



## Meritokrasiyi Kısıtlayan Kayırmacılığın Bir Türü Olarak Nepotizm: 1982 Anayasası'nın 10. ve 70. Maddeleri Kapsamında Bir Değerlendirme\*

Tarık YÜCEL\*\*

Alper ÖZMEN\*\*\*

### Öz

Kamu yönetiminin iyi işlemesi, nitelikli bir personel rejimiyle mümkündür. Türkiye'de bunu sağlamak için Cumhuriyet öncesi ve sonrası yapılan reformlarla sağlam bir kamu personel sistemi oluşturulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda personelin göreve alınması, atanması, yükseltilmesi, hak ve yetkileri, ödül ve cezaları, emeklilik hakları hukuki bir çerçeveye oturtularak çağdaş bir yapıya kavuşturulmuştur. Yapılan düzenlemelerde meritokrasinin esas alınması; personel sisteminin adil, eşit ve tarafsız bir şekilde işleyeceğinin işareti sayılmıştır. Ancak kamuda istihdam süreçlerinde yaşanan olumsuz örnekler, kanunlara rağmen kayırma yönelimli ihlallerin açık ya da örtülü bir şekilde yapıldığını göstermektedir.

Bu çalışmada, yasal altyapısı meritokratik ilkelere dayanan Türk kamu personel sisteminde bu ilkelerin pratiğe yansımamasının patolojik sebeplerinden biri olan nepotizm araştırılmıştır. Literatür incelenmesi, yazılı basın haberleri, mahkeme ve etik kurul kararları çerçevesinde, geleneksel toplum yapısının egemen olduğu Türkiye'de sıkı akrabalık ilişkilerinin kamuda istihdam politikalarını etkilediği tespit edilmiştir. Bu kapsamda çalışma, nepotizmin bir yönetsel yozlaşma türü olarak meritokrasinin önünde engel teşkil ettiği varsayımına dayanmaktadır. Araştırmada nepotizm ve meritokrasinin kavramsal çerçevesi oluşturularak dünya ve Türkiye'deki uygulama örnekleri araştırılacak ve 1982 Anayasası'nın 10. ve 70. maddeleri üzerinden bir değerlendirmesi yapılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Nepotizm, Meritokrasi, Kamu Personel Sistemi, Liyakat Sistemi, Yağma Sistemi

**Makale Türü:** Derleme Makale

## Nepotism as a Type of Favoritism Restricting Meritocracy: An Assessment under the 10th and 70th Articles of the 1982 Constitution

### Abstract

A well-functioning public administration is only possible by a qualified personnel system. In Turkey, to this purpose, some reforms are made both before and after the Republican era to have a sound public personnel system. Within this context, appointments, promotions, rights and liberties, rewards and punishments, retirement rights of personnel are regulated in a legal framework, giving them a modern structure. Since regulations have been made upon meritocracy, it can be taken as an indicator that personnel system functions just, equal and unbiased. However, bad examples in the process of public employment show that some nepotistic violations against the laws are made implicitly or explicitly.

In this work, nepotism, which is one of the main reasons for the fact meritocracy based Turkish personnel system in legal terms/theoretically cannot be put into practice in full sense, is examined. According to the literature, news from press, courts and ethical boards decisions, it is reviewed that strong kinship relations affect the public employment policy in Turkey where a conservative society prevails. In this research, the conceptual frameworks of nepotism and meritocracy will be formed and the practices from Turkey and around the world will be investigated and evaluation will be done through the 10th and 70th articles of the 1982 Constitution.

**Keywords:** Nepotism, Meritocracy, Public Personnel System, Merit System, Spoil System

**Article Type:** Review Article

\*Bu çalışma, birinci yazarın ikinci yazar danışmanlığında hazırladığı yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

\*\*Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, yuceltarik@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-3274-9847

\*\*\*Doç. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, aozmen@ogu.edu.tr, ORCID No: 0000-0002-4185-4382

## 1.GİRİŞ

Devlet, kendisine vatandaşlık bağı ile bağlı olan her bireye eşit bir şekilde kamu hizmeti sunmak ile yükümlüdür. Kamu hizmeti, Anayasa Mahkemesi'nin E. 2008/54, K. 2011/45 sayılı kararında “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler” şeklinde tanımlanmaktadır. Anayasanın 128. maddesi ve 657 sayılı DMK'nın 4. maddesinde ise yukarıda tanımlanan kamu hizmetinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken husus kamu hizmeti sunumunda kamu personelinin asli unsur olduğudur. Kamu hizmeti sunumunda bu denli önemli bir konumda olan kamu personelinin niteliği doğal olarak kamu hizmetinin etkililiği, verimliliği ve kalitesine doğrudan etki eden bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Gerek Türkiye gerekse farklı ülkelerin geçmiş kamu yönetimi deneyimleri incelendiğinde, kamu personel yönetiminde dönem dönem farklı yaklaşımların etkili olduğu görülmektedir. Bu yaklaşımlardan birisi de kayırma sistemidir. Ülke tecrübeleri dikkate alındığında, söz konusu sistemin ciddi yan etkilerinin olduğu ve bu yan etkileri ortadan kaldıracak bir çare arayışının meritokratik anlayışı temel alan bir yönetim sisteminin uygun bulunması ile sonuçlandığı açıktır.

Bugün dünyanın birçok yerinde kamu personel yönetiminde hâkim olan meritokratik anlayışın, kamu yönetiminde bilinen sorunların çözümünde etkili olduğu söylenebilir ancak meritokrasinin önünde hala sistemin verimli işlemesini engelleyen bazı durumlar söz konusudur. Bu çalışma bir kayırma türü olan nepotizmin yönetsel bozulma olduğu kabulü ile meritokrasinin önünde bir engel teşkil ettiği varsayımına dayanmaktadır. Çalışma, Anayasanın ve kanunların kesin bir şekilde yasakladığı nepotizmin yine hukuki metinlerin yarattığı açıklardan sızarak meritokrasinin uygulanmasını kısıtladığı savını ileri sürmektedir. Bu sav, Anayasanın 10. ve 70. maddeleri üzerinden bir değerlendirme yapılarak ve dünyadaki nepotizm örneklerinden yararlanılarak temellendirilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın amacı, nepotist uygulamaların oluşturacağı bireysel travmaların artarak kolektif travmaya dönüşmesini önleyecek bir dikkati bilimsel araştırma yöntemleri çerçevesinde akademik yazına dahil etmektir. Bilindiği gibi James Wilson ve George Kelling (1982), literatürde çok popüler olan “Kırık Pencere” tezlerinde semt ve sokakların görünümüne duyarsız kalınmasının bölgede düzensizlik ve suça yöneltme durumu oluşturabileceğini ileri sürmektedirler. Onlara göre bir alanda gerçekleştirilen bozulma ve zarar vermeye yönelik insanların kayıtsızlığı, suç işleme eğilimine sahip kişileri daha fazla aykırı davranışa teşvik eder. Örneğin bu türler camlara taş atmışlar ve kimse ses çıkarmamışsa, sessizliğin süreceğine inanarak daha güçlü bir dürtüyle sağa sola taş atacaklar, birkaç pencereyi daha kıracaklar; yoldan geçen insanlar yalnızca binalarla değil sokakla da kimsenin ilgilenmediğini düşünecek ve kısa zamanda o sokak yalnızca suçlular, karanlık işler yapanlar gibi kişileri çekmeye başlayacaktır, ta ki bir cinayet işlenene kadar. Özetle küçük düzensizlikler görmezden gelindiğinde zamanla düzensizlik hâkim olmaya başlayacaktır. Benzer şekilde kamu bürokrasisindeki bozulma ve sapmaları saptama, dikkat çekme anlamında bu çalışmanın, bürokrasideki kadro dağıtımındaki ihlalleri “Kırık Kadrolar” veya “Kayıp Kadrolar” gibi görerek yapılacak önerilerle istihdam yöntemindeki küçük bir çatlak kapatmaya destek olacağı düşünülmektedir.

Nepotizm, kimi kaynaklarda -özellikle işletme alanında- zaman zaman olumlu yanları ile ifade edilse de siyaset ve yönetim biliminde olumsuzlukları ile ön plana çıkmaktadır. Genel kanı nepotizm ve diğer kayırmacılık türlerinin gelişmekte olan toplumlarda demokratik uygulamaların önünde bir engel teşkil ettiği yönündedir. Siyaset biliminde ve kamu yönetimi alanında nepotizmin olumsuz etkilerini nicel veya nitel araştırma yöntemleri kullanmadan saptamak elbette ki çok zordur. Bu çalışmada bir başlangıç olması açısından nitel araştırma teknikleri kullanılmış; literatür, kanunlar, mahkeme ve kurul

kararları ve yazılı basın incelenerek nepotizmin, meritokrasinin etkin bir şekilde uygulanması önünde nasıl bir engel teşkil ettiği, meritokrasi gibi modern bir yönetim anlayışının nepotizm gibi ilkel bir yolsuzluk ile nasıl sekteye uğratıldığı ortaya konmaya çalışılmıştır.

Literatürde yapılan taramada bu anlamda yapılmış bir araştırma bulunmamaktadır. Yapılan taramada nepotizm ile ilgili olarak daha çok işletme alanında eser verildiği ve verilen bu eserlerin çoğunlukla örgüt içi ilişkiler ile ilgili olduğu görülmüştür. Nepotizmin çalışanların örgüte bağlılığı, iş tatmini, örgütsel adalet, çalışan performansı üzerine etkileri ile ilgili birçok çalışma bulunmaktadır. Ancak siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanında diğer alanlara oranla bu konuda yapılan çalışmalar oldukça kısıtlıdır. Nepotizmin siyaset ve kamu yönetimi üzerine etkisine yönelik bir takım araştırmalar olsa da, bu kayırmacılık tipinin meritokrasi ile ilişkisi ve Anayasa üzerinden değerlendirilmesine ilişkin bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu yönüyle çalışmanın literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Araştırma kapsamında nepotizme yönelik Türkiye'deki kamu idare ve kurumlarında karşılaşılan örnekler seçilirken Merkezi Yönetimin Taşra Kuruluşları, Mahalli İdareler ve Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları esas alınmıştır. Merkezi Yönetimin Başkent Kuruluşları Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yeni bir bürokratik yapı inşa edildiğinden ayrıca ilgili kuruluşlarda görevli kişilerin isimleri kodlansa da kimlikleri açığa çıkacağı düşünüülerek örneklendirme konusunda kapsam dışı bırakılmıştır.

## 2. NEPOTİZM VE MERİTOKRASİYE İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bir yolsuzluk çeşidi olan kayırmacılığın net bir tanımını yapmak mümkün değildir. Çünkü yapılacak her tanımın dışında kalan etik dışı bir uygulamaya rastlamak mümkündür. Kayırmacılık ile ilgili literatür taraması yapıldığında konuya ilişkin birçok farklı tanım yapıldığı görülmüştür. Genel olarak, ekonomik araçlar yerine sosyal ilişkiler gibi maddesel olmayan bağların etkisiyle diğer insanlardan farklı muamele uygulayarak birine ayrıcalık tanımak şeklinde ifade edilebilir (Berkman, 1983: 9).

Kayırmacılığı Nadler ve Schulman (2016) bir kişinin, yapılacak işten alakasız özelliklerine rağmen, bir işi en iyi yaptığı için değil bir gruba ait olduğu için tercih edilmesi olarak tanımlarken; Loewe ve arkadaşları (2008: 259), kişisel bağlantıların tercihli muamele elde etmek için kullanıldığı bir yolsuzluk çeşidi olarak tanımlamışlardır.

Kamu yönetimi alanında genel anlamda bir tanım yapılmak istenirse kayırmacılık; elinde güç ve yetki bulunan bir siyasetçinin veya kamu personelinin görevini kötüye kullanmak suretiyle etik birçok ilkeyi ihlal ederek ırk, dil, din, mezhep, akrabalık, siyasal düşünce, sosyal ilişki gibi ortak paydası olan bir veya birden çok kişiye maddi olmayan bir çıkar karşılığında menfaat sağlaması şeklinde tanımlanabilir. Bu tanımda bahsedilen maddi olmayan çıkar ifadesi, birtakım ruhsal ve duygusal faktörlerle bağlantılı olarak, özellikle kayırma sonrasında, kimi zaman kayıranın narsistik ve megaloman yönünün beslenip yüceltilmesini, kimi zaman da politik veya idari etkisini arttırarak güç elde etmesini ifade etmektedir.

Kamu veya özel sektörde kayırmacılık farklı şekillerde gelişebilmektedir. Kayırmacılığın türleri, kayırılan ile kayıranın arasındaki ilişkiye göre sınıflandırılmaktadır. Eşin-dostun, hemşehrinin, akrabasının, seçmen kitlesinin, seçim bölgesinin, aynı inançta birleşen kişi ya da grupların kayırılması uygulamada en çok karşılaşılan kayırmacılık türleridir. Bunlara kısaca değinilecek olunursa, nepotizm; devlet görevine atanmada, terfi ettirilme ya da ödüllendirilmede yetenek ve eğitim düzeyi gibi kıstaslardan ziyade kendisine menfaat sağlayabilecek güçte olan politikacı ya da kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkisinin dikkate alındığı kayırmacılık türü olup bu kayırmacılık tipinde kayıranın "itibar görme, takdir edilme" gibi duygusal kazanç elde ettiği söylenebilir (Yüksel, 2005: 77).

Kelimenin kökeninden de anlaşılacağı üzere kronizm, kayırmacılığın eş-dost ilişkisine dayanan türü olarak tanımlanabilir. Khatri ve Tsang'a göre (2003: 290-291) kronizm, yatay ve dikey olmak üzere iki farklı ilişki ağı üzerinden gerçekleşmektedir. Yatay kronizm; genellikle iş ortağı, arkadaş, meslektaşlar arasında gerçekleşirken, dikey kronizm genellikle örgüt içerisinde aralarında ast-üst ilişkisi bulunan kişiler arasında söz konusu olmakta ve "hiyerarşik koruma" ile ilişkilendirilmektedir. Yakın çevrenin kayırıldığı bu kayırmacılık türünde ilişki ağlarına eş, dost, arkadaşlık dışında hemşehrilik bağları da dahildir.

Kayırmacılığın bir başka alt türü olan partizanlıkta; kayıran taraf siyasi partiler, kayırılan ise partililerdir (Özsemerci, 2003: 21). Siyasi kayırmacılık bireysel ve politik çıkarların kamu yararının önüne geçtiği ve adama göre iş bulma mantığının güdüldüğü bir kayırma şeklidir (Erdem ve Meriç, 2012: 143). Siyasi kayırmacılığın bir ürünü olan patronaj ise; iktidara gelen siyasi partilerin, üst düzey kadroları kendi çıkarlarına hizmet edecek kişiler arasında dağıtması şeklinde tanımlanabilir. Bu kayırmacılık türünde siyasal iktidar değiştikçe kendi siyasi görüşü ile uyumlu olmayan üst düzey idareciler görevden alınarak yerlerine yandaş olarak nitelendirilebilen kişiler atanmaktadır (Özkanan ve Erdem, 2014: 194; Dilek vd., 2019: 3194).

Hizmet kayırmacılığı, iktidara gelen siyasi partinin bir sonraki dönemde de iktidara gelebilmek ve oylarını arttırmak için bütçe kaynaklarını yerleşim bölgelerinin ihtiyaçlarını dikkate almadan seçim bölgelerine tahsis etmesidir (Aktan, 2001: 59). Eşitlik ve adalet ilkesinin ihlal edildiği, kamu kaynaklarının siyasi tercihlere göre belirli bölgelere yığıldığı bu kayırmacılık türü, kamu kaynaklarının israf edilmesine neden olmaktadır.

## 2.1. Nepotizm Kavramı ve Nedenleri

İdeal bir personel rejiminin olmazsa olmazlarından birisi, işe alım ve terfi süreçlerinde, liyakat ilkesinin dikkate alınmasıdır. Nepotizm, yönetenlerin liyakat ilkesini kendi akrabalarına menfaat sağlamak adına ihlal etmesi olarak ifade edilebilir. Latince "nepot" kelimesinden türeyen kavramın ilk ortaya çıkışı Rönesans öncesi dönemde dini liderlerin yeğenlerini liyakat ilkelerini göz ardı ederek üst düzey kadrolara getirmesine dayanmaktadır (Ford ve McLaughlin, 1985: 57).

Kamu dışı sektörlerde nepotizm uygulamaları akrabaların birbirlerine karşı taşıdıkları güven duygusu ve bu duygunun sağlayacağı aidiyet ile işletmeye bir yarar sağlama yolu olarak kullanılabilir. Bu tercih sadece işletme içerisinde çalışan "diğerleri"nin performansına, aidiyet duygusuna, iş tatminine nispi bir olumsuz etkide bulunur. Ancak nepotizmin etkileri, politikada ve kamu yönetiminde kamu dışı sektörlerde olduğundan daha farklıdır. Nitekim alacakları her karar ile toplumun tamamını etkileyen politika yapıcılarını ile uygulamada sebep olacakları en ufak aksamada büyük kitleleri etkileyecek olan politika uygulayıcılarının başvuracakları kayırmacılığın yaratacağı olumsuzluklar ebettteki ciddi boyutlarda olacaktır. Nepotizm uygulamalarına hemen birçok ülkede rastlamak mümkündür. Ancak bu tip kayırmacılık uygulamalarının ve genel olarak yolsuzluğun az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere daha sık görüldüğü farklı çalışmalarla ortaya konmuştur (Yüksel, 2005: 77; Demirbilek, 2018: 23; Yürekli, 2017: 237; Akar, 2020: 248; Ak ve Sezer, 2018: 742).

Nepotizm bazı kaynaklarda bir yönetsel yozlaşma olarak tanımlanırken (Eryılmaz, 2008, s. 3) kimi kaynaklarda da bir yönetim biçimi olarak değerlendirilmektedir. Nepotizmi bir yönetim biçimi olarak kabul edenler, doğal olarak her yönetim biçiminde olduğu gibi bu yönetim biçiminde de olumlu ve olumsuz yönlerin bulunduğunu savunmakta ve uygulamanın her kültürde farklılıklar gösterdiğini ifade etmektedirler (Özler vd., 2007: 437). Akademik yazından farklı olarak nepotizm, halk tarafından genel anlamı ile kayırmacılık olarak bilinmektedir. Ancak bu algı yanlıştır. Kayırmacılık, uygulanan kişi ile uygulayan kişi arasındaki ilişkiye göre farklı türleri kendi içerisinde barındıran bir yozlaşmadır.

Nepotizm, bu yozlaşmanın içerisinde sadece kan bağına esas alan bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre nepotizm; meritokratik unsurlar dikkate alınmaksızın elinde güç ve otorite bulunan bir kişinin akrabalık ilişkisi bulunan başka bir kişiyi devlet görevinde istihdam etmesi ya da yükseltmesidir (Karakaş ve Çak, 2007: 78). Padgett ve Morris'e göre (2005: 34) nepotizm, işe alma sürecinde bir organizasyondaki mevcut çalışanların akrabalarına veya eşlerine iltimas gösterme uygulamasıdır.

Söz konusu uygulamalara neden başvurulduğu detaylıca incelendiğinde, kamu gücünü elinde bulunduranın kişisel tatmin, gücünü artırma eğilimi, -konu aile dahi olsa- aile içi çıkar ilişkisi, kimi zaman da maddi menfaat sağlama eğilimi akraba kayırmacılığına başvurma nedenleri arasında görülebilir. Bütün bu kişisel sebeplerin dışında nepotizm uygulamalarının -aile bağları sebebiyle- içgüdüsel, -siyasi olarak- otoritede zayıflık gibi sebeplerle ilişkisi olduğu kadar, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, kurum ve kuruluşların kurumsal yapısı ve toplumsal yapı ile de ilişkisi söz konusudur.

Nepotist uygulamaların nedenleri kamu ve özel sektör için farklılık arz etmektedir. İşletme alanında yapılan akademik çalışmalarda nepotizmin işletme ve işveren için birçok faydasından bahsedilmekte ve bu faydalar sebebiyle sıklıkla tercih edildiği belirtilmektedir. Ancak genel olarak nepotizmin nedenleri sorgulandığında ortaya çıkan faktörler şunlardır:

- Bireyin kendi soyundan gelenleri kollama içgüdüğü (Hamilton, 1964'ten akt. Vanhanen, 1999: 56),
- Aile içi yardımlaşma ve çıkar bilincinin görev bilinci, toplumsal yaşama ilişkin sorumluluk gibi etik değerlerden önce gelmesi (Bayhan, 2002: 11),
- Geleneksel toplum yapısında ailenin her şeyden önce geldiği anlayışı ve akrabaların sosyo-ekonomik yönden güçlü olmasını isteme arzusu (Erusta ve Akdeniz, 2016: 7),
- Yapılan kayırmacılığı bir yolsuzluk olarak görmeyip ailevi bir sorumluluk olarak görmek (Polat, 2019: 79).

Bu çerçevede kamu yönetimi alanında nepotizm ile ilgili yapılan çalışmalar incelendiğinde nepotizmin bir yozlaşma olarak kabul edildiği ve genel olarak yönetime zarar veren bir eylem olarak tanımlandığı söylenebilir.

## **2.2. Meritokrasi Kavramı ve Meritokrasiye Yönelik Eleştiriler**

Nepotizm ile meydana gelen eşitsizlikler; yetkin kişilerin tercih edilmemesinden dolayı kamu kaynaklarının verimsiz idare edilmesini, kamu kurum ve kuruluşlarına yani devletin kendisine olan güvenin zedelenmesini doğuracağından bu anomaliyi ortadan kaldıracak yeni bir yönetim ilkesi birçok ülke tarafından benimsenmeye başlanmıştır. Meritokrasi olarak literatüre geçen bu kavram ilk kez 1958 yılında Michael Young tarafından kaleme alınan "Meritokrasinin Yükselişi" kitabında bugünkü anlamından çok uzak bir manada kullanılmıştır. Young'un kitabında bahsedilen meritokrasi, acımasızdır. Young, eserinde otoriter bir şekilde yönetimi hak olarak gören üst sınıf ile "liyakat sahibi yönetici elitin" suistimallerine karşı korunaksız kalan aciz alt sınıf arasındaki ilişki üzerinden meritokrasinin acımasızlığından bahsederek meritokrasiyi alaycı bir dille yermiştir. Ancak günümüzde meritokrasi kavramı, söz konusu dönemden çok farklı bir anlam içermektedir. Young'un resmettiği sosyal sınıf ve servetin, kontrol faktörü olduğu bir sistemin aksine bugün meritokrasi, insanların yetenekleri ve bununla orantılı olarak başarı elde etmelerini sağlayan bir sosyal sistemi tarif etmek için kullanılmaktadır (Alvarado, 2010: 11-12). Bu bağlamda meritokrasi; liyakat ya da yeteneğin insanları konumlara ayırmak ve ödüllendirmek için temel olduğu ve en yüksek otoritenin en liyakatli kişi tarafından işgal edildiği bir sosyal sistemdir (Schully, 2015: 1-2).

Meritokrasiye ilişkin yapılan tanımlara bakıldığında, Cambridge Dictionary'de meritokrasi; insanların paraları veya sosyal konumları nedeniyle değil, yetenekleri nedeniyle başarı veya güç elde ettikleri bir sosyal sistem, toplum veya kuruluşu ifade etmek için kullanılmaktadır (Cambridge Dictionary, 2020). Torun'a göre (2009: 89) meritokrasi; toplumun yetenekli insanlar tarafından yönetilmesi ve kaynakların paylaşımında liyakat ve başarı esaslarının gözetilmesini ifade etmektedir. Meritokrasi ile kişi kendi gayreti ve liyakati dışında ırk, dil, din, cinsiyet ve sosyal çevresi gibi etkenlere bakılmaksızın hak ettiği noktaya varabileceğini varsayar.

Meritokrasi öncesi dönemde sınıflar arası geçiş mümkün değilken meritokrasi ile birlikte sınıflar arası geçiş kişinin sahip olduğu yetenekleri ve gayreti ölçüsünde mümkün olmuştur. Bu durum da sosyal eşitsizlikler sebebiyle ortaya çıkan fırsat eşitsizliğini büyük oranda ortadan kaldırmıştır. Günümüz toplum yapısında, meritokrasi ile kişinin doğuştan sahip olduğu özelliklerinden daha çok sonradan edindiği özellikler önem kazanmıştır. Bu durum bireyin; sahip olduğu dil, din, ırk ve benzer özellikleri sebebiyle yaşadığı eşitsizlikleri giderebilmek için meritokratik anlayışa bağlı fırsatları değerlendirme yoluna gitmesini sağlamıştır (Topdemir, 2019: 50).

Kamu yönetiminde meritokrasi ya da diğer bir deyişle liyakat sistemi, kamu kurum ve kuruluşlarında görev alacak personelin işe alımında, görevde yükselmesinde, yer değiştirmesinde, ödül ve ceza uygulamalarında sahip olduğu yeteneklerin, bilgi ve beceri durumunun dikkate alınması, o işi en iyi yapabilecek niteliklere sahip olması şeklinde tanımlanabilir. Görüldüğü gibi meritokraside sadece işe alım sürecinde değil işe alındıktan sonrası için de personele uygulanacak her türlü işlemde yeterlilik ve işe uygunluk aranmaktadır (Karatepe ve Kurnaz, 2019: 93).

Meritokrasiye yönelik eleştiriler incelendiğinde genel olarak sistemin tamamen ortadan kaldırılmasından ziyade sistemin daha işler hale getirilmesi ve sadece eşitliği değil adaleti de ön plana çıkarması gerektiği vurgusu dikkat çekmektedir. Ne var ki bu eleştirilerin yanında meritokrasiyi bir yanılısama olarak kabul edip sistemin tamamen uygulamadan kaldırılması yönünde eleştiriler de bulunmaktadır.

Meritokrasiye yönelik yapılan eleştirilerin başında meritokrasinin temeli olan liyakat kavramının belirsizliği gelmektedir. Bu kavram için "kanıtlanmış yetenek ve başarı" tanımlaması yapılsa da yetenek ve başarının dünyanın farklı yerlerinde farklı tanımlamaları söz konusu olduğu için her yetenek ve başarı eşit derecede değerli sayılamayacaktır. Diğer taraftan bireyleri sıralamak için kullanılan nesnel, tarafsız bir sistem bulunmamaktadır. Bireyleri sıralamak için kullanılan liyakat, eğitim durumu, başarı veya yetenek ölçütleri egemen sosyal grupların ideolojileri ve çıkarları doğrultusunda kullanılabilir (Tannock, 2008: 445).

Meritokratik sisteme yapılan eleştirilerden bir diğeri liyakatin belirleyicilerinden birinin eğitim durumu olmasıdır. Bunun liyakatin bir ölçüsü olabilmesi için eğitim sisteminin herkese gerçek anlamda fırsat eşitliği sağlayacak nitelikte olması gerekmektedir. Eğitim sistemleri teoride ne kadar fırsat eşitliği yaratırsa yaratsın ailelerin sosyo-ekonomik durumları bu fırsat eşitliğinin uygulamada hayat bulmasına engel olmaktadır. Bugün ülkemizde eğitim ücretsizdir ancak sosyo-ekonomik yönden avantajlı konumda olan aileler dezavantajlı olan ailelere karşısında çocuklarının eğitimine yaptıkları yatırımlar ile (takviye eğitim, özel okul vb) bir adım önde bulunmaktadır. Eğitimin ücretli olduğu toplumlarda ise avantajlı ve dezavantajlı ailelerin arasındaki fark daha çok açılmaktadır. Balibar ve Wallerstein'e göre (2000: 43), hakim kapitalist anlayış nedeniyle eğitime ulaşmayı kolaylaştıran maddi imkanlar, daha iyi eğitilmiş olanın kendisinden daha zeki ve yetenekli olanın önüne geçmesine neden olmaktadır.

Meritokraside liyakatin ölçülmesi de bir başka eleştiri konusudur. Liyakatin değişken ve muğlak bir yapı arz etmesi sebebiyle ölçülmesi zordur. Diğer taraftan liyakatin ölçülmesi için seçkin bir

altyapıya ihtiyaç duyulması “eğitimcileri kim eğitecek” sorusunu gündeme getirmektedir. Bu durum sistemin bir handikabı olarak görülmektedir (Mijs ve Savage, 2020: 399). Bunun yanında liyakati ölçmek için standartlaştırılmış testler kullanılması gerekliliği bir sorundur. Nitekim standartlaştırılmış testler “inisiyatif, yaratıcılık, hayal gücü, bilinçli düşünme, merak, çaba, ironi, yargılama, bağlılık, nüans, iyi niyet, etik yansıma veya diğer birçok değerli eğilimi ve niteliği ölçemez” (Ayers, 1993: 116). Bu değerler liyakati ölçmede göz ardı edilemeyecek derecede önemli değerlerdir.

Bütün bu eleştirilerin yanında meritokrasiye, yetenekli olanların yeteneksiz olanlara ikinci sınıf muamelesi yaptığı adaletsiz bir toplum yarattığı eleştirisi de yapılmaktadır. Tannock'a göre (2008: 445) bu adaletsiz toplum yapısında ayrıca sosyal, ekonomik ve politik ödüllerin genel dağılımında bireylerin göreceli eğitim başarılarına göre ayırım yapılması aslında bu bireyleri yetenekleri temelinde ayırmaktadır.

Meritokrasi aynı zamanda yarattığı yoğun rekabet ortamı sebebiyle de eleştirilmektedir. Bu rekabet ortamında yüксеlebildiği en üst noktaya kadar yükselmeye çalışan birey bitmek bilmeyen bir kaygı ile mücadele etmek zorunda kalmaktadır. Yüксеlebildiği en üst noktaya yükselen birey nihayetinde bir noktada kendini tükenmiş hissedecek ve beceriksiz olduğu düşüncesine kapılacaktır. Markovits (2019) bu durumun sorumlusu olarak meritokrasinin “en iyi olmak” ile “yeterince iyi olmak” ikileminde bireyi en iyi olmaya yönlendirmesini görmektedir.

Genel olarak meritokrasiye yönelik eleştiriler incelendiğinde meritokrasinin eşitlikçi yaklaşımının adaletli olmadığı ve insanların başarısızlıklarını kendi “yeteneksizliklerinde” aramaları sebebiyle eşitlikçiliklere kayıtsız kaldığı vurgusunun ön plana çıktığı görülmektedir. Buna göre meritokrasi, eşitsizlikleri meşrulaştırmakta ve aynı zamanda toplumsal bir tepkisizlik yaratarak sınıfsal farklılıkların göz ardı edilmesine neden olmaktadır.

### **3. 1982 ANAYASASI'NIN 10. VE 70. MADDELERİ KAPSAMINDA BİR DEĞERLENDİRME**

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle geçmiş dönem anayasalarda nepotizm ve meritokrasi vurgusuna yer verilip verilmediği ortaya konulacak olup ardından 1982 Anayasası'nın 10. ve 70. maddeleri kapsamında değerlendirme yapılarak anayasal ihlallerin nedenlerine değinilecektir.

#### **3.1. Nepotizm ve Meritokrasiye Anayasal Bakış**

Daha önce de ifade edildiği gibi nepotizm bir kayırmacılık türüdür ve diğer tüm kayırmacılık türleri gibi uygulanması halinde eşitlik ilkesi ihlal edilmektedir. Demokratik bir hukuk devletinde vatandaşın devletten beklentilerinden birisi de bu ve benzeri kayırmacı uygulamalar karşısında vatandaşın korunması, kendisine her işlemde eşit davranılmasıdır. Ülkemizde eşitlik ilkesi, ayrımcılığın yasaklanması suretiyle hayata geçirilmektedir. Bu ilkenin gelişimine bakıldığında 1876, 1924, 1961, 1982 anayasalarında eşitlik ilkesinin yer aldığını ancak anayasaya uygunluk denetimi bağlamında düşünüldüğünde bu ilkenin gerçek anlamda 1961 Anayasa ile hayat bulduğu söylenebilir (İnceoğlu, 2001: 48).

Eşitlik ilkesi ilk kez 1876 Kanun-i Esasi'nin 17. maddesi ile anayasal bir hak olarak tanınmıştır. Buna göre “*Osmanlıların kâffesi huzuru kanunda ve ahvali diniye ve mezhebiyeden maada memleketin hukuk ve vezâifinde mütesavidir*” ifadeleri ile Osmanlı topraklarında yaşayan herkes kanun önünde eşit sayılmıştır. Eşitlik ilkesi ile ilgili 1924 Anayasası'nda 1876 Kanun-i Esasi'den farklı olarak ayrımcılık yasağından da bahsedilmiştir. Kanununun 69. maddesinde “*Türkler kanun karşısında eşittirler ve ayrıksız kanuna uymak ödevindedirler. Her türlü grup, sınıf, aile ve kişi ayrıcalıkları kaldırılmıştır ve yasaktır.*” ifadeleri ile hem kanun önünde eşitlikten bahsedilmiş hem de hiç kimseye ayrıcalık tanınmayacağı hüküm altına alınmıştır. Eşitlik ilkesi 1961 Anayasası'nda da yer almıştır. 1961 Anayasası'nın 12.

maddesinde önce kanun önünde eşitlik vurgulanmış, maddenin devamında “hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz” ifadeleri ile ayrımcılık kesin olarak yasaklanmıştır.

Görüldüğü gibi eşitlik ilkesi 1876 Kanun-i Esasi ile ilk kez anayasal bir hak olarak tanınmış ve devamında gerçekleşen anayasal çalışmaların hemen hepsinde bu ilke tekrarlanarak anayasanın garantör olduğu bir hak olarak süregelmiştir. Anayasanın bu eşitlik ve ayrımcılık yasağı vurgusunun nepotizm gibi eşitlik ihlaline sebep olan yolsuzluk tiplerinin önünde bir engel olması beklenmektedir. Ancak kayırmacı uygulamalara ilişkin örneklerden eşitlik ilkesinin istenildiği ölçüde uygulanamadığı görülmektedir.

Meritokrasiyi, bir işin, o işin yapılması için gerekli olan niteliklere sahip kişilere yaptırılması şeklinde tanımlamak mümkündür. Meritokratik anlayışın kayırmacı uygulamalara karşı geliştirildiği bilinmektedir. Kayırmacılığın yaygın olarak var olduğu toplumlarda kamu yönetiminde meydana gelen olumsuzlukların giderilmesi için uygulanmaya başlayan meritokrasi ülkemizde de anayasanın garantör olduğu bir sistemdir.

Meritokratik anlayışın bir gereği olan işi layık olana verme ilkesi modern memurluk ile birlikte ortaya çıkmıştır. 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesinin 6. maddesi memurluğun temel ölçütlerinin neler olabileceği ile ilgili olarak “eşitlik, erdem ve yeterlilik” ölçütlerini ön plana çıkarmış ve bu ölçütler ülkelerin modern memurluk rejiminin inşasında dikkate alınmıştır. Nitekim cumhuriyet öncesi dönemde batı tipi kamu personel rejimi inşa çalışmaları neticesinde 1876 Kanun-i Esasi ile birlikte “eşitlik, ehliyet ve kabiliyet” anayasal olarak devlet memurluğunun temel ölçütleri sayılmıştır (Aslan, 2018: 47). Liyakat ilkesi 1924, 1961, 1982 anayasalarında da kendisine yer bulmuştur. Bu ilke 1924 Anayasası'nın 90. maddesinde “*siyasi hakları olan her Türkün, yeterliğine ve hakedişine göre, Devlet memuru olmak hakkıdır*”, 1961 Anayasası'nın 58. maddesinde “*her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez*” ifadeleri ile hüküm altına alınmıştır. Liyakat ilkesi ile ilgili 1924 Anayasası'nda “eşitlik”, “ehliyet ve istihkak” kavramlarının altı çizilirken, 1961 Anayasası'nda 1924 Anayasası'ndan farklı olarak “eşitlik” ilkesi ile birlikte “ödevin gerektirdiği nitelikler” vurgusu da yapılmaktadır. Görüldüğü gibi anayasal metinlerdeki liyakat vurgusu, devlet memurluğunun en temel kıstaslarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Aslan, 2018: 48).

### **3.2. 1982 Anayasasının 10. Maddesi ve Nepotizmin Reddi**

Kayırmacılık uygulamalarının hemen hepsinde “kayırlan ve diğerleri” arasında bir eşitsizlik yaratılmakta ve böylece en temel insan haklarından birisi olan “eşitlik” ihlal edilmektedir. Hukuk devletinde vatandaşlar, kanun ve devlet karşısında eşit muamele görme hakkına sahiptir. Bu hakkın ayrımcılık yapılmak suretiyle ihlal edilmesinin önüne geçilmesi için gerek ulusal gerekse uluslararası birçok hukuki metin imza altına alınmıştır. Ayrımcılık yasağı Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde “Eşitlik İlkesi” ile özdeşleşmiş ve 1982 Anayasası'nda yer bulmuştur. Eşitlik ilkesinin anayasal bir hak olarak yer aldığı anayasanın 10. maddesinde şu ifadelerle yer verilmiştir:

*“Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar”*



Görüldüğü gibi anayasanın ilgili maddesinde hukuk önünde eşitlik kişinin doğuştan sahip olduğu ya da sonradan edindiği kişisel özelliklerden bağımsız bir şekilde tanımlanmıştır. Kişinin kendi isteği ile değiştiremeyeceği ya da değiştirmeye zorlandığında temel insani hakları ihlal edilmesi muhtemel özellikleri sebebiyle benzer koşullar altında kendinden farklı özelliklere sahip birisi ile kıyaslandığında olumsuz bir muamele görmesi bir ayrımcılık olarak nitelendirilmektedir (Zeytinoğlu, 2010: 117-118). Bu durumda ayrımcılık, açık bir şekilde anayasa ile koruma altına alınmış bir hakkın ihlal edilmesidir. Anayasanın 11. maddesi bu hakkın ihlal edilmemesi için “anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır” hükmü ile hem devlet organlarını hem de kamu dışı kurum, kuruluş ve kişileri eşitlik ilkesini uygulamaları hususunda yükümlü kılmıştır (Ulucan, 2013: 371-372).

Eşitlik ilkesi, 1982 Anayasasının sadece 10. maddesinde değil anayasanın başlangıç kısmında da “*her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu*” ifadelerine yer verilerek İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi'ne atıf yapılmak suretiyle vurgulanmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşları için anayasal bir bağlayıcılığı olan eşitlik ilkesi bir hukuk devletinin olmazsa olmazları arasındadır. Çünkü bu ilke kişiyi hem devletin hem de devlet dışı organizasyonların keyfi muamelesine karşı koruyan bir kalkan görevi görmektedir. Bu ilke kamu görevine girme ve kamu görevini ifa ederken nitelikleri ve performansını ile eş değer bir şekilde hakkaniyetle yükselme için de oldukça önemlidir.

Kayırmacı uygulamaların yarattığı eşitsizliği ortadan kaldırmak için hukuki metinler gereklidir. Ancak bu metinlerin varlığı kadar uygulamada ne kadar etkili olduğu da önemlidir. Bilindiği gibi devlet memurluğuna girişte dikkat edilecek ilkeler anayasanın 10, 18, 48, 70. maddelerine göre belirlenmektedir ve bu maddelere göre devlet memurluğuna girmede “serbestlik, eşitlik ve görevin gerektirdiği niteliklere sahip olma” şeklinde üç temel ilke bulunmaktadır (Bucaktepe, 2014: 469). Bu maddeler içerisinde 18 ve 48. maddeler zorla çalıştırılmama ve dilediği alanda çalışma hükümleri ile serbestlik, 10. madde yukarıda da bahsedildiği üzere eşitlik, 70. madde ise liyakat ile ilgilidir. Anayasanın 10. maddesi hayatın her alanında eşitlik ilkesinin uygulanmasını emretmektedir. Bu prensip, kamu görevine girmede de her bireye eşit davranılması ve gerek göreve almada gerekse görevi ifa sırasında “dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle” ayrımcılığa maruz bırakılmaması anlamına gelmektedir. Kamu görevine girmede giriş kriterlerinin belirlenmesi, objektif bir yarışma usulünün planlanması ve yarışmanın gerçekleştirilmesi eşitlik ilkesinin uygulanması için önemli enstrümanlardır. Ancak giriş sınavının yapılmadığı ya da giriş sınavına ek olarak sözlü sınav yöntemlerine başvurulduğu kimi durumlarda Anayasanın 10. maddesi ihlal edilebilmektedir. Dünyada ve ülkemizde nepotizm uygulamalarına yönelik karşılaşılan örnekler, nepotizm dahil bütün ayrımcılık uygulamalarının reddedilmesine rağmen hala ayrımcılığın uygulandığını göstermektedir.

Anayasa'nın 10. maddesindeki açık hükme rağmen uygulamada eşitlik ilkesinin ihlal edildiğine çok sık rastlanmaktadır. Nitekim Sayıştay'ın 2018 yılında yayınladığı belediyeler ve bağlı idareler ile ilgili denetim raporları incelendiğinde bu ifadeyi destekler nitelikte birçok örnekle karşılaşmak mümkündür.

Sayıştay'ın söz konusu raporlarında, özellikle istisnai bir kadro olan *özel kalem müdürlüğüne yapılan atamaların amacına uygun olmadığı* ve bu sebeple Anayasa'da yer alan eşitlik ilkesinin sık sık ihlal edildiği vurgusuna rastlanılmaktadır. Burada çalışmanın sınırlılıklarını aşmaması açısından tüm

örneklere yer verilmeyecek ancak konu bağlamının sağlanması açısından birkaç örneğe dikkat çekilecektir.

Sayıştay'ın belirtilen raporlarından seçilen birkaç örnek aşağıda sıralanmıştır:

- İlk örnekte A. Büyükşehir Belediyesi özel kalem müdürlüğüne 29.05.2018 tarihinde lise mezunu bir kişi atanmış ve bu atamadan tam iki gün sonra 31.05.2018 tarihinde bu kişi memuriyet kadrosuna geçirilmiştir (Sayıştay, 2019a: 22-24).
- Bir başka örnekte A. K Belediyesi özel kalem müdürlüğü kadrosuna açıktan atama usulü ile 2016-2018 yılları arasında 5 atama yapılmıştır. Bu atamalar içerisinde; 18.11.2016 tarihinde ataması yapılan kişi 02.01.2017 tarihinde özel kalem müdürlüğünden ayrılarak İçişleri Bakanlığı'na naklen atanmış; 02.01.2017 tarihinde ataması yapılan kişi 05.05.2017 tarihinde özel kalem müdürlüğünden ayrılarak kurum içerisinde 10. dereceli memur kadrosuna geçirilmiş; 02.01.2018 tarihinde ataması yapılan bir kişi, 10 günlük bir süre sonunda 11.01.2018 tarihinde özel kalem müdürlüğünden 10. dereceli memur kadrosuna geçirilmiş; 20.07.2018 tarihinde ataması yapılan kişi 15.08.2018 tarihinde özel kalem müdürlüğünden ayrılarak kurum içerisinde Hukuk İşleri Müdürlüğüne geçirilmiş; 15.08.2018 tarihinde ataması yapılan kişi 26.11.2018 tarihinde TBMM'de görevlendirilmiştir (Sayıştay, 2019b: 49).
- 2018 raporları incelendiğinde başka bir belediye başkanının 2009 yılından 2018 yılına kadar 2 dönem görev yaptığı ve bu süre içerisinde 17 farklı kişiyi özel kalem müdürlüğüne atadığı ve bu atamaların 16'sının açıktan atama usulü ile yapıldığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2019c: 105). Özel kalem müdürlüğüne ataması yapılan bu kişilerden bazılarının kısa bir süre sonra Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi bakanlıklara geçtiği, bazılarının ise kurum içerisinde başka kadrolara geçtiği görülmektedir.
- Bir başka raporda özel kalem müdürü olarak görev yapan kişinin veri hazırlama ve kontrol işletmeni kadrosuna geçirilmesi suretiyle özel kalem müdürlüğü kadrosu boşaltılmış ve bu kadroya açıktan başka bir kişi atanmıştır. Bu atamadan 7 gün sonra açıktan ataması yapılan kişi bir ilçe belediyesine zabıta müdürü olarak atanmış ve boşalan özel kalem müdürlüğü kadrosuna daha önce veri hazırlama ve kontrol işletmenliği kadrosuna atanan kişi tekrar getirilmiştir (Sayıştay, 2019d: 43).

Daha önce de belirtildiği gibi çalışmanın sınırlılıkları sebebiyle bütün örneklere yer verilmemiştir ancak raporlar incelendiğinde 20'ye yakın belediyenin özel kalem müdürlüğü kadrosuna açıktan atama yapılmak suretiyle istisnai memurluk kavramını kötüye kullanarak bir eşitsizlik yarattığı görülmektedir. Nitekim Sayıştay raporlarında genel olarak bu konuda istisnai memuriyet niteliğindeki özel kalem müdürlüğünün memuriyete sınavsız girmenin bir yöntemi olarak kullanıldığı defalarca ifade edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen Sayıştay raporlarında, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 14626 sayılı ve 03.06.2009 tarihli "Özel Kalem Müdürü" konulu genelgesine ve Sayıştay Genel Kurulu'nun 04.04.2005 tarih ve 5119/1 karar No.lu Kararına atıf yapılarak şu ifadelere yer verilmiştir:

*"...belediye özel kalem müdürlüğüne atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kadroya yapılacak atamaların bir takım esas ve usullerinin olduğu ayrıca bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılamayacağı belirtilmiştir. Belediye özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesi esas olduğu, yine Belediye Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna atanan özel kalem müdürünün bir seçim dönemi boyunca görev yapması amacıyla*

*atanacağıının esas olduğu belirtilmiştir. Hizmetin gereği olarak kullanılması gereken özel kalem müdürlüğüne ilişkin istisnai memurluk kadrosunun, Devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ve kamu görevi hizmetine girmede eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına gelmektedir.” (Sayıştay, 2019a; Sayıştay, 2019b; Sayıştay, 2019c; Sayıştay, 2019d).*

İstisnai kadrolardan özellikle Özel Kalem Müdürlüğü'nün çoğunlukla nepotist ilişkiler çerçevesinde kullanıldığını söylemek mümkündür. Şüphesiz bu ilişkiler Sayıştay raporlarına yansıtılamasa da Etik Kurul kararlarında geçmiş dönemde açıkça ortaya konulmuştur. Örneğin 24.02.2011 tarih ve 2010/259 sayılı Etik Kurul kararında bir belediye başkanının akrabası için Türkiye İş Kurumu'ndan “İngilizce Öğretmenliği mezunu ve kadın” büro işçisi talep ederek daha sonra bu şahsı Özel Kalem Müdürlüğü'ne getirmesi ve ardından kişinin KPSS'yi kazanarak giremediği öğretmenliğe belediyeden nakil yoluyla İl Milli Eğitim Müdürlüğü kadrosuna transfer edilmesi Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 9. maddesinde belirtilen yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkelerine aykırı olarak değerlendirilmiştir (etik.gov.tr, 2020)<sup>1</sup>. Bu bağlamda KGEK, Etik Yönetmelik'in 14. maddesinde bahsedilen “kamu görevlilerinin akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamayacağı”na ilişkin hükmün ihlal edilmesinde akraba-eş-dost kayırmacılığı yöntemiyle işe alıma yönelik verdiği (KGEK'nin 25/10/2016, 29/03/2016 ve 24/02/2015 tarihli kararları) ihlal kararlarıyla nepotizme dikkat çekmektedir. Söz konusu nepotist uygulamaların özellikle, özel kalem müdürlüğü kadrosuna atama ya da taşeron firma üzerinden işe başlatma yöntemiyle yürütüldüğü gözlemlenmektedir (Akdeniz, 2019: 41).

Kanundaki istisnai kadroların amacına yönelik kullanılmayarak bakan, milletvekili, bürokrat veya kamuda güç sahiplerinin akrabalarını tüm vatandaşlar için diğer makamlar için geçerli olan sınav, diploma, yetkinlik gibi liyakat unsurlarından muaf/azade bir şekilde “işgal” etmeleri, kendi içerisinde bir ahlak sorunu da barındırmaktadır. Devlet, bürokrasisi üzerinden kendini üretir. Bürokrasinin, eşitsiz uygulamalarla tarafsızlık etiketini yitirmesi, John Rawls'ın ahlaki bir varlık olarak tanımladığı bireyin, insanlık onurunun bir gereği olarak eşit muamele görmeyi hak ettiği iddiasına da karşı çıkmaktadır.

Nepotizm uygulamaları incelendiğinde kimi zaman istisnai kadrolara yapılan atamalar, kimi zaman belirli bir kişiyi işaret eden özel şartlar ile alınan başvurular, kimi zaman da bakanlık gibi hükümetlerin değişmesi ile birlikte değişen siyasi kadrolara yapılan doğrudan atamalar akraba kayırmacılığı için bir yöntem olarak kullanılabilir. Temel dayanağı Anayasa olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile kamu personel sistemi her ne kadar meritokratik temeller üzerine inşa edilmeye çalışılsa da yine kendi içerisinde yer alan ve liyakat ilkesini ihlale yol açan bazı maddeler ile (istisnai memurluklara ilişkin maddeler) Anayasanın 10. maddesinin ihlal edilmesinin önünü açmakta, zaman zaman kötü niyetli uygulamalarla ve sadece doğuştan gelen bağlar dikkate alınarak yapılan atama ve görevde yükseltmelerle suistimale sebep olmaktadır.

Bu çerçevede 1982 Anayasasının 10. maddesi yapılacak her türlü iş ve işlemde bireylere eşit davranılmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla devlet memuru olmak için kamu kurumlarının belirleyeceği işe giriş şartlarında, giriş şartlarını taşıyan adaylar arasında yapılacak olan seçimde, seçimin sonucunda işe yerleştirilen bireyin amiri tarafından göreceği muamelede, görevde yükselmede, ödüllendirilmede ve cezalandırılmada eşitlik ilkesine göre hareket edilmesi, bu eşitliğin akraba bağı

<sup>1</sup><http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/2011-16-KARAR.pdf>

sebebiyle başkalarının aleyhine bozulmaması sosyal bir hukuk devleti olmanın en temel koşullarından birisidir.

### 3.3. 1982 Anayasasının 70. Maddesi ve Meritokrasi İlişkisi

Kamu yönetiminin en ideal halini alabilmesi için günümüze kadar birçok yöntem denenmiş, elde edilen yöntemlerden çıkarılan sonuçlara ve bu sonuçların olumlu/olumsuz yönlerine göre yeni yöntem arayışları devam etmiştir. Kimi zaman devletin küçültülmesi yönünden fikirler benimsenmiş, kimi zaman da tersi bir yaklaşım ile devletin güçlendirilmesi gerektiği düşüncesi yönetim biliminde hakim bir konum edinmiştir. İster devletin küçültülerek piyasanın hakim olduğu bir anlayış, isterse devletin düzenleyici ve denetleyici rolünün baskın olduğu bir yaklaşım benimsensin en nihayetinde yapılan çalışmalar personel rejimini doğrudan etkilemiştir. Personel rejimi üzerinde yapılan değişiklikler gerekli akademik destek alınmadığı için genelde deneme/yanılma yöntemi ile yapılmış, yanlış veya doğru olsun tüm değişiklikler toplumun tamamını etkilemiştir. Bu duruma en iyi örnek daha önce de değinilen ABD'deki yağma sistemi uygulamalarıdır. Bilindiği gibi yağma sistemi ile kadrolar iktidarın ganimet olarak gördüğü bir hal almış ve siyasi yakınlığa göre yapılan atamalarla bir taraftan kamu kurumları yozlaşmış bir taraftan da kaynakların etkin ve verimli kullanılamaması nedeniyle hizmetlerde ciddi aksamalar meydana gelmiştir. Ekonomik ve sosyal etkileri düşünüldüğünde bir süre sonra vazgeçilen yağma sistemi yerine bugün dünyanın birçok yerinde liyakat sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Ülkemizde de benzer kötü tecrübelerin etkisini ortadan kaldıracak bir sistem arayışı meritokrasi ile sonuçlanmış ve meritokrasinin en temel kazanımı olan "iş ehline verme" ilkesine anayasada amir hüküm olarak yer verilmiştir. Buna göre 1982 Anayasasının 70. maddesi ile kamu hizmetlerine girmede kıstas Türk vatandaşı olmak ve görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmak üzere belirlenmiştir.

Kamu yönetiminin ideal işleyişine ulaşabilmesi için iş ehline verilmesi önemlidir. Öyle ki liyakatin önemi siyasetnamelerde de en çok irdelenen konuların başında gelmiştir. Liyakat, Yusuf Has Hacib'in Kutadgu Bilig'inde sıklıkla siyasi hakimiyet ve devletin bekası için en gerekli ilke olarak tanımlanmış, Nizam'ül-Mülk'ün Siyasetname'sinde başarılı ve adil bir idarenin olmazsa olmazı olarak iş ehline verilmesi gerekliliği vurgulanmış, yine benzer şekilde Koçi Bey'in Risalesi'nde devletin bekası için işinin ehli olanın devletin belirli kademelerine getirilmesi gerektiği ifade edilerek meritokrasinin önemi ortaya konmuştur.

Anayasanın 70. maddesinde geçen "hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez" hükmü ile genel anlamda devlet kurumlarının iyi işleyişi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, etkili bir kamu personel ağının oluşturulması için bir alan oluşturmak amaçlanmıştır. Ancak işin gereklerine uygunluk tek başına yukarıda sayılan olumlu sonuçların alınması için yeterli değildir. Liyakatin yanında etkin bir kariyer ve sınıflandırma sistemi ile beraberinde kamu görevine girişten, kamu görevinden ayrılmaya kadar her işlemde eşitlik ilkesi gereği herkesin eşit bir şekilde yararlanabildiği bir yapı oluşturulmalıdır. Bilindiği gibi kanunlar, kararnameler ve benzeri metinler anayasanın çizdiği sınırlar içerisinde ve anayasaya aykırılık teşkil etmeyecek şekilde hazırlanmak zorundadırlar. Anayasanın belirlediği sınırlar içerisinde hazırlanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3 maddesinde, 1961 ve 1982 Anayasalarında belirtilen işe uygunluk ilkesi devlet memurluğunun temel ilkelerinden birisi olarak kabul edilmiş ve liyakat ilkesi "*devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır*" şeklinde tanımlanmıştır. Gerek 1982 Anayasası'nın 70. maddesi gerekse 657 sayılı DMK 3. maddesi göstermektedir ki; devlet memurluğuna işin gerektirdiği nitelikleri sağlayan herkesin kendi isteği ile eşit şartlar altında katılma hakkı hukuki bir güvence altındadır.

Kamu hizmetine girme hakkı ile ilgili olarak 70. maddeden “eşitlik”, “serbestlik” ve “görevin gerektirdiği nitelikler” olmak üzere üç temel ilkenin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu ilkeler içerisinde serbestlik ilkesi anayasanın 18 ve 48. maddeleri ile ilişkilidir. Bu ilişki ile birlikte değerlendirildiğinde serbestlik ilkesine göre herkes dilediği alanda çalışma hürriyetine sahiptir ve hiç kimse kendi iradesi dışında zorla çalıştırılmaz.<sup>2</sup> Bu ilke liyakat ilkesinin layıkıyla uygulanabilmesi için önemlidir. Bireyin özgür iradesine bırakılmayan ya da sadece belirli bir zümreye tanınan serbestlik liyakatli personel seçimini imkansız hale getirecektir.

Anayasanın 70. maddesinden hareketle ortaya konan temel ilkelerden eşitlik ilkesi ise başlı başına anayasada yer alan bir ilkedir. Anayasanın Başlangıç kısmında ve 10. maddesinde doğrudan, 2. maddesinde dolaylı olarak yer alan eşitlik ilkesi ile 70. madde ilişkisi değerlendirildiğinde; göreve almada, yükselmeye, ödül ve cezalandırmada kamu kurum ve kuruluşlarının karşılıklı ilişki içerisinde bulunduğu herkese eşit mesafede durması, göreve almada işin gerektirdiği niteliklere sahip olan her bireye eşit muamelede bulunması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu zorunluluğun yerine getirilmemesi, nepotizm, kronizm, patronaj vb. kayırmacılık yöntemlerinin yaygınlaşmasına neden olacaktır. Bu sebeple idare, işin gerektirdiği nitelikleri belirledikten sonra eşitlik ilkesine ve serbestlik ilkesine uygun hareket etmeli ve sonuç olarak kamu hizmetine giremeyen kişi hatanın idarede olmadığı kanısına varmalıdır (Öztürk, 2002: 131).

Memurluğa girişte genel şartlar genellikle objektif olarak belirlenirken özel şartlar idarenin takdir yetkisi doğrultusunda kimi zaman akrabayı, kimi zaman arkadaşını, kimi zaman siyasi, ideolojik veya dini inançları bakımından belirli bir zümreye yakın olanı işaret edecek şekilde belirlenebilmektedir. Bu tür kötü uygulamaların yargıya taşınması ile yüksek mahkemeler tarafından görevin gerektirdiği nitelikler ve eşitlik ilkesi tanımlanmış ve bu tanımlar konu ile ilgili davalarda emsal olarak kullanılmıştır. Anayasa Mahkemesi 1979/19 Esas, 1979/39 Karar sayılı kararında görevin gerektirdiği nitelikleri tanımlarken ödev-nitelik arasında bir ilişki kurmuş ve bu ilişki dışında hiçbir ayırımın gözetilemeyeceğini ifade etmiştir.<sup>3</sup> Söz konusu kararın ilgili kısmı şu şekildedir.

*“Bu kuralda önem taşıyan ve üzerinde durulması gereken yön, ödevin gerektirdiği niteliklerin ne olduğu ve bu sözcüklerden ne anlaşılması gerektiğidir. Anayasa, ödevle nitelik arasında sıkı bir ilişki ve bağ olduğunu, bunun dışında hizmete alınmada hiç bir nedenin gözetilmeyeceğini, daha açık bir anlatımla ayırımın yalnızca ödev- nitelik ilişkisi yönünden yapılması gerektiğini buyurmaktadır. O halde ödevle, onun gerektirdiği niteliği birbirinden ayrı düşünmeye olanak yoktur. Buna göre, o nitelikler görevlilerde bulunmadıkça o ödev yerine getirilemeyecek ya da ödev iyi bir biçimde yerine getirilmiş olmayacak demektir. Kamu hizmetlerinin özellikleri olduğu ve bu hizmetleri gören idare ajanlarının da özel statülere bağlı bulunduğu bilinen bir gerçektir. Memurlarda yasalarca aranan nitelikler ve onlar hakkında yasalarda öngörülen kısıtlamalar, kamu hizmetinin etkin ve esenlikli bir biçimde yürütülmesi amacıyla yöneliktir. Bu nedenle bir kamu hizmetine alınacaklarla ilgili yasal niteliklerle kısıtlamalar düzenlenirken, doğrudan doğruya, o hizmetin gereklerinin göz önünde tutulması, başka bir anlatımla konulan*

<sup>2</sup> Zorla çalıştırma istisnaları anayasanın 18. maddesinde belirtilmiş ve maddede sayılan sebeplerle istenen kamu görevinin zorla çalıştırma sayılmayacağı ifade edilmiştir. Maddenin ilgili kısmı şu şekildedir: “Şekil ve şartları kanunla düzenlenmek üzere hükümlülük veya tutukluluk süreleri içindeki çalıştırmalar; olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler; ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen vatandaşlık ödevi niteliğindeki beden ve fikir çalışmaları, zorla çalıştırma sayılmaz.”

<sup>3</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 1979/19. K. 1979/39. KG. 9/10/1979 R.G.16.1.1980/16871. Erişim Adresi: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/df5dfa34-e936-4c88-9cfc08ac8cc76f76?excludeGereke=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi:27/05/2020

*nitelik ve kısıtlamalarla hizmet arasında gerçeklere uyan, nesnel ve zorunlu bir neden sonuç ilişkisinin kurulması gereklidir."*

Görüldüğü gibi hizmetin gerektirdiği nitelikler belirlenirken işin ne olduğu ve bu işi yerine getirebilecek niteliklerin neler olduğu arasında kurulacak ilişkinin, neden sonuç ilişkisi kurulmuş ve tarafsız olarak belirlenmiş olması gerekmektedir. Konuyla ilgili Danıştay kararları incelendiğinde de benzer ifadeler ortaya çıkmaktadır. Danıştay 5. Dairesinde bir bakanlık aleyhine görülen temyiz davasında idarenin nesnel olmayan, subjektif değerlendirmesi hukuka ve anayasaya aykırı bulunmuştur.<sup>4</sup> Danıştay ilgili dairesinin 2001/5253 Esas, 2003/796 Karar sayılı kararında anayasanın 10. ve 70. maddesine gönderme yapılarak "görevin gerektirdiği nitelikler" ve "eşitlik ilkesi" ile ilgili olarak şu ifadelerle yer verilmiştir:

*Kamu görevine atama yapıp yapmamak konusunda idarenin sahip olduğu takdir yetkisi sadece "boş olan kadroya atamak veya atamamak" konusuna ilişkin genel bir yetki olup, bu kadroya atanacak kişinin tutum ve davranışları üzerinde değerlendirme yapma yetkisini içermez. Başka bir ifade ile idare boş olan bir kadroya atama yapmak için harekete geçtiği andan itibaren bağlı yetki içine girer. Bu sürenin sonunda artık yasada ve yönetmeliklerde belirlenen niteliklere sahip olup, yarışma ve yeterlik sınavını kazanmış olanlar arasından sırası ile atama yapmak zorundadır. İdarenin bu niteliklere sahip olanlar arasından "ilgilinin tutum ve davranışlarına" göre seçme hakkına sahip olduğunu kabul etmek Anayasa ve Yasa ile belirlenen özelliklerin bir yana bırakılarak, atama işlemi yetkili makamın subjektif değerlendirmesine bırakmak anlamını taşır ki, bunun sınırını belirleme olanağı yoktur. Böylesine subjektif değer yargılarına bağlı olarak kullanılacak takdir yetkisinin keyfiliğe dönüşmesi muhtemel olduğu gibi, böyle bir uygulama Anayasa'da ifade edilen "kanun önünde eşitlik" ilkesinin ve "kamu hizmetine girme hakkının" ihlali niteliğini taşır. Bu hukuki durum karşısında, davalı idarenin güvenlik soruşturmasına ve yine bu soruşturma sonucu elde edilen "tutum ve davranışlarıyla müfettişlik görevini olumlu bir şekilde yürütemeyeceği görüşünü kuvvetlendiren ibareler olduğu" şeklindeki somut olmayan bilgilere dayanarak davacının atamasının yapılmaması yolundaki dava konusu işleminde hukuka ve Anayasaya uyarlık bulunmamaktadır.*

Danıştay 5. Dairesinin kararı incelendiğinde kamu görevinin gerektirdiği nitelikler belirlenirken idarenin keyfi uygulamalarda bulunmaması gerektiği, somut olmayan bilgilerle işlem tesis edilmesinin sınırının belirlenemez olması sebebiyle Anayasa ve diğer hukuki metinlerin göz ardı edilerek koruma altına alınan temel hakların ihlal edilebileceği açıkça görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin çeşitlilik arz etmesi sebebiyle hizmeti görececek personelin seçiminde belirlenecek özel şartların bu hizmetlerin niteliğine göre belirlenmesi doğaldır. Anayasanın 70. maddesi kamu hizmetine girmede liyakatin esas alınacağını hüküm altına alarak sadece bir çerçeve oluşturmuş hizmetin gereklerine göre idarenin takdir yetkisi ile bu çerçeve içerisinde işlem tesis etmesini serbest bırakmıştır. Bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin şu yorumu dikkat çekicidir.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Danıştay 5. Daire 2001/5253 E. , 2003/796 K. "İçtihat Metni" Erişim Adresi: <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/DokumanGosterServlet?dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQaq%2FfBdKB2erV8E%2FvzS51JdnbECQDZVtGfDKPeJ2Xqsw8fKtYZDrWATAblgNIisb7rjyEBK7oR3h1To10SIKwQSSVz0JrzbnwQ%3D%3D&aranan=g%C3%B6revin%20gerektirdi%C4%9Fi%20nitelikler&dokumanTuru=DANISTAYKARAR>, Erişim Tarihi: 27/05/2020

<sup>5</sup> Anayasa Mahkemesi Kararları. E.2014/34 K.2014/79 KG.9/4/2014 RG.09/09/2014/29114. Erişim Adresi: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/7a16c1bd-4951-4b14-b959->

*Anayasa'nın kamu hizmetine girme hakkını düzenleyen 70. maddesinin birinci fıkrasında, "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir." denilmiştir; ikinci fıkrasında ise "Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez." hükmüne yer verilmiştir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği hükmü getirilmekle, bir yandan kamu hizmetine alımda aranacak koşulların belirlenmesi hususunda kanun koyucuya takdir yetkisi tanınmakta, diğer yandan da öngörülecek koşulların görevin gerektirdiği niteliklerle uyumlu olması gereği vurgulanarak kanun koyucunun bu takdiri sınırlanmaktadır.*

Anayasa, 70. maddesi ile görevin gerektirdiği nitelikleri belirlerken idareye hem bir takdir yetkisi tanımış hem de aynı madde ile bu yetkinin sınırlarını çizmiştir. Ancak bu takdir yetkisinin geniş olması zaman zaman yukarıda bahsedilen sınırların ihlal edilmesine yol açmaktadır. Öte yandan takdir yetkisi kamu hizmetlerinin çeşitliliği düşünüldüğünde normal karşılanmalıdır. Çünkü kamu hizmetlerinin kimisi uzmanlık gerektiren, kimisi fiziksel güç ve yetenek gerektiren, kimisi deneyim gerektiren hizmetlerdir. Bu tip hizmetler için bir personel alımı yapılacağı zaman özel şartları işin gereklerine göre belirlemek o işi yapacak nitelikte olmayanlarca eşitlik ihlali olarak değerlendirilmemelidir. Kamu hizmetine girmede görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmak ve eşitlik ilişkisi herkesin her işe girebileceği sonucunu doğurmamalıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında siyasal bilgiler fakültesi mezunu bir idari yargı hakiminin avukatlık mesleğine kabul edilmek için yaptığı başvurunun reddedilmesi üzerine açılan bir davada 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 3. maddesinde yer alan "hukuk fakültesinden mezun olma" şartına atıfta bulunarak, "kuruluş nedeni, okutulan dersler ve konular ile yetiştirme araçları göz önünde tutulduğunda siyasal bilgiler fakültesi mezunlarıyla hukuk fakültesi mezunları eşit durumda değildirler. Siyasal bilgiler fakültesi mezunlarının idari yargı hakimi olarak görev yapmaları hukuk fakültesi mezunlarının elde ettiği bütün hakları elde edecekleri anlamına gelmez" şeklinde bir karar vermiş ve Anayasa Mahkemesi'nin bir çok kararında bahsettiği "farklılığın haklı bir nedene dayanması halinde bir eşitsizlik oluşmayacağı" kanaatini yinelemiştir.<sup>6</sup>

Anayasanın 70. maddesi açık bir şekilde meritokrasiyi emretmektedir. Bu emrin sosyal bir hukuk devletinde en üst bürokrattan en alt kademedeki çalışan personele kadar herkesçe uygulanması gerekmektedir. Emrin yorumu yukarıda yüksek mahkeme kararları ile ortaya konmaya çalışılmıştır. Kararlardan da anlaşılacağı üzere görevin gerektirdiği niteliklere ilişkin yüksek mahkemelerde genel bir tespit yapılmamış ancak kamu hizmetinin özelliğine göre değerlendirmeler yapılmıştır. Kamu hizmetlerinin çeşitliliği farklı niteliğe sahip personelin istihdamını gerekli kılmaktadır. Bu durum eğitim durumu, yaş, cinsiyet, boy, kilo gibi farklı özellikleri ön plana çıkarabilmektedir. Bu sebeple görevin gerektirdiği niteliklerin farklı hizmet alanları için farklı belirlenmesi anayasaya aykırı değildir (Sağlam, 2005: 11-12).

Meritokratik yönetim anlayışında amaç; etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunulması, kamu kaynaklarının hizmetin gereklerine uygun olarak kullanılması, kayırmacılığın, siyasi bürokrasinin ortadan kaldırılarak etkin ve yetkin bir bürokrasinin oluşturulmasıdır. Bu amaçların gerçekleşebilmesi için liyakatin önemi tartışmasızdır. Türk kamu yönetimi anlayışında da her ne kadar uygulamada sorunlar yaşansa da anayasal ve yasal olarak meritokratik bir anlayış hakimdir. Bu anlayış açık bir

[ef7b1468ea47?highlightText=g%C3%B6revin%20gerektirdi%C4%9Fi%20nitelikler&excludeGerekce=False&wordsOnly=False](https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031219.htm#12), Erişim Tarihi: 27/05/2020

<sup>6</sup>Anayasa Mahkemesi Kararları. E.2002/8. K.2003/47 KG.4/6/2003 RG.19/12/2003. Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031219.htm#12>, Erişim Tarihi: 27/05/2020

şekilde hem anayasada (md.70) hem de anayasayı temel alarak hazırlanan diğer hukuki metinlerde görülmektedir.

Meritokrasi vatandaşın idareye ve idarenin ajanlarına güveninin tesisi için gerekli bir anlayıştır. Bu anlayışın uygulanmaması güven duygusunu zedelemektedir ki bu durum sadece olayın sosyal boyutudur. İdari bozulmaları tetikleyen kayırmacılık uygulamalarının ve diğer yozlaşma türlerinin hem dünyanın diğer ülkelerinde hem de Türk devlet yönetiminde ne tür zararlara yol açtığı bilinmektedir. Kamu yönetiminde kötü uygulamaların önüne geçmek için ortaya çıkan liyakat sistemi bu sebeple anayasanın garantör olduğu bir sistem olarak bugün dünyanın büyük çoğunluğunda uygulanmaktadır.

### 3.4. Anayasal İhlallerin Nedenleri

Nepotist uygulamaların kamu hizmetinin etkililiği ve verimliliğine zarar verdiği, bürokrasinin tarafsız yapısını bozduğu, zamanla kamu personel rejiminde ciddi tıkanmalara yol açtığı çalışmanın önceki bölümlerinde ifade edilmişti. Bunun yanında etkili ve verimli bir kamu hizmetinin sunumunun nitelikli personel eliyle gerçekleşebileceği ve bu sebeple şu an dünyanın büyük bir bölümünde meritokratik anlayışın hakim olduğu kamu personel rejimlerinin oluşturulduğundan da bahsedilmişti. Ancak nepotizmin zararlarının ve meritokrasinin faydalarının bu denli açık olmasına rağmen, anayasal hükümleri ihlal etmek pahasına, nepotist uygulamalarda hala ısrar edilmektedir.

Anayasal ihlallerin nedenleri incelenirken aslında bu nedenlere ilişkin en belirgin ip uçlarının nepotist uygulamaların nedenlerinde saklı olduğu görülmektedir. Nepotist uygulamaların nedenleri araştırılırken ortaya çıkan sosyo-kültürel yapı, akrabayı koruma içgüdüğü, kendini güvende hissetme eğilimi, işi ehline değil de güvendiğine teslim etme düşüncesi anayasal ihlallerin de nedenleri olarak sayılabilir.

Türkiye'de ve dünyada nepotizm örnekleri incelendiğinde nepotist uygulamalara başvuran siyasetçi ya da bürokratların yaptıklarını savunurken ön plana çıkan ifadeler genel olarak şu şekildedir:

*“Güvenecek başka kimse yoktu”*

*“Bu enstitü bizim göz bebeğimiz. Bizim için bu kadar önemli olan bir kuruma yetkin birisini aradığım için bu atamayı yaptım.”*

*“Keşke her babaya kısmet olsa da çocuğunu işe yerleştirse”*

*“Bilgi ve birikimlerinden faydalanmak amacıyla görevlendirdim”*

*“Alınacak personelin mevcut yönetimle uyumlu düşüncede olmasını beklemekten daha doğru bir tercih olamaz; atamalarda yakınların önceliklendirilmesinin yönetimin başarısı adına ekip çalışması ruhunun bir gereği olduğu düşünülmektedir”*

Nepotist uygulamalara başvuranların savunmalarının genel olarak birbirine benzer olduğu görülmektedir. Burada baskın anlayış kendi kanından olanı koruyup kollamak, uyumlu çalışma ve güven duyma/güvende hissetme anlayışıdır. Bu anlayışın ahlaki değerlerin önüne geçmesi, bireysel çıkar bilincinin görev bilinci, sorumluluk gibi etik değerlerden önce gelmesi anayasal ihlallerin de nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunların dışında, yapılan yolsuzluğun ailevi bir sorumluluk olduğu düşüncesi, sosyal değerlerde bozulma, ahlaki değerlerin geri planda olması, toplumun yolsuzluklara karşı tepkisizliği, egemen siyasi gücün yolsuzluklara göz yumması, mevzuat eksiklikleri anayasanın akrabalar lehine ihlal edilmesinin sebepleri olarak sayılabilir.

Nepotizm gibi kayırmacılık türlerinin uygulanması ile ortaya çıkan anayasal ihlallere demokratik, sosyal, hukuk devletlerinde rastlanması beklenmeyen bir durumdur. Ancak ne var ki bugün dünyanın her yerinde az veya çok nepotist uygulamalar ile anayasal hükümlerin ihlal edildiği



durumlara rastlanılmaktadır. Bu da doğal olarak meritokrasinin teoride var olduğu kadar pratikte var olmadığını bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Max Weber (2012), *Ekonomi ve Toplum* isimli eserinde, bir siyasal tahakküm şekli olarak patrimonyalizmden bahsetmektedir. Bu bağlamda eski bürokrasileri geleneksel otoritenin özel bir biçimi olarak tanımlamaktadır. Patrimonyal bürokraside tahakküm, bağımsız olmayan memurların (kölelerin) oluşturduğu siyasal enstrüman üzerinden sağlanır. Geleneğin kutsallığı otoritenin meşruiyetini destekler, iktidara/yöneticiye tam itaatın söz konusu olduğu bir düzen kurulmuş olur. Dolayısıyla yöneticinin kişisel otoritesi ve kişisel sadakat esastır.

Geleneksel dönemden modern döneme geçiş, patrimonyalizmin izlerini silememiş, onu deyimi yerindeyse dönüştürmüştür. Bunun temel sebebi, modernleşmenin; ömrünü tamamlayan geleneksel yapıların yönetici eliti vasıtasıyla yürütülmesidir. Yasal-rasyonel bürokrasi anlayışı, batı dışı gelişmekte olan ülkelerde/toplumlarda biçimsel olarak kabul görürken; içeriği, anlamı önemsenmemiştir. Modern kurumların formel olarak transfer edilmesi yetersiz kalmış, yöntem önemli oranda eskiye/geleneksele göre, kişilerin uygulama anlayışlarına göre biçimlenmiştir.

Bu tür toplumlarda personel kanunlarında liyakat ilkesinin yazılı olması, yüzeysel ve biçimsel bir anlam ifade eder. Uygulamaları genelde kayırmacı yaklaşımlar üzerinden gerçekleşir. Siyasallaşma, adam kayırma, yolsuzluk, hukuksuzluk gibi rasyonel olmayan davranış usullerinin hakim olması; yönetimin kurumsallaşmasını olumsuz yönde etkiler (Eryılmaz, 2002: 53). Dolayısıyla anayasa ve kanunlarda bir kuralın –özellikle bu çalışmada bahsedilen evrensel kuralların- düzenlenmiş olmasına rağmen uygulamaya yansımaması, ülkedeki yönetim anlayışının neo-patrimonyal temellere dayandığını gösterir.

#### 4. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bir yolsuzluk çeşidi olan kayırmacılık bugün dünyanın hemen her yerinde nitelikli bir kamu hizmetinin sunulmasının önündeki en büyük engellerden biri olarak kabul edilmektedir. Kayırmacılık genel olarak niteliklere dikkat edilmeksizin eşitlik ilkesinin belirli bir kişi ya da grup lehine bozulması şeklinde tanımlanabilir. Burada söz edilen kişi ya da gruplar ile kayıran kişi arasındaki ilişki bir yolsuzluk çeşidi olan kayırmacılığın türlerini tanımlamak için kullanılmaktadır. Kayıran ile kayırılan arasındaki ilişki eş, dost, arkadaşlık ilişkisi üzerinden tanımlanıyorsa kronizm, akrabalık ilişkisi üzerinden tanımlanıyorsa nepotizm, siyasi kimlik üzerinden tanımlanıyorsa partizanlık/siyasi kayırmacılık, patronaj ya da hizmet kayırmacılığından söz etmek mümkündür.

Alt türleri ile birlikte genel olarak kayırmacılığın bir idari ya da politik bozulma olarak nitelendirilmesinin belli başlı sebepleri bulunmaktadır. Bu sebeplerden biri en başta; bir işin, o işe en uygun kişi yerine, belirli bir ilişki ağı içerisindeki kişilere verilmesi sebebiyle nitelikli bir kamu hizmetinin sunulmamasıdır. Çünkü etkili ve verimli bir kamu hizmeti için işin gereklerini sağlayan nitelikte personele ihtiyaç vardır. Kayırmacılık bu durum önündeki en büyük engellerden biridir. Elbette kayırılan kişi, talip olduğu işin gerektirdiği nitelikleri taşıyor olabilir ancak adil bir seçim yapılmadığı ve herkese eşit bir şans tanınmadığı sürece seçilen kişinin işe en uygun kişi olup olmadığı hiçbir zaman tam olarak bilinemeyecektir. Öte yandan kayırmacılık ile tarafsız olması gereken bürokrasinin belirli bir etki altına girmesi söz konusu olacaktır. Özellikle siyasi ilişkiler üzerinden yapılan kayırmacılık, bürokrasinin siyasallaşmasına sebep olmakta; böylelikle atamalar, yükselmeler, hizmetlerin dağılımı hakim siyasi gücün isteği üzerine şekillenmektedir.

Devlet düzeni içinde tüm yurttaşların aynı haklardan eşit biçimde yararlanmaları esastır. Hobbes (2017), "Leviathan" isimli eserinde, "devlet olmadıkça, herkes herkese karşı daima savaş halindedir" ifadesini kullanmaktadır. Yani insanların birbirleriyle olan mücadelelerinin belirli sınırlar ve kurallar

içerisinde sürdürülmesini sağlayacak yegane gücün otorite olduğunu belirtmektedir. Resmi otoritenin, kanunları bazı insanların mücadelelerini kolaylaştırmak için kullanması veya buna müsaade etmesi ise eşitliği sağlama görevi olan devleti bu savaşın (!) bir tarafı haline dönüştürmektedir.

Toplumlar herkesçe kabul edilmiş kural ve ortak beklentilere sahiptirler. Doğru ve yanlışta, adil olana ve olmayana, eşitliğe ve eşitsizliğe ilişkin kendi hipotezleri bulunur. İnanmış oldukları değer, inanç ve kurallarda sapma görmeleri halinde doğal olarak çeşitli tepkiler geliştirirler. Bu bağlamda çalışmanın ana konusu olan nepotizm; vatandaşların eşitlik kavramına ilişkin algısını değersizleştiren yönüyle gerek evrensel gerekse milli değerler çerçevesinde karşı çıkılan, eleştirilen kamu bürokrasisinin psikotik ve iç kaynaklı depresyonudur. Nepotizmde, siyasi ya da idari kadrodaki yöneticilerin, kamusal makam ve pozisyonları, liyakat ilkesini göz ardı ederek akrabaları için kullanmaları söz konusudur. Bürokratik kadroların ve devlet imkanlarının bir toplumda güçlüler lehine eşitlik ilkesini bozacak şekilde kullanılması ve bunun da kanuna dayandırılması, bürokratik çürümüşlüğe delalet eder. Ayrıca bu şekilde oluşturulmuş devlet düzeni, toplumsal barış ve bütünlüğü zedeler. Parsons, sosyal düzen ve entegrasyonun sağlanmasını, normatif tutarlılık ile birlikte toplumsal uyum ve koordinasyona bağlamaktadır (Marshall, 1999: 535). Kanunlar toplumdaki güç sahibi kişiler ve akrabaları için farklı yorumlanma veya istisnai durum oluşturma şeklinde kullanıldığı takdirde "yasaya inanma, devletin objektifliğini düşünme" eylemleri anlamını yitirecektir.

Bilindiği gibi M.Ö. 5. yüzyılda Sofistler, insanı ahlaki bir değer olarak değil, çıkarlarına ve kendine hizmet eden bencil bir varlık olarak tanımlarlardı. Modern toplumdaki egemen kişiliklerin, sadece kendilerinin ve aile bireylerinin geleceğine odaklanmaları; yakınlarının veya çevrelerinin kendilerine olan sevgi ve bağlılığını abartılı bir şekilde arttırmaya yönelik ilişkiler geliştirmeleri, ahlaki yönden parçalanmışlığı topluma enjekte edecek olumsuz bir savrulmadır. Çünkü insanlar kamusal hayatta haksızlıklarla karşılaştıkça, bu haksızlık algıda normalleşmeye sebep olacak ve başkalarına yapılacak haksızlık bir hak olarak görülerek makyavelist bir düşünceyle erdem olarak algılanacaktır. Böylelikle Christopher Lasch'ın ifade ettiği gibi hırslı bir toplum, renksiz bir kültür, sevgi ve bağlılık yetileri kösteklenmiş bir sosyoloji gerçeğiyle yüz yüze kalınması durumu söz konusu olacaktır (Lasch, 2006).

Nepotizm dünyanın birçok yerinde olduğu gibi ülkemizde de sıklıkla karşılaşılan bir kayırmacılık türüdür. Her ne kadar işletme alanında akraba kayırmacılığının bazı faydalarından söz edilse de kamu yönetiminde bu durum her zaman mümkün değildir. Kamu yönetiminde akraba kayırmacılığı; hizmetin toplumun tamamını ilgilendirmesi sebebiyle özel sektördeki akraba kayırmacılığından çok daha fazla dikkat çekmektedir. Bunun yanında nepotizm bir eşitlik ilkesi ihlalidir. Bu ihlal, özel sektör kuruluşlarında küçük bir kitleyi etkilerken kamu yönetiminde zaman zaman bir kamu görevine atanmak için bekleyen milyonları etkilemektedir. Bütün bunlara rağmen nepotizmin hala hem ülkemizde hem de dünyada sıklıkla kullanılan bir kayırmacılık türü olduğu söylenebilir. Akraba kayırmacılığının önlenmesi ile ilgili olarak birçok ülkede yasal düzenlemeler bulunmasına rağmen en gelişmiş ülkelerde dahi nepotizm tamamen ortadan kaldırılamamıştır.

Türkiye'de gerek anayasa ile gerekse kanunlarla kamu görevine getirilmeye "işin gereklerine uygunluk" dışında bir kıstasın aranmayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak yine yasa ve kararnamelerle birtakım kadrolara ilişkin yapılan düzenlemelerle nepotizme uygulama alanı açılmıştır. Açık yarışma usulünün uygulanmayarak mülakatın tercih edildiği durumlarda objektif değerlendirme kriterlerinin belirlenmemesi, yazılı ve sözlü sınavların uygulanacağı alımlarda işin gerektirdiği niteliklerin işin gereğine göre değil de kişiye özel belirlenmesi çoğu zaman hukuki metinlere uygun ancak suistimale açık karmaşık bir durum oluşturmaktadır. Bu problemin yarattığı verimsiz personel sisteminin kamu yönetimini doğrudan olumsuz etkilediği ülke deneyimlerinden açık bir şekilde görülmektedir. Dünyada,

Türkiye'de ve geçmiş dönemlerde kurulan Türk-İslam devletlerinde başta nepotizm olmak üzere kayırmacılığın diğer tüm türlerinin yaygınlaşması ile zaman zaman siyasi ve sosyal bütünlük tehdit altına girmiştir. Bu derece ciddi yıkıcı etkileri olan kayırmacılığın ortadan kaldırılması ve etkili bir kamu hizmetinin sunulması için kayırmacılık karşıtı bir uygulamaya ihtiyaç duyan birçok ülke çareyi liyakat sisteminin uygulanmasında bulmuştur.

Meritokrasi, kamu görevine alınmadan, kamu görevinin sona ermesine kadar her işlemde liyakatin esas alınması gerektiğini savunan bir sistemdir. Açık yarışma, kariyer, eşitlik, güvence, adil ve yeterli ücret, hizmetiçi değerlendirme kriterleri üzerine inşa edilen meritokrasi dünyanın büyük bölümünde etkili bir şekilde uygulanmaya çalışılan bir yaklaşımdır. Türkiye'de de meritokratik bir personel rejiminin inşa edilmesine yönelik yoğun çabalar dikkat çekmektedir. Cumhuriyet öncesi dönemde Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile başlayan modern bir kamu personel sistemi oluşturma girişimleri, Cumhuriyetin ilanı ile hız kazanmış ve kimi zaman yabancı, kimi zaman da yerli uzmanların raporları ile sorun alanları belirlenerek kamu personel sistemindeki problemlerin çözülmesi hedeflenmiştir. Yapılan bir dizi yasal düzenleme ile bugün Anayasa ve kanunlarla Türkiye Cumhuriyeti'nin kamu personel rejiminin teorik olarak meritokratik bir sistem üzerine kurulduğu söylenebilir. Ancak bu sistem sadece teoride işlemektedir. Uygulamada meritokrasinin tam anlamıyla işleyebilmesini engelleyen birtakım meseleler bulunmaktadır. Türkiye'de -akrabalık ilişkilerinin kuvvetli olması sebebiyle- nepotizm, meritokrasiyi sınırlandıran durumlar içerisinde bir adım daha öne çıkmaktadır.

Nepotizm ve eşitlik ilkesine aykırı diğer tüm uygulamalar Anayasa'nın 10. maddesi ile reddedilmiştir. Anayasanın ilgili maddesi herkesi, "dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebepler"e bakılmaksızın kanun önünde eşit saymış ve "hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa" ayrıcalık tanınmayacağını ortaya koyarak aynı zamanda devlet organları ve idare makamlarını yapacakları her işlemde eşitlik ilkesine uymakla yükümlü kılmıştır. Anayasanın 70. maddesi ise eşitlik ilkesine paralel olarak her Türk vatandaşına kamu hizmetine girme hakkı tanımış ve göreve alınmada ayırımın sadece "görevin gerektirdiği nitelikler"e göre olacağına hükmederek meritokrasiyi vurgulamıştır. Ancak meritokrasinin uygulanmasının ve meritokrasiyi sınırlandıran, işlerliğine zarar veren bir uygulama olan nepotizmin reddedilmesinin Anayasada yer alması sadece amaca teorik bir çerçeve kazandırmaktadır. Bunun bir kazanıma dönüşebilmesi idarenin yaptığı her işlemde bu teoriyi tam anlamıyla pratiğe geçirmesi ile mümkün olacaktır. Ne yazık ki nepotist uygulamalara bakıldığında uygulamada nepotizmin hala çok sık kullanıldığı ve bu uygulamaların meritokrasinin tam anlamıyla yerleşmesinin önünde ciddi bir engel oluşturduğu söylenebilir.

Türk kamu personel yönetiminin tamamen meritokratik temellerin hakim olduğu bir yapıya bürünebilmesi için öncelikle iktidarların cesur adımlar atması gerekmektedir. Kamu personel yönetiminde ciddi dönüşümlere ihtiyaç olduğu teori ile pratik karşılaştırması yapıldığında açıkça görülmektedir. Bu konuda yapılabileceklere ilişkin atılabilecek adımlar şöyle sıralanabilir:

- Kamu personel sistemini düzenleyen hukuki yapıda bir karmaşıklık söz konusudur. Yasal zemindeki bu karmaşıklık uygulamada suistimallerin önünü açmaktadır. Bu sebeple tüm kamu görevlilerinin görev tanımlarının yapıldığı, hangi iş için hangi özel ve genel niteliklerin gerektiği, hangi hizmet kolu için hangi yarışma usulünün uygulanacağı, değerlendirmenin hangi kriterlere göre yapılacağı net olarak ortaya konulmalıdır.
- Kamu personel yönetimindeki dağınıklık zaman zaman idarenin takdir yetkisinin sınırlarının belirlenemez bir noktaya ulaşmasına neden olmaktadır. İdare yapacağı alımın şeklini ve alım yapılacak iş için gerekli olan özel şartları belirlerken takdir yetkisini neredeyse sınırsız kullanmaktadır. Bu sınırsız takdir yetkisi kayırmacılığın yaygınlaşmasındaki en büyük

etkenlerden birisidir. Bu sebeple idarenin takdir yetkisinin öznel değerlendirmeleri en aza indirecek şekilde sınırlandırılması gerekmektedir.

- İdare yapacağı her işlemde şeffaf olmalıdır. Vatandaşın, idarenin kamu personeli almaya karar verdiği andan, personelin atamasının yapıldığı ana kadar yaptığı her işlemi hangi gerekçe ile yaptığını bilmesi gerekmektedir. Kayırmacılık için bir açık kapı olan “özel şartlar” belirlenirken hangi şartın ne için belirlendiği ve bu şartın işin gerektirdiği niteliklere uygunluğu açık bir şekilde paylaşılmalıdır. Mülakatlar mutlaka kamera kaydı alınarak yapılmalı ve gerektiğinde ilgili resmi mercilere sunulabilmelidir.
- İdari işlemlerin önceden belirlenen etik kodlara ve liyakat sistemine uygunluğunu denetleyen ve gerektiğinde aykırılıkları cezalandıran bir bağımsız kurul oluşturulmalıdır. Bu konuda ABD’de var olan “Liyakat İlkesini Koruma Kurulu” bir örnek olabilir.<sup>7</sup>
- Kamu kurumlarının istihdam politika ve süreçlerine yönelik gerçekleşen etik ihlallerle ilgili olarak kamu personelinin ve vatandaşların söz konusu ihlali bildirebileceği bir kanal oluşturulabilir. Kamu personelinin kimliğinin ortaya çıkmayacağından emin bir şekilde yapacağı bildirimler ödül ve ceza yöntemi çerçevesinde değerlendirilerek kurum içerisinde bir organik denetim mekanizması oluşturulabilir.
- Görevde yükselmede veya ödüllendirilmede subjektif değerlendirmeleri engelleyecek objektif kriterler belirlenmelidir. Kriterlerin belirlenmesinde bir uygulama birliği sağlamak adına tüm kamu kurumlarını bağlayan bir çerçeve kılavuz oluşturulabilir.
- Özel Kalem Müdürlüğü kadrolarına ve bazı istisnai kadrolara atama yapabilmek için atanacak kişide “kamuda belirli süre memur statüsünde (657/4A) çalışmış” ve “göreve devam ediyor olma” şartı konulmalıdır.

Bütün bu önerilerin dışında Türkiye’de nepotizm uygulamaları incelenirken iki husus dikkat çekmiştir. Bunlardan ilki nepotist uygulamanın yazılı ve görsel basın yayın organları ile sosyal medya platformlarında konu edilmesinin ardından bir anda büyüyen kamuoyu tepkisi ile idarenin zaman zaman geri adım atmak zorunda kaldığıdır. İkinci husus ise söz konusu tepkileri sadece “belirli kurum ve kuruluşların” dikkate almasıdır. Geri adım atan ile uygulamaya ısrarla devam eden kurumlar arasındaki farklar incelendiğinde kurumun siyasi yapısının bu konuda etkili olduğu görülmüştür. Örneğin yapısı itibari ile siyasi bir kimliği olduğu söylenebilecek belediyeler kamuoyu tepkisini dikkate almamakta ısrar ederken, siyasi bir yapısı bulunmayan üniversite gibi kurumlar kamuoyu tepkisi karşısında daha kolay geri adım atabilmekteler. Bu durum etkili bir sosyal bilincin ve tepkinin en azından bazı kurumların etik ihlallerden vazgeçmesi için bir yol olduğunu göstermektedir. Bu anlamda nepotizmin engellenmesi adına toplumsal bir bilinç oluşturulması önemlidir. Bu konu başlı başına bir araştırma konusu yapılabilir.

Son olarak nepotizmi diğer kayırmacılık türlerinden ayıran en belirgin özellik ilişki ağının somut verilere dayanmasıdır. Bu da nepotizmi diğer kayırmacılık çeşitlerinden daha kolay tespit edilir hale sokmaktadır. Diğer kayırmacılık türlerini anlamak için farklı bir çalışma gerekse de, akrabalık ilişkisini tespit edecek basit yöntemlerle nepotizmin tamamen ortadan kaldırılabilmesi için siyasilerin ve atamaya yetkili kamu görevlilerinin akrabalarını istihdam etmelerini yasaklayacak bir yasal düzenleme yapılabilir. Yapılacak yasal bir düzenleme ile hem siyasilerin ve kamu yöneticilerinin akrabalarını etik dışı uygulamalar ile istihdam etmesi engellenebilir hem de akrabalık ilişkisi bulunan kişilerin

<sup>7</sup> Liyakat İlkesini Koruma Kurulu ile ilgili detaylı bilgi için bkz., Öztürk, N. K. (2002). Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu. *Türk İdare Dergisi*, 74 (435), 129-143.

istihdamında liyakati tespit edecek ve etik ihlalin olmadığını doğrulayacak bir kurul değerlendirmesi ile bu kişilerin de mağdur edilmeyeceği bir sistem oluşturulabilir.

Bundan sonra yapılacak çalışmalar özellikle spesifik kurumlar temel alınarak gerçekleştirilebilir. Nepotizm ve Üniversiteler, Belediyeler, KİT'ler araştırma konusu yapılabilir. Öte yandan Platon'un "Devlet"inde Glaukon'la tartışmasında dile getirdiği; "insan haksızlık etmeye gücünün yetmemesinden dolayı karşı çıkar, gücü yetseydi haksızlık etmeyi, haksızlığa uğramayı ortadan kaldırmak için kimseyle anlaşmaya kalkmazdı" düşüncesinin gerçekliğini sorgulamak için nepotizm eksenli vatandaş algısını belirlemeye yönelik sosyo-psikolojik bir araştırma yapılabilir.

### **Etik Beyan**

"Meritokrasiyi Kısıtlayan Kayırmacılığın Bir Türü Olarak Nepotizm: 1982 Anayasası'nın 10. ve 70. Maddeleri Kapsamında Bir Değerlendirme" başlıklı çalışmanın yazılması ve yayınlanması süreçlerinde Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına riayet edilmiş ve çalışma için elde edilen verilerde herhangi bir tahrifat yapılmamıştır. Çalışma için etik kurul izni gerekmediğinden alınmamıştır.

### **Katkı Oranı Beyanı**

Çalışmadaki yazarların tümü çalışmanın yazılmasından taslağın oluşturulmasına kadar tüm süreçlere katkı yapmış ve nihai halini okuyarak onaylamıştır.

### **Çatışma Beyanı**

Yapılan bu çalışma gerek bireysel gerekse kurumsal/örgütsel herhangi bir çıkar çatışmasına yol açmamıştır.

### **KAYNAKÇA**

- Ak, M. ve Sezer, Ö. (2018). Kamu Personel Sisteminde Çalışanların Görevde Yükselmesinde Kayırmacılık Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(0), 739-757.
- Akar, S. (2020). Örgüt Kültüründe Bir İş Ahlakı Problemi Olarak Nepotizm. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(1), 241-251.
- Aktan, C. C. (2001). *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*. Ankara: Hak-İş Yayınları.
- Alvarado, L. A. (2010). Dispelling the Meritocracy Myth: Lessons for Higher Education and Student Affairs Educators. *The Vermont Connection* (31), 11-12.
- Aslan, O. E. (2018). *Kamu Personel Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Ayers, W. (1993). *To Teach: The Journey of a Teacher*. New York: Teachers College Press.
- Balibar, E. ve Wallerstein, I. (2000). *İrk Ulus Sınıf: Belirsiz Kimlikler*. N. Ökten (Çev.). İstanbul: Metis Yayınları.
- Bayhan, V. (2002). Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26(1), 1-13.
- Berkman, Ü. (1983). *Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bucaktepe, A. (2014). Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 18(3), 459-490.

- Yücel, T. & Özmen, A. (2020). Meritokrasiyi Kısıtlayan Kayırmacılığın Bir Türü Olarak Nepotizm: 1982 Anayasası'nın 10. ve 70. Maddeleri Kapsamında Bir Değerlendirme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 312-335.
- Demirbilek, N. (2018). *Okul Müdürlerinin Kayırmacı Davranışlarının Öğretmenlerin Örgütsel Adalet Alguları ile Müdüre Güvene Etkisi. (Doktora tezi)*. İnönü Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Malatya
- Dilek, S., Özdirek, R. ve Keskingöz, H. (2019). Kayırmacılık Kavramının İslam Ekonomisi Bağlamında İncelenmesi. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 8(4), 3186-3210.
- Erdem, M. ve Meriç, E. (2012). Okul Yönetiminde Kayırmacılığa İlişkin Ölçek Geliştirme Çalışması. *Eğitim Bilimleri Araştırma Dergisi*, 2(2), 141-154.
- Erusta, M. ve Akdeniz, M. (2016). "Çalışma Hayatında Nepotizm ve Liyakat", [https://docs.google.com/document/d/1uOKkFJ\\_MP5uwelHmDoLkhJ5CsRs5oGShUceuP\\_W9n-g/edit#heading=h.1ksv4uv](https://docs.google.com/document/d/1uOKkFJ_MP5uwelHmDoLkhJ5CsRs5oGShUceuP_W9n-g/edit#heading=h.1ksv4uv), (13/10/2020).
- Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Ford, R., ve McLaughlin, F. (1985). Nepotism. *Personnel Journal*. 64(9), 57-60.
- Hobbes, T. (2017). *Leviathan veya Bir Din ve Dünya Devletinin İçeriği, Biçimi ve Kudreti*. S. Lim (Çev.). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- İnceoğlu, S. (2001). Türk Anayasa Mahkemesi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Eşitlik ve Ayrımcılık Yasağı Çerçevesinde Af, Şartlı Salıverme, Dava ve Cezaların Ertelenmesi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 18(0), 41-70.
- Karakaş, M. ve Çak, M. (2007). Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü. *Maliye Dergisi*, 0(153), 74-101.
- Karatepe, S. ve Kurnaz, S. (2019). Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 33(46), 77-104.
- Khatri, N. ve Tsang, E. W. (2003). Antecedents and Consequences of Cronyism in Organizations. *Journal of Business Ethics*, 43(4), 289-303.
- Lasch, C. (2006). *Narsisizm Kültürü*. S. Öztürk ve Ü. H. Yolsal (Çev.). Ankara: Bilim Sanat Yayınları.
- Loewe, M., Blume, J. ve Speer, J. (2008). How Favoritism Affects the Business Climate: Empirical Evidence from Jordan. *Middle East Journal*, 62(2), 259-276.
- Markovits, D. (2019). "When meritocracy wins, everybody loses", (E. Klein, Röportaj Yapan), <https://podcasts.apple.com/us/podcast/when-meritocracy-wins-everybody-loses/id1081584611?i=1000450823662>, (16/10/2020).
- Marshall, G. (1999). *Sosyoloji Sözlüğü*. O. Akınhay ve D. Kömürcü (Çev.). Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Mijs, J. ve Savage, M. (2020). Meritocracy, Elitism and Inequality. *The Political Quarterly*, 0(91), 397-404.
- Nadler, J. ve Schulman, M. (2006). "Favoritism, Cronyism, and Nepotism. Santa Clara University", <https://www.scu.edu/government-ethics/resources/what-is-government-ethics/favoritism-cronyism-and-nepotism/>, (03/06/2020).
- Özkanan, A. ve Erdem, R. (2014). Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(20), 179-206.

- Yücel, T. & Özmen, A. (2020). Meritokrasiyi Kısıtlayan Kayırmacılığın Bir Türü Olarak Nepotizm: 1982 Anayasası'nın 10. ve 70. Maddeleri Kapsamında Bir Değerlendirme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 312-335.
- Özler, H., Özler, D. E. Ve Gümüştekin, G. E. (2007). Aile İşletmelerinde Nepotizmin Gelişim Evreleri ve Kurumsallaşma. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 437-449.
- Özsemerci, K. (2003, Ankara). *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü.
- Öztürk, N. K. (2002). Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu. *Türk İdare Dergisi*, 0(435), 129-143.
- Padgett, M. Y. ve Morris, K. A. (2005). Keeping it "All in the Family:” Does Nepotism in the Hiring Process Really Benefit the Beneficiary?. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 11(2), 34-45.
- Polat, M. (2019). *Nepotizm ve Psikolojik Sözleşme İhlallerinin Üretkenlik Karşısı İş Davranışlarına Etkisi. (Doktora tezi)*. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- Sağlam, M. (2005). Personel Hukukuna İlişkin Anayasal İlkeler ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması. *Danıştay Dergisi*, 35(109), 1-27.
- Sayıştay (2019a). “2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu”, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/ADANA%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf>, (15/07/2020).
- Sayıştay (2019b). “2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu”, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/ANKARA%20KAHRAMANKAZAN%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf>, (15/07/2020).
- Sayıştay (2019c). “2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu”, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/ANKARA%20KE%C3%87%C4%B0%C3%96REN%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf>, (15/07/2020).
- Sayıştay (2019d). “2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu” <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/D%C4%B0YARBAKIR%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf>, (15/07/2020).
- Scully, M. A. (2015). *Meritocracy*. Wiley Encyclopedia of Management, 1-2. doi:10.1002/9781118785317.weom020075
- Tannock, S. (2008). The Problem of Education Based Discrimination. *British Journal of Sociology of Education*, 29(5), 439-449.
- Topdemir, T. A. (2019). *Politik yetinin örgütsel sapma üzerindeki etkisinde meritokrasinin düzenleyici rolü (Yüksek lisans tezi)*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Torun, Y. (2009). Meritokrasi: Adaletin Terazisi mi Yoksa Bir Adalet İllüzyonu mu? *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, 7(26), 89-99.
- Ulucan, D. (2013). Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(0), 369-383.
- Vanhanen, T. (1999). Domestic Ethnic Conflict and Ethnic Nepotism: A Comparative Analysis. *Journal of Peace Research*, 36(1), 55-73.

Yücel, T. & Özmen, A. (2020). Meritokrasiyi Kısıtlayan Kayırmacılığın Bir Türü Olarak Nepotizm: 1982 Anayasası'nın 10. ve 70. Maddeleri Kapsamında Bir Değerlendirme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 312-335.

Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum*, L. Boyacı (Çev.). İstanbul: Yarı Yayınları.

Wilson, J. Q. ve Kelling, G. L. (1982). Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. *The Atlantic Monthly*, 249(3), 29-38.

Yüksel, C. (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*. İstanbul: TÜSİAD.

Yürekli, Ö. (2017). Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun Analizi. *Van Yüzyüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 0(4), 236-267.

Zeytinoğlu, E. (2010). Ayrımcılık Yasağına Genel Bir Bakış. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(18), 115-134.