

Üst Kademe Kamu Yöneticiliğinin Kapsamını Belirlemede Yasama ve Yürütme Yetkisi

Legislative and Executive Powers in Determining the Scope of Senior Public Administration

Asiye ÇELİK DEMİR*

Öz

Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası, Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisi vermektedir. Buna karşılık Anayasa, "üst kademe kamu yöneticisi" kavramını tanımlamamakta ve kapsamı belirleme yetkisini açıkça bir organa bırakmamaktadır. Çalışmanın çıkış noktası, kapsamı belirlemenin atanma usul ve esaslarını düzenlemenin bir unsuru değil, bu kuralların hangi görevlere uygulanacağını gösteren öncül bir karar olduğudur. Çalışmada bu yetkinin aidiyeti; öğretilerdeki görüşler, yürürlükteki düzenlemeler ve Anayasa Mahkemesi içtihadı çerçevesinde incelenmektedir. İnceleme, Mahkemenin kapsamı belirleme yetkisinin hangi organa ait olduğunu doğrudan tartışmadığını göstermektedir. Mahkeme bunun yerine, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılan ilk belirlemeyi veri kabul etmekte ve bu belirlemeyi anayasal kavramın yorumundan türettiği hiyerarşik ve işlevsel ölçütler üzerinden denetlemektedir. Böylece ilk belirlemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapıldığı, ölçütlerin Mahkemece geliştirildiği ve yasama organının bu iş bölümünün dışında kaldığı bir yapı ortaya çıkmaktadır. Çalışmada, hukuki belirlilik denetiminin bu yapısal sorunu gidermeye yeterli olmadığı savunulmaktadır. Üst kademe kamu yöneticiliğinin ayırt edici ölçütleri ile asgari düzeyinin kanunla belirlenmesi; Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ise bu kanuni çerçeve içinde kalan kadro ve görevleri gösteren tamamlayıcı bir işlev bırakılması önerilmektedir. Bu çözüm, Cumhurbaşkanının atama ve düzenleme yetkisine dokunmaksızın kapsamın önceden belirlenmiş ve denetlenebilir ölçütlere bağlanmasını mümkün kılacaktır.

Anahtar Kelimeler

Üst kademe kamu yöneticisi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Yasama yetkisinin genelliği, Hukuki belirlilik, Anayasal yetki

Araştırma Makalesi

Makale Geliş Tarihi: 12.08.2026

Makale Kabul Tarihi: 20.09.2026

DOI: 10.66678/truhfd.2016524

Atıf: Asiye Çelik Demir 'Üst Kademe Kamu Yöneticiliğinin Kapsamını Belirlemede Yasama ve Yürütme Yetkisi' (2026) 4(2) TRÜHFD 253-294.

* Dr., Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, acelik@marmara.edu.tr, ORCID: 0009-0004-3569-8135.

Abstract

Article 104, paragraph nine of the Turkish Constitution empowers the President to appoint and dismiss senior public administrators and to regulate the procedures and principles governing their appointment by presidential decree. The Constitution, however, neither defines the concept of “senior public administrator” nor expressly assigns the power to determine its scope to a particular organ. The study starts from the premise that determining the scope is not an element of regulating appointment procedures, but a prior decision that establishes to which offices those rules apply. This article examines the allocation of that power in light of scholarly opinion, current legislation and the case law of the Constitutional Court. The analysis demonstrates that the Court has not directly addressed which organ holds the power to determine the scope. Instead, it takes the initial determination made by presidential decree as given and reviews it according to criteria developed through its interpretation of the constitutional concept. This has produced a structure in which the initial determination is made by presidential decree, the applicable criteria are developed by the Court, and the legislature remains outside the division of functions. The article argues that review based on legal certainty is insufficient to resolve this structural problem. It proposes that the distinguishing criteria and minimum threshold of senior public administration be laid down by statute, while presidential decrees perform a complementary function by specifying the positions falling within that statutory framework.

Keywords

Senior public administrator, Presidential decree, Generality of legislative power, Legal certainty, Constitutional competence

GİRİŞ

2017 Anayasa değişiklikleri, yasama ile yürütme arasındaki yetki dağılımında köklü bir dönüşüm yaratmıştır. İki organ arasındaki bu yeni yetki paylaşımı, Türkiye’de benimsenen hükümet sisteminin başkanlık rejiminin bir türevi olarak nitelendirilmesine imkân vermiştir.¹ Bu nitelemede, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, görevde kalmasının parlamentonun güvenine bağlı olmaması ve yürütme yetkisinin tek kişide toplanması öne çıkan unsurlardır.²

¹ Başkanlık rejimini ayrıntılı olarak inceleyen eserler için bkz Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* (Yetkin Yayınları 1999); Teoman Ergül (ed), *Başkanlık Sistemi* (Türkiye Barolar Birliği 2005); Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme* (4 bs, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2017); TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi — ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri* (gözden geçirilmiş 2 bs, Yayın No 7, TBMM 2017); Şule Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri: Karşılaştırmalı Bir Analiz* (İmge Kitabevi 2017).

² Bir rejimin başkanlık rejimi olarak sınıflandırılabilmesi için taşınması gereken asgari koşullar, literatürde farklı unsurlar üzerinden belirlenmektedir. Uluşahin, bir rejimin başkanlık rejimi olarak tanımlanabilmesi için devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, yasama organına karşı siyaseten sorumlu olmaması ve yürütme yetkisinin tek kişide toplanması koşullarının birlikte bulunması gerektiğini belirtmektedir. Bkz Uluşahin (n 1) 30. Sartori ise başkanın halk tarafından seçildiği, görev süresinin önceden belirlendiği ve atadığı hükümete başkanlık ettiği

Amerika Birleşik Devletleri, başkanlık rejiminin prototipi olarak kabul edilmektedir.³ Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan bu rejim, esas itibarıyla, parlamenter rejimin aksine yasama ve yürütme erklerinin organik, işlevsel ve ilişkisel bakımdan katı ayrılığına dayanmaktadır.⁴ Bununla birlikte organlara tanınan yetkiler, çeşitli denetim mekanizmalarıyla dengelenmekte ve sistem bu sayede işlerlik kazanmaktadır.⁵ Örneğin yasama yetkisi Kongreye tanınmış, ancak Başkanın veto yetkisiyle dengelenmiş; Başkanın önemli görevlere yönelik atama yetkisi ise Senatonun onayına tabi tutulmuştur.⁶

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık rejiminden önemli ölçüde farklılaşmaktadır.⁷ Bu farklılığın belirginleştiği alanlardan biri, üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usulüdür. Başkanlık rejimlerinde başkanın birlikte çalışacağı kamu görevlilerini atama yetkisine sahip olması genel olarak kabul edilmekle birlikte, bu yetkinin kullanım biçimi ülkeden ülkeye değişmektedir.⁸ Bazı sistemlerde atama

sistemleri başkanlık rejimi olarak tanımlamaktadır. Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği* (çev Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları 1997) 115. Öğretide başkanlık rejiminin ayırt edici unsurlarına ilişkin diğer yaklaşımlar için bkz Arend Lijphart, 'Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations' in Juan J Linz and Arturo Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy* (Johns Hopkins University Press 1994) 91, 92; Matthew Soberg Shugart and John M Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press 1992) 18-22; Özsoy (n 1) 106-107, Yazıcı (n 1) 37. Ayrıca Lijphart'ın ortaya koyduğu kriterler bakımından yirmi bir ülkeyi incelediği çalışması için bkz Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler* (çev Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları 1996).

³ Amerika Birleşik Devletleri'nin başkanlık rejiminin prototipi olarak kabul edilmesi ve bu ülkede uygulanan başkanlık rejiminin temel özellikleri için bkz Sartori (n 2) 117-124; Özsoy Boyunsuz (n 1) 165-170; Osman Korkut Kanadoğlu ve Ahmet Mert Duygun, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (4 bs, On İki Levha 2025) 367-393.

⁴ Başkanlık rejimlerinde organik, işlevsel (fonksiyonel) ve ilişkisel ayrılığın anlamı üzerine bkz Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (27 bs, Beta 2024) 529-530; Süheyl Batur, Didem Yılmaz ve Serkan Köybaşı, *Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar* (2 bs, On İki Levha 2025) 332 vd; Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım* (8 bs, Seçkin 2025) 458-460.

⁵ Başkanlık rejimlerinde denge denetim mekanizmaları üzerine bkz Serdar Güleler, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore* (SETA 2016); Özsoy Boyunsuz (n 1) 165-179; Batur, Yılmaz ve Köybaşı (n 4) 335-343.

⁶ Denis Baranger and Christina Murray, 'Systems of Government' in Mark Tushnet, Thomas Fleiner and Cheryl Saunders (eds), *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge 2013) 73, 79.

⁷ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık rejimi arasındaki farklılıklar için bkz Sibel İncoğlu, 'ABD Başkanlık Rejimi Örneği ile Karşılaştırmalı Olarak Türkiye'de Meclis Araştırması' iç TBMM Yüzüncü Yıl Armağanı (Tekin Yayınevi 2022) 843, 862-863; Türker Ertaş, 'Turkey's New System of Government: Some Observations and Considerations in Comparative-Legal Perspective' (2018) 41(1) *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 11; Kanadoğlu ve Duygun (n 3) 406-414.

⁸ Bu konuda bkz Ülkü Olcay Uykun Altıntaş, *Anayasa Hukuku Bağlamında Türkiye'de ve ABD'de Devlet Başkanının Atama Yetkisi* (On İki Levha 2024) 24-28; Cansu Büşra Ölmez, 'Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanma Usulünün Denge ve Denetleme Mekanizması Bakımından Değerlendirilmesi' (2024) 32(2) *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 949. Üst kademe yöneticiliğin kariyere dayalı ve pozisyona dayalı

yetkisi başkan ile yasama organı arasında paylaştırılırken bazılarında yalnızca başkan tarafından kullanılmaktadır.⁹ Nitekim Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nın II. maddesi uyarınca Başkan; büyükelçileri, diğer diplomatik temsilcileri ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçlarını ve kanunla ihdas edilen diğer federal görevlileri aday göstermekte, ancak bu kişileri Senatonun görüş ve onayıyla atayabilmektedir. Buna karşılık Kongre, alt düzey görevlileri atama yetkisini kanunla tek başına Başkana, mahkemelere veya kurum başkanlarına bırakabilmektedir.¹⁰

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında Cumhurbaşkanını tek yetkili kılması ve yasama organının görüş veya onayını öngörmemesi bakımından Amerika Birleşik Devletleri modelinden ayrılmaktadır. Bununla birlikte bu ayrışma, birel atama yetkisinin kullanım biçimiyle sınırlı değildir. Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası (m. 104/9), Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisinin yanı sıra bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisi de tanımaktadır.¹¹ Böylece Cumhurbaşkanı, başka bir organın görüş veya onayına ihtiyaç duymaksızın birel atama işlemlerini gerçekleştirebilmekte; aynı zamanda bu işlemlerin tabi olacağı normatif çerçeveyi de doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan ilk elden düzenleme yetkisine dayanarak belirleyebilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise genel ve asli nitelikte kural koyma yetkisi Kongreye aittir. Başkanın düzenleyici işlemleri Anayasa'dan doğan yürütme yetkisine veya Kongre tarafından verilen kanuni yetkiye dayanmakta; Başkana, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde olduğu gibi, belirli bir konuda doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan ilk elden

modelleri bakımından ayrıca bkz Mehmet Zahid Sobacı ve Özer Köseoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler* (SETA 2018).

⁹ Üst kademe yöneticilerin atanmasında parlamentonun rolü üzerine bkz Ölmez (n 8) 959-966. Başkanlık rejiminin uygulandığı Latin Amerika ülkelerinde başkanların daha geniş atama yetkilerine sahip olması hakkında bkz Scott Mainwaring, 'Presidentialism in Latin America' (1990) 25(1) *Latin American Research Review* 157, 160; José Antonio Cheibub, Zachary Elkins and Tom Ginsburg, 'Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution' in Detlef Nolte and Almut Schilling-Vacaflor (eds), *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices* (Ashgate 2012) 73, 81. Arjantin ve Filipinlerde sahip oldukları atama yetkilerinin başkanın konumunu güçlendirmesi üzerine bkz Susan Rose-Ackerman, Diane A Desierto and Natalia Volosin, 'Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines' (2011) 29(1) *Berkeley Journal of International Law* 246, 288-306.

¹⁰ Constitution of the United States, art II, s 2, cl 2.

¹¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 6771, Kabul Tarihi: 21.01.2017, RG 11.02.2017/29976, m 8. Hüküm 16.04.2017 tarihli halkoylamasıyla kabul edilmiş ve 09.07.2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anılan fıkra göre Cumhurbaşkanı, "üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler".

düzenleme yetkisi tanınmamaktadır.¹² Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Amerika Birleşik Devletleri modelinden ayrılması, yalnızca birel atama sürecinde yasama organının katılımının öngörülmemesinden değil, Cumhurbaşkanına aynı alanda ilk elden düzenleme yetkisinin tanınmasından da kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte bu çalışma, söz konusu farklılıklardan hareketle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin başkanlık rejimi olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceğini tartışmayı amaçlamamaktadır. Bu farklılıklar, türev kurucu iktidarın tercihleri olarak pozitif anayasal düzenin bir parçasını oluşturmaktadır. Burada incelenen temel mesele, bu anayasal tercihlerin uygulamaya yansımaları ve özel olarak m. 104/9'da Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin Anayasa'nın bütünü içinde nasıl yorumlanması gerektiğidir.

Bu bağlamda Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki, 1982 Anayasası'nın düzenleme yetkisine ilişkin temel ilkeleri karşısında ayrıca değerlendirilmelidir. Zira 1982 Anayasası'nın temel unsurlarından olan yasama yetkisinin asliliği, genelliği ve devredilmezliği ile idarenin kanuniliği ilkeleri varlığını korumaktadır. Bu nedenle m. 104/9'da Cumhurbaşkanına tanınan düzenleme yetkisinin kapsam ve sınırları, söz konusu yetki ile bu anayasal ilkeler birlikte yorumlanarak belirlenmelidir.

Söz konusu hüküm, hukuki nitelikleri ve tabi oldukları yargısal denetim rejimleri farklı olan birel ve düzenleyici işlemleri bir arada düzenlemektedir. Atama ve görevden alma, belirli kişiler hakkında tesis edilen birel idari işlemlerdir. Atanmaya ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmesi ise genel ve soyut kurallar konulmasını ifade etmektedir. Atama işlemi idari yargının, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise Anayasa Mahkemesinin denetimine tabidir.¹³ Böylece üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin atama

¹² Oya Boyar, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve "Executive Orders": Karşılaştırmalı Gözlemler' iç *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı* (Marmara Üniversitesi Yayınevi 2019) 15, 19; Türker Ertaş, 'Yürütme Organının Asli Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi' iç Oktay Uygun ve Egemen Esen (ed), *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi* (On İki Levha 2020) 9, 16-17; Volkan Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi* (On İki Levha 2020).

¹³ Özen Ülgen, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri' (2018) 2018/1 *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 3, 8. Yazar, Cumhurbaşkanının Anayasa ile doğrudan kendisine tanınan asli düzenleme yetkisini Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aracılığıyla kullandığını ve bu kararnamelerin Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olduğunu belirtmektedir. Buna karşılık, kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Cumhurbaşkanına tanınan düzenleme yetkisi türevsel niteliktedir; bu yetkiye dayanılarak tesis edilen işlemler, kendilerine verilen ad ne olursa olsun idari yargının denetimine tabi olmalıdır. Aynı yönde bkz Şeref İba ve Yasin Söyler, 'Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkan Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları' (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 195, 219.

kurallarını koyma ve bu kuralları birel işlemlerle uygulama yetkileri yürütme organında birleşmektedir. Yasama organının atama işlemine katılması veya bu işlemi onaylaması öngörülmediği gibi, mevcut durumda üst kademe kamu yöneticiliğinin kapsamını genel ve bağlayıcı biçimde belirleyen kanuni bir çerçeve de bulunmamaktadır. Dolayısıyla yasama organı ne birel atama sürecine katılmakta ne de bu işlemlere zemin oluşturan genel çerçeveyi belirlemektedir. Yürütmedeki bu yetki yoğunlaşması, söz konusu yetkilerin uygulanacağı kişi ve görev çevresini belirleme yetkisinin hangi organa ait olduğu sorusunu ayrıca önemli hâle getirmektedir.

Anayasa, “üst kademe kamu yöneticisi” kavramını tanımlamadığı gibi kapsamın belirlenmesinde kullanılacak ölçütleri veya bu belirlemeyi yapacak organı da açıkça göstermemektedir. Oysa kapsamın belirlenmesi, atanmaya ilişkin usul ve esasların hangi görevler bakımından uygulanacağını ortaya koymakta ve bu nedenle düzenleme yetkisinin kullanılmasından mantıksal olarak önce gelmektedir. Bir görevin kapsama alınması yalnızca o göreve atama yetkisinin hangi makam tarafından kullanılacağını belirlememekte; görevi, m. 104/9’da öngörülen Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisinin kapsamına da dâhil etmektedir. Bu durum, söz konusu göreve ilişkin hangi hususların m. 128/2 uyarınca kanunla, hangilerinin m. 104/9 uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceği sorununu beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla kapsam belirlemesi teknik bir sınıflandırmanın ötesinde, Cumhurbaşkanının düzenleme ve atama yetkilerinin kişi ve görev bakımından sınırlarını çizmektedir.

Kavramın anayasal geçmişi 2017’den daha eskidir. “Üst kademe yönetici” ifadesi, 1982 Anayasası’nın ilk metninden itibaren m. 128 ve m. 146’da yer almasına rağmen ne anayasa koyucu ne de kanun koyucu tarafından tanımlanmıştır. Normatif düzeyde tanımlanmamış olan üst kademe yönetici kavramı, 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Cumhurbaşkanına tanınan ilk elden düzenleme yetkisinin konularından biri hâline gelmiştir. Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenleme yetkisinin tanınması, kavramın kapsamını bu yetkinin kişi ve görev yönünden sınırı hâline getirmiştir. Böylece kavramın hangi ölçütlerle somutlaştırılacağı kadar, bu ölçütleri hangi organın ve hangi norm türüyle bağlayıcı hâle getireceği sorunu da önem kazanmıştır.

Bu soruna 2017 değişikliklerinin kabulünden önce Venedik Komisyonu da dikkat çekmiştir. Komisyon, değişiklik öncesinde Cumhurbaşkanı tarafından atanacak görevliler sayma yöntemiyle belirlenirken değişiklik metninde genel bir kavrama yer verilmesinin,

kapsamı belirleme yetkisini uygulamada Cumhurbaşkanına bırakabileceğini belirtmiştir. Kavramın geniş yorumlanması hâlinde Cumhurbaşkanının önemli kamu görevlerine kimlerin atanacağına ve kimlerin görevine son verileceğine karar verme konusunda alışılmadık ölçüde geniş bir yetki elde edebileceği uyarısında bulunmuştur.¹⁴ Yürürlükte ortaya çıkan düzenleme ve yargısal denetim pratiği, Komisyonun kapsamı belirleme yetkisine ilişkin bu kaygısını somutlaştırmıştır.

Yürürlükteki uygulamada kapsam, *3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmalarına İlişkin Usûl ve Esaslar ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûlleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* ve buna ekli cetvellerle belirlenmektedir.¹⁵ Anayasa Mahkemesi ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılan sınıflandırmaları, anayasal kavramın içeriğine ilişkin geliştirdiği hiyerarşik ve işlevsel ölçütler ile hukuki belirlilik ilkesi üzerinden denetlemektedir. Bununla birlikte Mahkeme, kapsamı belirleme yetkisinin hangi organa ait olduğunu doğrudan tartışmamıştır. Böylece ilk belirlemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapıldığı, kavramın ayırt edici ölçütlerinin Mahkemece geliştirildiği ve somut görevlerin bu ölçütlere uygunluğunun yine Mahkemece denetlendiği bir uygulama oluşmuştur.

Çalışmanın temel sorusu, üst kademe kamu yöneticiliğinin kapsamını belirleme yetkisinin anayasal aidiyetidir. Bu çerçevede öncelikle kavramın Anayasa'daki kullanımı, ayırt edici ölçütleri, mevzuatta benimsenen sayma yöntemi ve 194 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle oluşan güncel sistem incelenmektedir. Ardından kapsamı belirleme yetkisine ilişkin yaklaşımlar ile Anayasa Mahkemesi içtihadının gelişimi ele alınmaktadır. Son bölümde ise anayasal hükümler, öğretideki görüşler ve içtihat birlikte değerlendirilmekte; kavramın temel ölçütleri ile kapsamın asgari sınırlarının kanunla belirlenmesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ise bu kanuni çerçeveyi somutlaştıran tamamlayıcı bir işlev bırakılması önerilmektedir. Atama şartları ile atama ve görevden alma usulüne ilişkin diğer sorunlar, yalnızca kapsamı belirleme yetkisiyle bağlantılı oldukları ölçüde ele alınmaktadır.

¹⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 'Turkey — Opinion on the Amendments to the Constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017' (Opinion No 875/2017, CDL-AD (2017) 005, 110th Plenary Session, Venice, 10-11 March 2017) <<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2017-005-e>> accessed 7 September 2026.

¹⁵ RG 10.07.2018/30474. Metinde kararnamenin güncel adı kullanılmıştır; ilk hâlinde adı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" olup, ad 19.02.2026 tarihli ve 194 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle değiştirilmiştir (bkz aşağıda I/D). Çalışmada bundan sonra "3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" olarak anılacaktır.

I. KAVRAMIN ANAYASAL VE NORMATİF ÇERÇEVESİ

A. Anayasal Dayanaklar ve Tanımsızlık Sorunu

Anayasa metninde üst kademe yöneticiliğine üç ayrı hükümde yer verilmiştir. Kamu görevlilerine ilişkin genel ilkelerin düzenlendiği m. 128/3'te, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Anayasa Mahkemesinin kuruluşuna ilişkin m. 146'da ise üst kademe yöneticileri, Cumhurbaşkanı tarafından Mahkeme üyeliğine seçilebilecek meslek grupları arasında sayılmıştır. 2017 değişikliğiyle Anayasa'ya eklenen m. 104/9'da ise "üst kademe kamu yöneticileri" ifadesi tercih edilerek bu kişilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği kabul edilmiştir.

"Üst kademe yöneticileri" ile "üst kademe kamu yöneticileri" ifadelerinin aynı kavramsal kategoriye karşılıdığı kabul edilmektedir.¹⁶ Bununla birlikte anayasa koyucunun aynı kavramı ifade etmek üzere farklı terimlere başvurması, terminolojik tutarlılık ve düzenleme tekniği bakımından eleştiriye açıktır. Ayrıca kavram Anayasa'ya 2017 değişikliğiyle girmemiş; m. 128/3 ve m. 146'daki kullanımları Anayasa'nın ilk metninde de yer almıştır. Dolayısıyla kavramın içeriğine ilişkin belirsizlik, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle doğmamış; ancak bu değişikliklerle birlikte daha önemli hukuki sonuçlar doğurmaya başlamıştır.

Anılan hükümlerin hiçbirinde kavram tanımlanmamış ve kapsamın belirlenmesinde esas alınacak ölçütler gösterilmemiştir. Bununla birlikte m. 128/3 uyarınca çıkarılacak bir kanunun kapsamı, üst kademe yöneticilerinin belirlenmesinde dolaylı olarak yol gösterici olabilecektir. Ne var ki 10.01.1985 tarihli ve 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun'un bazı hükümleri Anayasa'ya aykırı bulunmuş, bu hükümlerin iptali eğitime ilişkin bütün usul ve esasları ortadan kaldırdığından, geriye kalan hükümlerin uygulanma olanağı kalmamış ve Kanun tümüyle iptal edilmiştir.¹⁷ Anayasa'nın açık hükmüne rağmen bu alanda

¹⁶ Terim farklılığının anlam farkı yaratmadığı yönünde bkz. Abdullah Sezer, 'Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]' (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 353, 397 dn 182; Ramazan Çağlayan, 'Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmasına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine' (2024) 2(1) *Karar İncelemeleri Dergisi* 23, 25; Halit Yılmaz, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları' (2020) 78(1) *İstanbul Hukuk Mecmuası* 225, 246; Halil İbrahim İriş, *Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi* (Yetkin Yayınları 2021) 21. Anayasa Mahkemesi de 3149 sayılı Kanun'un "üst kademe yöneticileri" ibaresini m. 104/9'un "üst kademe kamu yöneticileri" kavramı olarak okumaktadır: AYM, 111/63, 05.04.2023, § 79; aynı yönde AYM, 120/171, 11.10.2023, § 33; AYM, 171/118, 03.06.2025, § 27; AYM, 113/40, 12.02.2026, § 16.

¹⁷ AYM, 3/8, 18.06.1985. Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3149, Kabul Tarihi: 10.01.1985, RG 19.01.1985/18640.

yeni bir kanuni düzenleme yapılmamış ve yasama organının konuya ilişkin sessizliği bugüne kadar sürmüştür.

Kavramın içeriğine ilişkin belirsizlik, Anayasa Mahkemesi tarafından kırk yılı aşkın süre önce de tespit edilmiştir. Mahkeme, 1985 tarihli kararında öğretide kimlerin üst kademe yöneticisi sayılması gerektiği konusunda görüş birliği bulunmadığını belirtmiş; önerilen ölçütleri aktardıktan sonra kavramın içeriğinin öğretide kesin biçimde ortaya konulmadığı gibi, mevzuatta da bu belirsizliği giderecek yeterli ölçütlere yer verilmediği sonucuna varmıştır.¹⁸ Aradan geçen sürede kavrama ilişkin genel bir anayasal veya kanuni tanım yapılmamıştır. Bununla birlikte kapsamın belirlenme biçimi değişmiştir: 1985'te yetiştirilecek üst kademe yöneticiler kanunla sayılırken, bugün m. 104/9 kapsamındaki atama usullerinin uygulanacağı görevler, esas olarak 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin hükümleri ve ekli cetvelleriyle belirlenmektedir. Anayasa Mahkemesi ise bu görevlerin üst kademe kamu yöneticiliği niteliğini taşıyıp taşımadığını, içtihat yoluyla geliştirdiği ölçütler üzerinden denetlemektedir.

B. Kavramın Belirlenmesinde Ölçütler

Anayasa'da ve yürürlükteki kanunlarda genel ve soyut bir tanımı yapılmayan üst kademe kamu yöneticisi kavramı, öğretide farklı ölçütlerden hareketle açıklanmaya çalışılmıştır. Kamu yönetimi alanındaki işlevsel yaklaşıma göre üst kademe kamu yöneticileri, kurumlarının üst düzeylerinde görev yapan, temel politikaların oluşturulmasına katılan ve siyasal düzeyde alınan politika kararlarını uygulamaya yönelik işlemsel politika ve program kararlarına dönüştüren yöneticilerdir. Bu doğrultuda idari teşkilatın üst kademelerinde bulunma, kamu politikalarının belirlenmesine katılma, seçimle göreve gelmemekle birlikte etkili bir idari otoriteye sahip olma ve kuruluşun amaçlarının gerçekleştirilmesinde önemli yetki ve sorumluluk üstlenme, kavramın ayırt edici unsurları arasında sayılmaktadır.¹⁹

İşlevsel ölçütlerin yanı sıra öğretide, kavramın belirlenmesinde yöneticinin teşkilat içindeki hiyerarşik konumundan hareket eden bir yaklaşım da benimsenmiştir. Bu yaklaşıma göre kamu kurumlarının müstakil hizmet birimlerinin başında bulunan yöneticiler ile hiyerarşik olarak bunların üzerinde yer alan yöneticilerin üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul

¹⁸ AYM, 3/8, 18.06.1985. Kararda anılan ölçütler arasında “kamu politikasının tayinine katılma”, “seçimle gelmemekle birlikte etkin bir otoriteye sahip olma” ve “kuruluşun en üst düzeyinde bulunma” yer almaktadır.

¹⁹ Kavramın kamu yönetimi yazınındaki tanımları ve bunlardan çıkarılan özellikler için bkz Çağlayan (n 16) 27-28.

edilebileceği ileri sürülmüştür.²⁰ Statü temelli yaklaşım ise üst kademe yöneticiliğini kamu görevlileri içinde özgül bir hukuki statü olarak değerlendirmektedir. Bu yaklaşıma göre üst kademe yöneticisi, m. 128/3'te öngörülen usul ve esaslara göre bu görev için yetiştirilmiş kişidir.²¹ Bunlardan farklı olarak, 2017 değişikliği sonrasındaki uyum çalışmalarında uygulamaya dönük usulî bir sınıflandırmaya da başvurulmuş; değişiklik öncesinde Cumhurbaşkanı kararı, Bakanlar Kurulu kararı, müşterek kararname veya Başbakan kararıyla atanan görevlilerin üst kademe yönetici olarak kabul edilebileceği değerlendirilmiştir.²² Bununla birlikte bu son ölçüt, görevin hiyerarşik konumu veya işlevinden değil, geçmiş dönemdeki atama usulünden hareket etmesi nedeniyle kavramın maddi içeriğini açıklamakta sınırlı kalmaktadır.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi standartlarında ise kapsam, kavrama dâhil olan ve olmayan görevlerin birlikte belirlenmesi yoluyla çizilmektedir. SIGMA'nın 2024 tarihli *Top Public Management Toolkit: Scope and Legal Status* başlıklı çalışmasında üst düzey kamu yöneticileri, siyaset ile kamu idaresinin kesişiminde görev yapan, siyasal kararları uygulamaya aktaran ve kamu politikaları ile hizmetlerin tarafsız, etkili ve verimli biçimde yürütülmesini sağlayan profesyonel yöneticiler olarak ele alınmaktadır. Bu görevler genellikle bakanın veya siyasal makamın altında yer alan sınırlı sayıda yönetim kademesiyle sınırlı tutulmakta; üst düzey yönetsel konum, geniş sorumluluk alanı ve belirgin yönetim işlevleri kavramın olumlu unsurlarını oluşturmaktadır. Buna karşılık siyasal yetki kullanan görevliler, siyasal danışmanlar, orta kademe yöneticiler ile hiyerarşik konumları yüksek olsa dahi yönetsel işlev taşımayan teknik, danışma veya denetim görevleri kapsam dışında bırakılmaktadır. Bu yaklaşım, kavramın yalnızca kimleri içerdiğini değil, kimleri içermediğini de göstermesi bakımından önem taşımaktadır.²³

²⁰ Yasin Söyler, '3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?' (2020) 2(1) *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 59, 72.

²¹ Onur Karahanoğulları, *İdare Hukuku* (2 bs, Turhan Kitabevi 2023) 548-549. Yazara göre üst kademe yöneticiliği "kamu görevlileri içinde özgül bir statüdür" ve "üst kademe yöneticisi olarak yetiştirilmeyen bir kişinin üst kademe yöneticilik görevlerine atanması anayasaya aykırıdır".

²² Çağlayan (n 16) 28.

²³ SIGMA, *Top Public Management Toolkit: Scope and Legal Status* (SIGMA Training Resources, OECD, Aralık 2024) 1, 10-11 <<https://www.sigmaxweb.org/en/publications/documents/2024/top-public-management-toolkit.html>> accessed 5 September 2026. Belgede kapsam dışında bırakılan görevlere örnek olarak "chief lawyer" ve "chief economist" gibi yönetsel sorumluluk taşımayan uzmanlık pozisyonları ile kıdemli danışmanlar ve denetim görevlileri gösterilmektedir. Kıyas ülkelerinde üst düzey yönetimin bakanın altındaki iki ya da üç kademeye sınırlandırıldığı hakkında bkz aynı belge 13, Tablo 6.

Öğretide geliştirilen tanımlar ve karşılaştırmalı standartlar, üst kademe kamu yöneticiliğinin tek bir ölçütle belirlenemeyeceğini göstermektedir. Bir görevin bu kapsamda değerlendirilmesinde hiyerarşik konumun yanı sıra kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasındaki etkisi, sahip olduğu karar alma, yönlendirme ve temsil yetkileri ile üstlendiği yönetsel sorumluluğun birlikte gözetilmesi gerekir.

Söz konusu ölçütlerin görevler bakımından nasıl somutlaşabileceği, öğretide ve mevzuatta üst kademe kamu yöneticiliğiyle ilişkilendirilen bazı unvanlar üzerinden örneklendirilebilir. Bakanlık müsteşarlığı, kaldırılmasından önce bakanın altında yer alan en yüksek mesleki-idari makam olması nedeniyle hiyerarşik konum ve geniş yönetsel sorumluluk ölçütlerinin; bakanlık genel müdürlüğü ise bir hizmet biriminin başında bulunma ve bu birim üzerinde karar alma, amirlik, sevk ve idare yetkisi kullanma ölçütlerinin görünür olduğu görevler arasında gösterilebilir. Valilik, merkezî idarenin taşra teşkilatındaki konumu ve kamu politikalarının uygulanması ile kamu hizmetlerinin koordinasyonunda üstlendiği işlev; büyükelçilik ise devletin temsili ve dış politikanın uygulanmasındaki rolü bakımından değerlendirilebilir. Bakan yardımcılığı ise siyasal makamın hemen altında bulunması yönüyle hiyerarşik konum ölçütüyle ilişkilendirilebilmekle birlikte, siyasal güvene dayalı niteliği nedeniyle siyaset ile profesyonel kamu yönetimi arasındaki ayrımın belirginleştiği bir örnek oluşturmaktadır.²⁴ Bu örnekler, anılan görevlerin yalnızca unvanlarından hareketle üst kademe kamu yöneticisi olduklarına ilişkin kesin bir sınıflandırma amacı taşımamakta; öğretide geliştirilen ölçütlerin somut görevler bakımından taşıyabileceği anlamı göstermektedir.

Anayasa Mahkemesinin kendi ölçütlerinden hareketle kapsam dışında bıraktığı görevler ile karşılaştırmalı standartlarda dışlanan kategoriler arasında belirgin bir paralellik bulunmaktadır. Mahkeme, kurumun politikalarının belirlenmesi sürecine katılmayıp istişari nitelikte rol üstlendikleri gerekçesiyle I. hukuk müşavirlerini²⁵; hiyerarşik düzey ve kamu politikalarının belirlenmesindeki etkinlik ölçütlerini taşımadıkları gerekçesiyle de müfettişleri, hazine kontrolörlerini ve Sayıştay savcılarını²⁶ kapsam dışında görmüştür. Söz konusu paralellik, kavramın nesnel ölçütlerle sınırlandırılabilmesi ve dışlayıcı ölçütlerin önceden

²⁴ Müsteşarlık, genel müdürlük, valilik ve büyükelçiliğin üst kademe kamu yöneticiliği kapsamında değerlendirilmesine ilişkin olarak bkz Çağlayan (n 16) 27-28; Süha Oğuz Albayrak, 'Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticiliğine Atanma' (2020) 15(33) *Memleket Siyaset Yönetim* 101, 118-119. Bakan yardımcılığı, valilik ve büyükelçiliğin siyasal karar organlarının güvenine dayalı istisnai memuriyet niteliği hakkında bkz Sobacı ve Köseoğlu (n 8) 42. "Genel müdürler" ibaresinin kapsamına ilişkin tartışmalar için bkz Söyler (n 20) 79-85, 107.

²⁵ AYM, 171/118, 03.06.2025, § 51.

²⁶ AYM, 120/171, 11.10.2023, § 40.

belirlenebileceği yönündeki yaklaşımı desteklemektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin anılan kararlarından önce öğretide de üst kademe yöneticiliğinin ön koşulunun belirli konularda karar alma, amirlik, sevk ve idare yetkisini içeren bir yöneticilik görevi olduğu belirtilmiş; bu nedenle müfettiş ve hazine kontrolörü gibi denetim elemanları ile kanunda başka makamlarca atanması öngörülen kadroların cetvel kapsamına alınması eleştirilmiştir.²⁷

Bununla birlikte bu ölçütler, yetkili anayasal organ tarafından önceden ve genel biçimde uygulanacak bağlayıcı kurallara dönüştürülmemiştir. Anayasa Mahkemesi, öğretide önerilen ölçütlerin bir bölümünü yargısal denetim ölçütü hâline getirmiş olsa da bu ölçütler ancak bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün dava konusu edilmesinden sonra ve incelenen somut görev bakımından uygulanabilmektedir.²⁸ Dolayısıyla sorun, kavramı açıklamaya elverişli ölçütlerin bulunmamasından çok, bunların kapsamı önceden sınırlayacak normatif bir çerçeveye kavuşturulmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Bu tespit, tartışmanın ağırlık merkezini tanımdan yetkiye kaydırmaktadır: cevaplanması gereken soru artık yalnızca kavramın hangi ölçütlerle somutlaştırılacağı değil, bu ölçütleri hangi organın ve hangi norm türüyle bağlayıcı hâle getireceğidir.

C. Sayma Yöntemi: Yasal Düzenlemelerde Kapsam

Anayasa m. 128/3 uyarınca üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesine ilişkin esasları düzenleyen mülga 3149 sayılı Kanun'un 2. maddesinde, üst kademe yöneticileri unvanları itibarıyla tek tek sayılmış; Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla diğer üst kademe yöneticilerinin de Kanun kapsamına alınabilmesine imkân tanınmıştı.²⁹ Anayasa Mahkemesi, kanun koyucunun kavramı soyut biçimde tanımlamak yerine sayma yöntemini tercih etmesini, üst kademe yöneticisinin tanımlanmasındaki güçlüklerle açıklamıştır. Mahkemeye göre soyut bir tanım yapılması da kavramın kapsamını kesin sınırlarla belirlemeye yetmeyecek ve somut görevlerin bu kapsamda değerlendirilmesinde takdir kullanılmasını bütünüyle ortadan kaldırmayacaktı.³⁰ Mahkeme bu değerlendirmeler sonucunda, sayma yöntemini benimseyen hükmü Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

²⁷ Mehmet Rauf Karşı, 'Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme' (2020) 28(1) *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 187, 203. Yazar, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli (II) sayılı cetvelde denetim elemanlarına ve kanunda başka makamlarca atanması öngörülen kadrolara yer verilmesini, Anayasa Mahkemesinin bu yöndeki kararlarından önce eleştirmiştir.

²⁸ Anayasa Mahkemesinin geliştirdiği ölçütler ve bunların uygulanma biçimi için bkz aşağıda Bölüm III.

²⁹ 3149 sayılı Kanun m 2'de sayılan unvanlar şunlardı: Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Büyükelçi, Vali, Kaymakam ve Bölge Müdürü.

³⁰ AYM, 3/8, 18.06.1985.

Mahkeme çoğunluğu, yürütmeye tanınan listeyi genişletme yetkisinin sınırını da belirlemiştir. Buna göre Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca Kanun kapsamına alınacak diğer üst kademe yöneticilerinin, fıkra da sayılan yöneticilerle en azından aynı düzeyde bulunması gerekmektedir. Böylece Bakanlar Kuruluna tanınan yetki, koşulların gerektirmesi hâlinde maddede sayılanlarla aynı düzeydeki diğer yöneticilerin de Kanun kapsamına alınmasıyla sınırlandırılmıştır.³¹ Bu yaklaşımın bugünkü tartışma bakımından önemi, kapsamın esas olarak kanunla belirlenmiş, yürütmeye ise kanunun çizdiği düzey içinde kullanılabilecek bir tamamlama yetkisi tanınmış olmasından kaynaklanmaktadır.

Yürürlükteki düzenlemelerden 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde de kavramı tanımlamak veya kapsamın belirlenmesinde esas alınacak genel ölçütleri göstermek yerine belirli görevlerin sayılması yöntemine başvurulmuştur. Bu yöntemin 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, mülga 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'dan aktarıldığı söylenebilir.³²

Bununla birlikte 6216 sayılı Kanun ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ndeki saymalar aynı amaca hizmet etmemektedir. 6216 sayılı Kanun'un 6. maddesinde yer verilen görevler, üst kademe yöneticisi kavramının genel kapsamını belirleyen tüketici bir liste oluşturmamaktadır. Düzenleme yalnızca, üst kademe yöneticileri arasından Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilecek kişilerin, diğer kanuni koşulların yanı sıra hangi görevlerde bulunmuş olmaları gerektiğini göstermektedir.³³ Dolayısıyla maddede sayılmayan görevlerde bulunan kişilerin de üst kademe yöneticisi olarak kabul edilmesi mümkündür; ancak bu kişiler, yalnızca üst kademe yönetici sıfatına dayanarak Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilemezler.

Buna karşılık 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin hükümleri ve ekli cetvelleri, m. 104/9'dan kaynaklanan atama yetkisinin hangi görevler bakımından ve hangi usulle kullanılacağını doğrudan belirlemektedir. Bu nedenle kararnamede yapılan sayma, Cumhurbaşkanının düzenleme ve atama yetkilerinin kişi ve görev bakımından uygulama alanını somutlaştırmaktadır.

³¹ AYM, 3/8, 18.06.1985.

³² Söylar (n 20) 74.

³³ Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 6216, Kabul Tarihi: 30.03.2011, RG 03.04.2011/27894, m 6/2(c)(3). Hükümde, üst kademe yöneticileri arasından Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilebilmek için Yükseköğretim Kurulu başkan veya üyesi, rektör, dekan, bakan yardımcısı, müsteşar, müsteşar yardımcısı, büyükelçi ya da vali olma şartı aranmaktadır.

Sonuç olarak incelenen üç düzenlemede de sayma yöntemine başvurulmuş olmakla birlikte, her bir sayma farklı bir amaca yöneliktir. Mülga 3149 sayılı Kanun, yetiştirme programı kapsamına alınacak üst kademe yöneticilerini; 6216 sayılı Kanun, üst kademe yöneticileri arasından Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilebilecek kişilerin bulunması gereken görevleri; 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise m. 104/9 kapsamındaki atama usullerinin uygulanacağı kadroları belirlemektedir.

D. 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde Kapsam Sorunu

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin ilk hâli, yalnızca üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları değil, kamu kurum ve kuruluşlarındaki diğer atama usullerini de düzenlemekteydi. Nitekim Kararname’nin 2. maddesinde, ekli I ve II sayılı cetvellerde yer almayan görevlere Cumhurbaşkanı yardımcısı, ilgili bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılacağı öngörülmüştü. Bu nedenle Kararname kapsamında atama usulü düzenlenen bütün kadro, pozisyon ve görevlerin üst kademe kamu yöneticiliği kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildi. Üst kademe kamu yöneticisi sayılmayan görevlilerin atama usullerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi ise m. 128/2’deki kanunla düzenleme kuralı bakımından eleştirilmiştir.³⁴

Kararname’ye ekli II sayılı cetvelde yer alan görevlerin üst kademe kamu yöneticiliği kapsamında bulunup bulunmadığı öğretide tartışmalıydı. Bir görüş, m. 104/9’un yalnızca Cumhurbaşkanının doğrudan yapacağı atamaları kapsadığını ve teklif üzerine Cumhurbaşkanının onayıyla atanan II sayılı cetveldeki görevlilerin bu kapsamda sayılamayacağını savunmuştur.³⁵ Buna karşılık diğer görüşte, Cumhurbaşkanı onayının atama işlemini tamamlayan irade olması nedeniyle izlenen usulün bu görevlerin üst kademe kamu yöneticiliği niteliğini ortadan kaldırmadığı belirtilmiştir.³⁶ Kararname’nin adı, amaç ve kapsam hükmü ile maddelerinde kullanılan ifadeler arasındaki uyumsuzluklar da II sayılı cetvelin hukuki niteliğini belirsiz bırakmaktaydı.³⁷

³⁴ Söyler (n 20) 67-68; Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılan alanın üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslarla sınırlı olduğu; kamu personelinin statüsüne ilişkin diğer hususların m 128/2 uyarınca kanunla düzenlenmesi gerektiği yönünde ayrıca bkz Karşı (n 27) 187, 189-190; benzer yönde bkz Hüseyin Melih Çakır, ‘Türkiye’nin İdari Teşkilatı’ iç Turan Yıldırım (ed), *İdare Hukuku* (8 bs, On İki Levha 2020) 76-78.

³⁵ Karahanoğulları (n 21) 550.

³⁶ Söyler (n 20) 70-71.

³⁷ Söyler (n 20) 65-66, 69-72.

Kararname'nin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren kapsamının sık aralıklarla değiştirilmesi de kapsam belirlemenin taşıdığı önemi göstermektedir. 10 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, inceleme tarihi itibarıyla otuz bir ayrı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değiştirilmiş; bu değişikliklerin yirmi altısı doğrudan ekli cetvellere ilişkin olmuştur.³⁸ Kapsam bu yönüyle, yaklaşık sekiz yıllık sürede süreklilik gösteren bir belirleme olmaktan çok, sık aralıklarla yeniden çizilen bir sınır niteliği taşımaktadır.

Bu değişikliklerin inceleme tarihi itibarıyla sonuncusu olan 19 Şubat 2026 tarihli ve 194 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, düzenlemenin sistematüğini de önemli ölçüde değiştirmiştir. Öncelikle Kararname'nin adındaki “*Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair*” ibaresi, “*Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmalarına İlişkin Usûl ve Esaslar ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûlleri Hakkında*” biçiminde değiştirilmiştir.³⁹ Bu değişiklik, tek başına teknik bir ifade düzeltmesi olarak görülebilirse de Kararname'nin kapsamının m. 104/9'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılan düzenleme alanını aştığı yönündeki eleştirilerle birlikte değerlendirildiğinde anlam kazanmaktadır.⁴⁰

Aynı değişiklikle yeniden yazılan amaç hükmünde, Kararname'nin amaçlarından biri “(I) sayılı cetvelde gösterilen üst kademe kamu yöneticilerinin” atanmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemek olarak ifade edilmiştir.⁴¹ Ayrıca m. 2/3'te, atama usulü ve atamaya yetkili makamı m. 2 ile belirlenen II sayılı cetveldeki kadro, pozisyon ve görevler hakkında Kararname'nin diğer hükümlerinin uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır.⁴² Böylece Kararname, kendi sistematüğü içinde üst kademe kamu yöneticiliğine ilişkin hukuki rejimi I sayılı cetvelle ilişkilendirmiş; II sayılı cetveli ise yalnızca atama usulü ve atamaya yetkili makamı gösteren bir cetvel olarak konumlandırmıştır. Bu düzenleme sonucunda II sayılı cetveldeki görevler, Kararname'nin üst kademe kamu yöneticilerine özgü genel rejiminin dışında bırakılmıştır.

³⁸ Sayım, kararnamenin güncel metninin sonunda yer alan “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Tablo” esas alınarak yapılmıştır. Tabloda 4 sayılı kararnameden 194 sayılı kararnameye kadar otuz bir değiştiren kararname yer almakta olup bunlardan yalnızca 4, 17, 67, 108 ve 180 sayılı kararnameler cetvellerde değişiklik yapmamıştır.

³⁹ 194 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m 1, RG 19.02.2026/33173 (1 Mükerrer).

⁴⁰ Bu yöndeki eleştiri için bkz Nur Kaman, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri’ *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı* (Marmara Üniversitesi Yayınevi 2019) 88, 91.

⁴¹ 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m 1/1 (Değişik: RG 19.02.2026/33173 1 Mükerrer-CK-194/3).

⁴² 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m 2/3 (Ek: RG 06.03.2025/32833-CK-180/1; Değişik: RG 19.02.2026/33173 1 Mükerrer-CK-194/4).

Bununla birlikte II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanlığı kararıyla atama yapılmaya devam edilmektedir.⁴³ Dolayısıyla I ve II sayılı cetveller arasındaki ayrımın Kararname içinde belirginleştirilmesi, kapsam sorununu anayasal düzeyde bütünüyle ortadan kaldırmamıştır.

Öncelikle üst kademe kamu yöneticilerinin I sayılı cetvelde gösterilen kadro ve görevlerle ilişkilendirilmesi, kavramın içeriğini belirleyecek maddi ölçütler ortaya koymamakta; anayasal statünün kapsamını Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ekli cetvelde yapılacak değişikliklere bağlamaktadır. Bu bakımdan I sayılı cetvel, hangi görevlerin üst kademe kamu yöneticiliği kapsamında bulunduğunu göstermekte, fakat bu görevlerin hangi ölçütlere dayanarak kapsama alındığını açıklamamaktadır. Öte yandan II sayılı cetveldeki görevler üst kademe kamu yöneticilerine özgü genel rejimin dışında bırakıldığı hâlde bunlara yapılacak atamaların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmeye devam edilmesi, söz konusu düzenlemenin anayasal dayanağını tartışmalı hâle getirmektedir. Bu görevler m. 104/9 kapsamında değilse atanmalarına ilişkin hususların m. 128/2'deki kanunla düzenleme kuralına tabi olması gerekir. Sonuç olarak güncel düzenleme, kapsam belirleme sorununu çözmekten çok, I sayılı cetvel bakımından maddi ölçütlerin yokluğu, II sayılı cetvel bakımından ise düzenleme yetkisinin anayasal dayanağı sorununa dönüştürmüştür.

II. KAPSAMI BELİRLEME YETKİSİNE İLİŞKİN ÖĞRETİDEKİ YAKLAŞIMLAR

Üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamına ilişkin belirsizlik, birbirinden ayrılması gereken iki soru doğurmaktadır. Bunlardan ilki, üst kademe kamu yöneticiliğini diğer kamu görevlerinden ayıran özelliklerin ve kavramın içeriğinin belirlenmesine ilişkindir. Önceki bölümde ele alındığı üzere bu sorunun yanıtlanmasında ağırlıklı olarak idare hukuku ile kamu yönetimi disiplinlerinin geliştirdiği hiyerarşik, işlevsel ve statü temelli ölçütlerden yararlanılmaktadır. Bununla birlikte anayasa hukuku bakımından sorun, kavramın hangi ölçütlerle tanımlanacağından ibaret değildir. Bu ölçütleri bağlayıcı hâle getirme ve hangi görevlerin üst kademe kamu yöneticiliği kapsamında bulunduğunu belirleme yetkisinin hangi organa ait olduğu da açıklığa kavuşturulmalıdır. Bu nedenle aşağıda, kavramın maddi

⁴³ 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m 2/2 (Değişik: RG 19.02.2026/33173 1 Mükerrer-CK-194/4): “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanlığı kararıyla atama yapılır.”

içeriğinden çok, söz konusu içeriği belirleme yetkisinin yasama organı ile Cumhurbaşkanlığı arasındaki dağılımı üzerinde durulacaktır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanına ilişkin anayasa hukuku tartışması, esas olarak Anayasa’da kararnameyle düzenleneceği belirtilen dört konunun⁴⁴ yürütmeye mahfuz bir alan oluşturup oluşturmadığı üzerinde yoğunlaşmakta olup bu tartışma, kapsamı belirleme yetkisinin hangi organa ait olduğu sorusunun genel anayasal çerçevesini oluşturmaktadır. Bununla birlikte m. 104/9, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakırken kamu görevlilerinin statüsüne ilişkin m. 128/2, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesini kanuna bırakan m. 128/3 ve kamu hizmetine girme hakkını güvence altına alan m. 70 ve dekanların Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilip atanmasını öngören m. 130 ile kesişmektedir. Bu nedenle hüküm, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanını kabul eden ve reddeden yaklaşımlar bakımından dahi ayrıca değerlendirilmesi gereken kendine özgü bir düzenleme niteliği taşımaktadır.⁴⁵ Nitekim kapsamı belirleme yetkisine ilişkin görüşler de genel mahfuz alan tartışmasının m. 104/9’a uygulanmasından ibaret değildir. Öğretide bir görüş kapsamın kanunla belirlenmesi gerektiğini savunmakta; diğer bir görüş kanuni düzenleme bulunmadığı sürece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirleme yapılabileceğini kabul etmektedir. Mahfuz alan tezi bakımından ise kapsamı belirlemenin atanmaya ilişkin usul ve esasların bir parçası olup olmadığı ayrıca açıklığa kavuşturulmalıdır. Aşağıda bu yaklaşımlar ayrı başlıklar altında ele alınacak, son olarak Cumhurbaşkanının kapsamı belirleme konusundaki takdir yetkisinin sınırlarına ilişkin görüşler incelenecektir.

A. Kanunla Belirleme Görüşü

Öğretideki ilk yaklaşıma göre üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını belirleme yetkisi yasama organına aittir. Bu görüşün ilk dayanağı m. 104/9’un lafzıdır. Anayasa,

⁴⁴ Anayasa m 104/9: “Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” Anayasa m 106/11: “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” Anayasa m 108/4: “Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görevleri ve diğer özlük işleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” Anayasa m 118/6: “Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

⁴⁵ Anayasa’nın 130. maddesindeki hükmün üst kademe yöneticilerinin atanma usulü belirlenirken göz ardı edilemeyeceği yönünde bkz Ülgen (n 13) 22-23: “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile üst kademe yöneticilerin atanma usulünü belirleme konusundaki genel yetki, Anayasa’nın 130. maddesindeki özel hüküm dikkate alınmaksızın kullanılamaz.”; Tolga Şirin, “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı”: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ (2018) 7(14) *Anayasa Hukuku Dergisi* 289, 320.

Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisi tanımış; Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek konuyu ise bunların “atanmalarına ilişkin usul ve esaslar” ile sınırlandırmıştır. Buna karşılık kanunlarda yer alan kadro ve görevleri üst kademe kamu yöneticiliği kapsamında belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına açıkça verilmemiştir.⁴⁶ Atanacakların kimler olduğunu belirlemek, atamanın nasıl yapılacağını düzenlemekten mantıksal olarak önce gelen ve ondan ayrı bir yetkidir. Bu nedenle atama yetkisinin verilmiş olması, kapsamı belirleme yetkisinin de Cumhurbaşkanına tanındığı anlamına gelmemektedir.

Aynı sonuç, Anayasa’nın kamu görevlilerine ilişkin hükümlerinden hareketle de savunulmaktadır. Anayasa m. 128/2 uyarınca memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ile diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe kamu yöneticileri de kamu görevlisi olduğuna göre, statülerine ilişkin düzenlemeler kural olarak kanun konusudur. Anayasa m. 104/9 ise bu genel kurala yalnızca atanmaya ilişkin usul ve esaslar bakımından istisna getirmektedir. Nitekim m. 128/2’de “nitelikler” ile “atamalar”ın ayrı ayrı sayılması, atanmaya ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin atanacaklarda aranacak nitelikleri ve kamu görevlisi statüsünün diğer unsurlarını kendiliğinden kapsamadığını göstermektedir. Bu görüşe göre istisnai nitelikteki hükmün, kapsamı belirleme yetkisini de içerecek biçimde geniş yorumlanmaması gerekir.⁴⁷

Kapsam belirleme yetkisinin yasama organına ait olduğu görüşünün bir diğer anayasal dayanağı m. 128/3’te üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenleneceğinin öngörülmesidir. Bu görüşe göre söz konusu hüküm kimlerin bu statüde yetiştirileceğinin belirlenmesini de yasama organına bırakmaktadır.⁴⁸ Yetiştirme usul ve esaslarını belirleme yetkisinin, bu görevlere yapılacak atamalarda kullanılacak havuzun çerçevesini belirlemeyi de içerdiği savunulmaktadır. Dolayısıyla üst kademe yöneticiliği

⁴⁶ Karahanoğulları (n 21) 549; Kaman (n 40) 91; Erdal Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Kararnameli Yasallık)* (Turhan Kitabevi 2021) 139.

⁴⁷ Kaman (n 40) 90-91; Şahin (n 46) 139; Karlı ise üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esasları dışında kalan statü unsurlarının m 128/2 uyarınca kanunla düzenlenmesi gerektiğini belirtmekle birlikte, bu gereklilikten kapsamı belirleme yetkisinin yasama organına ait olduğu sonucunu çıkarmamaktadır. Nitekim yazar, hangi yönetici kadrolarının üst kademe yönetici olarak tanımlanabileceği konusunda Cumhurbaşkanının geniş bir takdir yetkisine sahip olduğunu kabul etmektedir; bkz Karlı (n 27) 190, 203.

⁴⁸ Şirin, “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının düzenlenmesi” ibaresinin kavramı tanımlama yetkisini de içerdiğini; kanunun yetiştirme sürecine katılacak kişileri ve dolayısıyla atamalarda kullanılacak havuzu belirleyeceğini ifade etmektedir, Şirin (n 45) 317. Karahanoğulları ve Şahin’e göre de üst kademe yöneticisi statüsü m 128/3 uyarınca kanunla belirlenmeli, kişiler kanunun öngördüğü yöntemle yetiştirilmeli ve yetiştirilenler arasından yapılacak atamanın usulü Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmelidir. Karahanoğulları (n 21) 548-549; Şahin (n 46) 139, 158.

kavramının içeriğinin ve statünün kapsamının kanunla belirlenmesi; bu yöntemle yetiştirilen kişiler arasından yapılacak atamanın usul ve esaslarının ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi gerekir. Nitekim öğretilde, dokuzuncu fıkranın tanıdığı yetkinin bu kadrolara atanacaklarda aranacak nitelikleri ve üst kademe yöneticisi statüsünü belirlemeyi kapsamadığı; yasama organının anılan yükümlülüğünü yerine getirmemiş olmasının da Cumhurbaşkanına bu kategoriye ve nitelikleri belirleme konusunda sınırsız bir yetki tanımayacağı belirtilmektedir.⁴⁹

Kapsamın belirlenmesinin atanacaklarda aranacak nitelikler ve kamu hizmetine giriş koşulları üzerindeki etkisi, konunun kamu hizmetine girme hakkı bakımından da ele alınmasına neden olmaktadır. Anayasa m. 70, her Türk vatandaşının kamu hizmetlerine girme hakkına sahip olduğunu ve hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetilemeyeceğini öngörmektedir. Bu hakkın Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın Dördüncü Bölümü'nde yer alması nedeniyle, m. 104/17 uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği belirtilmektedir.⁵⁰

Kanunla belirleme görüşünü destekleyen bir diğer dayanak, m. 7'de güvence altına alınan yasama yetkisinin devredilmezliği ve genelliği ilkeleridir. Bu görüşe göre, Anayasa'da belirli bir konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğinin belirtilmesi, yasama yetkisinin genelliğini kendiliğinden ortadan kaldırmamaktadır. Bu hükümlerin doğrudan sonucu, belirtilen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilmesi olup yasama yetkisinin dışlandığı yönünde ek bir sonuca ulaşılabilmesi için açık bir anayasal dayanağa ihtiyaç vardır.⁵¹ Esaslılık teorisi de kanunla düzenleme görüşüne ayrı bir dayanak oluşturmaktadır. Buna göre yürütmeye düzenleme yetkisi tanınması mümkün olmakla birlikte, anayasal önem taşıyan esaslı noktaların yasama organı tarafından belirlenmesi gerekir. Esaslılık teorisi gereğince üst kademe kamu yöneticisi kavramının içeriğini belirlemek ve bu statüye yapılacak atamalarda kullanılacak havuzun çerçevesini çizmek gibi esaslı unsurlar yasama organının yetki alanında kalmakta; kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki ayırım, esaslı noktaların belirlenmesi ile ayrıntıların düzenlenmesi ayırımına karşılık gelmektedir.⁵²

⁴⁹ Şahin (n 46) 161-162.

⁵⁰ Şirin (n 45) 317-320; Kaman (n 40) 93; İriş (n 16) 94-95.

⁵¹ M Ayhan Tekinsoy, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi' iç Oktay Uygun ve Egemen Esen (ed), *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi* (On İki Levha 2020) 389, 411.

⁵² Şirin (n 45) 317-320. Yazarın Alman doktrindeki esaslılık teorisine (Wesentlichkeitstheorie) dayanan kural – istisna değerlendirmesi için bkz Şirin (n 45) 313-315. Can ise Alman doktrindeki bu teorisinin Alman anayasa hukukunda yasamanın genelliği ilkesi, yasama ve yürütme ilişkilerinin dizaynındaki derin farklılıklar

Kapsamın kanunla belirlenmesi gerektiği görüşünün diğer dayanağı hukuk devleti ve erkler ayrılığı ilkeleridir. Kapsamın yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının takdiriyle belirlenmesi hâlinde, aynı makam hem düzenleme alanına girecek görevleri belirlemekte hem bu görevlere ilişkin kuralları koymakta hem de birel atama işlemlerini gerçekleştirmektedir. Kural koyma ve uygulama yetkilerinin bu biçimde birleşmesi, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında denge ve denetim mekanizmalarını zayıflatmaktadır.⁵³ Öğretide ayrıca, kapsamın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmesinin her Cumhurbaşkanının farklı görevleri üst kademe yöneticiliği kapsamına alabilmesine imkân vereceği belirtilmektedir.⁵⁴

Bu yaklaşımda m. 104/9, m. 128/2 ve m. 128/3, kapsamı belirleme yetkisinin yasama organına ait olduğu sonucunun doğrudan anayasal dayanaklarını oluşturmaktadır. Anayasa m. 70 ve m. 104/17 kapsam belirlemesinin kamu hizmetine girme hakkına etkisi bakımından; yasama yetkisinin devredilmezliği, hukuk devleti ve erkler ayrılığı ilkeleri ise statünün esaslı unsurlarının yasama organınca belirlenmesi ve yetki yoğunlaşmasının önlenmesi bakımından bu sonucu desteklemektedir.

B. Ardışık Yetki Görüşü

İkinci yaklaşımın çıkış noktası da kapsamı belirleme yetkisinin Cumhurbaşkanına açıkça tanınmamış olmasıdır. Bu görüşe göre kapsamı belirleme yetkisi, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca yasama organındadır. Bununla birlikte yasama organı bir kanunla tanımlama yapmadığı sürece Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin kabul edilebilecek bu konuyu Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyebilir. Aynı konuda daha sonra kanun çıkarılması hâlinde ise m. 104/17 gereğince Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelmektedir.⁵⁵

nedeniyle işlevsel olmayabileceğini belirtmektedir. Osman Can, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı’ (2020) 37(1) *Anayasa Yargısı* 133, 150.

⁵³ İriş (n 16) 65-66; Ölmez (n 8) 970.

⁵⁴ Kaman (n 40) 91; Sobacı ve Köseoğlu (n 8) 44.

⁵⁵ Ülgen (n 13) 22-23 dn 30: “Yeni düzende üst kademe yöneticilerinin kimler olduğunu belirleme yetkisi yasama organındadır. Zira, bu yetki açıkça Cumhurbaşkanına tanınmamıştır. Yasama organı bir kanunla tanımlama yapmadığı takdirde, Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin kabul edilebilecek bu hususu genel olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyebilir. Ancak, daha sonra kanun yapıldığında bu düzenleme hükümsüz kalır.” Aynı yönde Taylan Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi* (On İki Levha 2020) 143-144. Üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamının belirlenmesi sorununu doğrudan ele almamakla birlikte, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuni düzenleme bulunmaması şartıyla anayasal konu sınırları içinde ilk elden düzenleme yapabileceğini ve yasama organının sonradan aynı konuda kanun çıkarması hâlinde kararnamenin hükümsüz kalacağını kabul eden Ardiçoğlu’nun yaklaşımından da aynı normatif sonuca ulaşılabilir; bkz Artuk Ardiçoğlu, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ (2017) 75(3) *Ankara Barosu Dergisi* 19, 49-50.

Bu yaklaşımın eş zamanlı ve eş düzeyde bir yetki paylaşımı olarak nitelendirilmesi isabetli değildir. Konu her iki norm türüyle düzenlenebilmekle birlikte, yasama ve yürütmenin düzenlemeleri aynı hukuki sonucu doğurmamakta; kanunun önceliğine dayanan ardışık bir düzenleme ilişkisi kurulmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan asli bir düzenleme yetkisine dayanmakla birlikte, yasama organı aynı konuda kanun çıkarıncaya kadar uygulanabilmektedir. Bu yönüyle ikinci yaklaşım, kapsamın kanunla belirlenebilmesini ve kanuni belirlemenin önceliğini kabul etmesi bakımından ilk görüşe yaklaşmakta; kanuni düzenleme bulunmadığı sürece kapsamın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de doldurulabileceğini kabul etmesi bakımından ondan ayrılmaktadır.

C. Mahfuz Düzenleme Alanı Görüşü

Üçüncü yaklaşım, Anayasa'nın belirli konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini öngören dört hükmünün yürütme lehine mahfuz bir düzenleme alanı yarattığını savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre söz konusu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğinin açıkça belirtilmesi, aynı konuların kanunla düzenlenemeyeceği anlamına gelmekte; anılan dört hüküm yasama yetkisinin genelliği ilkesinin anayasal istisnalarını oluşturmaktadır.⁵⁶ Yine bu görüşe göre anayasa koyucu, söz konusu konularda kanunla düzenleme yapılabilmesini amaçlamış olsaydı, kamu tüzel kişiliğine ilişkin hükümde olduğu gibi “kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” ibaresine yer verebilirdi.⁵⁷

Mahfuz alanın bulunmadığını savunan görüşler ise bu sonuca farklı gerekçelerle karşı çıkmaktadır. İlk olarak, anılan hükümlerde münhasırlığı gösterecek “ancak” veya “sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” biçiminde bir ifadeye yer verilmediği belirtilmektedir. Ayrıca 1982 Anayasası'nın hiçbir maddesinde yasama yetkisinin kapsamını sayma yoluyla belirlemediği, kanun koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisine ilişkin bir sınırlamada bulunmadığı ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin m. 7'de açıkça güvence altına

⁵⁶ Abdurrahman Eren, ‘Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi’ (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 1, 14-15; Volkan Aslan, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine’ (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 139, 143-144; Yavuz Atar, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi’ (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 241, 257; Ömer Faruk Erol, ‘Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi’ *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı* (Marmara Üniversitesi Yayınevi 2019) 65, 77 ve 80.

⁵⁷ Kanadoğlu ve Duygun (n 3) 462.

alındığı vurgulanmaktadır.⁵⁸ Ayrıca Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanuna ayrılmış alana müdahalesinin sonuçları düzenlenmiş, buna karşılık kanunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ait olduğu ileri sürülen alana girmesi hâli için herhangi bir hukuki mekanizma öngörülmemiştir. Bu asimetri, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından yasama organına kapalı mahfuz bir düzenleme alanı bulunmadığı görüşünü desteklemektedir.⁵⁹

Ne var ki mahfuz alan tartışmasının hangi yönde çözüleceği, bu çalışma bakımından tek başına yeterli bir cevap oluşturmamaktadır. Anayasa m. 104/9’un Cumhurbaşkanlığı kararnamesine mahfuz bir alan tanıdığı kabul edilse dahi, bu alanın yalnızca atanmaya ilişkin usul ve esasları mı kapsadığı, yoksa üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını belirleme yetkisini de mi içerdiği ayrıca açıklığa kavuşturulmalıdır. Anayasa m. 104/9’un Cumhurbaşkanına mahfuz bir düzenleme alanı tanıdığını kabul eden bir görüşe göre, üst kademe kamu yöneticilerinin kimlerden oluştuğunu belirleyen kanuni düzenlemeler Anayasa’ya aykırıdır.⁶⁰ Mahfuz alan görüşünün kimi temsilcileri ise yürütmenin asli düzenleme yetkisinin istisnai nitelikte olduğunu, bu nedenle dar yorumlanması ve yalnızca Anayasa’da açıkça sayılan konuları kapsamaması gerektiğini belirtmektedir.⁶¹ Bu durumda münhasırlık, m. 104/9’da gösterilen konu, yani atanmaya ilişkin usul ve esaslarla sınırlı kalacaktır. Kapsamı belirleme yetkisinin atanmaya ilişkin usul ve esasların içinde yer aldığı ayrıca ortaya konulmadıkça mahfuz alan tezi, bu yetkinin Cumhurbaşkanına ait olduğu sonucunu tek başına doğurmayacaktır.

D. Cumhurbaşkanının Takdir Yetkisinin Sınırları

Kapsamı belirleme yetkisinin aidiyeti konusunda farklılaşan görüşlerin önemli bir bölümü, Cumhurbaşkanının bu konuda sınırsız bir takdir yetkisine sahip olmadığı noktasında örtüşmektedir. Anayasa’da üst kademe kamu yöneticilerinin tespitinde esas alınacak açık ölçütlere yer verilmediğinden, Cumhurbaşkanının bu konuda takdir yetkisine sahip olduğu

⁵⁸ Ardıçoğlu (n 55) 37-38; Tekinsoy (n 51) 410; Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku* (17 bs, Beta 2018) 438; Can (n 52) 155-156; Boyar (n 12) 22-23.

⁵⁹ Tekinsoy (n 51) 411.

⁶⁰ Hasan Tunç, *Türk Anayasa Hukuku (Ders Kitabı)* (Gazi Kitabevi 2018) 217.

⁶¹ Mahfuz alanın dar yorumlanması ve yalnızca dört maddede tek tek sayılan konuları kapsamaması gerektiği yönünde bkz Ülgen (n 13) 23: “Anayasal sistemimizde yasamanın düzenleme yetkisi asıl, yürütmenin asli düzenleme yetkisi ise istisnadır. Dolayısıyla, yürütmenin asli düzenleme yetkisinin dar yorumlanması gerekir.” Aynı yönde Ömer Faruk Erol (n 56) 77 ve 80. Nitekim Ülgen, mahfuz yetkiyi kabul etmekle birlikte üst kademe yöneticilerinin kimler olduğunu belirleme yetkisini bu alanın dışında tutmakta; kavramın kapsamı ile atanma usul ve esaslarını birbirinden ayırarak üst kademe yöneticinin kamu hizmetine girişi ve yetiştirilmesinin kanunla, atanmasına ilişkin usul ve esasların ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini belirtmektedir. Bkz Ülgen (n 13) 22 dn 29 ve 22-23 dn 30; benzer yönde bkz Barın (n 55) 143-144.

kabul edilse dahi bu yetki yalnızca gerçekten üst kademe yönetici niteliği taşıyan görevler bakımından kullanılabilir.⁶²

Takdirin sınırı öncelikle kavramın nesnel içeriğinden kaynaklanmaktadır. Anayasa m. 128/3 uyarınca çıkarılacak bir kanun, kapsamın belirlenmesinde yol gösterici olabileceksen 3149 sayılı Kanun'un iptal edilmiş ve yerine yeni bir düzenleme yapılmamış olması nedeniyle böyle bir kanuni çerçeve bulunmamaktadır. Bununla birlikte bir kanuni tanım yapılmış olsaydı dahi kavram, Anayasa Mahkemesinin 1985 tarihli kararında belirttiği üzere belirli ölçüde takdire elverişli kalacaktı.⁶³ Kararname'nin ekli cetvellerine ilişkin erken tarihli değerlendirmelerde de başkan yardımcısı, müşavir, kontrolör ve yönetim kurulu üyesi gibi yönetici niteliği taşımadığı ileri sürülen bazı görevlerin kapsama alındığına dikkat çekilmiştir.⁶⁴

Takdirin sınırını yalnızca kavramın içeriğinde değil, Anayasa'nın diğer hükümlerinde arayan bir yaklaşım da bulunmaktadır. Buna göre yalnızca üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilir; bu kapsamda bulunmayan kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin düzenlemeler ise m. 128/2'deki kanunla düzenleme kuralına tabidir. Kararname'ye ekli cetvellerde yer verilen bazı kamu görevlileri üst kademe kamu yöneticisi niteliği taşımıyorsa, bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkün değildir.⁶⁵ Bu tespit, kapsam belirlemesinin yalnızca bir sınıflandırma tercihi olmadığını; kapsam dışında kalan görevler bakımından doğrudan konu yönünden yetki sorunu doğurduğunu göstermektedir.

Öğretideki yaklaşımlar birlikte değerlendirildiğinde, kapsamı belirleme yetkisinin normatif kaynağı konusunda görüş birliği bulunmadığı görülmektedir. Buna karşılık görüşlerin önemli bir bölümü, kapsamı belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınsa dahi bu yetkinin sınırsız olmadığı; kavramın anayasal içeriği ve Anayasa'nın diğer hükümleriyle bağlı bulunduğu noktasında örtüşmektedir. Dolayısıyla yaklaşımlar arasındaki temel ayrım, takdir yetkisinin sınırlı olup olmamasından çok, bu sınırların hangi organ tarafından ve hangi norm türüyle belirleneceğine ilişkindir. Takdir yetkisini sınırlayan nesnel ölçütlerin içeriği ise öğretiden çok Anayasa Mahkemesi içtihadında somutlaşmış olup söz konusu ölçütler çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınacaktır.

⁶² Çakır (n 34) 76.

⁶³ Çakır (n 34) 76 ve dn 116.

⁶⁴ Çakır (n 34) 76.

⁶⁵ Çağlayan (n 16) 33.

III. ANAYASA MAHKEMESİ İÇTİHADININ GELİŞİMİ

A. Maddi Ölçütlerin İctihatla Geliştirilmesi

Kavrama ilişkin ilk karar, 3149 sayılı Kanun'un denetimine ilişkindir. Mahkemenin önündeki sorun, üst kademe yöneticilerinin kanunda, tanımlanmak yerine unvanları itibarıyla sayılmasının ve listenin Bakanlar Kurulu kararıyla genişletilebilmesinin Anayasa'ya uygun olup olmadığıdır. Mahkeme, kanun koyucunun sayma yöntemini tercih etmesini kavramın tanımlanmasındaki güçlüklerle açıklamış ve ilgili hükmü Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Yürütme organı tarafından yapılacak eklemelerin ise kanunda sayılan yöneticilerin düzeyiyle sınırlı olduğunu kabul etmiştir.⁶⁶ Kararın bugünkü tartışma bakımından önemi, kapsamın esas olarak kanunla belirlenmiş, yürütmeye ise kanunun çizdiği düzey içinde kullanılabilecek sınırlı bir tamamlama yetkisi tanınmış olmasından kaynaklanmaktadır.

Kavramın içeriğini belirleyen ölçütler ise 2023 tarihli kararda geliştirilmiştir. Mahkemeye göre üst kademe kamu yöneticileri, *“belirli bir kamu hizmetini yürüten kamu kuruluşunun hiyerarşik bakımdan üst düzeylerinde görev alan ve aynı zamanda o hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin bir otoriteye, yetki ve sorumluluğa sahip olan kişileri”* ifade etmektedir.⁶⁷ Bu tanım, idari teşkilattaki hiyerarşik konum ile kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasındaki etkinlik olmak üzere iki ölçütün birlikte bulunmasını gerektirmektedir.

Mahkemenin benimsediği ölçütler bütünüyle yeni değildir. Hiyerarşik konum ile kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasındaki etki, öğretide uzun süredir üst kademe kamu yöneticiliğinin ayırt edici unsurları arasında gösterilmektedir.⁶⁸ Mahkemenin katkısı, öğretideki hiyerarşik ve işlevsel yaklaşımlarla büyük ölçüde örtüşen bu unsurları anayasal kavramın yorumunda kullanılacak yargısal denetim ölçütlerine dönüştürmesidir. Bununla birlikte söz konusu ölçütler, kapsamı önceden belirleyen genel kurallar niteliğinde olmayıp dava konusu edilen görevlerin üst kademe kamu yöneticiliği kapsamında bulunup bulunmadığının denetiminde kullanılmaktadır.

Mahkeme aynı kararda kavramın olumsuz sınırlarını da belirlemiştir. Buna göre *“kurum içinde klasik anlamda belirli bir sevk ve idare, başka bir deyişle yönetim yetkisine sahip*

⁶⁶ AYM, 3/8, 18.06.1985, 3149 sayılı Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrası yönünden yapılan inceleme.

⁶⁷ AYM, 111/63, 05.04.2023, § 81. Ölçüt sonraki kararlarda aynen tekrarlanmıştır: AYM, 38/25, 01.02.2024, § 125.

⁶⁸ Öğretide önerilen hiyerarşik ve işlevsel ölçütler için yukarıda bkz Bölüm I/B.

*olmakla birlikte kurumun görev ve yetkileri çerçevesindeki politikaların belirlenmesi sürecine katılmayan, yönetim yetkisi bu politikaları uygulamakla sınırlı olan yöneticilerin ya da kurumun hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının tayininde sadece istişari nitelikte rol üstlenen” kişiler üst kademe kamu yöneticisi sayılamaz.*⁶⁹ Bu dışlama ölçütü, hiyerarşik konumun veya yönetici unvanına sahip olmanın tek başına yeterli olmadığını göstermektedir. Anayasa Mahkemesinin bu tespiti, Kararname’ye ekli cetvellerde yönetici niteliği taşımayan görevlerin de bulunduğu yönünde öğretide daha önce dile getirilen eleştirilerle örtüşmektedir.⁷⁰

Anayasa Mahkemesi, sonraki kararında cetvelde yer alan somut görevleri daha önce belirlediği bu ölçütler çerçevesinde değerlendirmiştir. Mahkeme; vali yardımcısı, hudut mülki idare amiri ve kaymakam kadrolarının üst kademe kamu yöneticisi sayılamayacağına, dolayısıyla bu görevlere atanma şartlarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceğine hükmetmiştir.⁷¹ Aynı kararda, kapsama ilişkin belirlenimin atanma şartları üzerinde doğrudan sonuç doğurduğu da tespit edilmiştir. Bir unvanın cetvele eklenmesi yalnızca atama usulünü ve atamaya yetkili makamı belirlememekte, aynı zamanda o göreve atanacak kişiler bakımından kararnamede öngörülen esasların uygulanması sonucunu doğurmaktadır.⁷²

Anayasa Mahkemesinin içtihadı, kavramın maddi içeriğini önemli ölçüde belirginleştirmiştir. Mahkeme, hiyerarşik ve işlevsel ölçütleri birlikte kullanarak Cumhurbaşkanının kapsamı belirleme konusundaki takdir yetkisini sınırlamış ve belirli görevlerin kapsam dışında kaldığı sonucuna ulaşmıştır.

B. Hukuki Belirlilik Denetiminin İşleyişi

Anayasa Mahkemesi, üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerini ağırlıklı olarak hukuki belirlilik ilkesi üzerinden denetlemektedir. Bu tercih, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimine ilişkin genel yaklaşımıyla uyumludur. Nitekim dönemin Mahkeme Başkanı, kararnamelerin denetiminde hukuk devleti ilkesine ölçü norm olarak sıklıkla başvurulduğunu belirtmekte ve bu ilkenin hukuki belirlilik ile hukuki

⁶⁹ AYM, 111/63, 05.04.2023, § 82.

⁷⁰ Çakır (n 34) 76; Karşı (n 27) 203. Çakır, başkan yardımcısı, müşavir, kontrolör ve yönetim kurulu üyesi gibi yönetici niteliği taşımadığını değerlendirdiği görevlerin; Karşı ise müfettiş ve hazine kontrolörü gibi denetim elemanlarının cetvellerde yer almasını eleştirmektedir.

⁷¹ AYM, 38/25, 01.02.2024, §§ 128-133.

⁷² AYM, 38/25, 01.02.2024, § 121.

güvenliği içerdiğini vurgulamaktadır.⁷³ Kapsama ilişkin kuralların denetimi de esas olarak bu ölçüt üzerinden yürütülmüştür. Ne var ki birbirini izleyen iptal kararları, benzer düzenlemelerin farklı biçimlerde yeniden yürürlüğe konmasını önleyememiştir.

Sürecin ilk aşamasını 2018/120 Esas Sayılı karar oluşturmaktadır. Mahkeme, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin bir bölümünün üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin olduğunu, bir bölümünün ise bu niteliği taşımadığını tespit etmiştir. Bu durumda cetvelin ve cetvele uygulanacak hükümlerin üst kademe kamu yöneticisi olmayan kamu görevlilerini de kapsayıp kapsamadığı belirlenememektedir. Kural bu gerekçeyle Anayasa'nın 2. maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.⁷⁴ Mahkeme ayrıca üst kademe kamu yöneticilerinin kimler olduğunun açık ve net biçimde belirlenmesini, diğer kamu görevlilerine tanınan anayasal güvencelerin zedelenip zedelenmediğinin denetlenebilmesi bakımından gerekli görmüştür.⁷⁵

İkinci aşama, iptal kararının ardından yapılan düzenlemeye ilişkindir. Cetvelin içeriğinde iptal gerekçesini karşılayacak bir değişiklik yapılmamış; Mahkeme 2025 tarihli kararında, önceki kararında değinilen hususlar bakımından farklı bir sonuca ulaşılmasını sağlayacak yeni bir düzenleme bulunmadığını tespit etmiştir. Müfettişler, hazine kontrolörleri, Sayıştay savcıları ve daimî temsilci yardımcıları gibi üst kademe kamu yöneticisi niteliği taşımayan kadro, pozisyon ve görevlere cetvelde yer vermeye devam edilmesi nedeniyle kural aynı gerekçeyle iptal edilmiştir.⁷⁶ Kararda ayrıca üst kademe kamu yöneticilerinin kimler olduğunun kararnamede açıkça düzenlenmediği ve farklı cetvellere yapılan göndermeler nedeniyle kapsamın belirsiz bırakıldığı vurgulanmıştır.

Üçüncü aşamada, önceki kararlar kapsam dışında bırakılan vali yardımcısı ve kaymakam kadroları cetveldan çıkarılmış; ancak doğrudan madde metnine yazılarak düzenlemeye yeniden dâhil edilmiştir. Mahkeme 2025/13 Esas Sayılı kararında bu kadrolara Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılmasını Anayasa'ya aykırı bulmamış; buna karşılık cetvellerde yer alan görevlere yapılan göndermeleri hukuki belirlilik sağlamadığı gerekçesi iptal etmiştir.⁷⁷ Karar,

⁷³ Zühtü Arslan, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi Yoluyla Hukukun Üstünlüğü İlkesinin Korunması: Türkiye Örneği' (Kosova Anayasa Mahkemesinin Kuruluşunun 14 Yıldönümü Uluslararası Konferansı, 23 Ekim 2023) <<https://anayasa.gov.tr/tr/baskan/eski-baskanlarin-konusmalari/zuhtu-arslan/konusmalar/cumhurbaskanligi-kararnamelerinin-anayasal-denetimi-yoluyla-hukukun-ustunlugu-ilkesinin-korunmasi-turkiye-ornegi/>> Erişim Tarihi 1 Ağustos 2026.

⁷⁴ AYM, 120/171, 11.10.2023, §§ 38-42.

⁷⁵ AYM, 120/171, 11.10.2023, § 41.

⁷⁶ AYM, 171/118, 03.06.2025, §§ 31-39, özellikle §§ 36-38.

⁷⁷ AYM, 113/40, 12.02.2026, §§ 27-29, 31-40 ve 47-49.

kapsamı belirleme yetkisi ve hukuki belirlilik bakımından çoğunluk ile karşıoy arasındaki yaklaşım farkını daha görünür hâle getirmiştir.

Çoğunluk ile karşıoy arasındaki ayrım üç noktada belirginleşmektedir. Kapsamı belirleme yetkisi bakımından çoğunluk, üst kademe kamu yöneticisi kavramını Kararname'nin nitelendirmesinden bağımsız, özerk bir anayasal kavram olarak kabul etmekte; bu kapsamdaki belirlemenin Mahkemece ortaya konulan nesnel ölçütlere uygunluğunu nihai olarak denetleme yetkisinin kendisine ait olduğunu belirtmektedir.⁷⁸ Karşıoy ise m. 104/9 ile Cumhurbaşkanına tanınan geniş takdir yetkisinin, hangi kamu görevlilerinin üst kademe yönetici sayılacağını belirleme yetkisini de kapsadığını savunmaktadır.⁷⁹ Hukuki belirlilik bakımından çoğunluk, kapsamın açık biçimde ortaya konulmamasını Anayasa'nın 2. maddesine aykırı bulmaktadır.⁸⁰ Buna karşılık karşıoyda, Cumhurbaşkanının (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer verdiği kadroları üst kademe yönetici kadroları olarak kabul ettiği, bu nedenle düzenlemenin “içerik yönünden de belirli ve öngörülebilir” olduğu savunulmaktadır.⁸¹ Düzenleme alanının sınırları bakımından ise çoğunluk, m. 128'deki kanun güvencesinin kapsam dışında kalan kamu görevlileri yönünden devam ettiğini belirtmektedir.⁸² Karşıoy bu konuda, söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin “*yasak alanda düzenleme içermediği ve münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olmadığı*” görüşündedir.⁸³

İptal kararlarını izleyen son düzenleme, 194 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle yapılmıştır. Kararname'nin adı ve amaç maddesi değiştirilmiş, II sayılı cetvel bütünüyle yenilenmiş ve bu cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevler hakkında kararnamenin diğer hükümlerinin uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte vali yardımcılar ile kaymakamlar II sayılı cetvelde yeniden yer almıştır.⁸⁴

Bu düzenleme, hukuki belirlilik denetiminde ortaya konulan sakıncalara biçimsel düzeyde verilmiş bir karşılık olarak değerlendirilebilir. İki cetvelin hukuki işlevleri birbirinden ayrılmış ve I sayılı cetvelde bulunanların üst kademe kamu yöneticileri olduğu açıkça belirtilmiştir. Böylece hangi görevlerin Kararname'nin üst kademe kamu yöneticilerine özgü

⁷⁸ AYM, 113/40, 12.02.2026, §§ 16-19, 21.

⁷⁹ AYM, 113/40, 12.02.2026, bkz Muhterem İnce ve Ömer Çınar'ın karşıoyu.

⁸⁰ AYM, 113/40, 12.02.2026, §§ 27-29 ve 47-49.

⁸¹ AYM, 113/40, 12.02.2026, bkz Muhterem İnce ve Ömer Çınar'ın karşıoyu.

⁸² AYM, 113/40, 12.02.2026, § 21.

⁸³ AYM, 113/40, 12.02.2026, bkz Muhterem İnce ve Ömer Çınar'ın karşıoyu.

⁸⁴ 194 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m 1, 3, 4 ve 8, RG 19.02.2026/33173 (1 Mükerrer). Kararname, Anayasa Mahkemesinin 12.02.2026 tarihli kararının ardından yayımlanmıştır.

rejimine tabi olduğunun belirlenememesi sorunu giderilmeye çalışılmıştır. Buna karşılık vali yardımcıları ile kaymakamların II sayılı cetvele alınması ve bu görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılmasının sürdürülmesi nedeniyle maddi sonuç değişmemiştir. Düzenlemenin II sayılı cetvel bakımından doğurduğu anayasal dayanak sorunu yukarıda ele alınmıştır.⁸⁵ Sorun bu yönüyle ortadan kalkmamakta, kapsam tartışmasından konu yönünden yetki tartışmasına taşınmaktadır.

C. İçtihadın Yetki Dağılımı Sorununa Katkısı

Anayasa Mahkemesi, üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını belirleme yetkisinin hangi organa ait olduğunu doğrudan tartışmamıştır. Mevcut düzenlemede kapsamın Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ekli cetvellerle belirlenmesini veri kabul ederek bu belirlemeleri kavramın içeriğine ilişkin geliştirdiği ölçütler üzerinden denetlemektedir.⁸⁶ Böylece kapsam yürütme tarafından belirlenirken yasama organı sürecin dışında kalmakta; Mahkeme ise kapsamın önceden ve genel olarak hangi norm türüyle belirlenmesi gerektiğini değerlendirmemektedir.

Bu sessizlik, kapsamı belirleme yetkisinin anayasal aidiyeti hakkında Mahkeme içtihadından hiçbir sonuca ulaşamayacağı anlamına gelmemektedir. Mahkemenin m. 104/9'da düzenlenen alanın yasama organına açık olup olmadığına ve bu hükmün Anayasa'nın kanunla düzenleme öngören diğer hükümleriyle ilişkisine dair tespitleri, kapsam sorununa doğrudan cevap vermese de bu sorunun değerlendirilmesinde kullanılabilecek bazı dayanaklar sunmaktadır.

Mahkemenin bu bakımdan kullanılabilecek ilk tespiti, m. 104/9'da düzenlenen alanın yasama organına kapalı olmadığıdır. Üst kademe kamu yöneticileri hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen hususlarda diğer mevzuatın aykırı hükümlerinin uygulanmayacağını öngören kuralın denetiminde Mahkeme, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisinin üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar hakkında kanun çıkarabileceğini belirtmiştir.⁸⁷ Bu nedenle m. 104/9,

⁸⁵ Aynı yönde bkz Çağlayan (n 16) 33.

⁸⁶ AYM, 111/63, 05.04.2023, § 83; aynı yönde AYM, 120/171, 11.10.2023, § 37. Mahkeme, bir kuralın üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin olup olmadığını, düzenlemede yapılan nitelmeden bağımsız olarak her bir kural özelinde ele alma ve nihai olarak denetleme görevinin kendisine ait olduğunu belirtmektedir.

⁸⁷ AYM, 120/171, 11.10.2023, § 87.

anılan konuyu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine özgüleyerek yasama organının düzenleme yetkisini ortadan kaldırmamaktadır.

Bu tespit, kapsamı belirleme yetkisinin yasama organına ait olduğu sonucunu tek başına doğurmaz. Mahkemenin incelediği sorun, üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamının hangi norm türüyle belirleneceği değil, atanmalarına ilişkin usul ve esasların kanunla da düzenlenip düzenlenemeyeceğidir. Bununla birlikte karar, kapsamı belirleme yetkisinin Cumhurbaşkanına münhasır olduğu yönündeki bir sonuca da dayanak oluşturulamayacağını göstermektedir. Anayasa m. 104/9’da açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen konular dahi yasama organına kapalı olmadığına göre, hükümde açıkça anılmayan kapsamı belirleme yetkisinin kendiliğinden yürütmeye mahfuz olduğu söylenemez.

Mahkemenin m. 104/17’nin dördüncü cümlesine ilişkin yaklaşımı da bu sonucu desteklemektedir. Anayasa’nın yürütme organına asli düzenleme yetkisi verdiği konularda çıkarılan kararnameler de, kanunda açıkça düzenlenen bir konuyu düzenledikleri gerekçesiyle iptal edilmektedir.⁸⁸ Nitekim Mahkeme, fıkranın ilk dört cümlesini izleyen cümleler uyarınca kararname ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde kanun hükümlerinin uygulanacağını, Meclisin aynı konuda kanun çıkarması durumunda ise kararnamenin hükümsüz hâle geleceğini de vurgulamıştır.⁸⁹ Dolayısıyla yasama organının düzenleme yapması, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen alan bakımından dışlanmış değildir. Ne var ki kanunun önceliğine dayanan bu sınırın fiilen işleyebilmesi, karşılaştırmaya esas alınabilecek bir kanun hükmünün bulunmasına bağlıdır. Yasama organının düzenleme yapmadığı durumda sınır hukuken varlığını korumakla birlikte somut olarak işletilememektedir.⁹⁰

Anayasa m. 104/9’un kanunla düzenleme öngören diğer anayasal hükümlerle ilişkisi ise daha farklı bir görünüm sergilemektedir. Mahkeme, m. 104/17’nin üçüncü cümlesinde yer alan münhasıran kanunla düzenlemesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile

⁸⁸ Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesindeki sınırlamanın, Anayasa’nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesini öngördüğü alanlarda uygulanmasına ilişkin olarak bkz. AYM, 38/25, 01.02.2024, §§ 32-41; AYM, 120/171, 11.10.2023, §§ 14-23. Ayrımın değerlendirmesi için bkz. Gonca Erol, ‘Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Sınırlarının Gri Alanları’ (2025) 15(1) *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 59, 98.

⁸⁹ AYM, 120/171, 11.10.2023, § 88.

⁹⁰ Nitekim rektörlük kararında, karşılaştırmaya esas alınabilecek 2547 sayılı Kanun’un 13. maddesindeki hükümler 703 sayılı KHK’nın 135. maddesiyle 09.07.2018 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırıldığı için kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır: AYM, 149/163, 29.12.2022, §§ 170-171.

düzenleme yapma yasağını, Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasına açıkça izin verdiği konular bakımından aykırılık nedeni olarak görmemektedir.⁹¹ Bu yaklaşımın m. 104/9 yönünden en açık örneği rektörlük atamalarına ilişkin karardır. Mahkeme, m. 130/6 uyarınca rektörlerin kanunun belirlediği usul ve esaslara göre atanmasının münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olduğunu ve rektörlüğe atanmada aranacak niteliklerin m. 70 kapsamındaki kamu hizmetine girme hakkıyla ilgili bulunduğunu kabul etmiştir. Buna rağmen m. 104/9'da üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğinin ayrıca ve açıkça belirtilmesini esas alarak dava konusu kuralı Anayasa'ya uygun bulmuştur.⁹²

Rektörlük kararı, m. 104/9'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesine açıkça tanınan düzenleme yetkisinin, Anayasa'nın başka maddelerindeki kanun kayıtları karşısında etkili olabildiğini göstermektedir. Bununla birlikte bu karar da kapsamı belirleme yetkisini doğrudan konu edinmemektedir. Mahkeme, rektörlerin üst kademe kamu yöneticisi olduğu kabulünden hareket etmiş; rektörlüğün bu kapsama hangi organ tarafından alındığını veya alınması gerektiğini ayrıca incelememiştir. Dolayısıyla karardan, m. 104/9'da açıkça yer alan atanma usul ve esaslarını düzenleme yetkisinin kapsamı belirleme yetkisini de içerdiği sonucu doğrudan çıkarılamaz.

Üstelik rektörlük kararında beş üye, m. 70, m. 128 ve m. 130 karşısında düzenlemenin kanunla yapılması gerektiğini savunarak çoğunluk görüşüne katılmamıştır.⁹³ Karardan önce öğretide de üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarını düzenleme konusundaki genel yetkinin m. 130'daki özel hüküm göz ardı edilerek kullanılamayacağı ve rektörlerin atanma usulünün Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırı

⁹¹ AYM, 31/5, 23.01.2020, § 29: "Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu alanın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği belirtilen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK'larla düzenleme yapılabilir." Aynı ölçütün yinelenmesi için bkz AYM, 111/63, 05.04.2023, § 30. Ölçütün farklı anayasa hükümleri bakımından uygulanışı için bkz m 106/11 yönünden AYM, 105/30, 12.06.2020, §§ 22-23 (idarenin kanunla düzenleneceğini öngören m 123/1'e rağmen) ve AYM, 38/25, 01.02.2024, §§ 98-99; m 123/3 yönünden AYM, 124/56, 15.10.2020, §§ 43-44 (kamu görevlilerinin atanmalarının münhasıran kanunla düzenlenmesini öngören m 128/2'ye rağmen); m 104/9 yönünden AYM, 171/118, 03.06.2025, § 50. Ayrımın değerlendirmesi için bkz Gonca Erol (n 88) 97-98.

⁹² AYM, 149/163, 29.12.2022, §§ 165-169. Aynı yaklaşım için bkz AYM, 38/25, 01.02.2024, § 123.

⁹³ AYM, 149/163, 29.12.2022, § 172. Beş üye ayrı ayrı karşıoy gerekçesi yazmıştır; ortak dayanak, üniversitelerin bilimsel özerkliğini güvence altına alan m 130 karşısında rektörlerin atanma usul ve esaslarının kanunla düzenlenmesi gerektiğidir.

olacağı ileri sürülmüştür.⁹⁴ Bu görüş ayrılığı, m. 104/9'un diğer anayasal hükümler karşısındaki etkisinin, kapsamı belirleme yetkisinden bağımsız olarak da tartışmalı olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak Mahkeme içtihadı, kapsamı belirleme yetkisinin aidiyeti konusunda doğrudan bir cevap içermemektedir. İçtihadattan çıkarılabilecek ilk sonuç, m. 104/9'da düzenlenen alanın yasama organına kapalı olmadığı ve dolayısıyla kapsamı belirleme yetkisinin Cumhurbaşkanına münhasır olduğunun peşinen kabul edilemeyeceğidir. İkinci sonuç ise Mahkemenin, m. 104/9'da açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesine verilen düzenleme yetkisine Anayasa'nın diğer maddelerindeki kanun kayıtları karşısında güçlü bir etki tanınmasıdır. Ancak kapsamı belirleme yetkisi m. 104/9'da açıkça sayılmadığından, bu ikinci yaklaşımın söz konusu yetkiye genişletilip genişletilemeyeceği ayrıca değerlendirilmelidir. Böylece içtihat, sorunun çözümünde kullanılabilecek karşıt yönlü argümanlar sunmakta; fakat bunlar arasındaki tercihi yapmamaktadır.

IV. DEĞERLENDİRME: YETKİNİN ANAYASAL AİDİYETİ VE ÖNERİLER

A. Anayasa'nın 104. Maddesinin Dokuzuncu Fıkrasının Konusu ve Sınırları

Üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin anayasal sorun, kavramın hangi görevleri kapsadığından önce, bu kapsamı bağlayıcı biçimde belirleme yetkisinin hangi organa ait olduğu noktasında ortaya çıkmaktadır. Anayasa m. 104/9, Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve “bunların” atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisi vermektedir. Fıkroda kullanılan “bunların” sözcüğü, dil bilgisel olarak daha önce anılan ve kapsamı belirli varsayılan bir kamu görevlisi grubuna gönderme yapmakta; buna karşılık söz konusu grubun sınırlarını hangi organın ve hangi norm türüyle belirleyeceğini açıklamamaktadır. Kapsamı belirleme yetkisinin de aynı fıkroda tanındığı kabul edildiğinde, “bunların” sözcüğüyle işaret edilen görevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenecek; böylece anayasal yetkinin kapsamı, bu yetkiye dayanılarak çıkarılan norm aracılığıyla çizilmiş olacaktır. Başka bir ifadeyle bu yorum, yetkinin sınırının yetkiyi kullanan makam tarafından belirlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Nitekim

⁹⁴ Bkz Ülgen (n 13) 23; Özen Ülgen Adadağ, ‘Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar’ (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 261, 274-275; aynı yönde Şirin (n 45) 320. Kanımızca m 104/9'un üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslar bakımından m 128/2'deki genel kanunla düzenleme kuralına istisna oluşturması gibi, rektörlerin seçilme ve atanma usul ve esaslarının m 130/6 uyarınca kanunla belirlenmesi de rektörler bakımından m 104/9'a istisna oluşturmaktadır. Bu nedenle m 130/6, rektörlerin atanması bakımından öncelikle uygulanması gereken özel hüküm niteliğindedir.

yürürlükteki düzenlemede üst kademe kamu yöneticiliği, kararnameye ekli cetvelde yer alma ölçütüyle tanımlanmaktadır.

Kapsamı belirleme ile atanmaya ilişkin usul ve esasları düzenleme, birbirinden ayrılması gereken iki normatif faaliyettir. Atanma usul ve esasları, üst kademe kamu yöneticisi olduğu önceden kabul edilen görevlere uygulanacak kuralları ifade etmektedir. Kapsamın belirlenmesi ise hangi görevlerin bu özel rejime tabi tutulacağını ve dolayısıyla hangi kamu görevlileri bakımından anılan fıkranın uygulanacağını tayin etmektedir. Bu ikinci belirleme, atama usul ve esaslarının bir unsuru olmaktan çok, söz konusu kuralların kişi ve görev yönünden uygulama alanını oluşturan öncül bir karardır. Anayasa Mahkemesi, belirli bir göreve atanmada aranacak niteliklerin, atanma usul ve esaslarının bir unsuru olduğunu ve bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceğini kabul etmiştir.⁹⁵ Ne var ki nitelikler, kategoriye girdiği kabul edilen görevlere atanacaklarda aranan şartlardır; kategorinin kadro ve görevlerden oluştuğunu değiştirmezler. Kapsamın belirlenmesi ise kategorinin kendisini kurmaktadır. Bir görevin üst kademe kamu yöneticiliği kapsamına alınması yalnızca atamaya yetkili makamı belirlememekte; o göreve atanacak kişiler bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde öngörülen kuralların uygulanması sonucunu da doğurmaktadır. Bu nedenle kapsamı belirleme yetkisinin, dokuzuncu fıkra Cumhurbaşkanına tanınan düzenleme yetkisinin zorunlu ve kendiliğinden bir uzantısı olduğu sonucuna varılamaz.

Anayasa'nın diğer hükümleri de kapsam ile atanma usul ve esasları arasındaki bu ayrımı desteklemektedir. Anayasa m. 128/2, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesini öngörmektedir. Aynı maddenin üçüncü fıkrası ise üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesini emretmektedir. Anayasa m. 104/9, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar yönünden m. 128/2 genel kanunla düzenleme kuralına istisna oluşturmaktadır. Bununla birlikte bu istisnanın konusu, fıkra açıkça belirtildiği üzere, atanmaya ilişkin usul ve esaslarla sınırlıdır. Buna karşılık m. 128/2'de sayılan ve söz konusu istisnanın dışında kalan statüye ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.⁹⁶

⁹⁵ AYM, 149/163, 29.12.2022, § 168; aynı yönde AYM, 171/118, 03.06.2025, § 50.

⁹⁶ Mahkemenin aksi yöndeki değerlendirmesi için bkz AYM, 149/163, 29.12.2022, §§ 165-169. Kararda beş üye çoğunluk görüşüne katılmamıştır (§ 172); karşıoy gerekçelerinde, düzenlemenin özellikle Anayasa'nın 70., 128. ve 130. maddeleri uyarınca kanunla yapılması gerektiği savunulmuştur.

Aynı sonuca yasama yetkisinin genelliği ve devredilmezliği ilkeleri bakımından da ulaşılmaktadır. Anayasa m. 7 yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğunu ve devredilemeyeceğini öngörmektedir. Anılan fıkranın Cumhurbaşkanına tanıdığı asli düzenleme yetkisi, Anayasa’da açıkça belirtilen konuyla sınırlı bir yetkidir. Bu hükmün kapsamı belirleme yetkisini de içerdiğinin kabulü, söz konusu yetkinin lafızda yer almayan bir alana genişletilmesi anlamına gelecektir. Oysa yasama yetkisinin genelliği karşısında yürütmenin asli düzenleme yetkisi dar yorumlanmalıdır.⁹⁷ Bu okuma, Anayasa’nın ruhuna uygun yorum anlayışıyla da desteklenebilir.

Üçüncü bölümde ortaya konulduğu üzere Anayasa Mahkemesi de m. 104/9’un yasama organına kapalı bir alan oluşturmadığını kabul etmiş; ancak kapsamı ilk kez belirleme yetkisinin aidiyetini doğrudan incelememiştir. Atanma usul ve esaslarının dahi kanunla düzenlenebildiği bir sistemde, fıkroda açıkça kararnameye bırakılmayan kapsamın yasama yetkisi dışında kaldığını savunmak güçtür. Bu veriler birlikte değerlendirildiğinde, m. 104/9’un Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını asli ve sınırsız biçimde belirleme yetkisi verdiği sonucuna ulaşılamamaktadır. Yasama yetkisinin genelliği, m. 128’deki kanun güvenceleri ve 104/9’da tanınan düzenleme yetkisinin konusunun atanma usul ve esaslarıyla sınırlandırılmış olması, kavramın kapsamına ilişkin temel ilkelerin yasama organınca belirlenmesi gerektiği yönündeki görüşü daha güçlü kılmaktadır.

Bu sonuca yöneltilebilecek en güçlü itiraz, rektörlük atamalarına ilişkin karardan çıkarılabilir. Mahkeme söz konusu kararda, Anayasa m. 130/6’daki açık kanun kaydına rağmen rektörlüğe atanacaklarda aranacak niteliklerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesini, m. 104/9’a dayanarak Anayasa’ya uygun bulmuştur.⁹⁸ Buradan, m. 104/9’a dayanan düzenleme yetkisinin diğer anayasal hükümler karşısında güçlü bir etkiye sahip olduğu ve kapsamı belirleme yetkisinin de bu etkiden yararlanabileceği ileri sürülebilir. Ne var ki anılan kararda denetlenen kural, rektörlüğe atanacaklarda aranacak niteliklerdir; Mahkeme de bu nitelikleri, dokuzuncu fıkroda açıkça anılan atanma usul ve esaslarının bir unsuru olarak değerlendirmiştir. Kapsamı belirleme yetkisi ise bu hükümde sayılmamıştır. Karar bu yönüyle, açıkça sayılan bir yetkinin diğer kanun kayıtları karşısında etkili olabildiğini göstermekte; açıkça sayılmayan bir yetkinin Cumhurbaşkanına ait sayılmasına dayanak oluşturmamaktadır.

⁹⁷ Ülgen (n 13) 23.

⁹⁸ AYM, 149/163, 29.12.2022, §§ 165-172.

B. Yetkinin Yürütmede Toplanması ve Hukuk Devleti Bakımından Sonuçları

Yukarıda incelenen kararlar, Anayasa Mahkemesinin kapsama ilişkin düzenlemeleri ağırlıklı olarak hukuki belirlilik ilkesi üzerinden denetlediğini göstermektedir. Hukuki belirlilik ilkesi, hukuk normlarının kişiler ve idare yönünden duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek ölçüde açık, anlaşılır, erişilebilir ve uygulanabilir olmasını; bu normların doğuracağı hukuki sonuçların öngörülebilmesini ve kamu makamlarının keyfî uygulamalarına karşı koruyucu güvenceler içermesini gerektirmektedir.⁹⁹ Mahkeme, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ekli cetvellerde üst kademe kamu yöneticisi olan ve olmayan görevlere herhangi bir ayırım yapılmaksızın birlikte yer verilmesini, bu görevlere uygulanacak hukuki rejimin belirlenmesini güçleştirdiği gerekçesiyle Anayasa'nın 2. maddesine aykırı bulmuştur.¹⁰⁰

Bununla birlikte, kapsamın Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ekli cetveller aracılığıyla ve bağlayıcı genel ölçütlere dayanmaksızın belirlenmesi, üst kademe kamu yöneticiliğinin sınırlarının yürütmenin siyasal tercihleri doğrultusunda değişebilmesine imkân vermektedir. Bu durum yalnızca kapsama ilişkin bir belirsizlik sorunu doğurmamakta; Cumhurbaşkanına tanınan düzenleme yetkisinin konu bakımından sınırlarının ve kapsama alınan görevlere uygulanacak hukuki rejimin öngörülebilmesini de güçleştirmektedir. Dolayısıyla sorun, hukuk normlarının açıklığı ve öngörülebilirliği kadar, kapsamı belirleme yetkisinin anayasal dağılımı ve kamu gücünün sınırlandırılmasıyla da ilgilidir. Anayasa Mahkemesinin hukuki belirlilik denetimi ise esas olarak yürütmenin yaptığı belirlemenin niteliğine yönelmekte, belirlemeyi yapma yetkisinin hangi organa ait olduğu sorununu doğrudan konu edinmemektedir. Oysa (3) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yapılan çok sayıdaki değişiklik ve Anayasa Mahkemesinin ardı ardına verdiği iptal kararları, kapsamın bağlayıcı genel ölçütler bulunmaksızın yürütme tarafından belirlenmesinin doğurduğu istikrarsızlığı görünür kılmakta ve sorunun yetki dağılımına ilişkin boyutunun ayrıca değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi hukuki belirlilik denetimini, Anayasa'nın değişmez hükümleri arasında yer alan hukuk devleti ilkesine dayandırmaktadır. Bununla birlikte hukuk devleti, yalnızca uygulanacak hukuk kurallarının içeriğine ilişkin güvencelerden oluşmamakta, içeriğe

⁹⁹ Selda Çağlar, *Hukuk Devletinin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi* (Beta 2013) 191; Abdulkadir Gülçür, 'AİHM ve Türk Anayasa Mahkemesi'nin Kararları Işığında Hukuki Kesinlik (Belirlilik) İlkesinin İncelenmesi' (2018) 24(1) *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 149, 162-163.

¹⁰⁰ AYM, 120/171, 11.10.2023, § 42; aynı yönde AYM, 171/118, 03.06.2025, §§ 36-38; AYM, 113/40, 07.05.2026, §§ 23-28, 48-49.

ilişkin güvencelerin etkili olması için bazı biçimsel koşulları da gerekli kılmaktadır.¹⁰¹ Hukuk güvenliğinin sağlanabilmesi, öncelikle normların hiyerarşik biçimde, devlet organlarının ise erkler ayrılığı temelinde örgütlenmesini ve bu yapının bağımsız bir yargı denetimiyle güvence altına alınmasını gerektirir.¹⁰² Kural koyma, uygulama ve denetleme işlevlerinin farklı organlar tarafından yerine getirilmesi ve bu işlevler arasında iktidarın tek elde toplanmasını önleyecek denge ve denetim mekanizmalarının bulunması, anayasacılığın temel ilkeleri olduğu kadar hukuk devletinin de biçimsel gereklerindendir.¹⁰³

Anayasa m. 104/9, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin genel ve soyut kuralları koyma yetkisi ile bu yöneticileri atama ve görevden alma yetkisini Cumhurbaşkanında birleştirmektedir. Hüküm, kural koyma ve uygulama yetkilerini aynı organda birleştirmenin yanı sıra, bu yetkilerin kullanımına başka bir organın katılımını sağlayacak bir denge mekanizması da öngörmemektedir. Anayasa’da açıkça öngörülmüş olsa da kural koyma ve uygulama yetkilerini aynı organda birleştiren bu düzenleme, anayasacılığın iktidarı sınırlandırma amacı gözetilerek hükmün lafzında belirtilen konularla sınırlı yorumlanmalıdır. Anayasa koyucunun açıkça birleştirdiği üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin kural koyma ve uygulama işlevlerine hükümde ayrıca sayılmayan kapsamı belirleme işlevinin de eklenmesi, hukuk devleti, erkler ayrılığı ve yasama yetkisinin genelliği ilkeleriyle bağdaştırılması güç bir yetki yoğunlaşması doğurmaktadır.

C. Kapsamın Belirlenmesine İlişkin Öneri

Mevcut yapıda ortaya çıkan belirsizlik, üst kademe kamu yöneticiliğinin kapsamına ilişkin temel ilkelerin kanunla belirlenmesiyle giderilebilir. Anayasa m. 128/3’e rağmen yasama organının bu alanda düzenleme yapmamış olması anayasal yetkisini ortadan kaldırmamakta, yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasal bir çerçeveye karşılasmaksızın uygulanmasına imkân vermektedir. Oysa m. 104/17’de öngörülen kanunun önceliği, yasama organının kapsamı belirleyen bir düzenleme yapması hâlinde bu alanda da etkili olacaktır.

Yasal düzenleme, öncelikle üst kademe kamu yöneticiliğinin ayırt edici ölçütleri ile olumlu ve olumsuz sınırlarını belirleyebilir. Görevin idari teşkilattaki hiyerarşik düzeyi; kamu

¹⁰¹ Abdullah Sezer, Emrah Kırıt ve Oya Boyar, *Hukuk Devleti* (Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı Yayınları 2003) 21; Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı* (11 bs, Gerçek Yayınevi 1997) 59, 164.

¹⁰² Kaboğlu, aktarılan biçimsel gereklilikleri “düzenek (mekanizma) olarak hukuk devleti” şeklinde tanımlamaktadır. Bkz İbrahim Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri* (19 bs, Legal 2025) 18. Sezer de benzer biçimde hukukun örgütlenmesini (normlar hiyerarşisi) ve devletin örgütlenmesini (erkler ayrılığı) hukuk devleti mekanizması olarak tanımlamaktadır. Bkz Sezer, Kırıt, Boyar (n 101) 22.

¹⁰³ Kaboğlu (n 102) 23.

politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasındaki etkisi; sahip olduğu karar alma, yönlendirme, koordinasyon ve temsil yetkileri ile yönetsel sorumluluğu bu kapsamda birlikte değerlendirilebilir. Buna karşılık yalnızca teknik, istişari veya denetim görevi üstlenenler ile orta kademe yöneticiler kapsam dışında bırakılabilir.

Kanun ayrıca kapsama girmesi zorunlu temel görevleri sayabilir ve idari teşkilattaki değişiklikler nedeniyle yapılabilecek eklemeler bakımından bir düzey eşiği öngörebilir. Anayasa Mahkemesinin 1985 tarihli kararında incelediği modelde olduğu gibi yürütmeye sınırlı bir tamamlama yetkisi bırakılabilir.¹⁰⁴ Yasama organının çizdiği alanda kullanılabilecek bu türev düzenleme yetkisi ile idari teşkilattaki değişikliklere uyum sağlanırken kapsamın yürütme tarafından ölçsüz biçimde genişletilmesi de önlenilebilecektir.¹⁰⁵

Bu model, Anayasa Mahkemesinin Anayasa m. 104/17'ye ilişkin yaklaşımıyla bağdaşmaktadır. Mahkemenin, kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasını yasaklayan kuralı, Anayasa'nın kararnameyle düzenlenmesini öngördüğü alanlarda da uyguladığı görülmektedir.¹⁰⁶ Dolayısıyla kapsamı belirleyen bir kanun, Cumhurbaşkanının atama ve görevden alma yetkisine müdahale etmeksizin, bu yetkinin uygulanacağı görev çevresini belirleyebilir. Atanmaya ilişkin usul ve esaslar ise kanunla çizilen bu kapsam içinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmeye devam edebilir.

Karşılaştırmalı örnekler de kapsamın kanuni ölçütlerle belirlenebileceğini göstermektedir. OECD ve SIGMA, üst düzey kamu yöneticilerinin kanunla ayrı bir kategori olarak tanımlanmasını ve siyasal makamlarla profesyonel kamu görevlileri arasındaki sınırın açıkça çizilmesini önermektedir.¹⁰⁷ Amerika Birleşik Devletleri'ndeki *Senior Executive Service* düzenlemesinde de kapsama giren görevler, yönetsel sorumluluk ve politika belirleme gibi işlevsel ölçütlerle kanun düzeyinde tanımlanmıştır.¹⁰⁸ Benzer bir kanuni çerçeve, Cumhurbaşkanının Anayasa'dan doğan yetkilerini korurken cetvellerde yapılan değişiklikler

¹⁰⁴ AYM, 3/8, 18.06.1985.

¹⁰⁵ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bakımından mahfuz alanın “norm alanı” değil, “norm derinliği” olarak anlaşılması ve yasama organının çerçeve yasama faaliyetinde bulunabilmesi yönünde bkz Can (n 52) 155-156. Esaslılık teorisine dayanan yaklaşım için bkz Şirin (n 45) 319-320.

¹⁰⁶ AYM, 111/63, 05.04.2023, §§ 333-337; AYM, 38/25, 01.02.2024, §§ 37-41; AYM, 120/171, 11.10.2023, §§ 20-23.

¹⁰⁷ OECD, *The Principles of Public Administration* (2023 edn, OECD 2023) 22-23, İlkeler 8(b) ve 10(a) <https://www.sigmaxweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html> accessed 5 September 2026; SIGMA (n 23) 20, 25.

¹⁰⁸ 5 USC § 3132(a)(2).

ile bunları izleyen iptal kararlarının oluşturduğu döngünün tekrarlanması ihtimalini azaltacaktır.

SONUÇ

Üst kademe kamu yöneticiliğinin kapsamına ilişkin hukuki belirsizlik, kavramı açıklamaya elverişli ölçütlerin bulunmamasından değil, bu ölçütlerin önceden uygulanacak bağlayıcı kurallara dönüştürülmemesinden kaynaklanmaktadır. Mevcut modelde kapsam Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmekte, kavramın ayırt edici ölçütleri Anayasa Mahkemesi tarafından geliştirilmekte ve yasama organı bu sürecin dışında kalmaktadır. Yargısal denetim, Cumhurbaşkanının kapsama ilişkin tercihlerini anayasal ölçütler yönünden sınırlayabilmekle birlikte, atama rejiminin kapsamını belirleme, bu rejime ilişkin kuralları koyma ve bunları birel işlemlerle uygulama yetkilerinin yürütmede birleşmesinden doğan sorunu giderememektedir.

Kapsama ilişkin temel ilkelerin kanunla belirlenmesi; yasama yetkisinin genelliği ve devredilmezliği, Anayasa m. 128'deki kanun güvencesi ve hukuk devleti ilkesi bakımından daha güçlü bir anayasal çözüm sunmaktadır. Kanuni çerçeve, üst kademe kamu yöneticiliğinin ayırt edici ölçütlerini, kapsama girmesi zorunlu temel görevleri ve yürütme tarafından yapılabilecek eklemelerin sınırlarını belirleyebilir. Yürütmeye kanuni çerçeveyi somutlaştırmakla sınırlı türev bir düzenleme yetkisi tanınması ise Cumhurbaşkanının Anayasa'dan doğan yetkilerini korurken kapsamın önceden belirlenmiş, nesnel ve denetlenebilir ölçütlere bağlanmasına imkân verecektir.

KAYNAKÇA

Albayrak, Süha Oğuz. 'Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticiliğine Atanma' (2020) 15(33) *Memleket Siyaset Yönetim* 101.

Anayurt, Ömer. *Anayasa Hukuku Genel Kısım* (8 bs, Seçkin 2025).

Ardıçoğlu, Artuk. 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' (2017) 75(3) *Ankara Barosu Dergisi* 19.

Arslan, Zühtü. 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi Yoluyla Hukukun Üstünlüğü İlkesinin Korunması: Türkiye Örneği' (Kosova Anayasa Mahkemesinin Kuruluşunun 14 Yıldönümü Uluslararası Konferansı, 23 Ekim 2023) <<https://anayasa.gov.tr/tr/baskan/eski-baskanlarin-konusmalari/zuhtu->

arslan/konusmalar/cumhurbaskanligi-kararnamelerinin-anayasal-denetimi-yoluyla-hukukun-ustunlugu-ilkesinin-korunmasi-turkiye-ornegi/> Erişim Tarihi 1 Ağustos 2026.

Aslan, Volkan. ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine’ (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 139.

Aslan, Volkan. *Karşılaştırılmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi* (On İki Levha 2020).

Atar, Yavuz. ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi’ (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 241.

Baranger, Denis and Christina Murray. ‘Systems of Government’ in Mark Tushnet, Thomas Fleiner and Cheryl Saunders (eds), *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge 2013) 73.

Barın, Taylan. *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi* (On İki Levha 2020).

Batum, Süheyl, Didem Yılmaz ve Serkan Köybaşı. *Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar* (2 bs, On İki Levha 2025).

Boyar, Oya. ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve “Executive Orders”: Karşılaştırılmalı Gözlemler’ *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı* (Marmara Üniversitesi Yayınevi 2019) 15.

Can, Osman. ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi: Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı’ (2020) 37(1) *Anayasa Yargısı* 133.

Cheibub, José Antonio, Zachary Elkins and Tom Ginsburg. ‘Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution’ in Detlef Nolte and Almut Schilling-Vacaflor (eds), *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices* (Ashgate 2012) 73.

Çağlar, Selda. *Hukuk Devletin Hukuki Belirlilik İlkesi Üzerinden Değerlendirilmesi* (Beta 2013).

Çağlayan, Ramazan. ‘Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmasına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine’ (2024) 2(1) *Karar İncelemeleri Dergisi* 23.

Çakır, Hüseyin Melih. ‘Türkiye’nin İdari Teşkilatı’ iç Turan Yıldırım (ed), *İdare Hukuku* (8 bs, On İki Levha 2020).

Eren, Abdurrahman. ‘Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi’ (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 1.

Ergül, Teoman (ed). *Başkanlık Sistemi* (Türkiye Barolar Birliği 2005).

Erol, Gonca. ‘Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Sınırlarının Gri Alanları’ (2025) 15(1) *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 59.

Erol, Ömer Faruk. ‘Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi’ *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı* (Marmara Üniversitesi Yayınevi 2019) 65.

Ertaş, Türker. ‘Turkey’s New System of Government: Some Observations and Considerations in Comparative-Legal Perspective’ (2018) 41(1) *Przeegląd Prawa Konstytucyjnego* 11.

Ertaş, Türker. ‘Yürütme Organının Asli Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi’ iç Oktay Uygun ve Egemen Esen (ed), *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi* (On İki Levha 2020) 9.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). ‘Turkey — Opinion on the Amendments to the Constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017’ (Opinion No 875/2017, CDL-AD (2017) 005, 110th Plenary Session, Venice, 10-11 March 2017) <<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2017-005-e>> accessed 7 September 2026.

Gülçür, Abdulkadir. ‘AİHM ve Türk Anayasa Mahkemesinin Kararları Işığında Hukuki Kesinlik (Belirlilik) İlkesinin İncelenmesi’ (2018) 24(1) *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 149.

Gülener, Serdar. *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore* (SETA 2016).

İba, Şeref ve Yasin Söyler. ‘Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları’ (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 195.

İnceoğlu, Sibel. ‘ABD Başkanlık Rejimi Örneği ile Karşılaştırmalı Olarak Türkiye’de Meclis Araştırması’ iç *TBMM Yüzüncü Yıl Armağanı* (Tekin Yayınevi 2022) 843.

İriş, Halil İbrahim. *Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi* (Yetkin Yayınları 2021).

Kaboğlu, İbrahim. *Anayasa Hukuku Dersleri* (19 bs, Legal 2025).

Kaman, Nur. ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri’ *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı* (Marmara Üniversitesi Yayınevi 2019) 88.

Kanadoğlu, Osman Korkut ve Ahmet Mert Duygun. *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (4 bs, On İki Levha 2025).

Karahanoğulları, Onur. *İdare Hukuku* (2 bs, Turhan Kitabevi 2023).

Karlı, Mehmet Rauf. ‘Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme’ (2020) 28(1) *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 187.

Lijphart, Arend. *Çağdaş Demokrasiler* (çev Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları 1996).

Lijphart, Arend. ‘Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations’ in Juan J Linz and Arturo Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy* (Johns Hopkins University Press 1994) 91.

Mainwaring, Scott. ‘Presidentialism in Latin America’ (1990) 25(1) *Latin American Research Review* 157.

OECD. *The Principles of Public Administration* (2023 edn, OECD 2023) <https://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html> accessed 5 September 2026.

Ölmez, Cansu Büşra. ‘Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanma Usulünün Denge ve Denetleme Mekanizması Bakımından Değerlendirilmesi’ (2024) 32(2) *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 949.

Özsoy Boyunsuz, Şule. *Dünyada Başkanlık Sistemleri: Karşılaştırmalı Bir Analiz* (İmge Kitabevi 2017).

Rose-Ackerman, Susan, Diane A Desierto and Natalia Volosin. ‘Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines’ (2011) 29(1) *Berkeley Journal of International Law* 246.

Sartori, Giovanni. *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği* (çev Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları 1997).

Sezer, Abdullah, Emrah Kırıt ve Oya Boyar. *Hukuk Devleti* (Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı Yayınları 2003).

Sezer, Abdullah. ‘Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]’ (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 353.

Shugart, Matthew Soberg and John M Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press 1992).

SIGMA. *Top Public Management Toolkit: Scope and Legal Status* (SIGMA Training Resources, OECD, Aralık 2024) <<https://www.sigmaweb.org/en/publications/documents/2024/top-public-management-toolkit.html>> accessed 5 September 2026.

Sobacı, Mehmet Zahid ve Özer Köseoğlu. *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler* (SETA 2018).

Soysal, Mümtaz. *100 Soruda Anayasanın Anlamı* (11 bs, Gerçek Yayınevi 1997).

Söyler, Yasin. ‘3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?’ (2020) 2(1) *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 59.

Şahin, Erdal. *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Kararnameli Yasallık)* (Turhan Kitabevi 2021).

Şirin, Tolga. “‘İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı’: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ (2018) 7(14) *Anayasa Hukuku Dergisi* 289.

Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu. *Türk Anayasa Hukuku* (17 bs, Beta 2018).

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı. *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi — ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri* (gözden geçirilmiş 2 bs, Yayın No 7, TBMM 2017).

Tekinsoy, M Ayhan. ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi’ iç Oktay Uygun ve Egemen Esen (ed), *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi* (On İki Levha 2020) 389.

Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku* (27 bs, Beta 2024).

Tunç, Hasan. *Türk Anayasa Hukuku (Ders Kitabı)* (Gazi Kitabevi 2018).

Uluşahin, Nur. *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* (Yetkin Yayınları 1999).

Uygun Altıntaş, Ülkü Olcay. *Anayasa Hukuku Bağlamında Türkiye’de ve ABD’de Devlet Başkanının Atama Yetkisi* (On İki Levha 2024).

Ülgen Adadağ, Özen. ‘Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar’ (2019) 36(1) *Anayasa Yargısı* 261.

Ülgen, Özen. ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri’ (2018) 2018/1 *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 3.

Yazıcı, Serap. *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme* (4 bs, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2017).

Yılmaz, Halit. ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları’ (2020) 78(1) *İstanbul Hukuk Mecmuası* 225.

Yazar Beyanı	
Yazarların Katkıları	Bu çalışma tek yazarlıdır.
Mali Destek	Yazar, bu çalışmanın araştırılması, yazarlığı veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır.
Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı	Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir.
Etik Kurul Onayı Beyanı	Çalışmanın herhangi bir etik kurul onayı veya özel bir izne ihtiyacı yoktur.
Araştırma ve Yayın Etiği Bildirgesi	Yazar, makalenin tüm süreçlerinde TRÜHFD’nin bilimsel, etik ve alıntı kurallarına uyulduğunu ve verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, karşılaşılabilecek tüm etik ihlallerde TRÜHFD’nin, yayın ve editör kurullarının hiçbir sorumluluğunun olmadığını beyan etmektedir.