

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

**YÖNETİM ETİĞİ AÇISINDAN
SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI IŞIĞINDA TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

MASTER TEZİ

Hazırlayan
Sevgi BAYDAR AKGÜN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ

Ankara - 2007

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Sevgi BAYDAR AKGÜN'e ait "Yönetim Etiği Açısından Seçilmiş Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye Örneği" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

(imza)

Başkan.....

Prof. Dr. Eyüp Günay İSBİR

(imza)

Üye.....

Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ (Danışman)

(imza)

Üye.....

Prof. Dr. Naci BOSTANCI

ÖNSÖZ

Küreselleşme, baş döndürücü teknolojik gelişmeler ve yoğun rekabet ortamında faaliyet gösteren tüm kurum ve kuruluşların yönetiminde karşılaşılan yolsuzluk, patronaj, rüşvet gibi kötü yönetim uygulamaları, daha az maliyetle ama daha kaliteli hizmet sunma ve bilgi toplumu olma hedefinde ilerleyen toplumları, yönetimlerini yeni bir anlayışla ele alma, etiksel bir temele oturtma, insan kaynağını yeniden yorumlama ve temiz toplum olma idealine yönlendirmiştir.

Bu doğrultuda, kendisine temel insani değerleri rehber edinen etik, yönetimde “istenilir iyi” ilke ve standartların belirlenmesi ve etik-dışı durumlarla uluslararası mücadelede etkili bir mekanizma oluşturma hedefinde, ulusal ve uluslararası kuruluşların ilgi odağı haline gelmiştir.

Kamu yönetiminde etik tartışmaların kökeni çok eskilere dayanmakla birlikte, özellikle 1980’li yıllarda başlayan ve 1990’lı yıllarda ivme kazanan devlette reform hareketleri ile modern etik tartışmaların ön plana çıktığı görülmektedir. Söz konusu süreçte, siyasi, sosyal ve ekonomik ilişkileri katılımcı, şeffaf ve sorumlu biçimde yönlendiren “iyi yönetim” ile devlet, politika belirlemede diğer aktörlerle birlikte hareket etmeye başlamış, siyasal ve yönetsel iktidar sahipliği de bu suretle el değiştirmiştir.

Bu kapsamda, kamuda güveni yeniden tesis etmede, iyi yönetişimin anahtarı olarak bilinen etik yönetim, araştırma evreni olarak seçilen bu çalışmanın konusunu oluşturmuş ve “Yönetim Etiği Açısından Seçilmiş Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye Örneği” değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın hazırlanması aşamasında değerli katkılarını ve rehberliğini esirgemeyen Saygıdeğer Hocam ve Tez Danışmanım Sayın Prof. Dr. Zehra Odyakmaz’a, görüşleri ve desteği ile hep yanımda olan Sayın Tülay Baydar’a, bu zorlu süreçte beni yalnız bırakmayan Canım Aileme, Sevgili Eşim’e, iş ortamındaki kaygılardan uzak çalışmam konusunda gösterdiği hassasiyet nedeniyle Sayın Fatih Turhan’a, tezin incelenmesinde sağladığı katkılar nedeniyle Sayın Cevat Özer’e teşekkürlerimi sunuyorum.

Sevgi Baydar Akgün

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	vi
TABLolar LİSTESİ	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM YÖNETİM ETİĞİNİN KAPSAM VE SINIRLILIKLARI

1. ETİĞİN KAVRAMSAL ANALİZİ	8
1.1. Etik Nedir?	8
1.2. Etik-Ahlak İlişkisi	13
1.3. Etiğe İlişkin Temel Kavramlar	18
1.3.1. Değer	18
1.3.1.1. Araç (Vasıta) Değerler.....	19
1.3.1.2. Yüksek Değerler.....	19
1.3.2. Erdem	20
1.3.3. Ödev	21
2. YÖNETİM ETİĞİNİN TANIMI	22
3. YÖNETİM ETİĞİNİN İLKELERİ	27
3.1. Adalet ve Eşitlik	28
3.2. Doğruluk ve Açıklık	28
3.3. Tarafsızlık	30
3.4. Sorumluluk ve Hesap Verebilirlik	30
3.5. İnsan Haklarına Bağlılık ve Kuruma Sadakat	31
3.6. Olumlu İnsan İlişkileri Kurma	32
3.7. Kaynakların Etkin Kullanımı	32
4. YÖNETİMDE KARŞILAŞILAN ETİK-DIŞI DAVRANIŞLAR	35
4.1. Kişisel Güç Kullanımına Dönük Etik-Dışı Davranışlar	40
4.2. Maddi Menfaat Kazanımına Dönük Etik-Dışı Davranışlar	41
4.2.1. Rüşvet	41
4.2.2. Zimmet-İhtilas	46
4.2.3. İrtikap (Zorla Yiyicilik)	46
4.3. Resmi Statü Kullanımına Dönük Etik-Dışı Davranışlar.....	47
4.3.1. Yolsuzluk	47
4.3.2. Kayırmacılık	51
4.3.2.1. Adam Kayırmacılığı (İltimas)	52
4.3.2.2. Hizmet Kayırmacılığı	58
4.3.3. Aracılık	59
4.3.4. Patronaj ve Hizmetsiz Memuriyelik	59
4.3.5. Görev Sonrası Eski Statüden Faydalanma ve İkinci İş Edinme.....	60
5. ETİK-DIŞI DAVRANIŞLARA KARŞI GELİŞTİRİLECEK	

	Sayfa
MEKANİZMALAR	61
5.1. Etik Yasaları	63
5.2. Etik Komiteleri	64
5.3. Mal Bildirimi Yasaları	65
5.4. Menfaat Çatışması Yasaları	66
5.5. İhbar Etme Mekanizması	67

İKİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM ETİĞİ ALANINDAKİ ULUSLARARASI ÇALIŞMALAR VE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

1. YÖNETİM ETİĞİ ALANINDAKİ ULUSLARARASI ÇALIŞMALAR	71
1.1. Birleşmiş Milletler	72
1.1.1. Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi	72
1.1.2. Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi	73
1.2. Avrupa Birliği	75
1.2.1. Oluşumu ve Temel İlkeleri	75
1.2.2. Yönetim Kadroları	76
1.2.2.1. Komisyon Üyeleri İçin Yönetim Kodları.....	76
1.2.2.2. Üyeler ve Birimler Arasındaki ilişkiler İçin Yönetim Kodları.....	76
1.2.2.3. Kamu Çalışanları İçin Etik Yönetim Kodları.....	77
1.2.3. Avrupa Yönetişimi	77
1.2.4. Etik-Dışı Durumlarla Mücadele Mekanizmaları	79
1.2.4.1. 97/C 195/1 Sayılı Avrupa Birliği Görevlilerinin Karıştığı Yolsuzluğa Karşı Mücadele Yasası.....	79
1.2.4.2. Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF).....	80
1.3. Avrupa Konseyi	81
1.3.1. Genel Olarak	81
1.3.2. Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi	83
1.3.3. Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi	84
1.3.4. Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO).....	85
1.3.5. Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke Kararı	87
1.3.6. PACO	87
1.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı	88
1.5. IMF Bünyesinde Yapılan Çalışmalar	97
1.5.1. Mali Saydamlık ile İlgili İyi Uygulamalar Kodu	97
1.5.2. Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine İyi Uygulamalar Kodu	98
1.6. Dünya Bankası Bünyesinde Yapılan Çalışmalar “Yolsuzluk: İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel” Başlıklı Bildiri.....	99
1.7. Uluslararası Şeffaflık Örgütü	100

	Sayfa
1.8. Yolsuzluk Karşıtı Ağ	101
2. SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI	103
2.1. ABD	103
2.2. Avustralya	112
2.3. Danimarka	123
2.4. Finlandiya.....	125
2.5. İngiltere	131
2.6. Fransa	136
2.7. Portekiz	142

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TÜRKİYE'DEKİ YÖNETİM ETİĞİ UYGULAMALARI

1. MEVCUT DURUM ANALİZİ	158
2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KARŞILAŞILAN ETİK-DIŞI DURUMLARIN TEMEL NEDENLERİ	165
3. YÖNETİM ETİĞİNE İLİŞKİN TEMEL YASAL DÜZENLEMELER ...	167
3.1. Ulusal Mevzuat	167
3.1.1. 1982 Anayasası	168
3.1.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	170
3.1.2.1. Devlet Hizmetinin Temel İlkesi "Liyakat"tır	170
3.1.2.2. Kamu Çalışanlarının Görev ve Sorumlulukları.....	171
3.1.2.3. Kamu Çalışanlarının Yasakları.....	178
3.1.3. Yeni Türk Ceza Kanunu	182
3.1.3.1. Zimmet.....	183
3.1.3.2. İrtikap.....	184
3.1.3.3. Rüşvet.....	185
3.1.3.4. Görevi Kötüye Kullanma.....	186
3.1.3.5. Gizli Bilgilerin "Göreve İlişkin Sırrın" Açıklanması..	187
3.1.3.6. Evrakta Sahtecilik.....	187
3.1.4. Muhbir İkramesine Dair Hükümler	188
3.1.5. Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun.....	190
3.1.6. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu.....	190
3.1.7. Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.....	196
3.1.8. Kamu İhale Kanunu.....	198
3.1.9. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve Yönetmelik.....	199
3.1.9.1. Genel Olarak	199
3.1.9.2. Etik Davranış İlkeleri	202
3.1.9.3. Etik-Dışı Durumlara İlişkin düzenlemeler.....	210

	Sayfa
3.1.10. Türk Kamu Yönetiminde Etik ve Şeffaflık:	
Kamuoyu Denetimi.....	217
3.1.10.1. Bilgi Edinme Hakkı.....	217
...1.1. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.....	219
...1.2. Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Kanunlar.....	221
3.1.11. Türk Kamu Yönetiminde Gizlilik ve Sır Kavramları.....	227
3.1.11.1. Devlet Sırları Kanunu Tasarısı.....	227
3.1.11.2. Ticari Sırlar Kanun Tasarısı.....	229
3.2. Eylem Planları	232
3.2.1. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı	232
3.2.2. Türkiye Cumhuriyeti 58. Hükümet Acil Eylem Planı	235
4. YÖNETİM ETİĞİ ALANINDAKİ KURUMSALLAŞMA ÇABALARI	237
4.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.....	237
4.1.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Amaç ve Kapsamı.....	238
4.1.2. Görevlileri Etik Kurulu’nun Yapısı	240
4.1.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Görev ve Yetkileri.....	241
4.1.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun İşleyişi.....	245
4.1.4.1. Kurula Başvuru.....	245
4.1.4.2. Re’sen İnceleme.....	246
4.1.5. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Yaptırım Mekanizması....	246
4.1.6. Kurula Yapılan Başvurular.....	247
4.1.7. Kurulun Faaliyetleri.....	249
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	251
KAYNAKÇA	272
ÖZET	294
ABSTRACT	295

KISALTMALAR

AEP	: Acil Eylem Planı
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.k.	: Adı geçen kongre
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.n.	: Adı geçen not
a.g.r.	: Adı geçen rapor
a.g.t.	: Adı geçen tebliğ
a.g.t.	: Adı geçen tez
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
ACN	: Anti Corruption Network
ACU	: The OECD Anti-Corruption Unit
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AGSP	: Ortak Dış ve Savunma Politikası
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
APS	: Australian Public Service Body
A.Ü.	: Ankara Üniversitesi
BIS	: Bank for International Settlements
BM	: Birleşmiş Milletler
BPI	: Bribe Perception Index
A.Ü.S.B.F.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
bkz.	: bakınız
C.	: Cilt
CCNM	: The Centre for Co-operation with Non-Members
Cmd	: Command
CPI	: Corruption Perception Index
Çev.	: Çeviren
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
Der.	: Derleyen
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	: Demokratik Sol Parti
EBRD	: Avrupa Kalkınma Bankası
Ed.	: Editör
Eds	: Editörler
ETÜ	: Ekonomi Teknoloji Üniversitesi
EU	: The European Union
FDA	: First Division Association
FYROM	: The Former Yugoslav Republic of Macedonia
GMC	: Multidisciplinary Group on Corruption
GRECO	: Group of States Against Corruption
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla

G.Ü.İ.İ.B.F.	: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
IMF	: International Monetary Fund
İfav	: İlahiyat Fakültesi Vakfı
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İ.Ü.S.B.F.	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Ltd.	: Limited
MASAK	: Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı
Md.	: Madde
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
NDPBs	: Non-Departmental Public Bodies
NHS	: National Health Service
No	: Numara
NPR	: National Performans Review
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development
OEEC	: Organisation For European Economic Co-operation
OGE	: Office of Government Ethics
OLAF	: European Anti-Fraud Office
PACO	: Programme of Action Against Corruption
PC	: Parliamentary Commissioner
PSMPC	: The Public Service and Merit Protection Commission
PUMA	: Public Management Service
S	: Sayı
s.	: sayfa
SBF Dergisi	: Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
SCFR	: Severnside Centre for Forensic Research
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TESK	: Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
TI	: Transparency International
TİD	: Türk İdare Dergisi
TMMOB	: Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRACFIN	: Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TTB	: Türk Tabipler Birliği
TÜRMOB	: Türkiye Serbest Muhasebesi Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Birliği

UK	: United Kingdom
US	: United States
USA	: United States of America
Vol.	: Volume
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı
vs.	: ve saire
Y	: Yıl
YTL	: Yeni Türk Lirası
WTO	: World Trade Organization

TABLolar LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1: OECD'ye Göre Kamu Yönetiminde Etik Altyapı	96
Tablo 2: Seçilmiş Ülkeler ve Türkiye'ye İlişkin 2003-2005 TI Küresel Yolsuzluk İndeksi	162
Tablo 3: Uluslararası Saydamlık Örgütü Küresel Yolsuzluk Ölçümüne Göre Türkiye'de Yolsuzluğun En Yaygın Olduğu Kurum ve Kuruluşlar	163
Tablo 4: 2005 Yılı İçinde Kamu Etik Kurulu'na Yapılan Başvurular ...	247
Tablo 5: 2005 Yılı İçinde Kamu Etik Kurulu'na Yapılan Başvuruların Sınıflandırılması	248

GİRİŞ

Kamu yönetiminde etik tartışmaların kökeni oldukça eskilere dayanmakta, insanlık tarihi boyunca varolan etik-dışı durumlar, zamana ve ülkeye bağlı olarak azalıp artmakla birlikte her dönem varlığını sürdürmektedir. Dolayısıyla, yolsuzlukların ve genel anlamda siyasal yozlaşmaların toplumsal ve siyasal kültür ile yakından ilişkili olduğunu söylemek yanlış olmasa gerek!(1)

1970'lerde dünya çapında yaşanan ekonomik kriz, ülkeleri ciddi sıkıntılara sürüklemiş; kamu borçları hızla artarken, kaynaklar kısılmaya, hem refah devleti kavramı, hem de hemen her alandaki politikalar sorgulanmaya başlanmıştır. "Devlet nedir, ne değildir? Neyi yapmalı, neyi yapmamalı?" sorularının tartışıldığı bu ortamda, krizin nedenleri arasında en büyük suçlu olarak yine "kamu yönetimi" gösterilmiştir. Krizi denetim altına almak için yapılan çalışmalar arasında "devleti küçültme ve birçok alandan kamuyu geri çekme, özelleştirme, ekonomik etkinliği düzenleyen birçok mevzuatı toptan kaldırma" gibi aşırı liberal girişimler dikkat çekmektedir. Kamu idaresinin hegemonyasını kırarak ve toplumları bütünüyle pazar koşullarına terk edecek bu anlayış zamanla, Batı devletleri ve uluslararası mali kuruluşlar tarafından diğer ülkelere de baskı yapıp, hararetle önerilen bir yaklaşım olagelmıştır. Ancak, 1980'lere gelindiğinde asıl önemli olanın, kamu yönetiminin küçültülmesinden ziyade, etkin ve etken olmasının ekonomiye yansıdığı, ille de büyük olmayan ama iyi çalışan ve sağlam bir kamu yönetiminin ekonomiyi de güçlendirdiği görülmüştür(2).

Siyasi-bürokratik sistemde yaşanan yozlaşma, uzun bir süre az gelişmiş ülkelere özgü bir hastalık olarak görülse de, gelişmiş Batı ülkelerinde

¹ Coşkun Can AKTAN: "Türkiye'de Siyasal Yapı, Kamu Yönetimi Hakkında Düşünceler ve Değer Yargıları", Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ed. Coşkun Can AKTAN, (Ankara: Hak-İş Yayınları, 2001), <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum-yazilar/siyasal-yapi-hakkinda-deger-yargilari.pdf>.

² http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php#pr.

patlak veren skandallar ile kamuoyunun dikkatini yozlaşma olgusuna çekerek, etik konusundaki tartışmaları alevlendirmiştir.

Günümüzde sermayenin rahatlıkla ulusal sınırların ötesinde dolaşabilmesi ve çok uluslu şirketlerin ortaya çıkması yolsuzluğun da küreselleşmesine neden olmuş, buna koşut olarak son yıllarda, yolsuzlukla ilgili olarak yapılan ampirik çalışmaların yolsuzluğun ekonomik maliyetlerini ortaya koyması, yolsuzluğun piyasa mekanizmalarını dolayısıyla rekabeti bozucu etkileri, Uluslararası Şeffaflık Hareketi, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların konuya önemle eğilmesi ve daha bir çok nedenle yolsuzlukla mücadeleye ulusal ve uluslararası alanlarda çok büyük önem verilmesine neden olmuştur(3).

Kamu yönetiminin günümüz koşullarına uyumunu sağlamak ve bunu sürdürmek isteyen her toplumda, bu amaca hizmet eden kurum ve kuruluşların yapılandırılması, sunulan hizmet ve faaliyetlerin nitelik ve nicelik olarak artırılması, bu hizmet ve faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunumu ve denetlenmesi zorunludur. İşte bu noktada önem arz eden “yönetim etiği” kavramı, “görevlerin icrası için evrensel kabul gören değerlere dayalı “istenilir iyi” nitelikte ilkelerin belirlenmesi ve benimsenmesi” olarak tanımlanmaktadır. Rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık gibi -yönetimde etik anlayış eksikliğinden kaynaklanan- bürokratik bozukluklar, kamu örgütlerinde etik ilke ve esasların belirlenip benimsenmesine, hizmetin sunumunda neyin ahlaki olduğunun sorgulanmasına yol açarak, personelin dikkat etmesi gereken hususları saptayacak ve kamu hizmetinin daha etkin ve kaliteli bir şekilde sunumunu sağlayacaktır(4).

Günümüz kamu yönetimi örgütlerinde yaygın bir yozlaşma ve etik yıpranma dikkati çekmektedir. 1980’li yıllarda başlayan ve 1990’lı yıllarda

³ <http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzlukgenel.htm>; Hamza AL: “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadeleler: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler”, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, 2005, (Sakarya: Sakarya Üniversitesi İİBF, 18-19 Kasım 2005), 239.

⁴ Tülay BAYDAR: Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları, (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Master Tezi (Yayımlanmamış) 2004), 1.

ivme kazanan Batı dünyasındaki yönetsel reform çalışmaları, yönetimin etkinliği ve verimliliğinin artırılması amacıyla yönetimde etik yaklaşımları gerekli kılmıştır. Bu anlayış doğrultusunda, yönetimin hizmet ve faaliyetlerinin daha tarafsız, nesnel, eşitlikçi bir şekilde sunulması, sorumluluk bilinci içinde hareket edilmesi ve kamu kaynaklarının etkin kullanımı üzerinde durulmuştur. Böylece ahlak temelli bir yönetim anlayışı alternatif bir çözüm olmuş ve etiksel yönetim, hizmet kalitesinin ve verimliliğinin artırılmasının bir yolu olarak düşünülmüştür. Bu doğrultuda, kendisine temel insani değerleri rehber edinen etik; bir yönetimde istenilir iyi nitelikteki ilke ve esasları, değerleri hedef almakta ve etik standartlar ile kamu gücünün kötüye kullanımına karşı önemli bir denge unsuru tesis edilmiş olmaktadır. Dahası, yönetim etiği anlayışının geliştirilip yerleştirilmesi, bozulmalarla mücadelelerde önem kazanmakta ve bir bakıma gelişme sürecinin önünü açmaktadır(5).

Kamu yönetiminde etik olgusu, gelişen Batı dünyasının yanı sıra, Türkiye’de de özellikle son yıllarda dikkat çekmeye başlamış, artan siyasi-bürokratik yozlaşma olayları nedeniyle devlette reform ve buna koşut olarak kamu personel rejimi alanında yapılmaya çalışılan neo-liberal reform çabaları – bu sürecin esasen Dünya Bankası, OECD, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletlerin müdahale alanı olduğu ifade edilmektedir(6) - etik kavramına olan ilgiyi artırmıştır.

1990’lı yıllarda toplumbilim yazınında “governance”, yani “yönetişim” kavramıyla ifade edilen bu süreç, “sağlıklı kalkınma yönetimi” adıyla; hesap verebilirlik, kalkınmanın yasal çerçevesi, bilgilendirme ve saydamlık olmak üzere dört temel ilke üzerine yapılandırılmıştır(7). Küreselleşen dünyada kamu yönetimleri, ülkelerin dünya ile bütünleşmelerinde fonksiyonel bir araç olma işlevi üstlenmiş(8), etkili bir uluslararası işbirliği mekanizmasının

⁵ Tülay BAYDAR: a.g.t., 1-3.

⁶ Birgül AYMAN GÜLER: “Devlette Reform”, Mimarlık Dergisi, Mart 2003 eki ayrı bası, Ankara 2003, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/devletreformu.pdf>.

⁷ Birgül AYMAN GÜLER: “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis Dergisi, 9 (Kış-Bahar 2003), 1 ve 8-10.

⁸ Birgül AYMAN GÜLER: Yeni Sağ Devletin Değişimi – Yapısal Uyarılama Politikaları, (Ankara: İMGE Yayınevi, 2005), Birinci Basım: TODAİE, 1996.

kurulması hedefinde şekillenmeye başlayan yeni oluşumlar, yönetim etiğini bu döngünün aracı ve iyi yönetişimin bir anahtarı haline getirmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan raporlarında OECD, tüm üye ülkelerin yönetim etiği alanındaki alt yapıyı oluşturmaları ve özel sektörün önündeki engelleri en aza indirmeleri tavsiyesinde bulunmuştur. Türkiye de gerek OECD, gerekse diğer uluslararası kuruluşlarca yapılan etik çalışmaları doğrultusunda, kötü yönetim uygulamalarını elimine etme, piyasaların daha etkin işlemesi ve gelişmesi hedefinde etik yönetimi tesis etme gayretine yönelmiştir.

Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından birisi, hiç kuşkusuz etik-dışı faaliyetlerin yaygın olmasıdır. Bu durumun, bireysel boyutları aşarak kurumsallaşmaya başlaması, etik ilke ve standartların eksikliği, hesap verme mekanizmalarının işlevsizliği, konunun yeterince önemsenmemesi nedenleriyle Türkiye'yi yalnız ekonomik, sosyal ve kültürel değil, tüm alanlarda gerilere götürmektedir. Türk kamu yönetiminde etik davranış kuralları, 2004 yılı itibarıyla yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu öncesinde mevzuatımızda dağınık halde bulunmakta idi. Yani kamu görevlilerinin tabi olduğu etik davranışları sistemleştiren bir etik davranış kodu ve bu kodun hazırlanmasını öngören bir hukuki çerçeve mevcut değildi. Yolsuzluk, rüşvet, zimmet gibi kötü yönetim uygulamalarına dair pek çok yasal düzenleme yapılmasına rağmen, Türkiye'de kurumsallaşma yönündeki temel çalışma, 5176 sayılı Kanun ile oluşturulan "Kamu Görevlileri Etik Kurulu"dur. Yönetim yapısına pek çok katkı sağlaması beklenen bu Kurul ile sıkça zikredilmeye başlanan "etik" kavramı, geç de olsa kamu yönetiminin işleyişine yansıtılmaya çalışılmıştır.

Burada amaç, çalışmada yer alan OECD ülkelerinde ve uluslararası kuruluşlarda, kamu hizmetinde etik yönetimiyle ilgili yeni girişimleri tarif etmek ve bu bağlamda, kamu sektöründe etiği ve kamu çalışanlarının davranışlarını etkileyen unsurları ve değişiklikleri ortaya koymak suretiyle, kamuda etik yönetiminde kullanılan araç ve süreçler ile bunların işleyişlerini tarif etmenin ötesinde, kamu yönetimi reformunun, kamu çalışmalarının rollerini nasıl etkilediği ve OECD ülkeleri ve uluslararası kuruluşlarda kamu hizmetinde

aranan etik iklim gibi etkenler hakkında niteliksel bilgilere ulaşmayı sağlamaktır.

Bu nedenle, uluslararası kuruluş ve belgelere değindikten sonra seçilmiş çağdaş demokratik ülkelerdeki etik sistemlere yer verilmiştir. Bu ülkelerin seçilmesinde, çağdaş ve demokratik yönetim anlayışlarının yanısıra, “Uluslararası Şeffaflık Örgütü”nün her sene yayınladığı “Küresel Yolsuzluk İndeksi”nde, en şeffaf ülkeler sıralamasında önsıralarda yer almaları, “Birleşmiş Milletler’in İnsani Gelişmişlik Raporu”nda sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi bakımından üst sıralarda yer almaları, kamu yönetiminde bilgi ve teknolojiyi etkin bir şekilde kullanmaları, reformların uygulanmasında gösterilen istikrarlı tutum -çağdaş değerleri özümseyen modern bir toplum oluşturma çabası-, açık toplum anlayışı, insan odaklı hizmet anlayışı, kamuda etkin denetim mekanizmalarının varlığı...gibi nedenler etkili olmuştur.

Ancak çalışmada yer verilen ülkelere Fransa, ülkemizin idari yapısına model oluşturmaları; Portekiz ise, OECD ülkeleri arasında gelir düzeyi açısından Türkiye'ye en yakın ülke olması ve çok başarılı bir reform hareketini yürütmesi bakımından özel önem arz etmektedir.

İngiltere ise köklü bir devlet geleneğine sahip olması, kamu yönetimindeki etiksel çalışmaları müstakil bir şekilde düzenleyen girişimleri ile gelişme sürecinde kat ettiği mesafeye paralel olarak yönetimde patronajla mücadelesi ve etiksel bir altyapı oluşturma çabasına bundan yüzeli yıl önce başlaması açısından ilgi çekicidir. Ayrıca anılan ülkede 1994 yılında kurulan “Kamu Hayatında Standartlar Komitesi”nin Türkiye'deki yapılanma açısından iyi bir model olacağı düşünülmektedir.

Teorik çerçevede ve kamu yönetimi merkezli bir yaklaşımla ele alınan bu çalışmada irdelenen konunun amacı ve sınırlandırılması bakımından, seçilmiş uluslararası kuruluşlar ve ülkelerdeki yönetim etiği karar ve politikaları ışığında Türkiye'deki uygulamalara değinilmektedir. Bu çerçevede, “etik” teriminin teorik açıklamaları sınırlı tutulmuş ve etik-alt

disiplinlerine yer verilmemiştir. Dolayısıyla çalışmamızın, Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yönetim etiği alanında yürütülen çalışmalara katkıda bulunacağı umulmaktadır. Bu konuda daha önce herhangi bir çalışmanın yapılmamış olması, sözkonusu araştırmanın özgünlüğünü ortaya koymaktadır.

Çalışmada, Türkiye’de 25.05.2004 tarihi itibarıyla çıkarılan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu kapsamında düzenlenen Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na özellikle yoğunlaşmış, Kurulun yapısı ve çalışmaları eleştirel bir bakış açısıyla ele alınarak, Türk kamu yönetimine hakim temel düzenlemeler irdelenmiştir. Bu doğrultuda, mahkeme kararları ile yargı içtihatlarına girilmemiştir.

Yukarıda belirtilen kapsam ve sınırlılıkları ile tez, üç ana bölüm ile bir sonuç ve değerlendirme bölümünden oluşmaktadır. Etik teriminin kavramsal ve tarihsel analizinin yapıldığı birinci bölüm, beş alt başlıktan oluşmakta olup, bu bölümde; kavramsal olarak etik teriminin kapsam ve sınırlılıklarına yer verilmektedir.

Yönetim etiği alanındaki uluslararası çalışmalar ve seçilmiş ülke uygulamalarının incelendiği ikinci bölüm, iki alt başlıktan oluşmaktadır. Yönetim etiğine ilişkin uluslararası çalışmalardan başlıcalarının analiz edildiği ilk alt başlıkta; Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, OECD, IMF, Dünya Bankası, Uluslararası Şeffaflık Örgütü ve Yolsuzluk Karşısı Ağ’ın bu yöndeki çabaları incelenmektedir. “Seçilmiş Ülke Uygulamaları” alt başlığında ise, Türk Kamu Yönetimi’ndeki yönetim etiği çalışmalarına model oluşturması ve mukayese imkanı sağlaması bakımından; ABD, Avustralya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İngiltere ve Portekiz’deki yönetim etiği karar ve politikalarına yer verilmiştir.

Sözkonusu bölüm, yönetimdeki etik-dışı davranışların nedenleri ve geliştirilecek önlemlere ilişkin uygulama sonuçlarına yer vermesi bakımından orijinallik arz etmektedir.

Türk idari yapısında yönetim etiği politikalarına değinilen üçüncü ve son bölümde ise, mevcut durum ve kamu yönetiminde karşılaşılan etik-dışı durumların genel analizi yapılarak, yapıya hakim olan temel yasal düzenlemelere ve temel etik politikalara yer verilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'ndeki temel yasal düzenleme ve uygulamalar ile sınırlı tutulan, bilhassa 25.05.2004 tarihi itibarıyla çıkarılan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu kapsamında düzenlenen Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na yoğunlaşılan bu bölüm, konunun genel bir değerlendirmesinin yapıldığı ve temel bulgularının yer aldığı sonuç ve değerlendirme bölümüyle nihayetlenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM ETİĞİNİN KAPSAM VE SINIRLILIKLARI

Etğin kavramsal analizinin yapılarak, etikle ilgili temel kavramlar beraberinde, etik karar alma sürecinin daha iyi anlaşılmasını sağlamak hedefine dönük bu bölümde, etik yönetimin nasıl olması gerektiği sorgulanmakta, yönetimde karşılaşılabilecek etik-dışı sorunlar ve bu sorun alanlarıyla mücadelede etkili olabilecek mekanizmaları tanıtmak suretiyle yönetimde etiksel alanı saptamak hedeflenmektedir.

1. ETİĞİN KAVRAMSAL ANALİZİ

1.1. Etik Nedir?

Genel anlamıyla “ahlak felsefesi” olarak ifade edilen etik; kendini ahlaki eylemin bilimi olarak adlandırmakta(1), insanların töresel ya da ahlaksal ilişkilerini, davranış biçimlerini ve görüşlerini araştıran felsefe dalı(2); ahlaki ve töresel görev ve zorunluluklar ile ilgili olarak neyin doğru, neyin yanlış olduğu ile ilgilenen ve “ahlak”ı konu edinen bir disiplin(3) ya da bireylerin ve grupların davranışlarını yöneten standart ve ilkelerin bir biçimi, kısaca, sadece insanların yarattığı bir unsur değil, ayrıca, doğal hukukun oluşturduğu insan doğası(4) olarak tanımlanmaktadır.

Felsefenin bir dalı olarak adlandırılan etik, normatif bir bilim olarak düşünülmekte ve matematik, fizik gibi formal bilimler ile ekonomi, psikoloji gibi deneysel bilimlerden ayrı olarak insan yönetiminin kuralları şeklinde formüle edilmekte, ancak, bir bilim etiği olarak diğer bilimler gibi mantıksal

¹ Annemarie PIEPER: Etğe Giriş, Çev. Veysel ATAYMAN – Gönül SEZER (İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1999), 22.

² Aziz ÇALIŞLAR: Ansiklopedik Kültür Sözlüğü (İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1983), 135.

³ Aytaç YALMAN: Jandarma Etiği..a.g.e., 3-4.

⁴ Dean BOTTORFF: “Ethics and Culture Management Services”, Ethics and Culture Management, www.ethicsquality.com.

nedenlerin benzer koşullarını içermektedir(5). Etiği kuramsal felsefeden (mantık, fizik, matematik, metafizik) ayırarak, bağımsız bir felsefe alanı olarak ele alan ilk filozof Aristoteles olmuştur(6).

Yunanca “karakter” anlamına gelen “ethos”^{*} sözcüğünden türetilmiş(7) olan “ethics”, ideal ve soyut olana işaret ederek, ahlak kurallarının ve değerlerinin incelenmesi neticesinde ortaya çıkmakta ve bu anlamda, toplumda yaygın olan ahlak kurallarından daha özel, bireysel ve felsefi bir nitelik arz etmektedir(8).

Geleneksel ve günlük dildeki kullanımı ile “ahlak”, “ahlakilik” ya da “töresel” kavramları ile özdeşleştirilmekte(9), bilimsel metinlerde ise “töre” anlamında karşımıza çıkabilmektedir(10). Ahlakilik kavramını temellendirmek üzere insan pratiğini, mevcut ahlakilik koşulları açısından araştıran etik; ahlakiliği, bir eylemi ahlaki açıdan iyi bir eylem olarak tanımlamayı mümkün kılan nitelik olarak ifade etmektedir. Ancak, etik ahlak üretmemekte, ahlak üzerine konuşmaktadır. Etiğin yönelttiği sorular, doğrudan tekil eylemlere ilişkin olmadıkları, yani belirli bir somut, münferit, özel durumla ilgilenmedikleri için ahlak sorularından ayrılmaktadır. Ahlak ve etik arasında bu kavramsal farlılaştırmadan çıkan sonuç, etik düşüncelerin kendiliğinden ahlaki olmadığı, ahlaka ilişkin belli bir sorunsala duyulan ilgiden de kaynaklanabileceği ya da tersine, ahlaki düşüncelerin sırf ahlaki olmakla etik düşünceler olmadığı, ama pekala etik sorunlara dönüşebileceğidir(11)

⁵ Dean BOTTORFF: a.g.m.

⁶ Annemarie PIEPER: a.g.e., 29-30.

^{*} İki farklı şekilde kullanılmaktadır. İlk kullanımı, alışkanlık, töre, görenek anlamlarını taşımakta ve kişi, genel kabul gören “ahlak yasası” normlarını taşıdığı sürece “etiğe” uygun davranmış kabul edilmektedir. Ama dar anlamda, etiğe göre eylemde bulunan ve davranan kişi, aktarılan eylem kurallarını ve değer ölçülerini sorgulamayıp; aksine, kavrayarak ve üzerinde düşünerek talep edilen iyiyi gerçekleştirmek için onları alışkanlığa dönüştüren kişidir. Alışkanlık, töre ve görenek böylelikle karakter anlamını da almakta, erdemli olmanın temel tavrı olarak pekişmektedir. Bkz. Annemarie PIEPER: a.g.e., 30.

⁷ Annemarie PIEPER: a.g.e., 30; Erich FROMM: Erdem ve Mutluluk, Çev. Ayda YÖRÜKAN (Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları: 325, 1993), XXXVII.

⁸ Erich FROMM: a.g.e., XXXVII.

⁹ Annemarie PIEPER: a.g.e., 32 ; Aytaç YALMAN: a.g.e., 3-5.

¹⁰ Aytaç YALMAN: a.g.e., 3-5.

¹¹ Annemarie PIEPER: a.g.e., 22, 29, 32 vd.

Etiği daha geniş bir bakış açısı ile değerlendirdiğimizde; belli bir ahlaklılık idesine sahip, belli bir yaşama idealini hayata geçirmek için mücadele eden bireyin yaşayışını, çağının gidişatını, üyesi olduğu toplumun yaşayışını ya eleştiren, hatta mahkum eden ve dolayısıyla, mevcut değerler silsilesi yerine alternatif değerler, yaşama kuralları veya ilkeler vazetmeye kalkışan ya da onu açık seçik olarak tanımlamayıp, içerimlerini gözler önüne sererek meşrulaştırmaya veya haklı kılmaya kalkışan filozofun tavrı bakımından ve nihayet ahlaklılığın dilini analiz eden, ahlaki kavram ve yargıların niteliğini tartışan, kısacası, tıpkı olgusal dünyayı konu alan fizikçi gibi, kendisine değer dünyasını konu edinen teorik bir araştırma içine giren felsefecinin çalışması açısından, en azından şimdilik ve uzlaşımsal olarak, değeri konu alan, kapsamında insanın değer biçici deneyimi, kısacası hayata anlam katan herşey bulunan düşünüş tarzı, ahlaki ilkeler veya felsefe disiplini ya da zihniyet felsefesi(12) şeklinde tanımlanabilir(13). Bir başka anlatımla, bütün etkinlik ve amaçların yerli yerine konulması, neyin yapıp yapılamayacağı, neyin istenip istenmeyeceği ya da neye sahip olunup olunamayacağının bilinmesi olarak ifade edilebilir(14).

Eylemin manevi iyiliğinin sözkonusu olduğu etik, erdem öğretisi olarak da adlandırılmakta(15), etiğe filozof açısından yaklaştığımızda, onun ahlakı varsaydığını ve insanın hem akıl hem de bir tin varlığı olmasına dayandığını söylemek mümkün görülmektedir(16). Demek ki etik, yalnızca iyi eylemlerin değil, iyi zihniyetin de felsefesi olagelmiş(17) ve ilgi alanını, insanın bütün davranış ve eylemlerinin temelini araştırılmasına yöneltmiştir(18).

¹² Immanuel KANT: Ethica - Etik Üzerine Dersler, Çev. Oğuz ÖZÜGÜL, Birinci Baskı, (Pencere Yayınları:169, 2003), 85.

¹³ Ahmet CEVİZCİ: Etiğe Giriş, Birinci Baskı, (İstanbul: Paradigma Yayınları, 2002), 1.

¹⁴ Aytaç YALMAN: a.g.e., 3-5.

¹⁵ Immanuel KANT: a.g.e., 86.

¹⁶ Ahmet CEVİZCİ: a.g.e., 2.

¹⁷ Immanuel KANT: a.g.e., 86.

¹⁸ Takiyettin MENGÜŞOĞLU: Değişmez Değerler ve Değişen Davranışlar (İstanbul: İstanbul Matbaası, 1965), 15.

Tüm farklı anlatımlarına karşın sözkonusu kavramların ortak yanının, -bireylerin birbirlerine karşı davranış ilişkilerine yön veren davranış ilkelerini içermesi- olduğu söylenebilir(19).

Ahlaki eylem bilimi olarak etiğin çözüm önerileri geliştirmek durumunda olduğu üç temel sorun alanı bulunmakta olup, bunlar; “mutluluk”, “özgürlük”, “iyi ve kötü” şeklinde sıralanmaktadır(20).

Socretes, iyi ve kötü davranışın tespiti için rasyonel entegrasyon sürecine dayandığını; Platon, iyiyi bilmenin, iyiyi yapmaya çalışmak olduğunu, iyiyi yapmanın kötüyü yapmaktan daha yararlı ve rasyonel olduğunu; Aristo, etiğin insan doğasının bir sonucu olduğunu ve mantıksal olması nedeniyle yararlı olduğunu tartışmış, Kant ise etiğin, evrensel olmayan ilkelerin reddiyle başladığını ve bir uyarlanmış etik ilkenin herkesçe kabul edileceği evrensel bir hukuk olması gereğine işaret etmiştir. Bunlar herhangi bir örgütlenmede performansı artıracak güçlü etik ilkelerin basit bir örneğidir(21).

Esasen etik tartışmaların temelinde, insanın eylemlerini ahlaki bakımdan değerli ya da değersiz kılanın ne olduğu sorusu yatmakta, eylemi ahlaki anlamda değerli kılan ise iyiyi ortaya koyması, iyiyi yaratması olarak ifade edilmektedir. Peki iyi nedir? Çeşitli etik kuramları tarafından farklı şekillerde tanımlanan iyi; onun dışında başka hiçbir amacın ulaşılmaya değer olmadığı düşünülen ve bizzat onun adına ulaşılmaya çalışılan nihai amaç(22), yani; haz, mutluluk, ödevi yerine getirmek, doğruluk ve sevgi(23) ya da “her şeyin arzuladığı şey”(24), etkin aklın erdem arayışı olarak ifade edilmektedir. Bu en yüce değer, Aristoteles için “mutluluğu” ifade

¹⁹ Aytaç YALMAN: a.g.e., 4.

²⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. Annemarie PIEPER: a.g.e., 134-149.

²¹ www.ethicsquality.com, “Ethics and Culture Management Services”, by Dean L. BOTTORFF on Ethics and Culture Management.

²² Annemarie PEPER: a.g.e., 145.

²³ Bedi AKARSU: Ahlak Öğretileri: Mutluluk Ahlakı (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi, Yayın No:11144, 1965), 2.

²⁴ ARISTOTELES: NIKOMAKHOS'A Etik, Çev. Saffet BABÜR (Ankara: Ayraç Yayınevi, Klasik Metinler/01, 1998), 1.

etmekte(25); mutluluk ona göre erdemli(26), ahlaki hayata ulaşmak olarak nitelendirilmektedir(27). Aristoteles'e göre erdem, tercih yapmayı gerektirmekte, doğru tercihs her zaman "orta olma", yani "en iyi ile iyi bakımından ise uçta olma" haline işaret etmektedir. Genel olarak ifade etmek gerekirse, ne aşırılığın, eksikliğin bir ortası, ne de ortanın eksikliği ya da aşırılığı sözkonusudur(28). Mutluluk, erdemin ödülü ve en iyi amaçtır(29). Her bilgi ve her tercih bir iyiyi arzuladığına göre, iyilerin ucundaki şey nedir? diye soran Aristoteles, mutluluğun herkese göre değişebilen bir cevap içerdiğini, yani göreceli bir kavram olduğunu ifade etmektedir(30). İyinin, ortak olan geneli bulunamayacağı ve bir tek olamayacağının altını çizen Aristoteles'e göre, iyi bir tek ideaya göre olan ortak bir şey olarak algılanmamalıdır(31).

Etik ilke ve standartlar karmaşık insan etkileşimlerinden iyi ve kötü unsurları ayırt etmede kullanılabilecek faydalı enstrümanlardır(32). Bu nedenle de yönetsel faaliyetlerle yakından ilgilidir(33). Evrensel etik değerlerin ve kuralların kesintisiz uygulanabilirliği ise; insan, sistem ve yönetim kalitesinin sağlanması ile mümkün olabilecektir(34).

Sözkonusu bilgiler ışığında etiğin ilgi alanının, iyi insan olmanın gerektirdiği özellikler ile bireylerin davranışlarını belirleyen ve sınırlayan kurallar bütünü olduğu söylenebilir(35).

²⁵ ARISTOTELES: a.g.e., 4, 9, 10, 14.

²⁶ ARISTOTELES: a.g.e., 11.

²⁷ ARISTOTELES: a.g.e., 13; Annemarie PIEPER: a.g.e., 145.

²⁸ ARISTOTELES: a.g.e., 33. Ayrıntılı bilgi için bkz: a.g.e., 26-40.

²⁹ ARISTOTELES: a.g.e., 15, 17, 20, 21.

³⁰ ARISTOTELES: a.g.e., 3-4.

³¹ ARISTOTELES: a.g.e., 6,8.

³² www.ethicsquality.com: "Ethics and Culture Management Services", by Dean L. BOTTORFF on Ethics and Culture Management; Fuat CANAN: "Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi", Türk İdare Dergisi, 76, 444 (Eylül 2004), 64.

³³ Fuat CANAN: a.g.m., 64.

³⁴ Sabih TANSAL: "Kamuda Etik", Görüş Dergisi (Aralık 2003), 10 vd.

³⁵ Aytaç YALMAN: a.g.e., 4.

1.2. Etik - Ahlak İlişkisi

Batı dillerinde, Yunanca karakter anlamına gelen “ethos” sözcüğünden, Latince’de “mos” sözcüğünden, Türkçede ise Arapça “huy”, “karakter” anlamına gelen “hulk” sözcüğünden türeyen ahlak(36), insanın başka varlıklarla belirli normlara göre gerçekleşen ilişkiler toplamı, insanın sözkonusu ilişkileriyle bu varlıklara yönelen eylemlerini düzenleyip anlamlandıran norm, ilke, kural ve değerler bütünü olarak ifade edilmekte, bir kültür çevresi içinde kabul görmüş, belirlenmiş ve tanımlanmış değerler manzumesi ve amaçlarla, bu değerlerin nasıl yaşatılacaklarını, sözkonusu amaçlara nasıl ulaşılabileceğini ortaya koyan kurallar öbeği veya bir insan topluluğunun belli bir tarihsel dönem boyunca, belli türden inanç, emir, yasak, norm ve değerlere göre düzenlenmiş ve sözkonusu düzenlemeye bağlı olarak töreleşmiş, gelenekleşmiş yaşama biçimi olarak tanımlanmaktadır(37). Bir başka deyişle ahlak, bir toplumsal bilinç, davranış ve ideolojik ilişki biçimi; bir toplumsal oluşuma, sınıfa, kesime özgü, tarihsel ve somut olarak belirlenmiş, bunların belli bir topluluğa, sınıfa, devlete ya da tümüyle topluma olan tutumunu kurallandıran törel görüşler, değerler, normlar, ilkeler, ilişki ve davranış biçimlerinin bütünü şeklinde tanımlanmaktadır(38). Kısaca bir eylem; öznel, dolaysız bir istemenin (ihtiyaç ya da çıkarın) sonucu değilse; başkalarının da isteklerini hesaba katan öznelerarası bir geçerlilik kazanıyorsa ahlaki olmaktadır(39).

Latince “moral”^{*} kelimesinin Türkçe karşılığı olarak adlandırılan ahlak(40), bu anlamda, göreceli bir kavram olup, toplumdan topluma, hatta

³⁶ Ahmet CEVİZCİ: a.g.e., 3; Coşkun Can AKTAN: “Toplam Ahlak Felsefesi ve Toplam Ahlak Yönetimi”, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-ahlak/aktan-toplam-ahlak.pdf, 2 vd.

³⁷ Ahmet CEVİZCİ: a.g.e., 3.

³⁸ Aziz ÇALIŞLAR: a.g.e., 10.

³⁹ Annemarie PIEPER: a.g.e., 44.

* “Töre” ve “ahlak” olarak Türkçeye çevrilen “morals” kelimesi, latince mos, moris ve mos kelimesinin çoğulu olan mores kelimesinden türetilmiş olup, sosyolojik anlamda; “mores”, “görenek” (folkways) olarak adlandırılan, toplum içinde yapılması, uyulması toplumca arzu edilen ve beğenilen hareketlerden çok daha fazla yaptırım gücüne sahip, uyulmadığı veya uygulanmadığı zaman toplumun şiddetle tepki göstermesine neden olan, sosyal olarak cezalandırılan davranış ya da normlar şeklinde ifade edilmektedir. Bkz. Erich FROMM: a.g.e., XXXVI.

aynı toplum içinde yer alan farklı gruplar arasında bile farklılık arz edebilmektedir(41). Ahlak ya da töre**, bir insan topluluğunda karşılıklı ilişkilerde gelişen saygı ve birbirini benimseme süreçlerinden oluşan ve kendilerine norm olarak geçerlilik tanınan geneli bağlayan eylem modellerini içermekte, bir başka deyişle, olgunlaşmış yaşam biçimlerini temsil eden düzen kurumlaşmalarını; bir topluluğun değer ve anlam anlayışlarını yansıtan yaşam biçimlerini göstermektedir(42). Ahlak kavramı, içeriği doğrultusunda değişebilmekte; ama ahlaka duyulan talep sabit kalmaktadır***. Bu bakımdan, bir ahlak, ahlakiliğin ifadesi olduğu ve şartlı olanın içinde kayıtsız şartsız olanın gerçekleştirilmesini talep ettiği sürece ahlak olma hakkını taşımakta, yani ahlak, insana özgü özgürlüğün sonlu tarihsel biçimlenişi ve ahlakilik kavramı**** ile sürekli temellendirilmesi ve meşrulaştırılması gereken bir kavram olma özelliğini taşımaktadır(43).

İnsanın ahlaklılığı meydana getirecek bir tinsel (manevi) yaşama sahip olmasını mümkün kılan şey aslında, onda varolan duygusallıktır*. Böylece

⁴⁰ Annemarie PIEPER: a.g.e., s. 31; İlayet PEHLİVAN AYDIN: a.g.e., 5.

⁴¹ Takiyettin MENGÜŞOĞLU: a.g.e., 14; Annemarie PIEPER: a.g.e., 46 vd.

** Ahlak/töre kavramlarının anlam içeriği daha çok alışkanlık, töre, gelenekle benzeşirken, ahlakilik/töresellik soyutlamaları, anlamları açısından karakter sözcüğünün anlamına daha yakın bulunmaktadır. Koşulsuzca uyulacak bir talebi (iyiyi) somutlaştıracak bir eylemin niteliğini tanımlamaktadırlar. Bir eylem ahlaki/töresel olarak değerlendirildiğinde, bu hem geçerli olan ahlak/töre kuralının izlenmesi, hem de eylemin oluşma nedeninin insanın ahlakiliğinde/töreselliğinde bulunması anlamına gelmektedir. Bkz. Annemarie PIEPER: a.g.e., 31.

⁴² Annemarie PIEPER: a.g.e., 31.

*** Ahlak, sadece normların içeriği açısından gruptan gruba, ülkeden ülkeye, kültürden kültüre vb. farklılaşmakla kalmamakta; ayrıca kültürel, sosyo-ekonomik, siyasal, bilimsel ve diğer gelişmelerin akışında kendisi de değişen insanın, bakışı doğrultusunda da değişime uğramaktadır. Bkz. Annemarie PIEPER: a.g.e., 46 vd.

**** Ahlakilik, ahlak kavramından farklı olarak düzen değil, bir ilke kavramıdır. Söz konusu kavram, "karakter" anlamında, mutlak özgürlük talebini içselleştirmiş, pratiğin anlam ufkunu oluşturan –değişmez temel bir tavır haline dönüşmüş- "iyi olma isteği"dir. Bu isteği temel tavır olarak seçmiş kişi, ahlaki yetkinliğe sahip kabul edilmektedir. Söz konusu yetkinliğe sahip olan kişi, kararlarında yalnızca kendini değil, birlikte yaşadığı insanların sorumluluğunu da üstlenebilen aydın insandır. Ahlaki yetkinlik ve sorumluluk birbirleriyle sıkı sıkıya bağlantılı kavramlar olup, bunlar ahlakilik olarak tanımlanan özgürlüğün iki yüzünü oluşturmaktadır. Ahlakilik anlamında özgürlük ise, başına buyruk hareket etmek değil, özgürce sorumluluk ve açıklayabilme sorumluluğu taşımaktır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Annemarie PIEPER: a.g.e., 47-49.

⁴³ Annemarie PIEPER: a.g.e., 47.

* İnsanın, başta Aristoteles ve Kant olmak üzere, birçok filozof tarafından ortaya konan rasyonel boyutuna ek olarak, özellikle Max Scheler ve Nicolai Hartman gibi fenomenolojik

insan, sevgi, nefret, seçme gibi edimlerle, başka hiçbir canlıda olmayan bir değer duygusuna sahip olmaktadır. Çünkü, onun bu edimlerinin objesi, doğada bulunmayan ve sadece insana geçişli olan değerlerdir. Değerlere, özellikle de ahlaki değerlere yönelik bu duygusal edimleriyle insan, kendisine ait bir tinsel yaşam kurmakta, ahlaklılığı meydana getiren şey de, işte insandaki bu değeri taşıma, değeri isteme ve gerçekleştirme çabası veya mücadelesi şeklinde kendini göstermektedir. Bu çaba onu, nesne değerlerine yönelen doğal varlık olmanın ötesinde kişi ve ahlak varlığı haline dönüştürmektedir. Bir başka ifadeyle, bu duygusal boyutu insana, yaratılan ya da miras alınan değerlere uygun yaşama, değerlerin alımlayıcısı ve taşıyıcısı olma ve böylece hayatına anlam katma; belirli ahlaki değerler temeli üzerinde, kendisine ahlaki bir hayat kurma imkanı da sağlamaktadır(44).

Oysa etik, alışlagelmiş düşüncede ve günlük yaşamda ahlaksızlık, zayıflık vb. gibi olumsuz sıfatlarla nitelendirilen davranış, tutum ve ruh hallerimizi anlamak suretiyle, özgürlüğümüzü nasıl gerçekleştireceğimizi izah eden bir kitaptır. Genelde, din ve ahlak sistemleri, ahlaksızlıklarımızla nasıl mücadele etmemizi öğütlerken, ETİK bize, onları anlamaya çalışmamız gerektiğini söylemektedir(45).

Bir kişi, bir toplum düzeni içinde başkalarıyla bir arada varolan bir birey olarak insan, ahlaki hayatı şahsen yaşamakta, içinde bulunduğu toplumun ahlaki ilke ve değerlerini ise eylemleriyle cisimleştirmektedir. Bununla da yetinmeyip, taşıyıcısı olmaya veya hayata geçirmeye çalıştığı değerlerin anlamı üzerinde düşünmeye, kullandığı ahlaki kavramların gerçekte ne olduklarını ve ne anlam ifade ettiklerini araştırmaya; ahlaklılığın unsurlarını tartışmaya ve bu vb. konularda düşündüğü ve hissettiği şeyleri dile getirmeye, başkalarına aktarmaya başladığında, normal ahlaklılık düzeyini aşmış, etik yoluna girmiş olmaktadır. Yaşantıları ve eylemleri üzerinde

gelenek içinde yer alan filozoflarca gözler önüne serilen bir de duygusal boyutu bulunmaktadır. Bkz. Ahmet CEVİZCİ: a.g.e., 2-3; Ayrıca, ayrıntılı bilgi için bkz. a.g.e., 317-329.

⁴⁴ Ahmet CEVİZCİ: a.g.e., 3.

⁴⁵ Moris FRANSEZ: SPİNOZA'NIN TAO'SU: Akıllı İnançtan İnançlı Akla (Yol Yayınları, 2004), 132 vd.

düşünen insan, bir yandan, hayatın ahlaki boyutunu yaşayıp deneyim kazanmak, diğer yandan da yaşadıkları, eylemlerine temel teşkil eden ahlaki ilke ve değerler, kendisini bir kişi, ahlaki bir fail haline getiren ögeler üzerinde düşünmek şeklinde iki tür edimde bulunmaktadır. İşte toplumda ahlaki eylemlerde bulunan ve ahlaki konular üzerinde, sağduyu çerçevesi içinde kalarak düşünen bir birey, sınırlı bir anlam içinde bir ahlak filozofu sayılabilir ve onun sergilediği düşünme tarzına, icra ettiği felsefe türüne de ahlak felsefesi veya etik adı verilir(46). Artık neyin iyi ve doğru, neyin kötü ve yanlış olduğunu araştıran, insan hayatının gerçek amacının ne olması gerektiğini irdeleyen felsefe dalı şeklinde tanımlayabileceğimiz etiğin temel özelliğinin, onun genelliği, yöntemsel-sistematiğe doğası, argümanatif yapısı ve iddialarını kanıtlayıp, temellendirme çabası olduğu söylenebilir(47). Ahlak felsefesi olarak etik, ahlaki davranışların eleştiri sürecini geliştirmek ve davranışlara yön vermek hedefine yönelmiş ve bu yüzden, yüzyıllardır felsefenin en önemli konu başlığı olagelmıştır.

Geçmişteki tüm ahlak sistemlerinin temelinde, aynı sorudan kaynaklanan en iyi (summo bono) sorunu yatmakta; geçmişteki sistemler, bu soruya verdikleri cevaba göre birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Bu en iyi olan (summum bonum) -ki buna “en yüce iyi”* yani ideal denilmekte-, insanın düşünebileceği, herşeyi ona göre belirleyeceği ve ölçüp biçeceği şeyin azamisi olarak ifade edilmekte, en iyi olana ulaşmak pek mümkün olmasa da bunun sadece bir ideal; yani iyi hakkındaki kavramlara ilişkin bir model, fikir, bir ilkimge olduğunun altı çizilmektedir(48). İnsan pratiğini bir insani pratik olarak temellendiren ahlak ve ahlakilik ilişkisi, etiğin ana konusu olup, etiğin soruları, günlük yaşam pratiğinin sorun alanındaki ahlaki soruların radikalleştirilerek öne çıkmasıyla gelişmiş bulunmaktadır. Etik sadece nihai kesin cevapların peşinden koşmakta, ahlaki gereğince temellendirmek

⁴⁶ Ahmet CEVİZCİ: a.g.e., 4; Ancak, etiği ahlak felsefesi şeklinde değerlendirmeyen yazarlar da bulunmaktadır. Bkz. Moris FRANSEZ: a.g.e., 132.

⁴⁷ Bkz. Annemarie PIEPER: a.g.e., 20 vd.

* En yüce, en üstün iyi şey; kişinin, bu üstün doğanın –mümkünse başka bireylerle birlikte- keyfine varmasıdır. Bu üstün doğa, zihnin, doğanın tümü ile bir olduğu hususunda edindiği bilgidir. Bkz. Moris FRANSEZ: a.g.e., 112. ; Ayrıntılı bilgi için bkz. a.g.e., 106-118.

⁴⁸ Immanuel KANT: a.g.e., 15 vd.

isteyen etik, normatif olma iddiasını garanti eden mutlak olana, nihai geçerliye dayanmak durumundadır. Bu mutlak olanı, etik, ahlakilik ilkesinde özgürlük olarak görmekte, bir eylemin kayıtsız şartsız “iyi” bir eylem olabilmesi için, hem yalnızca özgürlükten doğan hem de (eylemde bulunan ve bu eylemden etkilenenin ulaşacağı) özgürlüğü amaçlayan bir eylem olması şart koşulmaktadır(49).

Etik, -içeriği ne olursa olsun, bir eylemin haklı olarak ahlaki diye tanımlanabilmesi için yerine getirilmesi gereken koşulları tamamen biçimsel yoldan kurarak- ahlaksal olanla ilintili bütün sorunları çok genel, ilkesel, dolayısıyla da soyut düzlemde tartışmaktadır. Bundan dolayı, hangi somut amaçların tek tek iyi, herkes için ulaşılmaya değer olduğunu belirlememekte; daha çok ölçütleri saptayarak, bu ölçütlere göre öncelikle hangi amacın iyi amaç olarak kabul edilmesinin bağlayıcı olabileceğini göstermektedir. Kısacası etik, iyi olana değil, bir şeyin iyi olduğu hükmüne nasıl varıldığını söylemektedir(50).

Ahlak felsefesi, modern toplumda yerini geniş ölçüde -sonuç ve onun oluşum süreçlerini inceleyen- hukuka ve hukuk felsefesine bırakmıştır. Hegel’in, oluşumun dışında hiçbir şey değildir dediği sonuç(51), özellikle sonucu oluşturan koşulların dikkate alınmasını salık vermektedir. Sağlıklı bir hukuk sisteminin varlığı, yasa koyucularla bu yasalara uymakla yükümlü olanlar arasında bir uzlaşmanın ve kabulün bulunmasını gerektirmekte, ayrıca, bir hukuk sisteminin istikrarı genellikle, zorun yalnızca çok az durumda gerekmesine, yasaya uymakla yükümlü olanların çoğunun bir şekilde “öyle olmalı” duygusuyla boyun eğmelerine bağlılık şekline bürünmektedir(52).

İnsan pratiğinin temelini oluşturan özgürlük, herkesin kendi istediği gibi davranacağı kurlsız bir keyfilik anlamında algılanmamalıdır. Nitekim, insanın

⁴⁹ Annemarie PIEPER: a.g.e., 49-51.

⁵⁰ Annemarie PIEPER: a.g.e., 28.

⁵¹ G.W.Friedrich HEGEL: Hukuk Felsefesinin Prensipleri, Çev. Cenap KARAKAYA (İstanbul: Sosyal Yayınları,1991), 7.

⁵² Roy POOPLE: Ahlak ve Modernlik, Çev. Mehmet KÜÇÜK (İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1993), 25.

ihtiyaç ve dürtülere bağımlı, ama bütünüyle bunlarla belirlenmemiş bir duyularlığı olarak kendine kurallar koyması ve özgür olduğu için, bu özgürlüğün korunması için kendi koyduğu kurallara uyması “ahlaki özgürlük” olarak ifade edilmektedir. İnsan, bu özgürlük kurallarına kendini bağlı kıldığı ölçüde, kuralların bağlayıcılığı ve böylelikle de ahlakın oluşumuna katkı sağlamaktadır. Ahlak, bağlayıcı olduğu kabul edilerek belirlenmiş olan norm ve değerlerin soyutlaması olup, buyruklar ya da yasaklar şeklinde uyarı ve çağrıda bulunmaktadır. Bu nedenle, tarihsel süreçte ortaya çıkan ve tarihsel süreçte insanın özgürlük anlayışına bağlı olarak değişen kurallarla birlikte değişmektedir(53).

Burada dikkat çeken temel ayırım, ahlakın bir toplumda insan tutum ve davranışlarına yönelik istekleri ve kabulleri içermesine karşın, etiğin, akademik bir alan, daha doğrusu felsefenin bir alt dalı olduğudur(54).

Bu bilgiler ışığında, ahlak ve ahlaklılığın olgusal ve tarihsel olarak yaşanan birşey, belli bir pratik, etiğin de sözkonusu pratiğin teorisi olduğu(55), bir başka deyişle, ahlakın eylemin pratiği olduğu yerde, etiğin eylemin teorisi olduğu, bu doğrultuda, etik ilkelerden ve ahlaki davranışlardan söz etmenin daha doğru bir yaklaşım olacağı söylenebilir(56).

1.3. Etiğe İlişkin Temel Kavramlar

1.3.1. Değer

Bireylerin yaşamındaki farklı etmenlere yüklediği önem(57); bir şeyin arzu edilebilir veya edilemez olduğu hakkındaki inanç(58); bir şeyin önemini saptamaya yarayan soyut ölçü, bir şeyin değdiği karşılık, kıymet, yüksek ve

⁵³ Annemarie PIEPER: a.g.e., 35-36.

⁵⁴ Yaman ÖRS: “Etik, Bilimlerdeki ‘Derin’ Etik ve Felsefenin Etik’i”, ERDEM Atatürk Kültür Merkezi Dergisi, Etik Özel Sayısı, 15, 44 (Ankara: Atatürk Yüksek Kurumu, 2005), 3.

⁵⁴ Ahmet CEVİZCİ: a.g.e., 5.

⁵⁵ Ahmet CEVİZCİ: a.g.e., 5.

⁵⁶ Roy BILLINGTON: Felsefeyi Yaşamak, Ahlak Düşüncesine Giriş, Çev. Abdullah YILMAZ (İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1997), 45.

⁵⁷ İnayet PEHLİVAN AYDIN: Yönetişel Mesleki ve Örgütsel Etik, 3. Baskı (Ankara: Pegem Yayınları, 2002), 13.

⁵⁸ Aytaç YALMAN: a.g.e., 1; İ. Ethem BAŞARAN: Örgütsel Davranış (Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayınları No:108, 1982), 112; İ. Ethem BAŞARAN: Örgütsel Davranış: İnsanın Üretim Gücü (Ankara: Gül Yayınevi, 1991), 242-243.

yararlı nitelik; toplumsal açıdan bakıldığında ise çeşitli olay ve olgular karşısında gösterilen tepki ve fikir birliği şeklinde ifade edilmektedir(59).

Daha geniş bir anlatımla, her türlü amaç, ilişki ve çıkar, tutku, ideal, güç, iktidar, sevgi ve nefret duyguları ile inanma ve inkar, dostluk, sadakat ve doğruluk bir değer ifade etmekte ve bir değere dayanmaktadır(60). Dolayısıyla, genellikle bireylerin geliştirdiği tek değerden değil, değerlerden söz edilmektedir(61).

Genel olarak yönetim, hem kendini daha güçlü kılmak hem de işgörenleri daha aktif çalıştırmak için değerlere dayanma gereksinimi duymaktadır. İşgörenlerin işlem ve eylemlerini nitelendirmeye, değerlendirmeye, yargılamaya yarayan ölçütlerin kaynağı olan değerler, örgütün bağlı olduğu toplumun törel, dinsel, işlevsel sistemlerinin geliştirdiği inançlarda kaynağını bulmaktadır(62).

Değerler hiyerarşik açıdan, “Araç (vasıta) Değerler” ve “Yüksek Değerler” olmak üzere iki grupta kategorize edilmektedir(63):

1.3.1.1. Araç (Vasıta) Değerler: Öznel durum ve tavırları belirleyen sözkonusu değerler(64); fayda, ilgi, çıkar ve her türden maddi değer, tutku, güç ve iktidar etkenleri gibi değer yargılarını kapsamaktadır.

1.3.1.2. Yüksek Değerler: Yüksek ahlaki ilkeler şeklinde tanımlanan bu değerler ise; idealler, inançlar, dostluk, sadakat, saygı ve sevgi gibi değer yargılarından oluşmaktadırlar.

Bireylerin davranışlarının etik standartlara uygunluğu büyük ölçüde içinde yaşadıkları toplumun kültürü, sahip oldukları değerler sistemi, inançlar ve normlar tarafından belirlenmektedir. Örneğin, katillerin işlediği suçlarda da kendi değerlerinin bulunduğu gözönüne alındığında, “peki bu durum onları etik kılmakta mıdır” sorusunu çıkarıyor karşımıza. Ayrıca, birini öldürmek

⁵⁹ Aytaç YALMAN: a.g.e., 1.

⁶⁰ İsmail KILLIOĞLU: Ahlak ve Hukuk İlişkisi (İstanbul: Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Vakfı Yayını, 1988).

⁶¹ İnayet PEHLİVAN AYDIN: a.g.e., 13-15.

⁶² İ. Ethem BAŞARAN: Örgütsel Davranış, a.g.e., 112-113.

⁶³ İsmail KILLIOĞLU: a.g.e.

⁶⁴ M.Emin KÖKTAŞ: “Toplumsal ve Siyasal Hayatımızda İhmal Edilen Bir Değer: Ahlak”, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu (Sakarya, 1998).

duruma göre etikdir ya da değildir. Bu nedenle; etiğin, değerlerin toplamından çok daha fazlasını ifade ettiği ve değerlerin genel olarak etiği ölçmede yetersiz kaldığı belirtilmektedir(65).

1.3.2. Erdem

Yasanın doğruluğundan değil, zihniyetten ileri gelen erdem, insanın ahlaksal zihniyet bakımından kendine hakim olma ve kendini aşma gücünü göstermekte, ayrıca, belli ölçüde törel iyiliği, insanın bir yere kadar kendini zorlamasını ve kendine hakim olmasını gerektirmektedir(66). Kısaca, sisteme yönelik davranış şeklinde tanımlanmaktadır(67).

Kimi erdemlere düşünce erdemleri; bilgelik, doğru yargılama, akli başındalık gibi, kimi erdemlere de karakter erdemleri; cömertlik, ölçülülük gibi denilmekte ve insansal diye nitelendirilen erdem, bedenın değil, ruhın erdemi kabul edilmektedir; mutluluk da ruhın bir etkinliğidir(68). Aristoteles'e göre erdemi sevenlerin yaşamı, tıpkı bir takı gibi hazzı ayrıca gereksinim duymayacaktır; çünkü, hazzı kendi içinde taşımaktadır(69).

Düşünce erdemlerinin daha çok eğitimle oluşup geliştiği, bu nedenle de deneyim ve zaman gerektirdiği ifade edilmektedir. Karakter erdemi ise alışkanlıkla edinilmekte, adının da bu nedenle küçük bir değişiklikle alışkanlıktan (ethos'tan) geldiği belirtilmektedir(70). Karakter erdemi hazlarla ve acılarla ilgilidir; nitekim haz uğruna çirkin şerler yapılabildiği, acı yüzünden de güzel şeylerden uzak durulduğu dile getirilmekte, bizi tercih yapmaya sevkeden üç şeyin; "güzel, yararlı, haz veren"; yine kaçınmaya sevkeden şeylerin ise; "çirkin, zararlı, acı veren" olduğu ifade edilmektedir(71).

⁶⁵ www.ethicsquality.com. "Ethics and Culture Management Services", by Dean L. BOTTORFF on Ethics and Culture Management.

⁶⁶ Immanuel KANT: a.g.e., 86-87.

⁶⁷ Mümtaz SOYSAL: "Erdem, Sisteme Yönelik Davranıştır", Ed. Türker ALKAN, Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık (Bilgi Yayınları, Ekim – 1993) 455; Ayrıntılı bilgi için bkz. a.g.t., 450-457.

⁶⁸ ARISTOTELES: a.g.e., 23 ve 21.

⁶⁹ ARISTOTELES: a.g.e., 23 ve 13.

⁷⁰ ARISTOTELES: a.g.e., 23.

⁷¹ ARISTOTELES: a.g.e., 27.

Ruhta olup bitenleri; etkilenimler, olanaklar ve huylar şeklinde kategorize eden* Aristoteles'e göre erdem bir huydur; daha açık bir ifadeyle, insanın erdemi insanın iyi olmasını ve kendi işini iyi gerçekleştirmesini sağlayan huy olmalıdır(72).

Aşırılığı yanlış olan, eksikliği yerilen, ortası övülen ve isabetli olan etkilenimlerle ve eylemlerle ilgili bir kavram olan erdem, bir tür "orta olma" yani ortayı amaç edinmektir. O halde erdem, tercihlere ilişkin bir huy; akıl tarafından ve akli başında insanın belirleyeceğiyle belirlenen, orta olanda bulunma huyu; en iyi ile iyi bakımından ise uçta olma şeklinde tanımlanabilir(73).

1.3.3. Ödev

Bir kimsenin yapması gereken ya da kişiden yapması beklenen eylem olarak tanımlanan ödev, içerdiği boyutun niteliğine göre olumlu ya da olumsuz anlamda bir yükümlülüğe işaret edebilmekte; ödevle birlikte ele alınması gereken yükümlülük ise, eylemlere yön veren ahlaki nitelikteki istek şeklinde tanımlanmaktadır(74).

Etiğin unsurlarından biri olarak karşımıza çıkan ödev ve yükümlülükler birbirleriyle ilintili kavramlardır. Yapılması gereken bir eyleme ilişkin buyruklar olumlu bir gerekliliği (doğru sözlü ol! insanları sev! gibi) yani ödevi ifade ederken, yapılmaması gereken bir eyleme ilişkin buyruklar (yalan söyleme! demegoji yapma! gibi) ise olumsuz bir gerekliliği yansıtabilmektedir. Öte yandan ödevler, herkesi ilgilendiren ve her zaman geçerli olan "genel" ya da bazı kişi veya grupları ilgilendiren "özel" ödevler şeklinde sınıflandırılabilir(75).

Kant'ın modern toplumlar için ortaya koyduğu ödev anlayışında ise, uygar bir toplumun insanları için ödev; sadece körü körüne uyulması gerekli

* Ayrıntılı bilgi için bkz. ARISTOTELES: a.g.e., 29-30.

⁷² ARISTOTELES: a.g.e., 30 ve 31.

⁷³ ARISTOTELES: a.g.e., 32.

⁷⁴ Adil İZVEREN: Toplumsal Törebilim (Sosyal Ahlak) (Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Bilim Dizisi 1, Yayın No:130, 1980), 92-95.

⁷⁵ Adil İZVEREN: a.g.e., 92 vd.

soyut buyruklar bütünü değil, uygar bir toplum bireyinin özgürce uyması gerektiğine düşünce yolu ile vardığı ve bu bilinçle uyulması gereken buyruklar bütünü anlamında, tinsel (manevi) niteliği ağır basan yüce bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır(76).

2. YÖNETİM ETİĞİNİN TANIMI

İnsanoğlu, asırlar boyu yaşamın ahlaki boyutunu içeren, yani insanlar arasındaki ilişkilerin temelinde yer alan ilkelerin, değerlerin ve yargıların ahlaki bakımdan iyi ya da kötü, doğru ya da yanlış olanının niteliği ve temelini araştıran etik konusunu, yani ahlak felsefesini işleyegelmiştir(77).

Ahlak, bireysel ve toplumsal ilişkilerin düzenlenmesinde, sürekli ön planda kalmayı başarmış bir olgudur. İnsanlar, davranışlarını bir takım değer yargılarına göre düzenlemekte, bir hareketin yapılması ya da yapılmaması noktasında ise iyi-kötü, güzel-çirkin, doğru-yanlış ya da haram-helal gibi kriterleri baz almaktadırlar. Ancak ahlak denilen bu değerler silsilesi, toplumdan topluma değişebilen bir nitelik arz etmektedir. Oysa, günümüzün küreselleşen dünyasında artık herkes tarafından benimsenen ve evrensel olarak kabul görmüş ortak bazı değerlerin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır(78).

Yönetimde karşılaşılan etik-dışı davranışların önlenmesinde, ahlakın ve moral değerlerin önemli olduğu konusundaki yaklaşım çok eskilere dayanmakta ve bu yaklaşıma göre, eğer kişilerin kendi kendilerini denetlemeleri sağlanabilirse, hiçbir şekilde hukuka aykırı durum ortaya çıkmayacağına inanılmaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak toplumlar, kendi ahlak normlarındaki etik-dışı davranışlarla ilgili hükümleri kendi ceza yasalarına aktarmışlardır. Bununla birlikte, etik-dışı durumların önlenmesinde salt yasal düzenlemelerin yeterli olmayacağı, toplumun ve bireylerin moral-ahlaki değerlerinin geliştirilmesi de gerektiği bilinci hakim olmaya başlamıştır. Ancak sözkonusu görüşün kamu yönetimi disiplini içerisinde ele alınması,

⁷⁶ Adil İZVEREN: a.g.e., 93.

⁷⁷ Sabih TANSAL: a.g.m., 11.

⁷⁸ Musa EKEN ve Mustafa Lütfi ŞEN: "Yönetimde Yozlaşmaya Karşı Yönetmelik Etik ve Açıklık", Yeni Türkiye Dergisi: Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, 13 (1997), 1106 vd.

sistematiik olarak incelenmesi ve konuyla ilgili bir model geliştirilmesi abalari oldukça yenidir(79).

1980 ve 1990'lı yıllar Batı dünyasında yönetsel reform çalışmalarında altın ağ olarak kabul edilmekte, bu reformların yapılmasının ya da reformlara ihtiyaç duyulmasının temel nedenleri ise ekonomik yaklaşımlarda kaynağını bulmaktadır(80).

Günümüzde siyasi, yönetsel ve sosyal kurumlarda yaygın bir yozlaşma ve etik yıpranma dikkat çekmektedir(81). Son zamanlarda Türkiye'de her gün yeni bir rneği ile karşılaşılan yolsuzlukla mücadele çalışmaları, toplumun büyük bir kesiminde bir "etik bilinci" ve "etik ihtiyacı" oluşmasına yol açmış, bir taraftan kötü yönetim sonucu yaşanan olumsuzluklar nedeniyle devlete duyulan güven sorunu, diğer taraftan ise sürdürülebilir istikrar ve refah toplumu arzusu; hükümetleri etik değerler ve davranışlar konusundaki yaklaşımları gözden geçirmeye zorlamıştır. Ahlaki değerlerde yaşanan çöküntünün toplumda sebebiyet verdiği yoğun tepki, Türkiye'de de etik değerlerin ve normların başta siyaset olmak üzere, tüm kurumlara etkin bir şekilde yerleştirilip uygulanmasının artık kaçınılmaz olduğunu ortaya koymaktadır(82).

Yönetim etiği, örgütsel kararların verilmesinde tutarlı, tarafsız ve gerçeklere dayalı olmayı; bireylerin varlık ve bütünlüğüne saygıyı; herkes için en iyi olacak eylemlerin seçilmesini ve eylemlerde adalet, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, sorumluluk, saygı, açıklık, hoşgörü vb. evrensel değerleri temel almayı sağlayan, yöneticilere eylemlerinde yol gösteren davranış ilkeleri şeklinde tanımlanmaktadır(83).

⁷⁹ Musa EKEN ve Mustafa Lütfi şEN: a.g.m., 1107.

⁸⁰ Tülay BAYDAR: Yönetim Etiği Açısından İngiltere'deki Kamu Yönetimi Uygulamaları, (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Master Tezi (Yayımlanmamış) 2004), 36; Tülay BAYDAR: "Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış", Türk İdare Dergisi, 449 (Aralık 2005), 48.

⁸¹ Raci KILAVUZ: "Yönetsel Etik ve Halkın Yönetsel Etik Oluşumuna Etkileri", Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 206, 2 (Aralık 2002), 255.

⁸² Sabih TANSAL: a.g.m., 10, 11; Musa EKEN ve Mustafa Lütfi şEN: a.g.m., 1077.

⁸³ İnayet PEHLİVAN AYDIN: Yönetsel Mesleki ve rgtsel Etik, 3. Baskı (Ankara: Pegem Yayıncılık, Kasım 2002), 4.

Kamu yönetiminin varlık nedeni ülke vatandaşları, hizmet amacı ise, sunulacak hizmetlerle vatandaşların refahının artırılmasıdır. Vatandaşların kamu hizmetlerinin alıcısı olarak devamlı yönetsel uygulamalarla karşılaştığı, bu anlamda, vatandaşların etik oluşumuna katkısının, yönetimle içinde bulunduğu bu etkileşim sürecine bağlı olarak farklılıklar gösterdiği bilinmektedir. İşte uygulamalı bir etik alanı olarak yönetim etiği, kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki etkileşim sürecinde kamu gücünün kötüye kullanımına karşı önemli bir denge unsuru olmaktadır(84).

Üst yönetimin, yasadışı, gayrı ahlaki ya da tartışma yaratacak davranışlarını önleme hedefine dönük yönetim etiği, sanılanın aksine, üst yönetim için doğruları ve yanlışları ortaya koyan bir kurallar manzumesinden ibaret değildir. Aynı zamanda, yönetime neyin doğru, neyin yanlış olduğu konusunda kararsız kalındığı durumlarda yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bir diğer uygulama alanı ise, günlük işlerde karşılaşılabilecek olası ahlaki sorunların önlenmesine yöneliktir. Burada ise asıl hedefin, çıkarların çatıştığı durumlarda nasıl hareket edileceğini belirlemek olduğu ifade edilebilir(85).

Kusursuz olmayan insanlardan oluşan bir dünyada kamu etiği, ancak bencil olmayan, dürüst bir kamu hizmeti ile sağlanabileceğinden, önemli olan bencil olmamak, dürüst olmak ve kamu yararı ile bireysel çıkarlar arasında tercih yaparken doğru karar verebilmektir. Etik yönetim ancak bencil olmayan dürüst kamu yöneticileri ile sağlanabileceğinden, bu yöneticilere yaptıkları görevler kapsamında ne gibi karar ve davranışların kamu yararına uygun olacağı çok iyi benimsetilmelidir. Bu durum, saydamlık, bilgi edinme hakkı, ifade özgürlüğü, alınan kararların doğruluğu ve ne ölçüde kamu yararına olduğu hakkında sağlıklı bir yargıya varmak için de şarttır. Diğer taraftan, etik değerlerin yerleştirilmesi ve iyi yönetişimin tesisi için hukuk sistemine sağlıklı bir işlerlik kazandırılması gerekmektedir. Ancak, etik değer ilkeleri ile bütünleşmiş iyi yönetişim için; katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, eşitlik ve uzlaşma yönelimi gibi unsurların varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu da bir

⁸⁴ Raci KILAVUZ: a.g.m., 255.

⁸⁵ <http://www.kobinet.org.tr/haber.php?id=205>.

anlayış ve yaklaşım değişikliğini gerektiren uzun soluklu uygulamaları gerektirmektedir(86). Oysa, Türkiye’de yapılan bir araştırma; “uzun dönemli çıkarların gözetimi ile aktif katılımın gerekliliğinin” gerek merkezi, gerekse yerel yönetimlerce önemli politikalar olarak algılanmadığını, siyasetin kişiselleşmiş patronaj ağları çerçevesinde yapılageldiğini, halkın patronaj sistemiyle uyum içinde olduğunu ve bu sistemin gereklerini içselleştirmiş bir yaşam sürdüğünü ortaya koymaktadır(87). Bu kapsamda değerlendirildiğinde yönetimin, başkalarını yakından ilgilendiren ve etkileyen kararlar almayı; karar ve politikaları herkesin yararına olacak şekilde uygulamayı; çatışmaların örgüt ve bireyin yararına olacak şekilde çözülmesini; örgütte yapılması gereken işlerin, hak ve sorumlulukların işgörenler arasında adilane paylaşılmasını; işgörenlerin yansız olarak değerlendirilmesini; örgüt kaynaklarının doğru alanlara kanalize edilmesini gerektiren ve süreklilik arz eden meşakkatli bir süreç olduğu söylenebilir(88).

Yönetmelik çalışmaları “kuramsal” yönü önemli olmakla birlikte, etik-dışı durumların önlenmesinde daha çok pratik ve “uygulama”ya ilişkin yönü önem arz etmektedir. Yönetim etiği bağlamında değerlendirildiğinde, kamu görevlilerinin karşı karşıya bulunduğu en önemli pratik sorunlardan ilkinin, “sorumluluk çatışması”; ikincisinin ise “karar verme” yani “takdir hakkı”nın kullanımı aşamasında ortaya çıktığı görülmektedir. Sorumluluk çatışması durumunda kamu görevlisi, toplum yararı, özel yarar, hizmetten yararlananlar, üst düzey yöneticiler, yasama, yargı, denetim gibi dış faktörlerin etkisi altında bir sorumluluk anlayışı geliştirmek durumunda kalmaktadır. İşte yönetim etiği yaklaşımının, kamu görevlileri için etik kriterlere dayalı bir sorumluluk anlayışı geliştirilmesini öngördüğü ifade edilebilir. Kamu görevlileri, taktir hakkının kullanımı aşamasında da yine sözkonusu ikilemlerle karşı karşıya kalmakta ve yönetim etiği yaklaşımı

⁸⁶ Sabih TANSAL: a.g.m., 12-13.

⁸⁷ Fikret ADAMAN ve Ali ÇARKOĞLU: “Halk Kime Güveniyor?”, Görüş Dergisi (Kasım 2000), 40-46.

⁸⁸ İnayet PEHLİVAN AYDIN: a.g.e., 39.

bağlamında bu sorunun da etiksel davranış kalıplarının oluşturulması yoluyla çözülebileceği ifade edilmektedir(89).

Bu doğrultuda, kendisine temel insani değerleri rehber edinen etik; bir yönetimde istenilir iyi nitelikteki ilke ve esasları, değerleri hedef almakta, etik standartlar ile, kamu gücünün kötüye kullanımına karşı önemli bir denge unsuru tesis edilmektedir(90).

Kaliteli ve verimli bir kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi için yönetim etiği anlayışının yaratılmasında, gözönünde bulundurulması gereken temel prensipler ise(91);

- Kamu hizmetlerinde etik standartların açık ve anlaşılır olması,
- Etik kuralların yasal düzenlemelerle çelişki içinde bulunmaması,
- Kamu görevlileri için etik kılavuz ve danışmanlık mekanizmaları oluşturulması,
- Kamu görevlilerinin, kendilerine yapılan haksız eylemlere karşı hak ve yükümlülüklerini bilmesi,
- Siyasilerin etiksel altyapıya katkısının, kamu çalışanlarının etiksel yönetimini güçlendirmeye yönelik olmasının sağlanması,
- Karar alma süreçlerinin şeffaf olması ve kamuoyunun bilgilendirilmesi,
- Kamu ve özel sektör arasındaki ilişkinin açık olması,
- Yöneticilerin, etik işlemleri geliştirmesi ve bu konuda örnek olması,
- Yönetim sisteminin, bozulmalarla mücadele edebilir kılınması,
- Kamu hizmetlerine uygun bir sorumluluk mekanizması kurulması,
- Kamu hizmeti koşulları ve insan kaynakları yönetiminin etik davranışları ilerletmesi,

⁸⁹ Musa EKEN ve Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.m., 1107-1108.

⁹⁰ Tülay BAYDAR: a.g.m., 47.

⁹¹ Namık Kemal ÖZTÜRK: "Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar". Amme İdaresi Dergisi, 30, 2 (1999), 16-26; Ayrıntılı bilgi için bkz. Namık Kemal ÖZTÜRK ve Bayram COŞKUN: "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış", Türk İdare Dergisi, 72, 426 (Mart 2000), 157-161.

- Yönetim karar, politika ve uygulamalarının, etik davranışları ilerletmeye dönük olması

şeklinde sıralanabilir.

3. YÖNETİM ETİĞİNİN İLKELERİ

Kamuda etik liderlik, yönetimde alınan etik ilkelerin tüm kararlara uygulanması ve yöneticinin birlikte çalıştığı insanlara bu kurallara uyulması gerektiğini sürekli hatırlatmasını gerektiren uzun soluklu bir süreçtir(92). Kısaca etik liderlik, öğretmeyi gerektirmektedir denilebilir. Çünkü, etkin bir liderlik için yazılı kuralların varlığı tek başına yeterli olmayacaktır. Stone, bir lider neden etik değerleri öğretmeli sorusuna; “mükemmelliyetçilik arayışı ve insanların yapabileceklerinin en iyisini yapmalarını engelleyen faktörleri ortadan kaldırma gerekliliği” şeklinde cevap vermekte ve “hayatta en önemli şeyin, pürüzsüz bir vicdana sahip olmak” olduğunu yinelemektedir(93). Bu kapsamda değerlendirildiğinde yönetici, verdiği kararlarda adil davranmaya, karar alırken karşılaştığı ikilemlerde ise hakkaniyetle hareket etmeye yönelmektedir.

Etik ilkeler, karmaşık insan etkileşimlerinden iyi ve kötü unsurları çözmede faydalı enstrümanlardır. Söz konusu ilkeler, kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi, kültür yönetimi, değişim yönetimi, risk yönetimi, birleşmeler, pazarlama ve şirket sorumluluğunu içeren çoğu modern yönetim alanları üzerinde bir büyük etkiye sahip bulunmaktadır(94).

Her meslek için ortak sayılabilecek, ancak, yönetimde de mutlak surette uyulması gerekli başıca etik ilkeler ise şunlardır(95):

⁹² Bob STONE: “Kamuda Etik Liderlik” Konferansı (İstanbul: Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve ODTÜ Meslek ve İş Etiği Topluluğu, 4 Nisan 2006).

⁹³ Bob STONE: a.g.k.

⁹⁴ www.ethicsquality.com: “Ethics and Culture Management Services”, by Dean L. BOTTORFF on Ethics and Culture Management.

⁹⁵ Tülay BAYDAR: a.g.t., 39-47.

3.1. Adalet ve Eşitlik

Adalet, eşit toplumsal koşul ve imkanlar temelinde, tüm insanların özgürce ve çok yönlü gelişmesini, herkese temel eşit hak ve ödevler tanınmasını, kişinin erdemlerinin toplumca ve toplumun tüm üyelerince güvence altına alınmasını öngören bir etik ve hukuk ilkesi olarak tanımlanmaktadır(96).

Genel olarak, eşitler arasında eşitliği; örgütsel açıdan ise işgörenlerin örgüte katkıları oranında haklarını, kurallara aykırılıkları oranında cezalandırılmalarını öngörmektedir(97).

Eşitlik ise, yararların, sıkıntıların, hizmetlerin dağıtılmasında uygulanacak sınırların belirlenmesini içeren, dürüstlük ve adalet kavramları ile bütünleşmiş bir ilke olma özelliğini taşımaktadır(98).

3.2. Doğruluk ve Açıklık

Tüm yaşam ve eylemlerin gerçekler üzerine kurulmasını gerektiren doğruluk, gerçeklerin bireyin kendi duygu, düşünce, inanç ve yararları doğrultusunda çarpıtılmamasını gerektirmekte ve ahlaklı davranışın temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir(99).

Açıklık ise, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanması, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarlı olması, yönetsel alanla ilgili işlem ve eylemlerin dıştan bakıldığında görülebilmesi ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmasını ifade etmektedir. Yönetim yazınında, “idari açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “günüşığında yönetim”, “idari demokrasi” gibi kavramlarla da ifade edilen açıklık kavramı, kamu yönetimi alanında varolan gizli ve kapalı yönlerin bilinmesine izin verilmesi ve faaliyetlerin herkesçe görülmesi anlamına gelmektedir(100). Bu açıdan değerlendirildiğinde “açıklık”ın, yönetim

⁹⁶ Aziz ÇALIŞLAR: Ansiklopedik Kültür Sözlüğü (İstanbul: Altın Kitaplar, 1983) a.g.e., 9.

⁹⁷ İ.Ethem BAŞARAN: Yönetimde İnsan İlişkileri (Ankara: Gül Yayınevi, 1992), 105.

⁹⁸ İnayet PEHLİVAN AYDIN: a.g.e., 48 vd.

⁹⁹ İnayet PEHLİVAN AYDIN: a.g.e., 50.

¹⁰⁰ Musa EKEN: “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”. Amme İdaresi Dergisi, 27, 2 (Haziran 1994), 26 ve 39.

sistemlerinin değişimini anlatmada kullanılan anahtar bir kavram olduğu ve yönetimin kendisinden korkulan değil, bilakis güvenilen bir işleyişe sahip olması için kendini çevresine açması ve kamuoyunun gözü önünde çalışması gereği dikkat çekmektedir(101).

Kamu yönetiminde gizlilik geleneğinden uzaklaşılması ve yönetimin işleyişini iyileştirmek, halkla ilişkileri yumuşatmak, yönetime demokratik bir nitelik kazandırmak amacına dönük açıklık ihtiyacının belirmesi; biri, devletin müdahaleci politikalarındaki artış; diğeri, eğitim ve kültür düzeyindeki değişmeler olmak üzere başlıca iki nedene dayandırılmaktadır. Ayrıca, yönetimde gizliliğin, kamu görevlilerinin tutum ve davranışları ile geleneklerden ziyade, yasal düzenlemelerden kaynaklandığı ifade edilmektedir(102).

Açıklık, kamu yönetiminin kendisine çekidüzen vermesini gerektiren temel değerlerden biri olduğu için, karışık işlerin düzenlenmesini, gizli kalmış olası hukuk dışı davranışların açığa çıkarılmasını öngören ve bunları sağlamaya yönelik bir çalışma ortamının oluşturulmasını ifade etmekte, bir başka ifadeyle, idari reform hareketlerinin üzerinde yoğunlaştığı bir eksen meydana getirmektedir(103).

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmeye başlayan yönetimde açıklık anlayışı, devletin sosyo-kültürel alana müdahalesindeki artışlar, yönetimde karşılaşılan etik-dışı durumlar ile eğitim düzeyi ve teknolojik alanda yaşanan gelişmelere paralel olarak olgunlaşmaya başlamış, böylece, kamu yönetiminin halka karşı sorumlu olması ve hesap vermesi kaçınılmazlaşmıştır. Bu durum, hem kamusal, hem de bireysel güvenlik açısından bir ihtiyaç olarak nitelenen gizlilik anlayışından zamanla uzaklaşılması, halkın yönetimi denetlediği ve ondan hesap sorabilmesine imkan sağlayan araç olarak dikkat çeken açıklık ve bilgi edinme hakkına yönelinmesini de beraberinde getirmiştir. Bu alanda önderliği, 18. yüzyılda

¹⁰¹ Musa EKEN: a.g.m., 40.

¹⁰² Ayrıntılı bilgi için bkz. Musa EKEN: a.g.m., 43-52 ve 41-43.

¹⁰³ Musa EKEN: a.g.m., 40.

yönetilenlere kamusal faaliyetler hakkında bilgi edinme hakkı tanınması nedeniyle İsveç'in yaptığı, gerçek demokrasi ve etkin yönetimin bir gereği olan açıklığın ise; İsveç (1776), Finlandiya (1951), ABD (1966), Norveç (1970), Danimarka (1970), Avusturya (1973), Hollanda (1978), Fransa (1978), Kanada (1982) ve Avustralya'da (1982) farklı boyutlarda ortaya konulduğu belirtilmektedir(104).

3.3. Tarafsızlık

Tarafsızlık ya da nesnellik, insanın bireyleri veya nesneleri oldukları gibi görebilme ve bu görüntüyü bireysel istek ve korkuları ile oluşturduğu görüntülerden ayırabilme yetisidir. Dolayısıyla, duyguların değil aklın kullanılmasını gerektirmektedir(105).

Bir kamu görevlisi olarak yöneticilerin, vatandaşlarla ya da astlarıyla olan ilişkilerinde yansız davranmak ve hizmet sunmak yükümlüğü bulunmaktadır. Yöneticilerin astlarına karşı taraflı davranması, işgörenlerin yöneticiyle olan ilişkilerinde kapalı bir tavır içine girmelerine, daha da önemlisi adalet ve güven duygularının zedelenmesine neden olmaktadır(106).

3.4. Sorumluluk ve Hesap Verebilirlik

En genel anlamda, belirli bir görevin nitelik ve nicelik olarak yerine getirilmesi olarak tanımlanan sorumluluk, kişiye dışarıdan yüklenmiş bir görev olarak algılanmakta(107), bir başka deyişle, başkalarının gereksinimlerine cevap vermeye hazır olmak(108) ya da mesleki ve etik ölçütler ile bu ölçütlerin yaratılmasını da gerektirebilen bir kavram(109) şeklinde ifade edilmektedir. Genellikle, biri, üstlere hesap verebilmeyi içeren "sorumlu

¹⁰⁴ Musa EKEN: a.g.m., 53 vd.

¹⁰⁵ İnayet PEHLİVAN AYDIN: a.g.e., 50.

¹⁰⁶ İnayet PEHLİVAN AYDIN: a.g.e., 51.

¹⁰⁷ İnayet PEHLİVAN AYDIN: a.g.e., 51; İngilizce'de cevap vermek sözcüğüyle aynı kökten gelen sorumlu olma veya sorumluluk, cevap vermeye hazır olmak anlamına gelmektedir. Bkz. Erich FROMM: a.g.e., 137.

¹⁰⁸ Erich FROMM: Sevmeye Sanatı, Çev. Işıl GÜNDÜZ (İstanbul: Say Yayınları, 1981), 35.

¹⁰⁹ Ziya BURSALIOĞLU: Okul Yönetiminde Yeni Yapı ve Davranış (Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayın, No: 154, 1987), 272.

olma”, diğeri ise, bir işi yapmayı üstlenmek anlamına gelen “sorumluluk alma” olmak üzere iki tür sorumluluktan sözedilmektedir(110).

Sorumlu olma; bir yandan, yönetim aygıtının bir üyesi olunması nedeniyle sahip olunması gereken zorunlulukları; diğeri yandan ise, sunulan hizmet ve faaliyetlerin sonuçları itibariyle cevap verebilmeyi ifade etmekte, sorumlulukta cevap verebilme durumunun ise bizi, hesap verebilme ilkesine ulaştıracağı belirtilmektedir. Hesap verebilirlik ise, birinin hareket veya hareketsizliğinden dolayı cevap vermek zorunda olması ve sonuçlarından sorumlu tutulması hali olarak tanımlanmaktadır(111).

3.5. İnsan Haklarına Bağlılık ve Kuruma Sadakat

İnsan hakları, kişinin insan olma özelliği nedeniyle sahip olduğu; dokunulmaz, devredilmez ve vazgeçilmez nitelikteki temel hak ve özgürlüklerdir. Kişiliğe bağlı haklar şeklinde de tanımlanmakta(112), doğrudan doğruya insanın bedensel ve ruhsal yapısından kaynaklandığı, bu nedenle, kuramsal olarak da sınırlandırılmaması gerektiği ifade edilmektedir(113). Öte yandan, hukukun tüm devlet organlarına egemen kılındığı*, insan haklarının anayasa ve diğer kanunlarla güvence altına alındığı, yargı bağımsızlığının sağlandığı her ülkede, kamu hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesinde insan haklarına bağlı ve saygılı bir tutum içinde olunması ve yönetimde etiksel bir gereklilik olarak bu anlayışla hareket edilmesi salık verilmektedir(114).

¹¹⁰ İ.Ethem BAŞARAN: Yönetimde İnsan İlişkileri (Ankara:Gül Yayınevi, 1992), 105.

¹¹¹ Tülay BAYDAR: a.g.m., 52.

¹¹² Oktay UYGUN: Türkiye’de Demokrasi ve İnsan Hakları (Ankara: TODAİE İnsan Hakları Derleme Dizisi 3, 1996), 7.

¹¹³ Ahmet MUMCU: İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri (Ankara: Savaş Yayınları, 1994), 144-171.

* “Hukukun Üstünlüğü” ilkesinin yaşama geçirilmesi olarak da ifade edebileceğimiz bu durum, hukuk düzeninin toplumda egemen kılınması, hukuk üzerinde politik hiçbir baskı olmaması, yasaların kişilere göre çifte standartlı uygulanmaması, suçlunun kısa sürede yakalanarak cezalandırılması, yargısız uygulama yapılmaması, yetkili kişi ve kuruluşların yasalara saygılı olması halini ifade etmekte ve böylece, hukuk sisteminin daha sağlıklı ve düzenli çalışması, bireye ve topluma güven vermesi hedeflenmektedir. Bkz. Özcan KÖKNEL: Bireysel ve Toplumsal Şiddet (İstanbul: Altın Kitaplar, 1996), 262.

¹¹⁴ Tülay BAYDAR: a.g.m., 52 vd.

Kuruma sadakat veya bağılılıktan kasıt ise, personelin kurumun üyesi olması ve kurumda kalmak istemesi, ayrıca, bir meslek mensubu olmanın bilinciyle, mesleki gelişme ve ilerlemeye yatkın olması halidir(115). Daha da önemlisi, personelin kurumda çalıştığı süre zarfında edindiği bilgi ve belgeleri, başka bazı özel çıkarlar için kullanmaması ve kamu yararı doğrultusunda hareket etmesidir(116).

Toplumda yasaların egemen kılınması ve hukuk devletinin gereklerinin yerine getirilmesi ile birlikte, etik değerlerin de toplumsal ilişkilerde etkili olması, kamusal hayatın düzen ve istikrarı açısından önemlidir(117).

3.6. Olumlu İnsan İlişkileri Kurma

İnsanın ilişki kurduğu kişilerden ve içinde bulunduğu ortamdan aldığı etkileri, kendi içdünyasında (vargücü içinde) işleyerek, karşısına verdiği tepkiyle ortaya çıkan etkileşimin bir ürünü olarak tanımlanabilir(118).

Yönetimde istendik sonuçlara ulaşılabilmesi ve çalışanların manevi tatmininin sağlanması, sözkonusu ilkeye sağlıklı bir işlerlik kazandırılmasıyla mümkün olabilir.

Bir başka ifadeyle, yönetimde olumlu insan ilişkileri kurmak, hem amaçlanan üretim seviyesinin yakalanması, hem de çalışanların doyumunun sağlanması açısından zorunluluk arz etmekte, bu anlamda ise kısaca, insanlar için, insanlarla birlikte etkili çalışabilme becerisi olarak tanımlanmaktadır(119).

3.7. Kaynakların Etkin Kullanımı

Kaynakların, kişisel çıkarlar yönünde değil, bilakis, kurumsal amaçlar ve kamu yararı doğrultusunda harcanması şeklinde ifade edilen “kaynakların etkin kullanılması” yani tutumluluk(120), örgütü amaçlarına uygun olarak yaşatmak, örgütteki insan ve madde kaynaklarını en verimli biçimde

¹¹⁵ İnayet PEHLİVAN AYDIN: a.g.e., 52.

¹¹⁶ Tülay BAYDAR: a.g.m., 53.

¹¹⁷ Raci KILAVUZ: a.g.m., 255.

¹¹⁸ İ. Ethem BAŞARAN: Yönetimde İnsan İlişkileri, a.g.e., 14.

¹¹⁹ İnayet PEHLİVAN AYDIN: a.g.e., 57.

¹²⁰ Tülay BAYDAR: a.g.m., 53.

kullanmakla gerçekleşmekte(121), beraberinde ise aşırılığa kaçmamayı, haddi aşmamayı yani israfa neden olmamayı getirmektedir(122). Kısaca, kıt olan kaynakların etkin ve verimli olarak kullanılması şeklinde tanımlanabilir.

Kurumsal amaçlara hizmet etmeyecek uygulamaların varlığı, yani kaynakların amaçsız veya amacı dışında kullanımının bürokratik israfa yolaçtığı ifade edilmekte(123), öte yandan, örgüte tahsis edilen para, mal, malzeme, araç-gereç, insan kaynağı ve zamanın ihtiyaç ölçüsünde ve amaca uygun olarak kullanılması, bunu yaparken ise, kamusal yararın gözardı edilmemesi salık verilmektedir. Ayrıca, yönetime ilişkin ahlaki niteliklerin; meseleyi nesnel bir şekilde harmanlayan, şefkatli ve sempatik, kamu ruhuna dönük adalet, tehlike ve girişimlere rağmen devamlılığı sağlamak için kararlılık, cesaret, entegrasyon, doğruluk ve nesnellik olduğu belirtilmektedir(124). Kamu çalışanlarına uygulanan temel etik kurallar özünde, talimatlara uyma, tarafsızlık içerisinde hareket etme, gizliliğe uyma, siyasi baskı altında kalmama, ikinci bir iş edinmeme, sadakat ve dürüstlük görevlerinden oluşmakta, daha açık bir ifadeyle, kamu çalışanlarının etiğinden kasıt, hesap verebilirlik ve açıklık ilkeleri olarak vurgulanmaktadır(125).

Etik kodlar, politikalar ve davranış kodları, kurumların faaliyet alanlarına özgü değer ve ilkeleri doğrultusunda çalışanlara yol göstermekte, etkin etik yönetimi aynı zamanda, kamuoyuna karşı da bir taahhüt ve kurumun itibarının, giderek de sunulan hizmetlerin etkinliği ve verimliliğinin belirlenmesini sağlayan bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, etik değer ve ilkelerin belirlenmesi ve bunların belgelerle tanzimi yeterli

¹²¹ Ziya BURSALIOĞLU: a.g.e., s.7

¹²² Tülay BAYDAR: a.g.m., 53.

¹²³ Herbert G. HICKS: Örgütlerin Yönetimi, Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından, Çev.Osman TEKOK (Ankara: Turhan Kitabevi, 1979), 72.

¹²⁴ Edgar MORCHER, Otto NEMER, Peter SIMMONS: Applied Ethics in A Troubled World (Kluwer Academic Publishers, 1998), 168.

¹²⁵ Roger ERRERA: Legal Frameworks, Institutions and Management Systems Necessary to Promote Public Ethics (Paris: Multi Country Seminar on Normative and Institutional Structures Supporting Public Sector Ethics, 1997).

olmamakta; kurumun temel anlayışının hayata geçirilmesi noktasında bilhassa, kurum kültürüne sindirilmesi de önem arz etmektedir(126).

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler ışığında, etik yönetimin bireye kazandırdıkları;

- Yönetim etiğine uygun karar ve davranış geliştirme
- Tepe yönetim ve iş liderleri olarak model oluşturma
- İş hayatındaki yaşantı örneklerinden yararlanarak etik değerleri pekiştirme
- Etik değerlerin davranışsal karşılıklarını öğrenme
- Sorun ve çözüm yaşantılarını paylaşıp değerlendirme
- Yönetim etiği doğrultusunda inanç oluşturma ve destek verme
- Kurumun etik anlayışını, ilke ve değerlerini, etik kodlarını bilme ve uygulama
- Etik kodları gündelik karar ve eylemlere yansıtma
- Bireysel değerlerle kurumsal değerler arasında köprü oluşturma
- Kurumsal değer ve etik kodlara olan inanç ve desteği pekiştirme

Kuruma kazandırdıkları ise;

- Kurum misyonunun dayandığı felsefeyi açık ve anlaşılır kılma
- Etik ilke ve kodlara işlerlik kazandırma
- Etik kodlarla iş yaşamı arasında anlamlı ilişkiler kurma
- Kurumsal iletişimi yönetme
- Birey namusuyla kurum namusu arasındaki bağı güçlendirme
- Kurum misyonunun dayandığı felsefeyi açık ve anlaşılır kılma
- Etik kodlarla iş yaşamı arasında anlamlı ilişkiler kurma
- Tepe yönetim ve iş liderleri olarak model oluşturma

¹²⁶ http://www.baltas-baltas.com/web/dh_ey.htm.

- Kurumsal iletişimi yönetme
- Kurum içinde workshop çalışmalarıyla etik eğitimi gerçekleştirme
- Sorun ve çözüm yaşantılarını paylaşarak etik uygulamalarını somutlaştırma
- İnanç oluşturma ve destek kazanma
- Birey ve kurum namusu sorumluluğu yaratma

şeklinde özetlenebilir(127).

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, yönetim etiğine ilişkin temel ilkeleri; adalet, eşitlik, doğruluk, tarafsızlık, sorumluluk ve hesap verebilirlik, insan haklarına bağlılık ve kuruma sadakat, olumlu insan ilişkileri kurma ve kaynakları etkin kullanma yani tutumluluk şeklinde sıralamak mümkündür(128).

4. YÖNETİMDE KARŞILAŞILAN ETİK-DIŞI DAVRANIŞLAR

Bir yönetimde evrensel etik ilkelerin benimsenmesinin yanısıra, bu ilkelerin uygulanmasında karşılaşılan etik-dışı davranışların neler olabileceği sorusu da önem arz etmektedir(129).

İnsanlık tarihi boyunca varolan etik-dışı davranışlar, zamana, ülkeye ve ideolojik bir eksene bağlı olarak azalıp artmakla birlikte(130), her dönem varlığını sürdürmeyi başarmıştır.

Devletlerin işlevsel büyüme çağı olarak nitelenen 20. yüzyıl, kapsamlı, hızlı ve küresel değişmelere sahne olmuştur. Sözü edilen dönüşüm, sadece teknoloji ile sınırlı değildir; toplumsal yapı ve kurumlar, insan davranış ve tutumlarını belirleyen değerler köklü bir değişime uğramış ve uğramakta görülmektedir. “Kapitalizmin yeniden yapılanma süreci” olarak da adlandırılan bu dönüşüm, evrensel bir devlet reformu gereksinmesine yol

¹²⁷ http://www.baltas-baltas.com/web/dh_ey.htm.

¹²⁸ Tülay BAYDAR: a.g.m., 50-54.

¹²⁹ Bob STONE: a.g.k.

¹³⁰ İlter TURAN: “Türkiye’de Siyasal Yozlaşma Süreci”. Ed. Türker ALKAN, Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık (Bilgi Yayınları, Ekim 1993), 375.

açmış olup, yolsuzluklardan arındırılmış, saydam bir devlet, en gelişmiş ve en demokratik diye tanımlanan toplumlar dahil, her yerde öncelikli bir amaç olagelmıştır. Devletle ilgili yeniden yapılanma gereksinmesinin; biri, hukuk devletine tam bir işlerlik kazandırmak; diğeri, kamu hizmetlerinin olabildiğince yüksek bir etkinlik ve verimlilik içinde yerine getirilmesi olmak üzere iki boyut arz ettiği ifade edilmektedir(131).

Siyasal karar alma mekanizmalarında rol alan aktörlerin (seçmenler, politikacılar, bürokratlar, baskı ve çıkar grupları) “özel çıkar” sağlama amacıyla toplumda mevcut hukuki, dini, ahlaki ve kültürel normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmaları şeklinde tanımlanan(132) “siyasal yozlaşma”*, yolsuzluğu** da içeren şemsiye bir kavram olarak ifade edilmektedir(133). Siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan anılan kavramın(134) temel özellikleri;

- Siyasal süreçte ortaya çıkması,
- Siyasal mübadele (siyasal süreçte yer alan aktörlerin birbirleriyle olan ilişkileri) içerisinde ortaya çıkması,
- Kamusal yetki ve gücün, norm ve ahlak kurallarına aykırı kullanılması,
- Ayni ve/veya nakdi bir menfaat sağlanmasını, yani kamu yararına özel çıkar sağlama eylem ve davranışlarını içermesi,

¹³¹ Gencay ŞAYLAN: “Liyakatin Çöküşü, Merkezîyetçilik ve Yolsuzluk”, Görüş Dergisi (Kasım 2000), 36-37.

¹³² Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak Sorunu ve Çözüm Önerileri”, Ed. Türker ALKAN, Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık (Bilgi Yayınevi, Ekim 1993), 429 vd.

* Siyasal Patoloji içerisinde siyasal ahlaka aykırı eylem ve davranışlar “Siyasal Yozlaşma” olarak adlandırılmaktadır. Bkz. Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, 1064.

** İngilizce “Corruption” kelimesinin Türkçe karşılığı olan “Yolsuzluk” kelimesi; maddesel kazanç için (örneğin, rüşvet) ya da parasal olmayan özel amaçlara dönük olarak (örneğin, kayırma) kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemleri kapsamaktadır. Bkz. Ümit BERKMAN: Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet (Ankara: TODAİE Yayınları No: 203, 1983), 9 ve 16.

¹³³ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1064.

¹³⁴ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak Sorunu ve Çözüm Önerileri”, a.g.m, s. 430.

- Genellikle gizli olması, ancak hoşgörüyü karşılandığı ortam ve durumlarda bu gizliliğin ortadan kalkabilmesi,
- Zamanla toplumun tüm kesimlerine yayılma özelliği göstermesi,
- Demokratik kurumların zaman içerisinde işlerliğini kaybetmesine sebebiyet vermesi*,
- Tüm devlet sistemlerinde değişik boyut ve türde mevcut olabilmesi,**
- Sosyo-ekonomik yapıdaki değişme ve gelişmeye paralel olarak yaygınlaşması

şeklinde sıralanmaktadır(135).

Toplumdaki kaynak ve fırsatların eşit olarak dağıtılmaması ve eşit olmayan dağıtım biçimlerinin sürekliliğini sağlamak üzere kontrol mekanizmalarının ortaya çıkması, siyasal ya da yönetsel yolsuzluğun temel nedeni olarak gösterilmekte(136), modernleşme ile siyasal-yönetsel bozulma arasında olumlu bir korelasyon olduğu ifade edilerek, bu durum üç nedenin varlığına dayandırılmaktadır(137):

- Modernleşmeyi, sürekli olarak toplumda yeni kaynak ve fırsatların yaratılması olarak ele aldığımızda; toplumda ortaya çıkan bir takım yeni grupların ve örgütlemelerin sözü edilen kaynak ya da

* “Çıkar ve Baskı Grupları Demokrasisi” olarak da adlandırılan bu durum, “Plütokrazi”dir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”. a.g.m., 1065.

** Siyasal yozlaşmanın hakim olduğu devlet düzeni “Kleptokrazi” olarak adlandırılmakta, sözkonusu kavramın, etimolojik açıdan Yunanca “Klept” ve “Kleptein” kelimelerinden türediği ifade edilmektedir. Anılan kelimeler, “çalmak” ve “hırsızlık etmek” anlamına gelmektedir. “Kleptokratos” ise kısaca “Hırsızların Egemenliği” olarak ifade edilmektedir. Bkz. Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”. a.g.m., 1065; Modernleşen bir toplumda toplumsal sınıflararası çekişme çok keskinleşmişse, siyasal kurumsallaşma büyük bir olasılıkla askeri ya da sivil diktatörlük biçimini alacak, çekişmenin keskinliği ölçüsünde tam ya da yarışmacı bir siyasal kurumsallaşmanın varlığını sürdürmesi ise olanaksız hale gelecektir. Bu oluşumun en göze batan örnekleri Latin Amerika ülkeleridir. Nitekim, bu ülkelerdeki siyasal sistem “kleptokrazi”, siyasetçiler ise “kleptokrat” olarak tanımlanmaktadır. Bkz. Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 89-90.

¹³⁵ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1064-1065.

¹³⁶ Gencay ŞAYLAN: “Toplumsal Değişme, Yönetsel Bozulma ve Yolsuzluk”. Amme İdaresi Dergisi, 8, 4 (Aralık 1975), 84.

¹³⁷ Gencay ŞAYLAN: “Toplumsal Değişme, Yönetsel Bozulma ve Yolsuzluk”. a.g.m., 84 vd.

fırsatları kullanmak adına siyasal ve yönetsel karar verme sürecinde etkin olmaya çalıştığı, bu çabalar içinde yolsuz davranışta bulunmayı mümkün kılan etkileşimlerin varlığının ise giderek ağırlaştığı ifade edilmektedir.

- Toplumdaki insan davranışlarını belirleyen değer ve norm sistemleri değişmekte, eski ve yeni normlar arasında yaşanan zıtlaşmanın ya da norm sistemlerinin çözülmesinin yeni kaynak ve fırsatları kullanmayı meşrulaştırabildiği ifade edilmektedir.
- Modernleşme, toplumun her kesiminde hızlı bir değişmeyi içermektedir; Daha açık bir ifadeyle, siyasal ve yönetsel kurumlar, kanunlar, yönetmelikler sürekli değişmekte ve sistemin biçimsel kontrol mekanizmalarında oluşan boşluklar, yolsuzluk yapacak kişilerce doldurulabilmektedir.

Bu durum, modernleşme sorunlarını çözümlemiş, gelişmiş toplumlarda yolsuzluğun olmadığı şeklinde algılanmamalıdır. Ancak üzerinde dikkatle durulması gereken nokta, gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde görülen yolsuzluk kalıplarının birbirinden farklı olduğudur. Bununla birlikte, gelişmiş ve modernleşmekte olan kapitalist ülkelerde görülen bürokratik yolsuzlukların ve yolsuzlukları sınırlayıcı mekanizmaların yapı, çeşit ve etkinlik derecesi bakımından farklılık arz edeceği yadsınmamalıdır(138).

Yolsuzluk uygulamaların arkasında yapan temel güdünün genellikle bir takım “kişisel çıkarlara” yönelik olabildiği, ancak bazen bu güdünün, kişisel çıkarlarla sıkı ya da gevşek olarak dolaylı yönden ilişkisi bulunan bir grup çıkarı olabileceğinin altı çizilmektedir. Böylece aslında grup çıkarına yönelik siyasal ya da yönetsel karar, “genel çıkar”, “kamu yararı”, “ulusal çıkar” gibi muğlak ve göreceli kavramlarla özdeş tutulabilmektedir. Modernleşen bir

¹³⁸ Gencay ŞAYLAN: “Toplumsal Değişme, Yönetsel Bozulma ve Yolsuzluk” a.g.m., 85 ve 94 vd.

ülkede devletin rolü ve işlevleri, aşağıda sıralanan üç tür yolsuzluk kalıbının ortaya çıkmasına yol açmaktadır(139):

- Devletin vatandaşların refahına dönük eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, elektrik vb. hizmetlerinde; hizmet arzı, hizmet talebinden sürekli küçük olduğundan bir dağıtım sorununu da beraberinde getirmekte, yolsuzluk için uygun ve daha da ilerde teşvik edici bir ortam yaratmaktadır. Bu yolsuzluk olgusunun arkasında, gelişen orta sınıf kontrolünün olduğu söylenebilir.
- Yönetimin günlük düzenleme yetkisini (lisans, ruhsat verme gibi) elinde bulunduran orta ve alt kademe bürokratlar, sözkonusu yetkiye dayanarak, kurumsallaşmış bir yolsuzluk anlayışı ile hareket edebilmektedir.
- Burjuvazinin çekirdeğini oluşturan işadamları ya da girişimcilerin yeni fırsatlar yaratma ve bunları kullanma eğilimleri sonucunda devlet desteğine duyulan ihtiyaç, yeni yolsuzluk davranışlarını yaratmaktadır.

Modernleşme ile birlikte burjuvazi güçlenirken, buna bağlı olarak devlet memurluğunun toplumsal saygınlığında büyük değişimler yaşanmakta ve anılan grup maddi ayrıcalıklar açısından da bir gerileme içine girmektedir. Sözkonusu oluşum, bir taraftan yolsuzluğu sınırlayacak olan mevcut normatif değer sistemini parçalamakta, diğer taraftan ise bürokratik etik, içerik değişimine uğramaktadır. Tüm bunlara ilaveten, bürokratların eline büyük kaynak yaratma ve tahsis etme imkanları geçince yolsuzluk sayılacak davranışlar kaçınılmaz hale gelmekte; daha da ötesi yolsuzluk, mevcut sistemin ussal bir biçimde devamı ve gelişmesi için işlevsel bir nitelik arz etmektedir. Modernleşen ülkelerde yolsuzluk davranışlarının artmasına

¹³⁹ Gencay ŞAYLAN: "Toplumsal Değişme, Yönetmel Bozulma ve Yolsuzluk", a.g.m., 85 ve 87-88.

sebebi, norm sisteminin çözölüp kontrol mekanizmalarının etkinliklerini kaybetmesine ek olarak, yolsuzluk fırsatlarının çoğalmasdır denilebilir(140).

Günümüzde kamu gücü ve yetkisi, siyasal işlevlere ilişkin olarak siyasal yöneticiler, yönetsel işlevlere ilişkin olarak da kamu yöneticilerince kullanılmaktadır(141). Dolayısıyla, kamu politikası üretme ve uygulama sürecinde ortaya çıkan etik-dışı durumlar, sözkonusu aşamalara göre siyasi ve idari şeklinde nitelendirilmektedir.

Yöneticilerin, görevlerini yerine getirirken aldıkları kararlarda, yaptıkları uygulamalarda, yerine getirdikleri eylem ve işlemler ile insanlarla kurdukları ilişkilerde kaçınmaları gereken, yönetsel süreç içerisinde çok çeşitli şekil ve türlerde ortaya çıkabilen etik-dışı davranışlar; kişisel güç kullanımına dönük etik-dışı davranışlar, maddi menfaat kazanımına dönük etik-dışı davranışlar ve resmi statü kullanımına dönük etik-dışı davranışlar olmak üzere üç ana başlıkta kategorize edilmektedir(142).

4.1. Kişisel Güç Kullanımına Dönük Etik-Dışı Davranışlar

Kişisel güç kullanımına dönük etik-dışı davranışlar, yönetim mekanizmasında hizmet akışını hızlandırmak ve kişisel çıkar sağlamak amacıyla kamu görevlileri üzerinde baskı kurmak, hakaret etmek, yıldırma ve korkutmaya yönelik davranışlar sergilemek; kamu görevlilerinin bir üst pozisyona ulaşmak, yöneticiler tarafından takdir görmek amacıyla birbirlerine karşı takındığı özünde şiddet içeren davranışlar veya kamu görevlilerinin hizmet sunumunda vatandaş/hizmet alıcılarına karşı takındığı kin-garez gibi gayri insani ve ahlaki davranışları içermektedir. Kısaca kamu görevlileri ya da kamu görevlilerinin vatandaşlar üzerinde yasal sınırlar dahilinde tanımlanmamış bir yetki aşımı ve cezalandırma mekanizması olarak işlev gören bu sistem, hizmetin sunumunda adalet, eşitlik ve olumlu davranışlar sergileme şeklindeki etik davranış tarzlarını ihlal etmeye yönelik olup, yönetildikleri kitle farketmeksizin şiddet ögesi içermekte ve bir psikolojik

¹⁴⁰ Gencay ŞAYLAN: "Toplumsal Değişme, Yönetsel Bozulma ve Yolsuzluk", a.g.m., 94 ve 95.

¹⁴¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Ümit BERKMAN: a.g.e., 18.

¹⁴² Tülay BAYDAR: a.g.t., 47-55.

sorunun yansıması şeklinde dışa vurmaktadır. Ceza hukuku ve disiplin hukuku açısından değerlendirildiğinde ise suç tanımına giren bu tür davranışların, gayri insani ve etik-dışı davranışlar olarak kabul gördüğü ifade edilmektedir(143).

4.2. Maddi Menfaat Kazanımına Dönük Etik-Dışı Davranışlar

Günümüzde sermayenin ulusal sınırların ötesinde rahatça dolaşabilmesi ve çok uluslu şirketlerin varlığı, etik-dışı davranışların da küreselleşmesi sonucunu doğurmuş, buna paralel olarak son yıllarda, bu alanda yapılan ampirik çalışmalarda, yolsuzluğun ekonomik maliyetlerini ortaya koymak, yolsuzluğun piyasa mekanizmalarını dolayısıyla rekabeti bozucu etkilerini saptamak hedeflerine yönelinmesini, ulusal ve uluslararası alanlarda konuya önemle eğilmeyi kaçınılmaz kılmıştır.

Kamu görev ve yetkilerinin “maddesel kazanç” gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması “maddi menfaat kazanımına yönelik etik-dışı davranış”(144) ya da “maddesel bedel içerikli yolsuzluk”(145) şeklinde dile getirilmektedir.

Maddi menfaat kazanımına yönelik etik-dışı davranışlar bu çalışmada; rüşvet, zimmet-ihtilas ve irtikap şeklinde kategorize edilmektedir.

4.2.1. Rüşvet

Herhangi bir kamu görevlisinin ya da politikacısının pozisyonundan doğan yetkileri bilinçli bir şekilde kullanarak*, bir kişi ya da belli bir gruba çıkar sağlaması karşılığında bir takım menfaatler elde etmesi(146) ya da kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde görev ve yetkilerini kötüye kullanarak, muhatap oldukları kişi ve kurumlara ayrıcalıklı işlem yapmaları ve bu suretle para ve/veya diğer şekillerde bir menfaat elde

¹⁴³ Tülay BAYDAR: a.g.t., 48 vd.

¹⁴⁴ Tülay BAYDAR: a.g.t. 48; Ayrıntılı bilgi için bkz. a.g.t., 49-51.

¹⁴⁵ Ümit BERKMAN: a.g.e., 21.

* Rüşvetin, esas itibarıyla kamu görevlilerinin yetki kullanımı esnasında ortaya çıkması aslında belli bir sistem yapısının işlevsel gerekliliği olarak değerlendirilmektedir. Bkz. İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: “Rüşvet Kuramı”, Amme İdaresi Dergisi, 7, 3 (Eylül 1974), 93.

¹⁴⁶ İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 92.

etmeleri(147) şeklinde tanımlanan ve biri alan, diğeri veren olmak üzere iki tarafın karşılıklı rızasına dayalı bir anlaşma (rüşvet sözleşmesi) olarak ifade edilen(148) rüşvet olgusu, toplumsal norm sisteminin dışında oluşan bir ahlak sorunu olarak ele alınagelmıştır(149). Devletin, toplumsal kaynaklar üzerinde eşit olmayan bir paylaşma ve kontrol sonucu ortaya çıkmış bir kurum olduğu dikkate alındığında, rüşvetin bir olgu olarak artan fazlanın nasıl ve kim tarafından kontrol edileceğini belirlediği ifade edilmektedir. Bir başka deyişle, norm limitlerinin dışında kalan toplumsal kaynağın marjinal kontrolü rüşvet sayesinde ortaya çıkmakta; böylece potansiyel kaynak toplum içinde kullanılabilir hale gelmektedir. Ancak, fazlanın ne zaman ve nerede ortaya çıkacağı önceden belli olmadığı gibi, kontrolünün normlaştırılması da toplumsal uyuşmanın temel öncülleri ile zıtlaşma içinde olacaktır(150).

Soruna fonksiyonel açıdan yaklaşma zorunluluğu, esas itibarıyla rüşvetin kötülüğü ve ortadan kaldırılması öncülüne dayalı normatif çerçeveye sokulması; çoğunlukla rüşvet alma sorunu ile kamu yönetimi sisteminin bozulup, çökmesi sorununun özdeşleştirilmesi sonucunu da beraberinde getirmektedir. Halbuki sorun, “neden rüşvet var” ya da “rüşvetin fonksiyonu nedir” vb. açısından değil, daha çok bu kötü şey “nasıl önlenir” ya da “nasıl minimize edilir” açısından sorgulanmaktadır(151).

Rüşvet, çeşitli bakış açılarına göre farklı şekillerde tanımlanabilen bir kavram olup(152), normatif, işlevsel ve ekonomik açılardan değerlendirilebilir(153).

¹⁴⁷ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri (Ankara: Hak İş Yayınları, 1991), 53; Coşkun Can AKTAN: . “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”. a.g.m., 1066; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak Sorunu ve Çözüm Önerileri” a.g.m., 430.

¹⁴⁸ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1068. ; ayrıca bkz. Yargıtay’ın 5CD.6.3.1986, 4567/1037 Sayılı Kararı.

¹⁴⁹ İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 92.

¹⁵⁰ İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 93 vd.

¹⁵¹ İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 92 ve 93.

¹⁵² Kenan BULUTOĞLU: Kamu Ekonomisine Giriş (İstanbul, 1970), 410; İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 94 vd.

¹⁵³ İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 95-101.

Normatif açıdan değerlendirildiğinde; rüşvetin, devletin varolması ile birlikte ortaya çıktığı ve tarihsel gelişim içinde esas olarak bir hukuk kuralına konu olarak belirlendiği ifade edilmektedir.*

Bu kapsamda, kanunlarda genel olarak iki şekilde kategorize edilen rüşvet; ilki, bir kamu görevlisinin açıkça yapmaması gereken bir şeyi çıkar karşılığı yapması ya da açıkça yapması gereken bir şeyi çıkar karşılığı yapmaması -ki buna ağır rüşvet ya da çarpıtıcı rüşvet denilmekte- ; ikincisi ise, kamu görevlisinin yapması gereken bir şeyi yapmamak için çıkar sağlaması -ki buna hafif rüşvet ya da çabuklaştırıcı rüşvet denilmekte- olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır(154). Görev ve yetkinin kötüye kullanımı da bu sınıflandırmaya paralel olarak, biri, kanuna uygun olan kamu işlemlerinin daha hızlı ve süratle yerine getirilmesi;*,* diğeri, kanuna uygun olmayan, yani kanunla yasaklanmış bulunan kamu işlemlerinin bir menfaat karşılığı yapılması*** olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir(155).

Feodal toplumlarda yönetim ve mülkiyetin içiçeliği, ilişkilerin yüzyüze olması nedeniyle rüşvet alan ve verenin kolayca karşı karşıya gelmesi rüşvetin kurumsallaşmasını hızlandırırken, kapitalizmin gelişmesiyle birlikte,

* Örneğin, klasik Roma Hukukunda rüşvetin tanımına rastlanmakta, Sezar zamanında çıkarılan "Lex Julia" adlı kanun uyarınca rüşvet alan ve verenlere ne gibi cezalar verileceği saptanmış bulunmaktadır. Bkz. İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN. a.g.m., 95 ve 96; Öte yandan, Türkiye'de Yeni Türk Ceza Kanunu'nun 252. maddesinde "bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlaması" şeklinde tanımlanan rüşvet suçuna ilişkin olarak 253 ve 254. maddelerde de düzenlemeler dikkat çekmektedir.

¹⁵⁴ İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 95; Coşkun Can AKTAN: "Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma", a.g.m., 1066; Coşkun Can AKTAN: "Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma" a.g.m., 53.

** Burada bir takım kişilere diğerleri aleyhine ayrıcalıklı işlem yapılmakta olup, sözkonusu duruma örnek olarak; ehliyet almaya hak kazanmış birine parasal ya da diğer şekillerde bir menfaat karşılığında ehliyetinin daha kısa sürede verilmesi gösterilebilir. Bkz. Coşkun Can AKTAN: "Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma". a.g.m., 1066.

*** Örneğin, ehliyet almaya hak kazanmamış hatta sınava dahi girmemiş birine sağlanan menfaat karşılığında ehliyet verilmesi... Bkz. Coşkun Can AKTAN: "Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma". a.g.m., 1066; Yine bir kamu görevlisinin açıkça para veya diğer bir menfaat talep etmeksizin muhatap olduğu kişiyi rüşvet önerisine yöneltmesi mümkün olabilmektedir. Örneğin, gümrükten mal çekerek birinin işlemlerin normal süresinden önce bitirilmesi için görevlilere para vermesi "çabuklaştırıcı rüşvet"tir; gümrük görevlisinin işlemleri kasıtlı olarak yavaşlatacağı ya da sorun yaratacağı tehdidi ile karşısındakinden açıkça para istemesi hali ise "haraç" olarak adlandırılmaktadır. Bkz. Ümit BERKMAN: a.g.e., 24.

¹⁵⁵ Coşkun Can AKTAN: "Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma", a.g.m., 1066; Coşkun Can AKTAN: "Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma", a.g.m., 53.

toplumun yönetiminde yani kamu görevlerinde, yine potansiyel fazlanın kullanım ve kontrolünü sağlayan rüşvet varolmayı başarmış; fakat norm sistemince de reddedilmiştir. Buna karşın, bizzat özel mülkiyetin kullanımı sırasında ortaya çıkması olası rüşvet tipi ilişkiler norm sisteminin bütün kesimlerince olumsuz bir olgu olarak kabul edilmemiştir(156).

İşlevsel açıdan rüşvet; toplumda genel olarak herhangi bir konuda kurumsallaşmış karar verme yetkisine sahip kişilerin kararını etkileyecek olan karar girdilerinden biri; ekonomik açıdan değerlendirildiğinde ise, karar yetkisini elinde bulunduranların karar pozisyonundan doğan bir rant(157) olarak tanımlanmaktadır(158). Birinci durumda, karar vericiyi birçok halde kendisine biçimsel olarak tanınan serbestlik derecesinin dışına çıkarmayı başaran rüşvet, karar vericinin kararını saptırmada; “görevini kötüye kullanması” ve “yolsuzluk” olmak üzere iki farklı kademe ortaya çıkarmaktadır. Durum karar verdiren kişi açısından ise, amaç maksimizasyonunu sağlamakta bir araç işlevi görmektedir. Belli bir kararı verdirmek isteyen kişi bu sayede toplumun rijid, biçimsel kuralları dışına çıkarak kendine bir yol bulmuş olmaktadır. Ekonomik tanımlamada kastedilen rantın kaynağını, bürokratik pozisyon olarak tanımlamak mümkün olup, böylece bürokratik pozisyonun kaynak haline dönüştüğü ifade edilmektedir. Burada rüşveti yaratan bizzat o pozisyon değil, o pozisyondan kaynaklanan karar yetkisidir. O halde rüşvetin doğmasında iki yoldan söz etmek mümkün görünmektedir: Eğer talep arzdan büyükse rant doğacak ve arz fırsatlara olan talepten ne kadar küçükse rant o kadar büyük olacaktır. Bu rantın bir kısmını fırsatlara ilişkin dağıtım kararını veren bürokrat almaktadır. Burada rantı, başka bir deyişle rüşveti, aynı zamanda marjinal kullanıcının vermeğe razı olduğu miktar oluşturacaktır(159). Ekonomik tanımlama kapsamında rüşvetin doğmasında ikinci yol talebin arzdan büyük olmamasına rağmen, karar yetkisine sahip olan kişinin arzın tümünü kullanışa açmayarak kendisine

¹⁵⁶ İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 97-98.

¹⁵⁷ Kenan BULUTOĞLU: a.g.e., 8.

¹⁵⁸ İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 98 ve 100.

¹⁵⁹ İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 98-101.

rüşvet sağlaması ortaya çıkarmaktadır. Burada rüşvet alma karar vericinin temel öncülü haline gelmiş ve artık rüşvet olgusu toplumsal performansı kısıtlayıcı bir nitelik kazanmaya başlamıştır(160).

Ekonomik anlamda rüşvet, yönetimin çevre beklentilerinin karşılanmaması nedeniyle ortaya çıkan hizmet açısından kaynaklanmakta ve bu anlamda, adeta kamu hizmeti karşılığında ödenen bir karaborsa fiyatına dönüşmektedir(161).

Kısaca, yurttaş için “pahalı yönetim” olarak ifade edilen yolsuzluk halinde, yani, işlerin rüşvetsiz görülmediği bir yönetsel dizgide, yurttaşın ödediği verginin anlamını yitirdiği, verilen rüşvetlerin kamu hizmetleri için ikinci bir ödeme olarak karşımıza çıktığı ifade edilebilir(162).

Kamu kuruluşlarındaki işlemlerin hızlandırılması için özellikle az gelişmiş ülkelerde yaygın olarak karşılaşılan rüşvet olgusu, “bürokratik çarkın yağlanması” olarak da adlandırılmakta, kamu görevlisine kendisinden beklenen görevi yapması ya da yapmaması için hediye, komisyon ya da başka adlar altında çıkar sağlanması şeklinde kendini göstermektedir(163).

Basın, kamuoyu, baskı kümeleri, siyasal partiler, yasama, yürütme, yargı gibi kurumsal bürokrasi ve rüşvet üzerindeki denetimlerin rüşvet olasılığını etkilediği(164), bu tür bürokrasi dışı denetimlerin etkili olduğu ortamlarda rüşvetin açığa çıkma olasılığı ve riskinin arttığı ve dolayısıyla rüşvet olasılığını azalttığı ifade edilmektedir(165). Daha açık bir ifadeyle, rüşvete ilişkin yaptırımlarda, toplumsal ve yasal düzgülerin birbirini desteklemesi durumunda rüşvet olasılığının azalacağı, düzgülerin çelişkili olması halinde ise rüşvet olasılığının artacağı söylenebilir(166).

¹⁶⁰ İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 101.

¹⁶¹ İstem OKTAY: Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1983), 203-204; Bilal ERYILMAZ: Kamu Yönetimi (İzmir: Üniversite Kitabevi, 1994), 244.

¹⁶² Ümit BERKMAN: a.g.e., 116.

¹⁶³ Refik ÇULPAN: “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, Amme İdaresi Dergisi, 13, 2, 35.

¹⁶⁴ Yavuz BAYAR: “Türk Kamu Bürokrasisinde Rüşvet”, Amme İdaresi Dergisi, 12, 3 (Eylül 1979), 48-49.

¹⁶⁵ Ümit BERKMAN: a.g.e., 52.

¹⁶⁶ Ümit BERKMAN: a.g.e., 49; Ayrıntılı bilgi için bkz. Yavuz BAYAR: a.g.m., 40-41.

4.2.2. Zimmet - İhtilas

Arapça kökenli bir kelime olup, “emanet edilen şeyden aşırarak”, “kendisine emanet edilen şeyleri kendi malı gibi kullanmak” şeklinde ifade edilmekte ve siyasal terminoloji açısından, kamu görevlilerinin para ve/veya mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı yasalara aykırı olarak kişisel kullanımı için harcaması ya da kullanması olarak tanımlanmaktadır(167).

Zimmet, sadece kamu görevlisinin sözkonusu olduğu yani ikinci tarafın bulunmadığı bir etik-dışı durum olarak karşımıza çıkmaktadır(168).

Zimmet fiilinin hileli bir şekilde yapılması ise kısaca ihtilas olarak adlandırılmaktadır.* Yani, sanığı yetkilileri kandıracak ve zimmet suçunun ortaya çıkmasını önleyecek aldatıcı yollara başvurulması durumunda ortaya çıkmaktadır(169). Örneğin, bir kamu görevlisinin devlete ait bilgisayarı kendi özel kullanımına tahsis etmesi ya da özel otomobilinin benzin giderlerini, makamından yararlanmak suretiyle devlet kanalıyla karşılaması zimmet olarak ifade edilmekte ve bu açıdan zimmet “hırsızlık” ile eş anlamlı kullanılmaktadır(170).

4.2.3. İrtikap (Zorla Yiyicilik)

Siyasal bir yozlaşma türü olarak karşımıza çıkan irtikap, esasen rüşvetin özel bir türü olup, kısaca kamu görevlisinin tek yanlı olarak karşısındakini rüşvet vermeye zorlaması şeklinde tanımlanmaktadır. Bu bakımdan irtikap suçuna “zorla yiyicilik” de denilmektedir(171).

¹⁶⁷ Coşkun Can AKTAN: Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi (İstanbul: Afa Yayınları, 1992), 29; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 57; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1068; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak Sorunu ve Çözüm Önerileri”, a.g.m., 430; Ümit BERKMAN: a.g.e., 25.

¹⁶⁸ Ümit BERKMAN: a.g.e., 25.

* Zimmet suçunun mevsuf şekli denilen ihtilasa, aynı zamanda “mevsuf (nitelikli) ihtilas” adı verilmektedir. Bkz. Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 57; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1068.

¹⁶⁹ Ümit BERKMAN: a.g.e., 25.

¹⁷⁰ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patoloji ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1069.

¹⁷¹ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 56; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1068.

Maddi menfaat kazanımına dönük bu etik-dışı davranış modelinin Osmanlı Devleti'nde bir tür zulüm halini aldığı, Devlet yöneticileri ve görevlilerinin o dönemde halktan zor ve baskı kullanmak suretiyle para sağlamaya çalıştığı ifade edilmektedir(172).

4.3. Resmi Statü Kullanımına Dönük Etik-Dışı Davranışlar

Maddesel bedel içermeyen bu etik-dışı davranışların “kayırmacılık” ya da “iltimas”a dayandığı, bir kamu işleminde ayrıcalık sağlanması, maddesel çıkar gözetilmekten ziyade, bazı bağlılıklar ve yükümlülükler nedeni ile yapılması sözkonusu olmaktadır. Yani, kamu görevlisini etkilemek üzere para ya da mal gibi ekonomik etkiler yerine, maddesel olmayan bir gücün, örneğin akrabalık bağlarının, etkileme aracı olarak kullanılması olanaklıdır(173).

Resmi statü kullanımına dönük etik-dışı davranışlar* burada; yolsuzluk, kayırmacılık, aracılık, patronaj ve hizmetsiz memuriyelik, görev sonrası eski statüden faydalanma ve ikinci iş edinme olmak üzere beş ana başlıkta kategorize edilmektedir.

4.3.1. Yolsuzluk

Yolsuzluk** ya da yozlaşma*** kavramı genel anlamda, devletteki bozukluğu, kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili menfaat teminini, hizmet sunumunda bazı kişi ve gruplara ayrıcalık tanınmasını ve memur atamalarındaki her türden kayırmacılığı ifade etmektedir(174). Bir başka ifadeyle, kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da

¹⁷² Ahmet MUMCU: Osmanlı Devletinde Rüşvet: (Özellikle Adli Rüşvet) (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları: 252, 1969)

¹⁷³ Ümit BERKMAN: a.g.e., 25 vd.

* “Dayanışma İçerikli Yolsuzluk” şeklinde tanımlanmaktadır. Bkz. Ümit BERKMAN: a.g.e., 25.

** İngilizcedeki “corruption” sözcüğünün karşılığı olarak Türkçe yazında “yozlaşma” ve “bozulma” sözcüklerinin kullanıldığı görülmektedir. Bkz. Gencay ŞAYLAN: “Toplumsal Değişme, Yönetişel Bozulma ve Yolsuzluk”, Amme İdaresi Dergisi, 8, 4 (Aralık 1975); Turgay ERGUN: “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, 11, 1 (Mart 1978); Ümit BERKMAN: a.g.e., 9.

*** Halk dilinde yolsuzluk, yiyicilik, soygunculuk, torpil, kayırmacılık, yağmacılık gibi kavramlarla ifade edilen rüşvet, aracılık, siyasal kayırmacılık, adam kayırmacılığı, rant kollama vb. konular “corruption” yani “yozlaşma” kavramı içinde değerlendirilmektedir. Bkz. Musa EKEN ve Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.m., 1077.

¹⁷⁴ Musa EKEN ve Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.m., 1077.

yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığında çıkar sağlamaları yolsuzluk olarak adlandırılmaktadır(175). Kısaca, kamu yetkisinin maddesel kazançlar (örneğin, rüşvet) ya da ilk elde parasal olmayan özel çıkarlara (örneğin, kayırma, torpil gibi) yönelik olarak yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemler şeklinde tanımlanabilir(176). Kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına ve israfa neden olan(177), nitelik ya da nicelik olarak farklılık arz eden bu patolojik sorun ya da hastalık, hemen her ülkede görülebilmektedir. İki taraf arasında bir değiş-tokuşu içeren yolsuzluk durumunda taraflardan biri, yasal düzenlemelerde öngörülmeyen bir etki aracı kullanarak diğer tarafın, yani, kamu görevlisinin konumundan kaynaklanan yetkisini dilediği doğrultuda saptırmaya çalışmakta, bir başka deyişle, bu etki ya da güç ile kamusal yetki takas edilmektedir(178). Kamu görevlisini etkilemek üzere para ya da mal gibi ekonomik bir güç yerine, aile-akraba-arkadaşlık ve parti bağlantıları gibi ilk elde maddesel nitelik arz etmeyen etkileme araçları da kullanılabilir(179).

Buraya kadar yapılan tanımlamalar ışığında yolsuzluğun; “yetki”, “yetkinin yasadışı kullanımı” ve “çıkarcı” olmak üzere üç temel niteliğe sahip olduğu ifade edilebilir(179).

Kamu gücü ve yetkisinin kullanımında*, kamu politikası üretme ve uygulama sürecinde ortaya çıkan yolsuzluklar, geçirdiği aşamalara göre siyasi ya da yönetsel yolsuzluk şeklinde adlandırılmaktadır. Nitekim, siyasi

¹⁷⁵ Refik ÇULPAN: a.g.m., 34.

¹⁷⁶ Ümit BERKMAN: a.g.e., 9; Ümit BERKMAN: “Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, LXIII, 34 (Temmuz-Aralık 1988) 59.

¹⁷⁷ Kemal ÖZSEMERÇİ: “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı”, Sayıştay Dergisi, 58, 3.

¹⁷⁸ Ümit BERKMAN: “Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar”, a.g.m., 59.

¹⁷⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Ümit BERKMAN: a.g.e., 10-16.

* Yolsuzluk ve yozlaşma olguları insan unsuru ile doğrudan ilgili olup, Kamu yönetimindeki kararların tümünü programlamak mümkün olmadığından, kamu görevlilerinin kamu adına kullanılan yetkiyi (takdir yetkisi) saptırması ya da sözkonusu yetkinin yasalara veya etik kurallara aykırı kullanılması halinde ortaya çıkmaktadır. Burada, kamu görevlilerinin davranışlarına yön veren, daha somut bir ifadeyle, yasalara ve etik kurallara bağlılıklarını belirleyen, kamu yönetimine hakim olan kültürel altyapıdır. Bkz. Kemal ÖZSEMERÇİ: a.g.m., 3 vd.

kararların alınması aşamasında, siyasal yönetimin elindeki yetkinin, çıkar gözetilerek, yasalara aykırı kullanılması “siyasal”; yönetsel işlevlere ilişkin yönetsel yetkinin ise kamu yönetimi ya da politika uygulama sürecinde çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere aykırı kullanımı “yönetsel” yolsuzluk olarak tanımlanmaktadır(180).

Toplumda kaynak ve fırsatların eşit olarak dağıtılmamış olması ve eşit olmayan dağıtım biçimlerinin sürekliliğini sağlamak adına kontrol kurumlarının ortaya çıkmasının, siyasal ve yönetsel yolsuzluğun temel nedeni olduğu, ayrıca, sosyal değişme ile yolsuzluk biçimleri arasında belirleyici ilişkilerden söz etmenin mümkün olduğu ifade edilmektedir(181).

Bürokratik mekanizmada karşılaşılan yolsuzlukların, personel maaşlarındaki yetersizlik, iş ahlakındaki zayıflama, bürokrasinin siyasallaşması, kırtasiyecilik gibi nedenlere bağlanabileceği ifade edilmektedir(182).

Yolsuzluğun bazı koşullarda siyasal, toplumsal ve ekonomik gelişmede işlevsel olabileceğini öne süren görüşler, 1900’lerin başında tartışmaya açılmıştır. Bu alanda bilhassa az gelişmiş ülkeler üzerinde odaklaşan siyaset ve toplumbilimciler arasında dikkat çeken isimlerin başında Merton gelmektedir. Merton’a göre, toplumsal ve yasal kurallara aykırı olmasına karşın yolsuzluğun varlığını sürdürmesi, gizli bir işlev gördüğünü göstermekte, bir başka deyişle, gereksinim duyulan belli işlevleri yerine getirecek biçimsel süreçler ve yapılar yok ya da yetersiz ise, bu işlevi görecektir yapılar ve süreçler oluşmaktadır. Bir başka deyişle, yolsuzluğun bir işlev gördüğü, saklı bir gereksinimi karşıladığı varsayılmaktadır. Merton, 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında Amerikan yerel yönetimlerinde görülen yolsuzlukları “gizli işlev” yaklaşımı içinde incelemeye çalışmıştır. Yolsuzluğun siyasal ve toplumsal gelişmedeki etkileri üzerine görüş belirten, yolsuzluğu işlevsel yönleri ve etkileri olan bir olgu şeklinde değerlendiren

¹⁸⁰ Ümit BERKMAN: a.g.e., 18.

¹⁸¹ Gencay ŞAYLAN: “Toplumsal Değişme, Yönetsel Bozulma ve Yolsuzluk” a.g.m., 84.

¹⁸² Refik ÇULPAN: a.g.m., 35 vd.

siyasetbilimciler/toplumbilimciler arasında Scott, Dwied, Huntington, Abueva, Byley, Leff, Needler, Nye, McMullan ve Shils sayılabilir. Scott'a göre, istemler ve çıkarların duyurulabilmesi ve doyurulması olanakları biçimsel yapı ve kurallar dahilinde kısıtlı ve yetersiz kalıyorsa, bireyler ve kümeler öngörülemez bir etki biçimleri kullanmayı yeğleyebilmekte, bir bakıma doğal bir siyasal süreç oluşmaktadır. Bu kapsamda, az gelişmiş ülkelerde bireylerin aile, akraba, eş-dost, etnik, dinsel ya da yerel bağlılıklarının geniş tabanlı ve etkin siyasal çıkar kümeleri oluşturmalarını engellediği ve istemlerin daha çok karar-uygulama sürecinde yasal düzenlemelerde öngörülmezen etki biçimleri, yani yolsuzluk ile gerçekleştirilmek istendiği belirtilmekte, ayrıca yolsuzluğun, siyasal katılmayı, durulmayı sağlama ve şiddet olasılığını azaltma, siyasal istikrarsızlığın maliyetini azaltma, bürokrasiyi geleneklere uygun biçimde insalcıllaştırma ve bilhassa az gelişmiş ülkelerde ekonomik gelişme üzerinde, bürokrasinin aşırı kuralcılığı sonucu yönetsel kararların alınması ve işlerin yürütülmesinde "yağlama mekanizması" gibi işlevsel yönleri ve etkileri olduğu üzerinde durulmaktadır(183).

Yolsuzluğun siyasal, toplumsal ve ekonomik gelişmede olumlu etkileri olduğu yönündeki savların genellikle geçerliliği tartışılır varsayımlara dayanmaktadır. Nitekim, bu savaların öngördükleri etkilerin ancak çok özel koşullarda ortaya çıkması ve olumlu etkilere ilişkin görgül verilerin bulunmaması gibi noktalar, bunların benimsenmesini imkansız kılmıştır(184).

Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi, siyasal sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesi, bir başka ifadeyle, toplumun ve devletin temelini sarsılmasıdır. Bu durum, vatandaşın devlete ve yönetime duyduğu güveni azaltmakta, kamu siyasalarının özel çıkarlar için saptırılması gibi uygulamalar ise, kamu yararı, eşitlik, hakkaniyet ilkelerinden uzaklaşılması sonucunu doğurmaktadır. Bu tür olumsuzlukların siyasal

¹⁸³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Ümit BERKMAN: "Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar", a.g.m., 60-67, 70-71 ve 68; Ümit BERKMAN: a.g.e., 97-115.

¹⁸⁴ Ümit BERKMAN: "Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar", a.g.m., 75. Ayrıntılı bilgi için bkz. a.g.m., 70-74.

bunalımlar ve kargaşa için uygun bir ortam yarattığı da gözardı edilmemelidir. Öte yandan yolsuzluk ile kamu siyasalarının saptırılması, yönetimin uygulamaya çalıştığı plan ve programların gerçekleşmesini önleyeceğinden, yönetimin ussal ve verimli çalışması zorlaşmaktadır. Bu durum da kamu yönetiminin “felce uğraması” gibi bir sonucu beraberinde getirmekte, bürokrasi kalkınmanın etkin bir aracı olmaktan çıkarak, engeli haline dönüşmektedir(185).

Bu hususta dikkati çeken bir diğer olumsuzluk, uygulamada karşılaşılan etik-dışı ve yolsuz davranışların yaptırımsız kalması durumunda, bürokraside görev alan aktörlerin iş başarma güdülerini ve gönüllüklerini yitirmesi, dürüst ve nitelikli kamu görevlilerinin hizmetten soğuması, yaptıkları işe yabancılaşması ve kurumdan ayrılma olasılıklarının belirmesi(186) şeklinde ifade edilebilir. Yolsuzluk ayrıca, kamu yönetiminin pahalılaşması, vatandaşın ödediği verginin anlamını yitirmesi, bir başka ifadeyle, kamu yönetiminin “kara para” oluşturan ve dağıtımını yapan yasadışı bir düzene dönüşmesi gibi ciddi zararlara da sebebiyet vermektedir(187).

4.3.2. Kayırmacılık

Kayırmacılık, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde türlü tercih ve niteliklerin gözönünde bulundurulduğu, kamu görevlerine yapılan atamalarda, kişinin siyasi görüşünün ve yakınlık derecesinin atamada birinci faktör olarak gözetildiği, seçimle işbaşına gelen yönetimlerin bir sonraki seçimi garantilemek adına hizmet yağmacılığına yöneldiği, siyasal karar alma sürecinde yaygın olarak karşılaşılan bir etik-dışı davranış modeli olarak tanımlanabilir.

Birincil ve yüzyüze ilişkilere alışık, biçimsel örgütlenme ve ikincil ilişkilere genellikle yabancı olan toplumlar için devlet ve bürokrasi karmaşık ve kendilerinden uzak nesneler olarak algılanmaktadır. İkincil ilişkilerin, yazılı

¹⁸⁵ Ümit BERKMAN: “Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar”, a.g.m., 75-76; Ümit BERKMAN: a.g.e., 115-117.

¹⁸⁶ İlhan TEKELİ ve Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 110-111.

¹⁸⁷ Ümit BERKMAN: “Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar”, a.g.m., 76-77.

kuralların ve kişisel olmamanın görünümde egemen ilkeler olduğu bürokrasi karşısında kişinin alıştığı ilişki biçimleri ile işini yürütmek istediği, bu isteğin ise hediyeleşme, karşılıklı kayırma, para verme vb. ilişkilere yol açarak etik-dışı durumları beraberinde getirdiği ifade edilmektedir(188). Bu durumda, kamu görevlisini etkilemek için maddi (para ya da mal gibi) etkileme araçları yerine, aile, akraba, eş-dost, arkadaşlık bağları gibi maddi olmayan etkileme araçları kullanılmakta, kamu görevlisi maddi çıkar elde etmese de özel bir amaç için yetkisini kurallara aykırı biçimde kullanmaktadır.

Kayırmacılık; adam ve hizmet kayırmacılığı olmak üzere iki şekilde kategorize edilebilir. İltimas da denilen adam kayırmacılığı ise uygulamada farklı şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Bunları; nepotizm, kronizm ve siyasal kayırmacılık olmak üzere üç başlıkta ele alıp incelemek mümkündür.

4.3.2.1. Adam Kayırmacılığı (İltimas)

Siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan bu etik-dışı davranış modeli, Türkçe’de halen kullanılan Arapça kökenli “iltimas” kavramıyla eş anlamlı olup, adam kayırmacılığı olarak ifade edilmektedir(189).

Sözlük anlamı, haksız yere ve yasa dışı kayırma, arka çıkma olan bu kavram, halk dilinde adam kayırma ya da iltimas anlamına gelen “torpil” kelimesi ile ifade edilmektedir(190).

Adam kayırmacılık ya da iltimas uygulamada farklı şekillerde karşımıza çıkabilmektedir. Bunlar, nepotizm, kronizm, sözügeçer kişileri kayırma ve siyasal kayırmacılık şeklinde sınıflandırılabilir(191).

...1.1. Nepotizm (Akraba Kayırmacılığı)

Nepotizm ya da adam kayırmacılık; bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı, eğitim düzeyi vb. faktörler dikkate alınmaksızın sadece politikacı, bürokrat ve diğer kurum görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir

¹⁸⁸ Ümit BERKMAN: a.g.e., 69 vd.

¹⁸⁹ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”. a.g.m., 1068

¹⁹⁰ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”. a.g.m., 1068; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m. 57.

¹⁹¹ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”. a.g.m. s. 57.

devlet görevinde istihdam edilmesi şeklinde tanımlanabilir(192). Burada, akrabalık bağları birbirini etkileme aracı olarak kullanılmakta, kamu görevlisi de bu bağlılıklara ve yükümlülöklere sadakati ölçüsünde, yakınlarına farklı bir işlem yani ihtilas yapmaktadır(193).

Bilhassa geleneksel bağların ve birincil ilişkilerin (bağlılık ve yükümlölüklerin) yoğun olduğu toplumlarda yaygın olarak karşılaşılan bir etik-dışı davranış modelidir(194).

Örneğin, yakınları açısından memur, bir kamu görevlisi değil bir akraba; memur içinde karşıındaki kişi bir yurttaş değil, yakınıdır. Başka bir ifadeyle, bireylerin oynadıkları “rollerin ayrımı yapılmamaktadır. Hatta, kamu görevlisi kendisine ilişkin rol ayrımını açıkça görse dahi, kendisi için önemli olan yakın toplumsal çevresinin yaptırım gücü karşısında, yakınlarının bekledikleri “ilgiyi”, “yardımı”, “kolaylığı” ve “ayrıcalığı” göstermek zorunda kalmaktadır(195).

...1.2. Kronizm (Eş – Dost Kayırmacılığı)

Kamu görevlilerinin istihdamında, liyakat ve eşitlik ilkesinin gözardı edilerek, eş-dost ilişkilerinin esas alınmasına kronizm ya da eş-dost kayırmacılığı denilmektedir(196).

Gelişmiş ölkelere nazaran birincil küme ilişkilerinin, bağlılıklarının ve yükümlölüklerinin görelî olarak daha güçlü olduğu az gelişmiş ölkeler bürokrasilerinde, kayırmanın en yaygın biçimlerinden bir diğeri olarak karşımıza çıkan kronizmde, akrabalar, dostlar, tanıdıklar kamu görevlisinin karşısına sadece bir vatandaş olarak çıkmayabilirler; bunlar memur ile ailevi

¹⁹² Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1068; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”. a.g.m., 57.

¹⁹³ Ümit BERKMAN: a.g.e., 26.

¹⁹⁴ Ümit BERKMAN: a.g.e., 26; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1068; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”. a.g.m., 57.

¹⁹⁵ Ümit BERKMAN: a.g.e., 26.

¹⁹⁶ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1069; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 57.

ya da duygusal nitelikteki toplumsal ilişkilerinden yararlanarak, kamu işlerinde kendilerine ayrıcalıklı işlem yapılmasını istemektedir(197).

Söz konusu etik-dışı davranış modelinin nepotizmden farkı, kayırılan kişinin “akraba” değil, eş-dost, arkadaş, hemşehri vb. olmasında yatmaktadır.

Maddesel olmamakla birlikte, “itibar görme”, “takdir edilme” gibi duyguların kamu görevlisi için bir tür psikolojik ve toplumsal bir kazanç olduğu ileri sürülmektedir(198).

...1.3. Sözgeçer Kişileri Kayırma

Siyasal ya da toplumsal nüfuz sahibi kişiler de güçlerini bir etkileme aracı olarak kullanarak, kamu görevlisinden ayrıcalıklı bir kamu işlemi isteyebilmektedirler. Bir başka ifadeyle, memuru ve dolayısıyla kamu işlemini etkilemek üzere para ya da mal gibi ekonomik bir güç yerine, maddesel olmayan bir etki aracı kullanılmakta, yani kamu görevlisi, sözü geçer kişinin olası olumsuz tepkilerinden sakınmak ya da ileride kendisinin (örneğin, terfi, başka yere nakil ya da yakınına işe sokma gibi iltimasa ihtiyacı olan durumlarda..) bu kişiden yardım isteyebilme olanağına sahip olmak düşüncesi ile ayrıcalıklı kamu işlemi yapabilmekte ve kayırılmasının karşılığında bir iltimas elde edebilmektedir(199). Yani, bir kimsenin beceri, kabiliyet, eğitim düzeyi, başarı vb. faktörleri göz ardı edilerek, sadece yetkili bir kamu çalışanına ya da etkin bir politikacıya yakınlığı dolayısıyla kamusal anlamda istihdam edilmesi, tayini ya da terfisi bu anlamda değerlendirilebilir(200).

...1.4. Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık ve Siyasal Yandaşlık)

Siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde haksız yere menfaat sağlama ve ayrıcalıklı işlem yapma amacına hizmet eden bu etik-dışı davranış

¹⁹⁷ Ümit BERKMAN: a.g.e., 28 ve 26.

¹⁹⁸ Ümit BERKMAN: a.g.e., 27.

¹⁹⁹ Ümit BERKMAN: a.g.e., 27; Ayrıntılı bilgi için bkz. Sait GÜRAN: Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980), 85-113.

²⁰⁰ Coşkun Can AKTAN: Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 3-Siyasal Ahlak (İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, 1999), 19.

modelinde, siyasal yandaşların seçimlerde yaptıkları yardımlar nedeniyle bir anlamda ödüllendirilmesi yoluna gidilmektedir(201).

Siyaset bilimi terminolojisinde siyasetçilerin partilerini kayırma ve onları kollamalarına siyasal kollamacılık ya da kollamacı siyaset adı da verilmektedir.

Günümüzde birçok ülkede yaygın olarak gözlenen bu tarz etik-dışı davranış modelleri, siyasal partilerin, iktidarı kazandıktan sonra kamu kurum ve kuruluşlarındaki mevcut kadroları açması ya da yeni kadrolar ihdas ederek kendi yandaşlarını istihdam etme şekline bürünmektedir(202). Parti düşüncesiyle yapılan, bir başka ifadeyle, belirli bir mevki için daha ehliyetli ve daha uygun olduğu varsayılan bir kimse varken, parti çıkarları açısından daha yararlı olacağı düşünülen bir başka adayın üstün tutulduğu bu tür atamalar, “genellikle siyasal atamalar”, “patronaj”, “favoritizm” gibi terimlerle ifade edilmekte ve bu anlamda, iki türü üzerinde durulmaktadır. Bunlardan ilki, hizmete girişte ehliyet ve liyakat yerine siyasal partiye yatkınlık ölçütünün ön planda tutulması, -ki bu bir tür siyasal kayırma yöntemidir-, bir diğeri ise, belirli bazı mevkilere (bilhassa yüksek memurluklara) yapılacak atamalarda “siyasal takdir” unsuruna ve “parti tercihi”ne yer verilmesidir. Birinci tür atamalarda, partiye hizmet eden ya da yakınlık duyan kimselerin ödüllendirilmesi dışında ussal bir dayanak aranmazken, ikinci türden yapılan atamalar, belli gerekçelere dayandırılmakta ve savunulmaktadır(203).

Siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasının pek çok nedeni bulunmakla birlikte, temel kaynağını iki faktöre indirgemek mümkündür; bunlardan ilki, devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmaması, bir başka ifadeyle, sınırsız siyasal güç ve sınırsız demokrasi anlayışı; bir diğer faktör ise siyasal süreçte rol alan aktörlerin (siyasetçiler, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları ve

²⁰¹ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1069; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 58; Anılan kavram, “partizanlık” ya da “siyasal yandaşlık” olarak da adlandırılmaktadır. Bkz. Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak Sorunu ve Çözüm Önerileri”, a.g.m., 430.

²⁰² Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1069 vd.

²⁰³ Cahit TUTUM: “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, Amme İdaresi Dergisi, 9, 4 (Aralık 1976), 12 vd.

seçmenler) kendi özel çıkarlarını ülke menfaatlerinin yani “kamu çıkarı”nın önünde tutmasıdır. Siyasal gücün sınırlandırılmaması, devletin rolü ve fonksiyonlarının genişlemesi ile birlikte, siyasal karar alma sürecinde rol alan kimselerin çıkarlarının artması sözkonusu olmakta, aşırı büyüyen devletin sosyal maliyeti ise siyasal ve ekonomik yozlaşmalar şeklinde kendini göstermektedir(204). Nitekim politikacıların yeniden seçilmeyi garantilemek ve oylarını maksimize etmek adına, kamu harcamalarını artırmak ve vergi oranlarını indirmek (veya vergi oranlarını kamu harcamalarındaki artıştan daha az bir oranda artırmak) genel eğilimleri, iktisadi sorunların ve ekonomik yapıdaki yozlaşmaların temelini teşkil etmektedir. Ekonomik sorunlar şüphesiz bütçe açıkları ve enflasyonla sınırlı kalmamakta, vergi oranlarını artırmak ya da devlet tarafından üretilen mal ve hizmet fiyatlarına zam yapmak şeklinde ekonomiye müdahale edilmesine, yani seçimi kazanan partilerin bu kez suni olarak yarattıkları sorunlarla mücadelele dönüşmektedir. “Politik Seçim Hareketleri” olarak da adlandırılan bu seçim ekonomisi uzun vadede toplam tasarruf ve yatırımlar üzerinde, sonuçta milli gelir üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır(205).

Oysa, kamu görevlilerinin yansız ve bir siyasal görüşün esiri olmaksızın görevlerini yapmaları gerekmektedir. Siyasallaşmamış bir bürokrasi, her iktidar değişikliğinde bürokratik örgütü yeniden oluşturma sıkıntı ve maliyetinden siyasal iktidarı kurtaracak, ayırım gözetmeksizin her siyasal iktidara hizmet verebilen bürokrasiye kamunun duyduğu güven ise artacaktır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde, kamu görevlilerinin işlerini bir “kariyer” olarak benimsemesi ve kendilerini iş güvenliği içinde hissetmelerinin mümkün olabileceği söylenebilir(206).

Bürokrasinin siyasallaştırılması, iş başına gelen hükümetin izlediği kamu personel politikasında somutlaşmaktadır. Ancak uygulamada her yeni iktidarın, kamu personelinin atama, değerlendirme ve yükseltilmesinde

²⁰⁴ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri”, a.g.m., 1045-1047.

²⁰⁵ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri”, a.g.m., 1047.

²⁰⁶ Refik ÇULPAN: a.g.m., 32.

yetenek ve beceriyi esas alan “liyakat sistemi”nden uzaklaştığı ve siyasal kayırmacılık ile siyasal yağmacılığa dayanan “ganimet sistemi”ne yöneldiği görülmektedir(207).

Siyasal iktidarın kendi politika ve programlarını uygulamak için bürokratik kimi kadrolara kendi elemanlarını yerleştirilmesinden daha doğal bir şey olamaz, ancak bu yöndeki uygulamaların dozunun iyi ayarlanması gerekmektedir. Şöyle ki, kamuda yaşanan hızlı personel devri, bir yandan yetenekli ve deneyimli personelin kaybı nedeniyle boşluk ve zaman kaybı yaratırken, diğer yandan yeni gelenlere yapılan hizmet içi yatırımlar nedeniyle maliyetlerin yükselmesi sonucunu doğurmakta, yani, yönetim sürecinde kesintilere ve aksamalara yol açmaktadır(208). Siyasal amaçlı yapılan atamaların ayrıca, yönetimde dalgalanmalara ve kararsızlıklara neden olduğu, bilhassa koalisyon rejimlerinde, iktidarın emrinde hizmete hazır, duyarlı ve türdeş bir yönetsel sistemin kurulmasına engel olarak yönetimin bütünlüğünü bozduğu ve bürokrasi içinde birbirine rakip kümeler yarattığı da gözardı edilmemelidir. Bu durum, yönetimin ehliyet ve liyakat ilkelerinden uzaklaşması sonucunu doğurmakta, ayrıca, birden çok partinin koalisyon yaptığı yerlerde, yönetimin bir tür paylaşılması gibi bir durum sözkonusu olduğundan, iktidarın emrinde hizmete hazır, duyarlı ve türdeş bir yönetsel sistemin kurulmasına engel olarak, yönetimin bütünlüğünün bozulması sonucunu doğurduğu aşıkardır(209).

Siyasal nitelikli atamaların bir diğer sakıncası da bürokrasi içinde birbirine rakip kümeler oluşturması olasılığıdır. Yani bu durum, bürokrasi içinde ikinci planda kalan muhaliflerin, angaje oldukları siyasal partilerle el altından ilişki kurmaları sonucunu doğurmakta, böylece, çevredeki siyasal çatışmaların yönetime yansması ve bürokrasi içinde gerginliklere yol açması

²⁰⁷ Liyakat ve ganimet sistemleri için bkz. Herbert A. SIMON, Donald W. SMITHBURG ve Victor A. THOMPSON: Kamu Yönetimi, Çev. Cemal MIHÇIOĞLU (Ankara: A.Ü.SBF Yayınları, No: 354, 1973).

²⁰⁸ Refik ÇULPAN: a.g.m., 34.

²⁰⁹ Cahit TUTUM: a.g.m., 13 vd.

şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Sonuçta yönetim aygıtının işleyişinin daha da yavaşlayacağı ve hizmet akışını frenleyeceği yadsınmamalıdır(210).

Kamu görevlilerinin siyasal faaliyetlerinde temel düşünce, “vatandaşlık” statüsü ile “memurluk” statüsünün uzlaştırılması noktasında toplanmaktadır. Yönetimin siyasallaşması yasal düzenlemelerden çok uygulamalarla ortaya çıktığından bu konuda ideal yaklaşımın, ilkesel düzenlemelerle yetinmek ve ayrıntıların uygulama ile oluşmasına olanak vermek olduğu ifade edilebilir(211).

4.3.2.2. Hizmet Kayırmacılığı (Pork-barrelling)

Siyasal süreçte ortaya çıkan bir diğer etik-dışı davranış modeli, hizmet kayırmacılığıdır.

Hizmet kayırmacılığı; siyasal iktidarın, gelecek seçimlerde yeniden iktidarda kalabilmek amacıyla bütçe tahsisatlarını, oylarını maksimize edecek şekilde seçim bölgelerine kanallandırmak ve böylece seçim kaynaklarını yağmalaması şeklinde tanımlanabilir. “Oy Avcılığı” olarak da adlandırılan* bu tür etik-dışı davranış modelinde, kamu kaynaklarının dağıtımında yerleşim bölgeleri ve ihtiyaçlar değil, siyasal iktidarın kendi seçim bölgeleri baz alınmakta ve hizmetin sunumunda bu esasa göre hareket edilmektedir(212). Örneğin, Türkiye’de merkezi ve/veya yerel yönetimlerde hizmet sunan milletvekili ve/veya belediye başkanlarının yeniden seçilmeyi garanti altına almak amacıyla kendi seçim bölgelerine daha fazla yatırım için ödenek tahsisi ya da hizmet sunma anlayışı çok yaygın olan bir etik-dışı davranış tarzıdır.

²¹⁰ Cahit TUTUM: a.g.m., 14.

²¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Cahit TUTUM: a.g.m., 14.

* Bkz. Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak Sorunu ve Çözüm Önerileri”, a.g.m., 430.

²¹² Coşkun Can AKTAN: Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi (İstanbul: Afa Yayınları, 1992), 32; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1070; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 59; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak Sorunu ve Çözüm Önerileri”, a.g.m., s.430.

4.3.3. Aracılık

Kamu yönetiminin işleyiş sürecinde etkili olan ve yaygın olarak karşılaşılan etik-dışı davranışlardan biri olan aracılık, siyasal nitelikli atamalar ile kayırmalarda, türlü nedenlerle rüşvetin doğrudan verilme imkanının bulunmadığı durumlarda devreye girmekte, ayrıca, bir işin yapılması veya hızlandırılması ya da bir kamu görevine girme durumlarında yaygın olarak kullanılmaktadır(213).

Kamu yönetiminde;

- Bir hizmetten yararlanmak isteyen ortalama bir vatandaş, kendisini kamu yönetimi karşısında güçsüz hissettiğinde durumlarda işlerin yürütülmesinde,
- Yapılması veya yapılmaması yasal olarak mümkün olmayan işlerin yaptırılmasında,

aracılık müessesesine başvurabilmektedir(214). Aracılığın nedenleri, rüşvetin nedenleri ile çoğu kez aynıdır; kamu yönetiminde işlemlerle ilgili yetersiz bilgilendirme, artan kırtasiyecilik, süreçleri ve belgeleri açıklayacak görevlilerin istihdam edilmemesi, bu konuda yazılı kılavuz ve belgelerin yokluğu nedenleriyle yaygın olarak kullanılmaktadır(215). Anılan bürokratik engeller, kamu yönetimi ile vatandaş arasına aracı ve komisyoncuların girmesine yol açmış, aracılar ile işbirlikçi kamu görevlilerinin, bu engellerin devamından sağladıkları ortak çıkarlarla kanayan bir yara haline dönüşmüştür(216).

4.3.4. Patronaj ve Hizmetsiz Memuriyelik

Patronaj, siyasal süreç içerisinde siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan “üst düzey bürokratları” görevden alması ve anılan görevlere yine siyasal yandaşlık, ideoloji,

²¹³ Musa EKEN ve M. Lütfi ŞEN: a.g.m., 1085.

²¹⁴ Musa EKEN ve M. Lütfi ŞEN: a.g.m., 1085.

²¹⁵ Bilal ERYILMAZ: a.g.e., 245.

²¹⁶ Refik ÇULPAN: a.g.m., 367.

nepotizm, kronizm gibi faktörleri esas alarak yeni kimseler ataması olarak tanımlanabilir.

Aşırı patronaj veya aşırı partizanlık pek çok toplumda yaygın olarak karşılaşılan bir etik-dışı davranış modelidir.

ABD’de 19. yüzyılda uygulanan “spoils system” ile Türkiye’de “arpalık”^{*} olarak adlandırılan sistem patronaja örnek olarak gösterilebilir(217). Ganimet sistemi olarak da adlandırılan “spoils system”de, her seçim sonucu memurlar yerlerini, seçimi yeni kazanan siyasal partinin memurlarına bırakmakta, dolayısıyla memuriyet siyasal iktidarın siyasal yandaşlarına dağıttığı bir ganimet olarak nitelendirilmektedir.^{**}

Kısaca memuriyet kadrolarının liyakat ve eşitlik ilkeleri gözardı edilerek, siyasal iktidara destek olan ve yardım sağlayan kişilere ödül olarak dağıtılması olarak tanımlanan ganimet sistemine, 1881 yılında ABD’de seçimi kazanan parti için çalışan ve anılan sistem gereği ödüllendirilmeye hakkı olduğunu düşünen, ancak bunu elde edemeyen birinin ABD Başkanı öldürmesi acı ve düşündürücü bir örnek olsa gerek!(218)

4.3.5. Görev Sonrası Eski Statüden Faydalanma ve İkinci İş Edinme

Kamu görevlileri kamu hizmetlerinde kaldıkları süre zarfında statü itibariyle bazı önemli bilgiler edinmektedirler. Kamu görevlilerinin görevden ayrıldıktan sonra, bulundukları görevin niteliğine göre, süresi belirlenerek eski kurumuyla veya bu kurumda çalışması dolayısıyla edindiği bilgileri kullanabileceği kurumlarla iş ilişkisine girmesi engellenmelidir(219).

Ayrıca, sadakatinde bölünmeye yol açabileceği ve kamusal bilgilerin özel amaçlarla kullanımına sebep olabilme ihtimali nedeniyle de kamu

^{*} Bkz. Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Ahlak Sorunu ve Çözüm Önerileri”, a.g.m. 430.

²¹⁷ Sait GÜRAN: a.g.e., 86; Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, a.g.m., 1070.

^{**} 1831 yılında ABD’de New York Senatörünün senatoda söylediği “siyasal savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir; ganimet seçimi kazananların hakkıdır” sözü, anılan sistemin esasını ortaya koyması bakımından ilgi çekicidir. Bkz. Sait GÜRAN: a.g.e., 86

²¹⁸ Sait GÜRAN: a.g.e., 85-122

²¹⁹ Tülay BAYDAR: a.g.t., 56.

görevlisinin resmi görevi yanında ikinci bir işte çalışması ya engellenmeli ya da şarta bağlanmalıdır(220).

Kamu görevlilerinin görev sonrasında uğrayacakları kısıtlamaları dikkatlice düzenlemek ve bu kişilerin devlet görevinden ayrıldıktan sonra iş edinmeleri de olanaksız kılınmamalıdır. Kısacası kamu hizmeti, zorunlu bir yaşam boyu iş akti halini almamalıdır, ancak bir ya da iki yıllık bir soğutma dönemi tanımak uygun bir yaklaşım olacaktır(221).

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler ışığında, kamu bürokrasisini olumsuz etkileyen faktörlerin genel hatlarıyla; bürokrasinin siyasallaşması, hızlı personel devri, yönetimde yozlaşma olgusu, kırtasiyecilik ve şekil düşkünlüğü, örgütlenme bozuklukları (norm, kadro ve sorumlulukların net olarak saptanmamış olması gibi), motivasyon eksikliği ve çevresel (siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel kaynaklı olabilir; gelir dağılımındaki adaletsizlik, hızlı nüfus artışı, işsizlik, sanayileşme ve kentleşme gibi) kaynaklı olduğu söylenebilir(222).

5. ETİK-DIŞI DAVRANIŞLARA KARŞI GELİŞTİRİLECEK MEKANİZMALAR

Modern demokrasilerde, siyasi yöneticilerin denetiminde kullanılan en etkin mekanizmanın seçimler olduğu bilinen bir gerçektir. Ancak, seçim sisteminin ve oylama mekanizmasının varlığının “halkın gerçek iradesi”ne ulaşma şeklinde algılanması bizi yanılgıya sevk edebilir; şöyle ki, bu durumu engelleyen faktörler bulunmaktadır; bunları, bazı seçmenlerin siyasete olan ilgisizliği, siyaset konusunda bilgi eksikliği, tercihlerinin siyasetçilerce manipüle edilmesi (yalan-dolan, propaganda, aşırı bilgi sunma, gizlilik vs.) ve

²²⁰ JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI: Jandarma Etiği: Meslek Ahlakı (Ankara, Mart-2001), 48-49.

²²¹ Sheldon S. STEINBERG, David T. AUSTERN: Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler, Çev. Turgay ERGUN (Ankara: TODAİE, Aralık 1995), 129.

²²² Ayrıntılı bilgi için bkz. Refik ÇULPAN: a.g.m., 32-45.

benzeri nedenler şeklinde sıralamak mümkündür(223). Öte yandan, seçime kadar geçen süre bazı faaliyetler için çok uzun olabildiğinden, siyasileri aşırı güç kullanmaktan ve keyfi hareket etmekten alıkoyacak başka denetim mekanizmalarına da ihtiyaç duyulmaktadır(224).

Türkiye’de yargı sisteminin verimli ve etkin çalışmaması, yasamada politik tercihlerin ön plana çıkması, idari ve örgütsel denetimin yetersizliği nedenleriyle devletin kontrol edilmesi zarureti her zamankinden daha fazla önem arz etmektedir. Mevcut yasal düzenlemelerin ve denetim mekanizmalarının yetersiz kalması, ortaya çıkan siyasal, yönetsel ve ekonomik yozlaşmalardan da anlaşılmaktadır. Bu durumda merkeziyetçi, içe dönük, kırtasiyeci, statükocu ve gizlilik esasına göre hizmet yürüten yönetimin, yeni bir anlayışla yapılandırılması gereği ortaya çıkmaktadır(225).

Yönetim etiği yaklaşımı çerçevesinde, yönetimde karşılaşılabilecek olası etik-dışı davranışların önlenmesinde kullanılabilecek bir modelin öncelikle dürüstlüğü esas alması ve bu kapsamda;

- Etik değerlere göre hukuksal ve kurumsal alt yapının oluşturulması,
- Davranışların standartlaştırılması,
- Kamu görevlilerinin mali durumlarını açıklaması,
- Cezalarla birlikte taviz vermeyen bir uygulama kurumunun oluşturulması,
- Yolsuzlukları ihbar edenler ve onların korunması ile ilgili düzenlemelerin yasada yer alması,
- Kamu görevlilerince benimsenecek etik bildirgesinin oluşturulması,
- Kamu görevlilerine etik nitelikleri uygun kişilerin atanması,
- Kamu yönetiminde etik eğitimin yaygınlaştırılması,

²²³ Coşkun Can AKTAN: “Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri”, a.g.m., 1046.

²²⁴ Musa EKEN ve Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.m., 1077.

²²⁵ Musa EKEN ve Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.m., 1077.

- Kamu yönetimi örgütünün çağdaş ve etkin bir yönetim anlayışına göre yeniden düzenlenmesi,

gibi unsurları içermesi salık verilmektedir(226).

Sözkonusu unsurlar ışığında, bir yönetimde etik-dışı davranışlara karşı geliştirilebilecek mekanizmalar; etik yasaları, etik komiteleri, mal beyanı yasaları, menfaat çatışması yasaları ve ihbar etme mekanizması şeklinde kategorize edilebilir(227).

5.1. Etik Yasaları

Bir örgüt için etik yasası, kamu görevlilerinin doğru yönetilmesine dönük, prensip ve standartları saptamaya yönelik kurallar manzumesidir. Bu manzumede, iyiyi yapma veya kötünden kaçınma doğrultusunda bir rehberlik sağlanmakta ve bu rehberliğin adı olan etik yasaları, yüksek davranış standartlarını desteklemek, kamu güvenini artırmak ve karar vermeye yardımcı olmanın(228) yanısıra, etiksel yönetime dönük profesyonelleri eğitmek gibi amaçlara da hizmet etmektedir(229).

Anılan hedeflerle yönlendirilen bu yasalarda; yasanın kime uygulanacağı, kamu görevine yapılan başvurunun dikkate alınmasını önleyecek durumların neler olduğu, suç niteliğinde olmasa da göreve son vermeyi gerektiren davranışlar ve çıkar çatışmaları ile kamu görevinden ayrılma esnasındaki kısıtlılıkların neler olduğu belirtilmekte, bilhassa işe alma esnasında kamu çalışanlarına bunların okutulması zorunlu tutulmaktadır(230). Ayrıca, hazırlanan yasada, etik ve etik-dışı davranışların neler olduğunun belirtilmesi, çalışanların servet bildiriminde bulunma

²²⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Musa EKEN ve Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.m., 1108-1109.

²²⁷ Tülay BAYDAR: a.g.t., 67-71.

²²⁸ Gerald COREY, Marianne S. COREY, Patrick CALLANAN: Issues and Ethics in the Helping Professions (California: Brooks and Cole, 1998), 8.

²²⁹ Sheldon STEINBERG, David T. AUSTERN, 1995, 135.

²³⁰ Carol W. LEWIS: The Ethics Challenge in Public Service (Oxford: Jossey Bass Publishers, 1991), 145.

zorunluluğu ve ihbar mekanizmasının yolu açılarak, muhbirlerin korunmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmelidir(231).

Hammurabi, Moses ve Hipokrat'tan itibaren, yasa yapan ve uygulayanlar, doğru olanı yapmak için daha kolay olan teoriyi uygulamış ve yönetimin yasalaştırılmış standartları, kabul edilebilir davranışa ilişkin asgari beklentilerini açık kılmakta popüler bir araç olagelmıştır(232).

Etik ilke ve standartları oluşturma çabasını içeren etik yasalarının; cezalarla birlikte yasaklamaları da içermesi sözkonusu olabileceği gibi açıklama usulüne göre düzenlenebilmektedir. Açıklama esasına göre düzenlenmesi halinde ise ilkeler belirlenmekte ve kamu çalışanlarının bu ilkelere uygun açıklama yapmaları beklenmektedir. Ancak, yasaların maddi yaptırımlarla ilişkilendirilmemesi halinde uygulama şansının azalması da sözkonusu olmaktadır(233).

Yasaların oluşturulmasında önemli olan, yasaların herkes tarafından anlaşılır olması ve yeni sorunlara sebebiyet vermekten uzak kılınması hususudur. Ancak, unutulmaması gereken, en iyi yasanın, iyi yönetim veya iyi insanın yerini tutmayacak olduğudur(234).

5.2. Etik Komiteleri

Kamu görevlilerinin hazırlanan etik yasalarına uymalarını sağlamak ve bu yasaları yorumlamak amacıyla teşekkül eden etik komiteleri veya kurulları, etik yaklaşımı kurumsallaştırmada önemli bir yönetsel araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Etik komitelerinin görevleri, kamu görevlileri üzerinde içsel bir kontrol geliştirmek veya desteklemek, uygunsuz kamu görevlileri üzerinde dışsal kontrolün yasal bir çerçevesini kurmak, bunu yaparken; hem rolleri

²³¹ Musa EKEN ve Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.m., 1108.

²³² Carol W. LEWIS: The Ethics Challenge in Public Service (Oxford: Jossey Bass, 1991), 143.

²³³ Tülay BAYDAR: a.g.m., 66.

²³⁴ Terry L. COOPER: Handbook of Administrative Ethics (New York: Marcel Dekker INC, 1994), 253, 169, 181.

tanımlamak hem de kamu hizmetinde etiksel davranışı önemli kılan etiksel bir çerçeve geliştirmek şeklinde sıralanabilir(235).

Söz konusu mekanizma, bir yandan etik ilkelerin geliştirilip, yerleştirilmesini sağlamakta, diğer yandan, hukukun uygulanması, zorlama ve tavsiyeler verme, bozuklukları saptama ve standartlardan sapılması halinde kamuyu bilgilendirme açısından yetkili kılınmaktadır(236).

Etik kurullardan etkin olarak işletilebilmesi için, söz konusu kurumları oluşturanların tüm siyasi etkilerden uzak, liyakat esasına göre seçilmiş/atanmış kişilerden oluşması, kurulların görev alanlarının net bir şekilde belirlenmesi ve kurul kararlarının bağlayıcı kılınması gerekmektedir. Ayrıca kurulların, etik ilke ve standartların ihlali halinde söz konusu görevlilere ceza verme, soruşturma ile ilgili belgelere ulaşma ve tanık dinleme gibi ceza hukukundan doğan yetkilere de sahip olması salık verilmektedir(237).

5.3. Mal Bildirimi Yasaları

Etik-dışı davranışlara karşı geliştirilen bir diğer mekanizma da “Mal Bildirimi” Yasaları’dır.

Kamu görevlilerinin etik-dışı davranışlarının önlenmesi noktasında servet bildirimlerinin sağlanması önem arz etmektedir. Seçilmiş veya atanmış tüm kamu görevlilerinin, göreve başlarken, görev sırasında belli periyodlarla ve görevleri sona erdiğinde mal bildiriminde bulunmalarının sağlanması ve yapılan bildirimler (beyanlar) arasındaki farklılığın nedenlerinin sorgulanması gerekmektedir(238). Anılan mekanizmanın etkin kılınması halinde, “açıklık ve dürüstlük” ilkelerine, dolayısıyla da şeffaf yönetim anlayışına da işlerlik

²³⁵ Robert W. SMITH: “Enforcement or Ethical Capacity: Considering the Role of the State Ethics Commissions on the Millenium”, Public Administration Review, 63, 3 (May-June 2003), 285.

²³⁶ Tülay BAYDAR: a.g.m., 67.

²³⁷ Sheldon S. STEINBERG, David T. AUSTERN: a.g.e., 122-125.

* “Mal Beyanı” ya da “Servet Bildirimi” olarak da ifade edilmektedir. Bkz. Tülay BAYDAR: a.g.m., 67.

²³⁸ Coşkun Can AKTAN: a.g.e., 64.

kazandırılacaktır. Ancak, iyi kurgulanması gereken nokta belki de mal bildiriminde gizlilik ilkesinin ne ölçüde dikkate alınacağıdır!

Kamu görevlilerinin dürüstlüklerini güvence altına almada önemli bir araç olacak mal bildirimi yasaları, kamu görevlilerinin elde ettiği tüm gelirlerin (görevinin herhangi bir biçimde çıkarı olduğu iş, ortaklık ya da firma; ek kazanç, borsa ortaklığı, eş veya çocuklarının gelirlerini) beyan edilmesini sağlayarak, kamu çalışanlarının mali menfaatlerini kontrol ederek, yönetim yasasında yüksek standartlar belirleme hedefine yönelmektedir. Mal bildirimi, genellikle kamu görevlisince önceden hazırlanan bir formun doldurulması suretiyle bilgi istenmesi/edinilmesidir. Bu formlarda, mümkün olduğunca açık ve sade ifadeler kullanılmalı, gizlilik vasfının hangi hallerde kalkacağı hususu net bir şekilde düzenlenmelidir(239). Söz konusu formlar ile kamu görevlilerinin sebepsiz zenginleşmelerinin nedeni sorulabilecek, yolsuzluk veya zimmet gibi olası etik-dışı davranışların takibi ve soruşturması yapılabilecektir(240).

5.4. Menfaat Çatışması Yasaları

Menfaat çatışmalarının yönetimde bozulmalara ve etik-dışı davranışlara neden olduğu bilinmektedir(241).

Memurların görevleri sırasında ve görevden ayrıldıktan kısa bir süre sonra da faaliyetlerine kısıtlamalar getirilmesini amaçlayan menfaat çatışması* yasaları(242), bir yandan görevlerin önüne geçerek, kuruma sadakat ilkesini tesis etmekte; diğer yandan, memur görevden ayrıldıktan sonra görevde olduğu süre zarfında edindiği bilgileri kullanımının önüne geçmek suretiyle kamu yararını korumayı hedeflemektedir.

²³⁹ Edgar Norman GLADDEN: Civil Service or Bureaucracy? (London: Staples Press, 1956), 142.

²⁴⁰ Tülay BAYDAR: a.g.m., 67.

²⁴¹ Mazarin BANAJI, Max BAZERMAN, Dolly CHUGH: “ How (Un) Ethical Are You?”, Ideas with Impact, Harvard Business Review (December 2003), 61.

* Litaretürde “Çıkar Çatışması Yasaları” şeklinde de ifade edilmektedir. Bkz. Tülay BAYDAR: a.g.m., 68.

²⁴² Carol W. LEWIS: a.g.e., 147.

Kamu görevlileri, görevleri dolayısıyla gizli bilgilere ulaşabilmekte ve bu bilgilerin saklanması konusunda büyük bir sorumluluk altına girmektedirler. Bir görevli, resmi pozisyonunu bir yönetsel kararı etkilemede kullanıyorsa, bu karar ile ekonomik bir menfaat ediniyorsa, görevlinin ekonomik menfaat edinmesinde karar etkili olacak ve görevlinin ekonomik menfaati üzerindeki kararın etkisi, genel olarak kamu menfaati üzerindeki etkisinden ayrılabilir(243).

5.5. İhbar Etme Mekanizması (Whistleblowing)

Etik-dışı davranışların pek çok türünde, eylemlerin gizlilik içerisinde yürütülmesi, bu eylemlerin açığa çıkartılmasında sıkıntı çekilmesine sebep olmaktadır(244).

Yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanması, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarlı olması, yönetsel alanla ilgili işlem ve eylemlerin dıştan bakıldığında görülebilmesi ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanması; kamu yönetiminin kendisine çekidüzen vermesini gerektiren temel değerlerden biri olan “açıklık”ı gerektirmekte, ayrıca, karışık işlerin düzenlenmesi, gizli kalmış olası hukuk dışı davranışların açığa çıkarılması ve bunları sağlamaya yönelik bir çalışma ortamının oluşturulması gerekmektedir(245).

Bir kamu kurumunda, ahlak dışı davranışların varlığını en iyi bilen, o kurumda çalışan personeldir. İşte bir kurumdaki yönetici veya çalışanların, yanlış uygulamaları, etik-dışı durumları ihbar etmeleri eylemi, “İhbar etme” (whistleblowing) olarak tanımlanabilir(246).

Bir çalışan, yöneticisinin bir davranışını ihbar ederken; ya yanlış bir yönetimi, hukukun çiğneneceği bir durumu bir müfettişe rapor etmekte, ya iş

²⁴³ Sheldon S. STEINBERG, David T. AUSTERN: a.g.e., 123-124 ve 125-126.

²⁴⁴ Tülay BAYDAR: a.g.m., 68.

²⁴⁵ Musa EKEN: a.g.m., 26, 39 ve 40.

²⁴⁶ George FREDERICKSON: Ethics and Public Administration (New York: M.E. Sharpe, 1993), 79-83.

yerinde yanlış uygulamalara yardımcı olmayı reddetmekte veya yasal bir süreci test etmekte ya da yanlış uygulamaları medyaya sızdırmaktadır(247). Bu yöntemlerin hangisi kullanılırsa kullanılsın, yönetimin etiksel ve hukuksal temellerini korumak hedefinden sapılmaması önem arz etmektedir(248).

İhbar mekanizması, bireyleri; tartışmalara, iş veya sözleşme ilişkilerine dahil etmekte ve kişisel kaynaklara dayandırılmaktadır. İhbarda bulunanların toplumsal anlamda hoş görülmemesi nedeniyle dışlanması sonucuna karşılık, bu mekanizmayı kullananların isimlerinin gizli tutulması sağlanmalıdır(249).

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler ışığında, önemli olanın inanılan ahlaki değerler ölçüsünde bu mekanizmalara başvurulmasını sağlamak olduğu, ancak, kamu görevi veya güveninin insanların vicdani ölçülerine bırakılamayacak kadar hassas konular olduğu gerçeğinden hareketle, ihbar etme mekanizmasının tek başına yönetimdeki etik-dışı durumlarla mücadelede yetersiz kalacağı ifade edilebilir. Dolayısıyla, anılan mekanizmanın işlerlik kazanması ancak diğer yönetsel araçlar ile mümkün olabilecektir(250).

Sonuç olarak, etik-dışı durumlara karşı alınacak önlemlerin ülkelerin ve yönetsel süreçlerinin özünde incelenmesi sonucunda somutlaşacağı, yönetimin yeniden düzenlenmesi ve etik-dışı durumlarla mücadeleye dönük önlemler geliştirilmesi konusunda çalışmaların yapılmasında fayda mülhaza edilmektedir(251). Bu doğrultuda, iyi yönetimin tesisinde “etik”in anahtar özelliği taşıdığı noktasından hareketle, etik yönetimin hayata geçirilmesinde; kamu hizmetinin özünü oluşturan temel ilke ve değerlerin belirlenmesi, etik bilincin hakim kılınması, dürüst yönetim anlayışının tesisi ve etik-dışı durumlarla mücadele mekanizmalarına işlerlik kazandırılması gerektiği kanaatindeyiz.

²⁴⁷ www.whistleblower.org.tr.

²⁴⁸ Tülay BAYDAR: a.g.m., 68.

²⁴⁹ Sheldon S. STEINBERG, David T. AUSTERN: a.g.e., 120-121.

²⁵⁰ Tülay BAYDAR: a.g.m., 69.

²⁵¹ Ümit BERKMAN: a.g.e., 141.

İKİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM ETİĞİ ALANINDAKİ ULUSLARARASI ÇALIŞMALAR VE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

Kamu yönetimi reformu çerçevesinde yürütülen uygulamaları, içinde geliştikleri toplumdan soyutlayarak tek başlarına ele alıp sonuçlara ulaşmak zordur. Bu durum, ülkelerin idari kültürünü ve bunun davranışlara, işleyişe, değer yargılarına yansımaları; hem yaşanmakta olan siyasal, toplumsal ve ekonomik ortamın, hem de tarihin tanımlıyor olmasından kaynaklanmaktadır.

Burada sorun, ülkelerin etik altyapılarının genel kamu yönetimi reformlarıyla ne denli uyumlu olduğu ve bunları nasıl takviye ettiğiyle ilgilidir. Kamu yönetimine geleneksel yaklaşımlar ile yeni kamu yönetimi tarzları arasındaki potansiyel gerilimlerin gittikçe netleştiği ve etiğin, bu gerilim ve karşıtlıkların en açık biçimde yaşandığı alan olduğu ifade edilmektedir(1).

Küreselleşme olgusunun ortaya çıkışıyla aynı döneme tekabül eden yönetim etiği anlayışı da küresel örgütlerin ilgi odağı olmuştur. Bu olgu, birleşmiş bir dünya pazarı, yeni dünya düzenindeki yönetim dışı güç oyuncularının tezahürü veya sınırsız bir dünya olarak tanımlanmaktadır(2).

1980'ler süresince, geleneksel kamu hizmeti değerlerinin yerini, dünyadaki liberalleşme, özelleştirme, deregulation ve yönetim hareketlerinin de etkisiyle pazar değerlerine bıraktığı görülmektedir(3). Bu tür bir dönüşümün; müşteri ihtiyaçlarına cevap verebilme ve kamu meseleleri karşısında artan şeffaflık ihtiyacı nedeniyle bozulmalarla mücadeleyi

¹ TÜSİAD-OECD: Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, 1996, Çeviri (TÜSİAD Yayını, No: TÜSİAD-T/2003-9-363, Eylül 2003), 13. <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/kamu2/kamu.pdf>.

² Ali FARAZMAND: "Globalization and Public Administration", Public Administration Review, 59, 6 (November/December 1999), 509-519.

³ Bkz. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN: "The Emergence of a New Approach to The Public Sector: The New Public Management", Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi, (Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu'na Armağan), (1997), 52 (1-4), 517-565; Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN: "Different Positions Concerning The Management Function in The Public and Private Sectors and The Distinctive Place of Public Management in The Spectrum of These Positions", Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi, (1999), 17 (1), 125-168.

desteklediği ifade edilmektedir. Ancak bu durumun, kamu hizmeti etiğinin; “kamu yararı”, “vatandaşlık hakları”, “sosyal adalet” ve “eşitlik” gibi hayati temel değerleri zayıflattığı da gözardı edilmemelidir (4).

Yolsuzluk, tarihsel olarak dünyadaki her kültürde güçlü köklere sahip bir fenomendir. Son yıllarda, yolsuzluk çeşitli şekiller almış ve küreselleşme ile uluslararası toplum için ciddi bir sorun olmuştur⁽⁵⁾

Kamu yönetiminde etik-dışı faaliyetlerin ulusal sınırları aşarak uluslararası bir nitelik arz etmesi, ülkeleri etik-dışı faaliyetlere karşı işbirliğine yöneltmiştir.

Devlet yönetiminde etik ilke ve standartlar, OECD ülkelerinde önemli bir tartışma konusu haline gelmiş, ayrıca uluslararası örgütler, belirledikleri ilke ve esaslarla genel sorun alanlarını da düzenleme çabasına girmişlerdir ki bu alanlardan birisi de yönetimde bozulmayla mücadeledir.

Yönetim etiği alanında yaşanan gelişmelere ışık tutması açısından öncelikle, temel misyonu etik-dışı durumlarla mücadele etmek olan uluslararası kuruluşlara (ve belgelere) değindikten sonra, seçilmiş çağdaş demokratik ülke uygulamaları bağlamında, yönetim etiği çalışmaları değerlendirilmektedir.

Burada amaç, çalışmada yer alan OECD ülkelerinde ve uluslararası kuruluşlarda, kamu hizmetinde etik yönetimiyle ilgili yeni girişimleri tarif etmek ve bu bağlamda, kamu sektöründe etiği ve kamu çalışanlarının davranışlarını etkileyen unsurları ve değişiklikleri ortaya koymaktır. Böylece, kamuda etik yönetiminde kullanılan araç ve süreçler ile bunların işleyişlerini tarif etmenin

⁴ Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, M. Kemal ÖKTEM. “The Feasibility of An Ethical Administration in Turkey: Legal – Institutional and Cultural Pillars of Public Service Ethics”, http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS3_pdf/Omurgunulsen%20&%20Oktem.pdf ; Ancak, sözkonusu dönüşümün, katılımcı ve şeffaflığın sağlandığı bir yapıya geçişi de beraberinde getireceği belirtilmektedir. Bkz. Özer KÖSEOĞLU, Mustafa YURTTAŞ ve Cihan SELEK: “Yolsuzluğun Önlenmesinde Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, http://www.sosyalsiyaset.com/documents/yoksullugun_onlenmesinde.htm.

⁴ Kemal ÖZSEMERÇİ: a.g.m., 4.

⁵ Clodosbaldo RUSSANI: “Preventive Measures Against Corruption: The Role of The Private and Public Sector”, Merida Paper (2004), 24.

ötesinde, kamu yönetimi reformunun, kamu çalışmalarının rollerini nasıl etkilediği ve OECD ülkeleri ve uluslararası kuruluşlarda kamu hizmetinde aranan etik iklim gibi etkenler hakkında niteliksel bilgilere ulaşmak mümkün olacaktır.

Çalışmada yer verilen ülkelerin/kuruluşların, özellikle son yıllarda etik alanında birçok girişimde bulunduğu dikkatlerden kaçmamaktadır.

Diğer bölümlerde değinilen uygulamaları daha iyi değerlendirme olanağı yaratmak için bazı ülkelerin genel reform politika ve stratejilerine yer verilen bu bölümde; Fransa, ülkemizin idari yapısına model oluşturması, Portekiz ise, OECD ülkeleri arasında gelir düzeyi açısından Türkiye'ye en yakın ülke olması ve çok başarılı bir reform hareketini yürütmesi bakımından özel önem arz etmektedir.

Bu bölümde yer verilen ülke deneyimleri, özellikle daha genel kamu sektörü reformları bağlamında etik rejimlerinin işleyişlerini incelemeye dönük olup, bunların, etik alt yapının yeni oluşturulduğu Türkiye yapılanmasına katkı sağlayacağı ve mukayese imkanı yaratacağı kanaatindeyiz.

Sözkonusu girişimlerden bilhassa İngiltere, köklü bir devlet geleneğine sahip olması, kamu yönetimindeki etiksel çalışmaları müstakil bir şekilde düzenleyen girişimleri ile gelişme sürecinde kat ettiği mesafeye paralel olarak yönetimde patronajla mücadelesi ve etiksel bir altyapı oluşturma çabasına bundan yüzeli yıl önce başlaması açısından ilgi çekicidir. Ayrıca, anılan ülkede 1994 yılında kurulan “Kamu Hayatında Standartlar Komitesi”nin Türkiye’deki yapılanma açısından iyi bir model olacağı düşünülmektedir.

1. YÖNETİM ETİĞİ ALANINDAKİ ULUSLARARASI ÇALIŞMALAR

Günümüz toplumlarında sosyal, ekonomik, politik ve teknik alanlarda meydana gelen değişim ve gelişmeler, ulusal ve uluslararası yapılardaki etik-dışı durumlar üzerinde görülmemiş bir etki yaratmakta ve bu durum, pek çok ülkede etik-dışı durumlarla mücadeleye dönük düzenleme, değişiklik ve yenilikler yapılmasına sebep olmaktadır. Bu çabaların bir uzantısı olarak,

çeşitli uluslararası kuruluşların da ciddi çalışmalara yönelerek, bu alanda sözleşmeler, bildiriler ve stratejiler oluşturduğu görülmektedir.

Bu başlık altında, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, OECD, IMF, Dünya Bankası, Uluslararası Şeffaflık Örgütü ve Yolsuzluk Karşısı Ağ'ın yönetim etiği alanındaki uluslararası çalışmalarına yer verilmektedir.

1.1. Birleşmiş Milletler

1.1.1. Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (Palermo Konvansiyonu)(6)

Organize suçlarla mücadelede ilk uluslararası düzenleme olması bakımından önem arz eden sözkonusu belge, 15 Kasım 2000 tarihinde Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu tarafından kabul edilmiş ve 12-15 Aralık 2000 tarihinde Palermo'da imzaya açılmıştır. Türkiye ise anılan Sözleşmeyi 30.01.2003 tarih ve 4800 sayılı Kanun ile kabul etmiş bulunmaktadır.

Sözleşmenin amacı; sınıraşan örgütlü suçların önlenmesi ve daha etkin bir şekilde mücadele edilmesi için işbirliğinin geliştirilmesi olarak saptanmıştır.

Sözleşme, sınıraşan nitelikteki ve örgütlü suç gruplarınca işlenen;

- i- üst sınırı 4 yıl veya daha fazla hürriyetten mahrumiyeti veya daha ağır bir cezayı gerektiren suçlar (ağır suçlar),
- ii-örgütlü suç grubuna katılma,
- iii- karapara aklama,
- iv- yolsuzluk ve
- v- adaletin engellenmesi suçlarını kapsamaktadır.

Karapara aklama suçu Sözleşmenin 6. maddesinde düzenlenmiş olup, Sözleşme ile taraf devletlerden karapara aklama suçunda öncül suçları; ağır suçlar, örgütlü suç grubuna katılma, yolsuzluk ve adaletin engellenmesi suçlarını da kapsayacak şekilde en geniş şekliyle belirlemeleri istenmiş,

⁶ <http://www.masak.gov.tr/tr/A>.

lkelerce ncl suçların tespitinde sayma yönteminin benimsenmesi durumunda ise asgari olarak örgütlü suç gruplarınca işlenen suçların karapara aklamanın öncül suçu olarak belirlenmesi istenmiştir.

Sözleşme'nin "Yolsuzluğun Suç Haline Getirilmesi" başlıklı 8. maddesinde ise aktif ve pasif rüşvet fiilleri, yolsuzluk suçu olarak tanımlanmaktadır. Sözleşmenin "Yolsuzluğa Karşı nlemler" başlıklı 9. maddesinde; ülkelerin dürüstlüğü hakim kılmak ve kamu görevlilerinin yolsuzluğunu önlemek, ortaya çıkarmak ve cezalandırmak için yasal, idari veya diğer etkin önlemleri almaları istenilmektedir. Ayrıca kamu görevlilerinin yolsuzluğunu önlemede, ortaya çıkarmada ve cezalandırmada yetkili kılınan mercilerin etkinliğini ve yeterli bağımsızlığını sağlamak üzere ülkelerin gerekli önlemleri almaları öngörülmektedir.

1.1.2. Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi(7)

Anılan Sözleşme ile Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu'nda onaylanan 04.12.2000 tarihli ve 55/61 sayılı Karar ile yolsuzlukla mücadele amacıyla kapsamlı bir BM sözleşmesi hazırlanması ve bu amaçla Ad Hoc komite kurulması kabul edilmiştir. BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (United Nations Convention Against Corruption) belirli aralıklarla Viyana'da gerçekleştirilen Ad Hoc komite toplantıları çerçevesinde hazırlanmış olup, 10 Aralık 2003 tarihinde imzaya açılmış ve Türkiye tarafından aynı tarihte imzalanmıştır.

Türkiye'nin çok sayıdaki önerisinin, anılan Sözleşme metnine girdiği; Türkiye'nin önerilerinden olan "zel Sektörde Zimmet" maddesinin ilk defa bir uluslararası sözleşme metninde yer aldığı ifade edilmektedir(8).

Türkiye'de, 18/5/2006 tarihli ve 5506 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan "Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi",

⁷ <http://www.masak.gov.tr/tr/A>.

⁸ Bülent TARHAN (Der.) : "Makaleler 13 - Yolsuzlukla Mücadele Alanında Türkiye Deneyimi – Uluslararası Anlaşmalar", <http://www.bmdr.org.tr/makale13.htm>; Anılan Sözleşme'de ilgili düzenlemeyi içeren 22. madde için bkz. 2 Ekim 2006 tarih ve 26307 sayılı "Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin Onaylanması Hakkında Karar".

Bakanlar Kurulu'nca 11/8/2006 tarihinde kararlaştırılmış ve 2/10/2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir(9).

Sözleşme, yolsuzlukla mücadele alanında ilk küresel uluslararası hukuk belgesi niteliğinde olup, yolsuzlukla mücadele konusunda etkili bir uluslararası işbirliği mekanizması kurmayı amaçlamaktadır.

Sözleşmede;

- Ulusal kamu görevlilerinin rüşveti,
- Yabancı kamu görevlilerinin ve uluslararası örgüt görevlilerinin rüşveti,
- Malvarlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, haksız olarak mal edinilmesi ya da diğer şekillere dönüştürülmesi,
- Nüfuz ticareti,
- Görevin kötüye kullanılması,
- Haksız zenginleşme,
- Özel sektörde rüşvet,
- Özel sektörde zimmet,

yolsuzluk kapsamında değerlendirilmiş ve yolsuzlukla bağlantılı olarak;

- Suç gelirlerinin aklanması,
- Gizleme,
- Adaletin engellenmesi suçlarına yer verilmiştir.

Sözleşme, yolsuzluktan elde edilen gelirlerin kaynak ülkeye iadesi konusunda daha önceki uluslararası hukuk belgelerinde bulunmayan etkili bir sistem öngörmekte, ayrıca, etkin bir adli yardım mekanizması da öngören Sözleşme, iki ülkeden yalnızca birinde suç teşkil etse dahi yolsuzluk suçlarından dolayı adli yardım talebinde bulunulmasına imkan sağlamaktadır.

⁹ 2006/10885 Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin Onaylanması Hakkında Karar; <http://rega.basbakanlik.gov.tr/index.aspx>.

1.2. Avrupa Birliği

1.2.1. Oluşumu ve Temel İlkeleri

1992 yılında Maastricht Antlaşmasıyla ile kurulan ve Amsterdam Antlaşması'yla güçlendirilen Avrupa Birliği (AB)*;

- Avrupa Topluluğu; (1) Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), (2) Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT),** (3) Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET)
- Ortak Dış ve Savunma Politikası (AGSP)
- İçişleri ve Adalet Politikası

olmak üzere üç sütundan oluşan uluslararası bir kuruluştur(10).

AB'yi oluşturan temel ilkeler(11);

- Temel hakların, serbest dolaşım ile medeni ve siyasi hakların sağlandığı Avrupa Vatandaşlığı,
- İçişleri ve Adalet alanındaki işbirliği ile AB genelinde özgürlük, güvenlik ve adaletin tesisi,
- Tek Pazar, Ortak Para Birimi Euro, istihdam yaratma, bölgesel kalkınma ve çevre koruma aracılığıyla ekonomik ve sosyal gelişmenin desteklenmesi,
- Ortak Dış ve Güvenlik Politikası aracılığıyla AB'nin global anlamdaki rolünün güçlendirilmesi

şeklinde sıralanabilir.

* AB'nin yasal zeminini 1 Şubat 2003'te yürürlüğe giren Nice Anlaşması oluşturmaktadır. Bkz. http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Birli%C4%9Fi.

** 25 Temmuz 2002 tarihinde ise, AKÇT'nin kurulmasına ilişkin Antlaşmada öngörüldüğü üzere, 50 yıllık süre sonunda Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ortadan kaldırılmıştır.

¹⁰ TOBB: Avrupa Birliği Nedir? (Tarihsel Gelişim, Kurumsal Yapı ve Genişleme Süreci) (Ağustos 2002); <http://www.tobb.org.tr/abm/raporlaryayinlar/abnedir.doc>.

¹¹ TOBB: a.g.e.; <http://www.tobb.org.tr/abm/raporlaryayinlar/abnedir.doc> ; <http://www.ab.anadolu.be/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=3>.

1.2.2. Yönetim Kodları

AB'de Yönetim Yasaları (Codes of Conduct in EU);

- a- Komisyon Üyeleri İçin Yönetim Kodları
- b- Üyeler ve Birimler Arasındaki ilişkiler İçin Yönetim Kodları
- c- Görevliler İçin Etik Yönetim Kodları

olmak üzere üçe ayrılmaktadır(12).

Yasalar, “Yarının Komisyonu” (Tomorrow’s Commission) olarak isimlendirilen yönetim reformunun bir parçası olup, reformun anahtar kelimesini “açıklık” kavramı oluşturmaktadır(13).

Sözkonusu Yasaların amacı;

- a- Yönetimsel kültürü geliştirmek,
 - b- Görevlileri, modern, açık ve etkili bir çalışmaya sevk etmek,
 - c- Kuralları ve yazılmamış uygulamaları açıklığa kavuşturmak
- şeklinde sıralanabilir(14).

1.2.2.1. Komisyon Üyeleri İçin Yönetim Kodları: Bu Kod, Komisyon üyelerinin mutevazı, resmi ve özel hayatlarında kendilerinden beklendiği şekilde davranmaları ve tamamen bağımsız olmaları şeklinde yorumlanmakta ve Komisyon üyelerinin çıkar çatışmalarından kaçınmaları gerekliliğine işaret etmektedir.

Kodun alt başlıklarında; dışarıdaki faaliyetler, mali faaliyetler, toplu sorumluluk, gizlilik, profesyonel duruş, hediye kabul etme ve aile faaliyetlerine yer verilmiştir.

1.2.2.2. Komisyon Üyeleri ve Birimler İçin Yönetim Kodları: Bu Kod gereklidir; çünkü, Komisyon üyelerinin kendi birimleri, bakanlıkları

¹² Pekka Väänänen: “Civil Service Ethics in EU-Countries”, (pvä 13.11.02), http://www.mvcr.cz/reforma/anglicky/ph_2000/civil_va.html.

¹³ Pekka Väänänen: a.g.m., http://www.mvcr.cz/reforma/anglicky/ph_2000/civil_va.html.

¹⁴ Pekka Väänänen: a.g.m.

bulunmaktadır. Anılan Kod, karşılıklı ilişkilerin sadakat, dürüstlük, ve birlikte çalışmayla temellendirildiğini varsaymaktadır.

Birimler, siyasi düzeyde kurulan öncelikler ve politika rehberliğini yürütmekte, bu amaçla da yıllık iş programları hazırlamaktadırlar. Yasada temel kurallar olarak ifade edilen çalışma metodlarının ayrıntılı bir listesine de yer verilmiştir.

1.2.2.3. Kamu Çalışanları İçin Etik Yönetim Kodları: Bu Kod, çalışanlar için profesyonel etik çatısını kurmaktadır. Etik çatıyı oluşturan değerler ise; sadakat, entegrasyon, nesnellik, sorumluluk, rekabet, etkililik, şeffaflık, ulaşılabilirlik ve ifade özgürlüğünden oluşmaktadır.

Kodun alt başlıklarında; haklar, yükümlülükler, liyakatle yükselme, genel, kamu/halk ve medya ile ilişkilere yer verilmiştir.

Yükümlülükler, etiksel direktifleri içermektedir. Kamu çalışanları, tarafsızlık, nesnellik ve gizlilikle hareket etmek zorundadır. Maksimum 250 Euro'ya kadar olan hediyeleri kabul etmelerine izin verilmiştir. Ayrıca, mal bildiriminde (servet beyanında) bulunmak ve görevden ayrılışlar bile gizlilik ilkesini korumak zorundadırlar.

Öte yandan, personel nitelikleri de kodlarda belirtilmektedir. Bunlar; sorumluluk, açık görüşlü olmak, takım ruhu, tartışmaları dinlemek, diğerlerine saygı göstermek ve esnekliktir.

Kamu çalışanlarının bu tür nitelikleri, özellikle de “açıklık” etikselidir ve çalışılan birimlerde örgüt kültürü yaratmaya yönelmektedir diyebiliriz.

1.2.3. Avrupa Yönetişimi(15)

Gelişen kamu yönetiminin temel ilkesi “iyi yönetim” olarak ifade edilmektedir. İçeriği tamamıyla etikselidir. Yasallık, kamu çalışanları, uygun prosedürler, rasyonel çıktılar, bürokrasinin azaltılması, cevap verebilirlik ve vatandaş odaklılık terimleri gibi kamu yönetiminin temelleri “iyi yönetim”in de unsurlarıdır.

¹⁵Pekka Väänänen: a.g.m.

Amacı, küreselleşme, illegal (yasa-dışı) göç, sürdürülebilir refah gibi temel sorunlara çözüm bulmak olan bu çalışma yani “iyi yönetim”, yeni demokrasileri içeren OECD ülkelerinde yürütülmektedir.

AB içinde, Komisyon stratejik amaç olarak Avrupa yönetim reformunu tanımlamaktadır. Avrupalılık yasallığı ve kimliğini aramaktadır. “İyi Yönetişim Beyaz Kağıdı” (White Paper of Good Governence), AB politikasını şekillendirmede daha fazla insanı ve örgütü içeren politika belirleme sürecini açık kılmayı önermektedir. Etik değerler, açıklık, hesap verebilirlik ve sorumluluktur.

Somut önlemler; (1) bölgesel ve yerel otoritelerle sistematik bir diyalog kurma ve günlük on-line bilgi kanalı tesis etme, (2) danışmanlara AB normlarını uygulamada daha fazla esneklik tanıma, (3) işbirliği düzenlemelerinden oluşturmaktır.

“İyi Avrupa Yönetişimi”nin etik özelliği;

- açıklık
- işbirliği
- hesap verebilirlik
- etkililik
- anlaşılabilirlik

olarak ifade edilebilir.

İyi Avrupa Yönetişimi, Avrupalılık kimliğini geliştiren etiksel bir proje olarak değerlendirilebilir. Bir analitik şema olarak, güçlü bir şekilde hem üye hem de aday ülkelere alınan yönetsel gelişme önlemlerine benzemektedir.

AB ile, dolandırıcılık, kötü yönetim ve nepotizmin kapsamlı bir analizi 1999’da yayınlanmıştır.*

* Bkz. First Report on Allegations Regarding Fraud Mismanagement and Nepotizm in The Europe Commission.

Rapor, Avrupa Ombudsmanı tarafından verilen “yönetimin kötüye kullanımı” tanımını listeleyen etiksel çerçeveyi içermektedir. Yönetimin kötüye kullanımının bazı örnekleri şunlardır:

- yönetsel düzensizlikler
- gücün kötüye kullanımı
- bilgi eksikliği
- gereksiz gecikme
- ayrımcılık

Anılan Rapor’a göre, asgari standartların genel özü;

- Topluluğun genel yararına yönelik hareket etme ve kararların birileri veya kendilerinin özel çıkarlarıyla etkilenmeden, nesnel kriterlere, kamu çıkarlarına göre alınmasını sağlayan tam bağımsızlık ilkesi,
- Entegrasyon ve inisiyatifle davranma, ayrıca hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık ve dürüstlikle hareket etmektir.

Ancak tüm bu standartlar, ihtiyaç duydukları liderlikle yönetilmelidir.

1.2.4. Etik-Dışı Durumlarla Mücadele Mekanizmaları

1.2.4.1. 97/C 195/01 sayılı Avrupa Birliği Görevlilerinin Karıştığı Yolsuzluğa Karşı Mücadele Yasası⁽¹⁶⁾

26 Mayıs 1997 tarihinde kabul edilen Yasa’nın, üye ülkelerin sözleşmeye paralel olarak kendi anayasalarında ve iç mevzuatlarında yapacakları düzenlemeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği’ne bildirmelerinden 90 gün sonra yürürlüğe gireceği öngörülmüştür.

Anılan Yasada, aktif ve pasif rüşvetin cezayı gerektirir bir suç sayılması öngörülmektedir. Buna göre, aktif rüşvet; "bir kimsenin görevini yapması veya yapmaktan kaçınması karşılığında bir memura herhangi bir menfaatin doğrudan, dolaylı veya bir aracı vasıtasıyla teklif edilmesi"; pasif

¹⁶ <http://www.masak.gov.tr/tr/K.>

rüşvet ise, “bir memurun görevini yapması veya yapmaktan kaçınması karşılığında doğrudan, dolaylı veya aracı vasıtasıyla kendisi veya üçüncü şahıslar için herhangi bir menfaati kasten talep etmesi veya alması” şeklinde tanımlanmıştır.

1.2.4.2. Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF-European Anti-Fraud Office)(17)

Avrupa Komisyonu, dolandırıcılıkla daha etkin mücadele edebilmek için, "EC, ECSC Decision 1999/ 352" sayılı Karar ile 28 Nisan 1999 tarihinde kendi bünyesinde Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu'nu (OLAF) kurmuş bulunmaktadır. Bağımsız bir yapı olan ve 1 Haziran 1999 tarihinde faaliyete başlayan OLAF'a idari düzeyde dolandırıcılık soruşturmaları yapma sorumluluğu yüklenmiştir.

OLAF, dolandırıcılık, yolsuzluk ve Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarını olumsuz yönde etkileyen diğer yasadışı faaliyetlerle mücadele etmek amacıyla, Birlik müktesebatı ve üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalar ile Komisyona verilen yetkileri soruşturmalarında kullanmaktadır. Birliğin mali çıkarlarının korunmasının da ötesinde Büronun sorumluluğu, Birlik çıkarlarını, idari ve cezai kovuşturmayla neden olabilecek bütün fiillere karşı korumaktır.

OLAF Birlik üyesi ülkelere, Birliğin mali çıkarlarının korunması konusunda uygun birimler arasında düzenli bir işbirliğinin sağlanması amacıyla destek vermektedir. Büro, dolandırıcılıkla mücadele teknikleri geliştirilmesine de katkı sağlamaktadır.

OLAF'ın soruşturmaları büronun Genel Müdürü tarafından yönetilmektedir. Genel Müdür, denetim komitesinin olumlu görüşü alınarak Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'nin işbirliğiyle Komisyon tarafından beş yıllığına atanmaktadır.

OLAF'ın soruşturmalarında bağımsız hareket etmesinin garantiye alınması amacıyla, Genel Müdürün Komisyon da dahil olmak üzere herhangi bir devlet veya kurumdan talimat alması yasaklanmıştır. Genel Müdürün,

¹⁷ <http://www.masak.gov.tr/tr/K.>

Komisyonun kendisinin bağımsızlığını tehlikeye sokacak düzenlemeler yaptığını düşünmesi halinde, Adalet Divanı'nda Komisyon aleyhine dava açma yetkisi bulunmaktadır.

Bu bağımsızlığın sürdürülmesi amacıyla Büro, soruşturma işlevi bakımından Birlik kurumlarından bağımsız ve kendi alanında uzman beş kişiden oluşan bir denetleme komitesi tarafından denetlenmektedir. Komite Genel Müdürün talebi üzerine ve kendisi uygun gördüğü takdirde yürütülen soruşturmalar hariç olmak üzere, Büronun faaliyetleriyle ilgili olarak Genel Müdüre tavsiyelerde bulunabilmektedir.

Dolandırıcılıkla mücadelenin güçlendirilmesi amacıyla, OLAF düzenlemelerle kendisine verilen dış soruşturma sorumluluğunu, Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarını dolandırıcılığa ve diğer yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı korumak amacıyla, ani kontroller ve üye ülkelerde yaptığı soruşturmalara yerine getirmektedir. İşbirliği anlaşmalarının bulunması durumunda OLAF üçüncü ülkelerde de bu yetkisini kullanabilmektedir.

Uygulamada dolandırıcılık ile diğer yolsuz ve usulsüz uygulamalar OLAF ile ulusal soruşturma birimleri arasındaki yakın işbirliği ile ortaya çıkarılmaktadır.

1.3. Avrupa Konseyi

1.3.1. Genel Olarak

5 Mayıs 1949'da 10 ülke, - 10 Avrupa ülkesi; Belçika, Danimarka, Hollanda, Fransa, İrlanda, İngiltere, İsveç, İtalya, Lüksembourg ve Norveç - merkezi Strazburg olmak üzere Avrupa Konseyi'ni kuran antlaşmayı imzalamışlardır⁽¹⁸⁾.

Avrupa Konseyi (The Council of Europe); 1949 yılından beri toplanan, Avrupa çapında eğitim, insan haklarının korunması ve kültür alanlarında anlaşmalar kabul eden, hükümetlerarası bir kuruluştur. Türkiye'nin de kurucu

¹⁸ <http://www.avrupakonseyi.org.tr/tur/konsey/uyeulkeler.htm>;
<http://www.avrupakonseyi.org.tr/tur/haberler/ucuncuavkonzirvesi.htm>.

üye olduğu bu kuruluştta 46 üye ülke bulunmaktadır.* Konsey'in çalışma alanları; insan hakları, medya, hukuki işbirliği, sosyal dayanışma, sağlık, eğitim, kültür, spor, gençlik, yerel demokrasiler, sınırötesi işbirliği, çevre ve bölgesel planlama şekilde sıralanabilir(19). Konseyin amacı kısaca, çoğulcu demokrasi, insan hakları ve yasa düzenini savunmak ve güçlendirmek olarak ifade edilebilir.

Kurum AB çerçevesi dışında fakat AB ile yakın işbirliği içindedir. Konsey'in bütçesi üye ülkelerin nüfus ve GSMH'sına göre hesaplanan katkılarından oluşmaktadır. 2002 yılı bütçesi yaklaşık olarak 169 milyon Avro'dur. Konsey'in resmî dilleri İngilizce ve Fransızca'dır. Konsey Genel Sekreterliği'ni 2004 yılında 5 yıllığına seçilen Terry Davis (İngiltere) yürütmektedir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi 11 Mayıs 2000'de Yolsuzluk Konusunda Disiplinlerarası Grup tarafından hazırlanan "Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kurallarını"* tavsiye kararı olarak benimsemiştir. Avrupa Komisyonu da 13 Eylül 2000'de Komisyon'da çalışan görevlilerin Avrupa Birliği (AB) vatandaşlarıyla olan ilişkilerinde uyacakları "İyi Yönetimsel Davranış Kurallarını" benimseyerek uygulamaya koymuştur. Etik davranış kuralları daha kapsamlı bir kamu personel reformu içerisinde de düzenlenebilir. Avrupa Komisyonu, 5 Nisan 2000'de "Komisyon Reformu" başlıklı Beyaz Belge'de yeni hizmet anlayışı ve buna bağlı değerler ve etik ilkeleri ve yaptırımlarını ayrı bir Eylem Planı ile benimsemiş bulunmaktadır(20).

* Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.avrupakonseyi.org.tr/tur/konsey/uyeuлкeler.htm>.

¹⁹ http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Konseyi.

* Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 11 Mayıs 2000'de kabul edilmiştir (Tavsiye Kararı-No. R (2000) 10); Council of Europe, Model Code of Conduct for Public Officials: Appendix to Recommendation No. R (2000) 10. Kaynak: <http://www.greco.coe.int/docs/codee.htm>; BAŞBAKANLIK, KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU: Kanun ve İlgili Düzenlemeler (Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yayın No: 1), 27-38; <http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzlukmevzuat.htm>.

²⁰ Ömer Faruk GENÇKAYA: "Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar" (ASOMEDYA 2004), 3.

1.3.2. Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi(21)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Kasım 1998'deki 103. oturumunda kabul edilen ve 4 Kasım 1999 tarihinde imzaya açılan Sözleşme, bugüne dek 40 ülke tarafından imzalanmış bulunmaktadır. Türkiye, Sözleşmeyi 27 Eylül 2001 tarihinde imzalamış ve 14 Ocak 2004 tarih ve 5065 sayılı Kanun ile onaylamıştır. Sözleşme, yolsuzluğu tanımlamamakla birlikte, belirli bazı yolsuzluk suçlarına ilişkin ortak standartlar geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Zira, karşılaşılan deneyimler özellikle yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi olayları söz konusu olduğunda kovuşturmaların temelde iki nedenle aksadığını göstermektedir:

- I- Kamu görevlisi tanımının farklılıklar göstermesi,
- II- Usulden kaynaklanan engeller ve politik engeller.

Sözleşme ile, sözleşmeye taraf olacak ülkelerin yolsuzluk suçlarını uyumlaştırmaları ve karşılıklı olarak yolsuzluğu suç saymaları (dual criminality) öngörülmektedir. Ayrıca, Sözleşmede aktif ve pasif rüşvetin unsurları da belirlenmiş bulunmaktadır.

Aktif Rüşvet

Bilinçli olarak kamu görevlisine veya başka birine herhangi bir kişi tarafından haksız bir çıkarın vaat edilmesi, teklif edilmesi veya doğrudan verilmesi yoluyla, rüşvet verenin veya başka bir kişinin lehine haksız bir avantaj yaratacak şekilde kamu görevlisinin vazifesini icrai veya ihmali olarak yerine getirmemesinin sağlanması şeklinde ifade edilmektedir.

Pasif Rüşvet

Bilinçli bir şekilde görevini icrai veya ihmali bir biçimde yerine getirmemek karşılığında, doğrudan veya dolaylı olarak kendisinin veya bir başkasının çıkarına bir şey talep etmek veya almak ya da böyle bir çıkarı veya vaadi kabul etmek olarak tanımlanmaktadır.

²¹ <http://www.masak.gov.tr/tr/L>.

Kamu Görevlisi

İlgili kişilerin yerine getirdikleri işlev ve ülkelerin kendi ceza hukukundaki düzenlemeler açısından ulusal mevzuatta yer alan “görevli”, “kamu çalışanı”, “belediye başkanı”, “bakan” ve “hakim” kavramlarını içermektedir.

Sözleşme;

- Ulusal meclis üyelerine verilen rüşvet,
- Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet,
- Yabancı parlamenterlere verilen rüşvet,
- Özel sektörde aktif ve pasif rüşvet,
- Uluslararası kurumların çalışanlarına verilen rüşvet,
- Uluslararası parlamenterlere verilen rüşvet,
- Uluslararası mahkeme hakim ve çalışanlarına verilen rüşvet

olaylarına karışanların cezalandırılmalarına yönelik düzenlemelerin yapılmasına ilişkin hükümler içermektedir.

Öte yandan, Sözleşmede belirtilen suçlardan elde edilen gelirlerin, Strazburg Konvansiyonu’nda öngörüldüğü şekilde aklanmasının suç sayılması için gereken yasal düzenlemelerin yapılmasını ve tüzel kişi sorumluluğunu da içeren caydırıcı önlemlerin alınmasını öngörmektedir.

1.3.3. Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi(22)

27 Ocak 1999 tarihinde imzaya açılan Sözleşme, şimdiye kadar 29 ülke tarafından imzalamıştır. Türkiye, Sözleşmeyi 27 Eylül 2001 tarihinde imzalamış ve 17 Nisan 2003 tarihli ve 4852 sayılı Kanun ile onaylamıştır. Sözleşme, taraf ülkelerin kendi ulusal mevzuatlarını, yolsuzluk nedeniyle zarara uğrayan kişilerin, uğradıkları zararı devletten talep edebilmeleri de dahil olmak üzere haklarının korunmasına yönelik düzenlemeleri içerir bir hale getirmelerini öngörmektedir.

²² <http://www.masak.gov.tr/tr/M>.

Sözleşmede yolsuzluk "doğrudan veya dolaylı olarak, rüşvet alan veya başka bir çıkar sağlayan kişinin herhangi bir görev veya davranışını yerine getirmemesine ya da gerektiği şekilde yapmamasına neden olan, rüşvet veya bir başka haksız kazancı, talep veya teklif etmek, vermek veya almak" şeklinde tanımlanmıştır.

1.3.4. Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO-Group of States Against Corruption)(23)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin, yolsuzluklara karşı uluslararası bir eylem programı geliştirmek amacıyla, 1994 Eylül'ünde "Çok Disiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu"nu (Multidisciplinary Group on Corruption – GMC) oluşturduğu ve bir dizi toplantının ve gelişmenin ardından Grubun, 1 Mayıs 1999 tarihinde "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu"na (Group of States Against Corruption – GRECO) dönüştüğü ifade edilmektedir(24).

Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States Against Corruption - GRECO), 4 Mayıs 1998 tarihinde gerçekleştirilen 102. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi toplantısında alınan (98) 7 sayılı Kararla bir 'kısmi genişletilmiş anlaşma' şeklinde kurulmuş olup, Belçika, Bulgaristan, Güney Kıbrıs, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, Litvanya, Lüksemburg, Romanya, Slovakya, Slovenya, İspanya ve İsviçre tarafından yayınlanan (99) 5 no'lu İlkeler Bildirisi ile 1 Mayıs 1999 tarihinde faaliyet göstermeye başlamıştır.

Yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensip ve stratejiler oluşturmak üzere etkin bir mekanizmaya sahip olan GRECO'nun amacı, üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasıdır. Bu nedenle GRECO, yolsuzlukla mücadele sistemlerinin zayıf ve yetersiz yanlarını belirlemede ve yolsuzlukla daha etkin

²³ <http://www.masak.gov.tr/tr/l>.

²⁴ M. Hakan ÖZBARAN: "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", <http://www.saydamlik.org/hakan.doc>, 3.

mücadele edilmesi için gerekli yasal, kurumsal ve uygulamaya yönelik reformların gerçekleştirilmesinde üyelerine yardımcı olmaktadır(25).

GRECO'ya Avrupa Konseyi üyeleri ya da Avrupa Konseyine üye olmamakla birlikte, bu anlaşmaların hazırlanmasında katkısı bulunan ülkeler katılabilmektedir. Tam üyelik için aranan tek koşul ise GRECO tarafından değerlendirilmeye alınmayı koşulsuz olarak kabul etmek ve karşılıklı değerlendirme aşamalarına kısıtlamalar koymamak şeklinde ifade edilmektedir(26).

Anılan Grup, özellikle “Yolsuzlukla Mücadele Amacıyla İzlenmesi Gereken Rehber İlkeler”e uyulup uyulmadığını ve 1996 yılında benimsenen “Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı” (Programme of Action Against Corruption - PACO) çerçevesinde kabul edilen uluslararası yasal düzenlemelerin uygulanmasını karşılıklı değerlendirme süreci aracılığıyla gözlemlemektedir. Bu süreçte üç düzenleme kabul edilmiş bulunmaktadır. Bunlar; Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi (the Criminal Law Convention on Corruption), Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi (the Civil Law Convention on Corruption) ve Kamu Görevlilerinin İdaresine İlişkin R (2000) 10 sayılı Tavsiyedir.

GRECO'ya Üyelik Prosedürü;

- o (99)5 no'lu Kararda yer almayan Avrupa Konseyine üye devletler, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne bildirmek suretiyle GRECO'ya üye olabilirler.
- o Kısmi Genişletilmiş Sözleşmenin oluşumuna katılmış Avrupa Konseyi üyesi olmayan devletler ise Konsey Genel Sekreterliği'ne GRECO'ya katılma iradelerini bildirmelerinin yanı sıra, 6 Kasım 1997 tarihinde Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından benimsenmiş olan Yolsuzlukla Mücadelede 20 Temel İlkeyi uygulama yükümlülüğünü de kabul ettiklerini deklare etmek zorundadırlar.

²⁵ www.coe.int/dg1/greco/general/whatisGRECO_en.asp.

²⁶ M.Hakan ÖZBARAN: a.g.m., 3.

- o GRECO'ya üye olmamakla birlikte, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Yolsuzluğa Karşı Eylem Programı uyarınca benimsemiş olduğu Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Sözleşmesi, Yolsuzluğa Dair Medeni Hukuk Sözleşmesi veya konuya ilişkin herhangi bir yasal düzenlemesine taraf olan ülkeler otomatik olarak GRECO'ya üye olmakta ve karşılıklı değerlendirme sürecini kabul etmektedirler.
- o Avrupa Birliği, Bakanlar Komitesi tarafından GRECO'ya katılım için davet edilebilmekte ve katılımın usulleri katılıma davet önergesinde belirlenmektedir.
- o Her üye, GRECO'ya biri başkan olmak üzere iki temsilciyi aşmayacak bir delegasyon atamakta ve kararlar 2/3 çoğunlukla alınmaktadır. GRECO'nun karşılıklı değerlendirmesine katılan her üyenin oy hakkı bulunmaktadır. Her ülkenin bir oy hakkı vardır. Oylamada sadece lehte ve aleyhteki oylar dikkate alınır. Başkan ve Başkan yardımcısının seçimi oy hakkı olan üyeler tarafından gerçekleştirilir.
- o Türkiye, 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren GRECO'nun üyesidir.

1.3.5. Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke Kararı (97/24 sayılı Karar)

10-11 Ekim 1997 tarihinde Strazburg'da yapılan Hükümet ve Devlet Başkanları ikinci toplantısında benimsenen deklarasyon ve Eylem Planı doğrultusunda, özellikle "yolsuzluğa ve organize suçlara karşı mücadele" bölümü göz önüne alınarak, yolsuzluk üzerine çok disiplinli Grup tarafından hazırlanan Yolsuzlukla Mücadele Yirmi Temel İlke Kararı* Avrupa Konseyinin (97)24 sayılı Kararıyla kabul edilmiş bulunmaktadır.

1.3.6. PACO(27)

Haziran 1999'da Yolsuzluk Karşıtı İstikrar Paketi İnisiyatifi'nin kabul edilmesinden sonra Avrupa Konseyi, Güney Doğu Avrupa'da yolsuzluk ve

* Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzluk/avrupa-konseyi-yolsuz-mucadele-yirmi-ilke.htm>.

²⁷ <http://www.masak.gov.tr/tr/O>.

organize suçlarla mücadeleyi amaçlayan PACO Programını hazırlama işini üzerine almış ve program 1999 Kasım'ında yürürlüğe konulmuştur.

Avrupa Konseyinin yolsuzluğa, organize suçlara ve aklamaya karşı olan yaklaşımı üç unsurdan oluşmaktadır. Bunlar; Avrupa Standartlarının oluşturulması, teknik işbirliği çerçevesinde yeteneklerin güçlendirilmesi ve Avrupa Standartları ile uyumun gözlemlenmesidir.

PACO Programının konusu, Avrupa Standartları ile uyumlu olarak Güneydoğu Avrupa'da yolsuzluk ve organize suçlarla mücadele yeteneğinin artırılmasıdır. Buna ek olarak, İstikrar Paketi'nin uygulama alanı ile sınırlı olmak üzere organize suçlar ve insan kaçakçılığına karşı mücadeleyi de kapsadığı dikkat çekmektedir.

PACO Programı, Kasım 1999-Nisan 2001 döneminde kuruluş ve değerlendirme evrelerini geçirmiştir. Bu aşamalarda temel eylemler ve ihtiyaçlar ile reformdaki önceliklerin belirlenmesi hususları üzerinde durulmuştur. Bu evreleri müteakiben “ulusal politikalar ve mekanizmalar”, “adli etkinlik”, “suç kazançları”, “bölgesel işbirliği”, alanlarında etkinliği artırıcı çalışmalar yapılmıştır.

PACO Programı, gönüllü katılıma dayanan bir program özelliği arz etmektedir. Avrupa Konseyi; Almanya, Yunanistan, Norveç, Slovenya, İsveç, İsviçre ve İngiltere'den PACO Programı'na maddi destek sağlamıştır.

1.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD-Organization For Economic Co-Operation And Development)

“Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü” bazen de “İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı” olarak anılan OECD, uluslararası bir ekonomi örgütü olup, 14 Aralık 1960(28) tarihinde imzalanan Paris Sözleşmesi'ne dayanılarak kurulmuş ve savaş yıkıntıları içindeki Avrupa'nın Marshall Planı çerçevesinde

²⁸ http://tr.wikipedia.org/wiki/14_Aral%C4%B1k.

yeniden yapılandırılması amacıyla 1948(29) yılında kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün (OEEC) doğrudan mirasçısı olmuştur(30).

Örgütün tüzüğe bağlanmış amaçları şunlardır(31):

- o Finansal istikrarın eşzamanlı olarak korunduğu üye ülkelerde ve özellikle de gelişmekte olan ülkelerde halkın yaşam standardının iyileştirilmesi, sürekli ve dengeli ekonomik gelişim sağlayan politikaya destek ve yardım, işsizliğin ortadan kaldırılması;
- o Ekonomik genişleme politikasının uyandırılması ve sosyo-ekonomik eşgüdümlü gelişmenin desteklenmesi;
- o Uluslararası yükümlülükler uygun olarak çok taraflı ve ülkeler arasında ayırım gözetmeyen dünya ticaretinin geliştirilmesine destek verilmesi.

OECD'ye üye veya bu örgüte üyelik talebinde bulunan ülkeler, sosyo-politik ve ekonomik yaşamda, aşağıda belirtilen üç ilkeyi vazgeçilmez değerler olarak benimsemişlerdir:

- o Demokrasi,*
- o İnsan haklarına** ve yurttaş özgürlüğüne bağlılık;
- o Açık pazar ekonomisi çerçevesinde istikrarlı gelişim.

Söz konusu ilkeler, aynı zamanda, yukarıda belirtilen amaçların gerçekleştirilmesine de hizmet ederler. OECD, bir taraftan bu ilkelerin üye ülkelerde güçlendirilmesine katkı sağlarken, diğer taraftan da örgüte üye olmayan ülkelerde ilkelerinin tanıtımını yapmaktadır.

OECD konseyi tarafından ulusal hükümetler, ilgili uluslararası kuruluşlar ve özel sektör ile birlikte 1999 yılında hazırlanarak yayımlanan “Kurumsal Yönetim İlkeleri”, bir dizi standart ve yol gösterici ilkeleri

²⁹ <http://tr.wikipedia.org/wiki/1948>.

³⁰ OECD üyeler, www.oecd.org.

³¹ <http://tr.wikipedia.org/wiki/OECD>.

* Sözcüğün kelime anlamı için bkz. <http://tr.wikipedia.org/wiki/Demokrasi>

** Sözcüğün kelime anlamı için bkz.

http://tr.wikipedia.org/wiki/%C4%B0nsan_haklar%C4%B1.

kapsamanın yanısıra, piyasaların daha da iyi işlemlerini sağlayacak profesyonel ve etik davranışlar için bir değerler kültürünün gelişmesine yardımcı olacaktır. Çünkü, güven ve dürüstlük ekonomik yaşam açısından büyük önem arz etmektedir(32).

OECD uluslararası iş alanında yolsuzluk ve rüşvete karşı küresel mücadelede bir lider konumundadır. Gerek kamu gerek özel sektörde ve diğer uluslararası girişimlerde oluşan sinerjisini ve Sekreterliğin geniş uzmanlığını kullanarak, yolsuzlukla mücadeleye karşı tek ve kapsayıcı önderlik sağlamıştır(33).

Seçilmemiş kamu çalışanları, günlük çalışmalarında karar alırken takdir yetkisine başvurumaktadırlar. Etiksel standartlar, kamu yetkisinin plansız kullanımı ve yönetişimin kalitesini artırmada anahtar bir kontrol ve denge unsuru olma özelliğine sahiptir. Kamu çalışanları, daha geniş bir kamu takibi ve vatandaşların artan talepleri karşısında, daha iyi ve kaliteli hizmeti sınırlı kaynaklarla sunmak durumundadırlar.

Öte yandan, kamu reformları etkinlik ve etkililik açısından önemli dönüşleri farkettilirken, yapılan bazı ayarlamalar, yönetim standartları ve etik üzerinde planlanmamış etkilere sahiptir. Bu bağlamda;

- Kaynakların sınırlılığı,
- Yeniden yapılanma,
- Yönetimsel faaliyetleri ihale etme,
- Özel sektörden artan atamalar,
- Kamu çalışanları ve vatandaşlar arasındaki değişen ilişkiler,
- Küreselleşme ve diğer etik ve kültürel kurallarla iletişim,
- Değişen sosyal normlar vs.,

çatışmaya sebep nedenler olarak karşımıza çıkabilmektedir(34).

³²KURUMSAL YÖNETİM DERNEĞİ - OECD: Kurumsal Yönetim İlkeleri, <http://www.tkyd.org/docs/oecd2004.pdf>, 2004, (İstanbul: Yayın No. KYD-Y/2005-01-01, (Ocak 2005)), 3.

³³ OECD üyeler, www.oecd.org.

³⁴ OECD: Puma Policy Brief – Public Management Service: Managing Government Ethics (February 1997), www.oecd.org/dataoecd/59/60.

OECD kamu etiğini ve iyi yönetişimi artırarak hem yasadışı ödemeleri alanlar, hem de rüşvet verenlere karşı tedbirler alarak, yasadışı ödemeleri sağlayanlar açısından yolsuzluğa cevap aramaktadır(35).

OECD Rüşvet Karşıtı Birimi (The OECD Anti-Corruption Unit, (ACU)); Mali, ekonomik ve Yatırım meseleleri biriminden oluşturulmuştur(36).

OECD Kamu Yönetimi Birimi (The OECD Public Management Service (PUMA)) kamu görevlileri açısından yüksek yönetim standartlarını ve entegrasyonu yükseltmede etkili bir yapı oluşturmak ve geliştirmek için üye ülkelere yardımda bulunmaktadır. Üye Olmayan Ülkeler İşbirliği Merkezi (The Centre for Co-operation with Non-Members (CCNM)) ise bu çalışmaya OECD ve üye olmayan ülkeler arasında politika bazında diyalogu geliştirmek için yardımcı olmaktadır(37).

OECD uluslararası yolsuzluğu ilk olarak 1989 yılında gündemine almış ve sonrasında uluslararası iş sektöründe bozulmayla mücadele etmek ve tüm firmalar için rekabetçi çalışma alanını oluşturmaya yardımcı olmak üzere iki temel amaç belirlemiştir. Sonrasında ülkelerin bozulmayla mücadele edebilmek için aldığı tedbirleri belirleme ve uluslararası iş alanında yolsuzluğun yapısını analiz etmeye zamanını harcayan OECD ülkeleri, birtakım yolsuzluk karşıtı enstrümanlar uyarlamışlardır. Bu doğrultuda OECD Yatırım Komitesi 1994 Mayıs'ında Uluslararası Çalışma Alanında Rüşvet üzerine Çalışma Grubu oluşturmuştur.* Grup 1997 yılında Revize edilen tavsiyeler yayınlamıştır.** Çalışma grubu 46 katılımcı ülkenin hükümet uzmanlarından oluşmaktadır. Grup OECD Rüşvet Karşıtı Konvansiyonu ile

³⁵ OECD üyeler, www.oecd.org.

³⁶ OECD üyeler, www.oecd.org.

³⁷ OECD üyeler, www.oecd.org.

* 1994 yılında "Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Verilmesine İlişkin Tavsiye" (Recommendation on Bribery in International Business Transactions) üzerinde anlaşmaya varmışlardır. Ayrıca, Mayıs 1996'da üye ülkeler "Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Vergiden İndirilmesi Hakkında Tavsiye"yi (Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials) benimsemişlerdir.

** Mayıs 1997'de gözden geçirilmiş "Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Verilmesi ile Mücadele Edilmesine İlişkin Tavsiye" benimsenmiştir.

uyumlu bir şekilde çalışmaları izlemek için yılda 5 kez OECD Paris merkezinde toplanmaktadır. Çalışmalar iki temel aşamaya ayrılmaktadır. Birinci aşamada ülkelerin rüşvet karşıtı kanunlarının Konvansiyonla uyumu, kapsamlı bir şekilde değerlendirilirken, ikinci aşamada hükümet, kanun uygulama birimleri, iş sektörü, Ticari birlikler ve sivil toplum gibi anahtar terimlerle incelenen ülkeye ilişkin bir haftalık yoğun toplantıları içermektedir. Bu çıktılar sonucunda Çalışma grubu, ülkenin rüşvet karşıtı yasalarının uygulamada nasıl daha etkin olacağını belirlemektedir(38).

Uluslararası ticari işlemlerde yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin demokratik kurumların gelişmesi ve korunmasına karşı ciddi bir tehdit oluşturduğu gerçeğinden hareketle **“Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi”** 1997 yılında kabul edilmiştir.* Sözleşme, 15 Şubat 1999’da yürürlüğe girmiş bulunmaktadır(39).

Burada amaç, uluslararası ticarete yozlaşmış uygulamalarla ilgili olarak, uluslararası düzeyde kontrol mekanizmalarının ve yozlaşmayı önleyici tedbirleri alma ve uygulama noktasında ülkeler arasında işbirliğine gidebilmektir(40).

Türkiye, Sözleşmeyi 1 Şubat 2000 tarihli ve 4518 sayılı Kanunla onaylamış bulunmaktadır. 2 Ocak 2003 tarih ve 4782 sayılı “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi

³⁸ OECD üyeler, www.oecd.org.

* Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (Convention On Combating Bribery Of Foreign Public Officials In International Business Transactions), OECD’nin Uluslararası Yatırım ve Çok Uluslu Şirketler Komitesinin (CIME- Committee On International Investment and Multinational Enterprises) Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu tarafından yapılan çalışmalar sonucu tamamlanmış ve 17 Aralık 1997 tarihinde Paris’te yapılan Bakanlar düzeyindeki toplantıda üye ülkeler tarafından imzalanmıştır.

³⁹ <http://www.masak.gov.tr/>.

⁴⁰ OECD: Policy Brief: The Fight Against Bribery and Corruption September 2000, 1, http://oecd.org/publications/Pol_brief/07.09.2001’den aktaran Raci KILAVUZ: Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma (Ankara: Seçkin Yayınları, 2003), 257.

İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile de iç mevzuatta gerekli değişiklikler yapılarak Sözleşmeye uyum sağlanmıştır(41).

2006 yılı OECD YILLIK RAPORUNA göre **OECD Rüşvet Karşıtı Konvansiyonu**, yabancı kamu görevlilerinin sözleşmeleri kazanmak için rüşvet almalarını bir suç olarak kabul eden bir uluslararası yasal enstrümandır. Konvansiyonu imzalayan 36 devletin temsilcileri ülkelerin rüşvet karşıtı kanun ve uygulamalarını değerlendirmekte ve ilerlemeleri tavsiye etmektedirler. 22 ülke değerlendirmeyi geçmiş olup, tüm katılan ülkelerin görüşleri 2007 de tamamlanmak üzere planlanmıştır(42).

OECD Konseyi, 1998 yılında kamu hizmetlerinde etik davranışlarla ilgili olarak üye ülkelere tavsiyelerde bulunarak, etik davranışların sistematik olarak kurumsallaşması yönünde önemli bir adım atmıştır. OECD Kamu Yönetimi Komitesi (PUMA – Public Management Committee), etik altyapısının konseptini;

1. Siyasi irade/destek (yani, politikacılar etiğin önemli olduğuna inanmalı ve söylemelidirler)
2. Etkin bir yasal çerçeve
3. Etkili hesapverebilirlik mekanizmaları (yönetmelik prosedürler, danışmanlık, ajans performans değerlendirmeleri)
4. Çalışılabilir yönetim yasaları/kodlar (değerlerin ifadesi, roller, sorumluluklar, yükümlülükler, kısıtlamalar)
5. Profesyonel sosyalleşme mekanizmaları (eğitim ve hizmet-içi eğitim)
6. Destekleyici/uygun kamu hizmet koşulları (adil ve eşit muamele)
7. Bir etik koordinasyon birimi
8. Hükümet faaliyetlerini izleyecek medyayı da içeren bir aktif toplum

⁴¹ <http://www.masak.gov.tr/>.

⁴² OECD üyeler, www.oecd.org.

şeklinde sıralanan sekiz unsurla tanımlamıştır(43).

Etik altyapısının farklı unsurları arasındaki göreceli sinerji, bir ülkenin kültürel ve politik geleneği, kamu yönetimine yaklaşımları ve etiksel davranışı artırmadaki tarihsel çabaya bağlı olarak değişmektedir(44).

OECD KONSEYİ, 23 Nisan 1998'de Kamu Hizmetinde Etiksel Yönetimi Geliştirme üzerine bir Tavsiye uyarlamıştır. Tavsiye, üye ülkelerin etik yönetim sistemlerini gözden geçirmeye yardımcı olmak için Kamu Yönetimi Komitesi'nde kabul edilen Kamu Hizmetinde Etiği Yönetmede Bir Dizi İlke üzerine temellendirilmiştir(45).

Bu çerçevede, Kamu Hizmetinde Etiği Yönetmede İlkeler şunlardır(46):

- o Kamu hizmetinde etik standartlar açık olmalıdır.
- o Etik standartlar yasal bir yapıya dayanmalıdır.
- o Kamu çalışanları için etik rehberler olmalıdır.
- o Kamu çalışanları yanlış bir uygulama açığa çıktığında hak ve yükümlülüklerini bilmelidirler.
- o Etik için siyasi destek kamu çalışanlarının etiksel yönetimini zorunlu kılmalıdır.
- o Karar verme mekanizması şeffaf olmalı ve araştırma açık olmalıdır.
- o Kamu ve özel sektör arasındaki iletişim için rehberlik açık olmalıdır.
- o Yöneticiler etiğe uygun davranmalı ve yönetim etiğini iletmelidirler.
- o Yönetim politikaları, Uygulamalar ve prosedürler etiksel yönetimi desteklemelidir.

⁴³ OECD: Puma Policy Brief – Public Management Service: Managing Government Ethics. (February 1997), www.oecd.org/dataoecd/59/60.

⁴⁴ TÜSİAD – OECD: Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama (Yayın No. TÜSİAD-T/2003-9-363, Eylül 2003), 39.

⁴⁵ OECD üyeler, www.oecd.org.

⁴⁶ OECD üyeler, www.oecd.org.

- o Kamu hizmet koşulları ve insan kaynakları yönetimi etiksel yönetimi geliştirmelidir.
- o Uygun hesapverebilirlik mekanizmaları kamu hizmetinde yer almalıdır.
- o Kötü yönetimi aşmada, uygun prosedürler ve tedbirler var olmalıdır.

1980'li yıllardan itibaren yaşanan küreselleşme sürecinin oluşturduğu küresel örgütlenmelerin, yönetim etiğini bu döngünün bir aracı ve iyi yönetişimin bir anahtarı olarak gördüğü, bu doğrultuda hazırlanan OECD raporlarında ise tüm üye ülkelerin yönetim etiği alanındaki alt yapıyı oluşturmaları ve özel sektörün önündeki engelleri en aza indirmeleri tavsiyesinde bulunduğu görülmektedir(47).

OECD üyesi ülkelerde de hissedilen kamuda etik standartları belirleme ve kamu çalışanlarının etik açıdan uygun davranış göstermelerini sağlama hedeflerinin, Türkiye'deki kamu bürokrasisinin dönüşümü sürecine ivme kazandıracağı, özellikle kamuda yaşanan kirlenmenin ve kamuya duyulan güvene ilişkin erozyonun boyutları dikkate alındığında, Türkiye için bu gerekliliğin daha net bir şekilde ortaya çıktığı görülmektedir.

Bu kapsamda, kamu görevlilerinin;

- Çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına uygun davranması,
- Güvenilir işlem yapması,
- Yasallık ve adalet ilkeleri doğrultusunda tarafsızlık ilkesine riayet etmesi,
- Kamu kaynaklarını etkin, verimli ve uygun kullanması,
- Kamuda bilgi ve denetime imkan sağlayan bir karar alma süreci oluşturması,

⁴⁷ Tülay BAYDAR: a.g.t., 131-141.

gibi değerlere haiz olmasının yanısıra, kamu personelinin eğitimi, liyakat sisteminin etkin kılınması, yanlış davranış sergileyenlerin hukuki ve idari olarak cezalandırılmaları da bu değerlerin yerleşmesi bakımından önem arz etmektedir(48). İyi işleyen bir etik altyapı, belirli davranış standartlarını destekleyen bir kamu hizmeti ortamına katkı sağlayacak(49) ve etik bir yönetim ancak gelişmiş ve demokratik bir hukuk devletinde mümkün olacaktır.

OECD, kamu yönetiminde etik-dışı durumlarla mücadelede; etik altyapının sekiz unsurundan bahsetmekte, ayrıca, yönetim, yönlendirme ve denetim olmak üzere üç temel strateji belirlemektedir(50).

Tablo 1: OECD'ye Göre Kamu Yönetiminde Etik Altyapı

8	Bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılan “hukuki çerçeve”	DENETİM
7	“Etkili hesap verebilirlik mekanizmaları”	
6	“Kamuoyunun katılımı ve denetimi”	
5	Etik değerleri ve standartları ifade eden “davranış kuralları”	YÖNLENDİRME
4	Eğitim gibi “mesleki sosyalleştirme mekanizmaları”	
3	“Siyasal iradenin kararlılığı ve bunun kamuoyuna anlatılması”	
2	“Etkili insan kaynakları politikalarına dayanan olumlu kamu hizmeti koşulları”	YÖNETİM
1	“Mevcut bir merkezi yönetim kuruluşu, daire ya da özel bir etik kuruluş tarafından sağlanan eşgüdüm”	

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden de görüleceği üzere, öncelikle, siyasal ve yönetsel anlamda kamu yönetimi etiğine ilişkin özel bir organizasyonun oluşturulması salık verilmektedir. Söz konusu organizasyon, yönetimde etik davranış kuralları ve standartlarının oluşturulması, kamu görevlilerine eğitim ve danışmanlık hizmeti verilmesi ve kamu yönetiminde

⁴⁸ Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” (Ankara: T.C. Başbakanlık Yayını, Ekim 2003), 161 ve 162; <http://www.memurlar.net/haber/3099/>.

⁴⁹ TÜSİAD – OECD: a.g.e., 39.

⁵⁰ TÜSİAD – OECD: a.g.e., 39 vd; Coşkun Can AKTAN: Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlak Doğru: 4-Toplam Ahlak Yönetimi (İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişme Derneği Yayınları, 1999), 40; OECD: Ethics in Public Service, 26.

etik uygulamalara ilişkin yönlendirmeler yapması noktasında önem arz etmekte olup, etik konusunda samimi ve kararlı bir irade ortaya koymalıdır. Nihai olarak ise yönetsel etik alanında oluşturacağı etkin denetim mekanizmaları yardımıyla, kamu denetim kuruluşları arasında görev ve sorumluluk paylaşımı ile bağımsız, özel mali denetim kuruluşlarına yetki ve izin verilmeli, ayrıca, sivil toplum kuruluşlarının kamusal alanın denetimi ile aktif olarak ilgilenmelerine ilişkin gerekli düzenlemelere gitmelidir.

Bu unsurların ideal olanı ve karışımı her ülkenin kültürel ve siyasi/idari koşullarına göre değişmektedir. Örneğin ABD’de, güçlerin birbirini dengelemesi geleneğine dayanan bir sistemde, “denetim unsuru” ön plana çıkmaktadır.

1.5. IMF Bünyesinde Yapılan Çalışmalar

1.5.1. Mali Saydamlık İle İlgili İyi Uygulamalar Kodu

IMF(51) Yönetim Kurulu Geçici Komitesi, Eylül 1996'da sürdürülebilir küresel büyüme ortaklığını benimsediğinde iyi yönetişimin önemini vurgulamış, Eylül 1997'de Hong Kong SAR toplantısında da bu ilgisini tekrarlamıştır. Mali saydamlığın iyi yönetişime çok büyük katkısı olduğu ve küresel bir dünyada, makro ekonomik istikrar ve yüksek kalite odaklı büyümenin gerçekleştirilmesinde mali saydamlığın büyük önem taşıdığı belirtilmiştir.

Komite, IMF üyesi ülkelerin “Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Kodu”nun uygulanmasını teşvik etmektedir.

Kod, şu temel hedefler üzerine oturtulmuş bulunmaktadır:

1. Roller ve sorumlulukların açık olması,

- Devlet sektörünün ekonominin kalan kısmından açık bir şekilde ayrılması ile politika ve yönetim rollerinin çok iyi tanımlanması,
- Mali yönetim için açık yasal ve yönetsel bir çerçeve olması.

⁵¹ <http://www.imf.org/>.

2. Bilginin kamuya açık olması,

- Hükümetin geçmiş, şimdiki ve projeksiyonu yapılmış dönemlere ait mali faaliyetlerine ilişkin tam bir bilgi setinin kamuya sağlanması,
- Mali bilgilerin zamanında yayınlanması konusunda kamusal taahhüt.

3. Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması,

- Bütçe metninin mali politika hedeflerini, makro ekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve tanımlanabilir başlıca mali riskleri içermesi,
- Bütçe verilerinin, politik analiz yapmayı kolaylaştıracak ve sorumluluk arttıracak şekilde sınıflandırılması ve bu çerçevede sunulması,
- Ödeneklerin harcanması ve izlenmesi ile ilgili prosedürlerin açıkça belirlenmiş olması,
- Mali raporlamanın zamanında, etkin, kapsamlı ve güvenilir olması; bütçeden sapmaları tanımlaması.

4. Denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması,

- Mali bilgilerin hem kamuya açık olması hem de bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmesi.

1.5.2. Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine İyi Uygulamalar Kodu (1996)

Uluslararası para ve mali sistemin yapısının güçlendirmesi çerçevesinde, Geçici Komite, Nisan ve Ekim 1998'deki Tebliğleri ile ilgili kurumlarla işbirliği içinde Fon'u parasal ve mali politikalar için bir saydamlık uygulamaları kodu geliştirmeye çağırmıştır. Fon, Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) ile birlikte ve merkez bankalarından finansal kurumlar, ilgili uluslararası ve bölgesel örgütler ve seçilmiş akademik uzmanlardan oluşan

bir temsilci grubu ile danışma içinde "Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine İyi Uygulamalar Kodu"nu geliştirmiştir. Bu Kod, Fon tarafından geliştirilen ve Nisan 1998'de Geçici Komite tarafından onaylanan Mali Saydamlıkta İyi Uygulamalar Kodu ile paralellik arz etmektedir.

Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine İyi Uygulamalar Kodu, parasal politikaların yönetilmesinde merkez bankaları için, mali politikaların yönetilmesinde ise merkez bankaları ile diğer mali kurumlar için arzu edilen saydamlık uygulamalarını tespit etmektedir.

Kod'un amaçları açısından saydamlık; uygulanan politikanın hedeflerinin, hukuki, kurumsal ve ekonomik çerçevesinin, parasal ve mali politikalarla ilgili gerekçelerin, verilerin-bilgilerin-kurumların sorumluluklarının koşullarının anlaşılabilir, ulaşılabilir bir çerçevede ve tam vaktinde kamuya ulaştırıldığı bir ortama karşılık gelmektedir. Bu nedenle, Kod'da listelenen saydamlık uygulamaları,

- i- Merkez bankalarının ve mali kurumların rollerinin, sorumluluklarının ve amaçlarının açık ve berrak olması,
- ii- Merkez bankası tarafından para politikası ile ilgili kararların oluşturulma ve rapor edilme süreçleri ile mali kurumlarca mali politikaların oluşturulma ve rapor edilme süreçleri,
- iii- Parasal ve mali politikalarla ilgili bilgilere kamunun ulaşabilmesi,
- iv- Merkez bankası ve mali kurumlar vasıtasıyla güvenilirliğin temini ve kontrolü üzerinde odaklanmaktadır.

1.6. Dünya Bankası Bünyesinde Yapılan Çalışmalar “Yolsuzluk: İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel” Başlıklı Bildiri

Dünya Bankası⁽⁵²⁾, kurulduğu andan itibaren, borç verdiği fonların tasarlanan amaçlar doğrultusunda kullanılmasını ve mal ve hizmetlerle ilgili sözleşmelerin saydamlık ve etkinlik kriterleri çerçevesinde oluşturulmasını istemektedir. Ancak günümüzde Banka, bunun da ötesine giderek yolsuzluk

⁵² <http://www.worldbank.org/>.

ile mücadele etmeyi isteyen hükümetlere destek sağlamak ve desteklediği programlarda yolsuzlukla mücadele üzerinde önemle durmak gibi hedeflere yönelmiştir.

Banka'nın "Yolsuzluk: İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel" başlıklı Bildirisi, yönetimin iyileştirilmesi ve yolsuzlukla mücadelede dört temel alan belirlemektedir. Bunlar; iktisat politikası reformu, kurumsal reform, güvene dayalı kontrol ve çok taraflı ortaklık şeklinde sıralanabilir.

1.7. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International-Tı)

1993 yılında kurulan ve çalışmalarını, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde yolsuzlukla mücadele ve bu konuda devletlerin artan sorumluluğuna adanmış Uluslararası Şeffaflık Örgütü, yolsuzluğu; "özel kazançlar elde etmek amacıyla kamu sektörünün kullanılması" olarak tanımlamaktadır.

Merkezi Berlin'de bulunan Örgüt'ün(53) kullandığı Yolsuzluğu Algılama Endeksi (CPI-Corruption Perception Index)(54), yolsuzluğu değil yolsuzluğun algılanmasını ölçmekte olup, kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanımı, kamu işlemlerinin yürütülmesinde rüşvet alma, kamuya ait fonların zimmete geçirilmesi üzerine yoğunlaşmaktadır. Her yıl yayınlanan endekse göre, on (10) puan o ülkede yolsuzluğun hiç görülmediğine, sıfır (0) puan ise o ülkenin tamamen yozlaşmış olduğuna işaret etmektedir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluğu Algılama Endeksi'nin yanısıra Rüşvet Veren Ülkeler Endeksi (BPI- Bribe Perception Index) de hazırlamakta olup, önde gelen ihracatçı ülkeleri, şirketlerinin yurt dışında ödedikleri rüşvet algılamalarına göre sıralamaktadır(55).

Transparency International'in üyesi ve Türkiye temsilcisi olarak 29 Mayıs 1996 tarihinde kurulan Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği,

⁵³ Coşkun Can AKTAN: "Yolsuzluklar ile Ekonomide Serbestleşme ve Demokratikleşme Arasındaki İlişki", http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-ahlak/aktan-yolsuzluk-ekonomide-serbestlesme.pdf, 1.

⁵⁴ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

⁵⁵ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.

Türkiye’de saydam toplumun gelişimine katkıda bulunmak üzere oluşturulmuştur(56).

Dünyada yolsuzlukların en yaygın olduğu ülkelerin başında sırasıyla Chad, Bangladeş, Türkmenistan, Myanmar Haiti ve Nijerya gelmektedir. Tüm bu sayılan ülkelerde siyasi özgürlükler ya yeterli değil ya da temel siyasal ve sivil özgürlükler devlet tarafından ihlal edilmektedir. Yolsuzlukların en az olduğu ülkeler ise sırasıyla; İzlanda, Finlandiya, Yeni Zelanda, Danimarka ve Singapur’dur. Türkiye yolsuzlukların en fazla yaygın olduğu ülkeler sıralamasında 158 ülke arasında 93. sırada bulunmaktadır. En az yolsuzluk görülen ülkeler yönünden yapılan sınıflamada ise ülkemiz; Ghana, Mexico, Panama ve Peru ile 65. sırayı paylaşmaktadır. Yolsuzluklar yönünden sıralamada Türkiye’ye yakın olan ülkeler ise; Burkina Faso, Hırvatistan, Mısır, Lesoto, Polonya, Suudi Arabistan ve Suriye’dir.*

1.8. Yolsuzluk Karşıtı Ağ (Anti Corruption Network)

Ekim 1998’de kurulan Yolsuzluk Karşıtı Ağ(57), kamu sektöründe yolsuzluğun azaltılması ile ilgili tarafların, yolsuzlukla mücadele programları hakkında bilgi değişiminde bulunabileceği, bölgesel, yarı-ulusal ve ulusal girişimlerin işbirliği içerisine girebileceği bir forumdur. Çalışmalarını özellikle Doğu Avrupa ve eski SSCB ülkeleri üzerine odaklayan Ağ’a, Arnavutluk, Bulgaristan, Estonya, Macaristan, Letonya, Polonya, Rusya Federasyonu ve Ukrayna dahildir. Ağ faaliyetlerinin koordinasyonu ve izlenmesi Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği, OECD, IMF, Dünya Bankası, Avrupa Kalkınma Bankası (EBRD), Soros Vakfı, Uluslararası Şeffaflık Örgütü ve Birleşmiş Milletler gibi örgütlerden oluşan bir “Yönetici Grubu (Steering Group)” tarafından yürütülmektedir.

Geçiş ekonomileri için “Yolsuzluk Karşıtı Ağ” (ACN), merkezi, doğu ve güney doğu Avrupa ile bağımsızlığını yeni kazanmış ülkelerdeki geçiş

⁵⁶ <http://www.saydamlik.org/turkce.html>.

* Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005.

⁵⁷ http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/about_acn.cgi?lang=en&site_type=graphics.

ekonomilerinde; bilgi paylaşımı, koordinasyon sunumu ve politik diyalogu artırmak için ulusal hükümetler, sivil toplum örgütleri ve uluslararası verici acentalar tarafından 1998’de kurulmuş olan bir bölgesel yolsuzluk karşıtı ağıdır(58).

Yolsuzluk Karşıtı Ağ, ulusal ve uluslararası düzeyde yolsuzlukla mücadele programlarında kaydedilen gelişmelerin gözden geçirilmesi, OECD Sözleşmesi ve tavsiyelerinin uygulanması için destek sağlanması, yolsuzluk karşıtı programlara destek sağlayan ulusal ve uluslararası örgütler arasında işbirliği ve sinerjinin teşvik edilmesi çalışmalarını yürütmektedir. Öte yandan kamu üretimi, kamu denetimi, adli sistemin güçlendirilmesi, sivil toplum ve kamu sektörü mali reformu gibi alanlarda özel faaliyetlerde de bulunmaktadır.

Ağ’a dahil ülkeler kapsamında; Arnavutluk, Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Bosna Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Estonya, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Litvanya, Letonya, Makedonya Cumhuriyeti (the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)), Moldova, Montenegro, Romanya, Rusya Federasyonu, Tacikistan, Türkmenistan, Slovenya, Sırbistan ve Ukrayna yer almaktadır(59).

Yolsuzluk Karşıtı Birimin Ağ Sekreteryası görevini OECD üstlenmiştir. Birim, OECD’nin uluslararası ticarete rüşvet karşıtı mücadele alanındaki çalışmasına toplanma noktası olarak hizmet etmektedir. Yolsuzluk Karşıtı Birim, OECD Rüşvet Karşıtı Konvansiyonu’nu yürütme ve üye olmayan ülkelere uzama tavsiyesini desteklemektedir(60).

⁵⁸ http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/about_acn.cgi?lang=en&site_type=graphics.

⁵⁹ http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/about_acn.cgi?lang=en&site_type=graphics.

⁶⁰ http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/about_acn.cgi?lang=en&site_type=graphics.

2. SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

2.1. ABD

1980'li yıllarda, ABD'de kamu görevlilerinin etik-dışı davranışlarında çarpıcı bir artış görüldüğü, “yolsuz uygulamaların, demokratik yönetim biçiminde halkın güven kuyusuna zehir katma etkisi” gösterdiği ifade edilmektedir(61).

ABD'nin, etik yönetimi ya da en azından yolsuzluk ve ihlallerin kontrolü için belki de en etkili araçlara sahip olduğu bilinmektedir. Genel Müfettişlik Sistemi, Yönetimde Etik Ofisi ve Özel Danışmanlık Ofisi gibi birçok girişimin, 1970'li yılların Watergate skandalı'na bir tepki olarak geliştiği ifade edilmektedir. Bunlar, 1980'li yıllarda geliştirilmiş ve 1991'de Dürüstlük ve Etkinlik Başkanlık Konseyi kurulmuştur(62).

ABD'de kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yeni olmamakla birlikte, 1993 yılında hazırlanan “Ulusal Performansın Değerlendirilmesi” (National Performans Rewiew-NPR) raporu ile başlatılan ve daha ziyade Devletin Yeniden Yapılandırılması (Reinventing Government) olarak da anılan girişim, doğurduğu etkiler bakımından en önemli çalışma niteliğine haiz bulunmaktadır. Anılan rapor, Başkan Bill Clinton ve Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından, Federal Hükümetin yaptığı çalışmaların reforme edilmesi amacıyla başlatılan bir girişim olup, “daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet” amacına dönük olarak tasarlanmış en uzun soluklu çalışmadır(63).

⁶¹ Örneğin, Watergate skandalının Carter ve Reagan'ın “bir sorun olarak hükümet” üzerine odaklanmış kampanyalarıyla birleşerek, Amerikalıların devlet çalışanlarına ilişkin olumsuz algılamalarına önemli ölçüde katkıda bulunduğu ifade edilmektedir. Öte yandan, kamusal ve özel kesimde yaşanan etik-dışı davranışların haber yapılan günlük yinelemelerinin, bu haberlerin, “bu işin yolu budur”u yansıttığının bir istisnası olmaktan çok bir kural olduğu biçimindeki tutumu güçlendirdiğine işaret edilmektedir. Bkz. Sheldon S. STEINBERG, David T. AUSTERN: Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler: Kamu Kesiminde Ahlak İkilemlerini Çözmek İçin Bir Kılavuz, Çev. Turgay ERGUN (Ankara: TODAİE Yayını No: 264, Aralık 1995), 1-2 ve 32.

⁶² TÜSİAD-OECD: Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, a.g.e., 69.

⁶³ Osman YILMAZ: Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri (Ankara: DPT Yayını, Şubat 2001), 47; Önceki çalışmalar hakkında bkz. a.g.e., 46-47 ve 53.

Kamu yönetiminde köklü değişimi gerekli kılan nedenlerden biri olarak karşımıza çıkan bütçe açığı, 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren yaşanan petrol şoku nedeniyle, dünyanın ve ABD'nin girdiği ekonomik bunalımın bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Nitekim bu süreç kendini, işsizlik ve enflasyonda artış olarak göstermiştir. Federal devletin çok büyüdüğü ve bu oranda da hizmet düzeyinin düştüğü, ağır bir bürokrasinin ekonomiyi ezmesinin uzun yıllar boyu şikayet konusu olduğu ABD'de(64), artan bütçe açıkları nedeniyle kamu maliyetlerini azaltıcı arayışlara yönelen Clinton Hükümeti, David Osborne ve Ted Gaebler tarafından kaleme alınan "Reinventing Government"^{**} adlı eserde yer alan fikirlerden esinlenerek, uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve İngiltere başta olmak üzere, çeşitli ülkeleri kapsayan kamu yönetimi reformları ile ortaya atılan "yeni kamu yönetimi" yaklaşımı ışığında, aynı adla anılan "Ulusal Performansın Değerlendirilmesi"^{**} programını uygulamaya koymuştur(65).

Devlete duyulan güvensizlik duygusunu yok etmek için 1980'lerde özelleştirmenin; bazı konuların federal devletten eyalet ve belediyelere kaydırılması, bazı mevzuatın kaldırılması ve bazı konuların mevzuatla düzenlenmesinden vazgeçilmesi vb. yöntemler kullanması gerekliliğini gündeme getirdiği dikkat çekmektedir. Yine, 1990'ların başında sözkonusu önlemlerin yetersiz olduğunun düşünölmeye başlandığı, kamu yönetimine yönelik yaklaşımın temelden sorgulanması gerektiği üzerinde durulduğu görölmektedir. Nitekim, konunun harcamalardan ziyade performansla ilgili olduğu saptaması, Amerika'da yeni bir akımın başlatılmasına sebep olmuştur. Ulusal Performans İncelemesi (NPR) adını taşıyan bu politika ile

⁶⁴ www.oecd.org/puma/country/us.htm.

* Anılan eserde öne sürölen ana tema, kamu yönetiminin "girişimci" bir nitelik kazanması ve bunun temelinde 10 temel ilkeyi esas alan, bunlar; rota çizen, toplumun güçlendirilmesini hedefleyen, rekabeti teşvik eden, amaca ve müşteri ihtiyaçlarına odaklı, girdiler yerine etkileri finanse eden, kazanmaya dönük, yetkinin yerele ya da ilgili birime aktarıldığı, sorunları ortaya çıkmadan engelleyen ve daha ziyade, piyasa mekanizmasından yararlanan bir kamu yönetimi anlayışını hakim kılmaktır. Bkz. David OSBORNE ve Ted GAEBLER: Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector (William Patrick Book, Addison-Wesley Publishing Company, 1992)'den aktaran Osman YILMAZ: a.g.e., 48

^{**} Ayrıntılı bilgi için bkz. Osman YILMAZ: a.g.e., 47-57.

⁶⁵ Osman YILMAZ: a.g.e., 47-49.

yurttaş ön plana çıkarılmış, federal hükümet görevlilerine daha iyi sonuçlar elde edebilmeleri için gerekli yetkiler verilmiş, bürokrasiyi azaltılarak, gereksiz etkinlikler ve kurallar elimine edilmiştir(66).

ABD, son yıllarda federal yönetiminde büyük etik sorunlar yaşamıştır. Bu hususta yaşanmış temel sorunlar; resmi görevin ve kamu varlığının uygunsuz kullanımı, kısıtlanmış kaynaklardan hediye kabul edilmesi ve çıkar çatışmaları olmuş ve kamu hizmetinde etiksel yönetimi geliştirmek üzere bir dizi tedbir alınmıştır. 1989 tarihli Etik Reform Sözleşmesi, hükümetin icracı birimlerindeki temel değişiklikleri tanıtmış; özellikle Yönetim Etiği Birimi (OGE), birleştirilmiş ve detaylandırılmış etik kodları geliştirmiştir(67).

Temel kamu hizmeti değerlerinin ifadesi 1989'da yeniden gözden geçirilmiştir. Etik Reform Sözleşmesi'nin 101. maddesinde 14 etiksel yönetim ilkesine yer verilmiştir. Bunlar; kamu malına saygı, menfaat çatışması, profesyonellik, gücün kötüye kullanımı, tarafsızlık ve apolitik, eşitlik, entegrasyon ve sadakatle davranma gereği, dolandırıcılık ve diğer yanlış uygulamaların açığa çıkarılmasıdır(68).

Yönetim standartları; hediye kabul etme, resmi bilginin kullanımı, kamu malı veya imkanların kullanımı, resmi yolculuk, siyasi faaliyetlere katılım gibi hususları kapsamaktadır(69).

Kamu Hizmeti Çalışanları Sözleşmesi, kabul edilemez olarak düşünülen yönetimi tanımlamaktadır. Bu doğrultuda kötü yönetim; bozulma, karar vermede tarafsızlık, doğruluk veya gücün kötüye kullanımı, fonların yanlış kullanımı, hırsızlık, fonların uygunsuzluğu, çıkar çatışması, dolandırıcılık, yanlış/sahte beyan, gizli bilginin açıklanması, soruşturmalara müdahale vs. kapsamaktadır(70).

⁶⁶ www.oecd.org/puma/country/us.htm.

⁶⁷ Ethics in Infrastructure in Public Administration: The Experience of Several Countries, (April – 2002), www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bre/theethininfrastructureinthepublicadministration.

⁶⁸ Ethics in Infrastructure in Public Administration: a.g.e.

⁶⁹ Ethics in Infrastructure in Public Administration: a.g.e.

⁷⁰ Ethics in Infrastructure in Public Administration: a.g.e.

ABD’de İnsan kaynakları ve diğer birimler, çalışanlarca etik yönetimi destekleyecek; kurallar, direktifler, yükselme ve atama ile ilgili politikalar, seçim sürecinin şeffaflığı, etik olmayan yönetime ilişkin tedbirler, kamu ve gizli çıkarların ilan edilmesi, iş sözleşmesinde değerlerin ifadesinin entegrasyonu gibi mekanizmalara dayandırılmıştır(71).

Bu doğrultuda, ABD’de kamu hizmeti, anayasa, hukuk ve etik ilkelere sadakatle çalışmayı sağlayan bir kamu güveni olarak algılanmaktadır. Bu kapsamda çalışanlar;

- Görevin gereken ihtimamla yürütülmesi noktasında çatışan mali çıkarlara sahip olmayacak,
- Herhangi bir özel çıkarı geliştiren bilginin kötü kullanımına izin vermeyecek veya kamusal olmayan hükümet/yönetim bilgisini kullanmak suretiyle mali işlemlerle uğraşmayacak,
- Resmi faaliyetleri dolayısıyla herhangi bir hediye veya parasal değer içeren bir obje kabul etmeyecek,
- Görevlerini ifa etmede dürüstçe çaba sarfedecek,
- Özel çıkarları için kamu birimini/ofisleri kullanmayacak,
- Herhangi bir özel örgüte veya bireysel olarak kendi menfaatlerine dönük muamelelerde bulunmayacak ve tarafsız hareket edecek,
- Federal mülkü koruyup muhafaza edecek,
- Resmi görevleri ve sorumlulukları ile çatışan faaliyetler ya da görevleri dışındaki işlerle iştigal etmeyecek,
- İsraf, dolandırıcılık, yolsuzluk (bozulma) ve kötüye kullanım gibi etik-dışı durumlarla karşılaştıklarında uygun makamlara (otoritelere) başvuracak,

⁷¹ Ethics in Franstructure in Public Administration: a.g.e.

- Mali yükümlülüklerini, özellikle Federal, Devlet veya hukukun uygun gördüğü yerel vergiler gibi hususları içeren vatandaşlık görevlerini yerine getirecek,
- Irk, dil, din, cinsiyet, ulusal köken, yaş vs. açısından fırsat eşitliğini sağlayan tüm kural ve düzenlemelere riayet edecek,

şekilde hareket etmekle yükümlü kılınmışlardır(72).

1989 tarihli “Whistleblowing Koruma Sözleşmesi” ile yönetimde karşılaşılan yanlış uygulamaların açıklanmasına ilişkin izlenecek prosedür kapsamında, üstlerini ihbar edenlerin korunması esası benimsenmiş, ayrıca, kamunun bu tür durumları açıklaması için, şikayetçi prosedürleri, yardım birimi, özel telefon hattı gibi yöntemlere yer verilmiştir(73).

Hükümet Etik Ofisi (Office of Government Ethics-OGE)

ABD'deki Hükümet Etik Ofisi (Office of Government Ethics), kamu hizmetini bir kamu güveni olarak algılamaktadır. Her çalışan, Anayasa, hukuk ve etik değerlere sadakatle bağlı olup, Birleşik Devletler Hükümeti ve onun vatandaşları nezdinde sorumluluğa sahiptir(74).

Hükümetin faaliyetlerine duyulan güven, demokratik bir toplumun temel ilkesini oluşturmaktadır. İcracı birimler etik programı, hükümet görevlilerinin menfaat çatışmalarından uzak kalmalarını ve görevlerini tarafsız bir şekilde yerine getirmelerini temin ederek, kamunun güvenini pekiştirmeye yardımcı bir işlev görmektedir.

Birleşik Devletler Hükümet Etik Ofisi (OGE), 1978 yılındaki Hükümet Etik Sözleşmesi ile kurulmuştur(75). OGE, meydana gelen menfaat çatışmalarını çözmede ve hükümet çalışanları açısından yaşanan menfaat

⁷².Executive Order 12674 of April, Bölüm 101, 1989, www.usa.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats.

⁷³ Ethics in Infrastructure in Public Administration: The Experience of Several Countries (April - 2002); www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bre/theethininfrastructureinthepublicadministration.

⁷⁴ www.usa.gov/pages/forms. Standards of Ethical Conduct for Employees of The Executive Branch.

⁷⁵ www.usa.gov/pages/forms; Ethics in Infrastructure in Public Administration: The Experience of Several Countries (April - 2002), www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bre/theethininfrastructureinthepublicadministration.

çatışmalarını önleme hedefinde, etik programlarını yönetmede icracı birimler ve acentelere politik liderlik hizmeti vermektedir(76). Daha açık bir ifadeyle OGE, olası menfaat çatışmalarını çözmek ve Hükümet çalışanları açısından menfaat çatışmalarını önlemek amacıyla icracı birimlerde liderliği uygulamak, Hükümetin çalışmasına tarafsızlık ve entegrasyonun uygulandığı kamunun güvenini genişletmek ve çalışanlar için yüksek etik standartlar geliştirmek hedefine yönelmiştir(77).

Hükümet Etik Ofisi (OGE) yöneticisi, Senato'nun uygun görüşü ve tavsiyesi ile Başkan tarafından 5 yıllığına atanmaktadır. Sözkonusu birimin merkezi Washington'da olup, 80 kişiyle hizmet vermektedir(78).

Yönetim açısından OGE'nin rolü; standartlaştırılan otorite, mali bilginin sunumu, eğitim ve hizmet-içi eğitim, tavsiye ve çeviri, değerlendirme olmak üzere altı temel alanda yürütülmektedir(79). Bunları biraz açarsak;

Etik Politikası: OGE, kamu ve özel mali açıklığı, yönetim standartlarını ve menfaat çatışmaları açısından kuralları geliştirme, yayınlama ve gözden geçirmede kapsamlı bir etik politikası oluşturmaktadır.

Mali Açıklık: OGE, icracı birimler mali açıklık raporlarının işleme konulması ile ilişkilendirilen politika direktifleri sağlamaktadır.

Eğitim ve Hizmet İçi Eğitim: OGE, birimleri ve acenteleri içsel etiksel eğitim programları ile desteklemek, eğitim materyalleri geliştirmek ve çalışma grupları oluşturmak ve sunmak suretiyle, etik hukuk ve düzenlemelerini geliştirmeyi ve bu konularda bilgilendirmeyi sağlamaktadır.

Rehberlik ve Yorumlama: OGE, kamu çalışanlarına ve acente etik görevlilerine çeşitli etik kuralları ve değerleri yorumlayan yazılı tavsiyeler sunmaktadır.

⁷⁶ www.usage.gov/pages/forms. Standards of Ethical Conduct for Employees of The Executive Branch.

⁷⁷ www.usage.gov/pages/forms.

⁷⁸ www.usage.gov/pages/forms.

⁷⁹ Ethics in Infrastructure in Public Administration: The Experience of Several Countries (April 2002), www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bre/theethininfrastructureinthepublicadministration.

İzleme: OGE, tamamen etik hukuk kuralları ve düzenlemeleri açısından uygun bir şekilde yönetildiklerini garanti etmek için mali açıklık sistemleri, eğitim programları ve izlemeye ilişkin sistemlerini içeren icracı birim etik programlarının unsurlarını gözden geçirmektedir.

Değerlendirme: OGE, menfaat çatışmaları ile ilişkilendirilen durumların yönetim standartlarının etkinliğini rutin olarak değerlendirme ve uygun olduğunda değişiklik tavsiye etme yetkisine sahip kılınmıştır.

OGE'nin Yapısı; OGE, beş birimin fonksiyonlarına icracı birim etik programlarını desteklemekte ve etik liderlik hizmeti sunmaktadır. Bu birimler;

◆ **Ofis Yöneticisi**

OGE'ye Başkan tarafından beş yıllığına atanan bir yönetici başkanlık yapmakta olup, ofis yöneticisi, icracı birim etik programını yönetmektedir.

◆ **Acenta Programları Birimi**

Anılan birim, Program Hizmetleri Birimi, Program Değerlendirme Birimi ve Eğitim Birimi olmak üzere üç birimden oluşmakta ve hizmetleri koordine etmek görevini yerine getirmektedir.

◆ **Genel Konsey ve Yasal Politika Birimi**

Sözkonusu birim, icracı birimlerin etik program politikalarını, statülerini ve düzenlemelerini geliştirmek ve yorumlamak, bunları yürüten ajanslara yardım ederek, icracı birim çalışanları için geniş kapsamlı etik hukukunun çatısını oluşturmak ve düzenlemek işlevine hizmet etmektedir.

◆ **Hükümet İlişkileri ve Özel Projeler Birimi**

Bu birim, özel projeleri koordine etmekte olup, bozulmalarla mücadeleleri ve uluslararası etiği artırmada Birleşik Devletler çabalarına OGE'nin desteğini koordine etmek görevini yürütmektedir.

◆ **Yönetim ve Bilgi Yönetimi Birimi**

OGE'nin operasyonel programlarının tamamına iki kısımda gereken desteği sağlayan sözkonusu birim, yönetim bölünmesi, personel, kaynak

yönetimi, imkanlar ve mülk yönetimi, yolsuzluk, ihale, grafikler ve yayın materyalleri ile ilişkilendirilen OGE'nin program sorumluluklarını yerine getirmeyi hedeflemektedir.

Bilgi Kaynakları Yönetimi Birimi'nin sorumlulukları, web teknolojisi ve bilgi yönetiminin ötesinde telekomünikasyonu da içermektedir.

Çalışan Standartları; İcracı birim, çalışanları çeşitli etik standartlara konu edinmektedir. Söz konusu standartlar iki temel kaynağa dayandırılmakta olup, bunlar; mali statünün cezai çatışması ve icracı birimlerin geniş etik yönetim standartlarıdır.

◆ **Mali Statülerin Cezai Çatışması (menfaat-çıkar)**

Çıkar statülerinin çatışması, Federal Hükümetin menfaatleri üzerinde çalışanların, kendi kişisel menfaatlerinin yerini alacak belli türden faaliyetlerle meşgul olmadan, bir federal çalışanı yasaklamaktadır. Söz konusu statüler;

- Mali menfaat çatışması
- Temsil edilebilir faaliyetler
- İleri çalışan faaliyetleri
- Hükümet ücretinin eklenmesi

şeklinde sıralanan hususları içermektedir(80).

◆ **İcracı Birimlerin Çalışanları İçin Etik Yönetim Standartları**

Etik yönetim standartlarının düzenlenmesi, icracı birim çalışanları için etik yönetimin genel ilkelerini tesis etmek anlamına gelmektedir. Bunlar;

- Dış kaynaklardan hediyeler
- Çalışanlar arasındaki hediyeler
- Mali menfaatlerin çatışması
- Resmi görevlerin ifasında tarafsızlık

şeklinde sıralanabilir(81).

⁸⁰ www.usage.gov/pages/forms. United State Code. Bölüm:11, Başlık:16.

ABD’de, Adalet Birimi, Federal Araştırma Birimi (FBI), Genel Müfettişler, Genel Muhasebe Birimi’nin içsel kurumlar üzerinde yasal önlem alma ve fonların yanlış kullanımını araştırma; Kongre, Kongre Komiteleri, Kongre Mahkemeleri ve Bağımsız Etik Birimi gibi seçilmiş birimlerin ise, dışsal denetim yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır(82).

Kamu çalışanlarının ahlaksal davranışları, tepkisel tarzı önemli ölçüde azaltan önleyici ve etkin öğeleri destekleyecek sistemli yönetsel uygulamaların oluşturulması ve sürdürülmesinde kararlılığı gerektirmekte olup; “eğitim”, “yönetimin mali yönetimi”, “araştırma” ve “yönetsel denetim” olmak üzere dört koşulun varlığını zorunlu kılmaktadır. Anılan gerekliliklerin, bir virtüöz düzeyinde gerçekleştirilmesi, ayrıca, olumlu örgütsel ve yönetsel kültür içinde etkin olarak beslenmesi salık verilmektedir(83). Burada kastedilen kültür, vicdanımızın sesini dinlediğimiz ve bizim güdülerimiz ve davranışlarımızı etkilediği ölçüde, ahlak açısından doğru ve yanlış arasında seçim yapmamızı sağlayan kültürdür(84).

ABD’de kamu çalışanlarından, özel kesimden beklenenin ötesinde yüksek standartta ahlaklı davranışa bağlı olmaları beklenmektedir. Kısaca, “vicdanınız kılavuzunuz olsun” anlayışıyla ifade edilebilen namuslu bir yönetim anlayışının, kamu kaynaklarını insanların çoğu için en iyiyi gerçekleştirmek üzere harcadığı güvencini geliştireceği ve etik-dışı uygulamaları engelleyeceği ifade edilmektedir(85).

Öte yandan, yönetsel uygulamalarda etik-dışı davranışın hiçbir gerekçesinin olamayacağı, ayrıca, dolandırıcılık, savurganlık ve kötüye kullanmanın devlet yönetiminde yeri olmadığı ve bunların maliyeti de azaltılmış ya da niteliği bozulmuş hizmetler olduğu, bu durumun ise her düzeydeki kamu görevlilerinin etik-dışı hareketlerini reddetmeyi gerektirdiği vurgulanmaktadır. Bir diğer husus da muhbirlere karşı uygulanan

⁸¹ S.C.F.R. Part: 2635.

⁸² Ethics in Franstructure in Public Administration: The Expiience of Several Countries (April 2002), <http://www.hrma-agrh.gc.calveo-bre/theethinfrastuctureinthepublicadministration>.

⁸³ Ayrıntılı bilgi için bkz.; Sheldon S. STEINBERG ve David T. AUSTERN: a.g.e., 141- 175.

⁸⁴ Sheldon S. STEINBERG ve David T. AUSTERN: a.g.e., 145.

⁸⁵ Sheldon S. STEINBERG ve David T. AUSTERN: a.g.e., 145 ve 142.

yaptırımların yarattığı soğutma etkisi olarak karşımıza çıkmaktadır; birkaç olayda ihbarda bulunma davranışının cezalandırılmasıyla, “Neden can sıkıyorsunuz? Durumu düzeltecek hiçbir şey yapılamayacağı gibi, bir de beni güç duruma sokuyorsunuz.” mesajı verildiğine işaret edilmektedir(86).

ABD’deki girişimler, kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen kuralları ve şartları telaffuz etmeye, boşlukları doldurmaya ve denetim kuruluşlarının yetkilerini artırmaya yöneliktir. Bir başka ifadeyle, kamu hizmetinde etik ortam ve etik yönetimiyle ilgili kapsamlı ve öncelikli incelemelerde bulunmak, kamu sektöründeki yönetsel ya da yapısal değişikliklerden dolayı sistemde oluşan boşlukları saptama ve gereğini yapma çabaları olarak değerlendirilmektedir(87).

2.2. Avustralya

Son yıllarda, şeffaf yönetim anlayışı ve vatandaşların yönetsel birimlerden artan beklentileri nedeniyle kamu harcamaları üzerinde oluşan baskılar, hükümetleri bir dizi genel sorunlarla karşı karşıya bırakmış, pek çok ülke bu duruma, kamu sektörünün performansını geliştirmek adına düzenlediği kamu sektörü reformunu uyarlayarak cevap vermiştir(88).

Avustralya, etik girişimlerini daha kapsamlı yönetim reformları bağlamında devreye sokmuş olmakla birlikte, sözkonusu girişimlerin özünde, etiğin ayrı bir konudan çok kamu sektörü ve insan kaynakları yönetiminin tamamlayıcı bir unsuru olduğu düşüncesi yatmaktadır(89).

Avustralya’da kamu yönetimi alanında yaşanan değişimin son 20 yılı kapsadığı ve bu alanda iki önemli aşamanın kaydedildiği ifade edilmektedir. Bunlardan ilki, 1983 ve 1996 yılları arasını kapsamakta ve İşçi Partisi’nin iktidarda olduğu döneme denk gelmektedir. Bu ilk dönemdeki reform girişimlerinin başlıca üç amaca hizmet ettiği ifade edilmekte olup, bunlar(90);

⁸⁶ Sheldon S. STEINBERG ve David T. AUSTERN: a.g.e., 5.

⁸⁷ TÜSİAD - OECD: a.g.e., 69 ve 65.

⁸⁸ Make JONES: OECD Ethics: Australia Case Study Ethics and Curraption (Australia: The Management of Ethics and Conduct in The Public Service Australia by Mike Jones), 1.

⁸⁹ TÜSİAD - OECD: a.g.e., 70.

⁹⁰ <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>; Osman YILMAZ: a.g.e., 85.

- Kamu kurumlarının amaçları ile vatandaşların bu kurumlardan beklentilerinin ne olduğunun açık ve net bir şekilde ortaya konulması,
- Yetki ve sorumlulukların devri, esnekliğin güçlendirilmesi, böylece yöneticilerin kurumsal amaçlara ulaşmada daha geniş imkanlarla donatılması,
- Performansa dayalı hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi, ki bu; üç ya da beş yıllık dönemleri kapsamakta ve bu suretle, kurumların performanslarının artırılması,

şeklinde sıralanmaktadır.

1983 yılında seçimleri kazanarak göreve başlayan İşçi Partisi'nin, kamu kesimi reformu konusunda yayımladığı "Beyaz Kitap"ta;

- Girdilerden çok programın hedeflerine ve performansına dayalı bir program bütçe sistemi,
- Kurumsal amaçlara ulaşılabilmesi için yetki ve sorumlulukların yöneticilere devri

olmak üzere iki temel hedefe odaklandığı belirtilmektedir(91).

Anılan reformun mali boyutundan Maliye Bakanlığı, insan kaynakları bölümünden ise Kamu Hizmetleri Kurulu (Public Servis Board) ve Çalışma İlişkileri Bakanlığı sorumlu tutulmuştur(92).

1993 tarihli "Daha İyi Bir Kamu Hizmeti" metninde yer verilen kamu davranış ilkeleri;

- o Hükümete karşı duyarlılık,
- o Sonuçlara odaklanma,
- o İşe almalarda liyakat,
- o En yüksek doğruluk, dürüstlük, ahlak ve davranış standartları,

⁹¹ <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>; Osman YILMAZ: a.g.e., 86

⁹² <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>; Osman YILMAZ: a.g.e., 86.

- o Hesap verebilirlik,
- o Ekipler ve bireysel çalışanlarla sürekli iyileştirme

şeklinde belirlenmiştir(93).

Kamu Hizmeti Kanunu'na göre hükümete Avustralya Kamu Teşkilatı'nın yönetiminde danışmanlık sağlamakla görevli olan Yönetim Danışma Kurulu, 1996 Mayıs'ında "Avustralya Kamu Teşkilatında Etik Standart ve Değerler" adlı bir belge yayımlamıştır. Söz konusu çalışmanın amacı, etik konularla ilgili bilinci ve kavrayışı geliştirmek ve özellikle üst düzey yöneticilere etik ile ilgili kurumsal bir çerçeve sunmaya çalışmaktır(94). Anılan belgede, kamu hizmetinde bazı davranışların kurallar ve rehberlerle düzenlendiği kabul edilmekte, bazı durumlarda ise doğru yolu bulmanın sağlam muhakemeden geçtiği belirtilmektedir. Yani, kamu çalışanlarının etik açıdan savunulabilir kararlar verebilmesi için kural, rehber, ilke ve değerler arasındaki ilişkiyi ve nasıl bir bütün oluşturduklarını anlamları gerektiğine dikkat çekilmektedir(95).

Bu kapsamda değerlendirildiğinde, Avustralya'daki reformların genel olarak, paraya daha fazla değer verme, sonuçlara odaklanma ve müşteri ihtiyaçlarını ön planda tutan bir anlayışa yöneldiği, bir başka ifadeyle, kamu sektörünü daha etkin ve verimli kılmak, hesap verebilirliği artırmak ve kamuya sunulan hizmetin kalitesini yükseltmek hedefine yöneldiği ifade edilebilir(96).

Avustralya Kamu Hizmeti Birimi (The Australian Public Service - APS)

İyi yönetim, geliştirilen ulusal ekonomik performansın ana gündemini oluşturmakta, ancak kamu hizmeti, hizmetlerin etkin ve verimli sunumundan daha fazlasına işaret etmektedir. Avustralya'da kamu sektöründe çalışma fikri, diğer herhangi bir işi yapmak olarak kanıksanmıştır.

⁹³ TÜSİAD - OECD: a.g.e., 78.

⁹⁴ TÜSİAD - OECD: a.g.e., 71.

⁹⁵ TÜSİAD - OECD: a.g.e., 71.

⁹⁶ Make JONES: a.g.r.

Bu durum, kamu politikasında, çoğu hizmetlerin özel ve hükümet dışı örgütlere ve pazara doğru taşınması görüşüne yönelme eğilimini artırmaktadır. Bu kapsamda önerilen, hükümetin kamusal amaçları oluşturduğunu, fakat bu amaçları yansıtan hizmetlerin kamu, özel veya maliyet temelinde rekabet eden gönüllü sektörlerce sunulabilmesini mümkün kılmaktadır(97).

Her ne kadar Avustralya halkı, kamu ve özel sektör hizmet koşulları arasında bir fark olduğuna inanmakta ise de bir örgütlenme birimi olarak Avustralya Kamu Hizmeti Biriminin (APS) performansı, temelde hizmetlerinin maliyeti ve kapasitesiyle şekillenmektedir. Ayrıca, bir hizmet endüstrisi olarak adlandırılan APS'nin, müşterilerinin ihtiyaçlarını etkin, etkili, eşitlikçi ve etik yönetim anlayış içinde gidermeye yönelmesi ve kamu hizmeti uygulamaları açısından hesap verebilir kılınması salık verilmektedir(98).

Nitekim, yapılan reformlarla APS, müşterilerine daha kaliteli bir hizmet standardı sağlamak, kamu kaynağının etkin ve verimli harcanmasını garantilemek ve başardığı sonuçlar açısından hesap verebilirliği mümkün kılmak hedefine yönelmiştir. Söz konusu hedefleri takip ederken ise; yönetimin etik davranış, tarafsızlık, eşitlik ve liyakat gibi değerlerini korumak anlamına gelen, kamu yararına hizmet etmek, kamu yararını tatmin etmek ve kamusal amaçları uygulayabilme haklarını/yetkilerini topluma ulaştırmak gibi merkezi hedeflere yönelmiştir(99).

APS'nin Değerleri(100):

- 1- Tarafsız ve profesyonel bir tarzda faaliyet gösteren apolitik bir birimdir.
- 2- Çalışma kuralları liyakate dayanmaktadır.

⁹⁷ Make JONES: a.g.r.

⁹⁸ Make JONES: a.g.r.

⁹⁹ Make JONES: a.g.r.

¹⁰⁰ Ethics in Frastructure in Public Administration: The Experience of Several Countries (April 2002), www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bre/theethinfrastructureinthepublicadministration;
<http://www.apsc.gov.au/values/index.html>.

- 3- Hizmet ettiği Avustralya toplumunun farklılıklarını tanıyan ve ayrımcılıktan uzak duran bir işyeri sağlamaktadır.
- 4- En yüksek etik standartlara sahiptir.
- 5- Faaliyetlerinden dolayı açıkça hesap verebilmektedir.
- 6- Hızlı, dürüst ve adil olmada yönetime cevap verebilmektedir.
- 7- Avustralya halkına etkili, adil, tarafsız hizmet sunmaktır.
- 8- En yüksek kalitenin liderliğine sahiptir.
- 9- Çalışmada eşitliği artırmaktadır. Yani, Avustralya halkının çeşitliğine karşı duyarlı ve saygılı bir tarzda, etkin ve oldukça dürüst hizmet sunma amacına yönelmiştir.
- 10- Kariyer temelli bir birimdir.
- 11- Çalışanların katılımına imkan veren açık bir sistem sağlar.
- 12- Performans yönetimi ve sonuçlara odaklı başarıya yoğunlaşır.

APS değerleri, APS çalışanlarına, yükselmede ek görevler getirdiği gibi, yönetim koduyla da ayrıca, acenta şeflerinin sınırlarını belirlemiştir.

APS Yönetim Kodu:

Yönetim Kodları, bir çalışanın aşağıda sıralanan ilkeler çerçevesinde çalışmasını gerekli kılmaktadır(101):

- o Entegrasyonla ve dürüst bir şekilde davranmalı,
- o Dikkat ve özenle hareket etmeli,
- o Taciz etmeksizin, herkese saygılı ve nezaketle davranmalı,
- o Yürürlükteki Avustralya kanunlarını uygulamalı,
- o Hukuka uygun ve mantıklı emirleri uygulamalı,
- o Çıkar çatışmasından kaçınmak için mantıklı adımlar atmalı ve açık olmalı,

¹⁰¹ www.apsc.gov.au/conduct/index.html.

- o Ulusal kaynakları uygun bir tarzda kullanmalı,
- o Göreviyle ilgili bilgileri yanlış bir şekilde açıklamamalı ve kullanmamalı,
- o Edindiği bilgiyi, görevlerini, statüsünü, güç ve otoritesini çıkar sağlamak amacıyla kullanmamalı,
- o APS değerlerine uygun bir tarzda davranmalı,
- o Denizaşırı bir görevdeyken, her zaman Avustralya'nın iyi ününe yakışır bir tarzda hareket etmelidir.

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler ışığında, geçmiş on yıllık sürede Avustralya'da yapılan reformların amacının, kamu kurumlarını daha etkili ve rekabetçi kılma, eşit, yeterli, apolitik hizmet ihtiyaçlarını karşılamak için sonuçlara odaklanan, yüksek standartlar ve yenilikçi örgütsel yaklaşımları yükseltmek olduğu söylenebilir(102).

Bu doğrultuda, 1997 tarihli Mali Yönetim ve Muhasebe Sözleşmesi ve 1999 Kamu Hizmeti Sözleşmesi, ajansların başkanlarının elinde etkili, etkin ve etiksel yönetimin sorumluluğunu sağlamaktadır. Kamu Hizmet ve Liyakat Komisyonu (PSMPC – The Public Service and Merit Protection Commission) ile diğer merkezi ajanslar, sadece örgütlere tavsiye ve direktifler sağlamaktadır(103).

Kamu Hizmeti Yasası (Public Service Act)(104);

1999 tarih ve 147 sayılı(105) Kamu Hizmeti Yasası'nda yer alan;

Madde 13, APS Yönetim Kodları'na ilişkin hükümler içermektedir:

- (1) Bir APS çalışanı, APS açısından entegrasyonla ve dürüstlikle davranmalıdır.

¹⁰² Ethics in Frastructure in Public Administration: The Experience of Several Countries (April 2002), www.hrma-agrh.gc.calveo-bre/theethinfrastructreinthepublicadministration.

¹⁰³ Ethics in Frastructure in Public Administration: The Experience of Several Countries (April 2002), www.hrma-agrh.gc.calveo-bre/theethinfrastructreinthepublicadministration.

¹⁰⁴ <http://www.apsc.gov.au/publications/legislation.htm>.

¹⁰⁵ (Act - No: 147, 1999).

- (2) Bir APS çalışanının belirtilen ilkeler çerçevesinde çalışması gerekmektedir.*

Madde 16, Whistleblowers'ın (üstünü ihbar edenin) Korunmasına ilişkin hükümler içermektedir:

Şöyle ki, bu tür faaliyette bulunan kişi, cezalandırılmamalıdır. Çünkü, APS çalışanı Yönetim Kodu'nun ihlalini aşağıdaki birimlere;

- Komisyona veya Komisyonun bu alanda yetkilendirdiği bir kişiye,
- Liyakati Koruma Komisyonu'na veya bu Komisyonun bu alanda görevlendirdiği bir kişiye,
- Bir Ajansın Başkanı veya görevlendirdiği bir kişiye,

rapor etmiştir.

Madde 17, Patronaj ve İltimasın Yasaklanmasına ilişkin hükümler içermektedir:

APS veya düzenlemelere göre gücünü/yetkisini kullanan bir kişi, patronaj veya iltimasla davranmamalıdır.

Kamu Hizmet Komisyonu(106)

Kamu Hizmeti Komisyonu, APS içinde APS değerlerini yüceltme, performansı ve kurallara uygun çalışmayı değerlendirme ve servis kapasitesini oluşturmada merkezi bir role sahiptir.

Komisyon, 1999 tarihli Kamu Hizmet Sözleşmesi (Public Service Act)'ne göre, hem statüsel yetkilere hem de politik sorumluluklara sahiptir. Komisyon üyeleri, APS değerlerini yürüten ajansların değerlendirmeleri ile Yönetim Kodu'na uygun prosedür ve sistemlere uygunluğu, servisin ifadesi olarak Parlamento'ya (Birim) yıllık olarak rapor etmektedir.

* Sözkonusu ilkeler, 116. sayfada yer verilen "Yönetim Kodu" başlığı altında detaylandırıldığından, burada ayrıca bunlardan bahsedilmemiştir!

¹⁰⁶ <http://www.apsc.gov.au/about/pscommissionerrole.htm>.

Komisyon ayrıca(107);

- Yönetim mekanizmasındaki değişiklikleri yürütmekte,
- İnsanların görüş ve değerlendirmelerini, araştırmaları yönetmekte,
- Kamu çalışanlarınca yönetim uygulamalarındaki Yönetim Yasası'nın ihlali olarak bildirilen (whistleblowing ile) durumları araştırmakta,
- APS ile ilişkilendirilen herhangi bir konuda Kamu Hizmeti Bakanı'na rapor vermekte,
- Ayrıca, kamu hizmetine alınacak personelin seçimiyle ilgili süreci belirleyip ilan etmektedir.

Komisyon'un politik sorumlulukları ise şunlardır(108):

- Liyakat ilkesini geliştirmek ve uygulamak,
- Yönetim politikaları ve atama, seçim, yönetim, performans, emeklilik konularındaki uygulamaları geliştirmek,
- Personel (insan) yönetiminde sürekli gelişimi sağlamak,
- APS'in liderliğini zenginleştirmek,
- APS'de eğitim ve kariyer geliştirme imkanlarını desteklemek ve koordine etmek,
- APS'deki işyeri yoğunluklarını rapor etmek ve iyileştirmek.

Kamu Hizmeti ve Liyakatini Koruma Komisyonu (Public Service and Merit Protection Commisison - PSMPC); uygun yönetim ve etik davranış oluşturmada, Avustralya Kamu Yönetiminde çalışanların performansını yönetmede ve uygulanabilir iyi tavsiyeler sağlamada bir çalışma merkezi olagelmıştır(109).

¹⁰⁷ Make JONES: a.g.r.

¹⁰⁸ Make JONES: a.g.r.

¹⁰⁹ Make JONES: a.g.r.

Bir örgüt olarak APS'nin performansının, hizmet maliyeti ve kalitesiyle ölçüldüğü, yönetiminin ise; müşterilerin ihtiyaçlarını etkin ve etkili bir şekilde, eşitlikçi ve etik anlayış içinde gidermeye yöneldiği, ayrıca, kamu hizmeti performansı açısından hesap verebilir olması gereğine işaret edilmektedir(110).

Anılan Komisyon, Yönetim Danışma Kurulu'nun (Management Advisory Board) rehberliğinde, hükümet lehine Avustralya Kamu Hizmeti Birimi'nde etik ve yönetim politikası altyapısını düzenlemede tümüyle sorumluluk sahibi olmakla birlikte, etik ve yönetimin günü gününe idaresi, bireysel sekreteryas ve acentelerin sorumluluğunda bulunmaktadır.

1993 yılında Yönetim Danışma Kurulunca, "Daha İyi Bir Kamu Yönetimi Oluşturma" yayınında, "Kamu Yönetimi Anahtar Değerleri" belirlenmiş olup, sözkonusu yayında bunlar;

- Hükümete karşı cevap verebilirlik,
- Sonuçlara yakından odaklanma,
- Personel için temelde liyakat,
- Dürüstlük, entegrasyon ve yönetimin en yüksek standartları,
- Güçlü bir hesap verebilirlik,
- Takımlar ve bireylere doğru süreklilik arz eden bir gelişme/ilerleme

şeklinde sıralanmıştır(111).

Kamu çalışanlarının etik davranış ve kararları etik değerlerden etkilenirken, aynı zamanda, davranışlarına rehberlik eden daha özel bir tabakaya da atıfta bulunulmakta, ayrıca, yasada kapsama alınan bir dizi kural ve zorunluluklara uymalarını da gerektirmektedir. Burada ana kaynak, kamu

¹¹⁰ Make JONES: a.g.r.

¹¹¹ Make JONES: a.g.r.

hizmeti düzenlemeleri, Kamu Hizmeti Sözleşmesi ve diğer yasal gerekliliklerden oluşmaktadır(112).

Temel zorunluluklar/yükümlülükler ise;

- Liyakat, dikkat, gayret ve tarafsızlıkla görevi ifa etmek,
- Hukuksal ve mantıksal emirleri, hukuka uygun bir şekilde uygulamak,
- Kamudaki çalışanlara (meslektaşlara) ve vatandaşlara nezaketle muamele etmek,
- Kamu kaynaklarının kullanımında israf ve abartıdan kaçınmak,
- Olası menfaat çatışmalarını açıklamak ve söz konusu çatışmalardan kaçınmak için gerekli tedbirleri almak,
- Olası personel kararlarını alırken, kayırmacılık, tarafgirlik ve hukuka aykırılıktan kaçınmak

şeklinde sıralanabilir(113).

1995 yılında revize edilen “Commonwealth Kamu Çalışanlarının Resmi Yönetimi Üzerine Rehberlik” kuralları arasında ayrıca şu hükümlere yer verilmiştir(114):

- Bakanlar ve Parlamento üyeleri ile sorun çözmek,
- Kamusal yorum,
- Siyasi ve endüstriyel faaliyetlere katılım,
- Whistleblowing ve
- Dolandırıcılık.

Avustralya’daki Yönetim Yasası, etik ve ethosu; özel amaç ise davranışı düzenleyecek şekilde tasarlanmıştır(115).

¹¹² Make JONES: a.g.r.

¹¹³ Make JONES: a.g.r.

¹¹⁴ Make JONES: a.g.r.

¹¹⁵ Make JONES: a.g.r.

Kamu Hizmeti Sözleşmesi dışındaki hukuka aykırılık durumlarında genellikle, cezai soruşturma süreci işletilmekte, bozulmalarla mücadelede ise sözkonusu davranışın soruşturması içsel personel dolandırıcılık kontrol birimlerince, Avustralya Federal Polisi tarafından yapılmaktadır. Bu kapsamda yürütülen soruşturmaların daha çok; Ceza Yasası, Vergi Yasası, Gümrük Yasası ve Sosyal Güvenlik Yasası ihlallerinden kaynaklandığı ifade edilmektedir(116).

Kamu Hizmeti Sözleşmesi ve Düzenlemelerin ihlali ilgili birimlerce yürütülmekte olup, bu yönde gereken önemli tedbirler, Liyakat ve Koruma Disiplin Komitesi'nce alınabilmektedir(117).

Herhangi bir kamu çalışanı, cezai bir suçtan suçlandığında, çalıştığı birimin APS'sinin imajını zedelediği kanıtlarla sabitse, (ki bu işten atılmayı dahi gerektiren bir durum olabilir) daha ileri düzeyde bir inceleme yapılması için Kamu Hizmeti Sözleşmesi'ne uygun tedbirler alma hakkına sahiptir(118).

Kamu Hizmeti ve Liyakat Koruma Komisyonu'nun (PSMPC) bu hususta bazı sorumlulukları bulunmakta olup, bunlar;

- Kötü yönetimi ortadan kaldırmak ve iyi yönetimi artırmak için politika çatısını kurmak,
- Bu çatıyı yükseltmek,
- Kamu Hizmeti Sözleşmesi ve Düzenlemelerle kapsama alınan kötü yönetimi ortadan kaldırmaya yönelik daha detaylandırılmış prosedürler geliştirmek,
- Birimlere kendi yönetim yasalarını kurmada, iyi yönetimi geliştirerek, kötü yönetimi ortadan kaldırmada tavsiye sunmak ve rehberlik sağlamak,
- Kovulma/işten atılma dışında kalan önemli tedbirlere karşı bir savunma talebinde bulunmak ,

¹¹⁶ Make JONES: a.g.r.

¹¹⁷ Make JONES: a.g.r.

¹¹⁸ Make JONES: a.g.r.

şeklinde sıralanabilir(119).

APS'nin geniş/kapsamlı yönetim yasası, Kamu Hizmeti Düzenlemelerinde oluşturulmuştur. Revize edilen Kamu Hizmeti Sözleşmesi'nin APS için açık bir yönetim yasasını içereceği belirtilmektedir(120).

2.3. Danimarka

Danimarka OECD'in rüşvetle ilgili sözleşmesini 5 Eylül 2000 tarihinde, Avrupa Konseyi'nin Ceza Hukuku Sözleşmesi'ni ise 2 Ağustos 2000 tarihinde kabul etmiş, ayrıca, Avrupa Birliği üyesi olarak da bu konuyla ilgili diğer tüm belgeleri onaylamış bulunmaktadır(121).

Anılan ülkede, yolsuzlukla ilgili kurumların başında Polis teşkilatının geldiği, Adalet Bakanlığı bünyesinde hizmet veren teşkilatın ise sekiz alt birimden oluştuğu ifade edilmektedir(122).

Söz konusu Bakanlık ile ilişkili bir diğer birim ise Kamu Savcılık Kurumu'dur. Kurum, savcılarının yaptıkları işlerin gözetiminden sorumlu olup, 1973 yılında Kurum bünyesinde "Önemli Ekonomik Suçlarla İlgili Kurum Savcılığı Ofisi" kurulmuştur. Anılan Ofis, sahtecilik, yolsuzluk, zimmet, emniyeti suistimal, vergi suçları, şantaj, tefecilik ve içerden bilgi sızdırma konularıyla ilgili faaliyetlerde bulunmakta, Ofiste, 25 savcı ile 50'ye yakın polis müfettişinin görev yaptığı belirtilmektedir(123).

Danimarka'da, bütün suçlar yerel mahkemeler sisteminde yargılanmakta, yolsuzluk suçları ile ilgili davaların görüşüldüğü ayrı mahkemeler bulunmamaktadır(124).

Danimarka'da 2000-2002 yılları arasında, resmi istatistiklere göre 16 yolsuzluk davasının meydana geldiği, ancak bu olaylardan sadece bir tanesinin önem arz ettiği ifade edilmekte, olaya karışan şahısların yabancı

¹¹⁹ Make JONES: a.g.r.

¹²⁰ Make JONES: a.g.r.

¹²¹ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 75.

¹²² http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 75.

¹²³ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 75.

¹²⁴ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 75.

ülke vatandaşı olmaları nedeniyle ülkelerine gönderildiği, bu nedenle de yetkililerin yolsuzluğu önemli bir sorun olarak görmediği belirtilmektedir(125).

Parlamento ve kamu yönetimiyle vatandaşlar arasında yer verilen Ombudsman, Parlamento tarafından seçilen üyelerden müteşekkil olup, Parlamentaoya yıllık raporlar sunmakta, ancak işlevlerini yerine getirirken Parlamentodan bağımsız hareket etmektedir. Yargı dışındaki tüm kamu kurumlarına yönelik şikayetlerle ilgilenen Ombudsman'ın yarısı avukatlardan oluşan 60 personeli bulunmaktadır. Şikayetlerin iletilmesi herhangi bir koşula bağlanmamakla birlikte, isimsiz şikayetler işleme alınmamaktadır. Kamu görevlileri Ombudsman'ın talep ettiği her türlü bilgi ve belgeyi vermekle mükelleftirler.1999 yılında yapılan 3423 şikayetten 900'ünün araştırılmaya değer bulunduğu, 118 şikayetin haklı görüldüğü, ancak ilginçtir ki, 1970'lerden itibaren Ombudsman'a yolsuzlukla ilgili hiç şikayet gelmediğine dikkat çekilmektedir(126),

Danimarka'da denetim görevi, Sayıştay ve "Parlamento Kamu Hesapları Komitesi"nce yerine getirilmektedir. Sayıştay'ın tüm bilgi ve belgelere erişim hakkı bulunmaktadır. Anılan kurum bünyesinde 260 personel hizmet vermekte olup, 620'ye yakın kamu kuruluşu ve kamu şirketi Sayıştay'ca denetlenmektedir(127).

1849 yılında Anayasa hükmüyle kurulan "Parlamento Kamu Hesapları Komitesi"ne son hali 1976 yılında verilmiştir. Altı Parlamento üyesinden oluşan Komite'nin görevi, Sayıştay raporlarını baz alarak, merkezi hükümetin hesaplarının doğruluğunu ve işlemlerin bütçeye uygunluğunu gözden geçirmektir. Söz konusu Komite, Sayıştay raporlarına kendi görüşlerini de ilave ederek Parlamentaoya ve Bakanlıklara sunmaktadır. Bakanlar, 4 ay içerisinde raporda belirtilen hususlara cevap vermekte, "Bakanların Sorumluluğu Kanunu"na göre, kamu fonlarının yasadışı kullanımı söz konusu ise Bakanlar cezai kovuşturmayaya uğrayabilmektedirler. Ayrıca,

¹²⁵ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 75.

¹²⁶ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 75 vd.

¹²⁷ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 76.

denetim faaliyetleriyle ilgili tüm dokümanların kamuoyunun bilgisine açık olduğu ifade edilmektedir(128).

Danimarka'nın göreceli olarak küçük bir ülke olması, ortak paylaşılan kuralların ve değerlerin bir devlet politikası gereği saydamlıkla bütünleşmesi ve yüksek demokrasi kültürüne sahip olması, etik-dışı durumlara engel olan mekanizmaları yaratmaktadır. Gerek merkezi, gerekse yerel düzeyde "olası" etik-dışı durumlara karşı yasal sistemin olabildiğince etkin ve herkesin anlayabileceği kadar sade olduğu belirtilmektedir. Herhangi bir yolsuzlukla mücadele politikası ve/veya programı olmayan, yolsuzluğun soruşturulmasını klasik kurumlar olarak nitelenecek, polis teşkilatı ve savcılık müesseselerine bırakan Danimarka'da, yolsuzluğun bir problem olmadığı, sadece görevliler tarafından değil, tüm vatandaşlarca kabul edilen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır(129).

2.4. Finlandiya

Son yıllarda kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler, kamu yönetimi etiğini de şekillendirmektedir.

Finlandiya'daki reform yaklaşımını kabaca, etik yönetim sistemini oluşturmak ve boşlukları doldurmak için yürütülen genel amaçlı gözden geçirme çalışmaları şeklinde özetlemek mümkündür(130).

Finlandiya'da kamu çalışanlarının yönetimi ve görevleri öncelikle Finlandiya Anayasal Sözleşmesi, Devlet Kamu Çalışanları Sözleşmesi ve Yönetmelik Prosedür Sözleşmesi'nde düzenlenmiş olup, yönetim hukukunun genel ilkeleri idareye yön veren yasal kurallar kadar önem arz etmektedir(131). Bunlar;

¹²⁸ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 76.

¹²⁹ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 76.

¹³⁰ TÜSİAD - OECD: a.g.e., <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/kamu2/kamu.pdf>, 12.

¹³¹ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study, Ethics and Corruption, The Management of Ethics and Conduct in The Public Service.

- Yönetmel bir sorunla karşılaşıldığında karar almada ve yönetmel bir önleme dair adım atmaya yönelik olarak karar verme aşamasında mümkün olduğunca objektif olmayı gerektiren “nesnellik” ilkesi,

- Aynı ilkeler açısından aynı sorunların çözümünde, yasal kurallar çerçevesinde eşit şekilde muamele etmeyi gerektiren “eşitlik” ilkesidir(132).

Finlandiya Anayasal Sözleşmesi (Finnish Constitution Act), kamu hizmetinde yükselmenin temelini tanımlamakta, sözkonusu tanımlamanın amaçlarından birinin de, verilen kadroya en uygun adayı seçebilmek, yani liyakat esasına göre yükselme olduğu ifade edilmektedir(133).

Finlandiya Anayasal Sözleşmesi, yönetim hukuku açısından “uyum ilkesi”ne atıfta bulunmakta ve sözkonusu atıfta; yönetimin tüm birimlerinde görev alan kamu çalışanlarının hukuka uyması salık verilmektedir. Şayet verilen bir emir anayasa veya hukuka aykırı bir madde içerir ise, kamu çalışanın buna uymama hakkı saklı tutulmaktadır.

Anılan Sözleşmede ayrıca, “kamu liyakati” şartına da yer verilmiştir. Bu durum kamu çalışanlarına, aldıkları önlemlerin sorumluluklarını da üstlenmeyi gerektirmektedir(134).

Tarafsızlık gereksinimi ve nesnellik ilkesi, kamu güvenliğini tesis etmek için düzenlenmektedir. Nesnellik, tüm vatandaşlara otoritelerle ilişkilerinde eşit bir şekilde muamele etmeyi gerektiren Anayasal Sözleşmenin koşullarıyla teminat altına alınmıştır(135).

Yönetmel Prosedürler Sözleşmesi’nde yer alan maddeler, yönetmel bir sorunla karşılaşılması halinde, bunun nasıl bertaraf edileceğine ilişkin hükümler içermektedir. Burada genel ilke, tarafsızlığına duyulan güvenliğin bazı özel nedenlerle tehlikeye girmesi halinde, kamu çalışanın görevden men etmek olarak saptanmıştır(136).

¹³² www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹³³ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹³⁴ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹³⁵ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹³⁶ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

Anılan Sözleşmedeki “men etme kuralı” öncelikle, konu; bir kamu çalışanının mesleki kapasitesindeki yetersizlik sorunu olması halinde uygulanmaktadır(137).

Finlandiya devlet yönetiminde, personel politikasının merkezi kontrolü, Maliye Bakanlığı’nın ilgili personel birimince yapılmaktadır. Söz konusu birim, devlet kamu hizmetinin yasalaşmasını geliştirme, kamu hizmetinin nesnellğine ve tarafsızlığına kamunun duyduğu güveni pekiştirmeye yönelik ilkeleri önerme, güçlendirme ve garanti etme sorumluluğuna sahiptir.

Anılan Bakanlığa bağlı bir çalışma grubu, yakın bir geçmişte hükümete sunduğu ifade edilen öneri kapsamında, üst düzey kamu görevlerine gelecek kişilerin (Danıştay Başkan ve Başkan Yardımcısı, Silahlı Kuvvetler Komutanı ve daire ve kurumların başkanları) daha önce mali ve diğer bağlantılarını beyan etmelerini istemiş; bu bağlantılar arasında, özel sektördeki yan işler, kısmen devlete ait kurumlarda çalışma, kurumsal mülkiyetler ve diğer belli başlı varlıklar yer almıştır. Anılan öneriyi, 1995 yılında yapılan ve bakanların kamu hizmeti dışındaki kazançlarını beyan etmelerini gerektiren anayasal değişiklik izlemiştir. Çalışma grubu, bu hükümlerin “varlıklara ilişkin bilgileri kamu sektörünün dışına verme yasağı ile birlikte” mevcut Kamu Çalışanları Kanunu’nda yer almasını istemiştir. Finlandiya, diğer OECD ülkelerindeki benzer uygulamaların varlığından etkilendiğini ve amacının genelde “kamu hizmetinin tarafsızlığını tehdit eden unsurların daha ortaya çıkmadan bertaraf edilmesi” olduğunu belirtmiştir(138).

Ancak, Finlandiya kamu çalışanları için özel bir yönetim kodundan yoksundur. Dolayısıyla etik talimatlara, yönetsel prosedüre ilişkin bir kanunda kısmen yer verildiği görülmektedir. Burada temel amaç, yönetsel birimlerle iletişim içindeyken vatandaşların haklarını garantiye almaktır. Diğer araç, Ombudsman’dır. (Tüketici, Parlamento vs. Ombudsmanı) Mesela, gündelik

¹³⁷ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹³⁸ TÜSİAD - OECD: a.g.e., 68 vd., <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/kamu2/kamu.pdf>.

hakları garanti edecek ulusal kurumdaki Parlamento Ombudsmanı, Finlandiya vatandaşlarına uygun davranmaktadır(139).

Anılan ülkede etik açısından yapılandırılmış özel bir birim mevcut değildir. Bakanlar yaptıkları eylemlerden dolayı hem politik hem de yasal sorumluluk taşımakta, siyasi sorumluluk ise Anayasal Sözleşmeye dayanmaktadır(140). 2002 Ekim'inden itibaren, bir milletvekili rüşvet ister ya da alırsa bunu bir suç kabul eden yeni bir yasa yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı, Parlamentonun ve siyasilerin kredisini artırmaktır(141).

Etik yönetim, iyi yönetişimin gerekli bir parçasıdır(142). Nitekim, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2003-2005 yılları arasındaki ulusal bozulma göstergelerine göre Finlandiya'nın, 9.7'lik notla ilk sıralarda yer aldığı* dikkat çekmektedir(143). Aynı verilerde Türkiye'nin ise sırasıyla, 3.1, 3.2 ve 3.5'lik notlarla 77. sıradan 65. sıraya yükseldiği görülmektedir(144).

Finlandiya'da, yasal güvenliği artırmak ve spontane kararları önlemek için önleyici ve uygulayıcı ilkeler düzenlenmektedir. Bu hususlara Yönetmelik Prosedürler Sözleşmesi ile Kamu Belgelerine Ulaşılabilirlik Sözleşmesi'nde yer verilmiştir.

Yasal korumayı sağlamada uygulayıcı araçlar; birinin kendi kararını doğrulama hakkı ve uygulama şeklinde ifade edilmektedir. Bu bağlamda kamu çalışanları, kendi önerileri temelinde aldıkları kararlardan sorumlu tutulmuştur.

Vatandaşların resmi bir önlemin doğruluğundan emin olmalarını sağlayan birkaç yol bulunmaktadır. Anayasal Sözleşme göre, illegal bir hareketten ya da bir kamu çalışanının yaptığı bir hatadan dolayı sorun/sıkıntı

¹³⁹ Pekka Väänänen: "Civil Service Ethics in EU-Countries", www.mvcr.cz/reforma/anglicky/ph_2000/civil_va.html.

¹⁴⁰ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹⁴¹ Pekka Väänänen: "Civil Service Ethics in EU-Countries", a.g.m.

¹⁴² Pekka Väänänen: "Civil Service Ethics in EU-Countries", a.g.m.

* 2005 itibariyle bu rakam, 9,6 olup, aynı yıl itibariyle şeffaflık sıralamasında 2. sırada olduğu görülmektedir.

¹⁴³ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2002.

¹⁴⁴ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2002.

yaşayan bir kimse, bu durum sonrasında cezalandırılma ve zararın tazmini isteme hakkına sahiptir(145).

Şayet bir vatandaş, bir otoritenin ya da bir kamu çalışanının resmi bir işi yanlış uygulamasından dolayı suçlu olduğu kanaatinde ise, durumu Adalet Bakanlığı veya daha yüksek bir otorite ya da Parlamenter Ombudsman'a bildirme hakkına sahiptir. İlgili Araştırma biriminin, bu durumu teyit edecek bulgulara ulaşması halinde ise gerekli tedbirleri alma sorumluluğu bulunmaktadır(146).

Finlandiya kamu yönetiminde “şeffaflık ilkesi” sürekli uygulanagelmiş olup, karar verme mekanizmasında “açıklık” ve belgelerde “kamusallık” dikkati çekmektedir. Yani, gizliliği gerektiren haller/belgeler dışında, mümkün olan en geniş ölçüde şeffaflık temel kural olarak uygulanmaktadır(147).

Devlet Kamu Çalışanları Sözleşmesi'nde (The State Civil Servants Act) yer alan bir bölümün tamamı, kamu çalışanları ve otoritelerin genel sorumluluklarına ayrılmış olup, sözkonusu emirler etik normlar veya etiksel yönetim için de önemli rol oynamaktadır(148).

Kamu çalışanları, statü ve görevlerine uygun davranmalıdırlar. Bu zorlama, devlet yönetiminde çalışan; polis ve asker gibi kamu çalışanlarının önemli bir grubunun boş zamanlarını da kapsayacak şekilde tasarlanmıştır(149).

Devlet Kamu Çalışanları Sözleşmesi, kamu çalışanları veya ilgili otoritede güven azalması halinde, kabul edilen mali ve diğer faydalarda bir yasaklamayı içermektedir(150).

Kamu çalışanlarının, açıkça sorunun doğasından kaynaklanabilen veya bir diğer şahsın sağlığını ilgilendiren ya da gizliliğin hukuka sağladığı

¹⁴⁵ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹⁴⁶ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹⁴⁷ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹⁴⁸ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹⁴⁹ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹⁵⁰ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

resmi kapasitelerindeki bilgileri, bir başkasına açıklaması veya bunu kullanması yasaklanmıştır(151).

Resmi görevlere karşılık gelen hareketler, bazı durumlarda cezalandırılabilir bir savunmayı gerektirebilmektedir. Şöyle ki, resmi suçlara ilişkin ceza yasasında yer alan emirler, bu hareketlerin cezalandırılmasının yanısıra, rüşveti, resmi güvenliğin ihlalini, resmi statünün kötüye kullanımını ve genel bir emir olarak resmi görevlere karşı hareketleri kapsamaktadır.

Devlet Kamu Çalışanları Sözleşmesi, bir işveren otoritenin; bir kamu çalışanının resmi görevini ihmal etmesi ya da kötüye kullanması halinde nasıl istihdam edileceğine dair hükümler de içermektedir. Bunlar;

- Resmi yükümlülüklerine aykırı davranan bir kamu çalışanına, sözkonusu hareketleri işten atılmak kadar önemli bir cezayı gerektirmedikçe verilecek bir yazılı uyarı,
- Kovulma (işten atılma) veya
- Kamu çalışanı, resmi görevinde ihmal veya dikkatsiz davrandıysa, resmi görev ilişkisinin acilen sona erdirilmesidir.

Görevden uzaklaştırma ise kamu çalışanının resmi görevlerinin yönetimi ve ifası için savunmanın güvenliği açısından, suçluluğundan kuşku duyulan hallerde güvenli bir tedbir olarak düşünülmüştür. Örneğin, bir rüşvet suçunun soruşturulması aşamasında başvurulmaktadır(152).

Devlet Kamu Çalışanları Sözleşmesi'nin 2. bölümü, anılan Sözleşmenin amacının, yasal korumanın gerekliliğini karşılamak, kamu çalışanının işvereniyle ilişkisinin ise, statüsünün adil olmasını ve kamu görevlilerinin etkili ve uygun performans sergilemesini garantilemek olduğunu şeklinde yorumlanmaktadır(153).

Etik kuralların öneminin son yıllarda Finlandiya'da daha da arttığı, değerler ve etik açısından personel stratejisinin ise, sosyal politika ve iş

¹⁵¹ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹⁵² www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹⁵³ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

hayatında değerler açısından yaşanan tartışmaya nazaran, yönetimin etiksel kurumlarına değer vermek olduğu ifade edilmektedir. Yeni hükümet personel stratejisinin, “işveren devlet” ilkesi çevresinde şekillendiği, Hükümetin amacının ise devlet örgütlerinin çalışmaları ve sonuçlarından ulusal kazanç ve kamu tatmini sağlamak olduğu belirtilmektedir(154).

Bu doğrultuda, hükümet yöneticilerinin, kamu hizmeti etiğinin yüksek standardını gözlemlemesi ve tarafsızlıklarını ticari veya başka ilişkilerle tehlikeye sokmaması salık verilmektedir(155).

Bu açıklamalar ışığında, kamu hizmeti etiğinin temelini sağlayan Finlandiya’daki kamu yönetiminin en önemli değerlerinin; bağımsızlık, tarafsızlık, nesnellik, kamu yararı, şeffaflık, hizmet ilkesi ve sorumluluğunun kabul edilebilirliği olduğu söylenebilir(156).

2.5. İngiltere

1980’li yıllardan itibaren günümüze kadar geçen süreç içerisinde yönetim alanında etik olanı belirleme gerekliliğinin ortaya çıkması, yönetim etiğinin bir alt disiplin olarak varlığını hissettirmesiyle sonuçlanmıştır. İngiliz yönetim yapısında bozulma tehdidinin artması ve kamusal alana ilişkin standartların muğlaklığı, yönetim etiği çalışmalarının yeni bir anlayışla ele alınmasını ve bu doğrultuda, yönetim veya personel yönetimi alanlarında sağlanan kısmi gelişmelerin ötesinde, yönetimde etiksel bir altyapı oluşturulması yönünde ciddi adımların atılmasını sağlamıştır(157).

Birleşik Krallık politikası ve kamu sektörü son yıllarda bir dizi araştırmaya konu olmuş, tarafsızlık ve dürüstlük açısından kamu hayatının yönetimini içeren kurallar, prosedürler ve yönetim standartları revize edilmiştir ki bu doğrultuda ilk büyük araştırma, 1976’da ikincisi ise 1995’deki Kamu Hayatında Standartlar Komitesi ile yapılmıştır(158).

¹⁵⁴ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹⁵⁵ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹⁵⁶ www.oecd.org. OECD Ethics: Finland Case Study. a.g.r.

¹⁵⁷ Tülay BAYDAR: a.g.m., 12.

¹⁵⁸ Alain DOIG: . “Half Full or Half Empty? The Past, Present and Future of British Public Sector Ethics”, Public Money&Management (January 2006), 15.

İngiltere’de kamuya yapılacak atamalarda partizanlıktan vazgeçilmesi için başlatılan tartışmaların, Ekim 1994’de Başbakan John Major’ın desteği ve girişimiyle “Kamu Hizmeti Komisyonu”^{*}’nın kurulmasını sağlayan(159) 1854 tarihli “Nortcote – Trevelyan Raporu”^{**}’nın yayımlanmasına yol açtığı, ayrıca, Anılan Komisyon’un çalışmaları ile İngiliz kamu Yönetimi’nin, dünyanın en tarafsız, siyasetten arınmış ve disiplinli bürokrasilerinden biri haline geldiği ifade edilmektedir(160).

Yönetimde doğru ve yanlış olanı saptayarak standartlar oluşturma çabası neticesinde oluşturulan sözkonusu Komisyon, kamusal alanda artan endişelerin bir göstergesi ve yüksek etik standartlara geri dönüşün anahtarı olarak nitelenmektedir(161).

Anılan Komite’nin günümüze değin 9 rapor^{*} yayımladığı, ayrıca, 400’den fazla da tavsiyede bulunduğu dikkat çekilmekte ve Komite’nin;

o Kamu Görevlileri

* Danışma niteliğinde bir NDPB (Non-Departmental Public Body) işlevi gören Komisyon’un, öncelikle ihtiyacı ve amacı belirlemek, sonrasında ise, sekreteryaya göreviyle birlikte, örgütlenme ve operasyonel faaliyetleri içeren “hafif dokunuş-rötuş” (light-touch) sağlamak hedefine yöneldiği belirtilmektedir. “Kabine Genel Sekreterliği” desteğiyle faaliyetlerini sürdüren Komite’nin, üç yıllığına seçilen on üyeden oluştuğu ve üyelerinin, yönetimde tarafsızlık, entegrasyon ve nesnelliğin en yüksek standartlarının gözetmek, kamuya, parlamento ve başbakan’a karşı sorumluluklarının bilincinde olmak yükümlülüğü taşıdığı ifade edilmektedir. Üyeleri kolektif sorumluluk içerisinde olan Komite’nin faaliyetleri ve performansından parlamentoya karşı sorumlu olan ise Başbakandır. Komite ve Başbakan arasındaki iletişim Komite Başkanı tarafından sağlanmakta olup, etkin bir liderlik sağlama sorumluluğu altında çalışmak zorunda olan Başkanın, kamuya karşı Komite’nin görüşlerini temsil ettiği belirtilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Tülay BAYDAR “Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları,” a.g.m., s. 112-114.

¹⁵⁹ Robert WILLIAMS, Jonathan MORAN, Rachel FLANARY: Corruption in The Developed World (Massachusetts: Edward Edgar Publishing, 2000), 51.

^{**} 1854 tarihinde Hazine Sekreter Yardımcısı Sir Charles Trevelyan tarafından hazırlanan ve aynı adla anılan Rapor ile İngiltere’de örgütlenme ve personel yönetimine ilişkin ilkelerin saptandığı ve mevcut sistemin eleştirel bir bakış açısıyla değerlendirildiği belirtilmektedir. Anılan Rapor; hizmete girişte açık yarışma sınavlarının esas alınması, yükselmeye kıdemden ziyade liyakatin gözönünde bulundurulması, yönetimin bütünsel açıdan değerlendirilmesi ve daha fazla sorumluluk gerektiren görevlere lisans eğitimi almış gençlerin atanmasını öngörmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Tülay BAYDAR: “Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları,” a.g.m., 110-111.

¹⁶⁰ Türker ALKAN: Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık (Ankara: Bilgi Yayınları-Bilgi Dizisi:92, Ekim-1993), 199.

¹⁶¹ Robert WILLIAMS Jonathan MORAN, Rachel FLANARY: a.g.e., 51.

* Ayrıntılı bilgi için bkz. Tülay BAYDAR: “Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları,” a.g.m., 116-121.

- o Danışmanlar
- o Parlamento Üyeleri
- o Avrupa Parlamentosundaki BK Üyeleri
- o Seçilmiş Üyeler
- o Üst Düzey Çalışanlar
- o NHS (National Health Service) ve NDPBs (Non-Departmental Public Bodies) Birimleri Üye ve Üst Düzey Çalışanları
- o Bakanlık Dışı Kamu Çalışanları ve
- o Kamusal Fonlarla Görevlerini Yürüten Diğer Birimlerin Üye ve Üst Düzey Çalışanları

şeklinde sıralanan 10 kategorideki kamu çalışanını kapsadığı belirtilmektedir. Öte yandan Komite'nin, siyasi nitelikte kamu görevlerini de kapsamına alarak, siyasi alana da etiksel bir bakış kazandırmayı hedeflediğine işaret edilmektedir(162).

Kamusal hayata ilişkin;

1- Bireysel Düşünmeme (Bencil Olmama) - Kamu Yararını

Gözetme: Anılan ilke ile kamu çalışanlarının, yaptıkları işlerde kamu yararına hareket etmesi ve kendileri, aileleri, arkadaşları lehine mali ya da başka nitelikte kazanç sağlamaması salık verilmektedir.

2- Entegrasyon: Kamu çalışanlarının, resmi görevlerini yerine getirirken, performanslarını etkileyecek kurum dışı örgütler ya da kişiler lehine mali veya başka zorunluluklar/yükümlülükler altına girmemeleri anlamına gelmektedir.

3- Nesnellik: Kamuya yapılacak atamalarda, ödüllendirmelerde ya da bireylere fayda sağlayan faaliyetlerin yürütülmesinde liyakatin esas alınmasıdır.

¹⁶² Tülay BAYDAR: "Yönetim Etiği Açısından İngiltere'deki Kamu Yönetimi Uygulamaları," a.g.m., 113-114.

- 4- Hesap Verebilirlik:** Sözkonusu ilke ile kamu çalışanlarının, kamuya dair karar ve hareketlerinden dolayı hesap verme ve gerekli araştırma birimlerine yardımcı olma yükümlülüğüne dikkat çekilmektedir.
- 5- Açıklık:** Bu ilke, kamu çalışanlarının, aldıkları kararlar ve yaptıkları faaliyetler hakkında mümkün olabildiğince açık davranması, kararlarının nedenlerini açıklaması, ancak kamu yararının gerektirdiği durumlarda bilgiyi gizlemesi esasına dayanmaktadır.
- 6- Dürüstlük:** Kamu çalışanlarının, kamusal görevleri ile ilişkili özel menfaatlerini koruyacak şekilde, çatışmaları çözecek adımları atmaları “dürüstlük” olarak ifade edilmektedir.
- 7- Liderlik:** Kamu çalışanlarının, yukarıda dile getirilen ilkeleri, liderlik ve örneklemeye desteklenmesi ve yüceltilmesi salık verilmektedir.

şeklinde sıralanan 7 ilke* belirleyen Komite’nin, bu ilkeleri uygulanabilir kılmak ve güçlendirmek amacıyla;

- o **Yönetim Yasası (Code of Conduct):** Bütün kamusal birimlerin, anılan ilkeler ile birleşen “Yönetim Yasası”nı düzenlemesi,
- o **Bağımsız Araştırma:** Yönetimin içsel sistemlerinin, bağımsız araştırmalar ile desteklenmesi,
- o **Eğitim:** Kamu birimlerinde uygulanacak yönetim standartlarının, bilhassa, rehberlik, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi ilerletme ve zorunlu kılmada daha ciddi adımlar atması

olmak üzere genel üç silsile belirlediği görülmektedir(163).

* Kamu hayatında uygulanması gereken bu ilkeler ile tüm kamu çalışanlarının görevlerini icra ederken dikkat etmeleri gereken hususlar saptanmış olup, OECD ülkelerinde uygulanan etiksel ilkelerle de benzerlik gösterdiği ifade edilen bu ilkelerin, Birleşik Krallıkta; Birleşik Krallık Parlamentosu, İskoçya Parlamentosu, Galler Asamblesi, Kuzey İrlanda Asamblesi, İcracı NDPBs (Non-Departmental Public Bodies) ve Danışma NDPBs, İngiltere, Galler ve Kuzey İrlanda’daki Üniversite ve Kolejlerin Yöneticileri, Yerel Muhasebe İçin Eğitim ve Staj Ulusal Konseyi, İskoçya Lise Kurumları Yönetici Birimleri ve Konsey Üyeleri İçin Yönetim Yasası Modeli şeklinde sıralanan kurumlara da adapte edildiği belirtilmektedir. Bkz. Seven Reports: Cabinet Office. www.cabinet-office.gov.uk, 2000’den aktaran Tülay BAYDAR, “Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları,” a.g.m., 115.

Tarihsel gelenek bakımından, bireyci, hükümet karşıtı, yönetsel bir kültüre sahip olmamakla birlikte, İngiliz kamu yönetiminin uzun dönemden beri süregelen yüksek değerli bir kamu hizmeti geleneği bulunduğu söylenebilir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde, İngiliz Hükümeti'nde kamu görevi yapmak bir onur olarak addedilmektedir.¹⁶⁴

İngiliz kamu bürokrasisi, profesyonel, kendi çıkarlarını ön planda tutmayan, tarafsız ve bakanlara uzman bürokratik danışmanlığın bir örneği olarak nitelendirilmektedir. İngiltere'de, üst düzey memurların toplumda güçlü bir elit konumunda olduğu, 1979 yılından bilhassa Thactcher başbakan olduktan sonra ABD'den daha fazla özel yönetim ilkelerine yönelindiği, bu kapsamda, müşteri odaklı, rekabetçi kamu hizmeti anlayışının örneğini oluşturduğu ifade edilmektedir. Yeni kamu yönetiminin; işletme benzeri yönetim anlayışı, hizmet ve müşteri odaklı bir kamu yönetimi ile rekabet olmak üzere üç temel özelliği içerecek şekilde yeniden yapılandırıldığı, bu durumun ayrıca resmi siyasal dokümanlarda yer aldığına dikkat çekilmektedir.⁽¹⁶⁵⁾

Margaret Thatcher 1979'da iktidara geldiğinde, aşırı liberal görüşler taşıyan başbakanın bu politikanın ışığında, kamu yönetimini bir temel sorun olarak ele almaya karar verdiği ve bu yaklaşımı ısrarla sürdürdüğü görülmektedir. İngiltere'nin 1980'lerde yaptığı radikal değişikliklerin ve bu girişimlerin (stratejisi değişmiş olsa bile) bugüne kadar sürüp giden bir reform hareketine dönüşmesinin temelinde aslında, Thatcher'in ısrarlı takipçiliğinin yattığı ifade edilmektedir. Buna göre, bir değişim eyleminin başarısının en tepedeki kişinin ona ısrarlı olarak sahip çıkmasına ve bu sahiplik duygusunu kamuoyu dahil herkese açıkça hissettirmesine bağlı olduğu söylenebilir. Nitekim, başka ülkelerin deneyimlerinde de bu özellik dikkati çekmektedir.

¹⁶³ Tülay BAYDAR: "Yönetim Etiği Açısından İngiltere'deki Kamu Yönetimi Uygulamaları," a.g.m., 114-115.

¹⁶⁴ Namık Kemal ÖZTÜRK ve Bayram COŞKUN: "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış". Türk İdare Dergisi, 72, 426 (Mart 2000), 150.

¹⁶⁵ Namık Kemal ÖZTÜRK ve Bayram COŞKUN: a.g.m., 150.

Hatta, bu anlayışın yerleşmesinde İngiliz deneyiminin önemli katkıları olduğu yadsınamaz(166).

2.6. Fransa

Devlet, hükümet ve kamu yönetimi bakımından Anglo Saxon geleneği ile uyuşmayan Fransa'da, merkezi güçlü bir hükümet mevcut olup, bütün ülke elit bir kesim tarafından Paris'ten yönetilmektedir.

Fransa'da kamu kesimini çağdaşlaştırma girişimlerin gerçek başlangıç noktası, 1981 başkanlık seçiminden sonra Mitterrand yönetimiyle birlikte Fransa'nın "yuttaş"ı fark etmesi olarak ifade edilebilir.*

Fransız yönetim yapısının farklılığı bir tarafa, Fransa'da yönetsel reform çalışmaları 1989 yılında* başlatılmış(167) ve hizmet projelerinde, kamu kurumlarının üst yöneticilerine daha çok otonomi vermek ve görevlerini daha kısa sürede formüle etmelerini sağlamak amacına yönelinmiştir(168).

Fransa'da yolsuzlukla mücadele politikaları, 1980'li yıllarda patlak veren çeşitli skandallar ve siyasi partilerin finansmanına bağlı önemli

¹⁶⁶ www.oecd.org/puma/country/uk.htm.

* O güne kadar idare kendi içine dönük, kapalı, neredeyse otoriter ve yurttaş yalnızca "idare edilen kitle" şeklinde algılayan bir anlayış içindedir. Devlet ile yurttaş arasındaki ilişkilere yeni bir boyut kazandıran bu bakış açısı, hizmetin etkenliğini (başka bir deyişle, daha iyi sonuç üretme endişesini) gündeme getirmiş ve Fransa'nın devlet yapısı sorgulanmaya başlanmıştır. Bu anlamda 1980'lerdeki yerinden yönetim politikası dönüm noktası olarak addedilmektedir. Yetkilerin ve yönetim gücünün merkezden (Paris'ten ve merkezi yönetimden) dışa, yani Paris dışına ve yerel idarelere kaymasıyla, yerinden yönetim sloganı altında bakanlıkların taşra kuruluşları, seçimle işbaşına gelen bölge idareleri ve belediyeler daha fazla kaynak ve yetki sahibi olmuşlardır. Bu gelişme ise beraberinde, Paris dışındaki birimlere (özellikle hizmet sunan birimlere) esnek davranma olanağı yaratmış; yerel koşullara ve beklentilere daha uygun davranabilme, görevlileri çalışma koşulları bakımından daha fazla tatmin edebilme gibi etkiler doğurmuştur. Bkz. http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php#pr.

* 1989'da zamanın Başbakanı olan Rocard'ın bir genelgesi ile değişimin genelleşmesine ve yaygınlaşmasına fırsat verilmiş ve resmiyet kazandırmıştır. Şöyle ki Rocard bu genelgesinde, "Sağlam hesap verme mekanizmaları kurulmadan özerklik olamaz. Derinlemesine değerlendirme yapılmazsa hesap verme mekanizmaları çalışmaz. İdari eylemden elde edilen sonuçlar tartışılma konusu olmazsa değerlendirme bir işe yaramaz." demektedir. Bu ifade, yeni reform stratejisinin üç ana ögesini belirtmektedir: hesap verme mekanizmaları, değerlendirme ve sonuçların tartışma konusu olması. Ayrıntılı bilgi için bkz. www.oecd.org/puma/country/france.htm; http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php#pr.

¹⁶⁷ L. ROUBAN: "France in Search of a New Administrative Order", International Political Science Review, 14, 4 (1994), 403-419.

¹⁶⁸ Namık Kemal ÖZTÜRK ve Bayram COŞKUN: a.g.m., 151.

sorunlardan beslenegelmiştir. Bu politikaların ilk sonucu, bir yandan yolsuzluğun önlenmesini geliştirmeyi, diğer yandan ekonomik hayat ve siyasi mekanizmaların saydamlığını sağlamayı amaçlayan 29 Ocak 1993 tarih ve 93-123 sayılı Kanunla yansımıştır. Bununla birlikte, Fransa'nın 1980'li yıllardaki yolsuzlukla mücadelesi, sadece ceza hukukuna ve denetim kuruluşlarının varlığına dayanan cezai ve önleyici yaklaşımlarla sınırlı kalmanın ötesinde, resmi-gayri resmi, klasik ya da yenilikçi önlemleri içeren güncel çok çeşitli yolsuzlukla mücadele çalışmaları olarak ön plana çıkmıştır(169).

Fransa'da Etik-dışı Durumlarla Mücadelede Etkili Olan Mekanizmalar(170):

◆ Yasal Olarak Yasaklanan Bozulma/Yolsuzluk Faaliyetleri ve Bunlara Karşı Alınan Tedbirler

Fransa'da Ceza Kanunu ve diğer kanunlarda (Ticaret, İş, Seçim) çeşitli yolsuzluk biçimlerini cezalandıran ve bazen tüzel kişilerin sorumluluğunu öngören karmaşık ve ayrıntılı mevzuat dikkat çekmektedir(171). Yolsuzluk ve bozulma gibi etik-dışı durumlarla mücadeleye ilişkin yasal düzenlemelerden başlıcaları; cezai hükümler ve yolsuzluğa ilişkin diğer yasal düzenlemeler şeklinde ele alınabilir:

Cezai Hükümler

- o Ceza Yasası (Code Penal): Madde 432.10 ve 432.14 (otoritenin kötüye kullanımı ve kamu fonlarının uygunsuz kullanımı, pasif yolsuzluk, iç ticaret, kamu ihale sürecine müdahale); Madde 433-1 ve 433-2 (aktif yolsuzluk ve nüfuz kullanma)
- o İstihdam Yasası (Code du travail): Yolsuzluğa ilişkin sivil hukuku düzenlemiştir.

¹⁶⁹ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 76 vd.

¹⁷⁰ Survey of Anti Corruption Measures in The Public Sector in OECD Countries: France, www.oecd.org/dataoecd.

¹⁷¹ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 76 vd.

- o Medeni Kanun (Code Civil): Sözleşme sorumluluklarını ve sözleşme süresine ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

Yolsuzluğa ilişkin diğer yasal düzenlemeler

- o 88-227 no'lu Siyasi Hayatta Mali Açıklık Yasası
- o 90-55 no'lu Seçim Harcamalarının Sınırlandırılması Yasası

Siyasi partilerin seçim kampanyalarının hukuka uygunluğunu izlemekle görevli “Seçim Kampanyası Hesapları Komisyonu”, bazı seçilmişlerin mal beyanlarını kaydetmekle görevli “Siyasi Hayatın Mali Saydamlığı Komisyonu” ve devlet memurlarının özel sektöre geçişleri hakkında görüş vermekle görevli “Deontoloji Komisyonu” gibi kamusal hayatta saydamlık ve hukuka uygunluğu garanti etmeyi amaçlayan spesifik kurumların kurulması bu tür düzenlemelerdendir(172).

- o 91-3 no'lu Kamu İhale Sürecinin Şeffaflaştırılması ve Uyum ve Sözleşmelere İlişkin Kuralları Açık Kılma ve Açık Rekabet Kanunu,
- o 93-123 no'lu Ekonomik Hayatta ve Kamu Sürecinde Şeffaflık ve Yolsuzluğun Önlenmesi Kanunu,
- o 95-127 no'lu Siyasi Hayatın Finanse Edilmesi Kanunu,
- o 95-63 no'lu Parlamento ve Anayasa Konseyi – “Conseil Constitutionnel” üyelerinin mal bildirimleri ve malvarlıklarının açıklanması Kanunu.

♦ Yolsuzluk Karşıtı Diğer Düzenleme ve Emirler

Fransa'da Yönetim Kodları ve genel kamu yönetiminde karşılaşılan yolsuzluk faaliyetlerini yasaklayan disiplin hükümleri, münferit hükümet birimlerince belirlenmektedir.

¹⁷² http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 76 vd.

Ulusal (Bakanlıkların Teftiş Kurulları) ve yerel düzeylerde (Valilik çevresinde il birimleri) idari denetimler(173).

◆ **Yasa Koyucu veya Parlamento'nun Görüşü**

Parlamento, kontrol mekanizmaları olmamasına rağmen, olası yolsuzluk hallerinde, olayların akışına göre konuyu çözüme kavuşturacak bir seçim komitesi kurabilmektedir.

◆ **Yolsuzluk Faaliyetini İncelemek Üzere Oluşturulan Yetkili Araştırma Sistemleri veya Birimleri**

Fransa'da yolsuzluk faaliyetlerini incelemek üzere, bağımsız birimlerce de araştırmalar yapılabilmektedir. Bunlar;

- o COUR DES COMPTES (Denetçiler)
- o CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES (Bölgesel Denetleme Meclisleri)
- o Mission interministerielle d'enquete sur les marches (Kamu İhale Sisteminde Bakanlıklararası Araştırma)
- o Commission centrale des marches (Merkezi İhale Kurulu)
- o Service central de prevention de la corruption (Merkezi Yolsuzluk Karşıtı Birim)

Bunların yanısıra, kamu sektöründe veya bakanlıklarda genel müfettişler, bakanlık denetçileri ve birim müfettişleri bulunmaktadır.

◆ **Yüksek Mali Denetleme Otoritesi**

Muhtemel birimleri, Cour des comptes, Chambres regionale des comptes, Service centrale de prevention de la corruption'dır.

Kamu gelirleri konusunda, mali mahkemelerin (Sayıştay ve Bölgesel Sayıştay Daireleri) denetimleri sözkonusudur.

◆ **Ombudsman**

¹⁷³ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 76 vd.

Fransa'da Ombudsman'nın (MEDIATEUR), yolsuzluğun önlenmesi açısından bireysel sorumluluğu bulunmamakla birlikte, hükümete fikirler vermek ve insanların dertlerini dinlemek rolü dikkat çekmektedir.

♦ **Özel Savcılar, Müfettişler, Mahkemeler Gibi Yolsuzluk Faaliyetini İnceleyecek ve Tedbirleri Uygulayacak Birimler**

Fransa'da polisin ekonomik ve mali araştırma birimleri bulunmaktadır. Ayrıca, her bakanlıkta disiplin Kurulları bulunmakta, bir hükümet üyesinin yolsuzluk davasına karışması halinde dava, Cumhuriyet Adalet Mahkemesi'nde dinlenip, soruşturulmaktadır.

♦ **Bozulmayı Önleyeceği Düşünülen İnsan Kaynakları Yönetimi Prosedürleri**

Kamu hizmetine erişim, rekabet sınavlarıyla olmakta ve atamalar, genel kamu hizmeti düzenlemeleriyle yapılmaktadır. Genel kamu hizmet düzenlemeleri, yolsuzluğa karışan personele ilişkin disiplin hükümleri öngörmektedir. Menfaat çatışmaları ceza yasasında, kamu hizmetinden ayrılanların kamu sektörüne karşı özel sektörle çalışmasını sınırlayan 95-168 no'lu yasada ve genel kamu hizmet düzenlemelerinde yer almaktadır.

♦ **Yolsuzlukları Önleyecek Mali Yönetim Mekanizmaları**

Bu alandaki düzenlemelere baktığımızda, ihale yasasının, kamu ihale faaliyetlerine rehber konumda olduğunu görüyoruz.

Ayrıca, bakanlıklar arası üç uzman birimin varlığı dikkat çekmektedir. Bunlar; "Yolsuzluğun Önlenmesi Merkez Birimi, Kamu İhaleleri ve Kamu Hizmetlerinin Devri Sözleşmeleri Hakkında Araştırma Birimi ile Mali Suçlarla Mücadele Kuruluşu (TRACFIN)'dur"(174).

♦ **Şeffaflık Mekanizmaları**

Fransa'da kamu kurumları ve birimlerinin, çalışmaları ve bütçeleri düzenli bir biçimde rapor etmesi genel bir zorunluluktur. Mal bildiriminde bulunmak ise ceza yasasında da düzenlenmiş bir husustur.

¹⁷⁴ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 76 vd.

Öte yandan, idarenin haberdar olduğu suçları Ceza Usul Kanunu'nun 40. maddesi uyarınca, savcılıklara ihbar etme mecburiyeti bulunmaktadır(175).

Buraya kadar yer verilen etik-dışı durumlarla mücadele mekanizmalarına, kamu görevlileri ve politikacılar için rehberlik ve hizmet-içi eğitim programları ve örgütsel yönetim politikaları, sistemleri gibi önlemler de ilave edilebilir.

Ayrıca, Asliye Mahkemelerinin ekonomik ve mali dairelerinde çok disiplinli metotlar uygulayan uzman adli makamlar(176) dikkat çekmektedir.

◆ Yolsuzluğun Önlenmesi Merkez Birimi

Fransa'ya özgü bir kuruluş olan “Yolsuzluğun Önlenmesi Merkez Birimi”, 1993 yılında Pierre Bregovay'ın Başbakanlığı sırasında ve kamuoyunu uzun süre meşgul eden yolsuzluk olaylarını, bilhassa da Urba davasını sonrasında oluşturulmuştur. Anılan Birim, Adalet Bakanlığı bünyesinde yer almakta olup, üç temel misyona sahiptir. Bunlardan ilki, mekanizmalarını daha iyi tanıyabilmek için yolsuzluğa ilişkin bilgileri bir merkezde toplamak; ikincisi, talep eden idari makamlara, seçilmişlere ve adli mercilere görüş vermek; sonuncusu da, rüşvet olayları üzerine açıklamada bulunmak isteyen tüm kişi, kuruluş ya da derneklerden gelecek yolsuzluk olayları hakkındaki ihbarları değerlendirmek şeklinde sıralanabilir(177).

Sözkonusu Birime bir dosya ulaştığında, önce değerlendirme yapılmakta, eğer ciddi yolsuzluk şüphesi görülürse, dosya ivedi olarak Savcılığa iletilmektedir. İhbarların doğrudan savcılık ya da polise yapılması da mümkün olmakla birlikte, kişiler isimleri ifşa olmadığından ve dosya daha ciddiyetle ele alındığından bu birime başvurmayı tercih etmektedirler. Birimin ağırlıklı rolü, araştırmalara yardımcı olmaktır. Birim, mekanizmaları tanınması sayesinde soruşturmacılara nerde ve neyi araştırmaları gerektiği hakkında bilgi verebilmektedir. Ayrıca, görevlilerin duyarlı kılınması için staj programları

¹⁷⁵ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 76 vd.

¹⁷⁶ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 76 vd.

¹⁷⁷ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 77.

düzenlenmekte ve iç kontrol sistemleri gerçekleştirme konusunda, talepte bulunan kamu kuruluşlarına yardımcı olunmaktadır. Soruşturma yapma yetkisi bulunmamakta, ancak, Bakanlıklar arası olması ve ilgili idarelerle bağlantıları nedeniyle, dosyaları değerlendirme ve işleri ilerletmesine imkan sağlamaktadır(178).

2.7. Portekiz

Portekiz'de kamu hizmetlerinin anahtar özelliği, örgütlenme ve operasyonların çok önemli bir modeliyle ilişkilendirilmesidir. Portekiz kamu yönetiminin, kapalı, çoğunlukla hiyerarşik ve geleneksel bir yapı arz ettiği bilinmektedir.*

¹⁷⁸ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 77.

* Portekiz'in kamu yönetimi reformu konusunda yaptıklarına bakmak ve bunların niye böyle ve nasıl yapıldığını anlamak için ülkeyi son yüzyılda biçimlendiren siyasal ortama bir göz atmak gerekmektedir. Portekiz geçen yüzyılın başında dünyanın dört bir yanına yayılmış bir imparatorluk iken, 1910'da son günlerini yaşamış, cumhuriyet ilanı ile çağdaş bir nitelik taşıyan rejim, 16 yıl sürmüştür; ama istikrarsız, küçük politik grupların durmadan çektiği, bu arada 50 ayrı hükümetin kurulup dağıldığı bir dönem yaşanmıştır. Ordunun idareye el koymasıyla kaydedilen tek gelişme, çalkantıyı durdurmak ve düzeni olduğu gibi dondurmaktır olmuş, ancak ekonominin çıkmaza girdiği ülke de iflasın eşiğine gelmiştir. Bu noktada Rejim, çareyi güvendikleri bir kimseyi, ekonomi profesörü Dr. Salazar'ı göreve çağırarak bulmuştur. Salazar Başbakan olarak 1932'de sivillerden kurulu bir hükümet oluşturmuş, "Yeni Devlet" diye adlandırdığı ve toplumu katı bir denetim altında tutan, otokratik, oligarşik, korporatist bir rejim kurmuştur. Ona göre Avrupa, kötü etkilenmelerin, tehlikeli düşüncelerin ve dejenere bir oluşumun kaynağıdır ve Portekiz'in güzel ve güçlü günlerinin imparatorluk çağı olduğu unutulmamalıdır. Ülkenin değer sistemi tarımsal bir yapıya dayanmaktadır. Bunun anlamı, Avrupa'ya sırtını çevirmek, bütün dikkati sömürgelere yöneltmek ve tarım ekonomisine öncelik vermektir, bu yüzden, sanayileşmeye de kuşkuyla bakılmıştır. Rejim fazla bir değişim geçirmeden 40 yıl sürmüş ve ortaya köklü bir idari kültür çıkmıştır. Bu kültürde yurttaş "idarenin (kamu kesiminde çalışanların) kulu", kamu kesiminde çalışanlar da üstlerinin "kul"u olarak algılanmakta idi. Bu idari yapı ve işleyiş, toplum içindeki gerilimleri durmadan arttırmış ve toplum yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. Küçük burjuvazi de hızlı bir gelişme gözleniyor, işçi kesiminin ve aydınların direnmesi güçleniyordu. Zamanla bu kesimler geleceğin Avrupa ile bütünleşmekte olduğunu görmeye başlamışlardır. Tüm bunlara 1960'larda bir de sömürge savaşları eklenmiş ve sömürgeler teker teker ayaklanmaya başlamıştır. Nitekim 1974'te "Karanfiller Devrimi" diye bilinen kansız bir ihtilal ile eski rejim devrilmiş ve devrimin akabinde, yani 1986'da Portekiz Avrupa Birliği'nin tam üyesi olmuştur. Bu iki olgu, toplumun kökleşmiş özlem ve beklentilerine yanıt vermiş, Portekiz'i güçlü bir dinamizm ve inançlı bir değişim rüzgarı yakalanmıştır. Kısa süre içinde hem AB ile, hem de dünya ekonomisiyle başarıyla bütünleşen Portekiz'de yukarıda sözü edilen iki olgu, kamu reformunu da biçimlendirmiştir. Devrim; demokratik, saydam, yurttaşla mutlak öncelik tanıyan değerleri beraberinde getirirken, AB'ye üyelik de Avrupa'yla bütünleşmeyi, sanayileşmenin ve teknolojinin ortaya koymuş ve böylece 26 yılda işbaşına gelen bütün hükümetlerin üzerinde hemfikir olduğu bir "kamu yönetimi reformu hareketi" doğmuştur. Ülkenin reform girişimleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. www.oecd.org/puma/country/portugal.htm; http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php#pr.

Ülkede uygulanan "kamu yönetimi reformu hareketi"nin temel ilke ve hedefleri;

- o Kamu yönetiminin imajını iyileştirmek ve ona yeniden prestij kazandırmak,
- o Kamu çalışanlarını onurlandırmak ve onların çalışma koşullarını düzeltmek,
- o Kamu çalışanlarının yetenek ve niteliklerini iyileştirmek ve davranışlarını değiştirmek,
- o İdareyi yurttaşa yöneltmek, onunla yakınlaştırmak, ona sunulan hizmet düzeyini ve kalitesini arttırmak,
- o Yani, idariyi saydam kılmak,
- o Aşırı merkezleşmiş hiyerarşiyi kırmak ve yetkileri topluma çok daha yakın olan alt kademelere kaydırmak,
- o İdari işlemleri basitleştirmek ve bürokratik engellerle yükleri azaltmak,
- o Çağcılışmayı hızlandıracak yeni idari yöntemler ve kavramlar geliştirmek, (bilgi teknolojisi gibi) yeni araçlara tam öncelik vermek,
- o Katı kuralların mekanik olarak uygulanmasına dayalı bir idari kültürden, sonuç üretmeye yönelen ve yönetim esnekliklerine olanak tanıyan bir kültüre geçmek,

şeklinde özetlenebilir(179).

Portekiz'deki devlet kurumlarında yozlaşma veya kamu hizmetindeki etik eksikliklere dair ciddi bir sorunla karşılaşılmadığı ifade edilmekte(180) ise de son yıllarda Portekiz'deki kamu hizmeti olgusunda, ciddi bir sorumluluk krizi dikkat çekmektedir. Yüksek düzeyde varolan merkeziyetçi ve hiyerarşik

¹⁷⁹ http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php#pr.

¹⁸⁰ Vargas MONIS: OECD Ethics: Portugal Case Study, The Management of Ethics and Conduet.

örgütlenme, kamu yönetiminde çeşitli kademelerdeki sorumlulukların paylaşılması sorununu da beraberinde getirmiştir. Daha açık bir ifadeyle, orta kademelerde sorumluluk alma isteği olmakla birlikte, daha yüksek bir merciye ve sonuçta hükümete sorumluluk atma eğilimi de dikkat çekmektedir. Ancak, son yıllarda bu eğilimin kırıldığı, başka bir ifadeyle, üst ve astlar arasındaki dayanışma zincirinin, astları güvensiz hissettirerek, görevin gereklerinin üstlerce doldurulmak suretiyle aşıldığı görülmektedir⁽¹⁸¹⁾.

Sorumluluk krizi, değerler krizine kaynaklık etmekte ve çoğunlukla kamu yönetiminde etik-dışı durumlara yol açmaktadır.

Kamu yönetimi etiğinin özel alanına devletin müdahalesi ise;

- koordinesizlik,
- sistemsizlik,
- katılımdan uzak oluş,
- tek yanlılık ve
- partizan amaçlar için sömürü

olmak üzere beş şekilde mümkün olabilmektedir⁽¹⁸²⁾.

Öncelikle, müdahale koordinesizdir, çünkü ileriye dönük bir plan yapılmamıştır. Ayrıca, hareketin bir tek sorumlu merkezi yoktur.

Otoritenin müdahalesinin bir diğer özelliği, sistematik olmamasıdır. Değerler yukarıdan aşağıya doğru tanımlanmadığı gibi, siyasi otoritelerce kamu yönetimine dikte edilmektedir.

Bir diğer özellik, katılımın olmamasıdır.

Son olarak partizanca yapılan istismarlar dikkat çekmektedir. Etik-dışı yönetim, gücün parçalarını veya herhangi bir birimini dahi sınırlamamakta, ancak, tüm partileri ve hükümetin tüm birimlerini lekelediği yönünde bir kamuoyu fikri bulunmaktadır.

¹⁸¹ Vargas MONİS: a.g.r.

¹⁸² Vargas MONİS: a.g.r.

Yolsuzluğa karışan kamu görevlileri ve partilerle, yolsuzluğa karışmayanlar arasında bir ayrım yapılmadığı aşıkardır. Kamu çalışanları etiği ve yüksek düzeydeki kamu çalışanları; hükümete karşı muhalefeti veya tam tersini kullanmakta ve siyasi çekışmelerin malzemesi olmaktadır.

Bir başka ifadeyle, ALGI hala kamu yönetiminin adam kayırmalara müsait olduğu yönündedir. Yani, kamu yararının yeterince gözetilmediği düşünölmekte, bu da kamu yönetimi anlamında sorunlar yaşanmasına, toplumda ise bir güven krizi oluşmasına neden olmaktadır. Bunun nedeni, yozlaşmayla mücadelede;

- Süreklilik ve kalıcılığın sağlanamaması,
- Eşgüdüm mekanizmasının yetersiz olması ya da olmaması (yozlaşmayla mücadeledeki kişi ve kurumların yetersizliği),
- Düzenleyici sistemin karmaşıklığı,
- Açık ve net bir strateji belirlenmemiş olması (tüm aktörler ve vatandaşlarca anlaşılan bir strateji ve kapsamlı bir yozlaşmayla mücadele eylem planı yok),

gibi nedenlere bağlanmakta, “ne yapmalıyız” sorusuna,

- Yozlaşmayla karşılaşılması halinde ne yapılacağı saptanmalı,
- Bu alandaki politikalar gözden geçirilmeli,
- Açık sonuçları olan bir strateji belirlenmeli ve yürütölmeli,
- Bu alanda krizlerden kaçınılmalı,
- Yozlaşmayı önlemek bir öncelik olmalı,
- “Etik Şartı” içeriğindeki mesajlar yeniden gözden geçirilmeli,
- Yapılan hatalardan ders alınmalı,
- Yozlaşmayla mücadelede başarılı deneyimler göz önünde bulundurulmalı,

cevabı verilmektedir(183).

Bu kapsamda, Portekiz deneyiminde;

- STRATEJİ (kritik ve riskli alanların belirlenmesi, yozlaşmanın önlenmesi ve sonuçların tazminine yönelik bir yol haritasının çıkarılması, sosyal kontrol ve vatandaş katılımını sağlanması, doğru yasaların uygulanmasının ötesinde, cezai ve disipline yönelik yaptırımların caydırıcı olması salık verilmekte ve bu sürecin nasıl uygulanacağı saptanmalıdır denilmektedir. Ayrıca, yasal çerçevenin geliştirilmesi gereğine dikkat çekilmektedir).
- İDARE (etik kriterler saptanmalı ve kamu yönetimi karar süreci buna göre uyarlanmalı) ,
- KONTROL VE ZARARLARIN TAZMİNİ (Bu noktada yapısı gereken, şeffaflık, sosyal kontrol gibi mekanizmaları etkin kılmak olabilir. Ayrıca, sosyal kontrolün sağlanması önem arz etmekte olup, ombudsman ve medyanın da etkisine dikkat çekilmektedir.),
- HEDEFLER (hem siyasi hem de kamu yönetimine ilişkin çerçevenin belirlenmesi kastedilmektedir.),

önem arz etmektedir(184).

Bu doğrultuda, etiğe ilişkin olarak alınan önlemleri;

1. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi,
2. Yönetişel işlemlerin standartlaştırılması,
3. Şeffaflığın garanti edilmesi ve ulaşılabilirliğe ilişkin yeni haklar,
4. Kamu Hizmeti Yönetim Yasası,

¹⁸³ Julio NABAİS: (Portekiz Kamu Yönetimi Genel Müdürlüğü, Eski Genel Müdürü) "Public Ethics Administration and The Prevention of Corruption: Exchanging Insights - Portekiz Deneyimi - ", II. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi (Ankara: ODTÜ Felsefe Bölümü-T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 18-20 Ekim 2006).

¹⁸⁴ Julio NABAİS (Portekiz Kamu Yönetimi Genel Müdürlüğü, Eski Genel Müdürü): "Public Ethics Administration and The Prevention of Corruption: Exchanging Insights - Portekiz Deneyimi - ", II. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi. a.g.k.

5. Menfaat çatışmasına ilişkin yasal sınırlamalar şeklinde sıralamak mümkündür⁽¹⁸⁵⁾.

Anılan hususları biraz daha açarsak;

İyi bilinmektedir ki, kamu hizmetinin özelleştirilmesi; yalnızca hükümet harcamalarını kısmanın bir yolu değil, aynı zamanda, kamu hizmeti etiğini artırmanın dolaylı bir aracıdır. Ne özelleştirme ne de alınan önlemlerin ve yapılan çalışmaların etiği temel aldığı akla gelmemelidir.

Burada temel nokta, özelleştirmenin devlet ve kamu sektörü tekeli az da olsa kırıdıcıdır. Gerçek; kamu sektörü otoritelerince uygulanan ve diğer kesimlerin uygulamaktan kaçındığı sosyal faaliyet alanının düzenlenmesidir. Ancak, özel sektörün el attığı alanlarda bulunmamalıdır.

Portekiz’de, özelleştirmenin çoğunlukla başarıyla uygulanabildiği ve kamu yönetiminin etik-dışı yönetimi dizginlemesinin bir yolu olarak kullanıldığı görülmektedir.

İkinci tedbir, yönetsel işlemlerin standart hale getirilmesidir. Yönetsel İşlemler Yasası 1991 yılında yürürlüğe girmiş olup, sözkonusu yasa kapsamında, kamu hizmeti etiğine ilişkin iki tür standart belirlendiği ifade edilmektedir. Bunlardan ilki, yönetsel faaliyetlerin genel ilkesi; ikincisi ise, prosedürlerin organize edildiği yöntemin standartlaştırılmasıdır.

Yönetsel faaliyetlerin genel ilkesi (3-13. fıkra), devlet birimlerinin ve çalışanlarının faaliyetlerine rehber olan temel ilkenin altını çizmek ve kamu hizmetinin tüm felsefesini özetlemekte bir dizi geniş yasal standart oluşturmaktadır. Bu rehber ilkeler; hukuka uygunluğu, kamu yararını takip etmeyi, kişisel hak ve çıkarları korumayı, eşitliği ve orantınlılığı, adaleti ve tarafsızlığı ve vatandaşın sisteme katılımını içermektedir.

Yönetsel İşlemler Yasası, işlemlerin nasıl formüle edileceğini belirtmektedir.

¹⁸⁵ Vargas MONİS: a.g.r.

“Şeffaflığın garanti edilmesi ve ulaşılabilirliğe ilişkin yeni haklar” şeklinde formüle edilen üçüncü tedbir, şeffaflık ve ulaşılabilirliği garantiye alacak unsurları içermektedir. Söz konusu tedbir ile yönetsel bilgilere ve sonuçlarına ulaşma hakkı genişletilmiştir.

Anayasada da yer alan bu durum, 25 Ekim 1998 tarihinde çıkarılan 65/93 sayılı Sözleşme ile “yönetsel belgeler özel bir yönetsel işlemi içerse ve vatandaşın bilgiyi öğrenmede kişisel bir menfaati olsa dahi” teminat altına alınmıştır. Bu nedenledir ki yönetsel belgelere ulaşma hakkı, tüm yurttaşlara sunulduğu için evrensel, sorunları; yerel, devlet iç güvenliği, kriminal araştırmalar ve kişiye özel gizli bilgiler dışında karşıladığından kapsamlı/genel, ayrıca, uygulaması özel bir otorite ve uygulamayı gerektirmediğinden kesin hüküm içermektedir.

Yönetsel belgelere ulaşılabilirliğin sağlanması, gerek kamu yönetimini, gerekse kamu çalışanlarını çok derinden değiştirmektedir.

Kamu hizmeti açısından bilgilendirme görevi, gizlilik ve son olarak da şeffaflık gibi yeni değerler ve zorunluluklar içermektedir.

Siyasi otoriteler, kamu çalışanlarının çalışma koşullarını düzenlemekte, özellikle, danışma ve uygulama fonksiyonu olan Yönetmeliklere Ulaşma Komisyonu tarafından hukukun nasıl uygulanacağı sorununa, hukukun sınırlayıcı yorumuna doğru ulaşabilme özgürlüğüne ilişkin araçları yaratmakta/artırmaktadırlar. Bu durumun ayrıca, Komisyonun hareketinin ne denli açık olduğu ve sistemin yürürlüğüne geniş ölçüde yardımcı olduğu söylenebilir.

Son zamanlarda doğrudan alınan tedbirler içerisinde en önemlisinin Kamu Hizmeti Yönetim Yasası’nın onaylanması olduğu ifade edilebilir.

Bir etik yasasının süregelen durumu açıklaması gerekmekte olup, kamu hizmeti değerlerini desteklemek ve yeniden uygulamak ihtiyacının ötesinde, bağımsız iki rehber ilkenin varlığına işaret edilmektedir. Bunlardan ilki, ikna etmenin bastırmaktan iyi, cezalandırmanın ise eğitmekten daha

kolay olduğu tezi; ikincisi ise, bir dizi sınırlayıcı disiplin kuralının varlığının etik-dışı davranışı önlemeye yettiği fikrinin artık önemini yitirdiğidir.

Kabul edilebilir bir şekilde uygulanan yöntemin, aynı zamanda, en uygun yöntem olmadığı ifade edilmektedir. Kamu Hizmeti Yönetim Yasası, uygulamada ticari birlik temsilcilerince tartışılan ve sonuç olarak Bakanlar Konseyi'nce onanan, üst düzey kamu çalışanlarınca uygulanan, kamu çalışanlarının küçük bir kısmınca birlikte konmuştur.

Anılan sürecin dikkat çeken yönlerinden ilki, kendi değerlerini tanımladığında kamu çalışanlarının katılımına imkan verilmediği ve sözkonusu Yasanın Bakanlar Konseyi'nce onandığı gerçeği; bir diğeri ise, kamu çalışanlarının yasanın düzenlenmesine katkısı olmaksızın, yani merkeziyetçi bir yaklaşımla hazırlanmasıdır.

Durumun daha da kötüleşmesi neticesinde, Bakanlar Konseyi'nin bir çözüm olarak sunduğu ve Hükümetin uygulamaya koyduğu sözkonusu Yasanın bu haliyle uygulanması, kamu çalışanları ile kurallar arasında büyük ayrıma sebep olmuş, bu açıdan değerlendirildiğinde ise yasa, basitçe kamu çalışanlarına empoze edilmiştir.

Bu olumsuzluklarına rağmen, Kamu Hizmeti Yönetim Yasası'nın açık ve uygun bir şekilde inşa edildiği, varolan açığın ise kamu hizmetine yararlı bazı değerler kazandırmak suretiyle kapatılmaya çalışıldığı görölmektedir.

Bu doğrultuda, Kamu Hizmeti Davranış Kurallarına göre Kamu Hizmetinin Temel Değerleri;

- **Kamu hizmeti;** kamu çalışanlarının kamu menfaatine uygun olarak görevlerini yürütmeleri.
- **Hukukilik;** kamu çalışanlarına yasa koyucunun hedeflediği amaçları uygulamada yasal teminatlar, hukuk ve cebir uygulamak.
- **Tarafsızlık;** kamu çalışanlarının tüm siyasi, ekonomik ve dini menfaatler bakımından tarafsız davranması ve hukuk önünde

tüm vatandaşların eşitliği yanısıra, fikir, karar ve hareketlerde de tarafsız olunması.

- **Sorumluluk;** kamu çalışanlarının çalıştıkları kurumun prestijini artırma ihtiyacı.
- **Rekabet**
- **Entegrasyon;** bir bütün olarak kamu hizmeti ve kamu çalışanları açısından güven ortamı yaratmak.

şeklinde sıralanabilir(186). Ayrıca bu ilkelere, dürüstlük ve yetkinlik ilkeleri de ilave edilebilir(187).

Kamu Hizmeti Yönetimi Yasası, temel değerlere dikkat çekmeyi ve uygulamayı önemsemektedir.

Etiğe ilişkin olarak alınan bir diğer önlem de menfaat çatışmasına ilişkin 1 Mart 1990 – 9/90, 5 Eylül 1990 - 56/90, 26 Ekim 1993 tarihli ve 64/93 sayılı düzenlemelerdir.

Alınan bu önlemlerin temel nedeni, 1989 yılında Cumhuriyet Asamblesi'nde dile getirildiği üzere, "Devletin fonksiyonları, doğrudan ve dolaylı olarak ilişkilendirildikleri herhangi bir özel menfaat ve temsil ettikleri Devlet menfaatlerine hizmet etmesine izin verilen şahıslarla değil, nesnel bağımsızlık şartlarında uygulanması gerektiğidir(188).

9/90 sayılı yasa, siyasi birim çalışanları ile üst düzey kamu çalışanları açısından menfaat çatışması örneklerini tanımlamaktadır.

Anılan yasada, menfaat çatışmasına ilişkin dört tür tanıma yer verilmiştir. Bunlar;

- Ofis sahibi/işveren ile ilişkilendirilmeyen işe yönelik ödemeler,
- Devletçe sözleşme altına alınan iş veya kamu hizmetine katılım,

¹⁸⁶ Vargas MONİS: OECD Ethics: Portugal Case Study. a.g.r.

¹⁸⁷ TÜSİAD – OECD: a.g.e., 78.

¹⁸⁸ Vargas MONİS: a.g.r.

- Devletin yardımı sübvansane ettiği fonların icra birimlerinde çalışmak,
- Devletle ticari ve sanayi sözleşmeleriyle veya mal ve hizmetlere ilişkin Devlet İhale Sözleşmelerine göre işin bedelinin %10'u aşkın eşit pay

şeklinde tanımlanabilir.

Bu liste, araştırmacı veya öğretmen olarak aile şirketleri veya mirasları veya kişisel yönetimleri içermemektedir.

413/93 sayılı Sözleşmeye göre yasa yalnızca, kamu çalışanları ile yönetimin özel kurul üyelerine uygulanmaktadır.

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler ışığında, kamu yönetiminde etik ve davranış yönetiminin, sadece bazı davranışların izlenmesi ve önlenmesiyle sınırlı olmadığı, aynı zamanda dürüstlüğü ve düzgün davranışı desteklemeyi amaçladığı ve kamu çalışanlarına günlük çalışma ortamında karşılaştıkları olaylarda tavır ve karar alırken, takdir kullanırken yol gösterdiği ifade edilebilir.

Bu kapsamda etik davranışın, toplum için dürüst, adil, sağlıklı olan ve demokratik devletin yasallığını koruyan ve geliştiren davranış olduğu; etik bir yönetimin ise ancak gelişmiş, şeffaf, dürüst ve demokratik bir hukuk devletinde mümkün olacağını söyleyebiliriz.

Çünkü etik, devlete ve hükümete karşı güven oluşturma ve bunu korumanın hayati unsurudur. Bu yüzden yönetişimin kalitesi açısından kilit unsur olma özelliğine sahiptir(189).

¹⁸⁹ TÜSİAD – OECD: Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama..a.g.e., 19-22.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DEKİ YÖNETİM ETİĞİ UYGULAMALARI

Türkiye’de son birkaç yıldır toplumsal yaşamın hemen her alanında yeniden yapılanmayı öngören bir “reform” süreci yaşanmakta, sözkonusu yapılanmada en büyük payı ise, küresel değişime ayak uyduramadığı gerekçesiyle devlet almaktadır. Kamuda başlatılan reform süreci, hem merkezi-yerel yönetim ilişkilerinin hem de her bir yerel yönetim kademesindeki örgütlenme biçiminin ve bu alanlarda uygulanan politikaların yeniden düzenlenmesini öngörmektedir. Devletin örgütlenme biçimini köklü bir biçimde dönüştürmeyi öngören bu reform paketi, aynı zamanda devletin sosyal hizmetler, altyapı hizmetleri ve üretken sektörlerdeki görevlerinin yeniden tanımlanması olarak da adlandırılabilir. Günümüzde “yerelleşme” olarak ele alınan bu paket, Türkiye’nin içinde bulunduğu yapısal dönüşüme dönük neoliberal reform programının en temel unsurlarından biri olarak gündeme getirilmektedir. “Sanayi sonrası toplum” (enformasyon toplumu – bilgi toplumu) kuramı ile son yıllarda bilhassa IMF ve Dünya Bankası’nın geliştirdiği “düzenleyici devlet” anlayışının bileşimi olan neo-liberalizmin, Türkiye’deki reform paketine damgasını vuran kuramsal yaklaşım olduğu ifade edilmektedir. Bir başka ifadeyle, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin reform paketi, “sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş” ve “küreselleşme” süreçlerine uyum gereğine dayandırılmıştır. Ancak, şuana değin yapılan düzenlemeler, reform paketinin kuramsal dayanaklarının yeterince tartışılmadığı ve reform paketinin ne tür bir kalkınma stratejisi dahilinde gündeme getirildiği üzerinde yeterince durulmadığını göstermektedir. Anılan eksiklikler, reform programı konusunda yeterince açık bir kavrayışa ulaşılamamasının ve yeniden yapılanmanın ne tür bir kalkınma

stratejisinin ülkenin sorunlarına yanıt verip vermeyeceğinin anlaşılabilmesini engellemesinin sebebi olarak değerlendirilebilir.*

Türk kamu yönetiminde karşılaşılan en büyük sorunlardan birisi hiç kuşkusuz, etik-dışı faaliyetlerin yaygın olmasıdır. Bu durum, vatandaşların devlete olan güvenini zedelemektedir. Ayrıca, devletin kamu ihtiyaçlarını karşılamadaki etkinliğini azaltmakta, sosyal ve ekonomik kurumların verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını engelleyerek, kaynak dağılımını bozucu yönde etkilerde bulunmaktadır. Etik davranış standartlarının eksikliği, hesap verme mekanizmalarının işlevsiz olması, etik altyapının yetersizliği, Türkiye'yi ekonomik, sosyal ve siyasi konularda gerilere götürmektedir(1).

Türkiye, kamuda etik-dışı faaliyetler konusunda uluslararası araştırmalarda gerilerde kalmakta, Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün her yıl yayımladığı yolsuzluk indeksinde, 2005 yılında 159 ülke arasında 65. sırada yer almaktadır(2).

Türk kamu yönetimi, 1970'lerin ikinci yarısından itibaren ciddi ve giderek artan etiksel krizler yaşamıştır. Bu krizler, yalnızca kamu yönetiminde yaşanan küresel etik krizin bir parçası değil, aynı zamanda, politik-bürokratik

* Devletin yeniden yapılandırılmasını savunan neo-liberal yaklaşımda aslanan, "devletin zenginlik dağıtan bir kurum olmaktan çıkarılması gereği" temelinde, "özelleştirme" ve "devletin küçültülmesi"dir. Böylece hem "yolsuzluk" ve "popülizm" eğilimlerinin önüne geçilmesinin, hem de devletten daha verimli işletmecilik sağlayacağı iddia edilen "piyasa" mekanizması eliyle kaynakların daha etkin kullanılacağı ifade edilmektedir. Neo-liberal reform programının bir diğer ayağı olan "yerelleşme"nin, hizmetlerin yerinde görülmesini sağlayarak, hantallığa yolaçan merkeziyetçi yönetim anlayışından kaynaklanan etkinlik sorunlarının çözülmesine de katkı sağlayacağı ileri sürülmektedir. Bu durumun ise, küreselleşme sürecine uyumlu, dinamik ve rekabetçi bir toplum olma hedefine ulaşma yolunda en önemli engelin aşılmasına katkı sağlayacağı belirtilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Birgül AYMAN GÜLER: "Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme" (14 Eylül 2004), http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=846.

¹ Cüneyt YÜKSEL: "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri", Siyasette ve Yönetimde ETİK Sempozyumu (Sakarya: Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım 2005), 347; TÜSİAD-OECD: Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik: Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar Tespit ve Öneriler, 2 (İstanbul: TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi, Kasım 2005), 17.

² http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005.

sistemin geniş bir yapısal ve operasyonel dejenerasyonun sonucu olarak değerlendirilmektedir(3).

1980’li yıllardan bu yana baskı altına alınmış olan kamu personelinin, günümüzde farklı bir istihdam rejimi içine taşınmaya çalışılmakta olduğu, yaklaşık çeyrek yüzyıldan bu yana işlenen “kamuda aşırı personel sayısı ve düşük nitelik” motifinin, yapılacak değişikliklerin haklı görülmesini sağlayacak atmosferi yeterince yarattığı belirtilmektedir. Ancak, farklı dünya görüşlerinin devlet ve bürokrasi kavramlarına karşı duruşları da gözönüne alındığında, gündeme gelen değişimin önündeki engelin “statükoculuk” olduğu dikkat çekmektedir. Neo-liberal personel reformu* şeklinde adlandırılan sözkonusu çalışmaların, Türkiye’nin küresel kapitalizme uyarlanması amacıyla 1979 IMF** standby düzenlemesi ve 1980 Dünya Bankası “yapısal uyarlama kredisi” ile başlatılarak, yaklaşık çeyrek yüzyıldan bu yana yürütülen çalışmaların ulaştığı son nokta olduğu vurgulanmaktadır(4).

Oysa etkin bir devlet, bilhassa sıkı maliye politikalarının uygulandığı zamanlarda, makroekonomik dengenin kalıcı olabilmesi ve kamu hizmetlerini daha iyi sunabilmesi için büyük önem arz etmektedir. Türkiye’de yaşanan 2001 krizini tetikleyen faktör bankacılık sisteminin taşıdığı riskler olmakla birlikte, bu krizin ve önceki krizlerin temelinde kamu finansmanında şeffaf olmayan, ciddi boyutlarda ve sürdürülemeyen dengesizliklerle kendini

³ Cahit EMRE, Y. HAZAMA ve S. MUTLU: “Culturel Values, Morality and Public Administration in Turkey”, Yönetim Bilimi Yazıları. Ed. Cahit EMRE (Ankara: İmaj Yayınları, 2003), 438.

* Neo-liberal reform hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Birgül Ayman GÜLER: “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, Amme İdaresi Dergisi, 36, 4 (Aralık 2003), 1-14. <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/personelreform.pdf>.

** Kamu hizmetlerinin görülmesinde uygulanacak etik konusu, uluslararası dinamikler tarafından kamuoyunun gündemine taşınmıştır. Bu çalışmalar arasında IMF Niyet Mektupları da bulunmaktadır. Örneğin, 03/04/2002 tarihli niyet mektubunda; “kamuda şeffaflık, eylem planının aşama aşama hayata geçirilmesiyle gerçekleşecektir” ifadesiyle başlayan 18 numaralı bölümde “memurların ve kamu idarecilerinin görevlerini ifa ederken uyacakları etik görev ve uygulama esaslarına ilişkin kanunun 2002 yılı sonuna kadar çıkarılmasını (yeni bir yasal kriter) içerecek şekilde kamu personel rejiminin iyileştirilmesi” gereğine dikkat çekilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Aytül Güneşer DEMİRCİ: . “Reformun Görünmeyen Yüzü: Kamuda Etik Düzenlemeler”, Kamu Yönetimi Dünyası, 6, 24 (Ekim – Aralık 2005), 26 vd.

⁴ Birgül Ayman GÜLER: “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, a.g.m., 1 ve 14. <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/personelreform.pdf>.

gösteren daha derin bir yönetim problemi yatmaktadır. Bu yapısal zaafiyetlerin giderilmesi için, kamu maliyesinin yönetimine dönük kamusal düzenlemelerde, kamu kaynaklarının şeffaf bir şekilde tahsis edilmesi ve gerçek hesap verebilirliği sağlayacak değişikliklerin yapılması gerekmektedir(5).

Bir ülkenin kamu idaresi ve yöneticilik aralığında bulunduğu konumdan bağımsız olarak, “üç E” diye tabir edilen; ekonomi, etkinlik ve etkililik amaçları önemlerini korumaktadır. Ancak, bunlara dördüncü “E”, yani etik konusunun da eklenmesi gerekmektedir. Kamu çalışanlarının görev ve sorumlulukları bağlamında, doğru ve düzgün davranış her zaman iyi yönetişimin önkoşulu olagelmıştır. Kamu sektöründe yaşanan büyük değişikliklere karşın ya da belki bunlar sayesinde, iyi ve doğru davranışa en az eskisi kadar ve belki daha fazla ihtiyaç duyulmakta olup, bu nokta; kamu yönetimi reformlarının başarısı ve devlete duyulan güvende belirleyici olacaktır(6). Kamu görevlilerine etik değerlerin benimsetilmesinde, birtakım ilkelerin yasal düzenlemelere konu olmasının ötesinde asıl belirleyici olan, yapılmaya çalışılan reformun uygulayıcısı olan kamu görevlileridir. Çünkü, bu bireylerin etik anlayışları kamu yönetiminde etik-dışı durumların önlenmesinde belirleyici faktör olarak karşımıza çıkmakta, kamu görevlilerinin etik değer anlayışları ise, kamu yönetimine hakim olan kültürel altyapı ile şekillenmektedir(7).

Birtakım zayıflıklarına rağmen, Türk kamu yönetiminin, bürokratik bozulmanın çeşitli türlerine karşı gerekli asgari yasal kural ve kurumlarla varlık gösterdiği ifade edilebilir(8).

⁵ DÜNYA BANKASI: “Sosyal Adaletle Daha İleri Bir Türkiye” Bilgi Notu, (Eds) James PARKS ve Sally ZEIJION (21 Kasım 2002), 15.

⁶ OECD: a.g.e., 13; <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/kamu2/kamu.pdf>.

⁷ Kemal ÖZSEMERCI: a.g.m., 5.

⁸ Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, M. Kemal ÖKTEM: a.g.m., http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS3_pdf/Omurgunulsen%20&%20O%20oktem.pdf.

Bu değerlendirmeler ışığında, Türkiye’de yasal ve anayasal açıdan “liyakat” ilkesinin bir zorunluluk olduğunu söylemek yanlış olmasa gerek!* Sözkonusu ilke kapsamında, kamu hizmetine giriş ve hizmet içinde ilerleme ve yükselmeler “liyakat” esasına dayandırılmış ve 2002 yılında getirilen bir düzenleme ile kamu kurum ve kuruluşlarına ilk defa yapılacak personel seçimi ve atamasında merkezi sınav esası öngörülmüştür.** Ancak, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne entegrasyon sürecinde karşılaşacağı zorluklar da dikkate alındığında, eğitim sisteminin Avrupa’yı yakalaması ve süratle değişen dünyada rekabet edebilecek kamu personeli yetiştiren bir sistem yaratılması yönünde istikrarlı adımlar atması gerekmektedir. Bunun için de “yaşam boyu öğrenme reformu” ile işgücünün becerilerini değişen talep ile uyumlu kılmaya yönelmesi salık verilmektedir(9). Sözkonusu yapılanmanın, kamu personel rejimindeki etik-dışı durumlarla mücadeleye imkan sağlayacağı ve hizmet kalitesini artıracığı kanaatindeyiz.

Türk kamu yönetiminde etik bilincin hakim kılınması ve etik altyapının oluşturulması gerekliliği neticesinde, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*** ile kamu yönetiminde etik-dışı faaliyetlerin üzerine gitmek ve etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır.

* Oysa Türkiye’de liyakat sistemiyle ilgili temel sorun daha işe alma aşamasında ortaya çıkmakta ve uygulamaya yönelik eleştiriler dikkat çekmektedir. Bkz. Namık Kemal ÖZTÜRK: “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/meritokrasi/liyakat_sistemini_koruma.htm; Mustafa Lütfi ŞEN: “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, Amme İdaresi Dergisi, 28, 1 (Mart 1995).

** 03/05/2002 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan, 2002/3975 Karar Sayılı “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” için bkz. <http://rega.basbakanlik.gov.tr/index.aspx>.

9 Andrew VORKING: (Dünya Bankası Türkiye Direktörü) “Türkiye’de Eğitim Reformu” Başlıklı Konuşması. Hacettepe Üniversitesi, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=4162; <http://www.seyfiyoca.com/haberler/haberler.asp?shf=105>.

*** Neo-liberal politika, kamu personel yönetimi alanında gerçekleştirmeyi hedeflediği dönüşümü sadece Kamu Personeli Kanunu Tasarısı ile değil, anılan Tasarıya da uygulama zemini hazırlayacak birçok düzenleme ile gerçekleştirmektedir ki bu düzenlemelerden biri de 13/04/2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”tir. Bkz. Aytül Güneşer DEMİRCİ: a.g.m., 26.

Yine, son yıllarda hız kazanan kamu yönetimi reformu çalışmalarında, özellikle kamu mali yönetiminde yapılan düzenlemeler ile sisteme getirilmeye çalışılan “saydamlık” ve “hesap verebilirlik” ilkelerinin hayata geçirilmesinin temel şartı, bu konularda kurum kültürünün oluşturulmasıdır. Reformun başarılı olması için kamuda olması gereken etik kurallar ile ilişkisinin de yeterli düzeyde kurulması gerekmektedir(10). Emreden devletten hizmet eden devlete geçiş elbette belli bir zaman gerektirecektir. Ancak, burada önemli olan kamu yönetiminde gerekli zihniyet dönüşümünün sağlanmasıdır(11).

Devlette etik altyapının sağlanması; dürüst, şeffaf, tarafsız, etkin, verimli ve duyarlı bir devlet anlayışının hakim kılınması, toplumun devlete olan güveninin artırılması, şeffaf ve demokratik denetime açık bir yönetim anlayışının geliştirilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Çünkü, etik bir yönetim ancak gelişmiş, şeffaf ve demokratik bir hukuk devletinde mümkün olacaktır.

İyi yönetişimin önemli bir göstergesi, etik-dışı durumların önemli bir boyutta azaltılmasıdır. Bunun için pek çok ülkede muhbir yasaları çıkarılmakta ve etik-dışı durumları ihbar edenler devlet tarafından koruma altına alınmaktadır. Ayrıca etik ilkelere dikkat edilmesi ve bu konuda personelin eğitimi üzerinde hassasiyetle durulması gerekmektedir(12).

Köklü bir bürokratik geleneğe sahip olan Türkiye de son yıllarda süregelen Avrupa Birliği’ne uyum çalışmaları ve OECD’nin raporlarındaki tavsiyeler doğrultusunda, yönetimde etik altyapıyı oluşturma ve çıkarılan yasalarla etik-dışı durumları azaltma hedefine yönelmiştir(13).

¹⁰ Kemal ÖZSEMERÇİ: a.g.m., 4.

¹¹ Namık Kemal ÖZTÜRK. “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, Türk İdare Dergisi, 437 (Aralık 2002), 35.

¹² Namık Kemal ÖZTÜRK: a.g.m., 35.

¹³ Tülay BAYDAR: Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Master Tezi (Yayımlanmamış) 2004), 137 ve 138.

Bu bölümde, bilhassa kamu yönetiminde olagelen yeniden yapılanma çalışmaları ışığında, reform programı üzerine daha genel bir perspektif oluşturmak hedefinde, reform paketine dayanak olan kuramsal çalışmalar ve reformun gerçekleştirilmesi yönünde öne çıkan argümanlar tartışılmaya çalışılmaktadır. Ancak, çalışmanın sınırlandırılması açısından burada yalnızca Türkiye Cumhuriyeti dönemindeki uygulamalar ve temel yasal düzenlemelere yer verilmiştir.

1. MEVCUT DURUM ANALİZİ

Dünyada neredeyse bütün ülkelerde olduğu gibi Türk tarihinde de etik-dışı faaliyetlerin geçmişi çok eskilere uzanmakta olup, örneğin rüşvet, Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünü hazırlayan en önemli nedenlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır⁽¹⁴⁾.

Ülkeler etik-dışı davranışları önlemek ve olumlu davranış biçimlerini teşvik etmek için bir dizi araç ve süreçten yararlanmaktadırlar. OECD'nin 1996 yılında yayımladığı Kamu Yönetiminde Etik Raporu'na göre, bir etik altyapının sekiz unsurundan bahsedilmiş ve bunlardan birinin, belki de en önemlisinin etkin bir yasal alt yapı oluşturmak olduğu belirtilmiştir.*

Türkiye'de, en önemli etik-dışı durumlardan biri olan yolsuzlukla mücadele kapsamında, gerek kamusal alanda, gerekse sivil toplum örgütleri ve mesleki kuruluşlar tarafından yürütülen çok sayıda çalışma bulunmakta

¹⁴ KOÇİBEY: Koçibey Risalesi (İstanbul: MEB, 1993); Türker ALKAN: "Siyasal Yozlaşmanın Zaman ve Mekan Boyutları", Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık (Ankara: Bilgi Yayınları-Bilgi Dizisi: 92, Ekim 1993), 188-199; TÜSİAD: a.g.e., 87; Coşkun Can AKTAN: "Türkiye'de Siyasal Yapı, Kamu Yönetimi Hakkında Düşünceler ve Değer Yargıları", Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ed. Coşkun Can AKTAN (Ankara: Hak-İş Yayınları, 2001), <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele->.

* Söz konusu ilkeler için bkz. OECD: Puma Policy Brief – Public Management Service: Managing Government Ethics (February 1997), www.oecd.org/dataoecd/59/60/; TÜSİAD – OECD: a.g.e., 39-40; ayrıntılı bilgi için a.g.e., 41-61.

olup, yolsuzlukla mücadele konusunda ulusal düzeyde yaşanan gelişmelerden bazıları kronolojik olarak(15);

- 19 Nisan 1990 tarih ve 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu”nun yürürlüğe girmesi,
- 1 Şubat 2000’de “OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi”nin 4518 sayılı Kanunla onaylanması,
- 24 Mart 2001 – İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerin de yer aldığı “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar”ın kabul edilmesi,
- 16 Mayıs 2001 - Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi ve bu Komiteye yardımcı olmak üzere bir çalışma grubu oluşturulması,
- 12 Ocak 2002 – “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı”nın Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmesi,
- 16 Kasım 2002 - Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin hususların da yer aldığı 58. T.C. Hükümeti Acil Eylem Planı açıklanması,
- 2 Ocak 2003 – “Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 4782 sayılı Kanun”un kabul edilmesi,
- 17 Nisan 2003 – “Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi”nin 4852 sayılı Kanunla onaylanması,
- 10 Aralık 2003 – “Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”nin Türkiye tarafından imzalanması,

¹⁵ <http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzlukulusal.htm>; Cüneyt YÜKSEL: a.g.m., 349; TÜSİAD: a.g.e., 56 vd.

- 14 Ocak 2004 – “Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi”nin 5065 sayılı Kanunla onaylanması

şeklinde sıralanabilir.

Yolsuzluklar açısından Türkiye’nin 2000-2005 yılları arasındaki 6 yıllık durumu, Uluslararası Şeffaflık Örgütü verilerine göre değerlendirildiğinde; Örgütün 90 ülke arasında yaptığı 2000 yılı yolsuzluk algılama endeksinde 3.8 puanla* Türkiye’nin; 50. sırada iken, 2001 yılı** yolsuzluk algılama endeksinde 54. sıraya gerilediği dikkat çekmektedir. Yine, 102 ülke arasında yapılan 2002 yılı*** yolsuzluk algılama endeksinde 10 üzerinden aldığı 3,2’lik notla Türkiye; Gana, Etiyopya, Sri Lanka gibi ülkelerin ardından 64. sırada yer almaktadır.

Türkiye’de yolsuzluk derecesinin 2000-2001 yılları arasında gittikçe kötüleşmesinde(16);

- o Temel neden, siyasette yaşanan kirlilik ve siyasetin gayrimeşru kaynaklardan finansmanı olarak gösterilmekte, yıllardır yolsuzlukla mücadeleyi ağızlarına sakız eden siyasetçilerin bu konuda hiçbir olumlu adım atmamasına (yani, bindikleri dalı kesmek istememelerine) dikkat çekilmektedir.

Bu temel neden dışında sayılabilecek belli başlı diğer nedenler ise;

- o Rüşvetin sözkonusu olduğu her müessesede (siyasal partiler-yargı-silahlı kuvvetler-bakanlıklar) egemen olan “benim hırsızım iyidir” anlayışı ve bunun sonucu ortaya çıkan “kirli korumacılık”,
- o Yolsuzluk ve rüşvetle mücadele edecek merkezi bir otoritenin mevcut olmaması ve her dönemde bu görevi keyfi kararlara göre bir başka kişi ve kurumun üstlenir görünmesi,

*Bkz. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi_1/2000.

** Bkz. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2001.

*** Bkz. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2002.

¹⁶ <http://www.saydamlik.org/algilamaendeksi.htm>, (15/09/06).

- o Ağır işleyen ve dolayısıyla işlemeyen yargı sistemi,
- o Yerli yersiz çıkarılan af kanunları ile zaten işlemeyen yargı sisteminin tümüyle etkisiz hale getirilmesi,
- o İktidarda bulunan siyasal partilerin yolsuzlukla mücadeleyi objektif ve hukuki kriterlerden uzaklaştırıp konuyu siyasal hesaplaşma aracı haline getirmeleri

şeklinde sıralanmaktadır.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2003 yılı verilerine baktığımızda(17), en temiz ülkeden kirliye doğru yapılan sıralamada Türkiye'nin, 133 ülke arasında aldığı 3.1 notla 77. sıraya gerilediği, 2004(18) ve 2005(19) yıllarında ise sırasıyla aldığı 3.2 ve 3.5'lik notlarla, 77. sıradan 65. sıraya yükseldiği görülmektedir. Sıralamada Türkiye'nin yakınlarında hiçbir demokratik ülke bulunmamasının dikkat çekici olduğu, 65. sıraya yükselmesinde ise son yıllarda etik-dışı durumlarla mücadelede artan bilinç ve kurumsallaşma çabalarının da etkili olduğu kanaatindeyiz.

İlgi çekici bir diğer nokta da demokratik olmayan bazı ülkelerin yolsuzluk konusunda Türkiye'den daha temiz durumda olmalarıdır. Örneğin, 2004-2005 itibarıyla Bileşik Arap Emirlikleri 29-30, Ürdün 37-37, Katar 32-38, Tunus 39-43. sıralarda yer almaktadır.

Yaptığımız çalışmayla ilgisi nedeniyle, seçilmiş ülke örneklerine ilişkin 2003-2005 yıllarına ait yolsuzluk verileri, Türkiye ile mukayeseye imkan sağlaması bakımından aşağıdaki tabloda verilmektedir.

¹⁷ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2003.

¹⁸ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2004.

¹⁹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005.

**Tablo 2: Seçilmiş Ülkeler ve Türkiye'ye İlişkin
2003-2005 TI Küresel Yolsuzluk İndeksi***

Ülkeler – kirli ya da temiz? (10: hiç kirli değil, 0: çok kirli)

2003-2005 itibariyle Ülke Sırası	Ülkeler	CPI 2003 notu	CPI 2004 notu	CPI 2005 notu
1/1/2	Finlandiya	9.7	9.7	9.6
3/3/4	Danimarka	9.5	9.5	9.5
8/9/9	Avustralya	8.8	8.8	8.8
11/11/11	Birleşik Krallık	8.7	8.6	8.6
18/17/17	ABD	7.5	7.5	7.6
23/22/18	Fransa	6.9	7.1	7.5
25/27/26	Portekiz	6.6	6.3	6.5
77/77/65	Türkiye	3.1	3.2	3.5

* TRANSPARENCY INTERNATIONAL – “Uluslararası Şeffaflık Örgütü” verilerinden yararlanılmıştır.

Tablonun incelenmesinden de görüleceği üzere, 2003-2005 yıllarına ilişkin yolsuzluk notları bakımından Türkiye, seçilmiş diğer ülkelerle mukayese edilemeyecek ölçüde kötü durumdadır. Bu durum, ülkemizde demokrasinin kural ve kurumlarının yeterli düzeyde olmadığını göstermektedir. Ancak, 2005 itibariyle CPI notun da yakaladığı birkaç puanlık artış dikkatlerden kaçmamaktadır. Anılan tabloda, Finlandiya'nın* 2005 yılı itibariyle birinciliği bir puan farkla İzlanda'ya kaptırsa da üç yıl süresince aldığı puanların bu ülkede yolsuzluğun neredeyse hiç görülmediğini

* Ulusal kurumlar ve sektörler itibariyle ülke bazında daha ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

* Bkz. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005; Finlandiya'da 1980'lerde ortaya çıkan ve daha sonra Avrupa Birliği ile bütünleşme çabası dolayısıyla hızlanan reform hareketini ana başlıklarıyla altı noktada özetlemek mümkündür. Bunlar; "Devlet-yurttaş ilişkisi" (Önceleri yurttaşla dönük idare yaratma biçiminde oluşan girişimler, yakın zamanlarda bilgi teknolojisinin nasıl yararlı olabileceği ve elektronik yolla idari karar ve işlemlerin yurttaşın bilgisine nasıl sunulabileceği noktasına yönelmiştir). "Çok hizmetli merkezler" (değişik hizmetlerin bir yerde verilmesi ilkesine dayanmaktadır). "Kalite endişesi", "İnsan kaynakları yönetimi", "Değerlendirme kültürünün yaygınlaştırılması" (kamu hizmetlerinin (kalite kavramını da içerecek anlamda) performansının nasıl yapılması gerektiğini saptayacak, yöntemler ve standartlar önerecek bir çalışmayı ifade etmektedir. Burada, benzeri hizmetler arasında (performans değerlerine dayalı) kıyaslama yapma olanağı yaratılmak istenmektedir.), "Mevzuat reformu" (1996'da başlatılan uygulama programının önemli bir boyutu, yasa tasarımlarının daha kaliteli olarak hazırlanmasını sağlayacak bir çabayı içermektedir.) Bkz. www.opas.fi ve www.oecd.org/puma/country/finland.htm; http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php#pr.

gösterdiği anlaşılmaktadır. Tabloda, Avustralya ve Danimarka'nın puanlarında bir değişiklik olmadığı, Birleşik Krallık'ın bir puanlık bir düşüş gösterirken, ABD'nin tersine bir puan artış kaydettiği ve yolsuzluk sıralamasında 17. sırada olduğu görülmektedir.

Anılan tabloda ayrıca, Fransa'nın 2003 yılında 6.9 puanla yer aldığı 23. sıradan, 2004 ve 2005 yıllarında sırasıyla 22. ve 18. sıralara yükseldiği, Portekiz'in ise başlangıçta 6.6 olan notunu, 2004'de 6.3'e düşürürken, 2005 itibariyle 6.5'e yükseltmeyi başararak ülkeler arasındaki "şeffaflık" sıralamasında 26. sıraya yerleştiği görülmektedir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Aralık 2005'de yayımladığı Uluslararası Şeffaflık Örgütü Küresel Yolsuzluk Ölçümü (Global Corruption Barometer) verilerine göre, Türkiye'de vatandaşların en az güven duydukları ve etik-dışı faaliyetlerin en yaygın olduğunu düşündükleri kurum ve kuruluşlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo3: Uluslararası Saydamlık Örgütü Küresel Yolsuzluk Ölçümüne Göre Türkiye'de Yolsuzluğun En Yaygın Olduğu Kurum ve Kuruluşlar⁽²⁰⁾

Puanlar – kirli ya da temiz? (1: hiç kirli değil, 5: çok kirli)

<i>Siyasi Partiler</i>	<i>Vergi Dai.</i>	<i>Gümrük</i>	<i>Sağlık Hiz.</i>	<i>Özel Sek. Kur.</i>	<i>Tedarik Hiz.</i>	<i>Polis</i>	<i>Eğitim Sis.</i>	<i>Yargı</i>	<i>Parlamento</i>	<i>Medya</i>	<i>Sicil Dai. ve Lisans Hiz.</i>	<i>Sivil Toplum</i>	<i>Din Hiz.</i>	<i>TSK</i>
4.9	4.2	4.1	4.1	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.9	3.8	3.7	3.6	3.4	3.3

Tablonun incelenmesinden de görüleceği üzere, Türkiye'de vatandaşların en az güven duydukları ve etik-dışı faaliyetlerin en yaygın olduğunu düşündükleri kurum ve kuruluşların başında; siyasi partiler, vergi daireleri, gümrükler, sağlık hizmetleri, özel sektör kuruluşları, tedarik hizmetleri ve polis gelmektedir. Tabloda yer alan kurum ve kuruluşlar içinde

²⁰ TRANSPARENCY INTERNATIONAL: Global Corruption Barometer 2005 (Germany: 9 December 2005) 9; http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2005.

güvensizliğin en az olduğu kurumun ise 3.3'lik puanla Türk Silahlı Kuvvetleri olduğu dikkat çekmektedir.*

Demokrasi, özünde bir Açık Toplum rejimidir. Demokratik devletlerde halkın, seçtiği temsilcilerini denetlemesine imkan verecek kurallar ve kurumlar mevcut olup, vatandaşlar kamu yönetimi hakkında bilgi edinme haklarına sahiptirler. Yönetimin ise kamu alanı ile ilgili bilgileri gizlemesi yasaktır ve bilgi verme gibi bir ödevi bulunmaktadır. Dünyada son yıllarda yapılan araştırmalar çok net olarak etik-dışı durumlar ile ekonomide serbestleşme arasında yakın bir ilişkinin mevcut olduğunu göstermektedir. Temel insan hak ve özgürlüklerinin güvence altına alındığı ülkelerde yolsuzlukların boyutlarının göreceli olarak daha az boyutlarda olduğu, bunun nedenin ise en başta demokrasinin bir “Açık Toplum” düzeni olmasından kaynaklandığı bilinmektedir. Demokrasilerde, gizlilik ve örtbas değil, açıklık/şeffaflık; keyfiyet değil, hukukun üstünlüğü; siyasal iktidarın karar ve uygulamalarında kontrolsüzlük değil, bağımsız yargı organlarının etkin denetimi egemendir ve tüm bu nedenler, yolsuzlukların yaygınlaşmasını engellemektedir(21). Dolayısıyla, piyasa ekonomisi ve demokrasiyi kurumsallaştırmış ülkelerde, yolsuzluğun daha az düzeyde olduğunu ve etik bir yönetimin ise ancak gelişmiş ve demokratik bir hukuk devletinde mümkün olacağını söylemek mümkündür. Bu doğrultuda Türkiye'nin, etik-dışı durumlarla mücadelede gerekli bilinci hakim kılmak ve kurumsallaşmayı sağlamak yönünde hızlı adımlar atması gerektiği inancındayız.

Türk kamu yönetiminde etik-dışı faaliyetler senelerdir yaygın olmasına rağmen, konunun önemi ancak son yıllarda kavranmaya başlanmış ve çağdaş ülkelerin yıllara yayılan ve emin adımlarla kurdukları yasal altyapı,

* Ancak, 2004 yılı verileriyle mukayese edildiğinde siyasi partilerin 4.0'lık puanının 4.9'a yükseldiği, TSK'nın ise aynı yıl 3.1'lik puanla en az güven duyulan kurumlar sıralamasında sonuncu olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2004__1.

²¹ Coşkun Can AKTAN: “Yolsuzluklar ile Ekonomide Serbestleşme ve Demokratikleşme Arasındaki İlişki”. a.g.m., 6 ve 9.

Türkiye’de sorunun sürekli göz ardı edilmesi nedeniyle oldukça eksik kalmıştır(22).

2. TÜRK KAMU YÖNETİMDE KARŞILAŞILAN ETİK-DIŞI DURUMLARIN TEMEL NEDENLERİ

Türk kamu yönetiminde karşılaşılan olası etik-dışı durumların nedenlerini ana hatlarıyla(23);

- o Kamuda hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olması,
- o Kamuda etik kültürün yerleşmemiş olması,
- o Bürokratik nedenler,
 - Merkeziyetçi ve statükocu yapı,
 - Yerel yönetimlerde denetim sorunu,
 - Siyasilerin sistem üzerindeki etkisi,
 - Takdir yetkisinin keyfi kullanımı,
 - Bürokratik hizmetlerin kalitesi,
 - Kamu görevlilerinde kamu hizmetine adanmışlık hissinden yoksunluk,
 - Kırtasiyecilik,
- o İdari usul eksikliği,
- o Kamuda istihdam sorunları,
- o Kamu yönetiminde denetim yetersizliği,
- o Ekonomik nedenler,
- o Eğitimin yetersizliği,

²² Cüneyt YÜKSEL: a.g.m., 348.

²³ TUSİAD - OECD: a.g.e., 85-105; TOBB – ETÜ: Yolsuzlukla Mücadele Konferansı (Ankara: 7-8 Temmuz 2005), 55-78.

- o Medya ve sivil toplum etkinliğinin yetersiz oluşu,
- o Bürokratik ayrıcalıklar,
- o Toplumsal yapı,

şeklinde sıralamak mümkündür.

Türkiye’de kamu sektörünün etkin yönetiminde karşılaşılan güçlükler ise üç boyut arz etmektedir. Bunlar(24);

- o Genel Mali Yönetimin önemli bir zayıflık arz etmesi;
 - Vergi sisteminde vergi tabanının dar olması, aşırı karmaşık yapı ve güçlü olmayan idare,
 - Kamudaki aşırı istihdam sorunu,
 - Kamu kaynaklarının yersiz harcanması ve mali risklere sebebiyet vermesi,

olarak sıralanabilir ki bu durum, “ölçülemeyen şey yönetilemez” şeklinde de yorumlanmaktadır.

- o **Stratejik Karar Verme** mekanizmasının ihmal edilmesi ve politika ve planların bütçe ile bağlantısının kesilmesi;
 - Bütçe stratejik odak noktasından ve güvenilirlikten yoksundur.
- o Bütçe uygulamaları üzerindeki **Aşırı Kontrolün**, israf ve verimsizliği önleyememesi;
 - Harcama öncesi kontrollerin çok fazla olması nedeniyle, gerçek bir gözetim mekanizması olmamakta ve performans üzerinde durulmamaktadır.
- o Bir diğer önemli sorun ise kamu giderleri yönetimine ait kamusal sorumluluğun bölünmüşlüğüdür.*

²⁴ DÜNYA BANKASI: a.g.n., 15 vd.

* Ayrıntılı bilgi için bkz. DÜNYA BANKASI: a.g.n., 19.

Sonuç olarak, kötü yönetim uygulamalarının çok çeşitli olumsuz sonuçları bulunmakla birlikte, öncelikle, kamu yönetiminin işlerliğini bozucu yönde etkilerde bulunduğu ve ekonomik kalkınmayı engellediği ifade edilebilir (25).

3. YÖNETİM ETİĞİNE İLİŞKİN TEMEL YASAL DÜZENLEMELER

3.1. Ulusal Mevzuat

Türkiye’de kamu görevlilerince takip edilmesi gereken etik davranış ilkelerinin, yürürlükte bulunan yasalarda temel ilkeler ortaya konulmak suretiyle düzenlendiği görülmektedir(26).

Ulusal mevzuatta, doğrudan ya da dolaylı etik-dışı davranışlarla mücadeleyle ilişkin hükümler içeren düzenlemeler;

5176 sayılı “Kamu Görevleri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, 765 sayılı “Türk Ceza Kanunu”, 5237 sayılı “Yeni Türk Ceza Kanunu”, 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu,” 1156 sayılı “Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun,” 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun,” 3069 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun,” 237 sayılı “Taşıt Kanunu”, 4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun,” 3071 sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun,” 4208 sayılı “Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine, 2313 sayılı “Uyuşturucu Maddelerinin Murakabesi Hakkında Kanunda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,” 4422 sayılı “Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu,” 2499 sayılı “Sermaye Piyasası Kanunu,” 1050 sayılı “Muhasebe-i Umumiye Kanunu,” 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu”, 4735 sayılı “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,” 1918 sayılı “Kaçakçılığın Men ve Takibi Hakkında Kanun,” 4389 sayılı “Bankalar Kanunu” ve 213 sayılı “Vergi Usul Kanunu”

²⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. TOBB-ETÜ: Yolsuzlukla Mücadele Konferansı: Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri, 7-8 Temmuz 2005 (Ankara: Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, 2005), 78-80.

²⁶ Fuat CANAN: “Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi”, 71-72.

şeklinde sıralanabilir(27). Söz konusu düzenlemelerden başlıcaları aşağıda açıklanmıştır.

3.1.1. 1982 Anayasası

Türk Kamu Yönetiminde etik ilkelerden bazılarının Anayasa'da* düzenlendiği görülmektedir.

Bunlardan ilki, idarenin vatandaşa sunduğu hizmetle birebir bağlantılı olan "eşitlik" ilkesidir ki bu ilke, Anayasanın 10. maddesinde düzenlendiği üzere, Devlet organları ve idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun hareket etme yükümlülüğüne işaret etmektedir.

Kamu görevlilerinin tabi oldukları ilkelerden bir diğeri olan ve çağdaş demokratik ülkelerde daha çok "hukukilik" ilkesi olarak karşımıza çıkan ilke, Anayasanın 137. maddesinde "Kanunsuz Emir" başlığı altında düzenlenmiş bulunmaktadır. Söz konusu madde uyarınca, kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmamaktadır; ancak, konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz(28).

Anayasanın 129. maddesinin 1. fıkrasıyla getirilen düzenleme kapsamında, memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü kılınmışlardır. Söz konusu düzenleme ile kamu görevlilerinin görevleri esnasında uymakla yükümlü oldukları bir diğer ilkenin, "Anayasa ve kanunlara bağlılık" ilkesi olduğu ifade edilebilir.

Yine, Anayasanın 129. maddesinin son fıkrasında, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza

²⁷ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 79.

* 7 Kasım 1982 tarih ve 2709 sayı ile kabul edilmiş olup, 9 Kasım 1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bkz. <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>.

²⁸ <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>.

kovuşturması açılmasının, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlı olduğuna hükmedilmiş olup, bu kural, başta 4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun”^{*} olmak üzere, memurları kapsayan özel soruşturma ve izin sisteminin yasal altyapısını oluşturmuştur.

Ancak, Anayasa’nın 40. maddesi^{**} ile Devlet Memurları Kanunu’nun (DMK) 13. maddesinde yer verilen, zarar gören vatandaşın idare aleyhine açtığı davada idarenin kamu görevlisine rücu hakkının saklı olmasını öngören hüküm, çelişkili uygulamalar nedeniyle eleştirilmekte, idare ve memurun müteselsil sorumluluğunu öngören yeni bir düzenlemenin daha yararlı olacağı değerlendirilmektedir⁽²⁹⁾.

Öte yandan, 129. maddenin 3. fıkrasında, uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararlarının yargı denetimi dışında bırakılamayacağı hükmü, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması”^{***} prensibiyle çelişmektedir.

^{*} 2/12/1999 tarih ve 4483 sayılı Kanun, 4/12/1999 tarih ve Sayılı 23896 Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 39. Bkz. <http://www.memurlar.net/haber/1179/>.

^{**} Anılan maddede, “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlığı altına, “Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlâl edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir.

(Ek: 3.10.2001-4709/16 md.) Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.

Kişinin, resmî görevliler tarafından vâki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.” hükmüne yer verilmiştir. Bkz. <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>.

²⁹ TUSİAD: a.g.e., 276.

^{***} Anayasanın 125. maddesinde düzenlenen bu hüküm için bkz. <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>.

3.1.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Sözkonusu Kanun**** uyarınca, Türk Kamu Yönetimi'nde karşılaşılabilecek olası etik-dışı durumları ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemeler aşağıda açıklanmıştır.

3.1.2.1. Devlet Hizmetinin Temel İlkesi “Liyakat”tır!

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3/C maddesinde, “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 kılmak...” şeklinde tanımlanan “liyakat”, Türk Kamu Personel Sistemi'ne yön veren temel ilkelerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.* Kamu hizmetinde profesyonelliği gerektiren bu ilke, kamu hizmet ve görevlerine atanacak personelin atanmasından, görevde yükselme ve görevden uzaklaştırılmasına kadar tüm hizmet şartlarında liyakat/yetenek/ehliyetin esas alınmasıdır. Dolayısıyla bu durum, hukuk devleti olmanın da zorunlu bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de yasal ve anayasal açıdan liyakat ilkesinin bir zorunluluk olduğunu söylemek yanlış olmasa gerek! Gerçektende gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda ve 399 sayılı KHK’de, gerekse 1982 Anayasası’nda liyakat sistemine ilişkin çok sayıda düzenlemenin mevcut olduğu bilinmektedir. Ancak, anayasa ve yasalarda yer alan bu düzenlemelerin uygulamada gerçekleşip gerçekleşmediği tartışma konusudur. Kuşkusuz bürokrasinin siyasal tarafsızlığı arttıkça, işe alınmalarda patronaj sistemi yerini liyakat sistemine bırakacak, bu ise bürokrasinin daha istikrarlı ve sürekli olmasına hizmet edecektir. Oysa,

**** 14/7/1965 tarih ve 657 sayılı DMK, 23/7/1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 4, Sayfa: 3044. Bkz. http://www.memurlar.net/documents/library/657_06072006.htm.

* Anılan Kanunda yer verilen diğer temel ilkeler ise, “sınıflandırma” ve “kariyer” ilkeleridir. Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.memurlar.net/documents/library/657_06072006.htm

sorumlu ve temsili hükümet sistemi etkin olduğu kadar, tarafsız bir yönetimi de gerektirmektedir(30).

Uygulamaya baktığımızda, uzmanlaşma, profesyonellik ve liyakat gibi etik ilkelere pek riayet edilmediği, tersine, adam kayırmacılığın yaygın olduğu, hizmete/göreve uygun adamdan (personel) ziyade, adama göre iş anlayışının hakim kanı olarak yerleştiği dikkat çekmektedir.

3.1.2.2. Kamu Çalışanlarının Görev ve Sorumlulukları

DMK'nın "ödev ve sorumluluklar" başlığı altında düzenlediği maddelerde, kamu çalışanlarının görevlerini yerine getirirken uymak zorunda oldukları yükümlülükler yer verilmektedir. Bunlar:

...2.1. Anayasa ve Hukuka Sadakat

Söz konusu ilke, devlet memurlarının, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatle uygulamak zorunda olduğunu belirtmektedir(31). Anılan maddede ayrıca, etik ilkelerin kamu görevlilerine aktarılmasına ilişkin bir düzenlemeye de yer verilmiştir. Şöyle ki Devlet memurları bu hususu "Asli Devlet Memurluğuna" atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek merasimle yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle belirtmek ve özlük dosyalarına konulacak "Yemin Belgesi"ni* imzalayarak göreve başlamak durumundadırlar.

³⁰ Namık Kemal ÖZTÜRK: a.g.m., 131; aynı makale için bkz. http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/meritokrasi/liyakat_sistemini_koruma.htm.

³¹ Madde 6 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/1 md.) http://www.memurlar.net/documents/library/657_06072006.htm.

* "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Atatürk İnkılap ve İlkelerine, Anayasada ifadesi bulunan Türk Milliyetçiliğine sadakatle bağlı kalacağıma; Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını milletin hizmetinde olarak tarafsız ve eşitlik ilkelerine bağlı kalarak uygulayacağıma; Türk Milletinin milli, ahlaki, insani, manevi ve kültürel değerlerini benimseyip, koruyup bunları geliştirmek için çalışacağıma; insan haklarına ve Anayasanın temel ilkelerine dayanan milli, demokratik, laik, bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetine karşı görev ve sorumluluklarını bilerek, bunları davranış halinde göstereceğime namusum ve şerefim üzerine yemin ederim." Madde 6 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/1 md.) için bkz. http://www.memurlar.net/documents/library/657_06072006.htm; "Asli Devlet Memurluğuna Atananların Yemin Merasimi Yönetmeliği", 30/01/1982 tarih ve 17884 sayılı Resmi Gazete.

Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyeti'nin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamaz, aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılıp, bunlara yardım edemezler(33).

657 sayılı DMK'da "sadakat" ilkesi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olup, Anayasaya bağlılığın yanı sıra, rejime, kanunlara, devlete ve millete bağlılığa da önem verildiği, Devlet memurlarının her durumda Devletin menfaatlerini korumak zorunda olduğunun altı çizilmiştir.

...2.2. Tarafsızlık, Eşitlik, İnsan Haklarına Saygı

Kamu yönetiminde temel etik davranış ilkelerinden bir diğeri olarak karşımıza çıkan "tarafsızlık" ilkesi, devlet mevzuatında en çok ele alınan ilkelerin başında gelmektedir. Ayrıca, "eşitlik" ve "insan haklarına saygı" ilkeleri de mevzuatta yer verilen ilkelerdendir.

DMK'nın 6. maddesinde, devlet memurlarının asli devlet memurluğuna atandıkları andan itibaren en geç bir ay içinde edecekleri yeminde de belirtildiği üzere, "...tarafsız ve eşitlik ilkelerine bağlı kalma....insan haklarına ve Anayasanın temel ilkelerine dayanan...." bir görev anlayışı ve bilinciyle görevlerini yapma yükümlülükleri bulunmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Tarafsızlık ve devlete bağlılık"* başlığı altında ise, devlet memurlarının, siyasi partiye üye olamayacağı, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamayacakları, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapamayacakları, hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunup, bu eylemlere katılamayacakları hükme bağlanmıştır.

³³ Madde 7 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/2 md.).

* Madde 7 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/2 md.) için bkz. http://www.memurlar.net/documents/library/657_06072006.htm.

...2.3. Yönetim ve İşbirliği

Kamu görevlilerinin yurt içinde uymakla yükümlü oldukları temel etik ilke ve kuralların yanısıra, yurtdışında da uymakla yükümlü oldukları bazı ilkeler bulunmaktadır.

DMK'nın "Davranış ve işbirliği"ni düzenleyen 8. maddesinde,* Devlet memurlarının, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorunda oldukları, ayrıca, işbirliği içinde çalışmalarının esas olduğu belirtilmektedir.

Öte yandan, sürekli veya geçici görevle veya yetiştirme, inceleme ve araştırma için yabancı memleketlerde bulunan Devlet memurlarının, Devlet itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamayacakları da hükme bağlanmıştır(34).

...2.4. Üst Düzey Yöneticilerin Görev ve Sorumlulukları

Amir durumda olan devlet memurlarının görev ve sorumluluklarını düzenleyen 10. madde uyarınca(35), Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmak ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurları yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumlu kılınmıştır. Ayrıca amir, maiyetindeki memurlara "hakkaniyet" ve "eşitlik" içinde davranmak, yetkisini kullanırken; kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar içinde hareket etmek zorundadır. Anılan madde hükmü ile kamu kurum/kuruluşlarında etik-dışı faaliyetlere karşı amir aracılığıyla bir tür denetim mekanizması oluşturulmaya çalışıldığı, bununla birlikte amirin, maiyetinde çalışan memurlara karşı keyfi hareket etmesini önlemek amacı da güdüldüğü görülmektedir.

Anılan maddede etikle ilgili bir diğer önemli hükümde, amirin, maiyetindeki memurdan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte

* Bkz. Madde 8.

³⁴ Madde 9.

³⁵ Madde 10 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/3 md.).

bulunamayacağı, hediyesini kabul edemeyeceği ve ondan borç alamayacağıdır. Bu durumun uygulamada, amir-memur diyalogunun resmi (laubalilikten uzak) prosedür dahilinde, çıkar çatışması hallerine meydan vermeden gerçekleşmesini ve kimi memurların kayırılmasını önlemeye dönük bir düzenleme olduğu kanaatindeyiz.

DMK'nın "kanunsuz emir"i düzenlediği aynı maddede, amirin, maiyetindeki memurlara kanunlara aykırı emir veremeyeceği de hükme bağlanmıştır.

...2.5. Emirlerin Uygulanması Fakat Kanunsuz Emre İtiraz

DMK'nın "Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları"nı düzenlediği 11. maddesinde,* Devlet memurlarının kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymak ve amirleri tarafından verilen görevleri yerine getirmek ile yükümlü oldukları, ayrıca, görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumlu oldukları belirtilmektedir.

Anılan maddede düzenlendiği üzere, kamu görevlisi, amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, memur bu emri yapmağa mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir.

Öte yandan, konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.**

...2.6. Görevin Yerine Getirilmesinde Gerekli "İhtimamı" Gösterme

Kanunu 12. maddesi hükmü uyarınca, Devlet memurları, görevlerini "dikkat ve itina" ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar.

* Bkz. Madde 11 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/4 md.).

** Ancak, acele hallerde kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır. Bkz. Madde 11 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/4 md.).

...2.7. İş Başında Bulunma

Kamu çalışanları, günlük çalışma saatlerinde işbaşında bulunmak ve hizmeti kişisel olarak yürütmekle yükümlü kılınmıştır. Memurların haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saat olup, bu süre Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenmiştir. Ancak özel kanunlarla yahut bu kanuna veya özel kanunlara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma süreleri tespit edilebilir⁽³⁶⁾.

Günlük çalışmanın başlama ve bitme saatleri ile öğlen dinlenme süresi, bölgelerin ve hizmetin özelliklerine göre merkezde Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca, illerde ise valiler tarafından tespit olunmaktadır⁽³⁷⁾.

Uygulamada belki de en çok suistimal edilen durumlardan biri olarak karşımıza çıkan “iş başında bulunma” ödevi, personel politikasındaki çarpıklıklar, yöneticilerin keyfi uygulamaları, adam ve hizmet kayırma anlayışı, uzmanlaşmış ama aktif çalıştırılmayan personelin bankamatik memuru olmaya zorlanması/olmayı istemesi, siyasi atamalar nedeniyle şişirilen kadrolar, kişiye göre iş yaratma düşüncesiyle ihtiyaç dışı atama/istihdam...gibi nedenlerle, memur için ödev olmanın ötesinde, ne yazık ki “eve gitmeye özendirme” aracı haline getirilmiş, memuriyeti “çalışmadan ve göreve gitmeden para alma aracı/garantili bir meslek” haline dönüştüren bu anlayış ve çarpık uygulamalar ile “sistemsizlik de bir sistemdir anlayışı” yaratılmıştır. Dolayısıyla, yapılmaya çalışılan reformlardan istendik sonuçlar elde edilmesi için öncelikle zihniyeti kökten dönüştürecek ve kurum/etik kültürünü oturtacak adımlar atmak, adam sendeciliğe imkan vermeyen etik yönetim anlayışını tüm kurum ve kurullarıyla hakim kılmak, görev tanımlarını yaparak, kamuda liyakat esasını ön planda tutan performans değerlendirmesi sistemini bir an evvel uygulamaya koymak, kamu çalışanlarını modern

³⁶ Madde 99 – (Değişik: 30/5/1974 - KHK/12; Aynen kabul: 15/5/1975 - 1897/1 md.).

³⁷ Madde 100.

yönetim anlayışına uygun eğitsel süreçlere tabi tutmak ve bunu yılda bir kez yapılan hizmet-içi eğitim olmanın ötesine taşımak, kısaca, yönetime ilişkin fonksiyonları aktif olarak yerine getirmek gerektiği kanaatindeyiz. Aksi yöndeki uygulamaların, çalışkan, liyakatli, iyi niyetle çalışan, ancak yılda yirmi/otuz günlük izne talim etmek durumunda bırakılan memurları demoralize ettiği ve motivasyonlarını olumsuz etkilediği gözden kaçırılmamalıdır.

...2.8. Kamu Çalışanlarının Mali Sorumluluğu

DMK'nın kamu çalışanlarının mali sorumluluğunu düzenleyen ilgili maddelerinde(38), kamu görevlilerinin, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda olduğuna dikkat çekilmektedir. Sözkonusu maddelerde ayrıca, memurun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idarenin zarara uğratılması durumunda, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esası getirilmiş bulunmaktadır.*

Bununla birlikte kişiler, kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Ancak, Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kağıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödenmekte, kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı ise saklı tutulmaktadır.**

³⁸ Madde 12-13.

* Zararların ödettilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanmaktadır. Ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenmektedir. Bkz. Madde 12 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/5 md.).

** (Değişik birinci fıkra 6/6/1990-3657/1 md.) Bkz. Madde 13 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/6 md.); Ayrıca, 12. ve 13. maddelerde belirtilen zararların nevi, miktarlarının tespiti, takibi, amirlerin sorumlulukları ve yapılacak işlemlerle ilgili diğer hususlar Başbakanlıkça

13. maddeye getirilen ek düzenlemede, işkence ya da zalimane, gayri insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince verilen kararlar sonucunda Devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu edilmesi hakkında da yukarıdaki fıkra hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir(40).

...2.9. Mal Bildiriminde Bulunma

Kamu çalışanlarının bir diğer yükümlülüğü olarak karşımıza çıkan “mal bildirimi”, DMK’nın 14. maddesinde düzenlenmiş olup, anılan madde uyarınca Devlet memurları, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, özel kanunda yazılı hükümler uyarınca, mal bildirimi vermekle yükümlü kılınmıştır(41). Burada belirtilen özel kanun, 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu”dur.

Kamu yönetiminde etik sisteminin önemli unsurlarından biri olan beyan sisteminin bir parçası olan mal bildiriminde bulunma zorunluluğu, etik-dışı faaliyetlerin, özellikle de çıkar çatışması hallerinin takibi açısından önemli bir işleve sahiptir; ayrıca, şeffaf yönetim anlayışının da önemli bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Etkili bir beyan mekanizmasının, etik-dışı durumları ortaya çıkarmada önemli bir işleve sahip olduğu yadsınamaz. Ancak, Türkiye’de bunun uygulamaya ne ölçüde yansıtıldığı tartışma konusudur.

...2.10. Demeç Verme Yasağı

Devlet Memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir.*

düzenlenecek yönetmelikle belirlenmektedir. Bkz. Madde 13 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/6 md.).

⁴⁰ (Ek: 26/3/2002-4748/3 md.).

⁴¹ Madde 14.

* Askeri hizmet ile ilgili bilgiler ise, özel kanunların yetkili kıldığı personel dışında hiç bir kimse tarafından açıklanamaz. Bkz. Madde 15 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/7 md.).

...2.11. Resmi Belge, Evrak ve Malzemelerin Doğru Kullanımı

Sözkonusu düzenleme ile Devlet memurlarının görevleri ile ilgili resmi belge, araç ve gereçleri yetki verilen mahaller dışına çıkarmaları, hususi işlerinde kullanmaları yasaklanmıştır. Ayrıca, görevleri icabı kendilerine teslim edilen resmi belge, araç ve gereçleri görevleri sona erdiği zaman iade etmek zorunda bulunmaktadır. Bu zorunluluk memurun mirasçısına da şamildir(42).

ABD’de ise kamu çalışanlarının, özel çıkarları için kamu birimini/ofisleri dahi kullanmaları yasaklanmıştır(43). Hatta konuya ilişkin hassasiyeti göstermesi bakımından, ABD’de Hükümet Etik Ofisi’nin (OGE) verdiği bir karar ilgi çekicidir. Şöyle ki, kişisel yazıcısı bozulan bir kamu görevlisinin devlet dairesinde kendisine tahsis edilen yazıcıdan birkaç sayfalık belge bastığı, durumun disiplin kuruluna şikayeti neticesinde ise OGE’nin, bu davranışı kamu araç ve gereçlerinin kişisel amaçlar için kullanılması yasağının ihlali olarak değerlendirerek kamu görevlisini uyardığı belirtilmektedir(44). Türkiye’de ise bu durumun mukayese götürmeyecek ölçüde ihlal edildiği, hatta araç ve gereçlerin kişisel menfaat için kullanımının sıradan bir durum olarak karşılandığı ve şikayet konusu yapılmadığı dikkat çekmektedir.

3.1.2.3. Kamu Çalışanlarının Yasakları

Çıkar çatışmaları, kamu yönetiminde etik-dışı faaliyetlerin kamusal bütünlüğüne en zararlı hallerden olup, kamu yönetiminde etik standartlar, kamu görevlilerinin karşılaştıkları çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatinin sağlanmasını garanti etme işlevi görmektedir(45).

⁴² Madde 16 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/8 md.).

⁴³ Executive Order 12674 of April, Bölüm 101, 1989.

⁴⁴ TÜSİAD - OECD: a.g.e., 67.

⁴⁵ TÜSİAD - OECD: a.g.e., 67.

...3.1. Başka Görev Alma Yasağı

Söz konusu yasak, Devlet memurlarına kural olarak tek kadro verilmesini, bir başka ifadeyle ikinci bir görev verilemeyeceği hususunu düzenlemektedir.⁴⁶ Ancak bu kurala yasada bazı istisnalar getirilmiştir.* Devlet memurlarına çok sınırlı bir şekilde, ancak kanunda belirtilen durumlarda ikinci iş yapabilme imkanı sağlanmıştır. Örneğin, tabipler, diş hekimleri, veterinerler, eczacılar ve öğretmenlere asıl görevlerinin yanısıra, ikinci görev verilebilmektedir. Söz konusu görevlerin ise daha ziyade idari nitelikte olduğu dikkat çekmektedir(47).

...3.2. Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma, Grev Yasağı

Her ne kadar, Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet ve dava açma hakkına sahip bulunsa da(48) DMK'nın 21. maddesi ile hükme bağlanan hakkın kullanılmasında birden fazla Devlet memurunun toplu olarak söz ve yazı ile müracaatları ve şikayetleri yasaklanmıştır. Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelip de Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları da anılan yasak kapsamında değerlendirilmektedir(49).

Ayrıca, DMK'nın 27. maddesi uyarınca, Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasak olup, kamu çalışanlarının herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılması, grevi desteklemesi veya teşvik etmesi mümkün bulunmamaktadır.

⁴⁶ Madde 87 – (Değişik: 30/5/1974 - KHK/12; değiştirilerek kabul: 15/5/1975 - 1897/1 md.).

* Ayrıntılı bilgi için bkz. Madde 88 – (Değişik: 23/12/1972 - KHK 2/1 md.).

⁴⁷ Madde 88 – (Değişik: 23/12/1972 - KHK 2/1 md.).

⁴⁸ Madde 21 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/9 md.).

⁴⁹ Madde 26 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/10 md.).

...3.3. Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı

Devlet Memurları, Türk Ticaret Kanunu'na göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar.* Bu düzenleme ile kamu görevi dışında istihdam yasağı getirmektedir.

Memurların üyesi oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri ile kanunla kurulmuş yardım sandıklarının yönetim ve denetim kurulları üyelikleri görevleri ve özel kanunlarda belirtilen görevler anılan yasaklamanın dışında tutulmuştur.**

Ayrıca, eşleri, reşit olmayan veya mahcur olan çocukları, yasaklanan faaliyetlerde bulunan memurlar bu durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler.*** Burada, kişiler aracılığıyla çıkar çatışması hallerinin ortaya çıkmasını engellemek için bildirim zorunluluğu öngörülmektedir.

...3.4. Hediye ve Çıkar Sağlama Yasağı

Kamu yönetiminde etik-dışı faaliyetlerin ve çıkar çatışmalarının ortaya çıkmasında etkili olan en önemli unsurlardan biri de hediye konusu olup, Kanunun 29. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu'na göre, Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi çıkar sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç

* Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler bundan istisnadır. Bkz. Madde 28 – (Değişik: 30/5/1974 - KHK - 12; Değiştirilerek kabul: 15/5/1975 - 1897/1 md.).

** Memurlar kendileri için yasak olan faaliyetlerin, eşleri, reşit olmayan veya mahcur olan çocukları tarafından yapılması halinde, durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler. Bkz. Madde 28 – (Değişik: 30/5/1974 - KHK - 12; Değiştirilerek kabul: 15/5/1975 - 1897/1 md.).

*** Madde 28/son fıkra için bkz. http://www.memurlar.net/documents/library/657_06072006.htm.

para istemeleri ve almaları yasaktır(50). Ayrıca, 30. madde uyarınca, Devlet memurunun, denetimi altında bulunan veya kendi görevi veya mensup olduğu kurum ile ilgisi olan bir teşebbüsten, doğrudan doğruya veya aracı eliyle her ne ad altında olursa olsun bir çıkar sağlaması da yasak bulunmaktadır.

Anılan yasağı düzenleyen 29. maddeye yapılan ilave* ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla 5176 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliğinde düzenlenen hediye kısıtlamasına da atıf yapılmaktadır.

Çıkar çatışması halinin bir diğer şekli de Devlet memurunun, denetimi altında bulunan veya kendi görevi veya mensup olduğu kurum ile ilgisi olan bir teşebbüsten, doğrudan doğruya veya aracı eliyle her ne ad altında olursa olsun bir menfaat sağlaması halidir. Kanun'un 30. maddede düzenlediği bu durum, memuriyete ilişkin yasaklar kapsamında değerlendirilmiştir.

...3.5. Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı

Kamu yönetiminde temel etik davranış ilkelerinden bir diğeri olarak karşımıza çıkan “gizli bilgileri açıklama yasağı” ilgili ülke mevzuatlarında en çok düzenlenen çıkar çatışması hallerindendir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda; devlet memurlarının, kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaklanmıştır(51).

Devlet Memurları Kanunu'nda kamu yönetiminde karşılaşılan etik-dışı davranışlarla ilgili bazı yaptırımlar da öngörülmektedir. Yukarıda açıklanan etik davranış kurallarının ihlali Kanun'da “disiplin suçu” olarak nitelenmiş ve disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller

⁵⁰ Madde 29.

* (Ek fıkra: 25/5/2004-5176/9 md.).

⁵¹ Madde 31 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/11 md.).

açıklanmıştır. Bu kapsamda, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125. maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilmektedir⁽⁵²⁾ ki bunlar;* uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarmadır.

3.1.3. Yeni Türk Ceza Kanunu

Bu çalışmada konu edinilen etik-dışı davranışlardan, cezai sorumluluğu gerektirenlerin büyük bir çoğunluğu, 26.9.2004 tarih ve 5237 sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu'nun "Millete ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler" başlığı altında düzenlenmiştir.

Bu suçlardan başlıcaları;

- o Zimmet
- o Denetim görevinin ihmali
- o Devlet hesabına yapılan alım satım ve yapıma fesat karıştırma
- o Kamu görevlisinin ticareti
- o İrtikap
- o Rüşvet
- o Yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama
- o Görevi kötüye kullanma
- o Göreve ilişkin sırrın açıklanması
- o İhaleye fesat karıştırma

şeklinde sıralanabilir.

⁵² Madde 124, (Değişik: 12/5/1982 - 2670/30 md.).

* Ayrıntılı bilgi için bkz. Madde 125 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/31 md.).

Ancak, Kanun'un "Topluma Karşı Suçlar" başlığı altında, dördüncü kısım/dördüncü bölümde "Kamu Güvenine Karşı Suçlar" adı altında yer verdiği "sahtecilik" suçlarından bazıları da kamu görevlileriyle bağlantılı suç grubuna girmektedir.

Adli istatistiklere göre, zimmet, görevi ihmal, görevi suiistimal ve evrakta sahtecilik suçları, daha yaygın olarak işlenen suç türleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak kamuoyundaki yaygın kanı, rüşvetin daha ağırlıklı olduğu yönündedir. Yapılan kamuoyu araştırmaları da bu konuyu doğrulamakta, rüşvetin ortaya çıkartılmasına ilişkin önlemler üzerinde yoğunlaşmak gerekliliği üzerinde durulmaktadır(53).

3.1.3.1. Zimmet

Yeni TCK'nın 247. maddesinin 1. fıkrasında "basit zimmet" suçuna yer verilmektedir. Söz konusu fıkra uyarınca, görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılmaktadır. Anılan maddenin 2. fıkrasında ise zimmet suçunun açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranında artırılmaktadır denilerek "nitelikli zimmet" suçuna yer verilmiştir.

Zimmet suçunun, malın geçici bir süre kullanıldıktan sonra iade edilmek üzere işlenmesi halinde ise verilecek ceza yarı oranına kadar indirilebilmektedir.

Soruşturma başlamadan önce, zimmete geçirilen malın aynen iade edilmesi veya uğranılan zararın tamamen tazmin edilmesi halinde ceza, verilecek cezanın üçte ikisi; kovuşturma başlamadan önce, gönüllü olarak, zimmete geçirilen malın aynen iade edilmesi veya uğranılan zararın tamamen tazmin edilmesi halinde ise verilecek cezanın yarısı indirilmektedir. "Etkin pişmanlık hali" olarak adlandırılan bu durumların hükümden önce

⁵³ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 80.

gerçekleşmesi halinde ise, verilecek cezanın üçte biri oranında indirim uygulanmaktadır(54).

Yeni Türk Ceza Kanunu zimmet suçunu, daha az cezayı gerektiren hal şeklinde nitelemiş olup, 249. maddede, bu suçun konusunu oluşturan malın değerinin azlığı nedeniyle, verilecek cezanın üçte birden yarıya kadar indirilmesine hükmetmiştir.

3.1.3.2. İrtikap

Yeni TCK uyarınca cezai yaptırıma bağlanan bir diğer etik-dışı durum olarak karşımıza çıkan irtikap;

- Cebren irtikap
- İkna sureti ile irtikap
- Başkalarının hatasından kaynaklanarak irtikap

şeklinde üç bölümde karşımıza çıkabilmekte ve her üç duruma ilişkin cezalar 250. madde kapsamında düzenlenmiş bulunmaktadır.

Söz konusu madde uyarınca, görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatle bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisinin, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılması hükmedilmektedir. Yine aynı maddenin 2. fıkrasında, görevinin sağladığı güveni kötüye kullanmak suretiyle gerçekleştirdiği hileli davranışlarla, kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatle bulunulmasına bir kimseyi ikna eden kamu görevlisinin, üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı belirtilmiştir. Burada tanımlanan suçun kişinin hatasından yararlanarak işlenmesi halinde ise (anılan maddenin 3. fıkrası), bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası uygulanmaktadır(55).

Zimmet veya irtikap suçunun işlenmesine kasten göz yuman, yani denetim görevini ihmal eden kamu görevlisi, işlenen suçun müşterek faili

⁵⁴ Madde 248.

⁵⁵ Madde 250.

olarak sorumlu addedilmekte, sözkonusu görevi ihmal ederek, zimmet veya irtikap suçunun işlenmesine imkan sağlayan kamu görevlisinin ise, üç aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılması hükmolunmaktadır(56).

3.1.3.3. Rüşvet

Yeni Türk Ceza Kanunu'nun 252. maddesinde, “bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlaması” şeklinde tanımlanan rüşvet* suçunu işleyen kamu görevlisinin, dört yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı belirtilmektedir(57). Anılan maddede, rüşvet veren kişinin de kamu görevlisi gibi cezalandırılacağı belirtilmektedir. Rüşvet konusunda anlaşmaya varılması halinde, suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolunmakta ve bazı durumlarda bu ceza artırılmaktadır.**

Sözkonusu Kanunun 254. maddesi, “Etkin pişmanlık” hallerini düzenlemekte olup, rüşvet alan kişinin, soruşturma başlamadan önce, rüşvet konusu şeyi soruşturmaya yetkili makamlara aynen teslim etmesi; ayrıca, rüşvet alma konusunda başkasıyla anlaşılan kamu görevlisinin soruşturma başlamadan önce durumu yetkili makamlara haber vermesi halinde hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunmayacağına yer vermektedir.

Anılan maddede ayrıca, rüşvet veren veya bu konuda kamu görevlisiyle anlaşmaya varan kişinin, soruşturma başlamadan önce,

⁵⁶ Yeni TCK, Madde 251.

* Yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idari veya adli bir görevi yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının memur veya görevlilerine veya aynı ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenlere, uluslararası ticari işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir yararın elde edilmesi veya muhafazası amacıyla, doğrudan veya dolaylı olarak yarar teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi de rüşvet sayılır. Bkz. Madde 252.

⁵⁷ kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler, kooperatifler ya da halka açık anonim şirketlerle hukuki ilişki tesisinde veya tesis edilmiş hukuki ilişkinin devamı sürecinde, bu tüzel kişiler adına hareket eden kişilere görevinin gereklerine aykırı olarak yarar sağlanması halinde de uygulanır. Bkz. Madde 252.

** Rüşvet alan veya bu konuda anlaşmaya varan kişinin, yargı görevi yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir olması halinde, birinci fıkraya göre verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılır. Bkz. Madde 252.

pişmanlık duyarak durumdan soruşturma makamlarını haberdar etmesi halinde, hakkında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükmolunmayacağı; verdiği rüşvetin de kamu görevlisinden alınarak kendisine iade edileceği belirtilmektedir. Öte yandan, rüşvet suçuna iştirak eden diğer kişilerin, soruşturma başlamadan önce, pişmanlık duyarak durumdan soruşturma makamlarını haberdar etmesi halinde, hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunmamaktadır.

Yeni TCK'da, rüşvet suçunun işlenmesi suretiyle yararına haksız menfaat sağlanan tüzel kişiler hakkında da bunlara özgü güvenlik tedbirleri uygulanacağı hükmolunmaktadır(58).

3.1.3.4. Görevi Kötüye Kullanma

Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi için bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası getirilmiştir. İrtikap suçunu oluşturmadığı takdirde, görevinin gereklerine uygun davranması için veya bu nedenle kişilerden kendisine veya bir başkasına çıkar sağlayan kamu görevlisi de aynı cezaya kapsamında değerlendirilmektedir(59).

Yine, Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi içinde altı aydan iki yıla kadar hapis cezası getirilmiştir.

Yeni Ceza Kanunu, bağımsız bir şekilde "görevi ihmal" suçuyla ilgili bir madde içermemekte, ancak bu suç, görevin kötüye kullanılması ile ilgili madde kapsamında düzenlenmiş bulunmaktadır. Bir kimse kasıtlı olarak yapmak zorunda olduğu işi yapmıyorsa bu suçu işlemiştir; bir kimse hatayla görevini yapmıyorsa bu durum görevi ihmal değildir.

⁵⁸ Madde 253.

⁵⁹ Madde 257.

Öte yandan, memurun kanunun kendisine tanıdığı yetkilerin sınırını aşarak yetki kullanması halinde “görevi suistimal” suçu işlenmiş bulunmaktadır.

3.1.3.5. Gizli Bilgilerin, “Göreve İlişkin Sırrın” Açıklanması

TCK ile düzenlenen bir diğer etik-dışı durum da gizli bilgilerin açıklanması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anılan Kanunun 330. maddesinde “gizli kalması gereken bilgileri açıklama” başlığı altında, Devletin güvenliği veya iç veya dış siyasal yararları bakımından niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgileri siyasal veya askeri casusluk maksadıyla açıklayan kimseye müebbet hapis cezası; yine fiil, savaş zamanında işlenmiş veya Devletin savaş hazırlıklarını veya savaş etkinliğini veya askeri hareketlerini tehlikeyle karşı karşıya bırakmış ise, faile ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası verileceğine hükmolunmakta ve genel bir değerlendirmeye yer verilmektedir.

Kanunun 258 maddesi ile getirilen düzenlemede ise “göreve ilişkin sırrın açıklanması” başlığı altında kamu çalışanlarına yönelik bir değerlendirme dikkati çekmektedir. Söz konusu madde uyarınca, görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan veya yayınlayan veya ne suretle olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisi hakkında yapılacak işleme hükmetmekte olup, söz konusu memur hakkında bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası verileceği belirtilmektedir⁽⁶⁰⁾.

Anılan maddede ayrıca, kamu görevlisi sıfatı sona erdikten sonra, anılan fiilleri işleyen kimseye de aynı cezanın verileceği belirtilmektedir.

3.1.3.6. Evrakta Sahtecilik

Kanunun “Kamu Güvenine Karşı Suçlar” başlığı altında düzenlediği ve geniş anlamda sahtecilik suçları olarak da ifade edilebilecek bu suçlar

⁶⁰ Madde 258.

arasında; paralarda, kıymetli kağıtlarda veya damgalarda sahtecilik, evrakta sahtecilik, hüviyet cüzdanı, pasaport, ruhsatname ve beyannamelerde sahtecilik, ticarete sanayi ve ihaleye fesat karıştırmak “bu konuda tanımlanan suçlardan başlıcalarıdır.”^{*} Ancak, uygulamada daha sık karşılaşılmaması nedeniyle burada yalnız “resmi belgede sahtecilik” suçu detaylandırılmakla yetinilmiştir.

Kanunun 204. maddesinde düzenlenen bu suç, bir resmi belgeyi sahte olarak düzenleyen, gerçek bir resmi belgeyi başkalarını aldatacak şekilde değiştiren veya sahte resmi belgeyi kullanan kişi hakkında iki yıldan beş yıla kadar hapis cezasını gerektirmektedir.

Ancak, görevi gereği düzenlemeye yetkili olduğu resmi bir belgeyi sahte olarak düzenleyen, gerçek bir belgeyi başkalarını aldatacak şekilde değiştiren, gerçeğe aykırı olarak belge düzenleyen veya sahte resmi belgeyi kullanan kamu görevlisi için üç yıldan sekiz yıla kadar hapis cezasına hükmolunmuştur. Eğer resmi belge, kanun hükmü gereği sahteliği sabit oluncaya kadar geçerli olan belge niteliğinde ise, verilecek ceza yarısı oranında artırılmaktadır.

Resmi belgeyi bozan, yok eden veya gizleyen kişi için Kanunda, iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası getirilmiş, suçun kamu görevlisi tarafından işlenmesi halinde ise verilecek cezanın yarı oranında artırılması öngörülmüştür(61).

3.1.4. Muhbir İkramesine Dair Hükümler

25 Haziran 1927 tarih ve 1156 sayılı “Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun”un 1. maddesinde, usulüne uygun tahakkuk ettirilerek ödenen veya tediye emrine bağlanarak, ödenmesi gereken hale gelen bir masrafın kanunen istirdadı veya verilmemesi gerektiğini ihbar edenlere, ihbarlarının doğru çıkması

^{*} Ayrıntılı bilgi için bkz. Yeni TCK 197-212. maddeler. <http://www.hukuki.net/kanun/5237.15.text.asp>.

⁶¹ Madde 205.

halinde istirdat veya tevkif olunacak meblağın yüzde yirmisine kadar miktarın ikramiye olarak verilmesinin öngördüğü belirtilmektedir(62).

Yine, 1615 sayılı Gümrük Kanunu'nun* 161. maddesinde, gümrük işlemlerinde muayene ve tahlilden önce cezayı gerektiren durumun meydana çıkarılmasına hizmet eden muhbirlere ile cezayı gerektiren durumu muayene, tahlil, denetleme veya inceleme ile meydana çıkaranlara ilgililerden tahsil edilen cezalardan pay verileceği ifade edilmiştir(63).

“Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun”** un 60. maddesi uyarınca, kaçığı haber verenler ile tutanlara, sözkonusu mal değerinin yüzde ellisi yarı yarıya ödenmektedir(64).

Yolsuzluk gibi etik-dışı durumların ortaya çıkarılmasında başvurulabilecek en önemli mekanizmalardan biri olan muhbir ikramiyesine ilişkin Türkiye'deki mevzuatta yer alan hükümler, yukarıda sıralanmıştır. Bunlardan son ikisi halen uygulanmakta olup, yasaya aykırı tahakkuk ve tediyelere ilişkin ikramiye ödenmesine ise uygulamada rastlanmadığı ifade edilmektedir(65).

Yıllardan beri toplum içinde sosyal bir yara hâline gelen ve bazı kamu görevlilerince işlenen görevi ihmal veya kötüye kullanma, rüşvet, zimmet, resmî evrakta sahtecilik gibi etik-dışı durumlar nedeniyle haklarında yürütülen soruşturmaların ve kovuşturmaların bir an önce sonuçlandırılmasının sağlanması, suçu sabit bulunanlara kanunlarda belirtilen cezaların zamanında ve etkili bir şekilde uygulanması için toplumumuzun kanunlara karşı olan saygısını ve adalete olan güven duygusunu artırmak gerekmekte

⁶² http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf , 80.

* 1615 sayılı Gümrük Kanunu 1.8.1972 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış ve 1.2.1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözkonusu Kanun, 183 maddeden oluşmakta ve dört kitap ile onbeş ayırım altında toplanmış bulunmaktadır. Bkz. Erkut ONURSAL: “Dünden Bugüne Gümrük Mevzuatı”, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/nisan2000/dndenbug.htm>.

⁶³ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf , 80.

** 7/1/1932 tarih ve 1918 sayılı Kanun, 12/1/1932 tarihli Resmi Gazete, Düstur:3, Tertip:13, Cilt:75; 57.

⁶⁴ Bkz. <http://www.gumrukler.gov.tr/upload/kanunlar/1918.pdf>.

⁶⁵ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf , 80.

olup(66), kamu yönetiminin etkin ve verimli kılınmasında sözkonusu mekanizmanın önemi yadsınmamalıdır.

3.1.5. Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun

2 Ekim 1981 tarih ve 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun”^{*} gereğince; genel bütçeye dahil daire, kurum ve kuruluşlar ile katma bütçeli idarelerde, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan fonlarda, belediyelerde, özel idarelerde 12 Mart 1964 gün ve 440 sayılı ve 12 Mayıs 1964 gün ve 468 sayılı Kanunlar kapsamına giren kuruluşlarda, sermayesinin yarısından fazlası ayrı ayrı veya birlikte Hazinece veya yukarıdaki daire, idare, kurum ve kuruluşlarca karşılanan yerlerde aylık, ücret veya ödenek almak suretiyle görev yapmış olanların(67), hangi sebeple olursa olsun görevden ayrıldıktan sonra, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde bulundukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluşdaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş almaları, taahhüde girmeleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapmaları yasaklanmış bulunmaktadır(68).

3.1.6. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu

Bu Kanun, rüşvet ve yolsuzluk gibi etik-dışı durumlarla mücadele amacıyla, kamu görevlilerinin, mal bildiriminde bulunmasına ilişkin usul ve esaslar ile haksız edinilen servetin izlenmesi ve gerçeğe aykırı bildirimlerin

⁶⁶ ADALET BAKANLIĞI: “Yolsuz Olaylara İlişkin Soruşturmalar ve Koğuşurmalar Hakkında Genelge”, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/26663.html>.

^{*} 6/10/1981 tarih ve 17480 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bkz. http://www.bahum.gov.tr/bahum/bahumetik/mev_etik_hukumler/2531_kanun.htm.

⁶⁷ Bkz. Madde 1. http://www.bahum.gov.tr/bahum/bahumetik/mev_etik_hukumler/2531_kanun.htm.

⁶⁸ Bkz. Madde 2. http://www.bahum.gov.tr/bahum/bahumetik/mev_etik_hukumler/2531_kanun.htm.

cezai müeyyidesine ilişkin soruşturma ve uygulama usulünü düzenlemektedir.

Anılan Kanun, özellikle son yıllarda yaygınlaşan yolsuzluk olgusuna karşı bir tepki olarak yasalaşmış olup, geniş kesimlere mal bildiriminde bulunma ve mal edinimlerinin kanuna ve genel ahlaka uygunluğunu ispatlama yükümlülüğü getirmiştir(69). Öte yandan, daha önceden yürürlükte olan 1609 sayılı “Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme Usulüne Dair Kanun” da yürürlükten kaldırılmıştır. Anılan Kanun kapsamındaki suçların takip usulleri de 3628 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir(70).

19.4.1990 tarihinde kabul edilen ve 4.5.1990 tarihinde* yürürlüğe giren 3628 sayılı Kanunun amacı, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele cümlesinden olarak; Kanunda sayılanların mal bildiriminde bulunmalarını, mal bildirimlerinin yenilenmesini, mal edinimlerinin denetimiyle, haksız mal edinme veya gerçeğe aykırı bildirimde bulunma halinde uygulanacak hükümleri, sözkonusu Kanunda belirtilen suçlarla bazı suçlardan dolayı kamu görevlileri ve suç ortakları hakkında takip ve yargılama usulünü düzenlemek şeklinde belirlenmiş olup(71), anılan Kanunun 2. maddesinde mal bildiriminde bulunmakla yükümlü olanlar;

- a- Her tür seçimle iş başına gelen kamu görevlileri,
- b- Noterler,
- c- Türk Hava Kurumunun genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri ile genel merkez teşkilatında ve Türk Kuşu Genel Müdürlüğünde, Türkiye Kızılay Derneğinin merkez kurullarında ve

⁶⁹ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf , 81.

⁷⁰ Madde 23. Bkz. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/792.html>.

* 4.5.1990 tarih ve 20508 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.
<http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/yasal-mevzuat/mal-bildiriminde.htm>.

⁷¹ Bkz. madde 1. <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/yasal-mevzuat/mal-bildiriminde.htm>;
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/792.html>.

Genel Müdürlük teşkilatında görev alanlar ve bunların şube başkanları,

- d- Aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurlar,
- e- Siyasi parti genel başkanları, vakıfların idare organlarında görev alanlar, kooperatiflerin ve birliklerinin başkanları, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri, yeminli mali müşavirler, kamu yararına sayılan dernek yönetici ve denetçileri,
- f- Gazete sahibi gerçek kişiler ile gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları

şeklinde sıralanmıştır.

Anılan Kanunun 4. maddesinde ise, Kanuna veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışların, “haksız mal edinme” olarak tanımlandığı dikkat çekmektedir. Ayrıca, kanunen daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde haksız mal edinenin üç yıldan beş yıla kadar hapis ve beş milyon liradan on milyon liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılacağı, haksız edinilen malı kaçıran ve gizleyene de aynı cezanın verileceği de hüküm altına alınmıştır(72).

Anılan Kanunun 9. maddesi uyarınca, mal bildirimlerinin, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla ilgilinin dosyasında saklanacağı, ayrıca, bildirimlerin içeriği hakkında 20. madde hükmü* dışında hiçbir şekilde açıklama yapılamayacağı ve bilgi verilemeyeceği

⁷² Bkz. Madde 13.

* “Bilgi Verme Zorunluluğu”nu düzenleyen bu madde, özel kanunlarda aksine bir hüküm olsa bile ilgili kişiler, özel veya kamu kuruluşları bu kanuna göre soruşturma veya kovuşturmayaya yetkili kişi ve mercilerce istenen bilgileri eksiksiz vermek zorundadır hükmüne yer vermektedir. Yine aynı maddede, aksine davrananlar hakkında üç aydan altı aya kadar hapis cezası hükmolunmuştur.

belirtilmektedir. Ayrıca mal bildirimlerindeki bilgiler ve kayıtlar esas alınarak içeriği hakkında yayında bulunulamayacağı da hükme bağlanmıştır.

Kanunun belirtilen sürelerde* bildirimde bulunmayanlara, bildirimlerin verileceği mercilerce** ihtarda bulunulacağı, tebligattan itibaren mazeretsiz olarak bildirimde bulunmayana ise üç aya kadar hapis cezası verileceği hükme bağlanmıştır(73). Ayrıca, bildirim muhtevası hakkında 9. maddeye aykırı davrananlar, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası*** ile kanunen daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde gerçeğe aykırı bildirimde bulunanlar ise altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacaktır(74).

Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun 9. maddesine eklenen fıkraya göre Kamu Görevlileri Etik Kurulu mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisine sahip olup, mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşların (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlü olduğuna hükmedilmiştir.

Öte yandan, sözkonusu yasada değer bazlı müsadere uygulamasına yer verilmiş olup, "Haksız edinilmiş olan malların zoralarına hükmolunacağı" belirtilmiştir. Bu malların elde edilememesi veya bir malın tümünün haksız mal edinme konusu teşkil etmemesi sebepleri ile zoralarının mümkün olmadığı hallerde ise haksız edinilen değere eşit bedelin hazineye ödenmesine karar verileceği belirtilmektedir. Bu bedelin, "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine göre tahsil olunacağı" ifade edilmektedir(75).

"Siyasi Etik Komisyonu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Taslağı"* kapsamında, açıklık, saydamlık, hesap

* Ayrıntılı bilgi için bkz. Madde 6.

** Ayrıntılı bilgi için bkz. Madde 8.

⁷³ Bkz. Madde 10.

*** Fiilin basın yoluyla işlenmesi halinde verilecek ceza yarı oranında artırılır. Bkz. madde 11.

⁷⁴ Bkz. Madde 12.

⁷⁵ Bkz. Madde 14.

* Taslak için bkz. <http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/siyasi%20etik%20kanun%20taslagi.doc>.

verilebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük ve objektiflik ilkelerinin etkin bir biçimde uygulanmasını sağlamak suretiyle siyaset kurumuna duyulan güveni artırmak amacıyla, TBMM'de "Siyasi Etik Komisyonu"*** kurulması öngörülmektedir.

Anılan Komisyon, resen veya başvuru üzerine, milletvekilleri ve dışarıdan atanmış Bakanlar Kurulu üyelerinin, siyasi etik kuralları ve diğer kanunlarda yer alan ilkelere riayet edip etmediğinin incelenmesi, araştırılması ve değerlendirilmesiyle görevli kılınacak olup, Taslakta, milletvekilleri ve Bakanlar Kurulu üyeleri açısından, yaptıkları işlerle bağdaşmayan işler de düzenlenmektedir.

3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'nda önemli değişiklikler öngören bu taslak, mal bildiriminde bulunması zorunlu kişilerin kapsamını genişletmektedir.

Yine anılan taslakta, mal bildiriminde gizlilik ilkesi kaldırılarak, "açıklık" esas alınmakta, haksız mal edinen kişinin, fiili daha ağır bir cezayı gerektiren suç oluşturmadığı takdirde, 3 yıldan 5 yıla kadar hapis ve 5 bin güne kadar adli para cezasına çarptırılması esası getirilmektedir.

** Bu konudaki ilk yasa teklifi, ANAP İstanbul Milletvekili Bülent Akarcalı tarafından 1997 yılında verilmiştir. Akarcalı'nın 20. Dönemde 27 Haziran 1997'de verdiği bu teklif, diğer partilerin milletvekilleriince verilen diğer tekliflerle birleştirilerek, Anayasa Komisyonu'nda görüşülmüş, kabul edilmiş, ancak yasalaşamamıştır.

Bülent Akarcalı, yasa teklifini TBMM'nin 21. Dönemi'nin 1. Yasama Yılı'nda, 16 Haziran 1999'tarihinde tekrarlamıştır. Ancak Teklif, Anayasa Komisyonu'nun 8 Temmuz 1999'daki toplantısında görüşülmüş ve reddedilmiştir.

Siyasi etik konusu, Başbakan Bülent Ecevit başkanlığındaki 57. Hükümet'ten (DSP-MHP-ANAP Koalisyon Hükümeti) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Cumhur Ersümer (ANAP) ile Bayındırlık ve İskan Bakanı Koray Aydın'ın (MHP), bakanlıklarındaki rüşvet ve usulsüzlük iddiaları üzerine istifa etmelerinden sonra, Eylül 2001'de tekrar tartışılmaya başlanmıştır.

Hükümet, "Siyasi Ahlak Yasası" hazırlığına girişmiş, bu çerçevede, ANAP İstanbul Milletvekili Bülent Akarcalı'nın 1997'de verdiği teklif, 2001 yılında tekrar gündeme getirilmiş, ancak üzerinde herhangi bir işlem yapılmadan, 21. Dönem'in sona ermesiyle kadük olmuştur.

22. Dönem'de (58. Hükümet) "Siyasi Ahlak Yasası" ile ilgili teklif, CHP İstanbul Milletvekili Algan Hacaloğlu ve 58 arkadaşı tarafından 24 Aralık 2002'de TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur.

Yasa teklifi ile TBMM üyeleri ve dışarıdan atanan Bakanlar Kurulu üyeleri ile ilgili olarak siyasi ahlak konusunda farklı kanunlarda yer alan kuralların, temiz siyaset ve saydamlık ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenmesi amaçlanmaktadır.

Anılan Teklif ile TBMM'de "Etik Komisyonu" kurulması öngörülmektedir. Bkz. http://www.belgenet.com/2001/siyasiahlak_01.html.

Taslağa göre Komisyon TBMM Başkanlık Divanı'nın oluşumunu takip eden ilk 1 ay içinde oluşturulacak ve Komisyon için bir yasama döneminde iki seçim yapılacaktır. Komisyon TBMM üyeleri ve dışarıdan atanan Bakanlar Kurulu üyelerinin bu kanunda ve diğer kanunlarda yer alan etik ilkelere riayet edip etmediğini, resen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak takip ve değerlendirme görevini yerine getirmekle yetkili kılınmıştır. Komisyon ayrıca, siyasi etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapacak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olacaktır. Aynı taslakla milletvekillerinin ve dışarıdan atanan Bakanların görev alanları belirlenmektedir. Buna göre milletvekilleri kamuda hiçbir şekilde görev alamayacak, kamu yararına çalışan derneklerde, vakıflarda görev alamayacak, iş takibi yapamayacak, komisyonculuk, sekreterlik gibi görevlerde bulunamayacaklardır(76).

Mal bildirimine ilişkin yasanın 9. maddesinde yapılan değişikliğe göre, mal bildiriminde gizlilik ilkesi kaldırılmakta, ancak bunun hangi yoldan sağlanacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Mevcut kanunda mal bildirimlerinin açıklanması ve haber yapılmasına hapis cezası öngören maddenin korunması ise Taslakta eleştirilen bir diğer çelişki olarak karşımıza çıkmaktadır(77).

Bir diğer nokta ise, Taslakta yer alan 5. maddeye göre, komisyon toplantılarının gizli yapılacak olmasıdır. Komisyon üyelerinin çalışmalarla ilgili açıklama yapma yetkisi bulunmamaktadır. Etik Komisyon'un Meclis Başkanlığı'na sunacağı rapor ve kararlar, ancak TBMM Başkanı ya da vekilinin kararına bağlı olarak açıklanabilecektir. Bu durumda hazırlanan paket bu haliyle yasalaşsa da bunda başarıyı Siyasi Etik Komisyonu'nun performansı belirleyecektir denilebilir(78).

Taslağın ikinci maddesinin h fıkrasında, "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başkanları, yönetim ve denetim kurulu üyeleri,

⁷⁶ <http://www.habervitrini.com/haber.asp?id=215998>.

⁷⁷ <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=183645>.

⁷⁸ <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=183645>.

federasyon ve konfederasyon dahil, sendika ve şubelerinin başkanları, yönetim ve denetim kurulu üyeleri” de kapsam içine alınmaktadır. Bu durum, etik reformun kapsamını TESK, TMMOB, TTB, TOBB, TÜRMOB, ziraat odaları gibi kitlesel meslek kuruluşlarına da genişleten bir uygulama olmakla birlikte, aynı kapsam içine siyasi partilerin merkez yönetimi dışındaki yetkililerin dahil edilmemesi, yani yasada, sendikaların en küçük şube yöneticilerini dahi kapsarken, siyasi partilerin il ve ilçe başkanları gibi yüksek yöneticileri kapsam dışında bırakması uygulamada eleştirilen bir diğer husustur.

Öte yandan, Taslağın 7. maddesinde, milletvekilleri ve dışarıdan atanan bakanların görevleriyle bağdaşmayan işler sıralanırken; kamu ihaleleri, özelleştirme gibi hassas alanlarda bu kişilerin eş ve çocuklarının kapsam dışında bırakılması, hukukçular tarafından sakıncalı olabilecek düzenlemeler arasında sayılmaktadır.

3.1.7. Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Türkiye’nin 1 Şubat 2003 tarihinde onayladığı “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi”ne dair OECD sözleşmesine uyum sağlanması için iç mevzuatında değişiklik yapılması ihtiyacı hasıl olmuş ve anılan sözleşmenin onaylanmasından önce(79) 2/1/2003 tarih ve 4782 sayılı Kanunla* Türk Ceza Kanunu’nun 4,

⁷⁹ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 81.

* 2/1/2003 tarihinde kabul edilen Kanun, 11/01/2003 tarih ve 24990 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

211 ve 220. maddeleri ile Devlet İhale Kanunu* ve 4208 sayılı Kanunda** gerekli değişiklikler yapılmıştır(80).

1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “bu Kanunun” ibaresinden sonra gelmek üzere “211. maddesinin üçüncü fıkrası ile 213,” ibaresi eklenmiş ve ikinci fıkrası;

- o “Bunlar hakkında yabancı bir ülkede daha önce hüküm verilmiş olsa bile, Adalet Bakanının talebi üzerine Türkiye’de yeniden yargılama yapılır. Ancak, fiil yabancı paraların taklidine veya 211. maddenin üçüncü fıkrası ile 213. maddenin uygulanmasına ilişkin olduğu takdirde yabancı ülkede daha önce hüküm verilmiş ise Türkiye’de kovuşturma yapılmaz.” şeklinde değiştirilmiştir(81).
- o Yine, Türk Ceza Kanunu’nun 211. maddesine aşağıdaki fıkra;
- o “Yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idarî veya adlî bir görevi yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının memur veya görevlilerine veya aynı ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenlere, uluslararası ticari işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir menfaatin elde edilmesi veya muhafazası amacıyla, doğrudan veya dolaylı olarak birinci fıkranın öngördüğü menfaatlerin teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi de rüşvet sayılır.” üçüncü fıkra olarak ilave edilmiştir(82).
- o Türk Ceza Kanunu’nun mülga 220. maddesi;

* 8/9/1983 tarih ve 2886 sayılı anılan Kanunun 85. maddesinin 4. fıkrasında yapılan değişiklik için bkz. madde 4, <http://www.hukuki.net/kanun/4782.15.text.asp>.

** 13/11/1996 tarih ve 4208 sayılı “Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun”, 19.11.1996 gün ve 22822 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bkz. <http://www.tbb.org.tr/turkce/kanunlar/4208.htm>; Ayrıca, anılan Kanunda yapılan değişiklik için (madde 5 için) bkz., <http://www.hukuki.net/kanun/4782.15.text.asp>.

⁸⁰ <http://www.hukuki.net/kanun/4782.15.text.asp>.

⁸¹ (Eklenme:2/1/2003 -4782/1 md).

⁸² (Eklenme:2/1/2003 -4782/2 md).

- o “Bu Fasılda yer alan rüşvet verme suçları, tüzel kişilerin yetkili temsilcileri tarafından işlendiğinde, bunlar cezalandırılmakla beraber tüzel kişi hakkında da suçla elde edilen menfaatin iki katından üç katına kadar ağır para cezasına hükmolunur.” şekilde yeniden düzenlenmiştir(83).
- o 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 85. maddesinin dördüncü fıkrası;
- o “Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının Üçüncü Babının Üçüncü Faslında yer alan rüşvet verme suçu ile 339, 340 ve 342. maddelerine göre, bu Kanun kapsamındaki suçlar nedeniyle haklarında tekerrür hükümleri uygulananlar, mesleklerini icradan men olunurlar ve herhangi bir ad altında müteahhitlik yapamazlar.” şekilde yeniden düzenlenmiştir.

3.1.8. Kamu İhale Kanunu

04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olan bu Kanun, “Temel İlkeler” başlıklı 5. maddesinde, “idareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.” hükmüne yer vermiştir(84).

Yine Kanun’un “yasak fiil veya davranışlar”ı düzenleyen 17. maddesinde, “hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek” fiil veya davranışlarda bulundukları

⁸³ (Eklenme:2/1/2003 -4782/3 md).

⁸⁴ http://www.alomaliye.com/4734_sayili_kanun.htm.

tespit edilenler hakkında fiil veya davranışlarının özelliğine göre, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunulan bakanlık tarafından bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar, üzerine ihale yapıldığı halde mücbir sebep halleri dışında usulüne göre sözleşme yapmayanlar hakkında ise altı aydan az olmamak üzere bir yıla kadar, bu Kanun kapsamında yer alan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan “yasaklama kararı” verileceği hükme bağlanmıştır.*

3.1.9. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve Yönetmelik

3.1.9.1. Genel Olarak

Türkiye’de etik altyapıyı oluşturmaya ve yozlaşmayı önlemeye dönük en önemli adım olarak karşımıza çıkan, 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”**’un amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Başbakanlık bünyesinde oluşturulan(85) “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”nun görev, çalışma usul ve esaslarını belirlemektir.

Etik konusundaki yasal altyapı eksikliğini doldurmaya yönelik sözkonusu Kanunun 1. maddesinde sözü edilen ilkelere ilişkin bir tanımlama yapılmamıştır.

Kurul tarafından etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğuna karar verilen kişi veya kişilere uygulanabilir tek müeyyide olarak, Kurul kararının Resmi Gazete’de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulmasının benimsendiği dikkat çekmektedir. Sözkonusu Kanunla getirilen diğer önemli düzenlemeler arasında; 3628 sayılı Kanun

* Ayrıntılı bilgi için Kanun’un 58. maddesine bkz. http://www.alomaliye.com/4734_sayili_kanun.htm.

** 08/06/2004 tarih ve 25486 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bkz. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1373.html>.

⁸⁵ Madde 2.

gereğince kamu görevlileri tarafından verilen mal bildirimlerinin Kurul tarafından incelenebilmesi, 657 sayılı Kanunun 29. maddesindeki hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye Kurulun yetkili kılınması ve kamuda Genel Müdür ve üstü seviyedeki üst düzey görevlilerce alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye Kurulun yetkili kılınması sayılabilir(86).

Oysa etik altyapının oluşturulmasında hukuki çerçeveye işlerlik kazandırılması, yani etik-dışı durumların varlığı halinde etkin ve istikrarlı bir kontrol mekanizmasına duyulan ihtiyaç gözardı edilmemelidir(87).

Uygulamada birçok ülkenin, kamu çalışanlarının etik davranışını, kuralların ve yönetim teşviklerinin karışımına dayanan bir dizi sistem ve süreçle yönettiği görülmektedir. Bu yaklaşımlardan biri, etik yönetiminin nihai değerlere ve dürüstlüğe dayalı olması – ki bu yaklaşım, kamuda sonuçlara dayalı yönetim yaklaşımıyla tutarlıdır ve yasadışı davranışlara karşı net kurallar ve bunların ihlalleri durumunda açık yaptırımlar gerekli görülmekle birlikte, odak noktası kaçınılması gereken davranışların ne olduğundan ziyade neye ulaşmak istendiğidir – iken, asgari davranış kurallarını belirleyen diğer yaklaşımda, kamu çalışanlarının neyi nasıl yapmaları gerektiğini belirleyen idari usuller ve kurallara harfiyen uyulması önem taşımaktadır. Örneğin Birleşik devletler, kurallara dayalı çok karmaşık ve kapsamlı bir sisteme sahip, ancak, Ulusal Performans Gözden Geçirme uygulamasında açıkça sonuçlara odaklıdır. Portekiz’de ise esasen kurallara odaklanılmıştır. Bunun nedeni ise etik altyapısını ve modern yönetim sistemini oluşturma sürecinde olmasına bağlanabilir. Avustralya ve Birleşik Krallık’ta ise daha çok “dürüstlüğe dayalı etik anlayışı” hakim kılma çabaları paralelinde, amaçlara/sonuçlara doğru bir yönetim anlayışı, etkin hesap

⁸⁶ Fuat CANAN: a.g.m., 71-72.

⁸⁷ Cüneyt YÜKSEL: a.g.m., 348.

verebilirlik mekanizmaları, özerklik ve takdir yetkisi gibi kavramlar ön plana çıkmaktadır(88).

Bu doğrultuda, alt yapısı iyice düşünülmeden, ülkede bu konuda varolan sorunları giderme kaygısıyla kurgulanmamış etik düzenlemeler ile oluşturulmaya çalışılan etik sistemin, yolsuzlukla mücadele aracı olarak gösterilmek istense de farklı ülke uygulamaları dikkate alındığında, bu konuya da yeterince odaklanmadığı ifade edilmektedir(89).

5176 sayılı Kanunun 3. ve 7. maddelerine dayanılarak hazırlanan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”^{*} ile de kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde “adalet”, “dürüstlük”, “saydamlık” ve “tarafsızlık” ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemek olarak saptanmıştır.

Mezkur Yönetmelik ile en az genel müdür eşiti ve üstü düzeyindeki kamu görevlilerinin “etik davranış ilkelere” aykırı uygulamaları hakkında yapılacak başvurulara ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Yönetmeliğin 29. maddesiyle “kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmelerde bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek” üzere en az üç kişilik etik komisyonu oluşturulması öngörülmüştür.

⁸⁸ TÜSİAD – OECD: a.g.e., 89-93.

⁸⁹ Aytül Güneşer DEMİRCİ: a.g.m., 28.

* Anılan Yönetmelik, 13.4.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bkz. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html>.

Öte yandan, Yönetmeliğin 23. maddesiyle kapsam içine alınan kamu görevlilerine, “Etik Sözleşme” belgesini imzalama yükümlülüğü getirilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında görevli tüm personel tarafından imzalanan sözleşmeler özlük dosyalarında tutulmaktadır.

Personel reformu uygulamaları çerçevesinde çıkarılan bu Yönetmelik ile mevcut personel sisteminde önemli değişiklikler öngören etik sisteme ilişkin tüm boyutlarının belirlendiği ifade edilmektedir(90).

3.1.9.2. Etik Davranış İlkeleri

Etik standartlar, kamuda çeşitli şekillerde ortaya çıkabilen çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatinin sağlanmasını garanti etme işlevi görmektedir. Bu kapsamda, 5176 sayılı Kanun’un birinci maddesinde yer verilen ancak tanımlanmayan ilkelerin, Kanun’da tanımlanması ve yasal sınırlarının çizilmesi gerekmektedir(91).

Yönetmelikte, etik davranış ilkeleri belirlenmiş, bu ilkelerin kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını oluşturduğu belirtilerek, etik konusuna eğitim programlarında yer verilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, personelin etik davranış ilkelerine uyma hususu da sicil ve performans değerlendirmelerinde dikkate alınması gereken bir ölçüt olarak belirlenmiştir.

Anılan Yönetmelikte oldukça detaylı düzenlenen “etik davranış ilkeleri”nin bir kısmı geleneksel kamu yönetimi anlayışını yansıtırken, bir kısmının da yeni etik değerler kapsamında idealleri yansıttığı ifade edilebilir. Kuşkusuz bunda Batıda yaşanan gelişmelerin doğurduğu etki yadsınamaz.

⁹⁰ Aytül Güneşer DEMİRCİ: a.g.m., 26.

⁹¹ Cüneyt YÜKSEL: a.g.m., 28 ve 37.

Yönetmeliğin 23. maddesi uyarınca kamu görevlileri, görevlerini yürütürken sözkonusu ilkelere uymakla yükümlü bulunmaktadır. Bu İlkeler şunlardır:*

Kamu hizmeti bilincine uygunluk: Sözkonusu ilke, kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindeliği ve beyana güveni esas alması gereğine işaret etmektedir.

Vatandaş odaklılık: Kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflemeleridir.

Hizmet standartlarına uygunluk: Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri ve diğer personelin, kamu hizmetlerini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yürütmesi, hizmetten yararlanarlara iş ve işlemlerle ilgili gerekli açıklayıcı bilgileri vererek onları hizmet süreci boyunca aydınlatması halidir.

Amaç ve misyona bağlılık: Kamu görevlilerinin, çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranması, ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumlarının hizmet idealleri doğrultusunda hareket etmesidir.

Dürüstlük ve tarafsızlık: Sözkonusu ilkeler kapsamında kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine

* Sözkonusu ilkeleri düzenleyen 5 - 22. maddeler için bkz. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html> ; <http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/birimler/etikkurulu/KamuYonetmelik.doc>.

aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar.

Ayrıca takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanmak, gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapmamak, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunmamak, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engellemek yükümlülüğü altındadırlar.

Saygınlık ve güven: Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınmak zorundadırlar.

Söz konusu ilkeler kapsamında, halka hizmetin kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket eder, hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar.

Yönetici veya denetleyici konumunda bulunan kamu görevlileri ise, keyfi davranışlarda, baskı, hakaret ve tehdit edici uygulamalarda bulunamaz, açık ve kesin kanıtlara dayanmayan rapor düzenleyemez, mevzuata aykırı olarak kendileri için hizmet, imkan veya benzeri çıkarlar talep edip, talep olmasa dahi sunulana kabul edemezler.

Yukarıdaki açıklamalardan da görüleceği üzere, anılan Yönetmelikte “sadakat” ilkesinin tanımlanmadığı, ayrıca liderlik, profesyonellik gibi kavramlar üzerinde de durulmadığı dikkat çekmektedir.

Nezakət ve saygı kurallarına bağlılık: Kamu görevlilerinin, üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik

ve saygılı davranması ve gerekli ilgiyi göstermesi, konu yetkilerinin dışındaysa ilgili birime veya yetkiliye yönlendirmesi halidir.

Yetkili makamlara bildirim: Kamu görevlileri, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemten haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirirler.

Kurum ve kuruluş amirleri, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri alırlar.

Çıkar çatışmasından kaçınma: Çıkar çatışması; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eder.

Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.

Anılan Yönetmelikte yer verilen bu ilke ile “çıkar çatışması”nın Türk mevzuatında tanımlandığı dikkat çekmektedir.

Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması: Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.

Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerinin veya başkalarının kitap, dergi, kaset, cd ve benzeri ürünlerinin satışını ve dağıtımını yaptıramaz; herhangi bir kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım, bağış ve benzeri nitelikte menfaat sağlayamazlar.

Ayrıca, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar, görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar.

Kamu görevlileri, seçim kampanyalarında görev yaptığı kurumun kaynaklarını doğrudan veya dolaylı olarak kullanamaz ve kullandıramazlar.

Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı: Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması Yönetmelikte benimsenen temel ilke olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamında değerlendirilmiştir.

Öte yandan, kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamaz ve menfaat sağlayamazlar. Ayrıca, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderemezler;

görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.*

Kamu malları ve kaynaklarının hizmet gerekleri dışında kullanılmaması: Söz konusu ilkeye göre kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramazlar, bunları korur ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri alırlar.

Savurganlıktan kaçınma: Kamu görevlilerinin, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınmak, mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkanlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranmak yükümlülüğüne işaret etmektedir.

Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyanda bulunamama: Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat veremezler.

Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık: Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar.*

Üst düzey yöneticiler, ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması

* Uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelerden, 3628 sayılı Kanunun 3. maddesi hükümleri saklı kalmakla birlikte, söz konusu maddede belirtilen sınırın altında kalanlar da beyan mecburiyeti getirilmiştir. Hediye alma yasağı kapsamı dışındakiler için bkz. Anılan Yönetmelik, madde 15. <http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/birimler/etikkurulu/KamuYonetmelik.doc>.

* Kamu görevlileri, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler. Bkz. madde 19. <http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/birimler/etikkurulu/KamuYonetmelik.doc>.

aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına, aksine yasal bir hüküm olmadıkça, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler.

Yönetmelikte “saydamlık” ilkesinin tanımlanmadığı gibi, kapsam itibariyle de dar tutulduğu görülmektedir.

Hesap verebilirlik: Kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olması halini ifade eden bu ilke ile yönetici kamu görevlilerine, kurumlarının amaç ve politikalarına uygun olmayan işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında alma yükümlüğü getirilmiştir.

Yönetici ayrıca, yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri almak zorundadır. Bu tedbirler; yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsamaktadır.

Öte yandan yönetici kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlü bulunmaktadır.

Hesap verme sorumluluğu, demokrasi ile bağlantılı bir ilke olup, kamu görevlilerinin yaptıkları işlerin yanısıra, sonuçlardan da sorumlu tutulmasına hizmet etmektedir. Burada önemli olan, yolsuzluğun önlenmesinde, sadece siyasi değil, yönetsel, mali ve etik hesap verebilirlik anlayışını hayata geçirmektir(92).

⁹² Asım BALCI: “Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik’ Anlayışı. Ed. Asım BALCI ve diğerleri, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Ankara: Seçkin Yayınları, 2003), 124.

Bu ilkenin hayata geçirilmesi durumunda, kamu kaynaklarının kullanılması noktasındaki mali ve hukuka uygunluk denetiminin, kaynakların verimli, etkili ve ekonomik kullanılması biçiminde genişleyeceği⁽⁹³⁾ ve şeffaf yönetim anlayışının hakim kılınması yönünde bir adım atılacağı kanaatindeyiz.

Eski kamu görevlileriyle ilişkiler: Bu ilkeye göre kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamazlar.

Bu ilke ayrıca, kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlardaki hükümler ve süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluştan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yükleticilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemeyeceğini de içermektedir.

Mal bildiriminde bulunma: Kamu görevlileri, kendileriyle eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları hakkında, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümleri uyarınca, yetkili makama mal bildiriminde bulunmak yükümlülüğündedirler.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun, gerek gördüğü takdirde mal bildirimlerini inceleme yetkisine bulunmakta olup, mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşa (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde anılan Kurula bildirme yükümlülüğü getirilmiştir⁽⁹⁴⁾.

Türk kamu yönetiminde etik davranış kurallarına ilişkin olarak karşımıza çıkan bir diğer yenilik de “Etik Sözleşmesi” ile getirilmiştir.

⁹³ Özer KÖSEOĞLU, Fatma YURTTAŞ ve Cihan SELEK. “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, Siyasette ve Yönetimde ETİK Sempozyumu (Sakarya: Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım 2005), 149.

⁹⁴ Madde 22, http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/birimler/etikkurulu/Kamu_Yonetmelik.doc.

Kamu görevlileri, görevlerini yürütürken bu Yönetmelikte belirtilen etik davranış ilkelerine uymakla yükümlüdürler. Anılan ilkeler, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını oluşturmakta, ilgili Kanun kapsamındaki kamu görevlilerinin, bir ay içinde, Yönetmelik ekinde yer alan "Etik Sözleşme"yi imzalama yükümlülüğü bulunmaktadır.

Kurum ve kuruluşların yetkili sicil amirlerine, personelin sicil ve performansını, bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirmesi esası getirilmiştir.

3.1.9.3. Etik-Dışı Durumlara İlişkin Düzenlemeler

...3.1. Çıkar Çatışması

Hızla değişen bir kamu sektörü ortamında, çıkar çatışmaları her zaman endişe yaratan bir konu olmaya devam etmektedir. Dolayısıyla, çıkar çatışması hallerinin etkili bir hukuki çerçeve ile düzenlenip, uygun yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleştirilmesi açısından oldukça büyük önem arz etmekte, ayrıca, çıkar çatışması konusunda saydamlık ve iyi yönetişimi desteklemektedir(95).

Dünya çapında resmi ya da resmi olmayan belgelerde düzenlenen başlıca çıkar çatışması halleri; kendi yararına işlem, kamu görevlisi üzerinde onun irade serbestisini ihlal edecek nitelikteki haksız ve kanunsuz tesir, memuriyet görevinin suistimali, kamu faaliyetleri için özel ücret, kamu görevinden özel menfaat elde edilmesi, kamu görevi sonrası istihdam-döner kapı şeklinde sıralanabilir.*

Kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi görünen ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eden "çıkar çatışması",

⁹⁵ Cüneyt YÜKSEL: a.g.m., 33 ve 28.

* Söz konusu çıkar çatışması halleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Cüneyt YÜKSEL: a.g.m., 28-32 ve 35.

Yönetmeliğin 13. maddesinde tanımlanmış olup, Yönetmeliğin ilgili maddelerinde** yer verilen çıkar çatışması halleri aşağıda sıralanmıştır:

- o Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar.
- o Akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.
- o Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerinin veya başkalarının kitap, dergi, kaset, cd vb. ürünlerinin satışını ve dağıtımını yaptıramaz; herhangi bir kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım, bağış ve benzeri nitelikte menfaat sağlayamazlar.
- o Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar, görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar.
- o Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramazlar.
- o Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Ancak, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler.

** Bkz. Madde 14, 16, 17, 18 ve 19.

- o Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat veremezler.
- o Kamu görevlileri, seçim kampanyalarında görev yaptıkları kurumun kaynaklarını doğrudan veya dolaylı olarak kullanamaz ve kullandıramazlar.

OECD'ye göre, çıkar çatışması durumlarını düzenleyen bir kamu politikası kabul etmek kamu yönetiminin siyasi, idari ve yasal kapsamının en gerekli öğelerinden biri olup, OECD'nin öngördüğü kılavuz ilkeler, kamuda ortaya çıkabilecek her türlü durumu düzeltme amacıyla değil de bunun yerine sürekli değişen bir toplumsal ortamda uygulanabilecek genel politika olma amacıyla düzenlenmiştir.* Dolayısıyla çağdaş bir çıkar çatışması politikasının;

- o Kamu kuruluşlarının dürüstlüğünü ve güvenilirliğini tanımlayan,
- o Çıkar sağlayan durumların kabul edilemez formlarını yasaklayan,
- o Çatışma durumlarını en uygun biçimde yöneten,
- o Kamu çalışanlarının ve bireysel çalışanların bu gibi çıkar çatışmalarından haberdar olmalarını sağlayan,
- o Çıkar çatışmalarını tanımlayan,
- o Finansal beyan düzenlemeleri getiren,
- o Yaptırımlar sağlayan ve olasılıkları gözönünde bulunduran

bir etik altyapının oluşturulmasını öngörmesi ve pratikte uygulanabilirliğini sağlaması gereğine işaret edilmektedir. Ayrıca, etkili bir çıkar çatışması

* OECD'nin çıkar çatışması politikasına dair belirlediği temel ilkeler için bkz. OECD: Managing Conflict of Interest in The Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences, 2003; Cüneyt YÜKSEL: a.g.m., 33.

politikasının, kamu görevlisinin kişisel haklarıyla toplum menfaatini dengelemeyi başarması gerekmektedir(96).

...3.2. Hediye Alma Yasağı

Kamu yönetiminde etik kapsamında düzenlenen bir diğer husus da “hediye** alma yasağı”dır. Söz konusu yasak dahilinde değerlendirilen durumlar, Yönetmeliğin 15. maddesinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Şöyle ki;

- o Kamu görevlisinin yaptığı görev nedeniyle, hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir.
- o Kamu görevlileri, yaptıkları görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamazlar ve menfaat sağlayamazlar.*
- o Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.
- o Uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelerden, 3628 sayılı Kanunun 3. maddesi hükümleri saklı kalmakla birlikte,

⁹⁶ Cüneyt YÜKSEL: a.g.m., 33.

** Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamında değerlendirilmiştir.

* (a) Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri, (b) Taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alırken, satarken veya kiralarken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler, (c) Hizmetten yararlananların vereceği her türlü eşya, giysi, takı veya gıda türü hediyeler, (d) Görev yapılan kurumla iş veya hizmet ilişkisi içinde olanlardan alınan borç ve krediler de “hediye alma yasağı” kapsamında değerlendirilmektedir. Bkz. Madde 15.

sözkonusu maddede belirtilen sınırın altında kalanlar da beyan esası benimsenmiştir.

Ancak Yönetmelikte bu yasağın bazı istisnalarına yer verilmektedir. Buna göre;

- o Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar,
- o Kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar,
- o Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler,
- o Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler,
- o Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ve el sanatları ürünleri,
- o Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler.

Yönetmelikte ayrıca, üst düzey kamu görevlilerine yurtdışında aldıkları hediyelere* ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar Kamu Görevlileri Kurulu'na bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

* Bu Yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 5. fıkrası ve 6. fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirirler.

...3.3. Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler

Yönetmelikte ayrıca çıkar çatışması hallerinden olan “eski kamu görevlileriyle ilişkiler” konusu da düzenlenmiş bulunmaktadır.

Bu kapsamda kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamazlar.**

Öte yanda, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nun 9. maddesine eklenen fıkraya göre Kamu Görevlileri Etik Kurulu mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisine sahip olup, mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşların (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlü olduğuna hükmedilmiştir.

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler ışığında, uluslararası arenada – uluslararası belgeler ve diğer ülke düzenlemeleri bağlamında - kamuda etik davranış kurallarının başlıca çıkış noktasının çıkar çatışmalarının önlenmesi olduğunu da dikkate alınarak, çıkar çatışması hükmünün hizmet sunmaya aday kişinin olası bir çıkar çatışması durumunda nasıl davranması gerektiğini düzenlemediği, bunun da bir eksiklik olduğu kanaatindeyiz.

...3.4. Etik-Dışı Durumlardan Korunma Mekanizmaları

Türk kamu yönetiminde, etik-dışı durumların bildirilmesiyle ilgili usuller yasal hükümlerle tanımlanmakla birlikte, sözkonusu Yönetmelik ile de etik-dışı faaliyetlerin bildirilmesiyle ilgili usul ve koruma mekanizmaları öngörülmüş bulunmaktadır.

Oysa Avrupa’daki gelişmiş etik kodları yalnız çıkar çatışmasının genel prensiplerini ortaya koymanın ötesinde, bir çıkar çatışması şüphesi halinde

** “Etik Davranış İlkeleri” başlığı altında düzenlenen 21. madde uyarınca ayrıca, kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlardaki hükümler ve süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluştan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yükleticilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemeyeceğini de içermektedir.

ne yapılması gerektiği konusunda yol gösteren detaylı hükümler içermektedir(97).

Buna göre, kamu görevlileri, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemle haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirmekle yükümlü kılınmışlardır(98).

Yönetmelik öncesinde ihbar edenlerin korunmasına dair bir düzenleme bulunmadığından, bu hususta sistemde varolan boşluğun kısmen giderildiğini söyleyebiliriz.

Bu kapsamda, kurum ve kuruluş amirleri, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutmak ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler.

5176 Sayılı Kanun ile vatandaşların kamu görevlilerinin etik-dışı davranışlarını ihbar edebilmelerine imkan sağlayan bir şikayet mekanizması öngörülmüş olup, buna göre, dilekçe hakkının kullanılmasına dair yasal düzenlemelere uygun olmak kaydıyla vatandaşlar bildirimde bulunabilmektedirler.

Bu kapsamda Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütmek ve kendisine şikayet veya ihbar yoluyla ulaşan başvurular üzerine yapacağı inceleme ve araştırmayı ise en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır(99).

Ancak, Kurul'un oluştuğu tarihi izleyen günden başlayarak iki yıl içinde yapılmayan etik ilkelere aykırı davranışlar hakkındaki başvurular incelenemez(100), Yönetmeliğin Resmî Gazete'de yayımı tarihinden önce

⁹⁷ TUSİAD - OECD: a.g.e., 46.

⁹⁸ Söz konusu Yönetmelik, Madde 12.

⁹⁹ 5176 Sayılı Kanun, Madde 5.

¹⁰⁰ Yönetmelik, Madde 40.

gerçekleşen etik ilkelere aykırı davranışlar şikayet ve ihbar konusu yapılamaz(101).

Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurmaktadır. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde, yargı kararını yerine getirmek ve Resmi Gazetede yayımlatmakla yükümlü kılınmıştır.

3.1.10. Türk Kamu Yönetiminde Etik ve Şeffaflık: Kamuoyu Denetimi

3.1.10.1. Bilgi Edinme Hakkı

Günümüz yönetim anlayışının temeli bilgiye dayanmakta olup, “bilginin paylaşımı, iktidarın paylaşımı” şeklinde karşılık bulmakta, bir başka ifadeyle, bilginin paylaşımı, yönetebilirliğin ölçütü olagelmektedir(102).

Bilgi edinme hakkı, ulusal savunma ve dış ilişkiler gibi sınırlandırılması zor görülen alanlar dışında idarenin elindeki her türlü bilgi ve belgeye ulaşmayı, böylece vatandaşlara önemli bir denetim yetkisi aktararak kamu yönetiminin etik-dışı faaliyetlerde bulunmasını ve kusurlu işlem ve eylemler gerçekleştirmesini engellemeyi amaçlamaktadır(103).

Bu kapsamda, demokratik bir toplumun temel niteliklerinden biri olarak karşımıza çıkmakta ve günümüz toplumunun “katılımcı demokrasi”, “hesap verebilirlik”, “açıklık”, “saydamlık” vb. niteliklere sahip yönetim anlayışının gerçekleşebilmesi için gerekli ve zorunlu bir hak olduğu belirtilmektedir(104). Dolayısıyla, geleneksel yönetimde, siyasilere ve üstlerine karşı sorumlu olan

¹⁰¹ Yönetmelik, Geçici Madde 1.

¹⁰² Özgür UÇKAN: “E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”, Stradigma.com., 5, ISSN: 1303-9814 (Haziran 2003), http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/makale_09.html. Erişim Tarihi: 12 Ekim 2006.

¹⁰³ Özer KÖSEOĞLU, Fatma YURTTAŞ ve Cihan SELEK: a.g.m., 153.

¹⁰⁴ Fulya AKYILDIZ: “Bilgi Toplumu Yönetim Anlayışının Gerçekleşebilmesi İçin Zorunlu Bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı”, 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi (Eskişehir: Osmangazi Üniversitesi, 25-26 Kasım – 2004), 445.

bürokrasi günümüzde vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve medya gibi unsurlardan oluşan aktörler grubuna karşı da sorumlu olmaktadır(105).

Bu nedenle, sır ve gizli bilgi kategorisinin çok geniş tutulduğu rejimlerin demokratik sayılamayacakları dahi ifade edilmektedir. Türk hukukunda sır ve gizlilik kategorisinin oldukça geniş tutulduğu, bireylerin bilgiye ulaşma haklarının sınırlandırılmasına dair düzenlemelerin ise dikkat çektiği bilinmektedir(106).

Halbuki, bilgi edinme hakkı ve bu konudaki yasal düzenlemelerin günümüz yönetim anlayışına;

- o Yönetimin bilgi ve iletişim teknolojilerinden daha çok yararlanmak,
- o Toplam kalite yönetiminin kamu yönetimine uygulanmasını kolaylaştıran ortamı oluşturmak,
- o Halkın siyasallaşmasını ve siyasal kültürün gelişmesini sağlamak,
- o Yönetimin hesap verebilirliğini artırmak,
- o Halkın yönetime katılımını sağlamak,
- o Açık yönetim anlayışını hakim kılmak ve kamuya duyulan güveni pekiştirmek,
- o Devlet ve vatandaş arasındaki temel güç dengesi(sizliği)ni yıkmak,
- o Demokrasiyi geliştirmek,
- o Yönetime ve halka yeni sorumluluklar yüklemek,
- o Eşitlik ilkesinin uygulanmasını sağlamak,
- o Yönetimin eylem ve işlemlerini toplumun gözünde daha meşru kılmak,
- o yönünde katkı ve etkileri olduğu belirtilmektedir.*

¹⁰⁵ Özer KÖSEOĞLU, Fatma YURTTAŞ ve Cihan SELEK: a.g.m., 149.

¹⁰⁶ TÜSİAD - OECD: a.g.e., 242-244.

* Ayrıntılı bilgi için bkz. Fulya AKYILDIZ: a.g.m., 450-452.

...1.1. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

Anayasanın “Kişinin Hakları ve Ödevleri” başlığı altında “Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti” şeklinde düzenlediği 26. maddesinde, herkesin, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahip bulunduğu belirtilmiş ve bu hürriyetin, resmî makamların müdahalesi olmaksızın “haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini” de kapsadığı ifade edilmiştir. Bu durum, Anayasanın “bilgi edinme hakkını”, kişi hakkı olarak gördüğü şeklinde değerlendirilebilir.

Ancak aynı maddede, bu hürriyetlerin kullanılmasının, millî güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, Cumhuriyetin temel nitelikleri ve Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabileceği hükmüne yer verilmektedir(107).

Haber ve düşünceleri yayma araçlarının kullanılmasına ilişkin düzenleyici hükümler, bunların yayımını engellemek kaydıyla, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin sınırlanması sayılmamaktadır(108). Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller ise kanunla düzenlenmektedir(109).

Anayasanın “basın hürriyeti”ni düzenlediği 28. maddesinde, “Basın hürdür, sansür edilemez. Basımevi kurmak izin alma ve malî teminat yatırma şartına bağlanamaz.” hükmüne yer verilmiştir. Anılan maddede ayrıca, Devletin, basın ve haber alma hürriyetlerini sağlayacak tedbirleri alma hakkı

¹⁰⁷ (Değişik: 3.10.2001-4709/9 md.).

¹⁰⁸ (Üçüncü fıkra mülga: 3.10.2001-4709/9 md.).

¹⁰⁹ (Ek: 3.10.2001-4709/9 md.).

bulunduğu belirtilmektedir. Basın hürriyetinin sınırlandırılmasında, Anayasanın 26 ve 27. maddeleri hükümleri uygulanmaktadır.

Kamuoyunun resmi bilgilere erişmesi gibi uygulamalarla devletin işleyişinin şeffaflaşması, giderek daha gayretli çalışan bir medya ve iyi örgütlenmiş baskı gruplarıyla birleşince kamu çalışanları üzerinde doğrudan denetim de artmış olacak, kamu çalışanlarının artan görünürlüğü, hata ve kabahatlerin örtülmesini de güçleştirecektir⁽¹¹⁰⁾.

Bilgi edinme hakkına ilişkin olarak Anayasada dikkat çeken bir diğer düzenleme de “suç ve cezalara ilişkin esaslar” başlığını taşıyan 38. madde hükmüdür. Şöyle ki, kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez. Ayrıca, ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur. Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamayacağı gibi, “hiç kimse kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz.”

Anılan maddede ayrıca, “kanuna aykırı olarak elde edilmiş bulguların, delil olarak kabul edilemeyeceği” ve ceza sorumluluğunun şahsî olduğuna hükmedilmiştir.

Burada, bilgi edinmenin bir hak olmanın ötesinde olumsuz amaçlarla kullanımını engellemeye yönelik bir düzenleme dikkat çekmektedir.

Anayasanın “temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40. maddesi uyarınca ise Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlâl edilen herkesin, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahip olduğu, ayrıca Devlete, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunluluğu getirildiği görülmektedir.

¹¹⁰ OECD-TÜSİAD: a.g.e., 34 vd.

Kişinin, resmî görevliler tarafından vâki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilmekte ve Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklı bulunmaktadır.

Bu hususta işaret edilmesi gereken bir diğer düzenleme de “Dilekçe hakkı”dır ki Anayasanın “Siyasî Haklar ve Ödevler” başlığı altında 74. maddede düzenlendiği bu hak, vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkı olarak tanımlanmaktadır. Anılan madde uyarınca, başvuru sonuçlarının geciktirilmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilmesi ve bu hakkın kullanılma usulünün kanunla düzenlenmesi de hükme bağlanmıştır.

...1.2. Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Kanunlar

20. yüzyılın ikinci yarısı –özellikle son çeyreği- ile 21. yüzyılın başlarında, demokratik değerlerin gelişimi ve bilişim teknolojisindeki ilerlemelere koşut olarak kamu yönetimleri, sahip oldukları bilgileri paylaşmaya yönelmiş ve bu paylaşım “bilgi edinme hakkı” tanımıyla bir temel hak olarak kabul görmüştür(111). Bilgi toplumu yönetim anlayışının hukuksal altyapısını oluşturan öğelerden biri olan “bilgi edinme hakkı” ve yönetim bilgisine erişim hakkı veren “bilgi edinme hakkı kanunu”(112), kişilerin her türlü kamusal bilgi ve belgeye erişimini sağlamak ve güvenceye almak işlevi görmektedir(113).

Bilgiye erişim kanunları, kamuoyuna kamu görevlilerinin faaliyetlerini kontrol etme fırsatı vermekte ve birçok ülkede vatandaşların kamu hizmeti faaliyetleri ile bilgi toplamalarını mümkün kılmaktadır. Bu kanunlar, devletin operasyonları üzerindeki sır perdesini aralayıp, kamuoyunun faaliyetleri incelemesini mümkün kıldığı ölçüde, etik-dışı davranışları caydırabilir. Medya

¹¹¹ Fulya AKYILDIZ: a.g.m., 450.

¹¹² Fulya AKYILDIZ: a.g.m., 449 ve 450.

¹¹³ A. Erdem AKYÜZ: “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Açıklaması”, Hukukun Egemenliği Derneği, <http://www.hed.org.tr/takvim.htm>, Erişim Tarihi: 12 Ekim 2006.

ve ombudsman gibi kurumlar da etkin kullanılmaları ölçüsünde, bu bağlamda önemli rol oynayabilirler(114).

Birleşmiş Milletlerin, bu hakka ilişkin yasal düzenlemeleri;

- o Daha demokratik ve açık bir toplum oluşturmak
- o Toplumun gelişmesini sağlamak ve yoksunluğu önlemek
- o Yolsuzluk gibi etik-dışı durumları engellemek

nedenleriyle önemseddiği belirtilmektedir(115).

...1.2.1. 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun

Türk vatandaşları ve Türkiye’de ikamet eden yabancılar tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi ile idarî makamlara yapılan dilekçe ve şikâyetler hakkındaki başvuruları kapsayan 01/11/1984 tarih ve 3071 sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun”un* amacı, Türk vatandaşlarının ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma haklarının kullanılma biçimini düzenlemektir(116). Nitekim, anılan Kanun’da 2003 yılında yapılan değişiklikle, yapılan başvurulara cevap verme süresi 30 gün olarak belirlenmiştir.

Dilekçe hakkı, Türk vatandaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkının(117) yanısıra, Türkiye’de ikamet eden yabancıların karşılıklılık esası gözetilmek ve dilekçelerinin Türkçe yazılması kaydıyla bu haktan yararlanması anlamına gelmektedir(118).

¹¹⁴ TÜSiAD – OECD: a.g.e., 46.

¹¹⁵ UNDP. “Right to Information Practical Guidance Note”. 2004, www.undp.org/oslocentre/docs04/Right%20to%20Information.pdf.

* 10/11/1984 tarih ve 18571 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

¹¹⁶ (Değişik madde: 02/01/2003 - 4778 S.K./23. md.).

¹¹⁷ Madde 3, <http://www.memurlar.net/haber/4653/>.

¹¹⁸ (Ek fkr: 02/01/2003 - 4778 S.K./25. md.).

...1.2.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Türkiye'de de, 03.01.2003 tarihli Acil Eylem Planı içinde ve Kamu Yönetim Reformu başlığı altında yer alan(119) vatandaşın 9 Ekim 2003 tarihli, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Yasası(120), 24 Ekim 2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete'de(121) yayımlanarak, 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anılan Kanunun uygulanmasına ilişkin usul ve esasları içeren Yönetmelik(122) ise 27 Nisan 2004 tarihli Resmi Gazete'de* yayımlanmıştır. Başvurular herhangi bir şekli kurala bağlanmamış olmakla birlikte, başvuranlara kolaylık sağlanması amacıyla Yönetmeliğe başvuru formu örnekleri de ilave edilmiş bulunmaktadır.

Sözkonusu Kanun ile demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan “eşitlik”, “tarafsızlık” ve “açıklık” ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usuller düzenlenmiş bulunmaktadır.** Böylece, hesap verme sorumluluğunun denetlenmesinde etkili olan “kamuoyunun katılımı ve denetimi”*** unsuruna işlerlik kazandırılması yönünde bir adım atılmış, şeffaf yönetim ve hesap verebilirlik ilkeleri uygulamalarının etkinliğinin artırılmasında vatandaşların katkıda bulunmalarına imkan sağlanmıştır(123).

Kanun'un "Genel Gerekçesi"nde, "Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir

¹¹⁹ http://www.tesev.org.tr/etkinlik/bilgi_edinme_anasayfa.php.

¹²⁰ <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.4982> ;http://www.bilgitoplumu.gov.tr/mevzuat/4_20031024_BilgiEdinme.pdf ; http://www.alomaliye.com/4982_sayili_kanun.htm.

¹²¹ <http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2003/10/20031024.htm#1>.

¹²² <http://www.bilgiedinme.adalet.gov.tr/yonet.htm>.

* Bilgi Edinme Kanunu'nun 31. maddesine göre çıkarılması gereken “Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik”, 27 Nisan 2004 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanmıştır (Sayı 25445, Karar Sayısı : 2004/7189) .

** Anılan Kanun Madde 1 ve ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.bilgitoplumu.gov.tr/mevzuat/4_20031024_BilgiEdinme.pdf.

*** Diğer iki unsur ise; “bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılacak hukuki çerçeve” ile “etkili hesap verebilirlik mekanizmaları”dır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Erdoğan KESİM: “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)”, Siyasette ve Yönetimde ETİK Sempozyumu (Sakarya: Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım 2005), 272-273.

¹²³ Erdoğan KESİM: a.g.m., 279.

yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra Devlete karşı duyulan kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın Devleti denetimi kolaylaşmakta hem de Devletin demokratik karakteri güçlenmektedir" denilmektedir. Kamu yönetiminde etik kuralların yaygınlaşması ve etik düzeyin yükseltilmesinde en önemli adımlardan olan artan şeffaflık(124), karar verme usullerini bilinebilir kılmakta ve kamu çalışanlarının kuralları ihlal etmelerini engellemektedir(125).

Gerekçesinde ayrıca, "kamu kurum ve kuruluşlarında açıklık ve şeffaflık kavramı, olumsuz olarak görülen gizlilik kavramının giderilmesi ile yönetilenlerin yönetenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlemesinin sağlanması düşünceleri üzerine ortaya çıkmıştır. Demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edilmektedir" ifadelerine yer verilmektedir.

Bu doğrultuda Kanun'un, hem Avrupa Birliği'ne uyum hem de şeffaf ve katılımcı demokratikleşme açısından önemli bir gelişme olduğu ifade edilebilir.

Kanunun kapsamına, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleri girmektedir. Kamu hizmeti veren özel sektör kuruluşlarının bu alan dışında bırakılması ise uygulamada eleştirilmektedir(126).

Öte yandan, anılan Kanunun 14. maddesi ile bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, 16. ve 17. maddelerde* öngörülen sebeplere dayanılarak verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar

¹²⁴ TÜSiAD - OECD: a.g.e., 46.

¹²⁵ Hazma AL: "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler", Siyasette ve Yönetimde ETİK Sempozyumu (Sakarya: Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım 2005), 4.

¹²⁶ TÜSiAD - OECD: a.g.e., 225.

* "Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler" ile "ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler", bu Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. Bkz. Madde 16 ve 17.

vermek üzere bir “Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu” oluşturulmuştur. Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık tarafından yerine getirilmektedir.** Halen Kurula ait bir internet sitesi bulunmamaktadır.

Kanun’un en önemli maddelerinden olan ve “Bilgi verme yükümlülüğü”nü düzenleyen 5. maddesinde yeralan “...diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz” hükmü, yasama tekniğine uygun olmadığı ve uygulamada keyfiliklere neden olabileceği düşüncesiyle eleştirilmektedir(127).

Bilgi Edinme Yönetmeliği gereğince 15 Bakanlığın “Bilgi Edinme Kanunu”nu ne ölçüde uygulamaya koyduğunu ortaya koymaya yönelik yüzeysel bir çalışmada (128);

- o Tüm Bakanlıkların, bilgi edinme birimlerini oluşturduğu ve internet üzerinden başvuru kabul etmeye başladığı,
- o Ancak web sitelerinde belli bir standart oluşturamadıkları,
- o Vatandaşların bilgi edinme hakkından yararlanmaya başladığı ve Bakanlıklara yüzlerce başvuruda bulunduğu,
- o İncelenen Bakanlıklar içinde sözkonusu araştırmaya en duyarlı Bakanlıkların, Adalet Bakanlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olduğu,
- o Bilgi Edinme Birimleri oluşturulmasına rağmen; Sağlık, Milli Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın başvuru yapılmasına rağmen sorulara cevap vermediği,
- o Bilgi Edinme Birimini 3 ay gecikmeli oluşturan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’ndan henüz cevap alınamadığı,

** Madde 14 hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.alomaliye.com/4982_sayili_kanun.htm.

¹²⁷ TÜSİAD - OECD: a.g.e., 225.

¹²⁸ Yaman AKDENİZ: Türkiye’de Bilgi Edinme Kanunu’nun Bakanlıklar Tarafından Uygulanması Raporu, http://www.bilgiedinmehakki.org/doc/tr_uygulama_rapor.pdf.

- o Milli Savunma Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan ikinci bir itiraz sonrası bilgi alınabildiği,
- o İçişleri Bakanlığı'nın ise istenilen bilgileri vermediği gibi yapılan itiraza halen cevap alınamadığı,
- o Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BDEK) ile iletişime hiçbir Bakanlığın açıkça bilgi vermediği

ortaya konulmaktadır. Sözkonusu Rapor, Türkiye'de bu yöndeki uygulamayı "karışık" ve önemli problemler olduğu yönünde değerlendirmektedir. Çalışmada ayrıca, kamuda "açıklık ve şeffaflık" yolunda atılmış önemli bir adım şeklinde nitelenen bu Kanun açısından, vatandaşların yaptıkları başvurularla üzerlerine düşeni yerine getirdiği, artık sorumluluğun Kanun'un uygulanmasından sorumlu kurum ve kuruluşlarda olduğuna vurgu yapılmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'de vatandaşların bilgi edinme hakkının kullanımına talebi arttıkça;

- o Türk kamu yönetiminde "saydam bir yönetim anlayışı"na geçişin sağlanması,
- o Bilgi edinme hakkının, yönetimi denetlemede vatandaşların elinde güçlü bir araç olması ve etik-dışı durumların ortaya çıkarılmasında etkin bir araç olarak kullanılması

mümkün olabilecektir diyebiliriz(129).

...1.2.3. Diğer

Başvurulara ilişkin bir diğer düzenlemenin dikkat çektiği İdari Yargılama Usulü Hakkında Kanun'un dava açma süreleri ile ilgili maddesinde, dava açma süresini işlem tarihinden sonra 60 gün olarak belirlendiği; yönetime başvurulması halinde ise yönetimin 60 gün içinde bir

¹²⁹ Özer KÖSEOĞLU, Fatma YURTTAŞ ve Cihan SELEK: a.g.m., 162.

cevap verebileceği, aksi takdirde işlemin zımnen red edildiği bilinmektedir(130).

Buraya kadar yağılan değerlendirmeler ışığında, hukuki çerçeve ile devletin eylem ve işlemlerini şeffaflaştırarak (bilgiye erişim hükümleriyle), kamu çalışanlarının davranışlarına sınırlamalar getirerek kamuoyunun faaliyetleri incelemesini ve harekete geçmesini mümkün kıldığı, ancak uygulama olmadan sadece davranış tahditleri getirmek ve yaptırım tehdidinde bulunmanın, dışları olup ısırmamaya benzeyeceği, yani caydırıcı olmayacağı ifade edilebilir(131).

3.1.11. Türk Kamu Yönetiminde Gizlilik ve Sır Kavramları

3.1.11.1. Devlet Sırları Kanunu Tasarısı

Türk hukukunda “devlet sırrı” olarak kategorize edilen bir gizlilik alanı mevcut olup, bu alan yalnızca devletin güvenliği, ulusal bütünlüğü gibi hususları ilgilendiren bilgilerden ibaret değildir. Kişisel bilgiler bile bu alan içerisinde yer almakta* ve bireylerin kendileri hakkında bilgiye ulaşmasını engellemektedir. Bu bağlamda, mevzuattaki devlet sırlarını içeren düzenlemelerin çokluğu, demokratik ve şeffaf bir yönetim anlayışı ile bağdaşmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir(132). Ancak, devlet sırları ve gizlilik kavramlarının tanımları ve kapsamlarının açıkça belirlenmiş olmasının, idareye, bilgi ve belgeleri kamuoyuna vermemek için oldukça elverişli bir ortam yaratacağı ve böyle bir fırsatın şeffaflığa karşı bir tehdit oluşturacağı kanaatindeyiz. Çünkü, mevcut kanun veya yönetmeliklerde devlet sırrı nedir sorusunun cevabının verilememesi, 2004 yılında yürürlüğe giren “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” kapsamında, vatandaşların kendilerini ilgilendiren

¹³⁰ TÜSİAD: a.g.e., 224.

¹³¹ TÜSİAD - OECD: a.g.e., 43-45.

* Örneğin Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği (madde 6, 7, 12, 27, 28), benzer şekilde, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu (madde 59), hakim ve savcılar için gizli sicil tutulacağını düzenlemiştir. Devlet sırrı TCK’da da bir suç olarak düzenlenmiştir. (Örneğin DMK, madde 48/A,5).

¹³² TÜSİAD - OECD: a.g.e., 244.

konularda bilgi sahibi olabilmesinin önünü tıkayabilir, bir başka ifadeyle, idareyi uygulamada keyfi davranmaya yöneltebilir.

Anılan Kanunda devlet sırlarına bir maddeyle atıf yapılmaktadır(133). Söz konusu madde uyarınca, “açıklanması halinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı dışında” değerlendirmektedir. Dolayısıyla, bilgi edinme hakkı çerçevesinde hangi bilgilerin vatandaşlara açık, hangilerinin kapalı olduğunun bilinmesi gerekmektedir.

Söz konusu Tasarıyla; Devlet sırlarının ve niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgi ve belgelerin tanımının yapılması, mahiyetinin belirlenmesi, hangi makam ve kurullarca oluşturulacağı ve korunacağı, bu bilgi ve belgelerin yargı organlarına hangi hâllerde gönderileceği ve yükümlülüklerle ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi öngörülmektedir(134).

Bu kapsamda tasarı, Devlet sırrı ve niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle ilgisi bulunan bütün kamu kurum, kuruluş ve kurulları ile gerçek ve tüzel kişileri kapsamaktadır.

Söz konusu Tasarıda “Devlet Sırrı”, yetkili bulunmayan kişilerce hakkında bilgi sahibi olunması hâlinde, Devletin güvenliği, millî varlığı, bütünlüğü, anayasal düzeni ve dış ilişkilerini tehlikeye düşürebilecek her türlü bilgi ve belgeler olarak tanımlanmış* ve gizli kalması gereken bilgi ve belgeler

¹³³ Madde 16.

¹³⁴ <http://www.kgm.adalet.gov.tr/devletsirlari.htm>.

* 1.11.1983 tarih ve 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununun 4 üncü maddesinde gösterilen görev ve faaliyetlerle ilgili olan bilgi ve belgeler birinci fıkra kapsamındadır. Bkz. Anılan Taslak Madde 3 için, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/devletsirlari.htm>.

(4. madde)** ile gizlilik dereceleri (5. madde) açıklanmıştır(135).

Tasarıya göre hakkında gizlilik kararı verilen belgeler “çok gizli” veya “gizli” olarak derecelendirilmektedir. Bu doğrultuda, bilinmesi halinde devletin güvenliği, milli varlığı, bütünlüğü ve dış ilişkilerini tehlikeye düşürebilecek her türlü bilgi veya belgeler “çok gizli” kategorisine dahil edilmiş, Devletin savunma ve askeri konularına ilişkin işlemler, istihbarat çalışmaları ile zamanından önce açıklanması durumunda devletin ekonomisine zarar verebilecek ve haksız rekabete yol açacak her türlü bilgi veya belge de “gizli” olarak kabul edilmiştir. “Çok gizli” derecesi verme yetkisi; Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan, Bakanlar, Genelkurmay Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile Misyon Şeflerine (Dışişleri Bakanlığı’nın yurtdışındaki diplomatik temsilcileri) ait bulunmaktadır. Ayrıca, Başbakanlık, İçişleri, Dışişleri ve Milli Savunma Bakanlığı müsteşarları; Türk Silahlı Kuvvetlerinde kuvvet, ordu, kolordu, tugay ve garnizon komutanları; Milli İstihbarat Teşkilatı müsteşar yardımcıları ile İstihbarat, Operasyon, Elektronik ve Teknik İstihbarat ve Psikolojik İstihbarat başkanları; Emniyet Genel Müdürü ile Güvenlik, İstihbarat, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Dairesi, Terörle Mücadele Harekat Dairesi ve Yabancılar Hudut İltica Dairesi başkanları da “çok gizli” belgesi vermeye yetkilidir.

3.1.11.2. Ticari Sırlar Kanun Tasarısı

Bilgi edinme ve ifade özgürlüğü kapsamında değerlendirilemeyen bir diğer sır kategorisi olarak karşımıza çıkan “meslek sırrı”, özel yaşamın gizliliği

** 3. madde kapsamında olmayan ancak niteliği itibarıyla gizli kalması gereken, askerî makamlar tarafından tesis olunan savunma ve askerî konulara ilişkin işlemler, Devlet çapında veya kendi görev alanlarında istihbarat çalışmaları yapan kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen istihbarata dair görev ve faaliyetler, açıklanması ya da zamanından önce açıklanması hâlinde Devletin ulusal ekonomik politikasının yürütülmesine zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi ve belgeler ile diğer yetkili makamların faaliyetlerine ilişkin olarak özel kanunlarında gizli olduğu belirtilen bilgi ve belgelerdir. <http://www.kgm.adalet.gov.tr/devletsirlari.htm>.

¹³⁵ <http://www.kgm.adalet.gov.tr/devletsirlari.htm>.

haklarını korumanın yanı sıra, ticari sırların korunması amacıyla da kullanılmaktadır(136).

Türkiye’de halen yürürlükte bulunan genel ve özel kanunların münferit hükümlerinde; ticari sırlar, görev sırrı ve meslek sırlarıyla ilgili varolan düzenlemelerin, yeterli olmadığı, uygulamada ise çoğu kez karışıklığa ve tereddütlere yol açtığı, dolayısıyla da AB normlarına paralel yasal bir düzenleme yapmak için, ticari sırlara ilişkin bir çerçeve Kanunun yürürlüğe konulması zaruretinin hasıl olduğu belirtilmektedir.*

Kamu veya özel sektöre ait ticarî işletmeler ve üretim faaliyetinde bulunan şirketler ile bankacılık, sigortacılık, malî ve sermaye piyasalarında faaliyet gösteren şirketlerin ticarî sırları, banka sırrı ve müşteri sırlarıyla ilgili bilgi, belge ve elektronik ortam kayıt ve verileri hakkında uygulanması öngörülen(137) bu Kanun Tasarısı ile iktisadî ve ticarî sektörler ile malî sektörde üretim, tüketim ve hizmet alanlarında faaliyet gösteren ticarî işletme ve şirketler, bankalar, sigorta şirketleri ve sermaye piyasası aracı kurumları ile bunlarla ticarî ilişkide bulunan müşterilerin; ticarî sır*, banka sırrı ve müşteri sırrının açıklanması, verilmesi, kullanılması, korunması ve sınırlandırılmasına ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi amaçlanmaktadır(138).

¹³⁶ TUSİAD: a.g.e., 245.

* Anılan Kanunun “Genel Gerekçesi” hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.alomaliye.com/ticari_sirlar_kanun_tasarisi.htm.

¹³⁷ Madde 2. http://www.alomaliye.com/ticari_sirlar_kanun_tasarisi.htm.

* Kanun’da düzenlendiği üzere, “Ticarî sır”, bir ticarî işletme veya şirketin faaliyet alanı ile ilgili yalnızca belirli sayıdaki mensupları ve diğer görevlileri tarafından bilinen, elde edilebilen, rakiplerince bilinmemesi ve üçüncü kişilere ve kamuya açıklanmaması gereken işletme ve şirketin ekonomik hayattaki başarı ve verimliliği için büyük önemi bulunan; iç kuruluş yapısı ve organizasyonu, malî, iktisadî, kredi ve nakit durumu, araştırma ve geliştirme çalışmaları, faaliyet stratejisi, hammadde kaynakları, imalatının teknik özellikleri, fiyatlandırma politikaları, pazarlama taktikleri ve masrafları, pazar payları, toptancı ve perakendeci müşteri potansiyeli ve ağları, izne tâbi veya tâbi olmayan sözleşme bağlantılarına ilişkin bilgi, belge, elektronik ortamdaki kayıt ve verilerden oluşmakta ve bu Kanun ve diğer kanunlarda öngörülen esas ve sınırlamalara tâbi olmak kaydıyla açıklanması, kullanılması ve verilmesi mümkün bulunmamaktadır. Madde 3.

¹³⁸ Madde 1. http://www.alomaliye.com/ticari_sirlar_kanun_tasarisi.htm.

Anılan Kanun kapsamına giren sırlar, yürütülen görev ve konuyla doğrudan bağlantılı ve sınırlı olmak kaydıyla;

- a- Türkiye Büyük Millet Meclisinin gizli olarak yapılması gereken meclis araştırması ve meclis soruşturması oturumları ile meclis araştırması ve meclis soruşturması komisyonları toplantılarındaki müzakerelerde,
- b- Adlî, idarî ve askerî yargıda görülmekte olan hukuk, idarî, vergi ve ceza davaları ile idarî, malî ve cezaî kovuşturma ve soruşturmalarda,
- c- Çıkar amaçlı suç örgütlerinin mal varlığının tespiti ile kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin inceleme, araştırma, soruşturma ve kovuşturmalarda,
- d- Devlet adına gözetim ve denetim görevini yapan denetim elemanları ile bağımsız kurum ve kurulların gözetim, denetim, araştırma ve inceleme faaliyetlerinde,
- e- Uluslararası adlî yardım işlemlerinde,
- f- Diğer kanunlarda gösterilen hallerde,

verilebilmektedir. Ancak, sırlarının gizliliğine ilişkin karşılıklılık esası öngören uluslararası anlaşma hükümleri saklı tutulmuştur.

Öte yandan, Kanun kapsamında hükme bağlanan sırların açıklanmasına ilişkin olarak bazı ilkelerin belirlendiği görülmektedir.¹³⁹ Söz konusu sırlardan;

- a- Kamuya mal olmuş herkes tarafından bilinen veya kanunlarda hükme bağlanmış “açıklık ilkesi” uyarınca resmî sicillerde veya bilançolar ile faaliyet raporlarında yer alan,
- b- İlgili sır sahibinin açıkça muvafakati bulunan,
- c- Kanunî yükümlülüğün ifası için gerekli olan,

¹³⁹ Madde 6.

- d- bilgi ve belgelerin açıklanması, kullanılması ve verilmesi kanuna aykırılık teşkil etmemekte, ancak, Taraflar arasındaki sözleşmelerde ticarî sır, banka sırrı ve müşteri sırlarının açıklanması, kullanılması ve verilmesine dair hükümler saklı bulunmaktadır.

Kanunun 3, 4 ve 5 inci maddelerinde* düzenlenen sırların sahipleri; Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, Başbakanlık ve bakanlıklar ile her derecedeki mahkemeler, Cumhuriyet savcılıkları, icra ve iflâs daireleri, resmî makam, kamu kurum, kuruluş ve kurulları, bunların görevlendirdikleri denetim elemanları ile kişi ve kuruluşlara, yazılı talepleri üzerine, özel kanunlarında bu konuda yetkilerinin mevcut olup olmadığına bakılmaksızın, yetkileri varsa bu yetkileri de saklı kalmak ve yürütülen görevle doğrudan bağlantılı ve sınırlı olmak kaydıyla istenen, sır kapsamında bulunan veya bulunmayan bilgi, belge, elektronik ortam kayıt ve verilerini açıklamak ve vermekle yükümlüdürler.*

3.2. Eylem Planları

3.2.1. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı

“Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı”, 12/01/2001 tarih ve 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulunca “Prensip Kararı” olarak kabul edilmiştir.**

* Bunlar; Ticari sır, Banka sırrı ve Müşteri sırrıdır. Bkz. http://www.alomaliye.com/ticari_sirlar_kanun_tasarisi.htm.

* Ayrıca, 8. madde kapsamında getirilen düzenleme ile sır sahiplerinin, özel hukuk ilişki ve işlemlerinde Türk Medenî Kanunu, Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ile İcra ve İflâs Kanunu hükümleri uyarınca, açıkça yetkili kılınan kişi ve mercilere yazılı talepleri üzerine yalnızca yürütülen görevle doğrudan bağlantılı ve sınırlı olmak kaydıyla, gerçek ve tüzel kişilerin ticarî, banka ve müşteri sırlarıyla ilgili belge, bilgi ve elektronik ortam kayıt ve verilerini açıklamak ve vermekle yükümlü olduklarına işaret edilmektedir.

** Anılan Bakanlar Kurulu Prensip Kararı hakkında bkz. <http://www.hazine.gov.tr/karar.pdf>.

Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla, Başbakanlık Makamı’nın 12/2/2001 ve 16/5/2001 tarihli Onaylarıyla, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı temsilcilerinin bulunduğu bir “Yönlendirme Komitesi” ve bu Komiteye yardımcı olmak üzere bir “Çalışma Grubu” oluşturulmuştur(140).

Anılan Komite ve Çalışma Grubu, saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi projesi çerçevesinde, hem “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı”nı oluşturmak, hem de bu sürece aktif katılımlarını sağlamak amacıyla, meslek odaları temsilcileri, basın-yayın kuruluşları temsilcileri, sivil toplum örgütleri, KOBİ yetkilileri, öğretim üyeleri ve kamu yöneticileri ile çeşitli toplantılar yaparak konuya ilişkin anılan sivil toplum kuruluşlarının görüşlerini de alarak, sözkonusu kuruluşlar tarafından hazırlanan raporlar ve diğer çalışmalardan istifade etmiştir(141).

Saydamlığın artırılması, kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi ve muhtemel etik-dışı alanlarının (bilhassa yolsuzluk) belirlenmesi çalışmasında, diğer kuruluşların bu konudaki katkı ve birikimlerinden yararlanma hedefinde 9/7/2001 tarihli ve 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmış, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konularda saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine ilişkin önerilerden yararlanılmıştır. 12-13 Temmuz 2001 tarihlerinde Dünya Bankası uzmanlarının da katılımıyla bir çalışma toplantısı düzenlenerek Dünya Bankası’nın uluslararası deneyimiyle birlikte konuyla ilgili kamu kuruluşlarından yaklaşık 30 uzmanın (Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Tapu ve

¹⁴⁰ 12/01/2002 tarih ve 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı, s. 2 vd. <http://www.hazine.gov.tr/karar.pdf>.

¹⁴¹ BAŞBAKANLIK, KANUNLAR VE KARARLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ: Bakanlar Kurulu Prensip Karar: Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı, (12/01/2002), 3, <http://www.hazine.gov.tr/karar.pdf>.

Kadastro Genel Müdürlüğü) konuya ilişkin görüş ve katkılarından yararlanılmıştır(142).

Öte yandan, Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine yönelik olarak, 21 Eylül 2001 tarihinde geniş katılımlı bir uluslararası konferans düzenlenerek elde edilen sonuçlardan da faydalanılmış, ayrıca, Kamu Harcama Yönetimi Reformu’nun uygulanması amacıyla Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Sayıştay temsilcilerinden oluşturulan “Kamu Harcama Yönetimi Yönlendirme Komitesi”nin çalışmalarıyla da koordinasyon sağlanmıştır(143).

Hazırlanan “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı”nın temel amaçları şu şekilde sıralanabilir(144):

- o Kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan problemlerin etkin yönetim bağlamında asgariye indirilmesi ve böylece Türkiye’de en fazla şikayet edilen ve vatandaşların haksız işlemlerle sıklıkla yüzyüze kaldıkları bazı çok önemli kamu hizmetlerinden (örneğin, imar işlemleri, yatırım teşvikleri ve şirket tescilleri) başlayarak topyekün bir kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin, sorumlu olacak görevlilerin kurumlar ve birimler bazında ivedilikle belirlenmesi yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir haklarının kesinlikle objektif kriterlere bağlanması.
- o Haklı bir talebin karşılanması için aracı bulma veya ödeme yapma endişesinin kesinlikle ortadan kaldırılması.

¹⁴² BAŞBAKANLIK, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü: Eylem Planı - Bakanlar Kurulu Prensipl Kararı. s. 3. <http://www.hazine.gov.tr/karar.pdf>; “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi” Çalışma Raporu – “Saydam ve Temiz Türkiye: El Ele!”, Yönlendirme Komitesi, Ankara – Ocak 2002, 4-5. <http://www.hazine.gov.tr/rapor.pdf>; Increasing Transparency In Turkey and Enhancing Good Governance In Public Sector- Action Plan ; <http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzluk/inctrans.htm>.

¹⁴³ BAŞBAKANLIK, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü: a.g.k., 5.

¹⁴⁴ BAŞBAKANLIK, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü: a.g.k. 3 vd. <http://www.hazine.gov.tr/karar.pdf>.

- o Rüşvet veya benzeri menfaat karşılığında haksız olan taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasında etkinliğin sağlanması.
- o Yönetimi, yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi.
- o Aşırı düzenleyici işlem yükünün de yolsuzluğa yol açtığı gerçeğinden hareketle, yatırımın ve özel teşebbüsün üzerindeki idari işlemlerin sayısının azaltılması. Yatırımcı sermaye önündeki engellerin de yukarıda açıklanan standart hizmet sunum süreleriyle eşgüdümlü hale getirilmesi ve işlemlerin mümkünse tek merkezden yürütülmesinin sağlanması.
- o Kamuya ve siyasal sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesi.

3.2.2. Türkiye Cumhuriyeti 58. Hükümet Acil Eylem Planı

3 Kasım 2003 seçimlerinde işbaşına gelen 58. Hükümet, bir önceki Hükümet döneminde belirlenen yukarıdaki eylem planını uygulamamış, buna karşılık kendi acil eylem planında “Kamu Yönetimi Reformu” başlığı altında belirlediği alanlarda yapılacak yeniden yapılanma çalışmalarının 1 ay ile bir yıl arasında değişen sürelerde yapılacağı vaadinde bulunmuştur⁽¹⁴⁵⁾.

Bu planda ortaya konan hedeflerin çoğunluğunun, uzun yıllar tartışılarak ulusal mutabakata varılan, ancak “kararlı ve güçlü bir irade” olmadığı için hayata geçirilemeyen hususlar olduğunun altı çizilmektedir. Ayrıca planda, “yönetimde katılım ve şeffaflık” sağlama hedefine yönelindiği belirtilmektedir. Yine planda yer alan bir diğer başlık da “demokratikleşme ve hukuk” şeklinde formüle edilmiştir⁽¹⁴⁶⁾. Burada vurgu yapılan “kararlı ve güçlü irade”, etik altyapının oluşturulması için olmazsa olmaz unsurlardan biridir.

¹⁴⁵ Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. <http://www.basbakanlik.gov.tr/acileylem/aep.doc>.

¹⁴⁶ 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), 3 Ocak 2003, ii, i ve 72-87, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>.

AEP kapsamında yer alan 205 faaliyet, aşağıda sıralanan 4 ana politika başlığı altında toplanmış olup, bunlar(147):

- o Kamu Yönetimi Reformu,
- o Ekonomik Dönüşüm Programı,
- o Demokratikleşme ve Hukuk Reformu,
- o Sosyal Politikalar

şeklinde sıralanabilir.

Kamu Yönetimi Reformu kapsamında yer alan faaliyetler (45 faaliyet), Merkezi İdare, Yerel Yönetimler, Devlet Personel Rejimi Reformları ile Yolsuzluklarla Mücadele alt başlıkları altında düzenlenmiş bulunmaktadır. Eylem Planı'nda Yolsuzlukla Mücadele başlığı altında(148);

- Yolsuzluklar Hakkında Ceza Hukuku Sözleşmesi ile Yolsuzluklar Hakkında Medeni Hukuk Sözleşmesinin onaylanması,
- Yolsuzluk ve usulsüzlük konusunda cezaların caydırıcı hale getirilmesi,
- Görevden ayrıldıktan sonra yapılamayacak işlerle ilgili alanların genişletilerek, etkin bir şekilde uygulanması,
- Siyasetin finansmanının şeffaf kılınması,
- Mevzuatımızdaki “sır ve gizlilik” kavramlarının yeniden belirlenmesi,
- Yolsuzluk konusunda hükümet-kamu yönetimi-yargı-medya-sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi,
- Kanun gerekçelerinde kanunun getireceği fayda ve maliyetlerin yer alması

hususlarında yapılması planlanan işler bir takvime bağlanmıştır.

¹⁴⁷ T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı, a.g.e., V; <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>.

¹⁴⁸ T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı, a.g.e., 37-38; <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>.

4. YÖNETİM ETİĞİ ALANINDAKİ KURUMSALLAŞMA ÇABALARI

4.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kamu görevlilerinin uyacakları belli davranış kodları mevzuatımızda genel olarak düzenlenmesine karşın, kamu hizmetlerinin yürütülmesi esnasında, kamu görevlilerinin etik-dışı işlem veya eylemleri, vatandaşların haklı şikayetlerine, devlet-vatandaş ilişkilerinin bozulmasına ve halkın kamu kurumlarına duyduğu güvenin azalmasına sebep olmaktadır(149).

1970'li yıllarda ortaya çıkan sermaye birikimi krizi sonrasında yaşanan değişime koşut olarak gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışı* ve onunla birlikte anılan "Yönetişim" ve "Toplam Kalite Yaklaşımı" gibi kavramlar, Türkiye'deki etik mevzuatını da yeni bir anlayışla ele almayı kaçınılmaz kılmıştır(150).

Türkiye'de "Kamu Yönetimi Reformu" olarak takdim edilen düzenlemelerin bir halkasını oluşturan "Kamu Görevlileri Etik Kurulu" ile sıkça kullanılmaya başlanan "etik" kavramı, 2005 yılında yönetmeliği çıkarılan 5176 sayılı yasa kapsamında, sorumlu bir kurul aracılığı ile kamu yönetiminin işleyişine yansıtılmaya çalışılmıştır(151).

Türk kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulması ve kamu görevlilerinden beklenen etik kurallar konusunda Hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarısı, 25/5/2004 tarih ve 5176 sayılı Kanunla yasalaşmış

¹⁴⁹ Cüneyt YÜKSEL: a.g.m., 350.

* Weberyen bürokrasinin eleştirisi üzerine kurulmuş olan bu yaklaşımda, yerinden yönetim ilkesi uygulanmakta olup, örgütsel yapı ve işleyiş, esneklik ilkesi çerçevesinde oluşturulmuştur. Bu anlayışa göre, devlet küçültülmeli, üretici olmamalı ve rekabeti geliştirmelidir. Hizmetlerde verimliliğe, piyasa mekanizmasına ve başarıya vurgu yapılan bu anlayışta, siyasi liderliğe karşı olan sorumluluk halka sorumluluk ilkesi çerçevesinde geliştirilmektedir. Ayrıca, yönetimde açıklık ve vatandaşların bilgi edinme yollarını kolaylaştırmanın, bürokrasinin topluma olan sorumluluğunu sağlamada önemli bir etkiye sahip olduğu kabul edilmektedir. Buna göre, bürokratların kural ve yöntemlere uymasının yanı sıra, sonuçlardan da sorumlu tutulduğu dikkat çekmektedir. Bkz. Veysel BİLGİÇ: "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", (Der.) A. BALCI, A.NOHUTÇU, N. K. ÖZTÜRK ve B. COŞKUN, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2003), 39-55.

¹⁵⁰ İbrahim ARAP ve Levent YILMAZ: "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının "Yeni" Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", Amme İdaresi Dergisi. 39, 2 (Haziran – 2006), 51.

¹⁵¹ İbrahim ARAP ve Levent YILMAZ: a.g.m., 55

bulunmaktadır. Anılan Kanunun etik konusundaki yasal altyapı eksikliğini gidereceği umulmaktadır(152).

1/12/2004 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2004/27 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile tüm kurum ve kuruluşlardan, Kurul çalışmalarında ihtiyaç duyulacak konularda etkin işbirliği içinde bulunulması, Kurul tarafından istenen bilgi ve belgelerin süresi içerisinde verilmesi ve Kurulun etkin ve verimli çalışmasını teminen her türlü destek ve katkının sağlanması istenmiştir.

5176 sayılı Kanunun 3. maddesi ile “kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek” hükmüyle verilen görev ve yetki çerçevesinde Kurul tarafından hazırlanan Yönetmelik, 13/04/2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4.1.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Amaç ve Kapsamı

Söz konusu Kanun uyarınca; kamu görevlilerinin uymaları gereken; saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” oluşturulmuş(153) böylece kişilere başvuru imkanı verilerek kamuoyu denetiminin gerçekleşmesine imkan yaratılmıştır(154). Bir başka ifadeyle, Kurulun etik alt yapının oluşturulmasına sağlayacağı katkıların yanısıra, hesap verebilirlik mekanizmasının bir parçası olma işlevini yerine getirmekte olduğu ifade edilebilir(155).

¹⁵² Fuat CANAN: a.g.m., 71-72.

¹⁵³ <http://www.basbakanlik.gov.tr/sour.ce/index.asp?wss=basbakanlik.gov.tr&wpg=ana>.

¹⁵⁴ Erdoğan KESİM: a.g.m., 280.

¹⁵⁵ Cüneyt YÜKSEL: a.g.m., 350.

Kurulun inceleme alanına, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler dışında kalan* tüm personel dahil edilmiştir(156).

Her ne kadar sözkonusu yasanın genel gerekçesinde, "kamu etik davranış ilkelerini yerleştirmek ve belirlenen ilkelere uygun davranılıp davranılmadığını gözetmekle görevli kılınan merkezi kurumsal yapıya örnek olması bakımından, ABD'deki "The Office of Government Ethics", Avustralya'daki "The Public Service and Merit Protection Commisison" gibi ülke uygulamaların incelendiği, ayrıca, OECD'nin "Kamu Yönetiminde Etik İlkeler" başlıklı tavsiye kararına atıfta bulunulduğu belirtilmekte(157) ise de Kamu Etik Kurulu'nun İngiltere'deki benzeri olan ve genel gerekçede de zikredilen "Kamu Hayatında Standartlar Komitesi'nin 10 kategorideki kamu çalışanını kapsadığı gözönünde bulundurulduğunda -ki bu çalışanlara, parlamento üyeleri ve siyasi nitelikte kamu görevlileri de dahildir-(158) Türkiye'deki yapılanmanın kapsam açısından dar olduğu ve ihtiyaca cevap veremeyeceği aşıkardır.

Nitekim literatürde bu durum, Kurulun sınırlı olan görev alanını dahi yeterince denetleyecek kapasitede oluşturulmadığı şeklinde yorumlanmakta(159) ve uygulamada sorunlara sebebiyet vereceği düşüncesiyle eleştirilmektedir(160).

* Kurulun inceleme alanı; genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsamaktadır. Bkz. "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", Madde 1 için <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1373.html>.

¹⁵⁶ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1373.html>.

¹⁵⁷ www.tbmm.gov.tr, 6.11.2005.

¹⁵⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Tülay BAYDAR: a.g.m., 113 vd.

¹⁵⁹ İbrahim ARAP ve Levent YILMAZ: a.g.m., 59.

¹⁶⁰ Cüneyt YÜKSEL: a.g.m., 347; Levent YILMAZ ve İbrahim ARAP: YILMAZ, Levent ve İbrahim ARAP. "Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu". Siyasette ve Yönetimde ETİK Sempozyumu (Sakarya: Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım 2005), 258 vd.

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan "Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kuralları"* ve uluslararası uygulamalar dikkate alındığında, Türk Silahlı Kuvvetleri ve üniversitelerin Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun inceleme alanına dahil edilmesinin uygulamada bir sakınca yaratmayacağı düşünülmektedir.

4.1.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Yapısı

Kurul, toplam 11 üyeden oluşmakta olup, 5176 sayılı Kanunun 2. maddesi uyarınca, Kurul üyeleri; biri kurul başkanı olmak üzere, Bakanlar Kurulu tarafından seçilmekte ve atanmaktadır. Bunlar;

- i- Bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye,
- ii- İl belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye,
- iii- Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- iv- Müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- v- Üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye,
- vi- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye

olmak üzere 11 üyeden oluşmaktadır.

Kurul üyelerin görev süresi dört yıl olup, süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulu'nca yeniden seçilebilmektedirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilememektedir. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden

* Madde 1/4'de "Bu Kodun hükümleri halk tarafından seçilen temsilcilere, hükümet üyelerine ve yargı mensuplarına uygulanamaz" hükmüne yer verilmiştir.

alınırlar. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınırlar. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılmaktadır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlamaktadır.

Kurul, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeyle toplanıp, üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar almaktadır. Toplantı kararları ilgililere duyurulmaktadır. Kurul ayda dört defa toplanmaktadır. Kurul Başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları esastır. Arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılmaktadırlar.

Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Şu an Kurul sekretarya hizmetleri, bir Uzman, bir Uzman Yardımcısı ve iki memurdan oluşan toplam 4 personelle yürütülmeye çalışılmaktadır.*

2006 Mali Yılında Başbakanlık bütçesinin Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün temsil ve tanıtım giderleri kalemine, Kurul için 65.000 YTL ödenek ayrılmıştır. Ancak, Kurulun bugüne kadar yaptığı faaliyetlerle ilgili harcamaların önemli bir kısmının işbirliği yaptığı bazı sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve kamu fonlarından karşılandığı ifade edilmektedir.**

4.1.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Görev ve Yetkileri

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkan ve Üyeliklerine, mezkur Kanunun 2. maddesi gereğince Bakanlar Kurulu'nun 10.8.2004 tarihli ve 2004/7791 sayılı kararıyla atama yapılmış ve Kurul ilk toplantısını 29.9.2004 günü gerçekleştirerek çalışmalarına başlamıştır(161).

* Söz konusu bilgi Kamu Görevlileri Etik Kurulu'ndan edinilmiştir.

** Söz konusu bilgi Kamu Görevlileri Etik Kurulu'ndan edinilmiştir.

¹⁶¹ <http://www.basbakanlik.gov.tr/sour.ce/index.asp?wss=basbakanlik.gov.tr&wpg=ana>.

Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Kurul; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirleme, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapma ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili kılınmıştır(162).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev ve yetkileri genel olarak;

- o Bilgi ve belge isteme yetkisi
- o İnceleme ve araştırma yetkisi
- o Görüş bildirme

şeklinde sıralanabilir.

Bunları kısaca açmak gerekirse;

Bilgi ve Belge İsteme: Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi* ve belgeleri** süresi içinde vermek zorundadırlar. Ayrıca Kurulun, çalışma kapsamında yer alan kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisi de bulunmaktadır(163).

İnceleme ve Araştırma: Kurul, etik davranış ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar hakkında, resen veya yapılacak başvurular üzerine, gerekli inceleme ve araştırmayı yapmaya yetkili olup, etik ilkelere aykırı davranış ve uygulamalar hakkında yapacağı inceleme ve araştırmalara esas olmak üzere gerektiğinde yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge

¹⁶² “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, Madde 25, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html>.

* Kurum ve kuruluşların kayıtlarında yer alan 5176 sayılı Kanun kapsamında yapılacak inceleme ve araştırmalara ilişkin her türlü veriyi ifade etmektedir. Bkz. Yönetmelik Madde 4/g. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html>.

** Kurum ve kuruluşların sahip oldukları 5176 sayılı Kanun kapsamında yapılacak inceleme ve araştırmalarla ilgili yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılarını ifade etmektedir. Bkz. Yönetmelik Madde 4/h. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html>.

¹⁶³ “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, Madde 27, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html>.

toplayabilir. Kurul inceleme ve araştırmalarını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütmek, yapacağı inceleme ve araştırmayı, en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Ayrıca, kurum ve kuruluşlarda etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda faaliyet, inceleme ve araştırma da yapabilir(164).

Görüş Bildirme: Kurulun, kurum ve kuruluşların, etik davranış ilkeleri konusunda uygulamada karşılaştıkları sorunlara yönelik olarak görüş bildirme yetkisi de bulunmaktadır(165).

Kurulun bir diğer görevi ise;

Etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek şeklinde ifade edilebilir.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için gerekli şartlar aşağıda açıklanmıştır:

- **Kurumsal etik ilkeleri uygulamak;** Sözkonusu Yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkelerinin, kapsama dahil kurum ve kuruluşlarda uygulanması kastedilmektedir. Ayrıca, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre kurum ve kuruluşlar kendi kurumsal etik davranış ilkelerini düzenlemek üzere Kurulun inceleme ve onayına sunabilir.
- **Etik komisyonu;** Kurul ile işbirliği içinde çalışması öngörölen ve kurum ve kuruluşlarda etik kültürünü yerleştirmek, geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturması gerekmektedir. Etik komisyon üyelerinin ne kadar süreyle görev yapacağı ve diğer hususlar, kurum ve kuruluşun üst

¹⁶⁴ “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, Madde 28, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html>.

¹⁶⁵ “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, Madde 30, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html>.

yöneticisince belirlenmektedir. Ayrıca, etik komisyon üyelerinin özgeçmiş ve iletişim bilgileri, üç ay içinde Kurul'a bildirilmesi esası benimsenmiştir.

- **Personelin bilgilendirmesi;** Kurulun, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen her düzeydeki personeli, istihdama ilişkin koşulların bir parçası olarak etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirme yükümlülüğü bulunmaktadır.
- **Etik kültürün yerleştirilmesi ve eğitimi;** Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda her türlü çalışmayı yapar, yaptırır, araştırma, yayın, anket, kamuoyu yoklaması, bilimsel toplantılar ve benzeri etkinlikler düzenler, kamu görevlileri için eğitim programları hazırlar, koordine eder, yürütür veya bu konularda bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve konusunda uzman sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir.

Etik davranış ilkelerinin, kamu görevlilerine uygulanan temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitim programlarında yer alması, kurum ve kuruluş yöneticilerince sağlanır.

Yukarıdaki bilgiler ışığında, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun aslında etik sistemin eşgüdümünden sorumlu bir kuruluş olarak kontrol, denetim, danışmanlık, tanıtım, destek ve eğitim gibi rolleri bünyesinde topladığı ifade edilebilir. Oysa ABD'deki "Hükümet Etik Ofisi"nin standartlaştırılan bir otorite olarak, etik politikası oluşturma hedefinde, eğitim, rehberlik, değerlendirme ve tavsiye gibi roller dışında, mali bilgilerin sunumu konusunda da yükümlülükleri bulunduğu dikkat çekmektedir(166).

¹⁶⁶ Ethics in Infrastructure in Public Administration: The Experience of Several Countries, (April – 2002); www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bre/theethininfrastructureinthepublicadministration.

4.1.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun İşleyişi

4.1.4.1. Kurula Başvuru

3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına İlişkin Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşları ile Türkiye’de oturan yabancı gerçek kişiler başvuruda bulunabilirler. Herhangi bir nedenle Türkiye’de bulunup da başvuru nedeni sayılan etik ilkelerden birisine aykırı davranıldığına tanık olan yabancı, başvuru hakkı açısından Türkiye’de oturuyor kabul edilmektedir. Kurula yapılacak başvurularda, başvuranın menfaatinin etkilenmesi koşulu aranmamaktadır.

Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvurular değerlendirmeye alınmamaktadır.

Başvurular;*

- a- Yazılı dilekçe,
- b- Elektronik posta,
- c- Tutanağa geçirilen sözlü başvuru yolları ile yapılabilmektedir.

Yargı organlarınca incelenmekte olan veya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula başvuru yapılamamakta, inceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuru işlemleri ise durdurulmaktadır. Daha önce Kurulca incelenmiş şikayet konusu, yeni kanıtlar gösterilmedikçe bir daha şikayet konusu yapıp, incelenememektedir.

Kurul kararları, Başkan ve Üyeler tarafından imzalanmakla kesinleşmekte ve kesinleşen kararlar Başbakanlık Makamına sunulmaktadır. Kararlara karşı idari yargı yolu açık tutulmuştur.

* Başvuru ve resen inceleme usul ve esasları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, Madde 31-40, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html>.

Başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine aykırı işlem ve eylemi olduğunun tespit edilmesi halinde bu durum Başbakanlık'a, Kurul kararı olarak ise Resmî Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurulmaktadır. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde, Kurul yargı kararını yerine getirilmekte ve Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır.

Etik ilkeye aykırı davranışın saptanamadığına ilişkin kararlar da Başbakanlık Makamına ve ilgililere yazılı olarak bildirilmekte, ancak bu kararlar kamuoyuna duyurulmamaktadır. Kabul edilebilirliği bulunmayan başvurular hakkında verilen kararlar yalnızca başvuru sahibine iletilmektedir. Yine, oluştuğu tarihi izleyen günden başlayarak iki yıl içinde yapılmayan etik ilkelere aykırı davranışlar hakkındaki başvurular incelenmeye alınmamaktadır.

4.1.4.2. Resen İnceleme

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun inceleme yetkisi içinde bulunan bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığının çeşitli yollarla öğrenilmesi üzerine Kurul, resen inceleme yetkisini kullanabilmektedir.

Bu konuda Kurul Başkanınca görevlendirilecek bir üyenin veya raportörün gözetiminde hazırlanan rapor Başkana sunulur. Başkan tarafından belirlenecek gündemde konu, Kurulda görüşülerek, İnceleme, 35. maddede* belirlenen usule göre tamamlanıp, gerekli karara varılmaktadır(167).

4.1.5. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Yaptırım Mekanizması

Etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğuna Kurul tarafından karar verilen kişi veya kişilere uygulanabilir tek müeyyide olarak, Kurul kararının Resmi Gazete'de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulmasının benimsendiği dikkat çekmektedir. Ayrıca

* Ayrıntılı bilgi için bkz. "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik", <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html>.

¹⁶⁷ Madde 36. "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik", <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html>.

Kurul'un, 3628 sayılı Kanun gereğince kamu görevlileri tarafından verilen mal bildirimlerini inceleyebilme, 657 sayılı Kanunun 29. maddesindeki hediye alma yasağının kapsamını belirleme ve kamuda Genel Müdür ve üstü seviyedeki üst düzey görevlilerce alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden isteme yetkileri bulunmaktadır.

4.1.6. Kurula Yapılan Başvurular

Kamu Etik Kurulu'ndan edinilen bilgiler, 2005 yılı içerisinde Kurula, 76 adedi posta yoluyla, 11 adedi ise e-mail olmak üzere toplam 87 başvuru yapıldığını, başvuru dilekçelerinin Kurul tarafından değerlendirilmesi neticesinde, aynı konuyla ilgili dilekçelerin birleştirilmesiyle birlikte toplam 77 adet başvurunun Kurul tarafından ele alındığını göstermektedir.

Sözkonusu başvurular, aşağıdaki tabloda değerlendirilmektedir.

Tablo 4: 2005 Yılı İçinde Kamu Etik Kurulu'na Yapılan Başvurular

Başvurular	Sayı
Sonuçlananlar	68
Yasa Gereği İncelenemeyenler	16
Üniversitelerle İlgili Olanlar	11
Yargı Organlarıncı İncelenen Konular Genel Müdür Düzeyi Altında Bulunan	8
Kamu Görevlileri Hakkındakiler	22
Yasanın Yürürlüğü Öncesine İlişkin Olanlar	11
İnceleme Aşamasında Olanlar	9
TOPLAM	77

Kaynak: Kamu Etik Kurulu

Yapılan başvuruların konu bazında dağılımı ise aşağıdaki tabloda gösterildiği gibidir.

Tablo 5: 2005 Yılı İçinde Kamu Etik Kurulu'na Yapılan Başvuruların Sınıflandırılması

Başvuru Konuları	Sayısı
Personel Atama İşlemleri	7
İhalelerde Usulsüzlük	5
Yolsuzluk	4
Görevi Kötüye Kullanma	8
Kamu Kaynaklarının Kişisel Amaçlarla Kullanılması	6
Eşitlik ve Tarafsızlığa Aykırı Uygulamalar	14
Görevi İhmal	13
İncelemesi Sürenler	9
Muhtelif	11
TOPLAM	77

Kaynak: Kamu Etik Kurulu

Tablonun incelenmesinden de görüleceği üzere, 2005 yılı içerisinde Kamu Etik Kurulu'na yapılan başvurular arasında ilk sırayı “eşitlik ve tarafsızlık” ilkelerine aykırı uygulamalar oluşturmaktadır. Kurula en çok yapılan ikinci başvuru ise “görevi ihmal” olarak karşımıza çıkmaktadır.

Örneğin, Kurula yapılan bir başvuru üzerine kamu kurumlarının 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesine göre sözleşmeli personel alımında, mevcut mevzuatta duyuru ve sınav yapılması şartı bulunmadığının anlaşıldığı ve herhangi bir duyuru ve sınav yapılmadan personel alınmasının etik davranış ilkelerine aykırı olduğu hususuna ilişkin olarak Başbakanlık, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'na bildirildiği; bir diğer uygulama örneğinde ise, bir kamu kurumunda bazı çalışma komisyonlarında görev yapan personele ödenen ücretlerin eşitsizliğe yol açacak şekilde orantısız olarak belirlendiğinin tespit edildiği ve durumun hizmet gereklerine uygun olarak eşitliği sağlayacak şekilde düzenlenmesi hususunda ilgili kuruma iletildiği yönündedir. Söz konusu uygulama örnekleri, Türkiye'de kamu çalışanlarının hizmete alımı ve ücretlendirilmesinde, “eşitlik, tarafsızlık ve liyakat” gibi unsurların göz ardı edildiğini, kamu yönetiminde kayırmacılığın hakim olduğunu göstermesi bakımından önem arz etmektedir.

4.1.7. Kurulun Faaliyetleri

Kamu Etik Kurulu'nun şu ana kadar yaptığı faaliyetler;*

- Milli Eğitim Bakanlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığı ile yapılan görüşmeler neticesinde, hizmet-içi eğitim faaliyetlerinde etik konusuna yer verilmesinin sağlanması,
- Milli Eğitim Bakanlığı ile yapılan görüşmeler neticesinde, 25 Mayıs gününün okullarda "Etik Günü" ilan edilmesinin sağlanması,
- İçişleri Bakanlığı'nda "Kaymakam Adaylığı Eğitimi" kapsamında Yönetimde Etik konulu eğitim verilmesi,
- İçişleri Bakanlığı, Özürölüler İdaresi Başkanlığı ve Sultanbeyli Belediye Başkanlığı'nda Kamu Yönetiminde Etik Konulu eğitim verilmesi,
- Kamu kurum ve kuruluşları tarafından hizmet-içi eğitim programlarında etik konusuna yer verilmesi için Başbakanlık ve Devlet Personel Başkanlığı nezdinde girişimlerde bulunulması,
- "Ethics for The Prevention of Corruption in Turkey" Projesinin, AB Türkiye Proje Ofisi ve Avrupa Konseyi desteğiyle hazırlanarak Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'ne sunulması,*,
- Etik konulu panel, sempozyum, konferans ve kongre gibi etkinlikler düzenlenmesi,
- 11-12 Mayıs 2006 tarihinde üniversite öğrencileri arasında 1. Etik Sunum Yarışması gerçekleştirilmesi,

* Sözkonusu bilgiler Kamu Görevlileri Etik Kurulu'ndan edinilmiştir.

* 2007 Nisan'ında başlayacak olan Proje kapsamında; kamu görevlilerinin etik davranış ilkeleri konularında eğitmesi için gereken eğitim paketi-programının hazırlanması, Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatlarındaki yöneticiler için eğitim programı düzenlenmesi, kurumlarda oluşturulan "Etik Komisyon"u üyeleri ile kurum içi eğitim programlarında görev yapabilecek personel için bir sertifika programı geliştirilmesi ve eğitim verilmesi vb. faaliyetlerin gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Bilgi: Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

şeklinde sıralayabiliriz. Yapılan çalışmalar, Kurulun faaliyetlerinin daha çok “etik kültürün yerleştirilmesi ve eğitimi” ile “personelin eğitimi” noktalarında toplandığını göstermektedir.

Bu kapsamda, gerek uluslararası kuruluşlar bünyesinde yapılan çalışmalar, gerekse seçilmiş ülke deneyimleri de göz önünde bulundurulduğunda, öncelikle, e-devlete geçilmeli, tüm kamuda otomasyon sağlanmalı, bürokratik sistem günümüz dünyasının ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yeniden yapılandırılmalı, yasal ve idari işlemler ile süreç basitleştirilmeli, kamu hizmet kalitesi artırılmalı, devlet “engelleyici” değil “kolaylaştırıcı” bir kimliğe kavuşturulmalıdır.

Gerçek anlamda hayata geçirilmiş bir etik altyapı, devlette yüksek standartlı davranışları destekleyeceğinden, devlete güveni artıracak ve daha kapsamlı kamu reformlarının önünü açarak, kamu hizmetlerinde verimliliği de beraberinde getirecektir. Kamu görevlilerinin, kamu yararı doğrultusunda kaynakları etkin kullanarak, adil, şeffaf ve güvenilir bir hizmet sunması, özel sektör için de uygun bir ortam sağlayarak, piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik büyümeye de katkıda bulunacaktır.

Sonuç olarak, kamu personel reformunun gerçekleştirilerek, “vatandaş odaklı” ve “performans ve liyakat temelli” bir yapılanmanın oluşturulması gerektiği kanaatindeyiz.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamu yönetimleri birbirinden farklı toplumsal ve tarihsel koşullardan beslendikleri için değişik idari kültürlerle dayanmaktadırlar. Ancak, küreselleşen dünyamızda, yolsuzluklar, kötü yönetim, yozlaşma vb. etik-dışı durumlar, tarihsel olarak dünyadaki her kültürde güçlü köklere sahip bir fenomen olarak karşımıza çıkmakta, ancak ülkelerin gelişme sürecinde katettikleri mesafeye paralel olarak etik-dışı durumlarla mücadele güçleri ve şansları da artmaktadır.

Küresel kapitalizm ile birlikte, özelleştirme uygulamaları ve düzenleyici devlet anlayışına koşut olarak, siyasal ve yönetsel kurumların yeniden yapılandırılması ihtiyacı hasıl olmuş; toplumsal yapı ve kurumlar, teknoloji ve insan davranışlarının yeni koşullar neticesinde, vatandaşların talep ve beklentilerindeki farklılaşmalar, daha nitelikli hizmet sunma ve demokratik bir yönetimle iş görme anlayışı yönünde köklü bir değişime uğramasını kaçınılmaz kılmıştır. 1980'ler süresince, geleneksel kamu hizmeti değerlerinin yerini, dünyadaki liberalleşme, özelleştirme, deregulation ve yönetim hareketlerinin de etkisiyle pazar değerlerinin almaya başladığı görülmektedir. Bu yüzden, 1980 ve 1990'lı yıllar Batı dünyasında yönetsel reform çalışmalarında altın çağ olarak kabul edilmektedir.

Nitekim son yıllarda, kamu yönetimini olduğu kadar, toplum, birey ve devlet ilişkilerini de derinden sarsan yolsuzluğun çeşitli şekiller alması ve küreselleşme ile uluslararası toplum için ciddi bir sorun olmaya başlaması, ülkeleri etik-dışı faaliyetlere karşı işbirliğine yöneltmiş, bu işbirliğinin bir sonucu olarak da uluslararası alanda faaliyet gösteren resmi kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri ön plana çıkmıştır.

Bu kapsamda, gerek uluslararası kuruluşlar, gerekse OECD ülkelerinde -bir taraftan, kötü yönetim sonucu yaşanan olumsuzluklar nedeniyle devlete duyulan güvenin azalmasının yarattığı kaygı, diğer taraftan ise sürdürülebilir istikrar ve refah toplumu arzusu nedenleriyle- özellikle son

onbeş yıl içinde “etik” alanında birçok girişimde bulunulduğu dikkatlerden kaçmamaktadır.

Etik-dışı durumların önlenmesinde artık, salt yasal düzenlemelerin yeterli olmayacağı, toplumun ve bireylerin moral-ahlaki değerlerinin geliştirilmesi de gerektiği bilinci hakim olmaya başlamıştır.

Bireysel ve sosyal yaşamın hızla değiştiği günümüzde, tanımlanması en zor kavramların başında gelen etik, kamu gücünün kötüye kullanılmasına karşı önemli bir denge unsuru olup, toplumda ahlaki eylemlerde bulunan ve ahlaki konular üzerinde, sağduyulu kalarak düşünen bireyin, ahlaki hayatını ilkelere dayandırma çabası olarak tanımlanmaktadır ki bu noktada, neyin iyi ve doğru, neyin kötü ve yanlış olduğunu araştıran, insan hayatının gerçek amacının ne olması gerektiğini soruşturan, ahlaklı ve erdemli yaşamın hangi unsurları içerdiğini irdeleyen bir felsefe dalı ve düşünüş tarzı ön plana çıkmaktadır.

Kötü yönetimin tedavisinde, kamu hizmeti bilincinin geliştirilmesi, yönetim-toplum bütünleşmesi, toplumsal değer sisteminin ve etik kültürünün geliştirilmesi – kamu yönetiminin etik ilke ve standartlar ile güçlendirilmesi - önemli etkilere sahiptir. Kamu yönetiminde etik davranış, toplum çıkarlarını kendi çıkarlarının üstünde tutan ve toplum açısından dürüst, şeffaf, adil, sağlıklı ve demokratik devletin yasallığını geliştiren ve koruyan bir nitelik arz etmektedir. Bu doğrultuda kamu yönetiminde etik, devlete ve topluma karşı güven oluşturma ve bunu korumanın hayati bir unsuru olarak görülmektedir.

Bu doğrultuda, yolsuzluğun önlenmesinde öncelikli faktör, “iyi yönetim”in tesis edilmesidir. Bunun için; adalet, eşitlik, doğruluk, tarafsızlık, sorumluluk ve hesap verebilirlik, insan haklarına bağlılık ve kuruma sadakat, olumlu insan ilişkileri kurma ve kaynakları etkin kullanma yani tutumluluk ilkelerinin hayata geçirilmesi son derece önemlidir. Çünkü, kamu görevlilerinin karşılaştıkları çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatinin sağlanmasını garanti etme işlevi görmektedir. Ayrıca bu durum, vatandaşlarla

idarenin birleştigi, hak ve sorumlulukların yaşama geçirildiği mekanizmaları, kurumları ve süreçleri içermekte; bir başka ifadeyle, toplumdaki tüm aktörlerin öznel beklentilerinin tatmin edildiği bir başarımlar setini ifade etmektedir ki bu noktada yapılması gereken öncelikle etik alt yapıyı oluşturmaktır.

Etik altyapının tesisinde; siyasi iradenin kararlılığı ve bunun kamuoyun anlatılması, etik ilke ve standartların belirlenmesi, etkin bir yasal alt yapının oluşturulması, etkin işleyen hesap verme mekanizmalarının tesisi, mesleki sosyalleştirme mekanizmaları ile etkili insan kaynakları politikalarına dayanan olumlu kamu hizmeti koşullarının varlığı, etik komite/kurulların tesisi, son olarak da kamu görevlerini denetleyecek etkin bir sivil toplumun varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Hizmet ve faaliyetlerin sunumu noktasında, kamu yararının gerçekleştirilmesi hedefinden vazgeçilmemesi, çalışanların servetlerinin bildirilmesi ve mali açıklığın sağlanması son derece önemlidir.

Uluslararası iş alanında yolsuzluk ve rüşvetle küresel mücadelede bir lider konumunda olan OECD, gerek kamu gerekse özel sektör ve diğer uluslararası girişimlerde oluşan sinerjisini ve Sekreterliğin geniş uzmanlığını kullanarak, yolsuzlukla mücadeleye karşı tek ve kapsayıcı önderlik hizmeti sunmaktadır. Bu doğrultuda OECD ülkelerinde, kamu yönetiminde etik-dışı durumlarla mücadele politikasının; yönetim, yönlendirme ve denetim olmak üzere üç temel strateji dahilinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Avrupa Birliği'nin etik konusundaki yapılanmasında ise "açıklık" anahtar kavram olarak belirlemektedir. Ayrıca, anılan Kurum bünyesinde belli "yönetim kodları"na yer verildiği, profesyonel etik çatısının oluşturulmasında ise; sadakat, entegrasyon, nesnellik, sorumluluk, rekabet, etkililik, şeffaflık, ulaşılabilirlik ve ifade özgürlüğü gibi değerlerin etkili olduğu görülmektedir. Yine, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin yayınladığı "Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kuralları" bu alanda hazırlanmış ideal bir davranış kodu örneğidir. Kamu hizmetinde etik davranış ilkelerini, olası çıkar çatışması hallerini, yaptırım mekanizmasını düzenleyen Kod, GRECO (Group of States

Againts Corruption) üyesi ülkeler için de bir tavsiye kararı niteliği taşımaktadır.

Yolsuzlukla mücadele alanında ilk küresel uluslararası hukuk belgesi niteliğinde olan “Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” ile “Özel Sektörde Zimmet” maddesinin ilk defa bir uluslararası sözleşme metnine girdiği görülmektedir. Suç gelirlerinin aklanması, gizleme, adaletin engellenmesi gibi suçları da kapsamına alan bu Belge’de, etkin bir adli yardım mekanizmasının öngörüldüğü dikkat çekmektedir. Türkiye de taraf olduğu bu Sözleşmeyi, 2/10/2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe koymuştur.

“Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” ile de; yolsuzluğun bir suç olarak kabul edildiği ve ülkelerin dürüstlüğü hakim kılması, kamu görevlilerinin yolsuzluğunu engellemeye dönük mekanizmaları etkin kılması ve bu hususta gerekli önlemleri almalarının şart koşulduğu belirtilmektedir.

Uluslararası düzeyde yolsuzluğun suç olarak kabulü ve etik ilke ve değerlerin neler olduğunu belirlemenin ötesinde, yolsuzlukla mücadele mekanizmalarına da yer verildiği dikkat çekmektedir. Örneğin, “Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF-European Anti-Fraud Office)”, idari düzeyde dolandırıcılık soruşturmaları yapma sorumluluğu yüklenirken, “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO-Group of States Against Corruption)”nın amacı, üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılması olarak belirlenmiştir.

Yolsuzluk ve “iyi yönetim” konularının giderek önem kazanması, ticari ve düzenleyici örgütlerin yanısıra, uluslararası mali kurumlarda saydam piyasa oluşturulması ve uygulanması konularında standartlar geliştirilmesine de neden olmuştur. Bu kapsamda Dünya Bankası, borç verdiği fonların tasarlanan amaçlar doğrultusunda kullanılması ve mal ve hizmetlerle ilgili sözleşmelerin saydamlık ve etkinlik kriterleri çerçevesinde oluşturulmasını sağlamanın ötesinde, yolsuzlukla mücadele azmindeki hükümetlere destek

sağlamak ve desteklediği programlarda yolsuzlukla mücadele üzerinde önemle durmak hedeflerine yönelirken, IMF'nin de küresel dünyada makro ekonomik istikrar ve yüksek kalite odaklı büyümenin gerçekleştirilmesinde mali saydamlığın taşıdığı önemden hareketle, üye ülkelerin “Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Kodu”nu hayata geçirmelerini teşvik ettiği görülmektedir.

Söz konusu düzenlemeler, uluslararası kuruluşların etik-dışı durumlarla mücadelede, etkili bir uluslararası işbirliği mekanizmasının tesisi hedefine yöneldiklerini göstermektedir.

Çalışmada ayrıca, seçilmiş ülkelerdeki etik politika ve uygulamalarına da yer verilmiş olup, bu ülkelerin araştırma evreni olarak belirlenmesinde; çağdaş ve demokratik yönetim anlayışlarının yanısıra, “Uluslararası Şeffaflık Örgütü”nün her sene yayınladığı “Küresel Yolsuzluk İndeksi”nde, en şeffaf ülkeler sıralamasında önsıralarda yer almaları, “Birleşmiş Milletler’in İnsani Gelişmişlik Raporu”nda sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi bakımından üst sıralarda olmaları, kamu yönetiminde bilgi ve teknolojiyi etkin bir şekilde kullanmaları, reformların uygulanmasında gösterdikleri istikrarlı tutum - çağdaş değerleri özümseyen modern bir toplum oluşturma çabası-, açık toplum anlayışı, insan odaklı hizmet anlayışı, kamuda etkin denetim mekanizmalarının varlığı...gibi nedenler etkili olmuştur.

Türkiye’deki etik sisteme dönük uygulamalarla mukayese olanağı yaratmak için bazı ülkelerin genel reform politika ve stratejilerine yer verdiğimiz bu çalışmada, Fransa, ülkemizin idari yapısına model oluşturmaları; İngiltere, köklü bir devlet geleneğine sahip olması ve kamu yönetimindeki etiksel çalışmaları müstakil bir şekilde düzenleyen girişimleri ile gelişme sürecinde kat ettiği mesafeye paralel olarak yönetimde patronajla mücadelesi ve etiksel bir altyapı oluşturmadaki başarılı uygulamaları hayata geçirmesi; Portekiz ise, OECD ülkeleri arasında gelir düzeyi açısından Türkiye'ye en yakın ülke olması ve çok başarılı bir reform hareketini yürütmesi bakımından özel önem arz etmektedir.

Bu doğrultuda, araştırma evreni olarak seçtiğimiz çağdaş ülkelerdeki uygulamalara bir göz atarsak;

ABD’de kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik çalışmaların yeni olmamakla birlikte, 1993 yılında hazırlanan “Ulusal Performansın Değerlendirilmesi” (National Performans Rewiew-NPR) raporu ile başlatılan ve daha ziyade Devletin Yeniden Yapılandırılması (Reinventing Government) olarak da anılan girişim kapsamında, “daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet” amacına dönük uzun soluklu bir süreç olduğu dikkat çekmektedir.

ABD’nin, etik yönetimi ya da en azından yolsuzluk ve ihlallerin kontrolü için belki de en etkili araçlara sahip olduğu bilinmektedir. Genel Müfettişlik Sistemi, Hükümet Etik Ofisi ve Özel Danışmanlık Ofisi gibi birçok girişimin, 1970’li yılların Watergate skandalı’na bir tepki olarak geliştiği ülkede, 1989 tarihli Etik Reform Sözleşmesi ile hükümetin icracı birimlerindeki temel değişiklikleri tanıtan; özellikle 1978 yılındaki Hükümet Etik Sözleşmesi ile kurulan Hükümet Etik Ofisi (OGE) ile kamu görevlileri için etik davranış kodları geliştirildiği dikkat çekmektedir. ABD’de kamu hizmeti, anayasa, hukuk ve etik ilkelere sadakatle çalışmayı sağlayan bir kamu güveni olarak algılanmakta ve Hükümetin faaliyetlerine duyulan güven, demokratik bir toplumun temel ilkesi şeklinde yorumlanmaktadır.

1978 yılındaki “Hükümet Etik Sözleşmesi” ile kurulan Hükümet Etik Ofisi (OGE), meydana gelen menfaat çatışmalarını çözmede ve hükümet çalışanları açısından yaşanan menfaat çatışmalarını önleme hedefinde, etik programlarını yönetmede icracı birimler ve acentelere liderlik hizmeti sunmaktadır. Daha açık bir ifadeyle OGE, olası menfaat çatışmalarını çözmek ve Hükümet çalışanları açısından menfaat çatışmalarını önlemek amacıyla icracı birimlerde liderliği uygulamak, Hükümetin çalışmasına tarafsızlık ve entegrasyonun uygulandığı kamunun güvenliğini genişletmek ve çalışanlar için yüksek etik standartlar geliştirmek hedefine yönelmiştir. Yönetim açısından OGE’nin rolü; standartlaştırılan otorite, mali bilginin sunumu, eğitim ve hizmet-içi eğitim, rehberlik ve yorumlama (tavsiye sunma), izleme ve değerlendirme olmak üzere altı temel alanda yürütülmektedir.

ABD’de, Adalet Birimi, Federal Araştırma Birimi (FBI), Genel Müfettişler, Genel Muhasebe Birimi’nin içsel kurumlar üzerinde yasal önlem alma ve fonların yanlış kullanımını araştırma; Kongre, Kongre Komiteleri, Kongre Mahkemeleri ve Bağımsız Etik Birimi gibi seçilmiş birimlerin ise, dışsal denetim yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır.

Avustralya’da, etik girişimler daha kapsamlı yönetim reformları bağlamında devreye sokulmakla birlikte, özünde, etiğin ayrı bir konudan çok kamu sektörü ve insan kaynakları yönetiminin tamamlayıcı bir unsuru olduğu düşüncesi hakimdir. Bu ülkede yapılan reformlarda daha ziyade, sonuçlara odaklanma ve müşteri ihtiyaçlarını ön planda tutan bir anlayışa yönelindiği, bir başka ifadeyle, işe almada liyakati esas alma, kamu sektörünü daha etkin ve verimli kılma, hesap verebilirliği artırma ve kamuya sunulan hizmetin kalitesini yükseltme hedeflerine odaklanıldığı ifade edilebilir. 1993 tarihli “Daha İyi Bir Kamu Hizmeti” metninde kamu davranış ilkeleri; hükümete karşı duyarlılık, sonuçlara odaklanma, işe almalarda liyakat, en yüksek doğruluk, dürüstlük, ahlak ve davranış standartları, hesap verebilirlik, ekipler ve bireysel çalışanlarla sürekli iyileştirme şeklinde belirlenmiş, ayrıca “Avustralya Kamu Teşkilatında Etik Standart ve Değerler” adlı belgede, etik konularla ilgili bilinci ve kavrayışı geliştirmek ve özellikle üst düzey yöneticilere etikle ilgili kurumsal bir çerçeve sunma amacı ortaya konulmuştur. Yani, kamu çalışanlarının etik açıdan savunulabilir kararlar verebilmesi için kural, rehber, ilke ve değerler arasındaki ilişkiyi ve nasıl bir bütün oluşturduklarını anlamları gerektiğine dikkat çekilmektedir

Anılan ülkede etik alanında hizmet veren “Avustralya Kamu Hizmeti Birimi (APS)”nin, bir hizmet endüstrisi olarak adlandırıldığı ve müşterilerine daha kaliteli bir hizmet standardı sağlamak, kamu kaynağının etkin ve verimli harcanmasını garantilemek ve başardığı sonuçlar açısından hesap verebilirliği mümkün kılmak hedefine yöneldiği görülmektedir. “APS Yönetim Kodları”, bir çalışanının belirlenen ilkeler çerçevesinde çalışmasını gerekli kılmaktadır. Bu Kodları’nın ihlali ve olası etik-dışı durumları önlemede

başvurulacak mekanizmalar ve yaptırımlar ise ilgili yasalarla düzenlenmiş bulunmaktadır.

Danimarka’da, yolsuzlukla ilgili kurumların başında gelen Polis teşkilatı, Adalet Bakanlığı bünyesinde hizmet vermekte ve sekiz alt birimden oluşmaktadır. Söz konusu Bakanlık ile ilişkili bir diğer birim ise Kamu Savcılık Kurumu’dur. Bu Kurum, savcıların yaptıkları işlerin gözetiminden sorumlu olup, 1973 yılında Kurum bünyesinde “Önemli Ekonomik Suçlarla İlgili Kurum Savcılığı Ofisi” oluşturulmuştur. Anılan Ofis, sahtecilik, yolsuzluk, zimmet, emniyeti suistimal, vergi suçları, şantaj, tefecilik ve içerden bilgi sızdırma konularıyla ilgili faaliyetlerle ilgilenmektedir. Danimarka’da, bütün suçlar yerel mahkemeler sisteminde yargılanmakta, yolsuzluk suçları ile ilgili davaların görüşüldüğü ayrı mahkemeler bulunmamaktadır.

Danimarka’nın göreceli olarak küçük bir ülke olması, ortak paylaşılan kuralların ve değerlerin bir devlet politikası gereği saydamlıkla bütünleşmesi ve yüksek demokrasi kültürüne sahip olması, etik-dışı durumlara engel olan mekanizmaları yaratmaktadır. Gerek merkezi, gerekse yerel düzeyde “olası” etik-dışı durumlara karşı yasal sistemin olabildiğince etkin ve herkesin anlayabileceği kadar sade olduğu Danimarka’da, yolsuzluğun bir problem olmadığı, sadece görevliler tarafından değil, tüm vatandaşlarca kabul edilen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ülkede, denetim faaliyetleriyle ilgili tüm dokümanlar kamuoyunun bilgisine açık olup, denetim görevi, Sayıştay ve “Parlamento Kamu Hesapları Komitesi”nce yerine getirilmektedir. Bu hususta dikkat çeken bir diğer organ ise, Parlamento ve kamu yönetimiyle vatandaşlar arasında ortaya çıkması olası sorunlarda başvuru olan Ombudsman mekanizmasıdır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün 2003-2005 yılları arasındaki ulusal bozulma göstergelerine göre Danimarka’nın, 9.5’lik notla en şeffaf ülkeler sıralamasında 3. ve 4. sıralarda gezindiği görülmektedir.

Finlandiya’daki reform yaklaşımını kabaca, etik yönetim sistemini oluşturmak ve boşlukları doldurmak için yürütülen genel amaçlı gözden geçirme çalışmaları şeklinde özetlemek mümkündür. Kamu çalışanlarının

yönetimi ve görevleri öncelikle Finlandiya Anayasal Sözleşmesi, Devlet Kamu Çalışanları Sözleşmesi ve Yönetmelik Prosedür Sözleşmesi'nde düzenlenmiş olup, yönetim hukukunun genel ilkeleri idareye yön veren yasal kurallar kadar önem arz etmektedir ki bunlar; “nesnellik ve eşitlik” ilkeleridir. Finlandiya Anayasal Sözleşmesi (Finnish Constitution Act)'nde, kamu hizmetinde yükselmenin temeli “liyakat” ilkesine dayandırılmış, yönetim hukuku açısından ise “hukuka uygunluk” ilkesine atıfta bulunulmuştur. Anılan Sözleşmede yerverilen, “kamu liyakati” şartı, kamu çalışanlarına, aldıkları önlemlerin sorumluluklarını da üstlenmeyi gerektirmektedir.

Yönetmelik Prosedürler Sözleşmesi'nde yer alan maddeler, yönetsel bir sorunla karşılaşılması halinde, bunun nasıl bertaraf edileceğine ilişkin hükümler içermektedir. Burada genel ilke, tarafsızlığına duyulan güvenin bazı özel nedenlerle tehlikeye girmesi halinde, kamu çalışanı “görevden men” etmek olarak belirlenmiştir. Bu kural öncelikle, konu; bir kamu çalışanının mesleki kapasitesindeki yetersizlik sorunu olması halinde uygulanmaktadır.

Finlandiya devlet yönetiminde personel politikasının merkezi kontrolü, Maliye Bakanlığı'nın ilgili personel birimince yapılmaktadır. Söz konusu birim, devlet kamu hizmetinin yasalaşmasını geliştirme, kamu hizmetinin nesnellik ve tarafsızlığına kamunun duyduğu güveni pekiştirmeye yönelik ilkeleri önerme, güçlendirme ve garanti etme sorumluluğuna sahiptir. Finlandiya, diğer OECD ülkelerindeki benzer uygulamaların varlığından etkilendiğini ve amacının genelde “kamu hizmetinin tarafsızlığını tehdit eden unsurların daha ortaya çıkmadan bertaraf edilmesi” olduğunu belirtmiştir. Ancak, ülkede etik açısından yapılandırılmış özel bir birim mevcut değildir. Ayrıca, kamu çalışanları için özel bir yönetim kodu da bulunmamaktadır. Dolayısıyla etik talimatlara, yönetsel prosedüre ilişkin bir kanunda kısmen yer verildiği görülmektedir. Burada temel amaç, yönetsel birimlerle iletişim içindeyken vatandaşların haklarını garantiye almaktır. Diğer araç, Ombudsman'dır.

Bakanlar yaptıkları eylemlerden dolayı hem politik hem de yasal sorumluluk taşımakta, siyasi sorumluluk ise Anayasal Sözleşme'ye

dayanmaktadır. 2002 Ekim'inden itibaren, bir milletvekili rüşvet ister ya da alırsa bunu bir suç kabul eden yeni bir yasa yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme ile güdülen amaç, Parlamentonun ve siyasilerin kredisini artırmaktır.

Etik yönetim, iyi yönetişimin gerekli bir parçasıdır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2003-2005 yılları arasındaki ulusal bozulma göstergelerine göre Finlandiya'nın, 9.7'lik notla ilk sıralarda yer aldığı dikkat çekmektedir. Yalnız 2005 yılı itibariyle 9.6'lık puana gerileyerek, birinciliği İzlanda'ya kaptırmıştır. Finlandiya kamu yönetiminde "şeffaflık ilkesi" sürekli uygulanagelmiş olup, karar verme mekanizmasında "açıklık" ve belgelerde "kamusallık" dikkati çekmektedir. Yani, gizliliği gerektiren haller/belgeler dışında, mümkün olan en geniş ölçüde "şeffaflık" temel kural olarak uygulanmaktadır. Finlandiya'da, yasal güvenliği artırmak ve spontane kararları önlemek için önleyici ve uygulayıcı ilkelere yer verilmiş, kamu çalışanları ve otoritenin sorumluluk alması, etik-dışı durumlara sebebiyet vermeleri halinde ise cezalandırılma ve zararın tazmini mekanizması devreye sokulmuştur.

Bu kapsamda, kamu hizmeti etiğinin temelini sağlayan Finlandiya'daki kamu yönetiminin en önemli değerlerinin; bağımsızlık, tarafsızlık, nesnellik, kamu yararı, şeffaflık, hizmet ilkesi ve sorumluluğunun kabul edilebilirliği olduğu söylenebilir.

Kamu yönetiminin bozulmalardan uzak, etiksel bir temele oturtulması çabasında İngiliz İdari Sistemi, modern bir devlet ve vatandaşlık bilincine sahip olmanın getirdiği avantajlardan yararlanmış ve kötü yönetim uygulamalarıyla mücadelesini bundan yüzelliki (152) yıl öncesinde başlatmıştır. Reformların, kamuda daha az maliyetle ve daha çok sorumlulukla işleyen bir kamu yönetimi sistemi yaratma amacı çerçevesinde şekillendiği dikkat çekmektedir. Modern İngiliz Yönetimi, profesyonel bürokratların bir kariyer birimi olup, gelişimindeki bu mücadelede üç çarpıcı nokta etkili olmuştur: Bunlardan ilki, kamu yönetiminde bozulmanın varlığının kabul edildiği ve etiksel bir yönetim anlayışının başladığı tarih olan 1854

tarıhli Northcote-Trevelyan Raporu'dur. Anılan Raporda, kamu harcamalarındaki artışın ve kamu hizmetlerindeki verimsizliğin nedeni sistemdeki patronajın varlığına dayandırılmış, bu uygulamanın engellenmesi ve önlenmesine dönük mücadelede alınması gereken önlemlere yer verilmiştir. Rapor, modern bir personel yönetimi tesis etme hedefiyle, liyakat, açık yarışma ve nesnellik ilkelerini benimseyerek kamu yönetimine katkıda bulunmuştur. İngiliz idari yapılanmasında ikinci dönüm noktası, sisteme ilişkin ilkelerin bir kısmını sorgulayarak reddeden ve bir dizi reform önerisinde bulunan 1968 tarihli Fulton Raporu'dur. İngiltere'de profesyonel bir yapının gerekliliğine işaret eden söz konusu Rapor, uzun vadeli tedbirler öngörmektedir. İki dönem arasında geöen süre zarfında yönetimde yapılan önemli değişikliklere rağmen, 1854 yılında getirilen açık yarışma, iş hayatının tam bir güven içinde sürdürölmesi gibi ilkelerin 1968 yılına kadar değişmediği görölmemektedir.

Bu sürecin üçüncü ve son ayağını ise, kamuda etik standartların belirlenmesi hedefine dönük en ciddi öalışma olarak bilinen, 1994 tarihli "Kamu Hayatında Standartlar Komitesi" yani Nolan Komitesi öalışmaları oluşturmaktadır. Kamuya hizmet edenlerin uygulamaları ve uymakla yükümlü oldukları etiksel çeröeveyi öizen, etik-dışı durumlarla mücadelede dönük tedbirleri alan söz konusu Komite ayrıca, yönetim/etik yasaları oluşturmamak, bağımsız araştırma ve menfaatlerin kaydını sağlamak ve eğitim faaliyetlerinde bulunmak üzere belirlediği üç silsileyi benimsemiş, daha da önemlisi, tüm kuruluşlar ve öalışanlar açısından rehber kabul edilen; bireysel düşünmeme veya kamusal yararı gözetme, entegrasyon, nesnellik, hesap verebilirlik, açıklık, dürüstlük ve liderlik olarak saptadığı yedi önemli ilkeyi kamuya kazandırmıştır.

Kamuda etkililik, verimlilik, ekonomiklik ilkelerinin hayata geçirilmesi ve özel sektör anlayışıyla daha rasyonel bir işleyişin sağlanması, ayrıca, kamunun daha fazla sorumlulukla nasıl işleyeceğine ilişkin yasal düzenlemelere yer vermesi, sorumluluğa ilişkin yeni misyonun tanımlanması,

geliştirilmesi ve kapasitesinin artırılması açısından “Kamu Hayatında Standartlar Komitesi”nin önemli bir yapılanma olduğu kanaatindeyiz.

Sözkonusu Komite, aldığı tavsiye kararlarının uygulama sonuçlarını takip etmekte ve doğrudan Başbakan’a rapor vermektedir. Şuana kadar on rapor hazırlayan Komite’nin, özellikle beşinci raporu ile Wicks Komite dönemi başlamaktadır ki bu rapor, Komite’nin referans tanımlarını geliştirip değiştirmesi ve siyasi etiği de kapsamına alması bakımından önem arz etmektedir.

Seçilmiş ve atanmış tüm kamu çalışanlarını kapsamına alan Komite, yasaların ihlali ve etik-dışı durumların varlığı halinde, her birimin içsel mekanizmalarını devreye sokmasının yolunu açmış, kamu ilkelerine uygunluk ve atama sisteminin doğru uygulanmasını kontrol etmede “Civil Service Commission”u rapor düzenleme ve atama yetkisiyle donatmış, Avam Kamarası’nda yönetim yasasının ihlalinin incelenmesinde Parliamentary Commisison ya da Ombudsman’ı görevlendirmiştir. Kurul ayrıca, parti harcamalarını kontrol için Seçim Komitesi kurulmasını önermiş -sözkonusu tavsiye akabinde Komite teşekkül etmiştir-, yalnız kamu çalışanlarının değil, parlamento üyelerinin de herhangi bir menfaat karşılığında parlamento görevlerini kullanmalarını engellemeye çalışarak, bildirim ve kayıt sorumluluğunu sağlamış, ayrıca, çalışanların kurumlardaki etik-dışı ve uygunsuz durumları ihbar etmelerinin de yolunu açarak, tüm kamusal alanı etkileyecek düzenlemelere imza atmıştır. Böylece, İngiltere’de yönetim etiğine ilişkin kurumsallaşma çabası gerçeklik bulmuş ve yasal bir yaptırım gücü olmayan bu referans otoritesi sayesinde, her birimin bir yönetim yasasına bağlanması sağlanmıştır. Tüm bu gelişmelerde altı çizilmesi gereken noktalardan birisi, etik yönetime işlerlik kazandırılmasında siyasi iradenin sağladığı desteğin yadsınmaması gerektiğidir.

Fransa’da, Yönetim Kodları ve genel kamu yönetiminde karşılaşılan yolsuzluk faaliyetlerini yasaklayan münferit düzenlemeler dikkat çekmektedir. Devlet, hükümet ve kamu yönetimi bakımından Anglo Saxon geleneği ile uyuşmayan Fransa’da, merkezi güçlü bir idare anlayışı hakimdir. Ülkemizin

idari yapısına model oluşturması açısından önem arz eden Fransa’daki yolsuzlukla mücadele politikaları, 1980’li yıllarda patlak veren çeşitli skandallar ve siyasi partilerin finansmanına bağlı önemli sorunlardan beslenegelmiştir. 1981’deki başkanlık seçiminin ardından Mitterrand yönetimiyle birlikte "yuttaş"ı fark eden Fransa’da, 1989’da hesap verme mekanizmaları, değerlendirme ve sonuçların tartişma konusu olması yolunda atılan adımlar dikkat çekmektedir. Etik sisteme dönük politikalar, bir yandan yolsuzluğun önlenmesini geliştirmeyi, diğer yandan ekonomik hayat ve siyasi mekanizmaların saydamlığını sağlamayı amaçlayan 29 Ocak 1993 tarihli Kanunla uygulamaya yansıtılmış, bununla birlikte, Fransa’nın 1980’li yıllardaki yolsuzlukla mücadelesi, sadece ceza hukukuna ve denetim kuruluşlarının varlığına dayanan cezai ve önleyici yaklaşımlarla sınırlı kalmanın ötesinde, resmi-gayri resmi, klasik ya da yenilikçi önlemleri içeren güncel çok çeşitli yolsuzlukla mücadele çalışmaları olarak ön plana çıkmıştır.

Fransa’ya özgü bir kuruluş olan ve 1993 oluşturulan “Yolsuzluğun nlenmesi Merkez Birimi”, Adalet Bakanlığı bünyesinde yer almakta olup, üç temel misyona sahiptir: Bunlardan ilki, mekanizmalarını daha iyi tanıyabilmek için yolsuzluğa ilişkin bilgileri bir merkezde toplamak; ikincisi, talep eden idari makamlara, seçilmişlere ve adli mercilere görüş bildirmek; sonuncusu da, rüşvet olayları üzerine açıklamada bulunmak isteyen tüm kişi, kuruluş ya da derneklerden gelecek yolsuzluk olayları hakkındaki ihbarları değerlendirmek şeklinde sıralanabilir. İhbarların doğrudan savcılık ya da polise yapılması da mümkün olmakla birlikte, kişiler isimleri ifşa olmadığından ve dosya daha ciddiyle ele alındığından bu birime başvurmayı tercih etmektedirler. Birimin ağırlıklı rolü, araştırmalara yardımcı olmaktır. Birim, mekanizmaları tanınması sayesinde soruşturmacılara nerde ve neyi araştırmaları gerektiği hakkında bilgi verebilmektedir. Ayrıca, görevlilerin duyarlı kılınması için staj programları düzenlenmekte ve iç kontrol sistemleri gerçekleştirme konusunda, talepte bulunan kamu kuruluşlarına yardımcı olunmaktadır. Soruşturma yapma yetkisi bulunmamakta, ancak, Bakanlıklar arası olması ve ilgili idarelerle

bağlantıları nedeniyle, dosyaları değerlendirme ve işleri ilerletmesine imkan sağlanmıştır.

Fransa'da yolsuzluk faaliyetlerini incelemek üzere, bağımsız birimlerce de araştırmalar yapılabilmektedir. Bu birimler; Denetçiler, Bölgesel Denetleme Meclisleri, Kamu İhale Sisteminde Bakanlıklar arası Araştırma Birimleri, Merkezi İhale Kurulu ve Merkezi Yolsuzluk Karşıtı Birim'dir. Bunların yanısıra, kamu sektöründe veya bakanlıklarda genel müfettişler, bakanlık denetçileri ve birim müfettişleri bulunmaktadır. Ombudsman (MEDIATEUR)'nın, yolsuzluğun önlenmesi açısından bireysel sorumluluğu bulunmamakla birlikte, hükümete fikirler vermek ve insanların dertlerini dinlemek rolü dikkat çekmektedir.

Portekiz'de, "yurttaş idarenin (kamu kesiminde çalışanların) kulu, kamu kesiminde çalışanlar da üstlerinin kulu"dur anlayışından, geleceğin Avrupa ile bütünleşmekte olduğunu görmeye başlayan sürece geçişle birlikte, yani 1974'te "Karanfiller Devrimi" olarak bilinen kansız ihtilal ile eski rejimin devrilmesi akabinde gelen 10 yıl neticesinde, 1986'da Avrupa Birliği'nin tam üyesi olunması, toplumun kökleşmiş özlem ve beklentilerine yanıt vermiş, güçlü bir dinamizm ve inançlı bir değişim rüzgarı yakalanmıştır. Kısa süre içinde hem AB ile, hem de dünya ekonomisiyle başarıyla bütünleşmeyi başaran bu ülkede, yukarıda sözü edilen iki olgu, kamu reformunun biçimlendirmesinde önemli bir etkiye sahiptir. Şöyle ki, Devrim, demokratik, saydam, yurttaşa mutlak öncelik tanıyan değerleri beraberinde getirirken, AB'ye üyelik de Avrupa'yla bütünleşmeyi, sanayileşmenin ve teknolojinin vardığı noktayı gecikmeden yakalamayı sağlama yeteneği olan bir kamu yönetimi hedefini ortaya koyarak, 26 yılda işbaşına gelen bütün hükümetlerin üzerinde aynen anlaştığı bir "kamu yönetimi reformu hareketi"ni doğurmuştur.

Portekiz'de uygulanan "kamu yönetimi reformu hareketi"nin temel ilke ve hedefleri; kamu yönetiminin imajını iyileştirmek ve ona yeniden prestij kazandırmak, kamu çalışanlarını onurlandırmak ve onların çalışma koşullarını düzeltmek, kamu çalışanlarının yetenek ve niteliklerini iyileştirmek ve davranışlarını değiştirmek, idareyi yurttaşa yöneltmek, onunla

yakınlaştırmak, ona sunulan hizmet düzeyini ve kalitesini arttırmak, yani, idariyi saydam kılmak, aşırı merkezleşmiş hiyerarşiyi kırmak ve yetkileri topluma çok daha yakın olan alt kademelere kaydırmak, kırtasiyeciliği azaltarak bürokratik işlemleri sadeleştirmek, çağdaşlaşmayı hızlandıracak yeni idari yöntemler ve kavramlar geliştirmek, (bilgi teknolojisi gibi) yeni araçlara tam öncelik vermek, katı kural ve uygulamalara dayanan idari kültürden, sonuç üretmeye yönelik ve yönetim esnekliklerine olanak tanıyan bir kültüre geçmek şeklinde sıralanabilir.

Son yıllarda Portekiz'deki kamu hizmeti olgusunda yaşanan sorumluluk krizinin, değerler krizine kaynaklık ettiği ve çoğunlukla kamu yönetiminde etik-dışı durumlara yol açtığı dikkat çekmektedir. Toplumdaki algı, hala kamu yönetiminin adam kayırmalara müsait olduğu yönündedir. Yani, kamu yararının yeterince gözetilmediği düşünülmekte, bu da kamu yönetimi anlamında sorunlar yaşanmasına, toplumda ise bir güven krizine neden olmaktadır. Bu noktada kabaca; strateji, idare, kontrol ve zararların tazmini ile hedefler kapsamında atılacak adımlar ile; kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, yönetsel işlemlerin standartlaştırılması, şeffaflığın garanti edilmesi ve ulaşılabilirliğe ilişkin yeni haklar, Kamu Hizmeti Yönetim Yasası ve menfaat çatışmasına ilişkin yasal sınırlamalara ilişkin önlemler üzerinde durulmaktadır. Ancak, tüm bu olumsuzluklarına rağmen, Kamu Hizmeti Yönetim Yasası'nın açık ve uygun bir şekilde inşa edildiği, varolan açığın ise kamu hizmetine yararlı bazı değerler kazandırmak suretiyle kapatılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu doğrultuda, "Kamu Hizmeti Davranış Kurallarına" göre "Kamu Hizmetinin Temel Değerleri" olarak; kamu hizmeti, hukukilik, tarafsızlık, sorumluluk, rekabet, entegrasyon ilkeleri ile dürüstlük ve yetkinlik ilkeleri yönetime yön vermekte, etiğe ilişkin olarak alınan bir diğer önlem olarak da menfaat çatışmasına ilişkin yasal düzenlemeler dikkat çekmektedir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, etik bir yönetimin ancak çağdaş, demokratik ve şeffaf yönetim anlayışını benimsemiş ülkelerde gerçeklik kazanacağı kanaatindeyiz. Çünkü, ülkelerin demokrasi ve gelişme düzeyleri, yönetim etiğinin gelişmesinde doğrudan bir etkiye sahiptir. Ülkeler daha

zengin ve demokrat oldukça, daha az yolsuzluğa karışmakta ve dolayısıyla etik-dışı durumlar elimine edilmektedir. Ayrıca, bilim ve nesnellik temelli bir kamu yönetimi ve bir etik alt yapı oluşturarak gelişme ve modernleşme sürecini hızlandırmaktadırlar. Bu doğrultuda, seçilen karşılaştırmalı ülke uygulamaları ve uluslararası kuruluşlardaki yönetim etiği politikalarının ülkemizdeki etiksel alt yapının geliştirilmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir.

1980'li yıllarla başlayan ve 1990'lı yıllarda ivme kazanan küreselleşme sürecinin de etkisiyle yönetimde karşılaşılan yolsuzluk, rüşvet, patronaj gibi etik-dışı uygulamalar, ulusal ve uluslararası düzeyde yarattığı tepkiler nedeniyle devlette reformu kaçınılmaz kılmış, etkili bir uluslararası işbirliği mekanizmasının kurulması hedefinde şekillenmeye başlayan yeni oluşumlar, yönetim etiğini bu döngünün aracı ve iyi yönetişimin bir anahtarı haline getirmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan raporlarında OECD, tüm üye ülkelerin yönetim etiği alanındaki alt yapıyı oluşturmaları ve özel sektörün önündeki engelleri en aza indirmekleri tavsiyesinde bulunmuştur. Türkiye de gerek OECD, gerekse diğer uluslararası kuruluşlarca yapılan etik çalışmaları doğrultusunda, kötü yönetim uygulamalarını elimine etme, piyasaların daha etkin işlemesi ve gelişmesi hedefinde etik yönetimi tesis etme gayretine yönelmiştir.

Sözü edilen süreçte, devlette reforma ihtiyaç duyulmasını sağlayan nedenlerden başlıcaları; liyakat ilkesinin çöküşü ve neticede kamunun giderek bozulan ve düşen performansı, merkezîyetçilik ve olağanüstü boyutlara ulaşan yolsuzluk uygulamaları şeklinde özetlenebilir.

Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından birisi, hiç kuşkusuz etik-dışı faaliyetlerin yaygın olmasıdır. Bu durumun, bireysel boyutları aşarak kurumsallaşmaya başlaması, etik ilke ve standartların eksikliği, hesap verme mekanizmalarının işlevsizliği, konunun yeterince önemsenmemesi nedenleriyle Türkiye'yi yalnız ekonomik, sosyal ve kültürel değil, tüm alanlarda gerilere götürmektedir. Bugün itibarıyla, Avrupa Birliği ülkeleriyle mukayese ettiğimizde Türkiye'de, demokratik kuralların işlemesinde yaşanan

aksaklıklar, kendi içine kapanık ve halkın yönetime aktif katılımına imkan vermeyen bir kamu yönetimi, bilgi vermede isteksiz bir görüntü dikkat çekmektedir. Nitekim, “Uluslararası Şeffaflık Örgütü”nün her sene yaptığı yolsuzluk sıralamasında Türkiye’nin, 2005 yılı itibarıyla en şeffaf ülkeler sıralamasında, 165 ülke arasında 65. sırada yer aldığı görülmektedir. AB’ye tam üye olmaya çalıştığımız bu süreçte, sözkonusu durumun saydamlık ve etik standartlar noktasında yarattığı rahatsızlık; gerek 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu’nda, gerekse Dünya Bankası’nın yayınladığı “Global Yatırım İklimi 2005 Raporu”nda dile getirilmektedir. Artık, kamuda etik bilincin yerleştirilmesi ve etik sistemin tüm kurum ve kurallarıyla uygulanması zamanı gelmiştir. Etik ile ilgili sorunların kamuoyunda yarattığı tepkiler ve AB’den, IMF, Dünya Bankası ve OECD’ye kadar pek çok uluslararası kuruluşun konuya attığı önem, Türkiye’nin de gelişmiş ve demokratik bir ülke olma ve kalkınması önündeki engelleri süratle aşmasında, sağlam bir etik altyapıyı oluşturulması gerekliliğine işaret etmektedir.

Nitekim, Türkiye’nin, “Birleşmiş Milletler 2005 İnsani Gelişmişlik Raporu”nda yer verilen 177 ülke arasında 94. sırayla orta düzeyde insani gelişmeye sahip ülke olarak değerlendirilmesi, bu yöndeki eleştirileri haklı çıkarmaktadır.

Türk kamu yönetiminde etik davranış kuralları, 2004 yılı itibarıyla yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu öncesinde mevzuatımızda dağınık halde bulunmakta idi. Yani kamu görevlilerinin tabi olduğu etik davranışları sistemleştiren bir etik davranış kodu ve bu kodun hazırlanmasını öngören bir hukuki çerçeve mevcut değildi.

Köklü bir bürokratik geleneğin hakim olduğu Türkiye, yönetim etiği alanındaki müstakil çalışmaları, 25.05.2004 tarihinde çıkarılan ve 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”u ile başlatmış, sözkonusu tarihe kadar geçen süreçte ise; Anayasa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, özellikle yolsuzluk suçları ve çıkar çatışması halleri olmak üzere Türk Ceza Kanunu ve özel kanunlardaki disiplin hükümleri başta olmak üzere, 3628 sayılı “Mal

Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu,” 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun,” 4782 sayılı “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” gibi pek çok kanunda etik-dışı durumların önlenmesi amacına yönelmiştir. Bir başka ifadeyle, etik davranış kodu mevzuatta dağınık halde bulunan davranışları bir araya toplamış ve sistemleştirmiştir.

Yolsuzluk, rüşvet, zimmet gibi kötü yönetim uygulamalarına dair pek çok yasal düzenleme yapılmasına rağmen, Türkiye’de kurumsallaşma yönündeki temel çalışma, 5176 sayılı Kanun ile oluşturulan "Kamu Görevlileri Etik Kurulu"dur. Yönetim yapısına pek çok katkı sağlaması beklenen bu Kurul ile sıkça zikredilmeye başlanan "etik" kavramı, kamu yönetiminin işleyişine yansıtılmaya çalışılmıştır.

Sözkonusu Kanun uyarınca; kamu görevlilerinin uymaları gereken; saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde oluşturulan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” ile kamuoyu denetiminin gerçekleşmesine imkan yaratılmış, Kurulun etik alt yapının oluşturulmasına sağlayacağı katkıların yanısıra, hesap verebilirlik mekanizmasının bir parçası olması hedeflenmiştir.

Ancak, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversitelerin Kurulun inceleme alanı dışında bırakılmıştır. Oysa ki Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün Aralık 2005’de yayımladığı Küresel Yolsuzluk Ölçümü verilerine göre, Türkiye’de vatandaşların en az güven duydukları ve etik-dışı faaliyetlerin en yaygın olduğunu düşündükleri kurumların başında “siyasi partiler” gelmektedir. Öte yandan, İngiltere’deki yapılanma ile mukayese

edildiğinde “siyasi nitelikli kamu görevlilerinin” Kurulun inceleme alanı dışında bırakılmasının bir çelişki oluşturduğu ve etik yönünde atılan adımları sekteye uğratacağı kanatindeyiz.

Kamu görevlilerinin tabi olduğu ilkeler, 5176 sayılı Kanunun 3. ve 7. maddelerine dayanılarak Kurul tarafından hazırlanan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile belirlenmiş olup, bunlar; kamu hizmeti bilincine uygunluk, vatandaş odaklılık, hizmet standartlarına uygunluk, tarafsızlık, dürüstlük, misyona bağlılık, saygınlık ve güven, saygı ve nezaket kurallarına bağlılık, yasallık, hesap verebilirlik, saydamlık ve bilgi verme, çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatini ön planda tutma şeklinde tanımlanmıştır.

Kamu görevlilerinin tabi olduğu etik davranışlardan birkaçının Kanunda zikredilmesi, ancak tanımlanmamasın bir eksiklik, ayrıca diğer ilkelerin Kanunla değil de Yönetmelikle düzenlenmesinin, çalışmamızda yer verilen ülke uygulamaları bağlamında değerlendirildiğinde, uygulamada beklenen etkiyi doğurmayacağı kanaatindeyiz.

Kanunun genel gerekçesinde “Dürüst, güvenilir ve adil kamu hizmetinin kamuya güveni arttırmanın yanısıra, iş dünyası içinde uygun bir ortam oluşturduğu ve böylece piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunduğu” ifade edilmektedir. Dolayısıyla, etik yönünde atılan bu adımların küreselleşme sürecinin ve uluslararası kuruluşlarca sunulan tavsiyelerin bir sonucu olduğu görülmektedir. Nitekim, OECD raporlarında etik alt yapının düzenlenmesi ve özel sektörün önündeki engellerin aşılması yönünde tavsiyelerde bulunulduğu dikkat çekmektedir.

Kamu hayatında etik alanı belirlemek üzere oluşturulan Kamu Etik Kurulu’nun, hem düzenleme hem de etik-dışı durumları inceleme-araştırma yetkisi bulunmaktadır. Kurul, kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırılık iddiasıyla, en az genel müdür ve eşiti düzeyindeki kamu görevlileri hakkında, yapılacak başvurular üzerine veya resen inceleme ve araştırma yapmakla yetkili kılınmış ve diğer kamu görevlileri hakkındaki

incelemelerin ise, Kurul tarafından çıkarılacak yönetmelikler doğrultusunda çalışmak kaydıyla, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca değerlendirilmesi esası benimsenmiştir. Ancak, yapılacak temel düzenlemelerle her birimin kendi içsel araştırma yöntem ve mekanizmasını belirlemek yerine, etik-dışı durumları incelemekle görevlendirilen Kurulun, iş yükünü artması, Kurulun sekreteryaya hizmetlerini yürüten personel sayısının azlığı nedeniyle uygulamada sorunlara sebep olmaktadır.

Etik atyapının oluşturulmasında, hukuki çerçevenin oluşturulmasının yanı sıra, etik ilke ve standartların mesleki sosyalleştirme mekanizmaları ile bireye aktarılması da önem arz etmektedir. Yapılan faaliyetler, Kurulun daha çok “etik kültürün yerleştirilmesi ve eğitimi” ile “personelin eğitimi” noktalarına odaklandığını göstermektedir.

Kamu Etik Kurulu’ndan edinilen bilgiler, 2005 yılı içerisinde Kurula, 76 adedi posta yoluyla, 11 adedi ise e-mail olmak üzere toplam 87 başvuru yapıldığını, başvuru dilekçelerinin Kurul tarafından değerlendirilmesi neticesinde, aynı konuyla ilgili dilekçelerin birleştirilmesiyle birlikte toplam 77 adet başvurunun Kurul tarafından ele alındığını göstermektedir. Kurula yapılan başvurulardan, 68 adedinin sonuçlandırıldığı, 9 adedinin halen inceleme aşamasında olduğu, sonuçlandırılan başvuruların ise; 16 adedini “Yasa Gereği İncelenemeyenler”, 11 adedini “Üniversitelerle İlgili Olanlar”, 8 adedini “Genel Müdür Düzeyi Altında Bulunan ve Yargı Organlarınca İncelenen Konular”, 22 adedini “Kamu Görevlileri Hakkındakiler”, 11 adedini ise “Yasanın Yürürlüğü Öncesine İlişkin Olanlar” şeklinde sıralandığı dikkat çekmektedir. Öte yandan, bu başvuruların daha çok, eşitlik ve tarafsızlığa aykırı uygulamalar, görevi ihmal, görevi kötüye kullanma, personel atama işlemleri, kamu kaynaklarının kişisel amaçlarla kullanımı, ihalelerde usulsüzlük ve yolsuzluk alanlarında yoğunlaştığı gözden kaçmamaktadır.

Bu noktada yapılması gereken, etik-dışı durumlarla mücadele mekanizmalarına işlerlik kazandırmak olmalıdır. Söz konusu Yönetmelikte çıkar çatışması hallerine yer verilmekle birlikte, mücadeleye ilişkin ciddi bir yaptırım mekanizmasının öngörülmediği, ayrıca, etik davranış ilkelerine aykırı

işlem veya eylemi olduğuna Kurul tarafından karar verilen kişi veya kişilere uygulanabilir tek müeyyide olarak, Kurul kararının Resmi Gazete’de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulmasının benimsendiği dikkat çekmektedir. Ülkemiz şartları dikkate alındığında, böyle dar kapsamlı bir yaptırımın yönetmelikle düzenlenen etik ilkelerin hayata geçirilmesinde etkili olmayacağı kanaatindeyiz.

Ayrıca Kurul’un, 3628 sayılı Kanun gereğince kamu görevlileri tarafından verilen mal bildirimlerini inceleyebilme, 657 sayılı Kanunun 29. maddesindeki hediye alma yasağının kapsamını belirleme ve kamuda Genel Müdür ve üstü seviyedeki üst düzey görevlilerce alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden isteme yetkileri bulunmaktadır.

Kamudaki kötü yönetim uygulamalarının varlığı, yatırımların önündeki en büyük engeli oluşturmakta ve ülkenin kalkınması önündeki engellerin aşılması için liyakatli, dürüst ve etik çalışan, vatandaşa hizmet bilinciyle hareket eden kamu görevlileri ve kurumlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durum, saydamlık, bilgi edinme hakkı, ifade özgürlüğü, alınan kararların doğruluğu ve ne ölçüde kamu yararına olduğu hakkında sağlıklı bir yargıya varmak için de şarttır. Diğer taraftan, etik değerlerin yerleştirilmesi ve iyi yönetişimin tesisi için hukuk sistemine sağlıklı bir işlerlik kazandırılması gerekmektedir. Ancak, etik değer ilkeleri ile bütünleşmiş iyi yönetim için; katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, eşitlik, nesnellik ve uzlaşma yönelimi gibi unsurların varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu da bir anlayış ve yaklaşım değişikliğini gerektiren uzun soluklu uygulamaları gerektirmektedir

Sonuç olarak, ülkemizde kuralsızlığı ve etik-dışı durumları körükleyen kayırmacılık sisteminin bir an önce terk edilmesi gereğinden hareketle, kamuda etik ilkeleri ve etik kültürü hakim kılmak, uzun ve kararlı bir sürecin takibi ve beraberinde siyasi iradenin desteği, etik-dışı durumlara karşı geliştirilecek mekanizmaların işlerliği ve toplumsal farkındalık ile mümkün olacak diyebiliriz.

KAYNAKÇA

- ACKERMAN, Susan Roce. **Corruption and Governmet, Causes, Conseguence and Reform**, Cambridge University Pres, Cambridge, 1999.
- ADALET BAKANLIĞI: "Yolsuz Olaylara İlişkin Soruşturmalar ve Koğuşturmalar Hakkında Genelge", <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/26663.html>.
- ADAMAN, Fikret, A. ÇARKOĞLU, ve B. ŞENATALAR. **Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayını, İstanbul, 2001.
- AKARSU, Bedia. **Immanuel Kant’ın Ahlak Felsefesi**, İnkılap Yayınları, İstanbul, 1998.
- AKÇAY, Selçuk. "Corruption, Democracy and Bureaucracy, Emprical Evidence From Developing Countries", **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, 1/2002.
- AKDENİZ, Yaman. Türkiye’de Bilgi Edinme Kanunu’nun Bakanlıklar Tarafından Uygulanması Raporu, http://www.bilgiedinmehakki.org/doc/tr_uygulama_rapor.pdf.
- AKSEKİ, Ahmet Hamdi. **Ahlak İlmi ve İslam Ahlakı**, Nur Yayınları, Ankara, 1978.
- AKTAN, Coşkun C. **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, Afa Yayınları, Ankara, 1992.
- . "Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma", **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ankara: Hak İş Yayınları, 1991
- . **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, İstanbul: Afa Yayınları, Ankara, 1992
- . "Politikada Rant Kollama", **Amme İdaresi Dergisi**, XXVI, 4 (Aralık 1993), 119-136.
- . "Siyasal Ahlak Sorunu ve Çözüm Önerileri", Ed. Türker ALKAN, **Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Bilgi Yayınevi, (Ekim 1993).
- . **Temiz Toplum, Temiz Siyaset**, İzmir: T Yayınları, 1994.
- . "Siyasal Patoloji ve Siyasal Yozlaşma", **Yeni Türkiye Dergisi**, 3, 14, 1997.

- . “Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri”, **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Ankara, 1997.
- . **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999.
- . **Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 3-Siyasal Ahlak**, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, 1999.
- . **Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 4-Toplam Ahlak Yönetimi**, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, 1999.
- . **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ed. Coşkun Can AKTAN, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2001, <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum->
- . **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2002.
- . “Siyasal Patronaj ve Siyasal Yozlaşma”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II.
- . “Toplam Ahlak Felsefesi ve Toplam Ahlak Yönetimi”, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari /toplam-
- . “Yolsuzluklar ile Ekonomide Serbestleşme ve Demokratikleşme Arasındaki İlişki”, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-ahlak/aktan-yolsuzluk-ekonomide-serbestlesme.pdf.
- . “Politikada Rant Kollama”, **Amme İdaresi Dergisi**, XXVI, 4 (Aralık 1993), 119-136.
- . **Temiz Toplum, Temiz Siyaset**, T Yayınları, İzmir, 1994.
- . “Siyasal Patoloji ve Siyasal Yozlaşma”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 3, 14, 1997.
- . “Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri”, **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, 14 (Ankara 1997), 1045-1059.
- . **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999.
- . **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Hak-İş Yayınları, Ankara, 2002.

- AL, Hamza "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler", **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu** (Sakarya: Sakarya Üniversitesi İİBF, (18-19 Kasım 2005).
- ALKAN, Türker. **Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.
- ALTAY, Asuman. **Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları**, Doğu Matbaası, Ankara, 1994.
- , "Rant Kollayan Topluma Karşı Temiz Toplum" **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasal Yozlaşma Özel Sayı II (1997), 1169-1182.
- ALTAY, Rüştü ve S. COŞKUN. **Türk İdari Yargısının İdarede Yolsuzlukların Önlenmesine ve Denetime Katkısı**, Yönetimde Yolsuzluk ve Denetim Kamu Ynt. Uzm. Derneği, Maliye Mf. Derneği Yayını, Ankara, 1996.
- ALTINTAŞ, Hayrani. **İslam Ahlakı**, Akçağ Yayınları, Ankara, 1999.
- ALTUĞ, Osman. "Kayıt Dışı Ekonomisinin Kayıt Altına Alınması" **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasal Yozlaşma, Özel Sayı I (Ankara 1997), 596-610.
- AKILLIOĞLU, Tekin ve Ş. GÖZÜBÜYÜK. **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997.
- AKYILDIZ, Fulya. "Bilgi Toplumu Yönetim Anlayışının Gerçekleşebilmesi İçin Zorunlu Bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı", **3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Eskişehir: Osmangazi Üniversitesi (25-26 Kasım – 2004).
- AKYÜZ, A. Erdem. "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Açıklaması". Hukukun Egemenliği Derneği, <http://www.hed.org.tr/takvim.htm>.
- American Psychological Association**. Ethical Principles in the Conduct of Research with Human Participants, Washington: Committee on Ethical Standards in Psychological Research, A.P.A. 1973.
- ANGELL, Robert Cooley. **Free Society & Moral Crisis**, The University of Michigan Press, 1958.
- ARAP, İbrahim ve Levent YILMAZ: "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının "Yeni" Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", **Amme İdaresi Dergisi**. 39, 2 (Haziran – 2006).
- ARAT, Necla. **Etik ve Estetik Değerler**, Say Yayınları, İstanbul, 1978.
- ARDANIÇ, Bülent ve T. ERGUN. "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", **Amme İdaresi Dergisi**, 13, 2 (Haziran 1980).
- ARİSTOTELES. **Nikomakhos'a Etik**, Çev. Saffet Babür, Ayraç Yayınları, Ankara, 1998.

- ATAY, Asuman. "Ekonomide ve Siyasette Kirlenmeye Karşı Temiz Toplum" **Ekonomik Vizyon Dergisi**, 24 (İzmir 1997).
- ATEŞ, Toktamış, "Siyasette Yozlaşma", **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayı I (Ankara 1997), 83-89.
- ATTAS, El Hüseyin. **Toplumların Çöküşünde Rüşvet**, Çev. Cevdet CERİT, Pınar Yayınları, İstanbul, 1988.
- ATİYAS, İzak ve Ş. SAYIN. **Devletin Mali Performans Saydamlığı, Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayını, İstanbul, 2001.
- ATO. **Yolsuzluk Kışkacında Türkiye**, ATO yayını, Ankara, 2001.
- AYATA, Ayşe G. **Siyasette Kollamacılık, Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Der.T. ALKAN, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.
- AY, Hakan. "Siyasal Karar Alma Sürecinde Lobicilik", **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayı II (Ankara 1997), 1191-1195.
- AYDIN, İlayet. **Yönetmel, Mesleki ve Örgütsel Etik**, Pegema Yayıncılık, İstanbul, 1998.
- . **Yönetmel Mesleki ve Örgütsel Etik**, 3. Baskı, Ankara: Pegem Yayınları, 2002.
- BALCI, Asım. "Kamu Yönetiminde 'Hesap Verebilirlik' Anlayışı. Ed. Asım BALCI ve diğerleri, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2003.
- BANAJI, Mazarin-Bazerman ve D. MAX-CHUGH, "How (Un)Ethical Are You?", **Ideas with Impact, Harward Business Review**, (December 2003).
- BAŞARAN, Ethem. **Yönetimde İnsan İlişkileri**, Gül Yayınevi, Ankara, 1992.
- BAŞBAKANLIK, KANUNLAR VE KARARLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ: Bakanlar Kurulu Prensip Karar: **Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı**, (12/01/2002).
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernite ve Holocaust**, Çev. Suha SERTABİBOĞLU, Sarmal Yayınevi, İstanbul, 1997.
- . Zygmunt. **Postmodern Etik**, Çev. Alev Türker, Ayrıntı Yayınevi, 1998.
- BAYAR, Yavuz. "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", **Amme İdaresi Dergisi**, 2, 3, (Eylül 1979), 39-52.
- BAYDAR, Tülay. **Yönetim Etiği Açısından İngiltere'deki Kamu Yönetimi Uygulamaları**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Master Tezi, 2004.
- . "Yönetim Etiği Açısından İngiltere'deki Kamu Yönetimi Uygulamaları", **Türk İdare Dergisi**, 2005/447 (Haziran 2005).

- . "Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış", **Türk İdare Dergisi**, 2005/449 (Aralık 2005).
- BERKMAN, Ümit. **Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1983.
- . "Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları, Literatürdeki Görüşmeler ve Tartışmalar" **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, LXIII, 34 (Temmuz-Aralık1988), 59-77.
- BEUAHAMP, Tom L. ve S. E. CHILDERS. **Principles of Biomedical Ethics**, Oxford University Press, Oxford-1, 1994.
- BERLING, Judith A. "Asian Religions", **Asia Society 's. Focus on Asian Studies**, II, 1, Fall, 1982.
- BRIDGES, The Rt Hon Lord. **The Treasury, The New Whitehall Series**, Allen & Unwin, London, 1980.
- BAYET, Albert. **Bilim Ahlakı**, Çev. Vedat Günyol, Say Dağıtım, İstanbul, 1982.
- BİLGİÇ, Veysel. "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", Der. A. BALCI, A.NOHUTÇU, N. K. ÖZTÜRK ve B. COŞKUN, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2003.
- BILLINGTON, R. **Felsefeyi Yaşamak, Ahlak Düşüncesine Giriş**, Çev. Abdullah YILMAZ, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1997.
- BIRCH, Antony H. **The British System of Government**, Allen & Unwin, London, 1986.
- BIRCH, M. ve I. HOLLIDAY. **The British Cabinet System**, Harvester Wheatsheaf, Hamel Hamstead, 1996.
- BOTTORFF, Dean. "Ethics and Culture Management Services", **Ethics and Culture Management**, www.ethicsquality.com.
- BOZKURT, Ömer, T. ERGUN ve S. SEZEN. **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 283, Ankara, 1998.
- BÖLÜK, Mehmet. **El Tayyip- Rüzgardan Kasırgaya**, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul, (Nisan 2002).
- BURSALIOĞLU, Ziya. **Okul Yönetiminde Yeni Yapı ve Davranış**, Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayın, No: 154, 1987.
- Business and Society: Reader in the History Sociology and Ethics of Business**. Edited by Barry Castro, Oxford University Press, New York, 1996.
- BÜLBÜL, A. Rıdvan. **İletişim ve Etik**, Damla Ofset, Konya, 2000.

- CANAN, Fuat. "Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi", **Türk İdare Dergisi**, 76, 444 (Eylül 2004).
- ÇALIŞLAR, Aziz. **Ansiklopedik Kültür Sözlüğü**, Altın Kitaplar, İstanbul, 1983.
- CEVİZCİ, Ahmet. **Etİge Giriş**, Paradigma, 2002.
- CHAPMAN, Richard A. **The Higher Civil Service in Britain**, Constable and Co Ltd., London, 1970.
- , **Style in Administration, Reading in British**, Public Administration, George–Allen & Unwin, Oxford, 1971.
- CİNGİ, Selçuk, "Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar" Hacettepe Üniversitesi, **İ.İ.B.F. Dergisi**, XII (Ankara 1994), 1-15.
- CLARKE, John J. **Outlines of Central Government**, Sir Isaac Aitman & Sons Ltd., London, 1961.
- COHEN, Emmeline W. **The Growth of the British Civil Service, 1780 – 1939**, Frank Cass & Co., London, 1965.
- COHEN, Emmeline ve A. DUNSHIRE. **Style in Administtrain Reading in British Public Administration**, George Ailen & Unwin Ltd., London, 1971.
- COOPER, Terry L., **Handbook of Administrative Ethics**, Marcel Dekker INC., New York, 1994.
- COREY, Gerald-Corey ve P. MARIANNES-CALLANAN. **Issues and Ethics in the Helping Professions**, Brooks and Cole, California, 1998.
- COXALL, Bill ve R. LYNTON. **Comtemprary British Politics**, Macmillian Pres Ltd., London, 1998.
- CRITCHLEY, Simon. **Ethics, Politics, Subjectivity**, Pulished by Verso, London, 1999.
- ÇULPAN, Refik. "Bürokratik Sistemin Yozlaşması" **Amme İdaresi Dergisi** 13, 2 (Haziran 1980), 31-45.
- DEMİR, Firuz Yaşamış. "Oklokrasi ya da Demokrasi ve Devletin Yozlaşması" **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel I (1997), 123-131.
- DEMİRBAŞ, Timur. **Kriminoloji**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001.
- DEMİRCİ, Aytül Güneşer. "Reformun Görünmeyen Yüzü: Kamuda Etik Düzenlemeler", **Kamu Yönetimi Dünyası**, 6, 24 (Ekim – Aralık 2005)
- DİNÇER, Ömer ve C. YILMAZ. **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim"**, Ankara: T.C. Başbakanlık Yayını (Ekim 2003), <http://www.memurlar.net/haber/3099/>

- DOBEL, Partick J. "Integrity in the Public Service", **Public Administration Review**, 50 (1990).
- , **Compromise and Practical Action: Political Morality in Liberal and Democratic Life**, Savage, Roman and Little Field, 1990.
- DOĞAN, İsmail. **Sosyoloji, Kavramlar ve Sorunlar**, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 1996.
- DOİG, Alain. "From Lynskey to Nolan: The Corruption of British Politics and Public Service?", **Journal of Law and Society**, 23, 1 (March 1996).
- , "Half Full or Half Empty? The Past, Present and Future of British Public Sector Ethics", **Public Money&Management** (January 2006).
- DOWER, Nigel. **World Ethics, The New Agenda**, Edinburg University Pres, Edinburg, 1998.
- DURKHEIM, Emile. **Meslek Ahlakı**, Çev. Mehmet Karasan, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1962.
- DÜNYA BANKASI: "**Sosyal Adaletle Daha İleri Bir Türkiye**" **Bilgi Notu**, Eds. James PARKS ve Sally ZEIJION (21 Kasım 2002).
- EKEN, Musa. "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı" **Amme İdaresi Dergisi**, XXVII, 2 (Haziran 1994), 25- 55.
- EKEN, Musa ve M. ŞEN. "Yönetimde Yozlaşmaya Karşı Yönetmelik Etik ve Açıklık", **Yeni Türkiye Dergisi**, 13 (1997).
- 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP)**, 3 Ocak 2003, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>.
- EMRE, Cahit, Y. HAZAMA ve S. MUTLU: "Culturel Values, Morality and Public Administration in Turkey", **Yönetim Bilimi Yazıları**. Ed. Cahit EMRE, Ankara: İmaj Yayınları, 2003.
- ERDEMİR, Ayşegül Demirhan ve Y. OĞUZ. **Klinik Etik**, Nobel Tıp Kitabevi, İstanbul, 2001.
- ERDOĞAN, Mustafa, "Siyasal Yozlaşma ve Türkiye Örneği", **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayı I (1997), 160-165.
- ERGUN, Turgay. "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve KAYA Projesi" **Amme İdaresi Dergisi** (Tacettin Karaer'e Armağan), 24, 4 (Aralık1991).
- , "Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu", **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayı I (1997), 388-393.
- ERRERA, Roger. Legal Frameworks, Institutions and Management Systems Necessary to Promote Public Ethics, Multi Country Seminar on

- Normative and Institutional Structures Supporting Public Sector Ethics, **OECD**, Paris , 1997.
- ERYILMAZ, Bilal. **Kamu Yönetimi**, İzmir: Üniversite Kitabevi, 1994.
- Etik ve Meslek Etikleri: Tıp, Çevre, İş, Basın, Hukuk ve Siyaset.** Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara, 2000.
- Ethics in Infrastructure in Public Administration: The Experience of Several Countries**, (April 2002), www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bre/theethininfrastructureinthepublicadministration.
- First Report on Allegations Regarding Fraud Mismanagement and Nepotism in The Europe Commission.**
- FARAZMAND, Ali. "Globalization and Public Administration", **Public Administration Review**, 59 (November/ December 1999).
- FIRAT, A.Serap. "Çevre Etiği Kavramı Üzerine Yeniden Düşünmek", **SBF Dergisi**, 58, 3 (2003), 105-144.
- FRANSEZ, Moris. **Spinoza'nın Tao'su**, Yol Yayınları, İstanbul, 2004.
- FREDERICKSON, George. **Bureaucracies, Public Administration and Public Policy, Ethics and Public Administration**, M. E. Sharpe Armonk, London, 1993.
- . **Ethics and Public Administration**, M.E. Sharpe, New York, 1993.
- FROMM, Erich. **Sevme Sanatı**, Çev. Işitan GÜNDÜZ, İstanbul: Say Yayınları. 1981
- . **Kendini Savunan İnsan**, Çev. Necla Arat, Say Dağıtım, İstanbul, 1991.
- . **Erdem ve Mutluluk**, Çev. Ayda Yörükhan, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No: 325, Ankara, 1995.
- GENÇKAYA, Ömer F. "Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar", **ASOMEDYA** (Mart 2004).
- GLADDEN, Edgar Norman. **Civil Service or Bureaucracy?** Staples Press Limited, London, 1956.
- GREENWOOD, John ve D. WILSON. **Public Administration in Britain**, George Allen & Urwin, London, 1994.
- GOULD, David J. "The Effects of Corruption on Administration Performance: Illustration from Developing Countries", **In world Bank Staff Working Papers**, No: 580, Washington (1983).
- GORTNER, Harold F. **Ethics for Public Managers**, Preager, New York, 1991.
- GRENWOOD, John. **New Public Administration in Britain**, Routledge, London, 2002.

- GÜLER, Birgül A. **Birleşik Krallık, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notları**, (Nisan 1991).
- , "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", **Amme İdaresi Dergisi**, 28, 3 (Eylül 1995).
- , **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları**, TODAİE Yayın No: 266, Ankara, 1996.
- , "Restucturing the State", **Turkish Public Administration Annual**, Vol.24-26, (1998-2000).
- , "Devlette Reform", **Kamu Yönetimi Dünyası**, 13 (2003a).
- , "Devlette Reform", **Mimarlık Dergisi**, (Mart 2003 eki ayrı bası), <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/devletreformu.pdf>.
- , "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon", **SBF Tartışma Metinleri Dizisi**, 59, Ankara: SBF Yayını. (2003b).
- , "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis Dergisi**, 9 (2003c).
- , "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", **Amme İdaresi Dergisi**, 36, 4 (Aralık 2003d), <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/personelreform.pdf>.
- , "Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Bir Değerlendirme", http://sendika.org/yazi.php?yazi_no=846 (14 Eylül 2004a).
- , "Yerel Yönetim Taslakları Üzerine Değerlendirme", <http://kamuyonetimi.org/goruslerimiz.php>.(2004b).
- , "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", **Hukuk ve Adalet**, 2 (2004c).
- HAMILTON, David K. "Is Patronage Dead?" **Review of Public Personnel Administration**, 22, 1 (Spring 2002).
- HAROLD, Zink. **Modern Government**, D. Van Nostrand Company, New York .
- HARSANYI, John C. **Essays on Ethics, Social Behavior and Sciencitific Explanation**, Dordreent, D. Riedel Publication, 1976.
- HARTLEY, Robert F. **Business Ethics: Violations of the Public Trust**, New York: John Willey Company, 1993.
- HEGEL, G. W. Friedrich. **Hukuk Felsefesinin Prensipleri**, Çev. Cenap KARAKAYA, İstanbul: Sosyal Yayınları, 1991.
- HICKS, Herbert G. **Örgütlerin Yönetimi, Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından** , Çev.Osman Telok, Turhan Kitabevi, Ankara.
- HITT, William D. **Ethics and Leadership, Putting Theory into Practice**, Colombus Batelle Pres, 1990.

HOSMER, Larue J. **The Ethics of Management**, Richard D. IRWIN INC, USA, 1991.

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayınları No.:123, Ankara, 1972.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE Yayını, 2. Baskı, Ankara, 1965.

International Institute of Administrative Sciences. Political and Corruption, Edited by Ömer Bozkurd & Jozo Vargaz, Ankara, 1997.

İNAL, Kemal. "Sosyalist Etik", **Gelecek 1-3** (Kasım–Aralık 1996).

İZVEREN, Adil. **Toplumsal Törebilim (Sosyal Ahlak)**, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Bilim Dizisi 1, Yayın No:130, 1980.

Jandarma Etiği, Meslek Ahlakı. Jandarma Okullar Komutanlığı, Ankara, 2001.

JENNINGS, W. I., **Cabinet Government**, Cambridge Univ. Press, Cambridge, Cambridge, 1951.

JENNINGS, Sir I., **Cabinet Government**, Cambridge Univ. Pres, Cambridge, 1959.

JONES, Make. **OECD Ethics: Australia Case Study Ethics and Curraption**. Australia: The Management of Ethics and Conduct in The Public Service Australia by Mike Jones.

KALACIOĞLU, Ersin. "Türk Siyasal Sisteminde Değişim, Siyasal Patronaj ve Yozlaşma", **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, İzmir, (14-15 Nisan 1994).

KAR, Muhsin ve A. Bim. "Yolsuzluklar ve İktisadi Kalkınma: Nedenleri, Etkileri ve Mücadele", **TİD**, 71, 43 (Haziran 1999).

KAIN, Philp J. **Marx and Ethics**, Clarendon Press, Oxford, 1991.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na İlişkin Başbakanlık Genelgesi. (Genelge: 2004/27)

KANT, Immanuel. **Ahlak Mesleğinin Temellendirilmesi**, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara, 2002.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor. TODAİE Yayınları No.:238, Ankara, 1991.

KARAER, Tacettin. "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, 20, 3 (Eylül 1987).

- . "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", **Amme İdaresi Dergisi**, 20, 2 (Haziran 1987).
- KAYA, Korhan. **Budistlerin Kutsal Kitapları**, Ankara: İmge Kitabevi, (1999).
- KEIR, David Lindsay. **Constitutional History of Modern Britain, 1485 – 1951**, London: Adam and Charles Black, London, (1955).
- KESİM, Erdoğan. "Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)", **Siyasette ve Yönetimde ETİK Sempozyumu**, Sakarya: Sakarya Üniversitesi, İİBF (18-19 Kasım 2005)
- KILIÇBAY, Mehmet Ali. "Demokratik Bir Hukuk ve Adalet Sistemi için", **Türkiye Günlüğü Dergisi**, 44, (Ankara1997), 27-31.
- KILAVUZ, Raci. "Yönetişel Etik ve Halkın Yönetişel Etik Oluşumuna Etkileri", **Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi**, 26, 2 (Aralık 2002).
- . KILAVUZ, Raci. **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2003.
- KILLIOĞLU, İsmail. **Ahlak ve Hukuk İlişkisi**, İstanbul: Marmara Üniversitesi İfav Yayını, 1988.
- KIM, Young Jong. **Korean Public Administration (Corruption Studies)**, Han Mun Publishing, Seoul, 1996.
- KIREL, Çiğdem. **Örgütlerde Etik Davranışlar, Yönetimi ve Bir Uygulama Çalışması**, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2000.
- KIYAK, Yahya **Lectures on Medical Ethics**, Fatih Yayınevi, İstanbul, 1987.
- KILLOP, Mac I.D. **British Ethical Societies**, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- KOÇİBEY. Koçibey Risalesi, İstanbul: MEB, 1993.
- KONFİÇYÜS. **Söyleşiler**, Çev. Hakan Arslanbenzer, Şule Yayınları, İstanbul, 1988.
- KORAY, Meryem. "Küreselleşen Dünyada Avrupa Modeli'nin Sınırları ve Sorunları: Refah Devleti Nereye?", **Avrupa Araştırmaları Dergisi**, 9, 2, (2001).
- KÖKNEL, Özcan. **Bireysel ve Toplumsal Şiddet**, Altın Kitaplar, İstanbul, 1996.
- KÖKTAŞ, Emin. "Toplumsal ve Siyasal Hayatımızda İhmal Edilen Bir Değer: Ahlak", **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya, 1998.
- KÖSEOĞLU Özer, F. YURTTAŞ ve C. SELEK. "Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi

- Edinme Hakkı”, **Siyasette ve Yönetimde ETİK Sempozyumu**, Sakarya: Sakarya Üniversitesi, İİBF (18-19 Kasım 2005),
- KÖSEOĞLU Özer, F. YURTTAŞ ve C. SELEK. “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”,
http://www.sosyalsiyaset.com/documents/yoksullugun_onlenmesinde.htm.
- KUÇURADI, İonna. **Etik**, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara, 1993.
- KURTULUŞ, Erciş. “20 Yüzyılın Türkiye’ye Kötü Mirası; Yolsuzluk ve Rüşvet” OTDÜ’de düzenlenen “**Türkiye’de Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadelenin Geliştirilmesi**” konulu konferansa sunulan bildiri, Ankara, (21 Eylül 2000).
- KURUMSAL YÖNETİM DERNEĞİ - OECD: **Kurumsal Yönetim İlkeleri**, <http://www.tkyd.org/docs/oecd2004.pdf>, 2004, İstanbul: Yayın No. KYD-Y/2005-01-01, (Ocak 2005).
- LEWIS, Carol W. **The Ethics Challenge in Public Service**, Jossey Bass, Oxford, 1991.
- MACHINTOST, John P. **The Government and Politics of Britain**, Hutchinson & Co Ltd., London, 1974.
- MADSEN, Peter-Shatritz ve M. S. JAY. **Essentials of Government Ethics**, Meridian Publishing, New Zealand, 1992.
- MARTINSON, David L. “Ethical Decision Making in Public Relations: What Would Aristotle Say?”, **Public Relations Quarterly**, Vol. 45, No.:3, Fall, (2000).
- MCLAREN, Robert Bruce. **Christian Ethics**, Foundation and Practice, Prentice Hall, New Jersey, 1994.
- MENGÜŞOĞLU, Takiyettin. **Değişmez Değerler ve Değişen Davranışlar**, İstanbul: İstanbul Matbaası, 1965.
- MILLER. **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu-Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP)**, TODAİE, Ankara, 1963.
- MONİS, Vargas. **OECD Ethics: Portugal Case Study, The Management of Ethics and Conduet**.
- MORAN, Jonathan-Flanary ve RACHER-R. WILLIAMS. **Corruption in Developed World**, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2000.
- MORCHER, Edgar-Nemer ve P. OTTO- SIMMONS. **Applied Ethics in A Troubled World**, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- MUMCU, Ahmet. **Osmanlı Devletinde Rüşvet: (Özellikle Adlî Rüşvet)**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları: 252, 1969.

- . **İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri**, Savaş Yayınları, Ankara, 1994.
- MÜEZZİNOĞLU, Ayşen. “Bilim ve Etik”, **Türk İdare Dergisi**, 5, 438 (Mart 2003).
- NABAİS, Julio. (Portekiz Kamu Yönetimi Genel Müdürlüğü, Eski Genel Müdürü) “Public Ethics Administration and The Prevention of Corruption: Exchanging Insights - Portekiz Deneyimi - ”, **II. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi**, (Ankara: ODTÜ Felsefe Bölümü-T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu,(18-20 Ekim 2006).
- NELKEN, David ve M. LEVI. “The Corruption of Politics and The Politics of Corruption: an Overview”, **Journal of Law and Society**, 23, No: 1, (March 1996).
- NINO, Carlos Santiago. **The Ethics of Human Rigths**, Clarendon Press, Oxford, 1991.
- NİTAS, Koraltay. **Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim**, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, EGM Basımevi, Ankara, 2003.
- OECD: Puma Policy Brief – Public Management Service: Managing Government Ethics**, (February 1997), www.oecd.org/dataoecd/59/60.
- OECD: Policy Brief: The Fight Against Bribery and Corruption** (September 2000), 1, http://oecd.org/publications/Pol_brief/07.09.2001.
- OECD: Puma Policy Brief – Public Management Service: Managing Government Ethics**, (February 1997), www.oecd.org/dataoecd/59/60.
- OLIVIER, Abel. **Avrupa'da Etik, Din ve Laiklik**, Çev.Sosi DOLANOĞLU, Sera YILMAZ, Metis Yayınları, İstanbul, 1995.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur. “The Emergence of a New Approach to The Public Sector: The New Public Management”, **Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi**, (Prof. Dr. Cemal Mıhçıoğlu'na Armağan), 1997.
- . “Different Positions Concerning The Management Function in The Public and Private Sectors and The Distinctive Place of Public Management in The Spectrum of These Positions”, **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, 1999.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur ve M. Kemal ÖKTEM. “The Feasibility of An Ethical Administration in Turkey: Legal – Institutional and Cultural Pillars of Public Service Ethics”, http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/paper20WS3_pdf/Omurgunulsen%20&%20Oktem.pdf.

- ÖRS, Yaman. "Etik, Bilimlerdeki 'Derin' Etik ve Felsefenin Etik'i", **ERDEM Atatürk Kültür Merkezi Dergisi**, Etik Özel Sayısı, 15, 44, Ankara: Atatürk Yüksek Kurumu, 2005.
- ÖZBARAN, M. Hakan. "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", <http://www.saydamlik.org/hakan.doc>.
- ÖZBİLEN, Şevki. "Ekonomik Yozlaşmanın Nedenleri ve Sonuçları" **Finans Dünyası Dergisi**, 100, İstanbul, 1998.
- ÖZCAN, Zafer. "Etik'i AB'nin kemiği bizim!", **AKSİYON Dergisi**, 10, 519, 2004.
- ÖZDEK, Yasemin. "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar", **Amme İdaresi Dergisi**, 32, 3 (Eylül 1993).
- ÖZSEMERÇİ, Kemal. "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı", **Sayıştay Dergisi**, 58, 3.
- . Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Zararları ve Çözüm Önerileri, Araştırma, **Sayıştay Araştırma Dizisi** (Ekim 2003), <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras27TKYYolsuz.pdf>
- ÖZTÜRK, Namık Kemal. "Kamu Yönetiminde Etik ve Yöneticiler", **Türk İdare Dergisi**, 70, 419 (Haziran 1998).
- . "Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar", **Amme İdaresi Dergisi**, 30, 2, 1999.
- . "Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu", http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/meritokrasi/liyakat_sistemini_koruma.htm.
- . "Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim", **Türk İdare Dergisi**, 437 (Aralık 2002).
- ÖZTÜRK, Namık Kemal ve B. COŞKUN. " Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış", **Türk İdare Dergisi**, 72, 426 (Mart 2000).
- PIEPER, Annermarie. **Etiğe Giriş**, Çev. Veysel ATAYMAN, Gönül SEZER, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1999.
- PINCOFFS, Edmund. **Philosophy of Law**, (A Brief Introduction), Wads Worth Publishing, California, 1991.
- PLATON. **Sokrates'in Savunması**, Çev. Teoman Aktürel, İstanbul, 1982.
- . Principles for Managing in the Public Service , **OECD, Public Management Service**, PUMA policy Brief , 4 (May 1998).
- POOPLE, Roy. **Ahlak ve Modernlik**, Çev. Mehmet KÜÇÜK, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1993.
- RICHARD W. **Moral Differences. Truth, Justice and Conscience in a World of Conflict**, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1992.

- Reference Division Central Office of Information.** Government and Administration of the UK, London, 1952.
- RESNIK, David B. **Bilim Etiği**, Çev. Vicdan Mutlu, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1998.
- RICHARDS, Peter G. **Patronage in British Government**, George Allen & Unwin Ltd., London, 1963.
- RUSSELL Smith, E. **Political Realities, Modern Bureaucracy: The Home Civil Service**, Longman, London, 1974.
- ROBERTS, Nancy C. "Keeping Public Officials Accountable Through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox", **Public Administration Review**, 62, 6, 658 (November- December 2002).
- ROCE-AKKERMAN, Susan. **Corruption, A Study in Political Economy**, Academy Press, London.
- ROHR, John A. **Ethics for Bureaucrats, An Essay on Law and Values**, Library of Cataloging in Publication Data.
- ROSAMUND, Thomas. **Teaching Ethics, Volume One: Government Ethics, 1989 - 1995**, Centre for Business and Public Sector Ethics, Ethics in International Press Limited, Cambridge, 1996.
- **The British Philosophy of Administration**, A Comparison of British and American Ideas 1900-1939, CBPS Ethics, London, 1977.
- ROUBAN, L. "France in Search of a New Administrative Order", **International Political Science Review**, 14, 4 1994.
- RUSSANI, Clodosbaldo. "Preventive Measures Against Corruption: The Role of The Private and Public Sector", **Merida Paper**, 2004.
- Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F. ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu. **2. Siyaset ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, (18-19 Kasım 2005).
- SALİ, Ali O. ve M. ÜNAL. "Yolsuzluk Analizi ve Yolsuzluklarla Mücadelede Alınması Gerekli Önlemler", **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı I, Ankara ,1997.
- SAUTOY, du Peter. **The Civil Service**, Oxford Univ. Press, New York,1957.
- SEEDHOUSE, David. **Practical Medical Ethics**, Chichester, Wiley, 1992.
- SEIB, Philip. **Public Relations Ethics**, Forth Worth: Harcourt Brace College Publications,1995.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT yayını: 2507-ÖİK:527, Ankara, 2000.

- SIMMONS, John A. **Moral Principles and Political Obligations**, Princeton University Pres, New Jersey, 1975.
- SIMON, Herbert A., Donald W. SMITHBURG ve Victor A. THOMPSON. **Kamu Yönetimi**, Çev. Cemal MIHÇIOĞLU, Ankara: A.Ü.SBF Yayınları, No: 354, 1973.
- SINGER, Peter. **A Companion to Ethics**, Blackwell Publishing, Oxford, 2000.
- SISSON, L.H. **The Spirit of British Government**, Feber Ltd., London, 1959.
- SMITH, Robert W. "Enforcement or Ethical Capacity: Considering the Role of the State Ethics Commissions on the Millenium", **Public Administration Review**, 63, No.:3, (May-June 2003).
- SOYSAL, Mümtaz. "Erdem, Sisteme Yönelik Davranıştır", Ed. Türker ALKAN, **Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Bilgi Yayınları (Ekim 1993) .
- STRAUSS, E. **The Rulling Servants Bureaucracy in Russia, France and Britain?**, George Allen & Unwin Ltd., London, 1961.
- STEINBERG, Sheldon S. ve Austern, David T. **Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler**, Çev. Turgay ERGUN, TODAİE, Aralık, Ankara, 1995.
- STEINBERG, Sheldon S. ve David T. AUSTERN: **Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler**, Çev. Turgay ERGUN, Ankara: TODAİE, (Aralık 1995).
- STONE, Bob. **"Kamuda Etik Liderlik" Konferansı**, İstanbul: Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve OTDÜ Meslek ve İş Etiği Topluluğu (4 Nisan 2006).
- STOUT, Hiram Miller. **British Governmet**, Oxford Universty Press, New York, 1953.
- STRAUSS, E. **The Rulling Servants Bureaucracy in Russia, France and Britain?**, George Allen & Unwin, London, 1961.
- Survey of Anti Corruption Measures in The Public Sector in OECD Countries: France**, www.oecd.org/dataoecd.
- ŞAYLAN, Gencay. "Toplumsal Değişme, Yönetmel Bozulma ve Yolsuzluk", **Amme İdaresi Dergisi**, 8, 4 (Ankara 1975), 83-96.
- **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1994.
- "Krizin Nedenleri: Liyakatin Çöküşü, Merkezîyetçilik ve Yolsuzluk." **Görüş Dergisi**, 45, İstanbul (Ekim-Kasım 2000a)
- "Liyakatin Çöküşü, Merkezîyetçilik ve Yolsuzluk", **Görüş Dergisi** (Kasım 2000b).

- ŞEN, Mustafa Lütfi. "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi**, 28, 1 (Mart 1995).
- ŞENGÜL, Tarık. "Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler", *Praksis*, 9, 2003.
- ŞEYHSUVAROĞLU, Bedi N. **Tıbbi Deontoloji Dersleri**, Hüsnü Tabiat Matbaası, İstanbul, 1975.
- TANSAL, Sabih. "Kamuda Etik", **Görüş Dergisi** (Aralık 2003).
- TANZİ, Vito. "Dünya Çapında Yolsuzluk Nedenleri, Sonuçları, Boyutları, Çözüm Yolları", Çev. Gamze KÖSEKAHYA, **Maliye Dergisi**, 136, (Ankara 2001).
- TARHAN, Bülent (Der.). "Makaleler 13 - Yolsuzlukla Mücadele Alanında Türkiye Deneyimi – Uluslararası Anlaşmalar", <http://www.bmders.org.tr/makale13.htm>.
- TBMM Susurluk Komisyonu Raporu**, Ayyıldız Yayınları, Ankara, 1997.
- T. C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporları-I**, Ankara, 1994.
- TEICHMAN, Jenny. **Social Ethics, A Student's Guide**, Blackwell Publishers, London, 1996.
- TEKELİ, İlhan ve G. ŞAYLAN. "Rüşvet Kuramı", **Amme İdaresi Dergisi**, 7, 3 (Ankara 1974), 92-113.
- TESEV. **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**, http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu.pdf, 2004.
- TEPE, Harun. **Etik ve Metaetik: 20. Yüzyılın Eşiğinde Normatiflik Tartışması**, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara, 1992.
- **Etik ve Meslek Etikleri**, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara, 2000.
- THEAKSTON, Kevin. **The Civil Service Since 1945**, Blackwell, Cambridge, 1995.
- THOMAS, Geoffrey. **An Introduction to Ethics**, Five Central Problems of Moral Judgement, Hackett Publishing Company, London, 1993.
- TOBB – ETÜ: Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, Ankara, (7-8 Temmuz 2005).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL: **Global Corruption Barometer 2005**. Germany: (9 December 2005), http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2005.
- TURAN, İlter. "Türkiye'de Siyasal Yozlaşma Süreci". Ed. Türker ALKAN, **Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Bilgi Yayınları (Ekim 1993).

- TUTUM, Cahit. "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık," **Amme İdaresi Dergisi**, 9, 4 (Ankara 1976), 9-32.
- . "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" **Yeni Türkiye Dergisi**, 95/4.
- . **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, No: 3, Ankara, 1994.
- Türk Tabipleri Birliği. **Etik Kurulu Görüşleri**, Ankara, 1998.
- Türkiye Felsefe Kurumu**. Adalet Kavramı, Editör: Adnan Güriz, Ankara, 1994.
- Türkiye'de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Çalışma Raporu**, Yönlendirme Komitesi, Ankara, (Ocak 2002).
- TÜSİAD-OECD. **Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama**, 1996, Çeviri, TÜSİAD Yayını, No: TÜSİAD-T/2003-9-363, (Eylül 2003), <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/kamu2/kamu.pdf>.
- . **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik: Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar Tespit ve Öneriler**, Cilt 2. İstanbul: TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi, (Kasım 2005).
- UÇKAN, Özgür. "E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü", **Stradigma.com.**, 5, ISSN: 1303-9814 (Haziran 2003), http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/makale_09.html.
- UNDP. "Right to Information Practical Guidance Note". 2004, www.undp.org/oslocentre/docs04/Right%20to%20Information.pdf.
- UYGUN, Oktay. **Türkiye'de Demokrasi ve İnsan Hakları**, Ankara: TODAİE İnsan Hakları Derleme Dizisi 3, 1996.
- ÜÇAL, Turgay ve M. DEREK. **Hristiyan Ahlakı**, Ön Asya Dağıtım, Eylül, 2000.
- Väänänen, Pekka. "Civil Service Ethics in EU-Countries", (pvä 13.11.02), http://www.mvcr.cz/reforma/anglicky/ph_2000/civil_va.html.
- VORKING, Andrew (Dünya Bankası Türkiye Direktörü). "Türkiye'de Eğitim Reformu" Başlıklı Konuşması. **Hacettepe Üniversitesi**, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=4162; <http://www.seyfihoca.com/haberler/haberler.asp?shf=105>.
- WASHINGTON, Sally. **Ethics in Public Service: Current Issues and Practice**, OECD, Paris, 1996.

- WEINBERG, Julius K. Ve K. E. YANDELL. **Ethics, Problems in Philosophical Inquiry**, Vol.3, USA: Holt, Rinehart and Winston Inc. 1971.
- WILLIAMS, Robert, J. MORAN ve R. FLANARY. **Corruption in The Developed World**, Massachusett: Edgar Elgar Publishing, 2000.
- Yedi Fiil, Etik ve Haklar, Salı Toplantıları 97-98.** Ed. Murat Yalçın, Yapı Kredi, İstanbul 1999.
- YERSUVAT, Duygu. **Basılmamış Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi, S.B.F., İstanbul 1996.
- YILDIRIM, İbrahim. "Bürokratik İsrar ve Nedenleri, Kavramsal Bir Yaklaşım", **Türk İdare Dergisi**, 72, 7 (Haziran 2000).
- YILMAZ, Osman. **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Ankara: DPT Yayını,(Şubat 2001).
- YÜKSEL, Cüneyt. "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri", **Siyasette ve Yönetimde ETİK Sempozyumu**, Sakarya: Sakarya Üniversitesi, İİBF (18-19 Kasım 2005)
- YÜRÜŞEN, Melih. **Liberal Bir Değer Olarak Ahlaki ve Siyasi Hoşgörü**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1996.

WEB SİTELERİ

<http://www.ab.anadolu.be/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=3>

<http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/siyasi%20etik%20kanun%20taslagi.doc>

<http://www.alomaliye.com>

<http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>

http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/about_acn.cgi?lang=en&site_type=graphics

www.archive.official.documents.co.uk

www.apsc.gov.au/conduct/index.html

<http://www.avrupakonseji.org.tr/tur/konsey/uyeulkeler.htm>

<http://www.bahum.gov.tr>

http://www.baltas-baltas.com/web/dh_ey.htm

<http://www.basbakanlik.gov.tr>

www.bbc.co.uk/news

http://www.belgenet.com/2001/siyasiahlak_01.html

<http://www.bilgiedinme.adalet.gov.tr/yonet.htm>

http://www.bilgitoplumu.gov.tr/mevzuat/4_20031024_BilgiEdinme.pdf

Cabinet Office. Civil Service Code: available at www.cabinet-office.gov.uk, conducted: 27. 01. 02, 1999.

Cabinet Office. Seven Reports: available at www.cabinet-office.gov.uk, conducted: 27.01.02, 2000.

Committee on Standards in Public Life. Wricks Committee: available at www.public-standards.gov.uk, 1997.

<http://www.canaktan.org>

www.coe.int/dg1/greco/general/whatisGRECO_en.asp

www.direct.gov.uk

www.dist.gov.au/consumer/charters/php/index.php

<http://www.dtm.gov.tr>

<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>

www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/

www.ethicsquality.com

<http://www.gumrukler.gov.tr/upload/kanunlar/1918.pdf>

<http://www.habervitrini.com/haber.asp?id=215998>

<http://www.hazine.gov.tr>

<http://www.hukuki.net>

<http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/program.htm>

<http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/13-02.pdf>

<http://www.imf.org/>

<http://www.greco.coe.int/docs/codee.htm>

<http://www.kgm.adalet.gov.tr/devletsirlari.htm>

www.kriminoloji.com.tr

<http://www.kobinet.org.tr/haber.php?id=205>.

<http://www.masak.gov.tr>

<http://www.memurlar.net>

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr>

www.oecd.org

www.oecd.org/puma/country/australia.htm

www.oecd.org/puma/country/denmark.htm

www.oecd.org/puma/country/finland.htm

www.oecd.org/puma/country/france.htm

www.oecd.org/puma/country/portugal.htm

www.oecd.org/puma/country/uk.htm

www.oecd.org/puma/country/us.htm

www.opas.fi

Public-standards.gov.uk, conducted: 27. 01. 02

<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=183645>

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/index.aspx>

<http://www.saydamlik.org>

<http://www.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md138/INTKAMUOYU.pdf>

http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/Sunusson.htm

http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf

<http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/YOLSUZLUK.pdf>

<http://www.tesev.org.tr>

http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php#pr.

<http://www.tkyd.org/docs/oecd2004.pdf>

<http://www.transparency.org>

<http://tr.wikipedia.org>

<http://www.tobb.org.tr/abm/raporlaryayinlar/abnedir.doc>

<http://www.tobb.org.tr/abm/raporlaryayinlar/abnedir.doc>

<http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/birimler/etikkurulu/KamuYonetmelik.doc>.

<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/kamu2/kamu.pdf>

www.usage.gov/pages/forms

www.usage.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats

www.whistleblower.org.tr

<http://www.hazine.gov.tr/rapor.pdf>

<http://www.worldbank.org/>

ÖZET

Kamu yönetiminde etiksel davranış, demokratik hükümetlerin yasallığını, dürüstlüğünü, hesap verebilirlik ve nesnelliğini sağlama ve korumada önemli bir role sahiptir.

Yolsuzluk, kötü yönetim, patronaj gibi yönetsel hastalıklar, kamu yönetiminin temel sorunları arasında yer almaktadır. Bu hastalıkları iyileştirmek, etiksel norm ve standartları güçlendirmek, yönetim ve toplumdaki kamu gücünü sağlamada hayati bir unsurdur.

Ülkelerin demokrasi ve gelişme düzeyleri, yönetim etiğinin gelişmesinde doğrudan bir etkiye sahiptir. Ülkeler daha zengin ve demokrat oldukça, daha az yolsuzluğa karışmakta ve dolayısıyla etik-dışı durumlar elimine edilmektedir. Çünkü, bilim ve nesnellik temelli bir kamu yönetimi ve bir etik alt yapı oluşturarak gelişme ve modernleşme sürecini hızlandırmaktadırlar. Bu doğrultuda, seçilen karşılaştırmalı ülke uygulamaları ve uluslararası kuruluşlardaki yönetim etiği politikaları ülkemizdeki etiksel alt yapının geliştirilmesine yardımcı olacaktır.

Pek çok yasal düzenleme yapılmasına rağmen, Türkiye’de kurumsallaşma yönündeki temel çalışma, 25/05/2004 tarihinde çıkarılan ve 5176 sayılı Kanun kapsamında oluşturulan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”dur. Yönetim yapısına pek çok katkı sağlaması beklenen bu Kurul, etiksel sorunların varlığı halinde bir tavsiye ve inceleme birimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak, kamuda etik ilkeleri ve etik kültürü hakim kılmak, uzun ve kararlı bir sürecin takibi ve beraberinde siyasi iradenin desteği, etik-dışı durumlara karşı geliştirilecek mekanizmaların işlerliği ve toplumsal farkındalık ile mümkün olacaktır.

ABSTRACT

Ethical behavior in public management has an important role to protect and maintain the legality, prosperity, accountability and objectivity of the democratic governments. Administrative illnesses like corruption, maladministration, patronage etc. are among the basic problems of public management. To treat those illnesses, to apply ethical norms and standards in public life, is a vital component for maintaining public confidence in government and society.

The level of democracy and development of countries has a direct effect on improvement of management ethics. States that are richer and more democratic are less corrupt so that unethical situations are minimizing. Because they are accelerated the development and modernisation process by establishing an ethical structure and an objective and scientific based public administration.

Chosen Country Practices and the politics of management ethics in. Some International Institutions will contribute to improve the ethical infrastructure in our country. While there have been many legislative regulations, the main study on institutionalism in Turkey is Public Officials Ethical Committee constituted according to the Law published 25.5.2004, act no. 5176. The Committee, expected requiring many contributions to the administration structure and philosophy of administration, confront as an advisory and investigatory body if there is an ethical problem.

In Conclusion, ethical principles and ethical culture not only requires long and decisive process but also will be possible with encouragement of politics, improvement of the instruments against unethical positions and public conscious.