

NEPOTİZM- PATRONAJ

KAYIRMA VE LİYAKAT SİSTEMLERİ

*“Şüphesiz ki Allah size emanetleri **ehlina** vermenizi, insanlar arasında hükmettiğiniz zaman adaletle hükmetmenizi emreder.”* (Kur’an-ı Kerim Nisa: 58)

Av. Neriman Dilek

GİRİŞ

Bu çalışmada, insanlık tarihi boyunca gündemden düşmeden önemini koruyan, Türkiye’de ve dünyada çokça tartışılan nepotizm-patronaj konuları teori ve uygulama ayrımlarını da içine alacak şekilde modern hukuk ve İslam hukuku düzleminde karşılaştırmalı olarak anlatılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışma Genç Hukukçular Hukuk Okumaları grubunda sunulmuştur. Sunum sonrası yazım çalışması sırasında birden fazla kaynak kullanılarak daha kapsamlı bir inceleme haline gelen konuda, sistemlerin tarih içerisinde izledikleri yol, değişimler, değişim nedenleri, verilen reaksiyonlar da göz ardı edilmeden aktarılmıştır. Dini kaynaklara da başvuru bu çalışmada çokça konuşulmasına rağmen hakkında az şey bilinen bu sistemlerin aktarımı amaçlanmıştır.

Aşağıdaki ayet çalışmanın bir özü ve özeti niteliğindedir.

*“Şüphesiz ki Allah size emanetleri **ehlina** vermenizi, insanlar arasında hükmettiğiniz zaman adaletle hükmetmenizi emreder.”* (Kuran-ı Kerim Nisa:58)

NEPOTİZM

Nepotizm, Latince ’de ‘yeğen’ anlamına gelen ‘nepos’ sözcüğünden türetilmiştir. İtalyancada ‘nepotismo’ diye anılan bu kavram tarihte ailelerine çıkar sağlayan bazı ‘Papa’ları tanımlamak için ortaya atılmıştır.¹

Günümüzde ise bulunduğu makamları tanıdıkları yararına kullanan kişiler için kullanılmakla beraber, Türkiye’de halk arasında daha çok *“Ankara’da dayısı var”* şeklinde bilinmektedir. TDK’da da akraba ve yakın arkadaşları kayırma şeklinde tanımlanmıştır.

¹ Mustafa BÜTE, *Nepotizm’in Çalışanlar Üzerine Etkileri: Aile İşletmelerine Yönelik Bir Saha Araştırması*, Ekonomi Ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Bahar 2010, Cilt: 6 Yıl:6 Sayı:1, s.3

Webster's Third New International Dictionary'e göre: Nepotizm '*iş yerinde liyakat yerine yeğenler ve diğer akrabalara birtakım ayrıcalıklar verme şeklinde gösterilen kayırmacılık*' olarak tanımlanmıştır.

Nepotizm; bir kimsenin bilgi, beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi gibi faktörler açısından değerlendirilmeksizin veya iş gereklerine bakılmaksızın, yalnızca kan bağı ve akrabalık ilişkileri esas alınarak istihdam ettirilmesine denir. Biyologlara göre bazı hayvanlarda görülen 'kin selection' veya 'akraba kayırmacılığı' insanlarda da doğal bir içgüdüdür. Sosyal Bilimlerde yer alan biyolojik/ekolojik yaklaşımlar ise bunu keyfi, duygusal, içgüdüsel değil, rasyonel ve seçilmiş bir davranış olarak kabul etmektedir.² Yukarıdaki tanımlar da dikkate alındığında birçok tanımı olduğu görülmektedir.

PATRONAJ

Patronaj sözcüğünün kökü Latince'dir. Bu Latince sözcüğünün kökü, "patron"; bu sözcüğün kökü de "pater" yani bize Farsça'dan geçmiş olan peder yani 'baba' kelimesi ile bağlantı halindedir.

Sosyal bilimlerde ise '*adamı olmak*' ifadesinin kavramsal karşılığı patronaj, patron-müşteri ve klientalizmdir.

Geçmişten günümüze yapılan araştırmalar sonucunda Patronaj konusunda en fazla araştırma, çözümlenme ve sonuca varan kişi Mübaccel Kıray'dır. Patronaj konusunda görüşleri şu şekildedir;

Patronaj ilişkisi modern çağ dönemi öncesi toplumların mutlak ilişkilerindedir. Klasik Patronaj ilişkisinde para, mülk ve itibar sahibi olan toprak sahipleri, kendi sorumlulukları altındaki mülksüzlere veya himaye ettikleri meslek sahiplerine, sanatçılara olanaklar sağlar. Bunun karşılığında da prestijlerini devam ettirirler.³

Bununla beraber toplumsal yapıların, toplumsal ilişkilerin farklılaşması, özellikle kentleşme ile birlikte ortaya çıkan yeni güç dengelerinin, yeni patronaj kalıpları ürettiği tespitlerinde de bulunur.⁴

² Hayrettin ÖZLER, Derya Ergun ÖZLER, Gülten Eren GÜMÜŞTEKİN, *Aile İşletmelerinde Nepotizmin Gelişim Evreleri ve Kurumsallaşma*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Dergisi, 2007, Sayı:17 s.438

³ Ayça KURTOĞLU, *Siyasal Örgütler Ve Sivil Toplum Örgütleri Bağlamında Hemşerilik Ve Kollamacılık*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 67, no.1, 2012, s. 145

⁴ H. Bayram KAÇMAZOĞLU, *Mübaccel Belik Kıray'ın Sosyolojik Görüşleri Üzerine*, Sosyoloji Konferansları, No:55 (2017/1)/ 385-412, s.400

Mübeccel Kiray'dan aktarma ile Vehbi Bayhan *Dünden Bugüne Türkiye'nin Toplumsal Yapısı* (2016) adlı kitabında “Kırsal alandan kente göç sürecinde, kente gelen kitleler, öncelikle kendi hemşerilerinin yanına yerleşmektedirler. Türkiye'nin toplumsal yapısında patronaj önemli bir unsurdur. Kırsal alanda ‘ağalık patronajı’ ile yaşayan bireyler, kente göç edince ağalık patronajının yerini sırayla dönemsel olarak ‘hemşeri patronajı’, ‘siyasi parti patronajı’ ve ‘dinsel cemaat patronajı’ almaktadır”⁵ şeklindeki ifadesiyle diğer araştırmacılarla benzer düşünceleri paylaşmıştır.

Günümüzde karşılığı himayecilik, halk arasında hemşericilik, kollamacılık olan patronaj kavramını, sosyal bilimler literatüründe patrimonyal ilişkileri ve patronajı, Batı'da ilk defa adlandıran bilim insanı Max Weber'dir. Max Weber, patrimonyalizmi daha çok doğu toplumlarına özgü geleneksel bir otorite biçimi olarak tanımlamaktadır.

Weber'e göre patrimonyalizm, “Doğu toplumlarında görülen ataerkil aile yapısının sosyal ve siyasal ilişkilere yansımış bir halidir.” Buradan yola çıkarak patrimonyalizmin; babaerkil otorite biçiminin siyasal ve sosyal alanlarda sistemleşmiş yönetim ve idare şekli olarak tanımlanabileceği görüşü ortaya çıkmaktadır. M. Weber'e göre bir yerde patrimonyalizmin olduğunun en önemli göstergesi, toplumsal statülerin ve zenginliğin sultanın isteğine göre dağıtıldığı bir sistem olarak tanımlamaktadır. Buna aynı zamanda ‘sultanizm’ de demektir.⁶

Max Weber'e göre de patronaj meşruiyetini töreler, gelenekler ve dini kurallardan almaktadır.⁷

İbn Haldun ise Weber'den yüzlerce yıl önce Patronajla ilgili konulara değinmiştir. “*Mukaddime*” adlı eserinde bireylerin yaşayabilmeleri, geçimlerini sürdürebilmeleri ve zenginliklerini koruyabilmeleri için hükümdara bağlı kalmak zorunda oldukları ve bu durumun toplumda yaltaklanma ahlakını ortaya çıkaracağı tespitinde bulunmuştur.⁸

İbn-i Haldun, “*Hükümdar kendi maiyetindeki kullarının saltanat dairesinden ayrılmasına göz yumsalar dahi servetlerini yanlarında götürmelerine asla razı olmazlar, çünkü maiyetindeki kullara ait malları, kendi saltanatı gölgesinde onun gücü sayesinde kazanılmış bir mülk olarak görmektedir. Bu nedenle sultanlar müsadereye pek heveslidir, bu nev'i mülke el koymak için şer'an ve adette buna bir yol bulurlar*” diyerek patronajın aslında kişiler aç-

⁵ KAÇMAZOĞLU, a.g.m. S.400

⁶ Uğur TATLISUMAK, *Türk Siyasal ve Toplumsal İlişkilerin Merkezi: Patronaj ve De patronaj Kavramları*, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl:4, Sayı:33 Kasım 2016, s.628

⁷ KURTOĞLU, a.g.m. s.145

⁸ TATLISUMAK, a.g.m s. 628

sından bir hukuki güvenlik sağlamadığını, liyakatle hak edilerek elde edilmiş bir mal varlığı olmadığından, elden de kolay bir şekilde çıkabileceğini referanslarla ortaya koymuştur.

Nepotizm ve Patronajın tanımını yaptıktan, tarihsel birkaç hususa değindikten sonra; konunun ayrıntılarına girmeden öce dikkat edilmesi gereken başka bir hususu açıklamak yerinde olacaktır. Bu iki kavram yani Nepotizm ve Patronaj, kayırma ve liyakat sistemleri ile iç içe geçmiş durumdadır.

Bu kavramların birbiri yerine kullanılmasından dolayı konuyu daha iyi anlayabilmek adına kavramlar tek tek açıklanmaya çalışılmıştır.

Ana kavramların sürecine geçmeden önce himayecilik konusu hakkında kısa bilgi verilmesi de yerinde olacaktır.

Vehbi Bayhan, 1997 yılında yazdığı bildirisinde bu hususa değinmiştir. Vehbi Bayhan da Mübeccel Kıray'ın 1995 tarihli "Siyasi Himayecilikten Dinsel Grup Himayeciliğine" adlı makalesine atıflar yapmıştır.

Kıray'a yaptığı önemli atıflardan biri de şudur; *"Türkiye'nin toplumsal yapısında 'biz' duygusuna dayalı 'cemaat' yapılanması önemini korumaktadır. Köyden kente göç sürecinde, köydeki ağalık patronajı (himayecilik) yerini, kentte, aile içi yardımlaşmaya ve hemşeri yardımlaşmasına, bu himaye sistemi de yerini siyasi patronaj sistemine bırakmıştır. En son aşamada siyasi himayeciliğin yerine, dini grupların himayeciliği geçmiştir. Mali güçleri olan dini gruplar, köyden kente gelen kitleleri himaye etmektedirler"* (...)⁹ Bayhan, Kıray'ın Türkiye açısından Patronajın doğuş nedenini bu cümlesi ile ortaya koymuştur.

Bu durumda Patronajın doğal sonucu Nepotizm olacaktır. Zira kollanan kişi, istihdam edildiği alanda Nepotizm ile iş başına gelmiş olacaktır.

Devamında Patronajın etkilerinin daha çok ekonomik kalkınma yönlerine değinen Bayhan, Patronaj ve Nepotizmin sivil toplum örgütlerinin gelişmesine de engel olduğu kanaatinde dir.

Bayhan'a göre Patronajın somut görünümü toplumda sıklıkla ifade edilen ve rastlanan 'sendika ağaları' dır.¹⁰

⁹ Vehbi BAYHAN, *Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm*, C.Ü Sosyal Bilimleri Dergisi, Mayıs 2002, Cilt:26 No:1, s. 9

¹⁰ BAYHAN, a.g.m, Mayıs 2002, s.10

Günümüzde bu örnekler toplumsal hayatta sıklaşmış durumdadır. ‘Siyasi parti himayeciliği’, ‘dini grup himayeciliği’ bunların başlıca örnekleridir. Türkiye yakın geçmişte dini grup himayeciliğinin en büyük ve ağır sonuçlarını yaşamak zorunda kalmıştır.

ANKET VE SAHA ÇALIŞMALARI

Bu çalışmayı ortaya koyarken, bilimsel verilerden faydalanabilmek adına Nepotizm ve Patronaj konularında yapılan araştırmalarda bugüne kadar verimli sonuç elde edilemediği gözlenmiştir. Zira bu konuda ayrıntılı ve yeni anket bulunmamakla beraber ulaşılan birkaç anket de sınırlı sorular ve alanlarda yapılmıştır.

Gençlerin siyasetçilere ilişkin görüşlerini yansıtmak için yapılan ilk çalışma olmasına rağmen verilen cevaplar Patronaj sonucuna ulaştırmıştır. İkinci çalışma ise Patronaj ve Nepotizmin yerel ve merkez yönetimlerindeki yansımaları üzerine yapılmıştır.

Üniversite Gençliğinin Sosyolojik Profili konulu 2001 yılında yapılan araştırma bağlamında 3223 üniversite öğrencisine uygulanan ankette sorulan, ‘Siyasetçilerin gerçek amacı nedir?’ sorusuna Öğrencilerin %75’i ‘zengin olmak, yandaşlarına ve yakınlarına çıkar sağlamak’ olarak yanıt vermiştir. Bir diğer soru olan “‘Türkiye’de çok çalışan değil dayısı olan kazanıyor” düşüncesine %90 evet yanıtını vermiştir.¹¹ Bu çalışmanın daha kapsamlı hali 2013 yılına kadar sürdürülmüş ve Vehbi Bayhan tarafından yayınlanmıştır. Aşağıda devam niteliğindeki bu çalışmaya da değinilmiştir.

20 Şubat 2000 yılında TESEV tarafından yapılan *Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform* adlı çalışmada 10 üzerinden verilen skorlar patronaj ile ilgili sorularda 3,5 ve 6,7 arasında olmuştur. 0 tamamen kayırmacılık yapıldığını, 10 puan ise hiç kayırmacılık yapılmadığını göstermektedir.

Bu Araştırma 21 Ekim- 9 Kasım 1999 Tarihleri arasında 18 yaş ve üstü 1206 kişi ile gerçekleştirilmiştir. Sorular yoğunluklu olarak merkezi hükümetin; ekonomik uygulamaları, yatırımları, güvenlik hizmetleri, vergi toplama- kaçırma işlemlerinde ne derece eşit davrandığına ilişkin olmakla birlikte, merkezde iş yaptıрма, yerel yönetimlerde hizmetler konusunda ve belediyede iş yaptırmada kayırmayı içeren aşağıdaki şekilde sorular sorulmuştur.

Ankette kayırma için yardım alınırken genellikle kimden yardım alındığına ilişkin sorular da mevcut olup, cevaplarda yoğunluk sırasıyla iş yaptırılacak yerde bir tanıdık- akraba, muhtar, belediye başkanı ve milletvekili şeklinde olmuştur.

¹¹ V. BAYHAN, *Patronaj ve Nepotizm*, a.g.m., s. 10

“Sizce merkezi hükümetler uygulamakta oldukları ekonomi politikalarında şirketlere ne derece eşit muamele yapıyor?” -----2.6

“Sizce merkezi hükümetler otoyol ve baraj gibi büyük projeleri ihale ile bir şirkete inşası için verirken, bu şirketi seçme aşamasında bazı şirketleri siyasi veya maddi çıkar karşılığında kayırıyor mu? Yoksa içlerinde en iyi teklifi verene mi proje veriyor? -----2.6 ¹²

Skorlar oldukça düşük olmakla beraber diğer birçok soruda da aynı sonuçlar çıkmış durumdadır. Her ne kadar kişiler patronajdan yakınsa da özellikle rüşvet, yerel yönetimlerde ilgili birimdeki arkadaş, aile yakını ile iş bitirmek sıkça başvuru yolu olarak seçilmektedir.

Yukarıdaki çalışma kadar kapsamlı olmasa da en güncel araştırma yine Vehbi Bayhan tarafından 2013 yılında yayınlanmıştır. Veriler 2001 yılından 2013 yılına kadar olan 12 yıllık süreçte 48315 öğrenci ile yapılan anket uygulamasına dayanmaktadır. 18-24 yaş grubu %49 erkek %51 kız öğrencilerle yapılan bu çalışmada bazı sorulara gençlerin cevapları aşağıdaki gibi olmuştur.

“Sizce siyasetle uğraşanların (Milletvekili, Parti İl Başkanı vb.) gerçek amacı nedir?” sorusuna; örneklemin %54’ü ülkeye hizmet olarak belirtirken; örneklemin %46’sı yandaşlarına, yakınlarına çıkar sağlama, zengin ve meşhur olma şeklinde ifade etmiştir. “Türkiye’de çok çalışan değil, dayısı olan kazanıyor” ifadesine, örneklemin %68’i katılmaktadır. ¹³

Nepotizm ve Patronaj etkilerini birden fazla alanda, kamu görevlerinde, sivil toplum örgütlerinde, özel şirketlerde, yani hayatın her alanında varlığını yoğun şekilde göstermektedir. Görülen alanlar farklılık arz etse de etkileri, ortaya çıkışları benzerlik göstermektedir.

Kamu uygulamaları ve devlet politikalarına kayırma ve liyakat sistemleri bölümünde ayrıntılı olarak değinilecektir. Özel şirketlerde yansımaları bu bölümde aktarılmaya çalışılmıştır. Patronajı, bir sonuç olarak da nepotizmi, yoğun olarak özel şirketlerde, özel şirketler arasında da aile şirketi olarak kurulmuş yapılarda görmekteyiz.

Mustafa Büte, makalesinde Trabzon ilinde faaliyetlerini sürdüren aile şirketlerinde yapılan saha araştırmasından yola çıkarak aşağıdaki sonuçlara varmıştır.

En az 50 kişi çalıştıran 8 şirket üzerinde 130 kişi ile yapılan araştırmada nepotizm boyutları başlığı altında terfi, işlem ve iş alma sürecinde kayırmacılık üzerinden sorular yöneltilmiştir. Sorulara verilen cevaplar özetle şunlardır:

¹² Fikret ADAMAN, Ali ÇARKOĞLU, *Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform*, İstanbul 2000 TESEV Yayınları, s. 57-69

¹³ Vehbi BAYHAN, *Gençlik ve Post Modern Kimlik Örüntüleri-Üniversite Gençliğinin Sosyolojik Profili* (İnönü Üniversitesi Uygulaması), Gençlik Araştırmaları Dergisi, Yıl:1, Cilt:1, Sayı:1, 2013-1, s. 150

- Bu işletmede yetki öncelikle tanıdıklara devredilmektedir.
- Bu işletmede tanıdığı olanlar işletmenin kaynaklarından daha kolay yararlanmaktadır.
- Bu işletmede işletme yöneticilerinin tanıdıklarının terfi etmesinin daha kolay olduğunu düşünüyorum.
- Bu işletmede çalışanlar terfi ettirilirken sırf aile bağlarının dikkate alınması diğer çalışanları olumsuz etkilemektedir.
- Bu işletmede çalışanların terfi etmesinde bilgi, beceri ve kabiliyetler ikinci planda kalmaktadır.

Tüm sorular ve araştırma sonuçları bilimsel ve matematiksel veri olması sebebi ile burada paylaşılmamıştır. Mustafa Büte'nin Nepotizm'in Çalışanlar Üzerine Etkileri: Aile İşletmelerine Yönelik Bir Saha Araştırması'nda ayrıntılı olarak yer almaktadır.¹⁴

Araştırmada, patronajın yoğun olduğu, bunun iş ve çalışma disiplinini etkilediği, şirketlerin bu sebeplerle gelişemediği, şirketlerin bu durumdan kurtulması halinde hayatta kalabileceği yönünde sonuçlara varmıştır.

RAPORLAR VE KALKINMA PLANLARI

Bu çalışma sırasında yapılan araştırmalarla ulaşılan anket ve saha çalışmalarına yukarıda değinilmiştir. Ancak kamu kurumları ya da daha açık anlatımla devlet tarafından yapılmış ayrıntılı bir çalışma bulunmamaktadır. En ayrıntılı çalışma 1962 yılında yapılmış olup aşağıda aktarılmaya çalışılmıştır.

Benzeri çalışma niteliğinde olmasa da resmi olarak değinen kurum günümüzde Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığıdır. Başkanlık tarafından hazırlanan kalkınma raporlarında kayırma ve liyakate ilişkin tespitler yapılmıştır.

Son kalkınma raporunda da yani 2019-2023 Onbirinci Kalkınma Planında iki farklı yerde hedef olarak sayılmıştır.

Bu hususa değinilmeden önce bugüne kadar belki de bu konuda yapılmış en kapsamlı araştırmadan bahsedilmesi yerinde olacaktır. Sait Güran da kitabında bu konuya¹⁵ ayrıca başlık açarak açıklamıştır.

¹⁴ BÜTE, a.g.m S.9-15

¹⁵ Sait GÜRAN, *MEMUR HUKUKUNDA KAYIRMA VE LİYAKAT SİSTEMLERİ*, İstanbul Üniversitesi yayınlarından, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuk ve İdare İlimleri Enstitüsü, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s.73

Sait Güran, “Bakanlar Kurulunun 13.02.1962 tarihli kararıyla Merkezi Hükümet Teşkilatına dâhil bakanlık ve kurumlar arasında görev dağılışı tarzını saptamak ve bu dağılışın kamu hizmetlerinin en verimli şekilde yerine getirilmesine imkân verip vermediğini inceleyip önerilerde bulunmak üzere yapılan araştırma sonunda yayınlanan MEHTAP raporu (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi), devlet idaresinin başarısının “ehliyetli” personele sahip olmakla mümkün bulunduğunu, bu bakımdan devlet idaresinin ıslahının, “her şeyden önce” personel rejiminin ıslahına bağlı olduğunu vurguladıktan sonra personel yönetimi hakkında bir seri öneri getiriyordu.”¹⁶ dedikten on yıl sonra yapılan incelemede, bu raporda yapılan 24 öneriden birinin aynen, üçünün değişik olarak uygulandığını, 20’sinin ise uygulanmadığını dile getirmiştir.¹⁷

Tespitlerine, “İdari reform, başsız, sistemsiz dağınık surette gelişmiş, koordinasyonsuzluk, çelişik uygulamalar, ikilemler ve boşluklar baskın bir nitelik göstermiştir” diyerek devam eden Güran, Bakanlar Kurulu’nun 29.05.1971 Tarihli kararı ile kurulan İdari Reform Danışma Kurulu’nun hazırladığı raporda sorunların daha net ortaya konulduğunu ifade etmiştir.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda göze çarpan birkaç tespit şöyledir;

- “Her ne kadar kamu personelinin sorunlarının Cumhuriyet döneminin ötesine uzanan uzun bir tarihi varsa da denebilir ki hiçbir dönemde personel sorunları bugünkü kadar acil bir nitelik kazanmamıştır.”

- “Birçok yöneticide ve personelde, iş görme yerine biçimsel yöntemlere uymak suretiyle içinde bulunulan düzeni sürdürme, inisiyatifini kullanarak girişimlerde bulunma yerine pasif kalma yaygın düşünce ve davranış haline gelmiştir.”

- “... Öte yanda siyasal, ekonomik ve sosyal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, bir ölçüde idareye güveni sarsan bir takım manevi ve ahlaki zaafıların da yaygınlaşması ve yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, çalışma disiplininin yetersiz oluşu, otorite eksikliği, kanunların uygulanmasındaki fiili ayrıcalıklar gibi hususlar idareye gölge düşürmektedir.”

- “Hizmete alma kurumların takdirine bırakılmış, gelişigüzel yürütülmekte; merkezi sistemin sağlayacağı objektiviteden yoksun bulunmaktadır.....sınav ilkesi gereğince uygulanmamakta ve beklenen sonuçlar alınmamaktadır....kamu görevlilerini büyük bir kısmının hizmete sınavsız girdikleri anlaşılmaktadır.”

¹⁶ GÜRAN, a.g.e S.73-122

¹⁷ Sait GÜRAN, a.g.e., s.73

Her iki raporda da tespitler ve öneriler bulunmasına rağmen sonuç alınamadığı, üçüncü beş yıllık kalkınma planının yayınlanması ile ortaya çıkmıştır.

Üçüncü beş yıllık kalkınma planında (1973-1977) yer alan ifadeler, yapılan gözlemler sonucunda ortaya çıkan sonuçlar şaşırtıcı niteliğe sahiptir.

Memur hukukunda Liyakat sistemine uygun olmayan gelişmeler ve uygulamalar planda aşağıdaki şekilde yer almıştır;

- *“Kamu kesiminin işleyişinde kendini şiddetli hissettiren diğer bir sorun duyarsızlıktır. Duyarsızlığın önemli bir nedeni, algılama eksikliğidir. Gerçekten birçok kuruluş kendi görevlerindeki gelişmeleri, başka kuruluşların ihtiyaçlarını, hizmet alanlarının gittikçe genişleyen ve karmaşıklaşan, gereklerini yeterince algılayamamakta ya da çok geriden izleyebilmektedirler. Birçok kuruluş üstün bir görev duygusu ile kendini tüketen az sayıdaki personelin himmetiyle yürüyebilmektedir.”*¹⁸

- *“Günümüzde kamu kesimi işleyişini, birçok personelde henüz devam eden sorumluluk duygusu, görev anlayışı, yükselebilmek arzusu gibi sistem dışı -etkenlere borçlu bulunmaktadır... Memuriyette teminat, çok genç yaşlarda birinci derece memuriyetlere tayin edilme yolunun açılmış bulunması, yetişme ve kendini yenileme duygusunu olumsuz yönde etkilemektedir.”*¹⁹

- *“Yüksek yönetici kadrolarına yapılan tayinlerin açık, objektif kriterlere bağlanmamış olması; genç kuşaklarda kolay değer yangılarının yayılmasına, meslek ahlakı ve yönetimin bozulmasına yol açabilmektedir.”*²⁰

Güran'ın da ifade ettiği gibi; *“Türk bürokrasisi için yapılabilecek en gerçekçi ve ağır gözlemlerle eleştiriler, nedenlerine de bir oranda değinilir biçimde Dördüncü planda da sürdürülmüştür.”*²¹

Günümüzde yayınlanmış en yakın kalkınma planı On Birinci Kalkınma Planı olup bu kalkınma raporunu incelediğimizde böylesine çarpıcı tespit ve değerlendirmeler bulunmamaktadır. Liyakate ilişkin iki önemli bahis aşağıdaki gibidir.

Eğitim, politika ve tedbirler alt başlıkları altında *“Ehliyet ve liyakat temelli kariyer sistemi hayata geçirilecektir.”*²²

¹⁸ Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı P.2123 s. 916

¹⁹ ÜBYKP, P.2129,2131, s.917

²⁰ ÜBYKP P.2132, s.917

²¹ GÜRAN, a.g.e. s.78.

²² On Birinci Kalkınma Planı, P.553.4, s.137

Adalet hizmetleri, politika ve tedbirler alt başlıkları altında “*Hâkim ve savcıların atama, nakil ve terfî sisteminin nesnel, önceden belirlenmiş ölçütlere ve liyakate dayalı olarak geliştirilmesi sağlanacaktır.*”²³

Tanımlamalar, saha çalışmaları, genel görünümün aktarılmaya çalışıldığı bu bölümden sonra, şimdi tarihte varlığını bir politika olarak sürdürmüş kayırma sistemi ile günümüzde halen uygulanan liyakat sistemi bahsine geçebiliriz.

KAYIRMA SİSTEMİ

‘Kayırma Sistemi’, Türkçeye, siyasal kayırcılık, ganimet ya da siyasal yağmacılık şeklinde çevrilen ‘Spoils System’i yahut ‘Patronage’i, ‘Favouritism’i ifade etmek üzere kullanılmaktadır.²⁴

Sistem, genel olarak devlet memurluğuna giriş ve ilerleyişte belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Güran; sistemi açıklarken dünyadaki kullanımından da yola çıkarak teorik olarak şu şekilde ifade etmiştir; “*hem siyasal kayırmanın hem memuriyetlerin bir savaş ganimeti gibi yağmalanmasının hem siyasal ödüllendirmenin hem de partizan kadrolar oluşturmanın yolu, yöntemi olmuş; bunların teorik bazını teşkil etmektedir.*”²⁵

Sisteme ilişkin eleştiri ve destekler de özellikle partizan kadro ve ödüllendirme konularında toplanmıştır.

Kitabını 1980 yılında yayınlayan Güran, bu sistemin teorik olarak sürekli açıklandığını ancak uygulamada neler getirip neler götürdüğünden pek fazla söz edilmediğini, hâlbuki önemli olanın bu sistemin bütün açıklığı ile sergilenmesi gerektiğine değinmiştir.

Hala alanında en kapsamlı çalışma özelliğini koruyan bu kitap günümüzde yaşananlar, uygulamalar göz önünde alındığında nepotizm açısından güncelliğini de korumaktadır.

Sistemin Felsefesi, İşlevi Ve İlkeleri

Bu sistemle, tarih sayfasında fazlaca karşılaşılacakla beraber sistem, birçok devlette de idari politika olarak uygulanmıştır. Her ne kadar anavatanı ABD olarak kabul edilmişse de Eski Çin’de *ulusal felaket hallerinde* gereken fonların oluşturulması için bir yol olarak *kamu görevlerinin satışa çıkarılması* usulü uygulanmıştır. Bu sebeple bir sistem olarak kabulü ABD olsa da doğuşu insanlığın başlangıcına kadar gidebilmektedir.

²³ OBKP, P.749, s.190

²⁴ GÜRAN, a.g.e. s.85

²⁵ GÜRAN, a.g.e. s.85

Konunun özüne inebilmek adına şu sloganla başlamak uygun olacaktır. New York Senatörü William L. Marcy, Kayırma sistemini 1831’de Senatoda “*Siyasi savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir; ganimet, savaşı kazananın hakkıdır*” diyerek, sistemin doğuş nedenini özetlemiştir.²⁶

Sistem hakkında olumsuz veya olumlu birden fazla görüş bulunmaktadır.

Bir görüşe göre; bu sistem demokrasiye hizmet etmektedir. Siyasi partileri ayakta tutan bu sistem dolaylı biçimde demokrasiye katkı sağlamaktadır. Siyasi partiler, üyelerine verdikleri sözleri tuttukları ve onlara verdikleri umut süresince varlıklarını sürdürebilirler. Memurluk kadrolarının partiye hizmet edenlere ödül olarak dağıtılması, partililer üzerinde isteklendirici bir etki uyandırır.²⁷

Bir görüşe göre de bürokrasiyi denetim altında bulundurmaya yaramaktadır. Uzun süre memurluk yapan kimse zamanla memurluğu bir mülkiyet türü olarak algılamaya başlar. Memurluk kısa sürede özel çıkarların ağır bastığı, halktan kopuk ve kapalı sistem durumuna dönüşebilir. Bunu önlemenin yolu da memuriyeti siyasi partinin iktidarda kalış süresine bağlamaktır. Bu görüşler memurluğu, parti programlarının hızlı ve sorunsuz uygulanması için araç olarak, memuru da hükümetin siyasi ajanı olarak görmektedir.

Sistemi savunanların en güçlü tezleri ise şu olmuştur: Üst düzey yönetici konumundaki memurlar, iktidardaki siyasi parti mensubu olduğu takdirde, memleketin yeni politikalarla yönetilmesi yönünde karar alındıktan sonra bu parti mensubu memurlar yeni politikanın uygulanması için daha fazla fedakârlık gösterecek ve ellerinden gelenin daha fazlasını yapmaya çalışacaklardır. Bu da partinin, iktidarın ayakta kalmasını, hızlı ve istikrarlı bir sistemi sağlayacaktır.

Prof. Dr. Ömer Dinçer Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’a ithaf ettiği “Kamu Yönetimi Adabı-Geleneğin İzinde Modern Bir Siyasetname eserinde Emaneti ehline vermenin gerekliliğini, siyasetnamelerdeki yerini, liyakat sistemlerinde seçim usullerini, günümüz referans ve mülakat sistemi adı altındaki halk arasındaki torpilin evrelerini ve şekillerini anlatmıştır. Kayırma sistemine ilişkin olarak şu ifadesi konumuz açısından bir görüş olarak kabul edilebilir.

“Kamu görevi ehliyet sahibinin hakkıdır. Hakkın, sahibine verilmesi adaleti sağlar. Aksi halde, hem hak sahibine teslim edilmediği için adalet sağlanmamış hem de kamu yönetiminde başka haksızlıklara kapı aralanmış demektir”“ İltimasla göreve gelenler kendisine

²⁶ GÜRAN, a.g.e. s.86

²⁷ GÜRAN, a.g.e. s.86

*destek olanlara bağı ve onların uygun olmayan taleplerine açık olur*²⁸ diyerek kayırma sisteminin sakıncalarından birini dile getirmiştir.

Dinçer, kitabında Şeyzeri, Gazzali, Turtuşi, Maverdi ve daha birçok siyasetname yazarının görüşlerine de yer vererek kayırmanın sakıncalarından bahsetmiştir. “*Ümeyye oğullarından birine devletlerinin yok olmasının sebebi sorulmuştu. Layık ve ehil olmayan basit insanları büyük hizmetler için görevlendirdik; işte bunun için devletimiz yıkıldı, mülkümüz çöktü.*”²⁹

İran’lı düşünür “*Bozorgmihr’e ‘Sasanilerin yıkılış sebebi ne idi?’ diye sorarlar. O da cevaben ‘büyük işleri küçük adamlara, küçük işleri de büyük adamlara verdiler. Büyük adamlar küçük işlere ilgi duymadılar, küçük adamlar da büyük işlerin altından kalkamadılar. Kaçınılmaz olarak her iki iş de sonuçsuz kaldı’ der*”³⁰

Bu üst düzey partili yöneticiler de beraberinde *sinecure sorununu* ortaya çıkaracaktır. Yani *işsiz memuriyetler* doğacaktır. Sistemi eleştirenler halka ait kaynağın bu şekilde kullanılmasına karşı durdukları gibi fiili olarak çalışmayan kişilerin sistemde tıkanıklığa yol açacağını düşünmektedir. Destekleyenler de sinecure’nin hayati önem taşıdığını partinin ve iktidarın ayakta kalması için olmazsa olmazlardan olduğunu dile getirmektedir. Sinecure konusunda daha yakından bakalım:

Sinecure

Sait Güran; Amerikalı siyasal filozof Harvey Claflin Mansfield’in Political Parties, Patronage and the Federal Government Service adlı kitabından alıntılıdığı paragraflarda hali hazırda Türkiye’de de gündemde³¹ olan ve en çok konuşulan bu konunun Kayırma sistemindeki yerini açıklamıştır.

Sinecure; ‘hizmitsiz maaşlı memuriyet’ anlamına gelen bu sözcük, bazı kaynaklarda *arpalık* olarak da adlandırılmaktadır. Arpalık; ya da Arpalık Maaşı ise Osmanlı’da uygulama alanı bulmuştur. İdare, saray ve bilim insanları ile görevine son verilen veya emekli olan memurlara ödenen maaş veya ek ödenektir. Tam olarak karşılama da birçok kaynakta sinecure bu şekilde tanımlandığından bu çalışmada yer verilerek ayırım anlatılmaya çalışılmıştır.

²⁸ Ömer DİNÇER, *Kamu Yönetimi Adabı, Geleneğin İzinde Bir Siyasetname*, Klasik Yayınları, 2. Baskı, Ekim 2019, s.81

²⁹ DİNÇER, a.g.e. s. 88

³⁰ DİNÇER, a.g.e. s. 89 (dipnot)

³¹ Bu yazının kaleme alındığı tarihte gündemde ve haberlerde “*Bankamatik Memurluğu*” olarak tartışılmış ve konuşulmuştur.

Güran'ın Mansfield'ten alıntıladığı gibi Kayırma sisteminde; “Tüm vaktini partiye ayıran profesyonel partinin istediği bir aylık ve işsiz bir memuriyet (sinecure), kendisini asıl faaliyetinden alıkoymayacak, işgal etmeyecek, ismen mevcut olan resmi bir görevdir...” “...öte yandan partinin iyi ilişkiler içerisinde bulunmak istediği (baskı ve menfaat) gruplarının temsilcileri olanlara sunulmak üzere, uygun, çarpıcı kadrolara da ihtiyacı vardır. Bu kadroların tahsis edileceği kişilerin, aktif partili olması şart değildir; tutum ve kararlarında tutarlı biçimde partiden yana kanısını yaratması kâfidir. Kayırmanın bu uygulamasında amaç, hedef seçilen grupların üyelerinin gözünde, partinin, kendilerine karşı duyduğu ilginin derinliği ve samimiyetini, bu suretle ifade etmektir.”

“Partilerin profesyonel aktif kadrolar oluşturmak ve seçmen kitlelerini kendilerine çekmek dışında kayırmaya başvurmasındaki bir diğer neden partideki hiziplerin ve kişisel ihtirasların bölücü etkilerini asgariye indirmektir...” “... Aynı partideki rakip güçleri yatıştırmak için de kullanılır. Ve üst düzey memuriyetler bu kişilere kontrollü şekilde dağıtılır. Zira kayırma sistemi ile atananlar, önce kendilerine o işi bulana, sonra resmi atama makamına sadakat duyar.”

“Kayırma sistemine, iktidar partisiyle çeşitli ekonomik menfaat ve baskı grupları arasındaki bağların pekiştirilmesi işlevi de verilmiştir. Bu ilişkide, parti, bu grupların oyunu ve parasal desteğini isterken, karşılığında onların görüşlerine sempati besleyen güvenilir parti üyelerini kilit idari makamlara getirecektir.”

Tüm bu tespit ve açıklamalar şunu göstermektedir ki nepotizm ya da daha özelde siyasal kayırmacılık; Güran'ın da ifade ettiği gibi, “arzulanan bir şey, iktidarın ödülü bu nedenle insanları bir araya getirip çalıştırmanın potansiyel bir aracıdır.”³² Güran'ın bu sonuca ulaşması ve kayırmacılığın en fazla uygulandığı alan devlet kurumları olduğundan, siyasal kayırmacılık hususuna da aşağıda ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Mansfield'e göre bu sistem daha güçlü etmenlerce bertaraf edilmedikçe yahut yerine geçecek daha üstün yöntemler bulunmadıkça iktidarlar kayırmadan vazgeçmeyeceklerdir.

Günümüzde bu sorunları hala konuşuluyor olması da birden fazla değişkenle açıklanabilir. Bu değişkenlerden bazıları ve en önemlileri kişinin aldığı hukuk ve ahlak eğitimidir. Bu eğitimlerin yanı sıra siyasi gelenek olarak da adlandırılacak yöntemlerdir.

³² GÜRAN, a.g.e. s. 90

Ülkelerdeki Uygulamalar

ABD Örneği

ABD’de demokratik bir reform hareketi olarak ortaya konulan kayırma sistemini Başkan Jackson (4 Mart 1829 – 4 Mart 1837) topyekûn devlet politikası şeklinde uygulamaya sokmuştur. Andrew Jackson, Kongre’ye verdiği yıllık mesajında kayırma sisteminin ortaya çıkış nedenini özetlemiştir. Konuşmasında insanların kamu görevlerinde uzun süre kalmalarının sakıncalı olduğu, kamu görevlerinin halk yararına yaratıldığı bir ülkede, hiç kimsenin onlar üzerinde başkalarından daha çok hakkı bulunmadığını, kimsenin oranın tek sahibi olarak kendisini düşünmemesi gerektiğini dile getirmiştir.

1966 yılında memurların siyasal faaliyetleri üzerine çalışan komisyon tarafından hazırlanan raporda geçmiş dönemdeki eleştiriler ve sistemin tarihi gelişimi ortaya konulmuş ve aşağıdaki bilgilere ulaşılmıştır.

1832’de Senato Genel Kurulu’nda Henry Clay sistemi şöyle eleştirmiştir. *“Bu, Roma İmparatorluğunun en kötü döneminden gelen, nefretle karşılanacak sistemdir. Eğer bu sistem devam ettirilecekse, eğer kamu görevleri, insanların şeref ve vakarı, her başkanlık seçiminin sonuçlarına göre karmakarışık edilecekse, giderek hoş görülmez boyutlara ulaşan yönetimi-miz ve kurumlarımız, herhalde sonunda, Bizans’takine benzer acımasız bir despotizme varacaktır.”*³³

Benzer eleştirilere ve karşı çıkmalara rağmen sistem Başkan Jackson tarafından uygulamaya konulmuştur. Ancak her dört yılda bir memuriyetlerin değişmesi, sorunu çözmediği gibi aktif partililere yetecek kadar memuriyet bulunamaması daha büyük sorunlara yol açmıştır.

Devlet Memurluğunda Reform Hareketinin önderlerinden George W. Curtis 1860’daki durumu şöyle anlatıyordu: *“Her dört yılda bir tüm yönetim aygıtı paramparça ediliyordu. Memleket son derece saçma, isyan ettirici ve ümit kırıcı görünüm arz ediyordu. Millet’in işi ve Kongre’nin yasama ödevi, bu malın yağmalanmasından daha az önem taşıyordu. Ülke yetersizliği, tarafsızlığı ve ağır suiistimal doğuran kayırma sistemi belasının yaygın ve salgın etkisi altına girmişti”*³⁴ diyerek sisteme olan eleştirisini ve kötü sonuçları gözler önüne taşımıştır.

Lincoln döneminde Dışişleri Bakanlığı yapan Seward, Başkan Zachary Taylor (4 Mart 1849 – 9 Temmuz 1850) göreve başlarken kayırma sisteminin nerelere geldiğini anlatmak için

³³ GÜRAN, a.g.e. s.92

³⁴ GÜRAN, a.g.e. s.93

şöyle demiştir; “*Dünya, sanki bir kısmı Kaliforniya’ya altın aramaya ve öteki kısmı da başkent Washington’a kamu görevi bulmaya gidenler şeklinde iki sınıfa ayrılmış gibi.*” Aynı raporun devamında Lincoln “... *Şayet bu özgür millet ve yönetimin kendisi tamamen moralini kaybetmiş duruma düşerse bu, insanların kamu görevi kapmak için giriştikleri dur durak bilmeyen savaşımları ve kıvrınmaları yüzünden olacaktır*”³⁵ diyerek durumun vahametini ortaya koymuştur.

Her ne kadar Lincoln bu eleştirilerde bulursa da içinde buldukları iç savaş hali sebebi ile kayırma sistemini akıllıca kullanmış ve döneminde yetkisi altında bulunan tüm kamu görevlilerini değiştirmiştir.

Eleştiriler ve durumu özetleyen benzer açıklamalar yapılmaya devam ederken ABD sisteminde memuriyete yerleştirilen kişilerin partiye zorunlu ödeme yaptıkları, bu bir vergi gibi aylık olarak kesildiği dile getirilmektedir. Philadelphia’lı bir memur “*zorunlu ödemeyi reddetmenin sonuçlarını biliyoruz ve işlerimizi kaybetmek istemiyoruz*” diyerek meseleyi açıklamıştır. Bu durum sebebi ile rüşvet ve suiistimal de artmıştır.³⁶

Sistemde memuriyet arayanlar için süreç ne kadar zor ise onları seçenler için de hayli zor olmuştur. Başkan James K. Polk, “*Feryada hazırım! Görev isteyenlerin baskısı hiç durmayacak mı? Başkanlık görevine başlayalı bugün tam 1 yıl doldu, fakat memuriyet isteyenlerin baskısı hala azalmış değil. Bütün samimiyetimle isterdim ki, şu anda verecek dağıtacak memuriyetler tamamen tükenmiş olsun!*” diyerek başkanlığı döneminde en zorlandığı hususun bu olduğunu açıklamıştır.

1868’de Kızılderililer Barış Komisyonu, siyasal etki, atama, azil ve suiistimal arasındaki ilişkiyi şu örnekle anlatmıştır: Hükümetin ayırdığı paraları ilgili memurların aldığını ve böylece Kızılderililerin açlıktan ölüme sürüklendiğini dile getirmiştir.³⁷

Son aşamada kayırma sisteminde; Senatörler, Milletvekilleri, Valiler de dâhil olmak üzere birçok kişi para karşılığı memuriyet vermekteydi. Bu durum bir takım aracı ve komisyoncuların da türemesine fırsat vermiştir.

Başkan Grant döneminde toplumu sarsan skandallar yoğunlaşmış, 1881 yılında Başkan Garfield, siyasal destek bulamayıp, iş bulamayan bir ‘memuriyet arayıcısı’ tarafından tren beklerken öldürülmüştür. Bunun üzerine sistemin yol ulaşabileceği son nokta görülmekle gerekli adımlar atılmasına karar verilmiştir.

³⁵ GÜRAN, a.g.e. s.93

³⁶ GÜRAN, a.g.e. s.94

³⁷ GÜRAN, a.g.e. S.94-95

Nihayetinde 1883 Pendlton Act ile ilk reformcu adım atılarak liyakat sistemi uygulaması başlamıştır.

Yavaş yavaş liyakat sistemine geçilse dahi parti içi rahatsızlıklar ve memuriyet savaşları devam etmiş 1900'lerin başında Paul Van Riper tarafından kaleme alınan "History of the United Civil Service" adlı eserinde Başkan Cleveland'ın "...arkamda aç bir parti var ve bana, kendilerine karşı şükran duyguları içinde davranmadığımı söylüyorlar. Bazen üstümdeki baskı karşı konulmaz boyutlara yükseliyor" diyerek New York Kilisesi Pastoru Dr. Milton Merle Smith'e hitaben; "Ancak senin ve tüm dostlarımın bilmesini istiyorum ki liyakat sistemi ile atanılacak kadro sayısını artırırken doğruluğuna inandığım bir şey yapıyorum."³⁸

1913 yılına gelindiğinde liyakat sistemine başlarda karşı çıkan Başkan Wilson, "Kayırma sistemi, insana her gün, keşke doğmasaydım dedirtecek kadar sıkıntı dolu dikenli bir yoldur" diyerek Liyakat sistemine geçişte daha kararlı adımlar atmaya başlamıştır.³⁹

1914 yılında Başkan Wilson, New York'ta National Press Club'da, "Federal idarede öyle posta dairleri var ki, oralarda mektup atmayı düşünmem. Çünkü bir kimsenin posta müdürü yapılması için girişilen savaşımın yürekler yakan yanlarını bilen bir insan olarak bu endişeyi duymadan düşünmem olanaksız." ⁴⁰

Ancak Wilson bu kararlı tavrını üst kademe yöneticiler açısından gösterememiştir. Zira Dışişleri bakanı olan William Jennings Bryan'ın baskısı buna engel olmuştur. Bryan 15 seneye kadar memuriyeti olanları görevden alarak hemen hemen tüm kadrolara kendi siyasi adamlarını ve dostlarını yerleştirdi. Wilson, devam eden işlemleri sebebi ile onu hızlıca görevden alsa da kariyer esasına dayalı kadroların oluşturulmasının 30 yıldan fazla zaman almaya yol açılmış oldu.

Aykırı sesler ise çıkmaya devam ediyordu. Konuya partizanca yaklaşanların düşünce yapısını görülmesi açısından Başkan Yardımcısı Thomas R. Marshall'ın sözü şöyledir; "İdarede, bir demokrat partinin dolduramayacağı bir kadro varsa, inanıyorum ki o kadro kaldırılmalıdır" diyerek. Liyakat kriteri olarak bir nevi parti üyeliği olarak görmüştür.

1920 yılına gelindiğinde liyakat sistemine geçişin tamamlandığı düşünüldüğü halde halen içeride kayırma üzerine dönen işler devam etmekteydi. Başkan Harding (4 Mart 1921 – 2 Ağustos 1923) ölmeden önce rahatsızlığı sırasında arkadaşına; "Aman Tanrım, bu ne azap verici cehennemi bir iş! Düşmanlarımla bir sorunum yok; onlarla başa çıkabiliyorum. Fakat

³⁸ GÜRAN, a.g.e S. 96

³⁹ GÜRAN, a.g.e. S.96

⁴⁰ GÜRAN, a.g.e. S. 97

bu lanetlik Allah'ın belası dostlarım var ya, işte onların yüzünden geceleri gözüme uyku girmiyor” diyerek içinde bulunduğu durumu özetlemeye çalışmıştır. ⁴¹

1936 yılında liyakate dayalı kadro %60'a, 1947'de %90'a yükselmesine rağmen kayırma sistemine açık kadrolar da sürmekteydi. 1955 yılına gelindiğinde ise 70.000 kadro Beyaz Saray'ın kayırma mekanizmasıyla dağıtılmış bulunuyordu.

Başkan Truman (12 Nisan 1945 – 20 Ocak 1953) iktidara geldikten sonra Siyasal-ideolojik ve bağlılık-güvenlik testleri ile kayırma sistemi devam ettiğini görerek eleştirilerini şöyle dile getirmiştir; *“Korku atmosferinde, kilit kamu görevlileri, adeta zihnen felce uğramaktadır. Bu memurlar, görevleri olduğu halde, kendilerinin açık-dürüst fikirlerini dile getirmekten korkmaktadır. Çünkü daha sonra, değişen ortamda ve farklı koşullarda kendileriyle aynı görüşte olmayanlar tarafından ‘sadakatsizlikle’ suçlanabilirler. Milletimiz, bu tür zihin karartmaya izin veremez, olanak veremez.”*⁴²

1957 yılında alt dereceli kadrolarda kayırma sistemini inceleyen Senato Raporunda; *“Özellikle Bakanlıklar dışı kurumlarda, atama ve yükselme işlemlerinde, en alt derecelerde bile, siyasal temiz kâğıdı (political clearance) gerekmektedir”* diyerek kişilerin iktidarda bulunan partiden adam bulma çabalarına yer vermiştir. Bunun yanında siyasal temiz kâğıdı ile siyasi geçmiş soruşturması yapılarak kayırma sisteminin devam ettiği tespit edilmiştir.⁴³

Ancak devam eden süreçte kayırma sistemi oldukça azalmış hatta 1978 yılında Devlet memurluğu Reform Kanununda yapılacak ufak değişiklikler dahi geçmişteki sorunlar düşünülerek sert şekilde eleştirilmiş ve izin verilmemiştir.

İngiltere

İngiltere için en çarpıcı örnek bir İngiliz tarihçisinin 18. yy mezar taşlarından birinde rastladığı ilginç bir kitabede, 74 yaşında ölen bir kadının, aile ilişkileri vasıtasıyla, kocasıyla çocuklarının, devlet ve kilise hizmetlerinde on iki göreve atanmasını sağladığını görmüştür. Tarihçi bunun olağanüstü bir “liyakate” sahip olmakla ilgili olduğu yönünde kinayeli bir yaklaşımla durumu tespit etmiştir.⁴⁴

19. yy ortalarına kadar da kayırma sistemi uygulama alanı bulmuştur. Asıl atama yapma yetkisi kabine üyelerinde olmasına rağmen bazı atama yetkisi bulunan yüksek dereceli memurlar kamu görevlerini satarak para kazanmışlardır.

⁴¹ GÜRAN, a.g.e. S.98

⁴² GÜRAN, a.g.e. S.103

⁴³ GÜRAN, a.g.e. s. 100

⁴⁴ GÜRAN, a.g.e. s. 106

İngiltere’de özellikle babadan oğula geçen memuriyetler, emeklilik sistemi olmaması sebebi ile işten ayrılmayıp ama işe de gelmeyen görevsiz memurlar, bakiye aylık karşılığında görevi fiilen yapacak bir başkasını tutan memuriyetler de bulunmaktaydı. Ancak iktidarın değişmesi ile memuriyetler değişmiyor, kayırma sistemi ile memur alma hakkı sadece boş ya da boşalan memuriyetler için kullanılıyordu.

1854 yılında yapılan reform ile kurumlar, memurluğa alma usullerini, kurallarını, çalışma yöntemlerini açıklamaya ve uygulamaya başladılar.

Diğer Avrupa ülkeleri de benzer uygulamalarla liyakat sistemine geçiş yapmıştır. Profesör Maurice Duverger, *The Influence of political Forces* adlı eserinde, kayırma sisteminin ülkelerde nasıl anlaşılıp uygulandığını ve daha çok hangi ülkelerde problemlere yol açtığını gelişmişlik bağlamında irdelemiştir. Gelişme ile kayırma sisteminin ters orantılı olduğu yönünde tespitler yapmıştır.

Son aşamada kayırma sistemi varlığını devam ettirememiş ve kariyer ilkesine dayalı liyakat sistemi gelişme göstermiştir. Kayırma sistemi uygulama alanı bulamasa da bu artık legal şekilde değil arka planda özellikle bazı kadrolar için devam ettiği ise çoğu kişi tarafından kabul edilmektedir.

LİYAKAT SİSTEMİ

Yönetim gücünün, yetenek ve kişilerin bireysel üstünlüğüne yani Liyakate dayandığı yönetim biçimidir.

Güran’da kamu yönetiminde liyakat sistemine inancını, *“liyakat (yeterlilik) sistemi kadar, üzerinde ülkelerarası ittifak sağlanmış, evrenselleşmiş, bugüne kadar az değişikliğe uğramış, devam ettirilmesi konusunda şüpheye düşülmemiş ve inandırıcı bir alternatif önerilmemiş, fiili sapmalar vuku buldukça ihtiyacı ve önemi daha çok duyulmamış bir başka ‘müessesese’ bulmak adeta olanaksızdır”* diyerek açıklamıştır.

Liyakat sistemi, kayırma sisteminin kötülükleri, zorlukları sebebi ile doğmamıştır. İnsanın yapısı, yaşayışı, hayatta kalması için işin, işi bilene teslimi hep kabul edilen ve uygulanan bir durumdur. Bunun sistem olarak dikkat çekmesi modern dünya için ABD başkanının öldürülmesi, İngilizlerin iç savaşları kaybetmesi, Doğu Hindistan Şirketinin liyakatli personel sayesinde gelişmesi ve benzeri durumlar liyakat sisteminin ses getirmesi açısından önemli etkenler olarak görülmüştür.

İlkeleri

1-Eşitlik İlkesi

Kamu görevlerine memur alımında yaklaşım, toplumun tüm kesimlerinin temsilini sağlamaya yönelik olmakla beraber seçilecek kişide ölçütler; yeteneği, bilgisi, becerisi olmalıdır.

2- Yansızlık İlkesi

Tüm adaylar ve memurlar, kamu yönetimi ve özlük işlerinde siyasal eğilim, ırk, renk, din, milliyet, cinsiyet, medeni durum, yaş, bedensel özür ve özel hayatın gizliliği ile Anayasal hakları bakımından yansız, önyargısız, eşit ve hakça muamele görmelidir. Burada özellikle dikkat edilmesi gereken nokta iş konusunda yer alan şartlar objektif ve keyfi olmamalıdır.

3-Yarışma İlkesi

Tüm kamu görevlileri, karakter ve davranış üstünlüğüne ve kamu yararı bilincine sahip olmalıdır. Açık, hakça düzenlenmiş objektif yarışmalar yapılmalıdır. ABD Yüksek Mahkemesi tarafından oybirliği ile verilen Griggs kararı olarak bilinen kararda “*yarışma sınavlarında olsun, hizmete alma koşullarında olsun, adayın başvurduğu göreve uygunluk derecesi ölçülecektir, yoksa nitelikleri soyut bir değerlendirmeye tabi tutulmayacaktır. Aranan şartlar, üstlenilecek görevle ilgili değilse, genelde ve soyutta geçerli olsalar bile hukuka aykırıdır ve kaldırılması gerekir*” (Griggs V. Duke Power Company, 1971. 401 US 424) diyerek, hukuka uygunluk ilkesine de atıfta bulunarak liyakat sisteminde olması gerekeni kısaca özetlemiştir.⁴⁵

ABD Yüksek Mahkemesi bir diğer önemli kararı olan, Bridgeport Guardians Inc. V. Bridgeport Civil Service Commission kararında, Polis memurluğu için yapılan giriş sınavında sorulan 117 sorudan en az 14’ünü görevle ilgisiz saymıştır. Bunun yanında polislik mesleği için sınavın yeterli olmadığını “hareket, cesaret, merhamet, göreve adama, dikkat, dürüstlük gibi özelliklere sahip olunması gerektiği dava konusu sınavın ise sözlü bilgi ağırlıklı olması sebebi ile görevle ilgili olmadığı sonucuna varmıştır.⁴⁶

4- Kariyer İlkesi

Yeni veya boşalan kadrolara kıdem ve dereceye dayalı terfi ve nakil yapılabileceği gibi dışarıya açık şekilde belli yazılı yarışmalarla da bu kadrolar doldurulabilir. Bu kadro doldurma ve yükselme usulleri kariyer ilkesi çerçevesinde incelenmektedir. Bu ilkeye özellikle

⁴⁵ GÜRAN, a.g.e. S. 133

⁴⁶ GÜRAN, a.g.e. s. 133

çok önem verenlere göre; kamu görevlileri kendini geliştirmeli, çalışmalı, bunlar için eğitim almalıdır. İşini ve kendini geliştiremeyenlerin işine ise son verilmelidir.

5-Güvence İlkesi

Bu ilkeye göre; kamu görevlileri kişisel kayırcılığa, keyfi işlemlere ve partizan yaklaşımlara karşı korunmalıdır. Herhangi bir kesimin adaylığı ya da siyasal seçim sonuçlarını etkilemek veya müdahalede bulunmak amacıyla kullanılmasına ya da etki etmesine engel olunmalıdır.

Bu ve benzeri ilkeler çoğaltılabilir. Örneğin memurların siyasi parti üyelikleri, aktif çalışıp çalışamayacakları, bağış yapma hususları her ülke tarafından geçmiş tecrübelerine dayalı olarak düzenlenmektedir.

Yukarıda sinecure konusunda açıklamalara yer verirken siyasal atamalar ve siyasal kayırcılık konusuna kısaca değinilmişti. Şimdi ayrıntıları ile işlenen kısma dikkat çekilecektir.

SİYASAL ATAMALAR KONUSU

Siyasal atamalar; liyakate dayalı sistemin, ancak istisnası olarak düşünebileceği, sınırlarını sıkı ve dar tutarak izin verdiği, ancak topyekûn reddetmediği bir aralık kapı olarak değerlendirilmektedir. Bu konunun destekçilerin azımsanmayacak derecede fazla olması sebebi ile ülkeler tarafından tam olarak bir çözüm geliştirilmemiştir.

Bu konu ile ilgili yapılan araştırmalarda en çok bahsi geçen bakanların, danışmanların ve üst düzey memurların atamaları hususu olmuştur. Bunun yanında diğer bir sorun da göreve gelen yeni bakanların hemen yakın çevresini oluşturan kurmay memurlarını serbestçe değiştirme olanağının boyutlarıdır.

Yazarlara göre son aşamada devletler bu liyakat sistemi konusunda istekli olup olmamaları hususu halkın tepkilerine göre değişmektedir.

Kayıрма ve Liyakat Sistemlerini ayrıntılı olarak irdelemeye çalışırken, hukuki açıdan da değerlendirmeyi sağlayacak her iki sistemin de uygulandığı ve yoğun tecrübe sahibi ABD'nin Yüksek Mahkemesinden birkaç örnekle devam edilmesi uygun olacaktır.

ABD Yüksek Mahkemesi'nin Branti V. Finkel Kararındaki Önemli Hususlar

31 Mart 1980 Tarihli kararda; dava, görevini yeterli biçimde yerine getiren Kamu Müdafî Yardımcısını salt siyasal düşünceleri nedeniyle görevine son verilmesinin Anayasaya aykırı olup olmadığıdır.

Bu karara geçmeden önce kısaca Elrod v. Burns (1976) kararına⁴⁷ değinilmiştir. Dava konusu olayda, Emniyet Müdürlüğünde memur statüsü dışında kalan, bu yüzden mesleki güvencesi olmayan Cumhuriyetçi partili iki kamu görevlisinin işine, seçimle gelen yeni Demokrat partili Emniyet Müdürü tarafından, Cumhuriyetçi oldukları, Demokrat Partiyle ilgili bulunmadıkları ve Demokrat Partinin desteğini taşımadıkları nedeniyle son verilmiştir. Mahkeme bu kamu görevlilerinin Anayasal haklarının ihlal edildiğine karar vermiştir.

“Kayırmanın uygulandığı hallerde, kısıntıya uğrayan sadece düşünce ve dernek hürriyetleri değildir. Bunun yanında, siyasal seçim mekanizmasının serbestçe çalışması da zarar görür. Kamu görevini, partizan destek şartına bağlamak, birbiriyle yarışan siyasal menfaatlere özgürce desteklenmesini de engeller.”

“Kayırmacılığın, siyasal fikir ve örgütlenme üzerindeki etkisi sorunuyla soyut biçimde ilgilenmiyoruz. Çünkü biliyoruz ki; siyasal fikir ve örgütlenme Anayasanın Ek.1. maddesindeki dini inanç ve tüm düşüncelerin çeşitli araçlarla açıklanması hürriyetinin özünü teşkil eder... ve bir kimsenin istediği siyasal partiyle ilişki kurması hakkı da, Anayasadaki siyasal fikir ve düşüncelerini açıklama temel hakkının tamamlayıcı bir parçasını teşkil eder.”

Mahkeme değerlendirmelerini derinleştirerek kararda tarihi geçmişe de değinmişlerdir; *“Kayırma uygulaması, Amerikan siyasetinde yeni bir şey değildir. Bu uygulama, federal devlette, Andrew Jakson’ın Başkanlığı döneminde yaygınlaşıp meşruluk kazanmış ise de aslında, daha önce Başkan Thomas Jefferson zamanından beri mevcut idi. Kayırmacılık, Amerikan siyasi hayatına özgü de olmayıp; Avrupa’nın birçok yerinde başvurulduğu gibi, Almanya’da Nazi’lerin iktidara yükselişinde ve diğer totaliter devletlerde önemli rol oynamıştır. Yakın zamanlar ise, kayırmacılığın kullanılmasında kuvvetli bir gerilemeye tanık olmuştur. Jackson yönetiminden sadece birkaç on yıl sonra, kamu personeline kayırma sisteminin yol açtığı suiistimal ve yetersizliklerin yarattığı hoşnutsuzluk, modern memurluğun temeli sayılan Pendlton Act ile liyakat sistemleri kayırma sistemlerinin yerini aldı.”*⁴⁸

Liyakat sisteminin istisnası olarak görülebilecek değerlendirmede de bulunmuşlardır: Kararı veren yargıçların birçoğu *“parti ilişki ve ilintisinin bazı tip kamu görevleri için geçerli şart olabileceğini kabul etmiştir. Böylece bir kamu görevlisinin özel-kişisel siyasal düşünceleri, üstlendiği kamu görevinin yerine getirilmesiyle çatışacak ise; kişinin düşüncelerini açıklamaya hakkının, devletin, kamu hizmetlerini etkin ve yeterli biçimde yürütülmesindeki hayati menfaate boyun eğmesi gerekebilir”* diyerek, her kamu görevi için siyasal düşünce ve partili

⁴⁷ GÜRAN, a.g.e. s. 165 ve devamı.

⁴⁸ GÜRAN, a.g.e. S.166

olmanın ayrı değerlendirilerek, politik makam değerlendirilmesinin yapılması gerektiğinde karar kılmıştır. Liyakat sisteminin sınırlarını, ayrıntılarını ABD Yüksek Mahkemesi kararları ile daha da netleştirmiştir.

Branti V. Finkel kararında (1980) “*Kamu Müdafî Yardımcılarının ilk görevi ve sorumluluğu, devletle uyumsuzluk halinde vatandaşı temsil etmektir. Yoksul sanıklar için atanan bu müdafilerin durumu özel ve serbest avukatlarınkine paraleldir. Müvekkil- Müdafî ilişkisinden doğan gizli bilgilere sahip ve vâkıf olacak ise de bu bilginin partizan siyasal konularla bir ilgisi yoktur. Bu durumda, Kamu Müdafî yardımcısının görev güvencesini, iktidara egemen olan siyasal partiye bağlılığına dayandırmak, bu makamın yaptığı görevin etkinliğini yükseltmek yerine zayıflatmak sonucunu doğuracaktır*” diyerek siyasi düşünce sebebi ile işe son verilme işlemini Anayasaya aykırı bulmuştur.⁴⁹

İlk kararında olduğu gibi bu kararda da siyasal atama konusunda bir hususa değinerek siyasal atamanın sınırlarına ufak bir örnek de vermiştir:

“*Federe Devlet Valisinin konuşmalarını kaleme almakta, görüşlerini basına açıklamakta ya da yasama organıyla temaslarını yürütmekte yardım eden çeşitli yardımcılarının, resmi görevlerini kendisiyle aynı siyasi düşünceleri ve parti programını paylaşan kimseler olmadıkça etkin surette yerine getiremeyeceklerine inanması son derece doğaldır*” diyerek, bir nevi siyasal atamalar konusunda danışmanların ve kurmay memurların seçiminin haklılığı değerlendirilmiştir.

Ülke uygulamaları, sistemlerin tanımından sonra İslam Hukuku bağlamında inceleme-ye aşağıda ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

İSLAM HUKUKU'NDA İLTİMAS VE LİYAKAT

İslam hukukunun özelliklerinden biri de genelliktir. Prof. Dr. Abdulkerim Zeydan bu- nu şu cümlesi ile açıklamıştır; “*Hayatta hiçbir şey yoktur ki İslam Hukuku'nda hüküm altına alınmış olmasın.*”⁵⁰

İslam Hukuku'nda ve uygulamalarında en çok hassasiyet gösterilen konular arasında “liyakat” bulunmaktadır. Kayırma; hiçbir zaman bir sistem olarak kabul edilmemiştir. Uygulamada karşılaşılsa dahi devlet politikası ya da dini bir gereklilik olarak yürütülmemiştir. Ancak İslam tarihine ilişkin çoğu kaynak Hz. Peygamber ve Dört Halife döneminden sonra adam

⁴⁹ GÜRAN, a.g.e. s. 175 ve devamı.

⁵⁰ Abdulkerim ZEYDAN, *İSLAM'DA FERT VE DEVLET*, Düşünce Yayınları, Eylül 1980, s.13

kayırmının ve diğere bazı yozlaşmaların yaşandığını yazmışlardır. Hatta bazı tarihçiler Hz. Osman'nın şehit edilmesi ile sonuçlanan bir süreç dahi yaşandığını yazmışlardır.

Bu makalede de en önemli iki kaynak olan Kuran ve Sünnet ekseninde İltimas, liyakat konusu irdelenmiştir.

İslam Ansiklopedisinde: “İltimas; ‘Adam kayırma’ olarak tanımlanmıştır. Sözlükte “el sürme, dokunma” anlamındaki lems kökünden mastar olup “istemek, aramak” manasına gelen iltimâs, Türkçede, “haksız yere adam kayırma, birine arka çıkma, ona ayrıcalık tanıma” anlamlarında kullanılmaktadır. Arapçada ise şefâat, îsâr, tafdîl gibi kelimeler bu anlamda da kullanılır. Ayrıca “insanların belli bir amaca ulaşmak için birbirlerine aracı olmaları” anlamına gelen şefaât kelimesi Kur'an'da “şefâat-i hasene” ve “şefâat-i seyyie” şeklinde ikiye ayrılmış olup (en-Nisâ 4/85) şefâat-i seyyie Türkçedeki iltiması ifade etmektedir.”⁵¹

“Kur'an-ı Kerîm, “emanet” olarak nitelediği görevlerin ehil olanlara verilmesini ve insanlar arasında adaletle davranılmasını emrederken (en-Nisâ 4/58)⁵², vazife taksiminde de iltiması onaylamayan genel bir ilke ortaya koymuştur. Hz. Peygamber görev dağıtım sırasında talepten ziyade liyakat aramış, kendisinden sonra adam kayırma işinin görüleceğini bildirmiştir.”⁵³

Bir hadiste de “*İş ehli olmayana verildiğinde kıyameti bekle*” denilerek iltimas kıyamet alâmeti olarak zikredilmiştir. (Buhârî, “İlim”, 2). Özellikle devlet yönetimine dair siyasetname türü kitaplarda Kur'an ve Sünnette esasları konulan liyakat ve adalet ilkelerine geniş yer verilirken aynı zamanda iltimas da reddedilmiştir.

Arapçada “güvenmek, korku ve endişeden emin olmak” manasındaki ‘emn’ masdarından gelen emanet kelimesi hıyanetin karşıt anlamlısı olarak isim şeklinde kullanıldığı gibi “güvenilir olmak” anlamında masdar şeklinde de kullanılır. Emanet kelimesi Kuran'ı Kerimde ve hadislerde de geçmektedir:⁵⁴

Yine o kimseler (o namaz kılanlar) ki, onlar emanetlerini ve sözlerini yerine getirenlerdir. (Mearic 32)

⁵¹ TDV İslam Ansiklopedisi 2000, Nebi BOZKURT, 22.cilt, s.154

⁵² “Allah, size, emanetleri mutlaka ehline vermenizi ve insanlar arasında hükmettiğiniz zaman adaletle hükmetmenizi emrediyor. Doğrusu Allah, bununla size ne güzel öğüt veriyor! Şüphesiz ki Allah, hakkıyla işitendir, hakkıyla görendir.”

⁵³ Nebi BOZKURT, a.g.m. s.154

⁵⁴ TDV İslam Ansiklopedisi 1995, Ali TOKSARI, Cilt 11, S.81-83

Şüphesiz ki Allah size, emanetleri ehline vermenizi ve insanlar arasında hüküm verdiğiniz zaman adâletle hükmetmenizi emreder! Doğrusu Allah, bununla size ne güzel nasihat veriyor! Şüphesiz ki Allah, Semî' (her şeyi işiten)dir, Basîr (hakkıyla gören)dir. (Nisa 58.)

Şüphesiz biz emaneti göklere, yere ve dağlara teklif ettik de onlar onu yüklenmek istemediler, ondan çekindiler. Onu insan yükledi. Çünkü o çok zalimdir, çok cahildir. (Ahzab 72)

Âlimler tarafından bu ayetler, liyakat sisteminin uygulanması gerektiğine ilişkin kesin emir, delil olarak kabul edilmiştir. Sünnetle de pekiştirmek adına kitaplarında birden fazla örneğe yer vermişlerdir. Bu örneklerden biri de şu şekildedir;

Ebu Zer (r.a) anlatıyor:

“Ey Allah’ın Resulü beni memur tayin etmez misin? dedim. O, bana dedi ki;

“Ey Ebu Zer, ben seni zayıf görüyorum. Ben kendim için istediğimi senin için de isterim. Sakın iki kişi üzerine amir olma, yetim malına da velilik yapma. Memurluk bir emanettir, hakkını vermediğin takdirde kıyamet günü perişanlık ve pişmanlıktır. Ancak kim onu hak ederek alır ve onun sebebiyle üzerine düşen vazifeleri eksiksiz eda ederse o günün perişanlığından kurtulur” (Müslim, İmaret 17; Ebu Davud, Vesaya 4; Nesai, Vesaya 10)

Emanet ehli olma, liyakat, devlet yönetimi, yöneticilik vasıfları, hâkim olma şartları, memur tayini gibi konular âlimler tarafından siyasetnamelerde anlatılmış ya da hükümdarlara öğüt şeklinde hatırlatılmıştır.

Osmanlı siyasetnamelerinin özellikle 16. yüzyıldan sonra kaleme alınanlarındaki söylemin temel kavramları “nizâm-ı âlem, erkân-ı erbaa, kânûn-ı kadîm, dâire-i adliyye ve dîn ü devlettir. Kurumları saltanat, sadâret, ilmiye, ordu, reâyâ, hazine ve Dîvân-ı Hümâyun’dur. İlkeleri de liyakat, istişare, adalet ve denetimdir. Söylemin merkezinde yer alan Nizâm-ı âlem, yani Osmanlı toplumuna mensup herkesin adaletle ve birbiriyle uyum içerisinde yönetilmesi, bu değerlerin yaygınlaştırılması, devletin temel fonksiyonu olarak belirlenmiştir. Bunun gerçekleşmesi için dâire-i adliyye doğrultusunda erkân-ı erbaa arasındaki uyumun, liyakat sistemi çerçevesinde kânûn-ı kadîm veya bu anlayışa uygun yeni düzenlemelerle sağlanması görüşü benimsenmiş, toplumu güçlü kılan faziletlerin, ahlâkî ve dinî değerlerin ihyası önerilmiştir.⁵⁵

⁵⁵ TDV İslam Ansiklopedisi 2009, Coşkun Yılmaz, cilt 37, s.306-308

Islahatnâmelerde sistemin işleyişi de ideal olarak kişilerden bağımsız, liyakate ve düzenliliğe dayandırılmaktadır. Devlete son derece kapsamlı ve ayrıntılı görev ve sorumluluklar yüklenmektedir.⁵⁶ Dinî, Hukuki, ahlâkî değerler merkeze yerleştirilmekte, siyasal ve sosyal hayata etkileri açısından ele alınarak liyakat, hayatın her alanına nüfuz ettirilmektedir.

İslam'da personel, yönetici seçimi, liyakat ölçütleri konusunda yol gösterici olması açısından aşağıda birden fazla konuya değinilmesi gerekti. Devlet adamlarına öğütler, gönderilen mektuplar, uygulamalar, liyakat ilkelerine ulaşılmasını sağlayacaktır.

Kayıрма sistemini anlatırken Dinçer'in eserinden birkaç hususa değinmiş ve bu konumuza giriş niteliğinde bahsetmiştik. Dinçer'in aşağıda bahsedeceğimiz önemli tespiti çalışmayı hazırlarken yararlanılan siyasetnamelerdeki eksikliğe ilişkin olduğu fark edilmiştir. Siyasetnamelerde '*ehil sahibi*' olacak kişinin şartları tam olarak, kesin ve net çizilmemiştir. Şartlar konusunda da bir birlik söz konusu değildir. Daha çok hikmetli söz ve hikâyelerle emanetin ehline verilmesi gerektiği dile getirilmiştir.

Bu sebeplerle biraz daha netleştirmek, tespitler ve değerlendirmelerin daha sağlıklı yapılması amacıyla devlet başkanı seçim usulü başlangıç noktası olarak alınmıştır.

Ehl-i Hal ve'l Akd

Devlet başkanı seçiminde iki dereceli seçim usulünün benimsenmesi üzerine bu seçimi yapan kimselerin kim olacakları tartışıldığında, fakihler, Ehl-i hal ve'l akd dedikleri grup tarafından seçileceğini söylemişlerdir. Peki, bunlar kimlerdir? Özellikleri ne olmalıdır?

Sözlük anlamı; Ehl/sahip, hal/azletmek, çözmek, akdi bağlamak, düğüm atmak ve seçmek anlamına gelir. Ehlü'l Hal ve'l-Akd, bir İslâm amme hukuku terimi olup, İslâm devlet başkanını seçme ve gerektiğinde onu azletme yetkisine sahip olan kimselerin oluşturduğu meclistir.

Zeydan, Ferd ve Devlet kitabında bu özellikleri aşağıdaki gibi sıralamıştır.

Meclis üyelerinde şu vasıfların bulunması öngörülmüştür:

1. Adalet: Bu üyeler her yönü ile doğru bilinen, takvâ ve mürüvvet sahibi olması gerekir.
2. Bilgi: İmamlığa layık olanı tanımaya yarayan, seçmeye ulaştıran ilim sahibi olmalıdır.

⁵⁶ Coşkun YILMAZ, a.g.m. s.306-308

3. Görüş ve hikmet sahibi olmak: Adaylar arasından bu göreve en lâıyk, maslahat bakımından daha uygun ve daha bilgili olanı seçmeye götürececek bir görüş ve insanları tanıma kabiliyetine sahip olmalıdır.

Devlet başkanlığında ve onu seçenlerde olduğu gibi diğer görevler için de gerekli yetenekler siyasi görüş, birinin tanıdığı, akrabası olmak değil objektif sayılabilecek niteliklere sahip olmak gerektiği kabul edilmiştir.

Diğer bazı Âlimlerin Şartları;

“İbn Tıktaka, Dürüst ve namuslu olmak.”

“Şeyzeri, dört şey hükümdardan ayrı düşünülemez; Edep, akıl, adalet ve cesaret” “Kınalızade, himmet yüceliği, görüş ve düşüncede isabetlilik, karar ve kararında sebat,...”

“İbni Firuz; akıl, bilgi, takva sahibi olmak ve cesaret”

“Emir Timur’un ‘Vezir Tutma Tüzüğü’nde şartlar ise şöyledir; akıl ve feraset, asalet ve nesil temizliği, sipahi ve raiyeye hoş muamele etmek, barışçı ve sabırlı olmak.”

Şartlar üzerinde bir birlik olmadığı gibi seçim yöntemi ve adaylık üzerinde de bir birlik söz konusu değildir.

Ehil kişiyi seçme Dinçer’in de ifade ettiği gibi “*yöneticinin sorumluluğuna ve basiretine bırakılmıştır.*” Bunun yanı sıra devlet adamına seçim için ilginç öneriler de getirilmiştir.

Sealibi, Hükümdarlık Sanatı kitabında, “Etrafında birçok hizmetçisi, halayığı olan adamlara bak, eğer onları iyi yönetmeyi biliyorsa sen hemen o adamı ordunun başına tayin et, bir de büyük arazileri olan adamları takip et, hangisi toprağını mamur ediyor, mahsulünü tam alıyorsa, onu vergi işine tayin et.”

Diğer bir seçme ve atama yöntemi ise ehil olduğu varsayılan adayın ismini önceden ve el altından duyurarak, gelecek tepkileri ve hakkında söylenecek eleştirileri beklemektir.⁵⁷

Bu ve benzeri seçme yöntemleri günümüz koşullarında seçmeye elverişli yöntemler olmamakla beraber yol gösterici niteliktedir.

İslam’da Aday Gösterme Hakkı

İslam Hukuku’nda Âlimlerin görüşleri arasında yer alan ve sert bir çizgi olarak sayılabilecek “*kişinin kamu görevine aday olma hakkı ve talep etmesi*” liyakat sistemine aykırı olması sebebi ile sınırlandırılmıştır.

⁵⁷ DİNÇER. A.g.e. S.97

Bir insanın kendisini amme vazifesine ya da devlet hizmetlerinden birine aday göstermesi anlamına gelmektedir. Ancak ferde böyle bir hak tanınmamış, aday gösterilme uygun bulunmuştur.

Abdurrahman b. Semre'den rivayetle sahih bir hadiste, Peygamber kendisine der ki:

«Abdurrahman! Devlet hizmeti isteme! Eğer istediğinden dolayı onu sana verirsem tesis altında kalmış olurum; fakat sen istemedenden verirsem isabet etmiş olurum.»

Sadece güçlü ve muvafık bir adayı seçmeye davet var ise kabul edilir. Ancak günümüzde bunun çok mümkün olmaması sebebi ile dirayetli ve ehil kişiler kendilerini aday gösterebilirler. Bu görüşü destekleyenler delil olarak Yusuf Suresi 55. ayete atıfta bulunmaktadır.

“Beni memleket hazineleri üzerine memur et! Çünkü ben onları iyice korumaya muktedirim, bilenim.”⁵⁸

Yani sadece zaruret hallerinde kendini aday göstermek caiz kabul edilmiştir.

Devlet Hizmetleri Görevi Ne Şekilde Verilir?

İslam Hukuku'nda her bir devlet hizmetine en uygun kişiyi seçmek için yakınlık, akrabalık, arkadaşlık veya particilik gibi bir anlayışla hareket etmek caiz değildir. Amme hizmetlerinde liyakat ölçüsü; kabiliyet ve emaneti idraktır. Hz. Peygamber “Müslümanlarla ilgili bir vazifeyi en uygunu dururken başkasına veren kimse Allah'a ve Resulüne ihanet etmiş olur” demiştir. En uygunun bulunması uygulamada zorluk oluşturabileceğinden devlet başkanını veya diğer sorumlular muayyen bir hizmet için uygun birini bulamadıkları takdirde, mevcut olanların en iyisini seçmekle yetinebilirler⁵⁹ denilerek kural uygulanabilir hale getirilmiştir.

Amme Hizmetine Alınma

Zeydan, İbn-i Teymiye'nin Es-Siyasetüş Şer'iyye kitabından naklen alıntılıdığı kısmında hizmete alınma şartlarını açıklamaktadır.

Genel geçer ilkeler olarak değerlendirebilen bu bahisler her bir memuriyet için ayrıca değerlendirilmeli ve geliştirilmelidir.

İbn-i Teymiye; “Vezirlik, ordu komutanlıkları, idari büro başkanlıkları gibi önemli devlet hizmetleri için yeterli elemanları başkanın seçmesi gerekir. Bu yönden eski hukuk kaideleri göz önünde tutulur. Diğer vazifelere gelince, bunlar için gereken elemanları sorumluların bizzat seçmelerine imkân göremiyoruz. Ancak, liyakat şartlarını da içine alan bir nizam

⁵⁸ Kur'an-ı Kerim Yusuf Suresi, Ayet 55

⁵⁹ ZEYDAN, a.g.e. s.,58

koymak mümkündür. Bu nizamda talepte önceliği de göz önüne almak lazımdır. Sonra taleplerini, emanet ve kuvvet şartlarını gösteren delilleri sorumlular enine boyuna incelemek zorundadırlar. Parti, akrabalık, torpil-arabulucunun etkisinde kalmaksızın tarafsız bir ruhla şartlarını uygun bulduklarını tercih ederler, velev ki hasımları olsun. Bu şartları havi olmayan birini dostları bile iş başına getirmezler”⁶⁰ diyerek siyasi atama olarak değerlendirilebilecek atamaların devlet başkanı tarafından yapılabileceğine, ancak diğer atamalarda önemli olanın liyakat olduğuna dikkat çekmiştir.

Bu aşamada yönetimi ve idareciliğiyle örneklik teşkil eden Ömer B. Abdulaziz’den bahsedilmiştir. Liyakat konusunda bahsi geçmeden geçilemeyecek kişi olan Ömer B. Abdulaziz valileri tayin ederken, onların hangi kabileden olmalarına bakmadan, mali ve adli konularda salahiyyetli olup olmadıklarına dikkat etmiştir. Bu tayinlerin yanı sıra vilayetlere dürüst takva sahibi, hukuk bilgisi ve adaleti ile tanınmış kimseleri de hâkim olarak tayin etmiştir.

Ömer B. Abdulaziz’e gelerek memuriyet isteyen Emevi Hanedanından olan kimselere «Benim için bu hususta sizinle, en uzak yerdeki bir Müslüman arasında hiçbir fark yoktur» demiştir.⁶¹

Amr bin Muhacir el-Ensari’yi muhafızlığına atarken «Ey Amr, sen iyi bilirsin, benimle senin arasında İslam’ın yakınlığı dışında bir akrabalık bağı yoktur» demiştir.

Ömer B. Abdulaziz, vali, yargıç, kâtip ve diğer görevlileri seçerken de insanlar içinde dinine en fazla bağlı ve güvenilir olanları araştırıp bulma konusunda hassas davrandığı yazılmaktadır.

Valilerinden, Müslümanların herhangi biri işini temsil ettikleri kişileri liyakat sahibi insanlardan seçmesini isterdi. Bir valisine şöyle yazmıştı; «Müslümanları doğru nasihatle yöneten, onlara bütün imkânları sağlayan ve emaneti yerine getiren insanların dışında hiç kimseyi Müslümanların hiçbir işinde görevlendirme»⁶² diyerek valilerine emir vermiştir. Buna benzer birçok örnek bulunmaktadır.

Hz. Ali’nin Mısır’a tayin ettiği Malik Bin el- Haris El Eşter’e yazdığı Emirname

Emirname; vergi toplama, düşmanlarla savaşma, halkla barış içinde yaşama, huzurlu bir yaşantı sürülmesini sağlama, imar gibi çok kapsamlı hususları içermektedir. Bunların arasından nepotizm, patronaj ve liyakate ilişkin kısımları aşağıdaki şekilde alıntılanmıştır.

⁶⁰ ZEYDAN, a.g.e. S.60

⁶¹ Ali Muhammed SALLABİ, Büyük İslah ve Tecdid Önderi, Ömer B. Abdulaziz Hayatı Şahsiyeti Ve Dönemi, Ravza yayınları, İstanbul-2009,S.69

⁶² SALLABİ, a.g.e. S. 110

*“Nefsin hakkında, sana yakınlığı olanlar hakkında, tebaan arasında kendilerine meyil beslediğin hakkında, Allah’a ve Allah’ın kullarına karşı adaletten kat’iyyen ayrılma. Şayet böyle yapmazsan zulmetmiş olursun. Hâlbuki Allah’ın kullarına zulmedenin, Allah’ın kulları adına davacısı Allah’tır.”*⁶³

*“İnsanlar arasında hüküm vermen için öyle bir adam seç ki, sence halkın en değerlisi olsun, işten sıkılmasın; bir şey sormak muhakeme olmak için gelenlerden sinirlenerek inada kalkışmasın; hatasında ısrar etmesin. Hakkı ve doğruyu gördüğü anda, döneceği ve teslim olacağı yerde, dili tutulup kalmasın; hiçbir zaman tamah ettiği menfaatin kaybolacağı endişesine düşmesin; meseleyi özüne kadar anlamadıkça ilk andaki kanaati yeterli görmesin.”*⁶⁴

*“Sonra âmillerine zekât ve vergi toplayan memurlara dikkat et, kendilerini iş başına öyle getir. Yoksa tarafgirlik, bencillik dolayısıyla kimseye vazife verme. Çünkü bu iki sebep zulme ve hainliğe vesile olur. Bir de bu iş için, iyiliğiyle maruf ailelerden yetişmiş, tecrübeli, hayâ sahibi, İslam’a hizmeti geçmiş adamları araştı... Geçimlerini de geniş şekilde temin et. Görevi verdikten sonra arkalarından vefalı ve dürüst gözcüler gönder. Zira işleri nasıl gördüklerini gizlice öğrenmen emaneti korumalarına ve halk hakkında şefkatli iş yapmalarına sebep olur.”*⁶⁵

*“Kâtiplerini, işlerini en iyi yapanlar, düzen ve tertipli olanlardan seç. Mektuplarını öyle adamlara yazdır ki huyu temiz, ahlakı düzgün olsun... yalnız dış görünüşlerine bakma. Senden önceki salih valilere hizmet etmiş olanları araştı ve halk arasında en iyi isim bırakmış emin olarak tanınmış olanları seç.”*⁶⁶

Bu ve benzeri öğütler emirname boyunca devam etmektedir. Liyakatin ölçütleri, adam kayırmanın Allah nezdinde hükmü konusunda yol gösterici olan bu emirnameye benzer birkaç eserden daha alıntılar yaparak İslam Hukuku’nda İltimas ve Liyakat başlığı kapatılacaktır.

Şirazi; *“Hükümdarın meclisinde oturmaya layık olan kimseler akıllı, güzel yüzlü, iffetli, asil, iyilikle anılan, işlerini iyilikle sonlandıran, tecrübeli ve görmüş geçirmiş olmalı ki yaptığı her şey beğenilsin”*⁶⁷ demiştir. Burada var olan ölçütler her ne kadar soyut olarak de-

⁶³ Mehmed Akif ERSOY, *HZ. ALİ DİYOR Kİ (DEVLET ADAMLARINA TAVSİYELER)*, Kayıhan Yayınları, İstanbul, 2014, s. 15

⁶⁴ Mehmed Akif ERSOY, a.g.e. s. 21

⁶⁵ Mehmed Akif ERSOY, a.g.e. s. 22

⁶⁶ Mehmed Akif ERSOY, a.g.e. s. 24

⁶⁷ Sa’di-yi ŞİRAZİ, *Hükümdarlara Öğütler*, Büyüyen Ay yayınları 2016, S.44

ğerlendirilse de tecrübe konusu kişinin yapacağı iş ile ilgili tecrübesi olarak değerlendirilebilir.

*“Büyük işleri sınanmamış kişilere tevdi etmemeli, yoksa pişmanlık getirir.”*⁶⁸

*“Hırsızların elinin kesilmesi ve kan dökenlere karşı kısas cezasından, dost ve ahbap ricası ile vazgeçilmemelidir.”*⁶⁹ Şirazi, eserinin bu kısmında İslam Hukuku’nda suç ve ceza uygulamalarında da kayırmanın kabul edilemeyeceğini dile getirmiştir.

*“Hüner sahiplerine karşı iyi davranılmalıdır. Böylece hüner sahibi olmayanlar bunu görüp hünere rağbet eder, edep ve faziletin yayılmasına vesile olur ve ülke güzelleşir ve bayındır hale gelir.”*⁷⁰ Burada da modern sistemle karşılaştırma yapacak olursak, güvence altında işlerini iyi yapan memurların varlığı, sistemi daha iyi hale getirecektir.

Ebu’l Hasan Habib el- Maverdi’nin El- Ahkamü’s Sultaniye kitabı İslam’da Devlet ve Hilafet Hukuku konularını içermekle beraber, neredeyse tüm devlet görevleri, memuriyetlere alınacak kişilerin özellikleri, şartları, alım şekli konusunda ayrıntılı bilgi vermektedir. Oldukça kapsamlı olan bu kitaptan, bu çalışmanın Genç Hukukçular Hukuk Okumaları dersinde alınmış bir sunum görevi olması hasebiyle, Yargı İşleri başlıklı bölümden Hâkimliğin Şartları kısmına kısaca değinilmiştir.

1- *Erkek olmak; Baliğ, olgun bir erkeklik aranır. Olgun olmayanların kendileri hakkında yapacakları işler hukuken muteber olmadığından, başkaları hakkında yapacakları işler hiç muteber olmaz.*⁷¹ Maverdi; bu kısımda kadınların hâkim olması konusunda âlimlerin farklı görüşlerine de yer vermiştir.

2- *Zekâ; Zaruri ve lüzumlu olan her bilgiyi anlayacak bir zekâyâ, iyiyi, kötüyü ayırt eden, unutkan ve gaafil olmayan, müşkilleri güçlük çekmeden açıklayan, karışık meseleleri çözen bir kafa yapısına sahip olmak.*⁷²

3- *Hürriyet; Kendi iradesi noksan olan, bir başkasının iradesine engel olamaz.*

4- *Müslümanlık.* Ancak Müslüman olmayan birisi kendi dininden olanlara hâkim olarak tayin edilebilir. *Hâkimin hükmü kesin kabul edildiğinden, her ne kadar komutan ve kabile reisi Müslüman olmayandan seçilebilirse de hâkimlik de bu mümkün değildir.*

⁶⁸ Sa’di-yi ŞİRAZİ, a.g.e. s.48

⁶⁹ Sa’di-yi ŞİRAZİ, a.g.e. s.49

⁷⁰ Sa’di-yi ŞİRAZİ, a.g.e. s.54

⁷¹ Ebu’l Hasan Habib el- MAVERDİ’nin El- Ahkamü’s Sultaniye, Bedir Yayınevi, s.137

⁷² MAVERDİ, a.g.e. s. 138

5- *Adalet; doğru sözlü, iffetli, emanete uyan, haramdan, günahlardan sakınan, şüpheli işlerden uzak olan, rızalı ve rızasız işleri ayırt eden, din ve dünya işlerinde hassasiyeti koruyan kimse demektir.*⁷³

6- *Vücut Sıhhati; göz ve kulağı sağlam olmak.*

7- *Hukuk Bilgisi; Usul ve Furuunu bilmesi gerekir. Şer'i hükümlerin dört usulünü de bilmesi gerekir.*

Açık ve net ifadelerden de anlaşılacağı üzere “İslam Hukuku’nda İltimas” her alanda yasaklanmış, liyakat ise emredilmiştir. Kesin bir dille yasaklanmasına rağmen tarihte ve uygulamada farklı davranılmış olsa da kayırmanın bir sistem olarak kabul edilmemesi günümüze ışık tutacak ve yol gösterecek niteliktedir.

Böyle bir alt yapıya, düşünce dünyasına ve görüşe sahip bir gelenekten gelen Türkiye’de teori ve uygulamaya göz atılacaktır.

TÜRKİYE ÖRNEĞİ

İnceleme öncelikle mevzuattan yola çıkılarak yapılmıştır. Bu şekilde değerlendirme yapılması halinde Türkiye’de kayırma sisteminin tüm hatları ile uygulama alanı bulmadığı sonucuna ulaşılabilecektir. Ancak uygulama ve eleştiriler kayırmanın varlığını göstermektedir.

1876 Anayasası 39. Maddesinde: “Memurların tek yanlı düzenlenen bir statüye dâhil ve tabi olacaklarını; bu genel objektif şartlara göre ehliyet ve liyakatlerine uyan görevlere atanacaklarını, memuriyetten çıkarılmayı gerektiren hal olmadıkça veya memur istifa etmedikçe ya da başkaca resmi zaruret doğmadıkça, memuriyetten çıkarılamayacakları” gibi hususlar öngörülmüştür.

Bunlar, o zaman için küçümsenmeyecek ilkeler olduğu gibi özde liyakat sisteminin de göstergeleridir.

Anayasa Hükümleri

1924 Anayasası

Madde 23- “Milletvekilliği ile Hükümet memurluğu bir kişide birleşemez.”

Madde 28- “Çekilme, kanun hükümleri gereğince kısıtlanma, özürsüz ve izinsiz iki ay Meclise devamsızlık yahut memurluk kabul etme hallerinde milletvekilliği düşer.”

⁷³ MAVERDİ. a.g.e. s. 139

Madde 92- “Siyasi hakları olan her Türkün, yeterliğine ve hak edişine göre, Devlet memuru olmak hakkıdır.”

Madde 93- “Bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir.”

1961 Anayasası

Madde 58- “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.”

Madde 117- “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür.

Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.”

Bu maddeden de anlaşılacağı üzere Kariyer sistemine dayalı teminatlı ve sürekli memurluk öngörülmüştür.

Anayasa Mahkemesi Uygulamaları

1- 25.10.1969 Tarihli Karar

Esas Sayısı: 1967/41

Karar Sayısı: 1969/57

Karar günü: 23, 24 ve 25/10/1969

Davacı: Türkiye İşçi Partisi

Davanın konusu: 28.7.1967 günlü ve 933 sayılı Kalkınma Plânının Uygulanması Esaslarına Dair Kanunun tümünün Anayasa ve İçtüzük hükümlerine aykırılığı ileri sürülerek iptali istenmiştir.

“933 sayılı Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

Bu fıkradaki kural, Devlet görevlilerinin atanmalarında genellikle aranan koşullar içinde meslek kıdemi koşulu ile kazanılmış aylık derecesi koşulundan vazgeçilerek atanmalar yapılabilmesini ve atanacak kişiye kadro aylığının kazanılmış hak sayılmaksızın ödenmesini öngörmektedir. Maddede sayılan işlerin özellikleri böyle ayrık bir kuralı haklı gösterebilir ve zorunluluk dolayısıyla bunda kamu yararı bulunduğu ileri sürülebilir. Gerçekten, Anayasa'nın 58. maddesi kamu hizmetine girmekte yeterlik koşulunu temel tutmuştur; bu koşulu oluşturan

nitelikler arasında kıdemle kazanılmış aylık derecesinin, ilke olarak bulunduğu açıktır; ancak pek istisnâ durumu ve özel niteliği olan kimi görevler için bu ilkelere ayırık kurallar konulması, Anayasa'ya aykırı sayılmayabilir. Bu bakımdan, incelenmekte olan fıkra da Anayasa'ya aykırılık yoktur.

Şu da belirtilmelidir ki yukarıdaki açıklamalar, kuralın dayandığı ilkeye ilişkin olup, maddede anılan görevlere kazanılmış hak olarak yükselmiş bulunan ve 933 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte bu görevleri yerine getiren memurlar için bu maddeye dayanılarak işlem yapılmasının, Anayasa'nın 2. maddesinde benimsenmiş hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı kuşkusuzdur; zira kazanılmış hakka saygı gösterme, hukuk devleti ilkesinin gereklerindendir ve kazanılmış hakkı çiğneyen her tutum, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı niteliktedir. Böylece, tartışılan kural gereğince, yasa yürürlüğe girdiği zaman görevde bulunan kimse-lerin bu fıkra uyarınca görevden uzaklaştı olabilecekleri görüşünün de doğru olmadığı anlaşılmaktadır.”⁷⁴

2- 29.11.1966 Tarihli Karar

Esas No: 1966/11

Karar No: 1966/44

Karar tarihi: 29/11/1966

Davacı: Yüksek Hâkimler Kurulu adına Başkan Suphi Örs,

Dava Konusu: “Davacı, 18/4/1966 da kayıt edilmiş dâva dilekçesinde; a) Yüksek Hâkimler Kurulunun Anayasa'nın 144. Maddesi uyarınca hâkimlerin özlük işlerinde karar vermeye yetkili olduğu, bir kimsenin hâkim atanmasının hâkimlerin özlük işlerinden bulunduğu, Hâkimler Kanununa ek 751 sayılı ve 25/2/1966 günlü Kanunun eski milletvekili ve Cumhuriyet Senatosu üyelerinin hâkim atanmalarını düzenlediğinden Kurulun görevleri ile ilgili olduğu ve buna göre Kurulun bu Kanunun iptali İçin Anayasa Mahkemesinde dâva açabileceği, b) Sözü edilen 751 sayılı Kanunun hâkimliğe alınmasına karar verilen eski milletvekili ve Cumhuriyet Senatosu üyelerinin kanun hükümlerinin öngördüğü sıra ve benzeri sınırlamalar göz önünde tutulmaksızın ve sıra bekleyenlerin kazanılmış hakları hesaba katılmaksızın hemen hâkim atanmalarını sağladığından, Anayasa'nın 12. Maddesindeki imtiyaz tanıma ya-sağına aykırı olduğu c) Anayasa'nın 58. Maddesinde hizmete alınmada ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmeyeceği hükme bağlanmış iken, söz konusu kanun ile

⁷⁴ <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0f0cdae2-2409-4c29-b040-fc7265add967?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>

Milletvekili veya Cumhuriyet Senatosu üyeliği etmiş olmanın bir üstünlük nedeni olarak kabul edilmesinin dahi Anayasa'ya aykırı bulunduğu ç) Atama işlemi bakımından sözü edilen kanun gereğince öngörülen öncelik dolayısıyla Yüksek Hâkimler Kuruluna Anayasa'nın 144. Maddesi ile tanınmış olan karar verme yetkisinin sınırlandırıldığı, d) Anayasa'nın 139. Maddesi uyarınca Yargıtay üyelerinin Yüksek Hâkimler Kurulunun salt çoğunluğu ile seçilmesi gerektiği halde Yargıtay üyesi iken T.B.M.M ne üye olmuş ve yeniden seçilmemesi üzerine hâkimliğe alınmasına karar verilmiş ve yeniden seçilmemesi üzerine hâkimliğe alınmasına karar verilmiş bir eski Yargıtay üyesinin yine Yargıtay üyesi olması zorunluluğu karşısında Anayasa'nın koyduğu seçim ilkesinin çiğnenmiş olacağı gerekçeleriyle 751 sayılı Kanunun iptaline karar verilmesini istemiştir.”⁷⁵

AYM, bu kişilerin Yüksek Hâkimler Kurulu'na etki ederek uygun atamalara engel olacağı görüşünü dile getirdikten sonra, yasama meclis üyeliği yapmış bulunma niteliği, hiçbir zaman hâkimlik mesleğini ilgilendiren bir nitelik sayılmaz. Başka bir deyimle, bir kimsenin yasama üyeliği yapmış bulunması onun başka isteklilerden daha verimli daha yüksek başarılı hâkim olmasını sağlayacak bir neden olamaz.

Bu sebeple AYM, üstün tutma ve öncelik tanımaya temel olan yasama meclisi üyeliği yapmış olma niteliği, hâkimlik mesleğinin gerektirdiği bir nitelik olmadığı için, bu hüküm Anayasanın 58. maddesine uygun değildir, şeklinde karar vermiştir.

Danıştay'ın 1975 ve 1974 yıllarında verdiği benzer kararlarında siyasal atamalara (siyasal lüzum) ilişkin tavrını net şekilde ortaya koymuştur.

Danıştay 5. Daire 08.12.1975 tarihli kararında(3756 E 8053 K.), KİT Yönetim Kurulu Üyesi ile Genel Müdür yardımcısının görevden alınması ile KİT yönetim kurulu üyesi yerine atanan 70 Yaşında İktidar yanlısı eski bir milletvekilinin atanması işleminin yürütmesini durdurarak iptal etmiştir.

Danıştay ara kararında; Müsteşarlıktan alınan davacının iktidar değişmesi üzerine “hizmete devamında sakıncanın neye göre saptandığı, kamu hizmetini aksatacak olumsuz ne gibi davranışları olduğu ve Bakan ile hangi konularda uyuşmazlık içerisinde bulunduğu sorulmuştur. Bakanlık tarafından Bakanın kendi politikasını uygularken karar merciindeki yardımcılarını seçmek zorunda olduğu ve davacı ile görüş birliğinin gerçekleşmesi bir yana asgari müştereklerde dahi uyum sağlanmadığı şeklinde soyut cevaplar verildiği dosyanın incelenmesinden anlaşılmıştır. Bu durumda, yapmakta olduğu görevde başarısızlığı ve herhangi bir

⁷⁵ <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/836e7ac8-1c27-4e75-9074-cc7c4a781840?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>

*kusuru saptanmamış olan davacının, kamu yararı yönünden haklı ve yeterli görülecek bir neden, somut delil olmadan ve keza kamu hizmetinin daha iyi yürütülmesini sağlayacak bir neden bulunmadan...*⁷⁶ şeklinde ifadelerle yer veren Danıştay, idare tarafından yapılan **siyasal lüzum** savunmalarını kabul etmemiş **Yönetsel lüzuma** dikkat çekmiştir.

1982 Anayasası

Madde 70 – *Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*

Madde 128 – *Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*

Görüleceği üzere tüm Anayasalarımızda liyakat sistemi öngörülmüştür. Kanuni düzenlemeler de Anayasaya paralel olarak yapılmıştır. Bu kanuni düzenlemelere ek olarak değinilmemiştir. Ancak ülkemizde sürekli olarak değişen sınav sistemleri, nasıl uygulandığı belli olmayan mülakat sistemleri, güvenlik soruşturmaları adı altında siyasi temiz kâğıtları maalesef sistemi tıkamakta, Nepotizmin ve patronajın uygulama alanı bulmasına neden olmaktadır.

Selçuk Kantarcıoğlu, Devlet Personel Dairesi Başkanlığı yaptığı dönemde (1980) ‘*Bilindiği gibi ülkemizde hizmete girişte sınav zorunlu bir ilke olarak benimsenmiştir. Ne var ki sistem bütün unsurlarıyla getirilmediği için uygulamada sınavlar, bir tür kayırma aracı olarak kullanılmaktadır*’ diyerek sınav sisteminin belirsizliğine eleştiri getirmiştir.

Sait Güran, kitabında, Nepotizm ve Patronaj uygulamalarında geline nokta dikkat çekmek için, kişi adlarını saklayarak şu şekilde örneklendirmiştir.

1- 11 Aralık’ta Hükümet tarafından Karayolları Genel Müdürlüğü görevine getirilen O.G. 14 Aralık’ta istifa ettiğini Başbakanlık yetkililerine bildirmiştir. O.G. Göreve gelmesinden sonra Genel Müdürlüğe personel alınması yolundaki baskılar nedeniyle istifa ettiğini belirtmiştir.

2- Başbakanlık ayakkabı boyacısı H.Y. Ray Sigorta Genel Müdürlük ayakkabı boyacılığı görevine atanmış (Kurumlar arası resen nakil), yerine daha önceki Hükümet döneminde Başbakanlık ayakkabı boyacılığı yapan M.U. getirilmiştir. İki yıldan bu yana Başbakanlık ayakkabı boyacılığı yapan H.Y.nin yerine getirilen M.U. ‘Her iktidar kendi kadrosu ile çalışır demiştir.’

⁷⁶ GÜRAN. a.g.e. s. 210-213

Nepotizm ve Patronaj konusunda günümüzde ayrıntılı araştırmalar mevcut olmayıp, kalkınma raporlarında liyakate dayalı sisteme önem verilmesi gerekmektedir.

Planlarda ya da raporlarda personelin eğitilmesi konularına kısaca değinilmekte, bunun için adım atılması gerektiği dile getirilmekte ise de uygulama alanı bulamamaktadır. Bunun yanı sıra planlarda ya da raporlarda yer alan ifadeler oldukça kısa ve göze çarpmayacak niteliktedir.

En kapsamlı çalışma, 13.02.1962 Tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından alınan kararla hazırlanıp 1963 yılında yayımlanan ‘Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi’ MEHTAP RAPORU içerisinde yer almaktadır.

Raporda çalışmanın başında aktarıldığı üzere devlet idaresinin başarisının ‘ehliyetli’ personele sahip olmakla mümkün bulunduğu, bu bakımdan devlet idaresinin ıslahının her şeyden önce gerekli olduğu dile getirilmiştir.

Günümüz adam kayırma, siyasi atama vb örneklere ulaşmak için gündemin takip edilmesi yeterli olmakla beraber, halk arasında torpil olarak bilinen uygulamanın siyasi zeminde uygulamasından da bahsetmek uygun olacaktır.

Bu konuda tek bulabildiğim kaynak Ömer Dinçer’in “Kamu Yönetimi Adabı” adlı eseri olup konu, çarpıcı bir şekilde ele alınmıştır.

İktidarların Atama ve Terfi ile İmtihanı adlı başlıkta yukarıda bahsettiğimiz siyasi atamalar benzeri uygulamaları bir yönden eleştirmekle beraber yönetime gelen siyasi iktidarların reformlarını uygulama konusunda direnç göstermeyecek kadrolara ihtiyaçları olduğunu da göz ardı etmemiştir. Tek yönlü bir karar yani ‘mevcut kadro ile çalışma’ ya da ‘tüm kadroyu değiştirme’ yanlış olacaktır.

“Mevcut çalışanlar içinden tecrübeli ve işe yarar insanların görevlendirilmesi, şüphesiz oldukça faydalı olur. Böylece, atıl kalmış zihni güçler ve kabiliyetler devreye sokulmuş olacaktır...Kadrolama çabası kesinlikle işe uygun insan yaklaşımıyla yürütülmeli, siyasi yakınlık ve benzeri yönetimin niteliğini aşındıracak sübjektif kriterler asla söz konusu edilmemelidir.... Her siyasi yönetimin kendisine yakın, güven duyduğu, uyum içinde çalışabileceği kişileri tercih etmesi doğaldır. Ancak, bu tercihler yapılırken ‘adama işe bulma’ mantığından hareket edilmemeli ‘işe adam bulma’ anlayışı ön planda olmalıdır.”⁷⁷

Dinçer, ayrıntılı olarak değindiği bir diğer konu ‘Ehliyetsiz ve Liyakatsizlerin Yükselme Hırsına Tedbirler’ olup iktidara önerilerde bulunmaktadır. “...İktidarın ilk günlerinde dik-

⁷⁷ DİNÇER. a.g.e. s. 111

kat edilecek hususlardan biri, imzaya arz edilen ancak vaktiyle kabul görmemiş, tozlu raflardaki atama kararnamelelerine itibar edilmemesidir. Çünkü yeni yöneticisine yaranmak isteyen bürokratlar eski kararnameleleri, reddedilmiş fikirleri veya çözüm stratejilerini yeni gibi sunabilir” diyerek iktidarların dikkatli olmasını, eski yöneticilerle istişare içinde olmalarını yararlı görmektedir.

Dinçer, ayrıca yetersiz ve yeteneksiz ama muhteris insanların kullandığı taktik ve yöntemlere itibar edilmemesine de önem verilmesi gerektiğini söyler. Bu kişilerin üst makamlara yetişebilmek için kullandıkları bazı yöntemleri de şu şekilde sıralamıştır.

- 1- Referans veya imzalı mektupla talep: Bir tür “Hamili kart yakınımıdır” uygulamasıdır. Biraz daha mürekkep yalayanları ise özgeçmişlerine, çok sayıda siyasinin adını referans olarak kaydeder. Bu tür kart ve referans listesi özgeçmiş sahipleri, gerçekte yöneticilere ne kadar nitelikli olduklarını değil ne kadar çok çevreleri olduğunu ne kadar etkin kulis yapabildiklerini gösterirler.
- 2- Doğrudan görev talebi: Özellikle iktidara yakın ve önceden tanışıklıkları bulunan adaylardan istediği makamı işaret ederek *‘emirlerinize hazırım’*, *‘davam için ne emrederseniz yaparım’* veya *‘hizmet etmek benim için bir şereftir’* şeklinde doğrudan taleple yapılmaktadır.
- 3- Aracılarla görev talebi: Daha tedbirli ve tecrübeli olan adaylar tanınmış kişiler aracılığıyla görev talep edebilir. Milletvekilleri, bakanlar ve itibarlı kişiler aracılığıyla görev talep edebilir. Bu kişiler haberi yokmuş gibi davranmaktadırlar.
- 4- Proje Arzı: Bütün bu yöntemler içinde en rafine ve etkili olanı önemli bir projeyi ve yeni bir reform fikrini arz etme talebidir. Makam sahibi kendini böyle bir durumda randevu vermeye mecbur hisseder. Çünkü randevu vermezse yeni fikirlere ve başarıyı artıracak projelere kapalı olmakla itham edilir. Ama yeni proje sunumunda çoğu kez esas amaç kendini tanıtmaktır.⁷⁸

Aday gösterme ilkesine tamamen aykırı, liyakat sistemini yerle bir edecek nitelikteki yukarıda yazılı talepler tehlike arz etmektedir. Bu sebeplerle etkin seçim yöntemleri bulunmalı ve uygulanmalıdır.

⁷⁸ DİNÇER, a.g.e. s. 113-114-115

SONUÇ

İslam Hukuku'nda, dünya uygulamasında, mahkeme kararlarında, Kur'an-ı Kerim'de ve âlimlerin siyasetname kitaplarında açıkça belirtildiği gibi emaneti ehline teslim etmek hayati önem taşımaktadır.

Memleketin en uygun şekilde ve sorunsuz idaresi buna bağlıdır.

Siyasi atamalar, dini ve siyasi patronaj, nepotizm sadece ve sadece sorunlara yol açmaktadır.

Tarihsel gelişim içinde ve yakın geçmişteki birçok olayın, gerilemelerin başlıca sebebi emanetin ehline verilmemesidir. Yöneticilerin ve yöneticiler özelinde herkesin bulunduğu konum ne olursa olsun bu hususa dikkat etmelidir. Yazılı yarışma Sınavları ve mülakatlar sistemli ve düzgün yapılmalıdır. Kişinin siyasi düşüncesi, dili, ırkı, bağlı olduğu dini grup, cemaat değil, emaneti korumaya yeterli olup olmadığı önem arz etmelidir.

KAYNAKÇA

1. ADAMAN, Fikret; Ali Çarkoğlu, *TÜRKİYE'DE YEREL VE MERKEZİ YÖNETİMLERDE HİZMETLERDEN TATMİN, PATRONAJ İLİŞKİLERİ VE REFORM*, İstanbul 2000 TESEV Yayınları.
2. BAYHAN Vehbi; *Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm*, C.Ü Sosyal Bilimleri Dergisi, Mayıs 2002, Cilt:26 No: 1.
3. BAYHAN Vehbi; *Gençlik Ve Post Modern Kimlik Örüntüleri-Üniversite Gençliğinin Sosyolojik Profili* (İnönü Üniversitesi Uygulaması), Gençlik Araştırmaları Dergisi, Yıl:1, Cilt:1, Sayı:1, 2013-1.
4. BÜTE, Mustafa; *Nepotizm'in Çalışanlar Üzerine Etkileri: Aile İşletmelerine Yönelik Bir Saha Araştırması*, Ekonomi Ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Bahar 2010, Cilt: 6 Yıl: 6 Sayı: 1
5. DİNÇER, Ömer; *KAMU YÖNETİMİ ADABI- GELENEĞİN İZİNDE MODERN BİR SİYASETNAME*, Klasik Yayınları, 2. Baskı, Ekim 2019
6. ERSOY, Mehmed Akif; *HZ. ALİ DİYOR Kİ (DEVLET ADAMLARINA TAVSİYELER)*, Kayıhan Yayınları İstanbul, 2014.
7. GÜRAN, Sait, *MEMUR HUKUKUNDA KAYIRMA VE LİYAKAT SİSTEMLERİ*, İstanbul Üniversitesi yayınlarından, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuk Ve İdare ilimleri Enstitüsü, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.

8. KAÇMAZOĞLU, H. Bayram; Mübeccel *Belik Kıray'ın sosyolojik görüşleri üzerine, Sosyoloji Konferansları*, No:55 (2017/1)/ 385-412.
9. KURTOĞLU, Ayşe; *Siyasal Örgütler Ve Sivil Toplum Örgütleri Bağlamında Hemşericilik Ve Kollamacılık*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 67, no.1, 2012.
10. KURAN-I KERİM, <https://kuran.diyamet.gov.tr/Tefsir/>
11. MAVERDİ, Ebu'l Hasan Habib El; *EL- AHKAMÜ'S SULTANIYE*, Bedir Yayınevi.
12. SALLABİ, *Ali Muhammed, Büyük Islah ve Tecdid Önderi, Ömer B. Abdulaziz Hayatı Şahsiyeti Ve Dönemi*, Ravza yayınları, İstanbul-2009
13. ON BİRİNCİ YILLIK KALKINMA PLANI, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/On-Birinci-Kalkinma-Plani.pdf>
14. ÖZLER, Hayrettin; Derya Ergun ÖZLER, Gülten Eren GÜMÜŞTEKİN, *Aile İşletmelerinde Nepotizmin Gelişim Evreleri ve Kurumsallaşma*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Dergisi, 2007, Sayı: 17.
15. ŞİRAZİ, Sa'di-yi; *HÜKÜMDARLARA ÖĞÜTLER*, Büyüyen Ay Yayınları 2016,
16. TATLISUMAK, Uğur; *Türk Siyasal ve Toplumsal İlişkilerin Merkezi: Patronaj ve De patronaj Kavramları*, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl:4, Sayı:33 Kasım 2016,s.628
17. TDV İslam Ansiklopedisi 2000, Nebi Bozkurt, Cilt 22, <https://islamansiklopedisi.org.tr/>
18. TDV İslam Ansiklopedisi 1995, Ali Toksarı, Cilt 11, <https://islamansiklopedisi.org.tr/>
19. TDV İslam Ansiklopedisi 2009, Coşkun Yılmaz, cilt 37, <https://islamansiklopedisi.org.tr/>
20. ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI,
21. ZEYDAN, Abdulkerim; *İSLAM'DA FERT VE DEVLET*, Düşünce Yayınları, Eylül 1980,
22. Anayasa Mahkemesi Kararları, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>