CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ VE KAMU PERSONEL HUKUKUNA ETKİLERİ

Prof. Dr. Nur KAMAN*

16 Nisan 2017 referandumu sonrasında, 1982 Anayasasının 8. maddesinde yapılan değişiklik ile yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Anayasa madde 104'e göre ise Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Bu hükme dayanılarak, kamu personelinin hukuki statüsüne ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de çıkarılmıştır. Bu kararnamelerin içeriği incelenmeden önce tartışılması gereken konulardan biri kamu personeli konusunda Anayasa normlarının buna izin verip vermediği, veriyorsa ne kapsamda verdiğidir.

Anayasa madde 128/2 gereğince, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve tüm özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Anayasa madde 104/17 ile getirilen yeni düzenlemeye göre ise Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamamaktadır. Doktrinde münhasıran kanunla düzenlenebilecek alan konusu tartışmalıdır [1] ancak kanaatimizce Anayasada bir konunun kanunla düzenleneceğinin ifade edilmesi o konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaması için yeterlidir.

Anayasanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için getirdiği bir diğer sınırlama ise kanunla açıkça düzenlenen konulardır. Kamu personeline ilişkin başta 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olmak üzere pek çok kanun bulunduğundan, bu kanunların düzenleme yaptığı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaması gerekir. Ancak yeni Anayasa hükümlerinin yürürlüğe girdiği gün Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname [2] ile 203

* İstanbul Şehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

1 Doktrindeki bu konudaki tartışmalar için bkz. YILDIRIM, Turan, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri', Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.23, S.2, 2017; ARDIÇOĞLU, Artuk, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi', Ankara Barosu Dergisi, 2017/3; GÖZLER, Kemal. KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Bursa, 2018, s. 384; SANCAKTAR, Oğuz. US, Eser. TURHAN, Kasapoğlu, Mine. ÖNÜT, Lale, Burcu. SEYHAN, Serkan, İdare Hukuku, Ankara, 2018, s. 82; GÜNEŞ, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri, 1965, Ankara, s. 111.

2 2.7.2018 tarihinde kabul edilen 703 sayılı KHK, aynı zamanda Cumhurbaşkanının yemin ettiği

kanunda değişiklik yapılmıştır [3]. Değişiklik yapılan kanunların çoğunluğu idari teşkilata ilişkindir ancak personele ilişkin kanunlarda da önemli değişiklikler yapılmıştır. Örneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun amaç başlıklı 2. maddesinin ilk fıkrasında bir değişiklik yapılmamış ve Anayasa madde 128/2'ye uygun olarak, devlet memurlarının hizmet şartlarının, niteliklerinin, atanma ve yetiştirilmelerinin, ilerleme ve yükselmelerinin, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarının, aylıklarının ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin bu kanunla düzenleneceğine ilişkin hüküm korunmuştur. İkinci fıkrada ise bu Kanunda öngörülen yönetmeliklerin Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulacağı yönünde yeni sisteme uygun bir değişiklik yapılmıştır. 657 sayılı Kanunda asıl kritik değişiklik ise 33. maddenin 2. fıkrasında yapılmış ve kadroların, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde gösterildiği şekilde düzenleneceği [4] hükmü getirilmiştir. Aynı zamanda 703 sayılı KHK'nın geçici 9. maddesi ile 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK yürürlükten kaldırılmıştır. 703 sayılı KHK'nın hemen ertesi günü çıkarılan 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5. maddesiyle de bu Kararname kapsamına giren kurum ve kuruluş kadrolarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ihdas edileceği hükmü getirilmiştir.

2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kuruluşlara baktığımızda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I, II ve IV sayılı idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların, dolayısıyla örneğin bakanlıkların ve devlet üniversitelerinin tüm personelinin yanı sıra kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulan her türlü idarenin personelinin kapsama girdiği görülmektedir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 11 gereğince, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı kadroları da Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenecektir. 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine dahil olmayan idareler ise mülga edilen 190 sayılı KHK'ya göre daraltılarak, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı personeli, TBMM İdari Teşkilatı personeli, milli güvenlik sebebiyle gizli kalması gereken kadro ve pozisyonlar ile 5018 sayılı Kanuna ekli IV sayılı idareler olan düzenleyici ve denetleyici kurumlar personeli ile sınırlandırılmıştır [5]. Ayrıca, 2 sayılı Kararnamenin 8. maddesiyle, doğrudan

gün olan 9.7.2018 tarihli Resmi Gazete'nin 3 sayılı Mükerrer ekinde yayınlanmıştır.

3 Ayrıntılı bilgi için bkz. KANADOĞLU, Korkut. DUYGUN, Ahmet Mert. BİLGEHAN, Deniz, 'Anayasa ve İdare Hukuku Açısından 703 sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Devlet Yapısı Yeniden Düzenlenirken', Güncel Hukuk, S.173, Eylül-Ekim 2018, s. 24.

4 KHK-703/182 md.

5 Yürürlükten kaldırılan 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında KHK'nın istisnalara ilişkin 3. maddesi şu şekilde idi: '*Bu Kanun Hükmünde Kararname hükümleri, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kuruluşları, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Teşekkülleri, Üniversite Öğretim elemanları, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Jandarma ve Sahil*

doğruya Cumhurbaşkanına, bu kararname kapsamındaki kuruluşlarda sürekli işçi kadrosu ve sözleşmeli personel pozisyonları ihdas edebilme yetkisi verilmiştir. Sonuç olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, kadrosuz memur çalıştırılamayacağı yönündeki hüküm 33. maddenin ilk fıkrasında varlığını korumaktadır. Ancak daha önce kanun koyucuya verilmiş olan kadro ihdas etme, kullandırma ve iptal etme yetkisi Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Kadro olmaksızın kamu görevlisi olmak mümkün değildir, bu nedenle kadro memur güvenliğinin önemli bir unsurudur [6]. Ancak 657 sayılı Kanun m. 91'de herhangi bir değişiklik yapılmadığından kadrosu kaldırılan memurların özlük haklarının Kanunun koruması altında olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.

Anayasanın 104. maddesinin 9. fıkrası ile üst kademe yöneticilerinin atanması ve görevlerine son verilmesi konusunda Cumhurbaşkanına yetki verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılabilecek konular ise üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar ile sınırlanmıştır. Öte yandan Anayasa madde 128/3 gereğince, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları özel olarak kanunla düzenlenmelidir. Ancak 1985 tarihli 3195 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun, Anayasa Mahkemesince [7] iptal edildiğinden hali hazırda bu konuya ilişkin bir kanun yoktur. Anayasa madde 128/3'de üst kademe yöneticilerinin yalnızca yetiştirilme usul ve esaslarına ilişkin kanunla düzenleme öngörüldüğü; madde 104/9 ile ise sadece atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği sınırlaması getirildiğinden ilk bakışta bir çakışma/çatışma olmadığı düşünülebilir. Ancak 'yetiştirilme' ve 'atanma' usul ve esasları, normal şartlarda birbirini izleyen, tamamlayan işlemler olduğundan, ayrı erkler tarafından yapılacak normlarla düzenlenmesi hukuki sorunlar yaratabilir. Öte yandan, 1982 Anayasasının kaleme alındığı dönemde gözetilen, üst kademe yöneticilerinin belirli bir yetiştirilme sürecinden geçtikten sonra kariyer ve liyakat ilkelerine uygun olarak atanabilmeleri konusunun Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde dikkate alınmadığı çıkarılan kararnamelerden de anlaşılabilmektedir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi adını taşımaktadır. Kararnamenin başlığından da anlaşılacağı üzere, Kararname yalnızca üst kademe yöneticilerine ilişkin değildir, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının atama usulünü de düzenlemektedir. Ancak Anayasa madde 128/2'de memur ve diğer kamu görevlilerinin atanmalarının kanunla düzenleneceğini belirtildiğinden bu konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildir. Nitekim 703

Güvenlik Akademisi, ve Türk Silahlı Kuvvetleri Personelinin kadroları ile milli güvenlik sebebiyle gizli kalması gereken kadrolar hakkında uygulanmaz'.

6 TUTUM, Cahit, Türkiye'de Memur Güvenliği, Ankara 1972, s. 21.

7 AYMK, E. 1985/3, K. 1985/8, T. 18.6.1985, RG, 18.10.1985.

sayılı KHK ile 657 sayılı Kanunda değişiklik yapılırken yukarıda belirtildiği üzere m.2/1'de atamanın kanunla yapılacağına dair düzenleme korunmuştur. Öte yandan kamu görevlilerinin atanmalara ilişkin 2451 sayılı ve 2477 sayılı iki ayrı Kanun yine 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır [8].

Anayasa madde 104/9 gereği yalnızca üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenlemesi gereken 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde üst kademe yöneticilerine kim olduğuna dair bir tanım yapılmamış, Kararnamenin eki olan üç ayrı cetvelde üst kademe yöneticileri sayılmıştır. Ancak, ek cetvellerde yer verilmeyen, asteğmen. albay rütbeleri arasında rütbe terfilerinin bakan tarafından; albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamaların ise Cumhurbaşkanınca yapılacağına dair ayrı bir düzenleme getirilmiştir (m. 9). Hali hazırda 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu yürürlüktedir. Ancak 703 sayılı KHK ile 926 sayılı Kanunun subayların ve astsubayların atanmalarına ilişkin 121. maddesi mülga edilmiştir [9]. Dolayısıyla konuya ilişkin özel bir kanun vardır ama kanunda atanmaya ilişkin bir hüküm artık yoktur diye düşünülse dahi Anayasa m.128/2 gereği konunun, yasama organınca düzenlenmesi gerekmektedir. Aynı şekilde üst kademe yöneticilerinin kimlerden oluştuğuna dair düzenleme de yasama organınca yapılmalıdır çünkü Anayasa madde 104/9 ile yalnızca atamaya ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılabileceği belirtilmiştir. Üst kademe kamu yöneticilerinin genel düzenleyici işlem niteliğindeki kararnameler ile belirlenmesinin hukuken sakıncalı bir diğer boyutu da seçimle iş başına gelen her cumhurbaşkanının farklı kadroları üst kademe yönetici kapsamına dahil edebilecek olmasıdır [10]. Askeri personeli atama ve yükseltme yetkisinin, siyasi kimliği olan makamlara bırakılmasının sakıncaları ise açıktır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile getirilen diğer hükümlere baktığımızda, daha önce devlette veya diğer bir kamu tüzel kişiliğinde herhangi

8 703 KHK / m. 130. 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.
703 KHK / m. 131. 23/6/1981 tarihli ve 2477 sayılı 23/4/1981 tarih ve 2451 sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

9 703 KHK / m. 127; Aynı zamanda yine 703 sayılı KHK ile 926 sayılı Kanunun 30. maddesine eklenen bir cümle ile barış zamanında subayların yükselebilmeleri için belirlenen sürelerin Cumhurbaşkanı kararıyla uzatılabileceği veya kısaltılabileceği hükmü getirilmiştir. 703 sayılı KHK ile 926 sayılı Kanunun 50. maddesine yapılan bir diğer ek ise '*Teğmen-Albay rütbesinde bulunanlardan Cumhurbaşkanınca Türk Silahlı Kuvvetlerinden çıkarılması uygun görülen subaylar; Hakkında hizmet sürelerine bakılmaksızın T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır.*' ifadesidir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dahi ihtiyaç duyulmaksızın, Cumhurbaşkanı kararıyla terfi için gerekli bekleme süreleri değiştirilebilmekte hatta teğmen-albay rütbeleri arasındaki personelin TSK ile ilişiği kesilebilmektedir.

10 SOBACI, Mehmed Zaid. KÖSEOĞLU, Özer, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler, SETA Yayınları 111, 2018, s. 44.

bir görev yapmamış kişilerin de üst kademe yöneticisi olarak çalışabildiğini ve sözleşmeli veya kadrolu olmak üzere iki tür üst kademe yöneticiliği türü oluşturulduğunu görüyoruz. 3 sayılı Kararname madde 3/1'e göre, 657 sayılı Kanunun 48. maddesindeki şartları taşımak ve dört yıllık yükseköğretim mezunu olmak kaydıyla, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olarak uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak, I sayılı cetvelde gösterilen üst kademe kamu yöneticiliklerine Cumhurbaşkanı kararıyla atanabilmek için yeterlidir. Dolayısıyla örneğin, Sayıştay Başsavcısı veya herhangi bir kurumda genel müdür olarak atanabilmek için kişinin beş yıl süre ile herhangi bir yerde çalışmış olması yeterlidir. Cumhurbaşkanlığı memurluklarının, bakan yardımcılarının ve valilerin de dahil olduğu istisnai memurluklarda ise bu şartlar da aranmayarak, 657 sayılı Kanunun 48. maddesinde belirlenen koşulları taşımak yeterli görülmüştür (m. 3/4).

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5. maddesine göre, üst kademe yöneticilerinin sözleşmeli olarak çalışabilmeleri de mümkündür. Söz konusu sözleşme, 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin hükümlerine tabi olmadığı gibi taban ve tavan ücretleri de Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir. Madde 5/2'de hizmet sözleşmesi olarak anılan sözleşmeleri idare adına kimin imzalayacağına da Cumhurbaşkanı karar verecektir. Kamu görevlisi olmayanlar arasından üst kademe kamu yöneticisi kadrolarına atananların görevlerinin sona ermesi veya görevden alınmaları halinde tazminat ödenip ödenmemesi ve tazminat miktarı gibi konular da yine Cumhurbaşkanınca belirlenecektir (m. 6/1).

Üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili 3 sayılı Kararnamenin 4. maddesi ile getirilen bir diğer önemli hüküm ise I sayılı Cetvelde yer alan kamu yöneticilerinin görev sürelerinin, sözleşme ile ya da atama ile göreve başlamaları fark etmeksizin, görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlanmasıdır. Cumhurbaşkanının görev süresi sona erdiğinde bu kişilerin de görev süresi sona ermektedir. Görev süresi sona ermeden de Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilmeleri ya da sözleşmelerinin feshedilmesi mümkündür. Halihazırda bu görevlerde bulunanlar hakkında da bu süre kısıtlamasının geçerli olduğu da Kararnamede belirtilmiştir (Geçici m.1).

3 sayılı Kararnamenin '*Tereddütlerin Giderilmesi*' başlıklı 13. maddesine göre, '*Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulamasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanı yetkilidir*'. Dolayısıyla üst kademe yöneticilerinin atanmasına ilişkin yapılan bu Kararnamenin uygulamasında ya da yorumunda bir sorun çıkması halinde doğrudan Cumhurbaşkanı ne yapılacağına karar verecektir. Bu hükümle Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan bir düzenleyici işlem ile Cumhurbaşkanına sınırları belirsiz bir yetki verilmiş olmaktadır.

Sonuç olarak, üst kademe yöneticileri hakkında çıkarılan bu Kararname ile 657 sayılı Kanunun 3. maddesinde temel ilkeler olarak sayılan kariyer ve liyakat ilkeleri ile statü hukuku, üst düzey kamu yöneticileri açısından terkedilmiştir. Kariyer ilkesi gereğince, memuriyet ömür boyu yapılan, hizmette uzmanlaşmaya dayanan bir meslek olduğundan memura en yüksek derecelere kadar yükselme imkânı tanınmalıdır. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ise yıllarını kamu görevlisi olarak geçiren bir kişinin yerine, devlette hiçbir şekilde çalışmamış olan bir kişiye üst kademe yöneticisi olabilme imkânı getirilmiştir. Ayrıca üst düzey kamu yöneticisi olarak memuriyet mesleği içinden gelen bir kişi tercih edilse bile görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı olduğundan yine kariyer ilkesi dışına çıkılmış olmaktadır.

3 sayılı Kararname ile getirilen düzenlemeler bir dönem Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanan kayırma sistemini (spoil system) akla getirmektedir. Doktrinde yağmacılık sistemi olarak da adlandırılan kayırma sistemine göre, çok partili demokratik rejimlerde iktidara gelen parti, kamu görevlerine kendi taraftarlarını atayarak partizan kadrolar oluşturabilir. Kamu görevine giriş ve ilerleyişte, siyasal kayırmanın, memuriyetin bir savaş ganimeti gibi yağmalanmasının, siyasal ödüllendirmenin ve siyasi kadrolar oluşturmanın yolu ve yöntemi olarak görülen sistem 1900'li yıllara kadar ABD'de uygulanmıştır [11]. Ancak kamu hizmetlerinin gerektiği gibi, tarafsız, eşit ve adil bir şekilde sunulmasının bu tür bir sistemde mümkün olmadığının görülmesiyle liyakat sistemi uygulamaya konulmuştur.

Anayasa madde 104/9 ile üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar konusunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilme yetkisinin özel olarak tanınması Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kurucularının konuya verdikleri önemi göstermektedir. Başkanlık sistemlerinde bürokrasi içinde özellikle üst düzey yöneticilerin atanmasında başkana geniş yetkiler verildiği görülebilmektedir. Siyasal nitelikli atamalara gerekçe olarak da siyasi iktidarların başarısının ancak kendisine sadakatle bağlı, aynı siyasi görüşe sahip kadrolarla çalışması halinde mümkün olacağı olarak gösterilmektedir. Ancak ABD uygulamasında kayırma sisteminin başlıca sorunları arasında, bir kez başladı mı nerede, hangi kademede duracağının bilinmemesi hatta duramayıp, aşağı derecelere de inmesi gösterilmiştir [12]. Bu yüzden üst kademe yöneticilerinin kimler olduğunu yürütme değil yasama organı belirlemelidir. Ayrıca tüm kamu görevlileri gibi üst kademe yöneticilerinin nitelikleri de kanunla belirlenmelidir.

---

11 Ayrıntılı bilgi için bkz. GÜRAN, Sait, Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İstanbul 1980, s. 85-122; KAMAN Karan, Nur, Devlet Memurluğunun Sona Ermesi, Ankara 2003, s. 113; ŞEN, Mustafa Lütfi, Liyakat Sistemi ve Türk Personel Sisteminde Uygulanması, Amme İdaresi Dergisi, Çç28, S.1, Mart 1995, s. 80; OKTAY Cemil, Yönetimde Siyasallaşma Üzerine Bir Not, İdare Hukuku İlimleri Dergisi, Vakur Versan'a Armağan Özel Sayısı, S. 1-3, Aralık 1985, s. 189.

12 GÜRAN, s. 100.

Kariyer ilkesi ile liyakat ilkesinin birbirini tamamlayan yönleri olmakla birlikte; kariyer ilkesinden farklı olarak liyakat ilkesi, Anayasa madde 70 gereği tüm kamu personeli için anayasal bir zorunluluktur. Liyakat sistemi, kamu hizmetlerinde görev alacak personele, göreve alınmada, ilerleme ve yükselmelerde, yer değiştirmelerde, görevden uzaklaştırma ve çıkarılmalarda memurluk mesleğinin gerektirdiği nitelik ve yeteneklerin esas alınarak objektif hukuk kurallarının uygulanmasına dayanır [13]. Kamu hizmetine girme hakkının düzenlendiği Anayasanın 70. maddesinde '*Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez*' ifadesi ile liyakat ilkesi anayasal düzeyde dile getirilmiştir [14]. 70. maddenin, Anayasanın ikinci kısmının dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler arasında yer aldığı ve Anayasa madde 104/17 ile bu bölüm altındaki hakların Cumhurbaşkanlığı kararnamesine konu olamayacağı hükmü dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile buna aykırı herhangi bir düzenleme yapılamayacağı açıktır. 1982 Anayasasının 128. maddesinde, 1961 Anayasasının 117. maddesinde, 1924 Anayasasının 93. maddesinde ifadesini bulan kamu personeliyle ilgili düzenlemelerin kanunla yapılmasına ilişkin hükümlerin temel amacı da idarenin ve kamu görevlisinin yürütmeden bağımsız ve tarafsız çalışmasını sağlamak, memurluğun güvenceli bir meslek olarak sürdürülebilmesine imkan tanımak ve nihayet liyakat ilkesine uygun bir personel sistemi kurmaktır.

Sonuç olarak, kamu yönetiminde değişim [15] söylemiyle uzun zamandır dile getirilen ve I sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 527. maddesi ile kurulan 'İnsan Kaynakları Ofisinin' görevleri arasında ifade edilen, 'kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetimi modelleri' hayata geçirilmeye başlanmıştır. Devletin şirket gibi yönetilmesi gerektiği anlayışı [16] ile kamu personeli açısından statü hukukundan, genel olarak sözleşmeye dayalı, esnek istihdam modeline geçilmesi sonucunda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yeni istihdam biçimleri oluşturulmaktadır. Bu istihdam biçimleri ise genel olarak memur güvencesine sahip olmayan, kariyer ilkesinin gözetilmediği ve liyakat ilkesinin de tamamen takdir yetkisine bırakıldığı bir anlayış içinde karşımıza çıkmaktadır.

13 ADAL, Hasan Şükrü, Kamu Personel İdaresi, İstanbul 1968, s. 103.

14 KAMAN, s. 21-24.

15 Ayrıntılı bilgi için bkz. YILDIRIM, Turan, 'Kamu Personel Rejimindeki Değişim', İdare Hukuku, YILDIRIM, Turan. YASİN, Melikşah. KAMAN, Nur. ÖZDEMİR, Eyüp. ÜSTÜN, Gül. OKAY, Tekinsoy, Özge, İstanbul, Ekim 2018, s. 121 vd.

16 '*Cumhurbaşkanı Erdoğan TRT özel yayınında yaptığı konuşmada, bürokrasinin ağır ilerleyişinden kurtulmak adına 24 Haziran'ın önemli bir dönemeç olduğunu, ülkeyi anonim şirket mantığıyla yönetmenin önemine dikkat çekti*' https://www.ahaber.com.tr/webtv/gundem/ulkeyi-anonim-sirket-gibi-yonetmek-cok-onemli. Erişim tarihi 15.12.2018.