

## GENEL OLARAK TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK YASAL ALTYAPI

Ülkeler istenmeyen davranış biçimlerini önlemek ve olumlu davranış biçimlerini teşvik etmek için bir dizi araç ve süreçten yararlanırlar. OECD'nin 1996 yılında yayımlanan Kamu Yönetiminde Etik Raporu'na göre, bir etik altyapının sekiz kilit unsuru bulunmaktadır. Bunlar; etkili bir yasal alt yapı, siyasi irade, etkin hesap verme mekanizmaları, uygulanabilir davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları, etik konularda eş güdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı ve kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplumdur (medya dahil) (OECD, 1996). Bir etik altyapının öğeleri arasındaki etkileşim, o ülkenin kültürel ve idari geleneklerine, kamu yönetimine genel yaklaşımına ve geçmişte etik davranışlara verdiği desteğe bağlıdır. Hiç kuşku yoktur ki, yukarıda sayılan sekiz unsurdan en önemlisi “etkili bir yasal altyapı”dır.

Kamu yönetiminde etik davranış, “toplum çıkarlarını kendi çıkarları önünde tutmak, kendilerini mali bakımdan başkalarına bağımlı kılacak bağlantılara girmemek, tarafsız olmak, hesap verebilir olmak, şeffaflık, açıklık ve dürüstlük, ve bu ilkeleri davranışlarla yaşatmak,” şeklinde tanımlanabilir (Bishop ve diğerleri, 2003). Daha kısa bir ifadeyle kamu yönetiminde etik davranış, toplum için dürüst, adil, sağlıklı olan ve demokratik devletin yasallığını geliştiren ve koruyan davranıştır (OECD, 1996; Bowman ve diğerleri, 1988). Türk kamu yönetiminde etik yasal altyapı, yukarıdaki bu evrensel anlayışı gerçekleştirmelidir. Ülkemiz, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin senelerdir yaygın olmasına rağmen konunun önemini ancak, son yıllarda kavramaya başlamıştır. Çağdaş ülkelerin senelerdir ağır ve emin adımlarla kurdukları kurumsal ve yasal etik altyapı, ülkemizde sorunun devamlı olarak gözardı edilmesi sebebiyle oldukça eksik kalmıştır. Etik konusunda uygulamanın da çok az olduğu ülkemizde bu konuda hukuki çerçeveyi incelemek gerekir.

Hukuki çerçeve, kamu görevlileri için davranış standartlarını belirleyen ve soruşturma ile takibat sistemleriyle bunlara uyulmasını sağlayan kanun, yönetmelikler ve diğer yasal belgeler dizisidir. Hukuki çerçeve, sağlam bir etik altyapının gelişebilmesi için en önemli unsurlardan bir tanesidir. Etik alt yapıyı yaptırımlarla desteklediğinden bir kontrol işlevi taşır. Hukuki çerçevenin etik alt yapıya katkısı, kamu görevlilerinin davranışlarına sınırlamalar getirmek, bunlarla ilgili yaptırım uygulamak ve devletin eylem ve işlemlerini şeffaflaştırarak kamuoyunun faaliyetlerinin incelenmesini ve harekete geçmesini mümkün kılmaktır.

Türk kamu yönetiminde etik davranış kuralları, 5176 Sayılı Kanun'a kadar mevzuatımızda dağınık halde bulunmaktaydı. Birçok çağdaş demokratik ülkede olduğu gibi kamu görevlilerinin tabi bulunduğu etik davranış ilkelerini sistemleştiren bir etik davranış kodu ve bu kodun hazırlanması için hukuki çerçeveyi çizen bir yasa mevcut değildi. Bununla birlikte, etik davranış kuralları Anayasa'da, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, özellikle yolsuzluk suçları ve çıkar çatışması halleri olmak üzere Türk Ceza Kanunu'nda ve Kutu 1'de belirtilen birçok kanunda yer almaktadır. 5176 Sayılı Kanun'un uygulama Yönetmeliği yasalarda dağınık halde bulunan

## TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK MEVZUATI DEĞERLENDİRMESİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yrd. Doç. Dr. Cüneyt YÜKSEL

Boğaziçi Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

### GİRİŞ

Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından birisi, etik dışı faaliyetlerdir. Etik davranış standartlarının eksikliği, hesap verme mekanizmalarının işlevsizliği, etik yasal altyapının yetersizliği, Türkiye'yi kamu yönetiminde etikte gerilere götürmektedir.

Kamu yönetiminde etik, devlete ve kurumlarına karşı güven oluşturmanın ve bunu korumanın hayati bir unsurudur. Kamu yönetiminde etik, ayrıca, uygulamaların, teamüllerin ve genelde davranışların sınındığı bir temel oluşturarak, kamuoyuna çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven verir. Türk kamu yönetiminde devletin bütün kurum ve kuruluşlarında yaygın olan etik dışı faaliyetler nedeniyle günümüzde, vatandaşların devlete olan güveni çok azalmıştır. Vatandaşlar, devlete olduğu kadar hukuk sistemine de güvenmemekte, etik yasal altyapının ve uygulamaların eksik olması sebebiyle bireylerin ve kurumların kural-ları çiğneme eğilimleri gün geçtikçe artmaktadır.

Türk kamu yönetiminde etik bilincin yerleştirilmesi ve dolayısıyla etik sisteminin tüm unsurlarıyla kurulup etkili uygulamanın sağlanmasının vakti gelmiştir. Etik ile ilgili sorunların toplumda büyük tepkilere neden olması, artık, bir etik altyapının oluşturulması gerekliliğini gözler önüne sermiştir. Nitekim 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 ilkelerin yerleştirilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır.

Ancak, bu Kanun ve Yönetmelik, Türkiye'de kamu yönetiminde etik standartların yerleştirilmesi konusunda atılmış bir adım olmakla birlikte eksik bir adımdır. Kanun'un ve Yönetmeliğin ihtiva ettiği eksiklikler, kapsam darlığı ve yaptırım yetersizliği uygulamada ciddi sorunlar çıkartacaktır. Bu çalışmada, genel olarak Türk kamu yönetiminde etik yasal altyapıdan bahsedildikten sonra 5176 Sayılı Kanun ve Yönetmelik incelenip değerlendirilmekte ve eksikliklerine ilişkin çözüm önerileri sunulmaktadır.

etik davranış ilkelerini toparlamakta ve Kanun gereğince ihlallerini Resmi Gazete’de yayınlama yaptırımına tabi tutmaktadır. Ayrıca, Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele programı içerisinde son yıllarda onayladığı uluslararası belgeler de oldukça önemlidir.

### Kutu 1: Türk Kamu Yönetiminde Etik Yasal Altyapı

- Anayasa’nın 10’uncu, 129’uncu ve 137’nci maddesi
- 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu
- 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun
- 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununu
- 1156 Sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun
- Bağımsız İdari Otoritelerle İlgili Yasal Düzenlemeler
- 832 Sayılı Sayıştay Kanunu
- 2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

### Kutu 2: Kamu Yönetiminde Yolsuzluk, Rüşvet Ve Etik İlgili Türkiye’nin Taraf Olduğu Uluslararası Anlaşma Ve Kararlar

- 1 Şubat 2000 - OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi 4518 sayılı Kanunla onaylandı.
- 24 Mart 2001 – İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerinde yer aldığı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar kabul edildi.
- 17 Nisan 2003 - Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi 4852 sayılı Kanunla onaylandı.
- 10 Aralık 2003 - Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Türkiye tarafından imzalandı.
- 14 Ocak 2004 - Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi 5065 sayılı Kanunla onaylandı.

### 5176 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU KURULMASI HAKKINDA KANUN

Mevzuatımızda kamu görevlilerinin uyacakları belli davranış kodları genel olarak düzenlenmesine karşın, kamu faaliyetlerinin yürütülmesi sırasında, kamu görevlilerinin etik dışı işlem veya eylemleri, vatandaşların haklı şikâyetlerine neden olmakta, devlet-vatandaş ilişkilerinin bozulmasına ve halkın kamu kurumlarına güveninin azalmasına neden olmaktadır.

Kamu yönetimimizde etik altyapının oluşturulması ve kamu görevlilerinden beklenen etik kurallar, 5176 Sayılı Kanunla<sup>1</sup> yasalasmıştır. Bu Kanun, etik konusundaki yasal altyapı eksikliğini doldurmaya yönelik atılmış bir adımdır.

Kanun’un amacının düzenlendiği birinci maddede, kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerinden saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik ilkeler sıralanmıştır. Ancak, bu etik davranış ilkelerinin tanımı yapılmamış ve etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek için Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Kanun uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde 11 kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları söz konusu Kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

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. Bu bağlamda, Kamu Görevlileri Etik Kurulu hem hazırlayacağı yönetmeliklerle kamu yönetiminde etik konusunda etik altyapıyı bir etik davranış kodu halinde sistemleştirip, toparlamak hem de etik altyapının en önemli unsurlarından olan hesap verebilirlik mekanizmasının bir parçası olma işlevini yerine getirmektedir.

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 duyurulması benimsenmiştir. Bu Kanun’la getirilen diğer önemli düzenlemeler, 3628 sayılı Kanun gereğince kamu görevlileri tarafından verilen mal bildirimlerinin Kurul tarafından incelenebilmesi, 657 Sayılı Kanun’un 29’uncu maddesindeki hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye Kurul’un yetkili kılınması ve kamuda Genel Müdür ve üstü seviyedeki üst düzey görevlilerce alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim

<sup>1</sup> 25.5.2004 tarihinde kabul edilmiş, 08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

yılı sonunda bu görevlilerden istemeye Kurul'un yetkili kılınması sayılabilir. Kamu Etik Kurulu'nun yetki ve görevleri şunlardır:

- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,
- Etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makama bildirmek,
- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak,
- Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, başvuru konusu ile ilgili olarak Kurul tarafından istenen bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar,
- Kurul'a Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da belirlenen esaslara göre, en az genel müdür veya eşiti düzeyde kamu görevlileri hakkında yapılabilecektir.
- "Genel Müdür" dışındaki hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı Kurul tarafından belirlenecektir. Diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalarına ilişkin başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca değerlendirilecektir.
- Kurul, kendisine ulaşan başvuruları etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediğini değerlendirerek, en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Sonuçlandırılan incelemeler Başbakanlık Makamına ve ilgililere bildirilir.
- Başvuru sonucunda kurul tarafından yapılan incelemelerde, etik davranış ilkelere aykırı bir eylem tespit edilmesi halinde, konuya ilişkin "Kurul Kararı" Başbakanlık tarafından Resmi Gazete'de yayımlanır.
- Kurul, bu Kanun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.
- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlenir. Kurul tarafından hazırlanan yönetmelikler Başbakan onayı ile yürürlüğe konulur.
- Kurul, gerektiğinde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla, ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) Kurul tarafından talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.
- 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 yetkilidir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu etik sisteminin eş güdüm kuruluşudur. Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirmektedir. İşlevi hem doğrudan etik girişimlerini uygulamak hem de bu işinden bazılarını daire veya kurumlara devretmek şeklindedir. Yaptırım yetkisine sahip olan Kurul'un kontrol işlevi de vardır. Yukarıda sıralanan görev ve yetkilerinden anlaşılacağı üzere, Kamu Etik Kurulu denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım rollerinin tümünü bünyesinde toplamıştır. Kamu Etik Kurulu etik bilincin Türk kamu yönetiminde yerleştirilmesi için yapacağı çalışmalarla eğitim işlevini de yerine getirecektir. Ayrıca, etik ilkelerin kamu görevlileri arasında benimsenmesi ve vatandaşlar arasında etik kültürün yerleştirilmesi için konferanslar, seminerler düzenleyip, uzmanlardan yardım alacaktır.

### **KAMU GÖREVLİLERİ ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ İLE BAŞVURU USUL VE ESASLARI HAKKINDA YÖNETMELİK**

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunla Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş ve 10.8.2004 tarih ve 2004/7791 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Başkanlık ve Üyeliklerine atama yapılan Kurul çalışmalarına başlamıştır. Bu çalışmalar doğrultusunda Kurul Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik hazırlamıştır. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,<sup>2</sup> genel olarak, "Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Davranış Kuralları'na" uygun hazırlanmış olsa da hala bazı eksiklikleri ihtiva ettiği görülmektedir.

Yönetmeliğin amacı, birinci maddede, "[K]amu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet ilkesine zarar veren, toplumda şüphe ve güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırarak kamu yönetimine halkın güvenini artırmaktır", şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik hükümleri 5176 Sayılı Kanun'un kapsamı içine aldığı tüm kamu görevlilerine uygulanmaktadır. Yönetmeliğin uygulanmasıyla görevli organ, Kamu Etik Kurulu'dur.

Yönetmelik, kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerini, 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 önde tutma şeklinde tanımlamıştır. Yönetmelik'te etik davranış ilkelerinden sadakat, liderlik, profesyonellik tanımlanmamakta ve hesapverebilirlik ve saydamlık ilkelerinin kapsamı da dar tutulmaktadır.

<sup>2</sup> 13.4.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu görevlileri, kötü yönetim unsuru içeren, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle uyumlu olmayan ve yasadışı, uygunsuz ve gayri ahlaki iş ve eylemlerde bulunmaları yönünde kendilerinden talepte bulunulması halinde veya bu tür bir eylem ve işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde, durumu yetkili makamlara bildirmekle yükümlü kılınmışlardır. Kamu görevlileri, işlerini yaparken karşılaştıkları kamu hizmetleriyle ilgili yasa dışı veya cezai suç niteliğindeki işlem ve eylemlerle alakalı her hangi bir iddia veya şüpheyi, yetkili makamlara bildirmekle yükümlüdürler.

Yönetmelik, genel olarak çıkar çatışması başlığı altında olmasa da çıkar çatışması hallerini tanımlamıştır. Görevin kötüye kullanılması başlığı altında düzenlenen çıkar çatışması hallerine göre;

- Kamu görevlileri, görev ve yetkilerini, kendileri, aileleri veya üçüncü kişiler lehine doğrudan veya dolaylı olarak herhangi uygunsuz veya yasal olmayan bir menfaat sağlamak amacıyla kullanamazlar.
- Kamu görevlileri, makam ve görevleriyle bağdaşmayan herhangi bir muamele-ye girişemezler veya kanunların öngördükleri dışında her hangi bir ekonomik, ticari veya benzeri başka menfaat sağlayamazlar ya da bunlardan kaynaklanan ödemeleri kabul edemezler.
- Kamu görevlileri, kendileri, aileleri veya üçüncü kişiler lehine aracılıkta veya tavassutta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı veya siyasi kayırmacılık yapamazlar.
- Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken kullandıkları kamu kaynaklarını, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu mallarını, görevleriyle ilgisi olmayacak şekilde kişisel veya özel amaçlar için kullanamaz ve kullandıramazlar.
- Kamu görevlileri, resmi görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, görevleriyle bağdaşmayacak şekilde, kendilerine doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar.
- Kamu görevlileri, doğrudan veya dolaylı olarak, seçim kampanyalarında, birinin seçilmesini sağlamak veya engellemek amacıyla görev yaptığı kurumun kaynaklarını kullanamaz, kullanılmasına yetki veremezler.
- Kamu görevlileri, görevleri dolayısıyla öğrendikleri sırlar ile ilgililere ve üçüncü kişilere ilişkin gizli kalması gereken bilgileri, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında bulunanlar hariç, yetkili merciler dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar; kendilerinin yararına, üçüncü kişilerin yararına veya zararına kullanamazlar. Bu zorunluluk görevden ayrıldıktan sonra da devam eder.

Kamu yönetiminde etik bağlamında hediye yasağı da Yönetmelik'te ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Buna göre;

- Kamu görevlisinin görevi nedeniyle, hizmetten yararlananlardan hediye alması, kamu görevlisine görevi nedeniyle hediye verilmemesi ve görevin istismar edilerek çıkar sağlanmaması temel ilkedir.
- Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden, doğrudan doğruya veya aracı eliyle, kendisi, ailesi, yakın akrabaları ve arkadaşları için herhangi bir hediye (karşılama, veda ve kutlama hediyeleri; burs, seyahat ve çek hediyeleri; mensubu olduğu vakfa, derneğe veya spor kulübüne yardım istemek dâhil); ücretsiz konaklama (otel, tatil köyü, kamp, pansiyon vb), kredi kabul edemezler ve menfaat sağlayamazlar.
- 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.
- Yurtiçinde ve yurtdışında nezaket ve protokol kuralları gereğince kabul edilme zorunluluğu bulunan hediyeler, demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuda değerlendirilmek üzere kuruma teslim edilir.

Ayrıca Yönetmelik'te hediye alma yasağı kapsamına dâhil edilmeyen durumlar sayılmıştır. Bu istisnalar ise şöyledir;

- 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),
- Bilgi içerikli kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar,
- Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler,
- Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler,
- Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklâm ürünleri ile el sanatları ürünleri,
- Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler, ve
- Kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar.

Yönetmelik, üst düzey kamu çalışanlarına yurtdışında aldıkları hediyelerle ilgili senelik beyanda bulunma zorunluluğu getirmiştir. Buna göre, üst düzey yöneticiler aldıkları hediyelerin listesini Kamu Etik Kurulu'na senelik olarak verme ve hediye-

leri çalıştıkları kurumlara teslim etmekle yükümlü kılınmışlardır.<sup>3</sup> Ayrıca Yönetmelik Etik Kurulu'na hediyelerin kapsamını tebliğ, genelge ve diğer emirlerle düzenleme yetkisi de bahsetmektedir.

Yönetmelik'te ayrıca çıkar çatışması hallerinden olan eski kamu görevlileriyle ilişkiler konusu da düzenlenmektedir.<sup>4</sup> Diğer yandan Kurul'un 3628 Sayılı Kanun gereğince beyan edilen malların listesini inceleme hakkı da bulunmaktadır. Ayrıca mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dâhil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurul'a vermekle yükümlüdürler.

Türk kamu yönetiminde etik davranış kurallarıyla ilgili bir diğer yenilik etik sözleşmesiyle getirilmektedir. Kamu görevine yeni atanan kamu görevlileri etik sözleşmesi imzalamakla yükümlü kılınmaktadır. Böylece temel etik ilkelerin kamu görevlilerine aktarılması ve görevlilerinin bu ilkelerden haberdar edilmeleri kamu görevine başlamanın bir zorunluluğu haline getirilmiştir.

Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ihlallerinin bildirilmesiyle ilgili usuller yasal hükümlerle tanımlanmakla beraber Yönetmelik kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin bildirilmesiyle ilgili usul ve koruma mekanizmaları öngörmüştür. Buna göre, kamu görevlileri etik dışı ve yasa dışı faaliyetlerle karşılaşmaları durumunda, bunu yetkili makamlara bildirmekle yükümlü kılınmışlardır. Yönetmelikten önce ihbar edenlerin korunmasıyla ilgili bir düzenleme olmadığından bu konuda sistemde bir boşluk bulunmaktaydı. Yönetmelik'te ihbar edenlerin nasıl korunacağına dair ayrıntılı bir düzenleme mevcut olmasa da ihbar edenin korunmasının Kurum'ca garanti edilmesi boşluğu nispeten doldurmaktadır.<sup>5</sup> Kamuoyunun kamu görevlileri-

<sup>3</sup> Bu Yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşi ve üstü görevliler, bu maddenin 4 üncü fıkrası ve (a) bendinde sayılanlara ilişkin bilgileri herhangi bir uyarı beklemezsizin, her yıl Ocak Ayı sonuna kadar, bir önceki yılda aldıkları (Kurumlarına teslim ettikleri ve etmedikleri) tüm hediyelerin listesini Kurula bildirirler. Tüm kurumlar, kendilerine teslim edilen hediyeleri, kayıt altına alır ve demirbaş kaydedildiğini ilgiliye bildirirler.

#### <sup>4</sup> Eski kamu görevlileriyle ilişkiler

**Madde 21-** Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz.

Kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlarda belirtilen süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kamu kurumundan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilmez.

#### <sup>5</sup> Yetkili makamlara bildirim

**Madde 12-** Kamu görevlileri, kötü yönetim unsuru içeren, bu yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle uyumlu olmayan ve yasadışı, uygunsuz ve gayri ahlaki iş ve eylemlerde bulunmaları yönünde kendilerinden talepte bulunulması halinde veya bu tür bir eylem ve işlemle haberdar olduklarında ya da gördüklerinde, durumu yetkili makamlara bildirirler.

Kamu görevlileri, işlerini yaparken karşılaştıkları kamu hizmetleriyle ilgili yasa dışı veya cezai suç niteliğindeki işlem ve eylemlerle alakalı her hangi bir iddia veya şüpheli, yetkili makamlara bildirirler.

Kurum ve kuruluş amirleri, makul ve iyi niyetle ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesini garanti eder.

nin ihlallerini bildirmesi için, şikayet usulleri, yardım masası, telefon hattı ve teftiş gruplarının çalışmaları gibi yöntemler mevcuttur. 5176 Sayılı Kanun, vatandaşların kamu görevlileri arasında etik dışı faaliyetleri ihbar edebilmeleri için şikayet mekanizması kurmuştur. Buna göre, vatandaşlar dilekçe hakkının kullanılmasına dair yasal düzenlemelere uygun olmak kaydıyla etik dışı faaliyetleri bildirebilmektedirler.

Kamu yönetiminde etik davranış kurallarıyla ilgili rehberlik hizmeti veren tavsiyelerde bulunan "Etik Görevlisi", Yönetmelik tarafından getirilen bir başka yeniliktir. Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak üzere, ilgili kurumun insan kaynakları biriminde çalışan dört yıllık üniversite mezunu, tutum ve davranışlarıyla bu Yönetmelikte belirtilen etik davranış ilkelerini benimsemiş kişiler arasından bir Etik Görevlisi belirlenmektedir. Etik Görevlileri, Kurul ile işbirliği içinde çalışır. Kurul, Etik Görevlileri için belirli aralıklarla eğitim ve bilgilendirme programları düzenleyebilir.

## TÜRK KAMU HİZMETİNDE ETİK MEVZUATI DEĞERLENDİRMESİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Etik dışı faaliyetlerin siyasal sistemlere verdiği yıkıcı zararların bilincine varılması çağdaş demokratik ülkelerde genel olarak kamuda ve özellikle de etik sisteminde ciddi reform hareketlerini başlatmıştır. Etik sisteminde reform hareketleri mevzuatlarda dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kurallarının toparlanıp açık ve anlaşılır dille yazılmış etik kanunları ve etik davranış kodlarında sistemleştirilmesi başlamaktadır. Ülkemizde yukarıda açıklandığı üzere, etik sisteminde reform hareketi 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun'la başlamıştır. Aşağıda bu mevzuat değerlendirilmekte ve eksiklikleriyle ilgili çözüm önerileri sunulmaktadır.

1. Kamu hizmetinde temel etik değerlerin tespiti, kamu makamlarındaki kişilerden beklenen davranışla ilgili olarak gerek kamu görevlileri gerekse toplumun ortak bir anlayışa sahip olduğu bir kültür yaratmanın ilk adımıdır. Temel değerler, hukuki belgeler – örneğin anayasa – ve tanıtıcı yayınlar gibi çeşitli şekilde tezahür etse de ülkeler bu değerleri toplum, demokrasi ve meslekler gibi aynı derecede önemli olan kaynaklardan çıkarır. Bununla birlikte, temel değerler kamudaki günlük çalışmalar için sağlam bir temel oluşturur. Dolayısıyla herhangi bir etik yönetimin ilk işi bir kurumun kılavuz ilkelerini tanımlamak ve hayata geçirmektir. 5176 Sayılı Kanun'da kamu görevlilerinin tabi olacakları etik davranış ilkelerinin yasal çerçevesi çizilmeden, etik ilkeleri tanımlama görevi Kamu Görevlileri Etik Kuruluna bırakılmıştır. Etik davranış ilkelerinin Kanun'da tanımlanması ve ana hatlarını belirlenmesi gerekir.
2. Erklenden birisini dışarıda bırakan etik sistemi her an çökmeye mahkûmdur. Bu bağlamda, devlette etik ilkelerin hayata geçirilmesi üç erkin tabi olacağı etik davranış kurallarının erklerin kendi özellikleri göz önünde bulundularak ayrı

ayrı düzenlenmesini, yaptırımlara bağlanılarak, etkin uygulamayla hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Yasama ve yargı mensupları için de ivedilikle etik yasa ve kodlar yürürlüğe sokulmalıdır.

3. “Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Davranış Kuralları” ve uluslararası uygulamalar dikkate alındığında üniversitelerin ve silahlı kuvvetlerin de kapsama dâhil edilmesi gerektiği açıktır. Zira yasanın, üniversitelerin veya TSK’nın mevcut özerkliğini zedeleyici ve ortadan kaldıracı bir etkisi bulunmamaktadır.
4. Yaptırım mekanizmaları kanunların uygulanmasını sağlayan en etkili yollardır. 5176 Sayılı Kanun etik ihlallerle ilgili yalnızca Resmi Gazete’de yayınlanma yaptırımını öngörmektedir. Ülkemiz şartları gözönüne alındığında böyle dar kapsamlı bir yaptırımın yönetmelikle düzenlenen etik standartların hayata geçirilmesinde etkili olamayacağı açıktır. Bazı ülkelerdeki uygulamaya bakıldığında kamu yönetiminde etikle ilgili kanunlarda disiplin cezalarının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Yasa değişikliği ile mevcut kanuna etkili yaptırım mekanizmalarının eklenmesi Türkiye’de etik standartların hayata geçirilmesi için gereklidir. OECD’nin 1998 tarihli “Kamu Hizmeti’nde Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı”nda da etkili bir altyapının etkili yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bu noktada 5176 Sayılı Kanun yaptırım açısından yetersiz kalmaktadır. Kanun’un beşinci maddesinde öngörülen Resmi Gazete’de kamuoyuna duyurunun yanında disiplin cezaları ve diğer etkili yaptırımların da düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun için 657 Sayılı Kanun’da düzenlenmiş etik davranış kuralları ve çıkar çatışması hallerinin ihlali durumunda öngörülen “Disiplin Cezalarının” Kanun ve Yönetmeliğin ihlali durumunda da uygulanması gerekmektedir. Bununla birlikte, kamuoyuna ihlalle ilgili bir duyurma söz konusu olursa da bunun toplumun daha geniş kesiminin haberdar olabileceği tarzda yapılması daha doğru olacaktır.
5. Kanun’da disiplin kurullarının etik ihlal başvurularını düzenli olarak raporlaması ve yıl sonunda bu raporların Etik Kurulu tarafından denetlenmesiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca Etik Kurulu’nun da yapılan başvuruları raporlayıp bunları özel yaşamın gizliliği ilkesine de bağlı kalarak yayınlaması gerekir. Unutulmamalıdır ki, düzgün raporlama ve yayınlama etik dışı faaliyetlerin yetkililer ve kamuoyu tarafından denetimi için oldukça büyük önem arz etmektedir. Yoksa ülkemizde oldukça sık olduğu gibi etik ihlal başvuruları da disiplin kurulları ve Etik Kurulunca hasıraltı edilebilir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri ortadan kaldırmak ve etik sisteminin etkin bir biçimde işlemesi amacıyla bu çalışmada ortaya konulan gerçekler ışığında Kanun’u, etik davranış kodu mahiyetindeki Yönetmeliği, çıkar çatışması mevzuatını ve bir bütün olarak etik altyapıyı gözden geçirmek gerekmektedir. Bu çalışma, etik sistemi reformunun bir parçası olduğu kadar kamu reformu hareketine de temel olmaktadır. Unutulmamalıdır ki, etik sisteminin iyi işlemediği bir devlette en mü-

kemmel kamu reformu bile her an çökmeye mahkûmdur. Buna göre, Yönetmelikte yapılması gereken değişiklik önerileri aşağıda belirtilmektedir.

- Yönetmelikte, çıkar çatışmasıyla ilgili hüküm kamusal hizmet sunmaya aday kişinin potansiyel çıkar çatışması halinde nasıl davranması gerektiğini düzenlemediğinden eksiktir. Potansiyel çıkar çatışması hali varsa kamu çalışanı bunu üstüne ve etik memuruna veya kurum içerisinde Etik Komisyonu kurulmuşsa bu Komisyon’a bildirmelidir. Ayrıca, kamusal hizmet sunmaya aday biri ya da kamusal hizmette yeni göreve gelen biri tarafından beyan edilen herhangi bir çıkar çatışması göreve atanmadan önce çözüme bağlanmalıdır.
- Yönetmelikte, hesap verebilirlik ilkesinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Hesap verebilirlikle ilgili hüküm kamu görevlilerinin sorumlulukları konusunda cevap verebilir olmalarını, rapor edebilmelerini, açıklama yapabilmelerini, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olabilmelerini kapsamalıdır.
- Kamu görevlilerinin aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca saydam olmaları ilkesine vurgu yapılmalıdır. Kamu görevlileri karar alma sürecinde bu kararların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmalıdır. Mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilgi erişilebilir, görünür ve anlaşılır olmalıdır.
- Yönetmeliğe uluslararası belgelerde tanımlanan sadakat, liyakat, profesyonellik ve liderlik ilkelerinin eklenmesi gerekmektedir.
- OECD’nin 1998 senesinde yayınladığı “Kamu Görevlileri için Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı”nda da olduğu gibi etik dışı faaliyetlerin yaptırıma tabi tutulmasının yanında yüksek davranış standartlarının ödüllendirilmesi gerekir. Yönetmeliğe yüksek etik davranış standartlarının ödüllendirilmesiyle ilgili hükmün eklenmesi gereklidir.
- Uluslararası uygulama incelendiğinde kamu görevlileriyle ilgili etik davranış kodlarında kamu faaliyeti sırasında ve sonrasında istihdama dair ayrıntılı düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Yönetmeliğe kamu görevi sırasında ve sonrasında istihdamla ilgili hükmün eklenmesi gereklidir. İstihdam kısıtlamalarının hangi süreler için geçerli olduğunun da açıkça belirtilmesi şarttır. Unutulmamalıdır ki, ideal bir etik davranış kodu kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerini açık ve anlaşılır bir biçimde ortaya koyan koddur.
- Yönetmeliğe konferans ve seminerlere katılma ve onursal ücretle ilgili hükmün eklenmesi gerekmektedir.
- Hediyelerin bu yasağı delmek amacıyla kötü niyetle ve bu Yönetmeliğe dolanmak maksadıyla taksitle veya parça parça getirildiği durumlarda, “Yönetmeliğin ruhu göz önüne alınır”, şeklinde bir düzenleme şarttır.

- Yönetmeliğin hediyelerle ilgili hükmünde hediye kapsamı dışında bırakılan bağış mevzusunun tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir. Yönetmelik metninden bağışla ilgili düzenleme çıkartılmalı ve bağışlar hediye yasağı kapsamına dâhil edilmelidir.
- Kamu görevlilerinin imzalamakla yükümlü oldukları etik sözleşmesinin ihlali söz konusu olduğunda öngörülen yaptırım belli olmamaktadır. Bu sözleşmenin ihlalinin Kanun'da belirlenen yaptırıma tabi olacağını belirtmesi kamu görevlilerine yükümlülüklerinin etkili ve kolay bir yoldan aktarılmasını sağlar.
- Yönetmelikte düzenlenen eğitim mevzusunun hangi periyodlarla yapılacağı düzenlenmelidir.
- Kurum ve kuruluşların düzenleyecekleri etik davranış kodlarındaki standartların bu Yönetmelikte belirlenen standartlardan daha aşağı olmaması gerekir.
- Etik dışı faaliyetlerin kurumsallaştığı ve belirli kurum ve kuruluşlarda iyice yaygınlaştığı durumlarda, buna dair duyum alan Kamu Etik Kurulu, ilgili kurumu ikaz eder. İkaz rağmen tekrarlanırsa ilgili kurum ismini Resmi Gazete'de yayınlattır.
- İhbar edenlerin kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkartılmasında taşıdıkları önem dolayısıyla korunmalarıyla ilgili hükmün yeniden düzenlenmesi gerekir.
- Çıkar çatışması durumu dolayısıyla özel bir çıkar temin eden kamu görevlisi ve aynı zamanda özel kişi ve kuruluşları ihbar edenler ödüllendirilmelidir. Bu, kamu yönetiminde etik ilkelerin uygulanması için teşvik edici bir araçtır. Dolayısıyla, Yönetmeliğe ödüllendirmeye ilgili bir madde eklenmelidir.
- Yönetmelik hükümlerinin açık ve anlaşılır bir dille yazılması ve kamu görevlilerinin etik davranış ilkeleri konusunda sahip oldukları hak ve yükümlülükleri hiçbir yanlış anlaşılmaya mahal vermeyecek şekilde düzenlemesi gereklidir. Yönetmelik hükümlerinin ihlali söz konusu olduğunda uygulanacak yaptırımla ilgili düzenleme eksiktir. Bu düzenlemenin Kanun'da yapılması gerektiği gibi Yönetmelikte de yapılması gereklidir.

## SONUÇ

Kamu yönetiminde etik bilincin yerleştirilmesi ancak devleti meydana getiren bütün erklerin-yasama, yürütme, yargı- ortak çabasıyla mümkün olabilir. Devleti meydana getiren bütün erklerde etkili olacak etik altyapı oluşturulmalı, hesap verme mekanizmalarıyla desteklenip uygulamaya geçmelidir. Devletin bir bütün olarak etik ilkelere bağlı bir şekilde faaliyet göstermesi bekleniyorsa yürütmeyle birlikte yasama ve yargı sisteminde de etik ilkelerin belirlenmesi, etik davranış kodlarının düzenlenip bir an önce yürürlüğe sokulması gerekmektedir. Ancak bu şekilde temiz siyaset, dürüst bürokrasi, açık toplum ideali gerçekleştirilebilir.

5176 Sayılı Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile birlikte kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ortadan kalkacaktır, diye birşey elbette yoktur. Ancak, sağlam, etkili ve uygulanabilir bir kamu yönetiminde etik yasal altyapı ile etik dışı faaliyetler en aza indirgenecektir. Bu amaçla, bu çalışmada, Türk kamu yönetiminde etik mevzuatı, özellikle, 5176 Sayılı Kanun ve Yönetmelik değerlendirilmiş ve eksiklikleriyle ilgili öneriler sunulmuştur.

Devlet yönetiminde etik bilincin en tepeden aşağıya kadar var olması bir siyasal sistemin iyi işleyişinin garantilerinden birisidir. Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, siyasi, sosyal sistemlerinin gelişiminin sağlanması için öncelikle atılan adım toplumda etik standartların yerleştirilmesi yönünde çalışmalara başlamaktır. Çok köklü bir devlet ve kamu geleneğinden gelen Türk kamu yönetimi, çağdaş etik kural ve standartları ihtiva eden mevzuatları ve bu çalışmada önerilen değişikliklerle birlikte hızlı ve etkili bir biçimde, hiç vakit kaybetmeden oluşturmalı ve uygulamalıdır. Yasama, Yürütme ve Yargı, devlette etiği en yüksek standartlarda uygulama konusunda, üzerlerine düşen ödev ve sorumlulukları birbirlerine bahane olmadan yerine getirmeli ve Etik Devlet hemen gerçek olmalıdır.

## KAYNAKÇA

BİSHOP, Patrick, Carmel Connors, Charles Sampford, Eds. (2003), *Management, Organisation and Ethics In The Public Sector*.

BOWMAN, James, Frederick A. Elliston Eds. (1988), *Ethics, Government, And Public Policy: A Reference Guide*.

OECD Raporu (1996), *Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama*.