Anayasa kamu görevlileri adında memurlardan başka asli ve sürekli işleri yapacak kamu çalışanlarının bulunduğunu açıkça ifade etmiştir. Ancak kamu görevlisi deyiminin hukuki durumlarına bakılmaksızın kamu kesiminde görev yapan memurlar dışında bütün çalışanları ifade ettiği ve farklı ve özel bir kategori oluşturmadığı söylenebilir. (Gökçe, Şahin, 2003:142-143). Hatta geniş anlamda kamu görevlisi ifadesinin işçiler dâhil kamuda çalışan bütün personeli ifade ettiğinden hareketle (Kayar, 2015: 28) Anayasanın üst düzey kamu yöneticilerini ifade etmek için kamu görevlileri kavramını kullanmış olduğunu düşünmek de pek gerçekçi olmayacaktır.

“Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”ni (3 Nolu Kararname), incelediğimizde Kararnamede I ve II sayılı cetvellerde yer verilen “kadro, pozisyon ve görevleri” işgal eden kişilerin üst düzey yönetici olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. Kararname yine sayma suretiyle üst düzey yöneticileri belirleme yoluna gitmiştir. Ancak bu cetvellerde yer alan birçok kadro ve pozisyon üst düzeyi işaret etmekle birlikte yönetici olmayan çok sayıda memuru da içermektedir. Kurum ve kuruluşların başlarında bulunan ve onların yardımcısı olarak gösterilenler dışında yönetim kurulu üyeleri, koordinasyon kurulu üyeleri, vakıf mütevellî heyeti üyeleri gibi üyelerin yönetici olmadıkları açıktır. II sayılı cetvele baktığımızda ise bu cetvelde yer verilen kadro ve pozisyonların ise öncelikle üst düzey değil, orta düzey yöneticileri ifade ettiği söylenebilir. Kaymakamlar, Toplu Konut İdaresi Başkan Yardımcıları, Polis Akademisi Başkanı ve Genel Müdür Yardımcıları gibi kadrolar daha çok orta düzey yöneticileri ifade eder. Yine bu cetvelde yer alan bazı kadro ve görevlerin ise yönetici niteliğinde olmadığını söyleyebiliriz. Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Üyeleri, Mushafı İnceleme ve Kıraat Kurulu Üyeleri, Helal Akreditasyon Yönetim Kurulu Üyeleri ve Hukuk Müşavirleri gibi kadrolarda yer alan kişilerin orta düzey yönetici hatta yönetici kapsamına bile girmedikleri açıktır. Bu kişiler ilgili konuda uzmanlığa sahip olabilirler ama yaptıkları iş bir yöneticilik değildir. Benzer şekilde Sosyal Güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Spor Müşavirleri veya Bakanlıklardaki Kurul Üyeleri yönetici işlevi olmayan daha çok

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması

danışmanlık ve uzmanlık görevlerini yerine getiren pozisyonlara işaret eder. Dolayısıyla II sayılı cetvelde de yönetici kadro ve pozisyonunda olmayan çok sayıda orta düzey memur vardır. Oysa bu atamaları düzenleyen kararnamenin adı ‘Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’dir (CBK). Kararnamenin amacı ise üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usul ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usul ve esaslarını belirlemek şeklinde ifade edilmiştir. Oysa kararnamede daha çok üst ve orta düzeyli memurlara atıf yapılmış, yöneticilere ilişkin bir açıklama veya tanımlamaya gidilmemiştir. Dolayısıyla kararnamenin adında ve çıkarılma amacında belirtilen üst düzey yöneticilere ilişkin özel bir vurgu veya ifadeye yer verilmemiştir.

İkinci olarak 3 Nolu kararnamede yer verilen I sayılı cetveldeki üst düzey memurların büyük bir çoğunluğu (III sayılı cetvelde sayılan ve görev süreleri 3 veya 4 yıl olarak belirlenenler dışındakiler) siyasi nitelikli memurlardır. Bunların görev süreleri Cumhurbaşkanının görev süresine endekslenmiştir. Cumhurbaşkanının görev süresi dolduğunda bu cetvelde yer alan kadro ve pozisyonadaki memurların da görev süreleri dolmuş sayılır. Bu cetvelde yer alan üst düzey memurların sayısı tam olarak bilinmemekle birlikte bine yakın olduğu söylenebilir. Cumhurbaşkanı değiştiğinde yeni Cumhurbaşkanı neredeyse bütün üst düzey memurları atama imkânına kavuşmuş olmaktadır. Esasında bu durum yeni sistemin ruhuna çok aykırı olarak da düşünülmemelidir. Çünkü yürütme organını tek başına elinde bulunduran Cumhurbaşkanının birlikte çalışabileceği üst düzey yöneticileri seçme hakkının olması son derece doğaldır. İki sayılı cetvelde yer alan orta düzey yöneticiler bakımından Cumhurbaşkanının yetkisi “onaylama” kavramıyla ifade edilmiştir. Bu görevlere ve kadrolara bakanlık veya bağlı, ilgili kuruluşlarca yapılacak atamalarda Cumhurbaşkanı bu kişileri onamaya yetkili kılınmıştır. Bunun anlamı Cumhurbaşkanının onamadığı bir atamanın yapılamayacak olmasıdır. Cumhurbaşkanı üst ve orta düzeydeki memurların atanmasında son sözü söyleme yetkisine sahiptir. Bu iki cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevleri birlikte düşündüğümüzde yeni göreve gelen bir Cumhurbaşkanının yaklaşık 4-5 bin civarında üst ve orta düzey memur atamak veya onaylamak durumunda kalacağı söylenebilir⁴.

1 Nolu CBK Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında çıkarılmıştır. Bu kararnamede en yüksek Devlet memuru olarak gösterilen İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiridir (1.md.) İdari İşler Başkanı bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olup belirtilen hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinde Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (3.md.). İdari İşler Başkanı bu yönüyle sadece en yüksek Devlet memuru olmayıp aynı zamanda bütün idareyi denetleyen ve kontrol eden yüksek

⁴ Burada sözü edilen rakamlar tahmini en düşük rakamlar şeklinde düşünülmemelidir. Gerçek rakamlara ancak Devlet Personel Başkanlığı’nın hazırlayacağı bir yayında ulaşılabilir.

müfettiş gibidir. Cumhurbaşkanının emir ve politikalarının gereğinin yapılar yapılmadığını en üst düzeyde denetleme ve gereğini yapma yetki ve göreviyle donatılmıştır. İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürler Cumhurbaşkanı tarafından, diğer personel ise İdari İşler Başkanı tarafından atanır veya görevlendirilir (12.md.1.f.).

Belirtilen kararnamede İdari İşler Başkanlığı dört birim şeklinde örgütlenmiştir. Bunlar:

Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü,
Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü,
Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü

Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü olarak belirtilebilir (6. md.2.f.).

1 Nolu CBK’da Cumhurbaşkanlığı bünyesinde çok sayıda kurul ihdas edilmiştir. Bu kurullar⁵ Cumhurbaşkanına politika önermek, Cumhurbaşkanının önerileri doğrultusunda politika geliştirmek, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izleyerek Cumhurbaşkanına rapor sunmak ve Cumhurbaşkanının verdiği işleri yapmak gibi görevleri vardır (22.md.). Cumhurbaşkanı bu kurulların başkanıdır. Kurullar en az üç üyeden oluşur. Kurulların başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevlerine son verilir. Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak görevlendirir (21 md.1,2.f.).

Yeni hükümet sistemiyle oluşturulan ve politika yapma yönü ağır basan bir diğer yapılanma ise ofislerdir. Ofisler, başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde doğrudan başkana bağlı, kendi alanlarıyla ilgili kamu politikalarının oluşturulması için gerekli veri ve bilgi üreten ve bunlara uygun şekilde politika önerileri oluşturan yapılardır (Akman, 2019: 47). 1 Numaralı CBK’nın 525. maddesine göre “Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi” ihdas edilmiştir. Bu ofislerin başkan ve yardımcıları da Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanırlar (3 Nolu CBK, 1 sayılı cetvel)

Bunun dışında Cumhurbaşkanlığı bünyesinde çalışacak kamu personelinin niteliğinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. 1 Nolu CBK’nın 13. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında çalışacak personel için beş farklı statü belirlenmiştir. Bunlar:

- Kadrolu personel,
- Kadroya bağlı süreli personel,
- Kadroya bağlı olmayan süreli personel,

⁵ 1 Nolu CBK’nın 20.maddesine göre oluşturulan kurullar şöyle belirtilebilir: a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, b)Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, c) Ekonomi Politikaları Kurulu, ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, d)Hukuk Politikaları Kurulu, e)Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, g) Sosyal Politikalar Kurulu, ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması

- Kısmi zamanlı personel,
- Sözleşmeli personel şeklinde belirtilebilir.

Bunları kısaca açıklayacak olursak kadrolu personel, 657 Sayılı DMK'ya tabi İdari İşler Başkanlığı kadrolarına naklen veya açıktan atanan istisnai memuriyetleri ifade eder. Kadroya bağlı süreli personel, başka bir kamu kurum veya kuruluşunun kadrosunda olup İdari İşler Başkanlığında 3 yıl veya daha fazla süreyle görevlendirilen personeli ifade eder. Kadroya bağlı olmayan süreli personel ise kadroları ve bütün özlük işleri kendi kurumlarında olan İdari İşler Başkanlığında görevlendirilen personeldir. Kısmi zamanlı personel, 13. maddenin 5. fıkrasına göre doktor, mühendis ve mimar gibi teknik personelin haftanın belli günlerinde veya günün belli saatlerinde İdari İşler Başkanlığında görevlendirilen personeli anlatır. Sözleşmeli personel ise, 14. maddeye göre yine İdari İşler Başkanlığı'nda 657 sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personele ilişkin hükümlerine bağlı olmadan çalıştırılan kişileri ifade eder.

Bu konuyla yakından alakalı bir diğer husus ise Cumhurbaşkanınca idari hizmet sözleşmesiyle memur atanmasına imkân hazırlanmasıdır⁶. 3 Nolu CBK'nin 5. maddesi sözleşme süresi kamu yöneticisinin görev süresi kadar olmak koşuluyla I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir. Bu durumda Vali, Büyükelçi, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları gibi üst düzey kamu yöneticileri idari sözleşmeyle çalıştırılabilecektir.

Benzer şekilde 375 Sayılı Kanun Hükmündeki kararnemeye ek 27. madde ile Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinde öngörülmesi kaydıyla 657 Sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde yerli veya yabancı personelin tam zamanlı, kısmî zamanlı veya projelerle sınırlı olmak üzere istihdamına imkân hazırlanmıştır. Bu düzenleme değişen teknolojiye ayak uydurma bakımından kamu yönetiminin ihtiyaç duyacağı uzman personelin gerektiğinde yurt dışından da olsa karşılanmasının yolunu açmaktadır.

Bir diğer düzenleme ise yine 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesi ile getirilmiştir. Bu maddeye göre 657 sayılı DMK'na tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinde öngörülenlere ait hizmetler iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Bu personellere ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür. Bu madde ile büyük ihtimalle mevcut Cumhurbaşkanlığı ofislerinde ve yeni oluşturulacak ofis ve bürolarda nitelikli eleman istihdam edilebilmesinin yolu açılmaktadır. Çünkü özel sektördeki nitelikli çalışanların aldığı ücretler kamu kesimiyle kıyaslanamayacak

⁶ 375 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararnemeye ek 27.madde ve 3 Sayılı Kararnemenin 5. maddesi.

kadar yüksektir. Dolayısıyla bu türden özel niteliği olan personeli kamu kesiminde istihdam edebilmek için belli alanlarla sınırlı olmak üzere yüksek ücretli, profesyonel nitelikli ve iş mevzuatı hükümlerine tabi personel çalıştırılması mümkün olabilecektir.

Bu konuda önemli bir diğer husus ise istisnai memuriyetlerin sayısıdır. 657 Sayılı Kanun'un 59. maddesine göre⁷ "Bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir". İstisnai memuriyetleri düzenleyen bu maddeye göre başta müşavirlikler olmak üzere çok sayıda üst düzey memurun ataması yapılmaktadır. Üstelik istisnai memuriyetler için bu kanundaki atama şartları, sınavlar ve derece yükseltilmesine ilişkin hükümler muafiyet kapsamına alınmıştır. Kısacası liyakat şartı aranmayan bu memurlukların sayılarının bu kadar çok olması bürokrasinin uzmanlık niteliğini olumsuz bir şekilde etkileyecek bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Üstelik bakanlık müşavirlerinin görev süresi bakanın görev süresiyle paralellik arz eder. Her bakan değişiminde bütün müşavirlerin de değişmesi gerekir. Bu kadar çok sayıda kadro ve görevde değişimin olması güvenlik kaygılarına da yol açabilir. Ancak istisnai memuriyetler için güvenlik soruşturmasının yapılacak olması bu konudaki tereddütleri az da olsa giderecektir. Kurumlarının en üst düzeyinde çalışan, başkan, başkan yardımcısı, genel müdür ve daire başkanlarını, vali ve büyükelçileri, bölge ve il müdürlerini de kapsamı içine alan ve ihtiyaç duyuldukça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yeni üst ve orta düzey mevkileri de belirleyecek bir havuz oluşturmanın daha mantıklı olduğu sonucuna varılabilir.

⁷ Cumhurbaşkanlığı ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurluklarına, Bakan Yardımcılıklarına, Savunma Sanayii Müsteşarlığına ait Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Müşavir Avukat kadrolarına, Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri, Özelleştirme İdaresi Başkanlığında Başkan, Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Bakanlık Müşavirlikleriyle Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliklerine, Türkiye İstatistik Kurumu Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Avrupa Birliği Bakanlığı Başkanlıklarına (İdari Hizmetler Başkanlığı hariç) Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Basın Müşaviri ve Hukuk Müşaviri, Gelir İdaresi Başkanlığında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında veya kadro açıklamalar bölümünde özel nitelikli olarak gösterilen görev yerlerine, Özel Kalem Müdürlüklerine, Valiliklere, Büyükelçiliklere, Elçiliklere, Daimi Temsilciliklere, Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanlığına, dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıklarına, Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeliklerine, Diyanet İşleri Başkanlığı Başkanlık Müşaviri (4 adet), Diyanet İşleri Başkanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri, Milli İstihbarat Teşkilatı memurluklarına, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Müşavirliklerine, Hukuk Müşavirliğine ve Genel Sekreter Sekreterliğine, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve Başkanlık Müşavirliğine, Anayasa Mahkemesi Basın Müşavirliğine, Nükleer Düzenleme Kurumunun Başkan Yardımcılıkları ve Daire Başkanlıklarına, bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir. Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirlikleri ile Devlet Konservatuvarında görevlendirilecek uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip Devlet sanatçıların, olimpiyat şampiyonluğu veya olimpiik spor dallarından birinde büyükler kategorisinde birden fazla Dünya şampiyonluğu kazananlar arasından atanacak spor müşavirlerinin atama ve ilerlemelerinde de bu hükümler uygulanır

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması

703 Sayılı KHK'nın 178. maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 35. madde üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanabilmek için Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen şartları taşımak gerekir hükmüne yer vermiştir. Dolayısıyla bu hükümden üst düzey kamu yöneticilerinin kimlerden oluşacağına Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirleneceği sonucu çıkarılabilir. Nitekim 10/07/2018-30474 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" (3 Nolu Kararname), incelendiğinde Kararnamede I ve II sayılı cetvelde yer verilen "kadro, pozisyon ve görevleri" işgal eden kişilerin üst düzey yönetici oldukları açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Kararname yine sayma suretiyle üst düzey yöneticileri belirleme yoluna gitmiştir. Bu Kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde yer alan görevlere atanacaklarda şu şartlar aranmaktadır:

a) 657 Sayılı Kanunun 48'inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.

b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak. Bu şartları taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanınca Cumhurbaşkanlığı Kararıyla I sayılı cetvelde yazan yerlere atama yapılabilir. II sayılı cetvelde yer alanlarda ise a ve b bentlerine ilaveten Kamuda en az 5 yıllık hizmeti olmak şartı ile İl ve Bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak şartları aranmaktadır.

3 Nolu CBK yurtdışı daimi görevlerde bulunanları da üst kademe yöneticisi olarak değerlendirmektedir. Nitekim Kararnamenin 3. maddesi "Yurt dışı daimi görevlere atanabilmek için birinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde yer alan şartlara ilave olarak, 657 sayılı Kanunun 59. maddesi kapsamında yapılacak atamalar dâhil, yeterli dilbilgisine sahip olduğunu belgelendirmek şarttır. Yurtdışı teşkilatında daimi bir göreve atanacak kamu görevlilerinin seçimi, atanması ve çalışma usûl ve esasları ile disiplin ve özlük işlerine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

657 Sayılı Kanunun getirdiği şartlar şöyle belirtilebilir:

Madde 48 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/14 md.)

Devlet memurluğuna alınacaklarda aşağıdaki genel ve özel şartlar aranır.

A) Genel şartlar:

1. Türk Vatandaşı olmak⁸

2. Bu Kanunun 40 ncı maddesindeki yaş şartlarını taşımak,

3. Bu Kanunun 41 nci maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak,

⁸ Bulgaristan'dan Türkiye'ye mecburi göç eden Türk soyundan olanlarda bu şartın aranmayacağı 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin geçici 5 inci maddesi ile hükme bağlanmıştır.

4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
5. (Değişik: 23/1/2008 - 5728/317 md.) Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

6. Askerlik durumu itibariyle;

a) Askerlikle ilgisi bulunmamak,

b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak,

c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,

7. 53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak.

8. (Ek: 3/10/2016 – KHK-676/74 md.; Aynen kabul: 1/2/2018-7070/60 md.) Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak.

B) Özel şartlar:

1. Hizmet göreceği sınıf için 36 ve 41 nci maddelerde belirtilen öğretim ve eğitim kurumlarının birinden diploma almış olmak,

2. Kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartları taşımak
Üst düzey kamu yöneticisi pozisyonuna gelebilmek için ilgililerin öncelikle 657 Sayılı Kanunun öngördüğü bu şartlara aykırı bir hallerinin olmaması gerekmektedir. İstisnai memuriyetler için ise bu kararnamenin (3 Nolu CBK) 1. ve 2. fıkralarının (a) ve (b) bentleri dışındaki hükümleri uygulanmaz (4.fıkra). İstisnai memuriyetleri belirleyen 59. maddenin (a) ve (b) bentleri dışındaki hükümlerden muaf tutulması esasında çok yanlış da sayılmaz. Eğitim ve öğretim bakımından bazı muafiyetler (atama, sınavlar kademe ve derece yükselmesine ilişkin hükümler) tanımak bu memuriyetlere atananları daha kolay seçmek ve birlikte çalışılacak memurları belirlemek açısından isabetli bir tercih olarak değerlendirilebilir. Çünkü istisnai memuriyet kadroları devlet yönetimi için son derece önemli kadrolardır⁹. 3. maddenin diğer fıkralarındaki (5,6,7,8.) hükümler istisnaları gösterir ve esasında yürütme organının tercihlerini yansıtır. İstisnai memuriyetlerin sayı ve türünün çok olması burada esas sorunu oluşturmaktadır. Çünkü bu kadrolara liyakat ilkesinden muafiyet sağlanarak atama yapılır. Dolayısıyla sayısının çok olması kamu yönetiminin kalitesine uzun dönemde olumsuz etki yapabilir.

⁹ 59. Madde ile istihdam edilen personele ilişkin birkaç örnek verecek olursak ne derece önemli olduğu açıkça ortaya çıkacaktır. Cumhurbaşkanlığı memurlukları, Türkiye Büyük Millet Meclisi memurlukları, Büyükelçilik, Elçilik ve Daimi Temsilcilikler, Milli İstihbarat Teşkilatı Memurlukları, Nükleer Düzenleme Kurulu Başkan ve yardımcılıkları gibi memurlukların özellikle güvenlik soruşturmalarından geçirilerek atanmalarında ülke güvenliği için büyük yararlar vardır.

Anayasanın 104. maddesi 9. fıkrasının değiştirilmiş haline göre (Değişik: 16/04/2017-6771/8) Cumhurbaşkanı “üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usûl ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenler”. Aynı anayasanın 128. maddesi 2. fıkrası ise “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” şeklindedir. Aynı maddenin 3. fıkrası “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir” hükmünü getirmiştir. Dolayısıyla ilk bakışta Anayasanın bu iki hükmü arasında çelişki olduğu düşünülebilir. Hatta 104. madde ile yeni getirilen “münhasıran kanunla düzenlemesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır” hükmünü bir arada değerlendirecek olursak bu konuda mevzuat açısından çelişki varmış gibi de görülebilir (Coşkun, Pank, 2017: 79-80)

Ancak kanaatimizce bu konuda bir çelişki yoktur. Çünkü Anayasanın 104. maddesinin 9. fıkrası Cumhurbaşkanına, üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bunların atanmalarına ilişkin usûl ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yetkisi tanımıştır. Yani Cumhurbaşkanının yetkisinin kaynağı doğrudan anayasadır. Anayasada bu yetki Cumhurbaşkanına çok açık bir şekilde verildiğine göre daha önceki yasalardaki düzenlemelerin anayasaya aykırı hale geldikleri veya uyumlu olmadıkları söylenebilir. Bu durumda Anayasanın 128. maddesi 2. fıkrası ile 104. maddenin 9. fıkrası arasında bir çelişkinin var olup olmadığına bakmak gerekir. İkinci fıkra, “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” şeklindedir. Burada sözü geçen düzenleme hem üst düzey kamu görevlilerini kapsamamakta hem de belirtilen konularda kanunla da düzenleme yapılacağına hükme bağlamaktadır. Aynı maddenin 3. fıkrası ise “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir” demektedir. Dolayısıyla 2. fıkra doğrudan üst düzey kamu görevlilerini değil, genel olarak memurları ilgilendirmektedir. Çünkü bu fıkra doğrudan üst düzey yöneticilere yönelik bir ifade yoktur. 128. maddenin 3. fıkrası ise üst kademe yöneticilerin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenleneceğini hükmü bağlamaktadır. Anayasa “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının” özel olarak kanunla düzenleneceğini söylemekte ama onların atamalarına ilişkin bir ifadeye yer vermemektedir. Üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi bakımından Osmanlı İmparatorluğu döneminde “Enderun” adı verilen okullar kurulmuş, Cumhuriyetle birlikte yine kamu yönetiminde üst düzey yöneticileri yetiştirmek amacıyla önceleri tek el konumunda olan Mülkiye veya Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile TODAİE gibi kurumlar düşünülmüş, üniversitelerde kamu yönetimi bölümleri yaygınlaştırılmıştır. Bunlar üst düzey yönetici yetiştirme amacıyla başvuru

girişimlerdir. Dolayısıyla üst düzey yöneticilerin atanması ve yetiştirilmesi iki farklı durumdur ve bu konuda anayasa hükümleri arasında bir çelişki yoktur. Anayasa üst düzey kamu görevlilerinin atanmasını açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılacağını hükme bağlamıştır.

Kamu yöneticilerinin atanma usulünü düzenleyen 1981 tarihli ve 2451 sayılı kanun ve bu kanun dışında kalan personelin atanma usulünü düzenleyen 2477 sayılı kanun 703 sayılı KHK ile 2/7/2018 tarihinde kaldırıldığı için bu konuda herhangi bir hukuksal boşluk veya kargaşa söz konusu değildir¹⁰. Ayrıca bu kanunlarda da üst düzey kamu yöneticilerinin tanımına yönelik bir düzenleme söz konusu değildir. Bu kanunlardan 2451 Sayılı Kanun, Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'dur ve Başbakanlık ve bakanlıklarda, bunlara bağlı kuruluşlarda, teşkilat kanunu bulunup bulunmadığına bakılmaksızın atama ve nakillerin nasıl yapılacağını düzenlemektedir. Bu kanuna ekli (1) sayılı cetvelde gösterilenler Bakanlar Kurulu Kararı ile (2) sayılı cetvelde gösterilen yerlere ise müşterek kararlar atama yapılacağını hükme bağlamaktadır. 2477 Sayılı Kanun ise 23/4/1981 tarih ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanundur. Bu kanunun 1. maddesinde sayılan kadro yerlerine müşterek kararname ile 2. maddesinde sayılan kadro yerlerine ise Başbakan veya İlgili Bakanın onayı ile atama yapılır hükmünü içermektedir.

703 sayılı KHK'nın 179. maddesinde düzenlenen geçici 32. maddeye göre, Bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadroları iptal edilmiştir. Müsteşarlık makamı kaldırıldığı halde 1982 Anayasasında bu kavramın varlığı devam etmektedir. Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun düzenlendiği yeni 159. madde metninde "Adalet Bakanlığı Müsteşarı" ifadesi 3. ve 7. paragrafta geçmektedir. 3056 Sayılı 1984 tarihli Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 5. maddesi (Değişik birinci fıkra: 29/6/2011-KHK-644/37 md.) "En yüksek Devlet memuru olan Müsteşar, Başbakanlık Teşkilatının Başbakandan sonra üst amiridir" hükmüyle Müsteşarı en yüksek devlet memuru olarak belirlemiştir. Yeni hükümet sistemine geçilmesinin ardından bu unvan kaldırılmış ve en yüksek devlet memuru olarak "Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı" belirlenmiştir¹¹. 1 Nolu CBK'nde 504. madde ile Bakan Yardımcılıkları ihdas edilmiştir. Bu maddeye göre "Bakan Yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık

¹⁰ Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlama Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararname (703 Sayılı) 10/5/2018 tarih ve 7142 Sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca 2/7 2018 tarihinde çıkarılmıştır.

¹¹ 10/07/2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmış, yerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur. Bu kararnamede Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı en yüksek devlet memuru olarak belirtilmiştir. Benzer şekilde 703 Sayılı KHK ile de (m.178 Ek:34) bu durum vurgulanmıştır.

programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar”. Dolayısıyla bakanlıklarda müsteşar yerine bakan yardımcısı en üst düzey yönetici konumuna gelmişlerdir. Ancak eskiden bir bakan yardımcısı varken yeni sistem ile bakan yardımcılarının sayısı konusunda bir sınırlama getirilmemiştir (Akman, 2019:44). Müsteşarlık makamı kaldırılmış olmasına rağmen Anayasada varlığına devam etmektedir. İşlevsel bakımdan bir sorun olmasa da bu kavramın Anayasadan da çıkarılması gerekir. Bakanlıklarda bakan yardımcısı, bağlı kuruluşlarda ise başkanlar atanıp göreve başlayıncaya kadar mevcut müsteşarlar görevlerine devam edeceklerdir (Coşkun, Pank, 2018:1002). Bakan yardımcısı da I sayılı cetvelde yer aldığı için Cumhurbaşkanı kararıyla göreve gelmektedirler.

IV. Askeri Personelin Atanması

Askeri bürokrasinin hükümetin kontrolü altına alınması Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar gelen süreç bakımından son derece önemlidir. Zira Cumhuriyeti kuran kadronun asker kökenli olması ve askerlerle yakın ilişki içinde olması daha sonraki dönemlerde askerlerin devlet işlerinde her zaman kendilerini önemli bir konumda görmelerine neden olmuştur. 1960 darbesinin temelinde yatan gerekçe de esasında asker-sivil belli bir laiklik ideolojisine mensup bürokratların iktidarı yeniden ele geçirme girişimleridir. Nitekim bürokratlar 1961 Anayasası ile bu amaçlarına ulaşmışlar, devletin gözetim ve denetimi yeniden siyaset üzerinde vesayet kuran asker ağırlıklı bürokratların eline geçmiştir. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi de aktif bir şekilde siyasi konularla ilgili kararlar alarak askerlerin laiklik yanlısı siyasi tutumlarını desteklemiş ve siyaset üstünde bir vesayet makamı gibi hareket etmiştir. İşin asıl ilginç tarafı 1961 Anayasası ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığının siyaset üzerinde ikinci bir vesayet makamı olarak dizayn edilmesidir. Cumhurbaşkanının vesayet makamı olarak düşünülmesinin temelinde yatan düşünce ise bu makama asker kökenli kişilerin getirilmesidir. Gerçekten de bu anayasanın yürürlüğü süresince bu makamı işgal edenlerin hepsinin asker kökenli oldukları göz önüne alınacak olursa Cumhurbaşkanlığının Türk Silahlı Kuvvetleri açısından seçilmiş organları denetlemenin bir aracı olduğu ortaya çıkar (Yazıcı, 2012: 154-156).

Aynı anlayış 1982 Anayasası için de geçerlidir. Üstelik bu anayasanın düzenlediği Cumhurbaşkanlığı klasik parlamenter sistem şablonuna uygun da değildir. Yasama, yürütme ve yargı alanında çok sayıda yetki ve görevi olan bir Cumhurbaşkanı eskisinden çok daha güçlü bir şekilde siyaset üzerinde vesayet uygulamalarını koordine edebilecektir. Yasama, yürütme ve yargı alanında çok sayıda yetkiyle donatılmış bir Cumhurbaşkanı asker olmasa bile askerlerle yakın bir çalışma ortamına girerek halkın seçmiş olduğu hükümeti işlevsiz hale getirebilir. Nitekim Süleyman Demirel’in ve ondan sonra cumhurbaşkanı seçilen A. Necdet Sezer’in aktif politikaya sık sık müdahale etmeleri bu vesayet

ilişkisinin bir yansıması olarak görülebilir. Bu dönemde biryanda bütün önemli yargısal ve idari kurumların başkan ve üyelerini atamaya yetkili kılınmış bir Cumhurbaşkanı, diğer yanda askeri bürokrasinin sürekli laiklik elden gidiyor diye darbe tehditleri sivil hükümetlerin iş yapmalarına engel olmuştur. Bu ikili yapıya akademi çevrelerinin de destek vermesiyle 28 Şubat dönemi yaşanmıştır.

Asker ve yargının başını çektiği bürokratik vesayet hiçbir sınır ve denetime tabi olmadan kendi istek ve görüşlerini siyasetçilere dayatma hakkını kendilerinde görmüşlerdi. Ordu siyaset ilişkilerinde dönüm noktalarından biri 27 Nisan 2007 tarihinde TBMM’de cumhurbaşkanı seçiminde ilk turdan sonra yaşanan olaylardır. AK Parti adayı Abdullah Gül’ün normal koşullarda cumhurbaşkanı seçilmesinin önünde herhangi bir engel yoktu. O gece Gül’ün cumhurbaşkanı seçilmesini engellemek için Genelkurmay’ın internet sitesinde “e-muhtıra” diye anılan bildiri yayınlandı. Bildiride cumhurbaşkanının seçimine müdahaleyi haklı göstermek için irtica ve kürtçülük tehditleri kullanılarak askerlerin sivil müttefiklerini (Anayasa Mahkemesi) harekete geçirilmesi hedefleniyordu. İşin ilginç tarafı bu metinde hükümetin laikliği yeniden yorumlama girişimleri, Kuran okuma yarışmaları ve Peygamber’in doğum günü kutlamaları laiklik karşıtı büyük eylemler olarak görülüyordu. Daha da ilginç ise silahlı kuvvetlerden başka hiç kimse bu eylemleri laiklik karşıtı olarak algılamıyordu (Kuru, 2016:141). Bildiri askerlerin müttefiklerine destek çıktığı şeklinde algılandı ve CHP hemen harekete geçerek olayı Anayasa Mahkemesine taşıdı. Anayasa Mahkemesi de kendisinden beklenen ve daha önce de esirgemediği desteğini tekrarlayarak meşhur 367 kararını aldı. Hatırlanacağı gibi mahkeme cumhurbaşkanı seçilmek için gerekli olan 367 milletvekili sayısını oturumun açılması için gerekli karar sayısı olarak kabul etmişti. Mahkeme bu kararını anayasada hiçbir hüküm olmamasına rağmen alabilmişti (Yazıcı, 2012:200-205).

Danışıklı dövüş olduğu belirtilen Anayasa Mahkemesinin kararı, Genelkurmayın bildirisi ve kampanya haline gelen Cumhuriyet Mitinglerine rağmen AK Parti hükümeti geri adım atmadı ve ordu üzerinde hükümetin otoritesini vurgulayan karşı bildiri yayınlamakla seçime gitme kararı aldı. 22 Temmuz 2007 seçimlerinde AK Parti % 47 oy ile daha güçlü olarak meclise geldi. Ağustos ayında yapılan cumhurbaşkanlığı seçimine meclisteki bütün partiler katıldı ve 367 hilesi bertaraf edilerek Abdullah Gül cumhurbaşkanı seçildi. Ancak ordu ile ilişkilerdeki gerilim devam etti. Nitekim komutanlar Abdullah Gül’ün yemin törenine ve meclisin açılış törenlerine katılmadılar (Karpaz, 2012:263). Başarısızlıkla sonuçlanan “e-muhtıra” girişimi, hükümetin karşı tavrı ve seçimlerde halkın AK Parti’yi tercih etmesi askeri vesayetin etkisinin önemli ölçüde kaldırıldığının tipik göstergeleri olarak okunabilir. 2007 den sonra darbe planlarıyla ilgili olarak açılan davalar ve bu davalarda üst düzey komutanların mahkûm olması halkın gözünde askerlerin prestijini önemli ölçüde zayıflattı. 2010 referandumu ile Anayasa Mahkemesinin üye sayısı artırılarak mahkeme üyeleri içinde siyasi bir denge sağlandı. Sivil mahkemelerin askerleri yargılama

yetkileri genişletildi ve cumhurbaşkanı ile başbakanın Yüksek Askeri Şura kararlarına müdahaleleri ve belirleyici olmalarıyla birlikte askerlerin siyasi alana müdahaleleri iyice sınırlandı.

Eskiden asker, aydınlar, yargı ve üniversiteden oluşan ve CHP şemsiyesi altında birleşen koalisyon bu müdahalelerle etkinliğini kaybetti. Yönetime meşru olmayan yollardan el koyma girişimlerini demokrasiyi kurtarma ve laikliğe sahip çıkma eylemi olarak meşrulaştıran bu koalisyonun dağılması tarihsel öneme sahip bir olaydır. Kemal Karpat bu olayı Jön Türklerden bu yana Osmanlı ve Cumhuriyet rejimlerine egemen olan, hükümetin devletçi, laik bir elit tarafından boyunduruk altına alınması geleneğine son verilmesi olarak değerlendirmektedir (Karpat, 2009:121-122).

Aslına bakılacak olursa Türkiye’de askeri bürokrasi, Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa Mahkemesinden oluşan üçlünün belli bir ideolojik çizgi doğrultusunda ittifak ve hareketleri sonucunda 1982 Anayasasında önemli değişikliklere gidilmiş, önce Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sağlanarak askerlerin sistem üzerindeki etkisi kırılmaya çalışılmıştır. Bu hususta önemli bir mesafenin alındığını ve Abdullah Gül ve R. Tayyip Erdoğan’ın Cumhurbaşkanlıkları döneminde askeri bürokrasinin sivil hükümet üzerindeki baskısının önemli ölçüde azaldığını ama tamamen ortadan kalkmadığını belirtmek gerekir. En son yaşanan 15 Temmuz 2016 Fetöcü askerlerin düzenlediği darbe girişimi bardağı taşıran son damla olmuş, 16 Nisan 2017 anayasa referandumu ile hem hükümet sistemi değiştirilmiş, hem de askeri bürokrasinin tamamen sivil yönetimin kontrolüne geçmesini sağlayacak etkili önlemler alınmıştır.

3 Sayılı CBK sadece sivil üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasını değil, aynı zamanda bürokrasinin askeri kanadının atamasını da düzenlemektedir. İlgili kararnamenin ikinci bölümü (8,9. md.) Türk Silahlı Kuvvetleri Personelini, üçüncü bölümü ise (10,11. md.) İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personelini düzenlemektedir.

Buna göre orta düzey askeri personel olarak asteğmen-albay rütbeleri arasında rütbe terfileri Milli Savunma Bakanı tarafından yapılmaktadır. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanınca yapılır. 6 Ocak 2017 tarihli 681 Sayılı KHK’nın 17. maddesine göre “Subaylığa nasıp Milli Savunma Bakanının onayı ile yapılır. Asteğmen-albay rütbeleri arasında rütbe terfileri, ilgisine göre İçişleri Bakanının veya Milli Savunma Bakanının onayı ile yapılır”. Orta kademe askeri personelin ataması bakanların onayı ile gerçekleşirken üst düzey askeri personelin atama ve terfileri Cumhurbaşkanınca yapılmaktadır.

Anayasanın 117. maddesine göre Genelkurmay Başkanı Cumhurbaşkanınca atanır. Cumhurbaşkanı orgeneral ve oramiraller arasından Genelkurmay başkanını atar. Görev süresi dört yıldır (3 Nolu CBK, 9. md. 3.f.). Genelkurmay 2. Başkanı da aynı şekilde Cumhurbaşkanınca atanır. 3 Nolu CBK’nin 9. madde 2. fıkrasına göre kuvvet komutanlarının ataması da

Cumhurbaşkanınca gerçekleştirilir. Kuvvet komutanlarının görev süresi iki yıldır. Bu süre, birer yıllık sürelerle yaş haddine kadar uzatılabilir.

3 Nolu CBK'ne göre Jandarma Genel Komutanı generaller arasından Cumhurbaşkanınca atanır. Sahil Güvenlik Komutanı ise amiraller arasından Cumhurbaşkanınca atanır (10. md. 2,3 f.). Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelere terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanının onayı ile yapılır. Jandarma Genel Komutan Yardımcıları, bölge jandarma komutanları ve il jandarma komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Benzer şekilde Sahil Güvenlik komutan yardımcısı, Sahil Güvenlik bölge komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır (11. md. 3,4,5.f.).

V. Sonuç

Günümüzde çok sayıda üniversitede Kamu Yönetimi programları açıldığı için yönetici yetiştiren özel okullara ihtiyaç kalmamıştır.703 sayılı kararname ile TODAİE'nin kapatılması bu yönde atılmış doğru bir adımdır ve hatta neredeyse her üniversitenin İİBF'lerinde yer alan kamu yönetimi bölümlerinin sayısı da ihtiyaçların çok ötesine geçmiş durumdadır. Yeni bir plan çerçevesinde bu bölümlerin yeniden gözden geçirilmesi ve diğer programlarla birleştirilerek veya dönüştürülerek farklı bir yol izlenmesi gerekir.

Anayasamız (70. md.) ve 657 sayılı DMK (3. md.) memur istihdamına yönelik olarak liyakat ve kariyer ilkesini benimsemiş durumdadır. Cumhurbaşkanının yapacağı atama ve görevlendirmelerde bu ilkeye ve gerekli diğer koşullara uyması zorunluluktur. Cumhurbaşkanının bu konuda hassas davranmayacağı düşünülemez. Çünkü nitelikli personelin kamu yönetimine ve yeni sisteme katkısını tartışmak anlamlı değildir. Dolayısıyla bu kadar üst düzey memurun keyfi bir şekilde atanacağını düşünmek gerçekçi olmayacaktır. ABD Başkanları da yaklaşık dokuz bin üst düzey memuru atamakta bunların içinde politik olarak atanmaların sayısı bin beş yüzü bulmaktadır. Türkiye nüfusu ile kıyaslandığında bu sayı son derece azmış gibi görülebilir ama ABD'nin federal bir devlet olmasından dolayı memurların büyük bir çoğunluğunun da eyalet yönetimlerinde istihdam ediliyor olmasından dolayı bu sayı azımsanamayacak bir sayıdır. Çok daha sınırlı olmakla birlikte benzeri atamalar yarı-başkanlık sistemine sahip Fransa ve parlamenter sisteme sahip Büyük Britanya için de geçerlidir (Öztürk, 2018: 222).

Cumhurbaşkanının yapacağı üst düzey yöneticilerin atanmasını düzenleyen kararnamenin adı 'Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir. Kararnamenin amacı ise üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usul ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usul ve esaslarını belirlemek şeklinde ifade edilmiştir. Dolayısıyla bu kararnamede üst düzey memur ile üst düzey yönetici ayırımı yapılmamış, tüm üst kademe memurlar üst kademe yönetici olarak kabul edilmiştir. Oysa Anayasa üst kademe kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alma yetkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini hükme

bağlamaktadır. Bu açıdan üst kademe yönetici ile üst kademe kamu görevlisi ayrımının kararnamede yapılıp cetvellerde gösterilmesinin daha yerinde olacağı ve kolay anlaşılır bir düzenlemeye imkân hazırlayacağı söylenebilir.

Yeni 104. madde (Değişik:16/04/2017-6771/8 md.) bu konuda oldukça pratik ve rasyonel bir düzenlemeyi tercih etmiştir ve daha önceki anayasada bu konuya ilişkin dağınıklık ve belirsizlik ortadan kaldırılmıştır. Hatırlanacağı üzere anayasa değişikliğinden önce Merkez Bankası bağımsız bir kurum olduğu için başkanın Cumhurbaşkanınca görevden alınıp alınamayacağı veya TRT Genel Müdürü'nün görevden alınıp alınamayacağı gibi hususlar kamuoyunda yoğun bir şekilde tartışılmıştı. İşte 104. madde ile bu tartışmalara bir son verilmiş ve Cumhurbaşkanına bütün üst düzey memurları atama ve görevlerine son verme yetkisi tanınmıştır. Ayrıca askeri bürokrasinin belirlenmesi konusunda da yetki Cumhurbaşkanına verildiği için seçilmiş sivil otoritenin askeri bürokrasi üzerindeki etkisi artırılmış olmaktadır. Bilindiği gibi Türkiye'de siyasi iktidarlar üzerinde askeri vesayet adeta Demokles'in kılıcı gibi varlığını sürekli hissettirmiştir. Asker ve yargının başını çektiği bürokratik vesayet hiçbir sınır ve denetime tabi olmadan kendi istek ve görüşlerini siyasetçilere dayatma hakkını kendilerinde görmüşlerdi. 28 Şubat öncesi ve sonrası dönemde yaşanan kaos ortamı göz önüne alınırsa bu konunun ne kadar önemli olduğu daha iyi anlaşılacaktır.

Kaynaklar

- Akman, Elvettin, (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri", **Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**, C. 15, ss. 35-54
- Coşkun, B., Pank, Ç. (2018), "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Personel Yönetiminde Meydana Gelen Değişim", **Türkiye'de Toplum, Yerleşim ve Yönetim Tartışmaları**, KAYSEM 12 Bildiriler Kitabı, Kırıkkale Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, ss.998-1009.
- Coşkun, B., Pank, Ç. (2017). "Başkanlık Sisteminde Başkanla İdari Yapı Arasındaki İlişki ve Türkiye İçin Değerlendirmeler", **Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2017, KAYFOR Özel Sayı:4, ss.66-82.
- Gökçe, O., Şahin, A., (2003). "Yönetimde Rol Kavramı ve Yönetimsel Roller", **Selçuk Üniv. İİBF., Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.6, ss.133-156.
- Günay, Ö.F., (2004). **Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Karpat, K. (2009). **Osmanlıdan Günümüze Elitler ve Din**, Timaş Yayınları, 3. Baskı, İstanbul.
- Karpat, K. (2012). **Kısa Türkiye Tarihi:1800-2012**, Timaş Yayınları, İstanbul.

- Kayar, N., (2015). **Kamu Personel Yönetimi**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Kılıçkaya, Hayati,(2000), “Üst Kademe Yöneticiliği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:72, S.426, ss.221-229.
- Kuru, A. T. (2013). “Türkiye’de Askeri Vesayetın Yükselişı ve Düşüşü:İslamcılık, Kürçülük ve Komünizm Korkuları”, **Türkiye’de Demokrasi, İslam ve Laiklik**, (Der. Kuru, A.T ve Stepan, A.) Bilgi Üniversitesi Yayınları, ss.139-159, İstanbul.
- Önder, Murat (1995). “Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Durum”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:67, Sayı:409, ss.133-159.
- Özgür, Bünyamin, (2008). “Kamuda Yönetici Performansının Bütüncül Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı:154, Ocak-Haziran, ss.38-49.
- Öztürk, Namık Kemal, (2017), **Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Öztürk, Namık Kemal, (2018). “Amerikan Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi”, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi:Kamu Yönetiminde Değişim**, Ed. Yüksel Demirkaya, Hiperlink Eğitim, İletişim Yayıncılık, İstanbul.
- Yazıcı, Serap, (2012). **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul.