



ISSN: 2146-1740  
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ayd>,  
Derleme Makale



## TÜRKİYE’DE ETİK YÖNETİM ANLAYIŞINA YÖNELİK ÇERÇEVE ARAYIŞI: KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU ÜZERİNDEN BİR İNCELEME\*

SEEKING A FRAMEWORK FOR UNDERSTANDING OF ETHICS MANAGEMENT IN  
TURKEY: AN INVESTIGATION ON THE COUNCIL OF ETHICS FOR PUBLIC  
SERVICE

Sefa USTA<sup>1</sup>

Şadiye ARSLAN<sup>2</sup>

Öz

### Makale Bilgi

**Gönderilme:**  
30/11/2020

**Kabul:**  
02/12/2020

Kamu yönetiminde meydana gelen değişimin önemli ayaklarından birisi etik yönetim anlayışının hayata geçirilmesidir. Kamuda güvenin tesis edilmesi, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim anlayışının şekillenmesi için etiğe yönelik yasal ve kurumsal altyapının oluşturulması önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası kuruluşların da etkisiyle son yıllarda birçok ülkede kamu yönetiminde yaşanan yozlaşmanın önüne geçilmesinde, yolsuzluğun ve etik dışı davranışların azaltılmasında etik yönetime ilişkin yasal ve kurumsal altyapılar oluşturulmaya başlanmıştır. Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde reform çalışmaları kapsamında Türkiye’de etik yönetim anlayışına yönelik yasal ve kurumsal çerçeve uygulamaya konulmuştur. Bu bağlamda atılan en önemli adım Türkiye’de kamu yönetiminde etik kültürü yerleşik hale getirebilmek adına Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kurulmasıdır. Buradan hareketle hazırlanan çalışmanın temel amacı Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun işlevselliğinin irdelenek, etik yönetim anlayışına ilişkin sorun alanların tespit edilmesi ve çözüm önerilerinde bulunulmasıdır. Betimsel araştırma yönteminden yararlanılan çalışma kapsamında öncelikle, etik konusu genel hatlarıyla irdelenmekte, kamu yönetiminde etik ilke ve değerler, etik davranış kuralları ele alınmaktadır. Çalışmada daha sonra, Türkiye’de etik kamu yönetiminin yasal ve kurumsal altyapısı değerlendirilerek, etik yönetim anlayışına yönelik sorun alanları ve çözüm önerileri tartışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu yönetiminde etik, Etik ilkeler, Etik değerler, Etik davranış kuralları, Kamu görevlileri etik kurulu.

\* Bu makale, 11-12 Kasım 2019 tarihleri arasında düzenlenen 5. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumunda sözlü olarak sunulan bildirinin gözden geçirilmiş, genişletilmiş ve güncellenmiş halidir.

<sup>1</sup>Doçent Doktor, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, ORCID ID: 0000-0003-3846-7987, sefausta@kmu.edu.tr.

<sup>2</sup>Doktora Öğrencisi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, ORCID ID: 0000-0002-3598-3209, sdyngnr85@gmail.com.

## **Abstract**

---

### **Article Info**

**Received:**  
30/11/2020

**Accepted:**  
02/12/2020

One of the important pillars of the change in public administration is the implementation of ethical management understanding. It is an important requirement to establish a legal and institutional infrastructure for ethics in order to establish trust and to form an accountable and transparent management approach in the public. In recent years, with the influence of international organizations, legal and institutional infrastructures for ethical management have begun to be established in preventing corruption and unethical behavior in public administration in many countries. Under the European Union harmonisation process, reform efforts within the scope of legal and institutional framework has been put into practice for the ethical governance in Turkey. The most important step in this regard is the establishment of the Council of Ethics for Public Service which is established in order to make a permanent culture of ethics in public administration in Turkey.. Based on this, the aim of the study is to examine the functionality of the Public Officials Ethics Committee, to identify the problem areas related to the ethical management understanding and to offer solutions. Within the scope of the study, in which the descriptive research method is used, the subject of ethics is examined in general terms, ethical principles and values in public administration, codes of ethical behavior are discussed.. Afterwards, legal and institutional infrastructure of ethics in public administration in Turkey is evaluated, problem areas and solutions for the ethical management approach are discussed in the study.

**Keywords:** Ethics in public administration, Ethical principles, Ethical values, Codes of ethical behaviour, The council of ethics for public service.

## **1. Giriş**

Asırlar boyunca üzerinde tartışılmaya değer en önemli konulardan biri de etik konusudur. Antik çağ filozoflarından yeniçağ düşünürlerine, etik konusu oldukça geniş çapta tarihsel bir arka plana sahiptir. Bununla birlikte etik, üzerinde uzlaşmış genel bir tanıma sahip değildir. Kimi zaman ahlak kavramı ile örtüştürülerek tanımı yapılırken, kimi zaman bunun aksine ahlak kavramından daha evrensel bir nitelik arz etmesi ile kendini kolayca ayırt etmektedir. Etik olgusunu ahlak ile birlikte ele almak, toplumların ve toplumu yöneten kişi ya da grupların davranışlarını bir takım ahlaki ölçütler ışığında ele almayı, yöneticilerin de ne yönde rol ve sorumluluklar üstlendiklerini sorgulamayı gerektirmektedir. Bu noktadan bakıldığında etik ile ahlak birbiriyle ilişkili kural ve normları içermektedir. Bununla birlikte etik ahlak kurallarından özellikle akıl ve mantığı esas alan normlarıyla ayrılmaktadır. Etik insan ve toplumlar için ideal olanı araştırma çabasını kapsamakta ve böylece ahlakın teolojik unsurlarından uzaklaşmaktadır. Bu yönüyle etik bir tür yasa bilimi olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla etik ahlak kavramından daha evrensel bir olgu olarak görülmektedir.

Dünya genelinde yaşanan ve tüm insanlığı ilgilendirecek boyutlara varan bir takım sorunların, bunlara karşı alınması gereken önlemleri genel geçer etik kuralları haline getirdiği

ifade edilebilir. Bu nedenle ülkeler arasındaki gerek kültürel farklılıklar, gerekse de siyasi ve idari farklılıklara rağmen etik kuralları üzerinde ortak bir paydanın olduğu görülmektedir. Daha önce genellikle az gelişmiş ülkelerin sorunları olarak görülen yozlaşma ve yolsuzluklar zamanla birçok ülkenin ortak sorunu olarak etik konusundaki çözüm arayışlarını birörneklemiştir. Böylece etik davranış kurallarının her ülkede geçerli bir standarda bağlanması ve evrensel bir somutluk kazanması söz konusu olmuştur.

Etik kurallarının uygulanabilir olması artık bir ülkenin refah seviyesinin en önemli unsurlarından biri olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Devlet yönetimine dair tüm mekanizmaların etik bilinci ile işlerlik kazanması, siyasal sistemin de etkinliğini arttıran temel bir faktör haline gelmiştir. Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışlarının önlenmesi adına etik yönetim anlayışının hayata geçirilmesi, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim anlayışının uygulamaya konulabilmesi adına önemli bir gereklilik haline gelmiştir. Devlete olan güvenin tesis edilmesinde, kamu yönetiminde etik politikaların önemli bir rol oynamaktadır.

Türkiye’de de benzer şekilde kamu yönetiminde etik gerekliliği üzerinde çalışmalar yapılmış ve bu alanda birtakım reform girişimlerinde bulunulması talep edilmiştir. Rüşvet ve yolsuzluk gibi tüm toplumu etkileyen sorunların, hem ulusal hem de uluslararası perspektifte idarenin eylem ve işlemlerine yönelik önemli kısıtlamalara yol açtığı görülmüştür. Bu çerçevede ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik olarak 2004 yılında 5176 sayılı kanuna istinaden Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Bu kanuna istinaden 2005 yılında çıkarılan Kamu Görevlilerinin Uyması Gereken Davranışları Hakkında yönetmelik ile, etik davranış ilkeleri düzenlenmiştir.

Buradan hareketle hazırlanan çalışma kapsamında öncelikle etik kavramına yönelik tartışmalar irdelenmekte, etik ilke ve değer ile etik davranış kuralları ele alınmaktadır. Türkiye’de etik kamu yönetiminin yasal ve kurumsal çerçevesi incelenerek, etik yönetim anlayışına yönelik sorun alanları ve çözüm önerileri tartışılmaktadır.

## **2. Etik: Kavramsal Çerçeve**

Yunanca ethos sözcüğünden türetilen etik kavramı karakter karakter anlamına gelmektedir. Etik kavramı, doğru davranışa yönlendiren bir grup ahlaki ilkeler sistemi olarak tanımlanmakta ve iyi-kötü, doğru-yanlış gibi değer ve davranış biçimleri olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2015: 403). Ahlak felsefesi olarak açıklanan etik kavramı; ahlaki değerlerin kurumsallaşması olarak tartışılmaktadır.

Bununla birlikte etik kavramı sosyal bilimlerdeki diğer kavramlarda olduğu gibi birçok tanım ve içerikle de örtüştürülmektedir. Bu bağlamda etiğin çoğunlukla ‘ahlak’ kavramıyla ilişkilendirildiği görülmektedir. Özellikle etimolojik açıdan değerlendirildiğinde her iki sözcüğün de töre, gelenek ve alışkanlıkları ifade ettiği söylenebilir. Kimi kaynaklarda bu iki terimin birbirinden tamamen ayrı anlamlara tekabül ettiği de ifade edilmektedir. Bu ayrımın ise İngilizce ‘ethics’ ve ‘morality’ sözcükleriyle kurgulandığı görülmektedir. Söz konusu kurgu ile ethics ‘ahlak ilmi, ahlakîyet’ olarak, morality ise ‘ahlak doğruluğu, törellik’ olarak tanımlanmaktadır (Ateş & Oral, 2003: 57-58).

Bu noktada ahlak sözcüğü daha çok günlük yaşam ile bağdaştırılmaktadır ve toplumları düzenleyen bir çeşit ilkeler topluluğu olarak kabul etmektedir. Etik ise, ahlakın felsefi boyutuyla ilgilendiği için çoğunlukla soyut anlamda kullanılmakta ve teorik bir düşünce olarak ele alınmaktadır (Pustu, 2011: 22). Bu içerik etiği felsefe alanına da yakınlaştıran en temel özelliğidir. Dolayısıyla etik, ahlaki değerlerin özünü ve temellerini araştırmaktadır. Etik kavramı, iyilik nedir? doğru davranış nasıl tanımlanmaktadır? gibi sorulara yanıt üretmeye çalışmaktadır. Bu perspektifle etik ahlaki bir takım değerlerin özünü araştıran veya başka bir ifadeyle ahlaki davranışların nedenlerini inceleyen felsefi bir alan olarak kabul edilmektedir (Usta, 2011: 41).

Eleştirel bir bakış açısı ile bir takım değerler ve kuralları içeren ahlak kavramı toplumun uyması gereken kurallar bütünü şeklinde ifade edilmektedir (Billington, 2011: 46). Bu noktada zamanla iyi ya da kötü, doğru ya da yanlış olarak değerlendirilen tüm tutum ve davranışlar toplumsal hayatta uygulanabilecek bir takım ilke ve kurallar dâhilinde etik konusu altında incelenmeye başlanmıştır (Yatkın, 2015: 14). Sosyal, politik, idari ve bireysel ilk eve değerleri de kapsamına alan etik davranış kuralları ön plana çıkarak tartışılmaya başlanmıştır (Kernaghan, 1993: 16).

Dolayısıyla etik kavramı da evrensel değerler çerçevesinde ele alınmaya başlanmış ve bilimsel bir disiplin olarak toplumsal bir olguya işaret eder şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Böylece etimolojik açıdan kökeni ‘ethos’ kavramıyla ilişkilendirilen değer yargılarına dayalı etiğin aslında görelî ve değişken nitelik taşıyan birçok ilkesinin aksi düşünülemez kadar genel-geçer doğrulardan ibaret olduğu fikri toplumsala aşılmalıdır. Söz konusu bakış açısı birçok ülkenin Anglo-Sakson kökenli etik ilke ve kurullar oluşturma eğilimini de daha anlaşılır kılmaktadır. Bu durum mesleki etik gibi daha somut alanlara uygulanan etiğin kamu yönetimindeki işlevi açısından da anlamlıdır (Arap & Yılmaz, 2005: 251-252).

### **3. Etik Değerler**

İyilik, doğruluk ve adalet gibi soyut kavramlar için belirli ölçütler belirlemek, geçmişten günümüze tartışıla gelen önemli bir soru konusu olmuştur. Bu nedenle söz konusu kavramlarla ilgili farklı yargılara ulaşılmıştır. Bunun en temel nedeni kavramların daha çok değer yargılarını yansıtıyor olması ve dolayısıyla bireysel nitelik taşıması olarak gösterilmektedir (Yüksel, 2010: 25). Bu noktada etiği de evrensel bir kurallar dizgesi dâhilinde açıklamak oldukça zordur. Yaşam boyunca kazanılan bir takım deneyimlerin, insan davranışlarını yönlendiren kurallara bağlanması için sistematik bir yol izlenmelidir. İşte bu hususta devreye akıl girmektedir. Akla dayalı bilimsel etik çalışmalarının geçmişi ise çoğunlukla yirminci yüzyılın sonlarına dayanmaktadır. Bu yüzyılı kana bulayan iki büyük dünya savaşı etik anlayışını temelden değiştirmiş ve uygulamalı etik prensiplerini gündeme taşımıştır.

Bununla birlikte etik bu aşamaya gelene kadar birçok düşünürün de tartışma konusu olmuştur. Antik Yunan dönemine dayanan bu tartışmalarda etik ilk başta göreceli bir kavram olarak kurgulanmış ve bunun ilk temsilcileri ise Sophistler olmuştur. İlk kez Protogoras ‘insan her şeyin ölçüsüdür’ sözüyle etik tarihinin en önemli önermelerinden birini ortaya atmış ve tüm davranışları ‘bireysel iyi’ üzerine kurgulamıştır. Yani değişen sosyal koşullara, dolayısıyla zaman ve toplumlara bağlı olarak farklı etik kurallarının geçerli olması doğal karşılanmıştır. Protogoras’ı izleyen birçok Sofist söz konusu görecelilik prensibini, başkalarının iyiliğini istemek zorunda olmaksızın her insanın istediğini yapabildiği olarak yorumlamıştır. Daha sonra Protogorasın öğretisini izleyen Sokrates de aynı çizgide ilerleyerek iyiliğin kişinin içinde olduğunu görüşünü ortaya atmış ve değer sistemi üzerinden kurduğu önermeleriyle etik biliminin kurucusu olmuştur. Sokrates öznel ‘iyi’ anlayışının toplumsal ‘iyi’ anlayışına genellendiğinde nesnel hale geldiği ve toplumsal kuralların ise bu şekilde oluştuğunu ileri sürmüştür. Ona göre erdemın başlangıç noktasını insanın kendi yetersizliğini bilmesi ve böylece kendini tanıyarak aklın yolunu seçmesine engel oluşturan tutkularına hâkim olmasıdır. Sokrates’ten sonra gelen hemen hemen tüm filozoflar da etiğin çalışma konusunu ‘iyi olmak nedir?’ ve ‘mutluluğa nasıl ulaşılır?’ sorularıyla tanımlamaya başlamışlardır (Ocak, 2011: 81-86).

Bu hususta gelişen etik tartışmalarında iyi ve kötü olanı birbirinden ayırmaya yönelik kimi ölçütler ortaya konulmuştur. Nitekim bir eylemin iyi veya kötü olarak nitelendirilmesi genellikle göreceli bir durum arz etmektedir. Bazı etik kuramcıları için iyi olan şey ‘amaca ulaşmak’, bazılarına göre ‘doğru olmak’ ve bir kısmına göre ise ‘hazza ulaşmak’tır. İşte etik

tartışmaları bu noktada insan eylemlerini ahlaki açıdan iyi ya da kötü kılan unsurların ortaya konulması amacını taşımaktadır (Dağdelen, 2005).

Etik değerler kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliği için bir anahtar olarak görülmesine rağmen, her koşulda uygulanabilirliği açısından önemli bir sorunsal ortaya çıkmaktadır. Nitekim kamu yönetimi sadece günlük işlerin yerine getirildiği bir örgütlenme yapısına sahip değildir. Bununla birlikte siyasal yaşamın karmaşıklığı ve sürekliliği içinde faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla etik ilkelerin uygulamada sürekli ve her koşulda geçerli olup olamayacağının belirlenmesi gerekmektedir. Bu konuda birbirinden farklı iki görüş bulunmaktadır. Platon’un temsil ettiği ilk görüşe göre mutlak değerler vardır. Devlet bu değerlerin yaşamasını sağlar ve yurttaşları da bu değerler doğrultusunda yönlendirme yetkisine sahiptir. Machiavelli’nin temsil ettiği ikinci görüş ise insan doğasının bencil olduğu, devletin ise bu gerçeklik doğrultusunda davranması gerektiğine yöneliktir. Çünkü siyasette önemli olan başarıdır. Bununla birlikte başarı ahlâka tabi değildir. Özellikle ülke çıkarları söz konusu olduğunda iyi ve kötü arasında seçim yapılamayacaktır. Amaca yönelik her araç meşru olarak kabul edilecektir. Bu durumda belirlenen amaçların toplumun yararına olup olmadığı ise tartışmalı bir husustur. Ayrıca devlet toplumsal ahlaka yön verirse, devlet tarafından geliştirilen ahlak kurallarının da doğruluğunu belirlemek başka bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır (Korkut, 2010: 36-37).

Bu tartışmalar ışığında gelişen bilimsel etik çalışmalar ise etiğin ele aldığı en temel konunun insan davranışlarının nihai sonu olduğu düşüncesi etrafından şekillenmiştir. Çünkü ‘nihai son’ denebilecek bir değer en temel dayanağının kendisinden ibaret olduğu dolayısıyla ölçütün daha nesnel bir nitelik arz ettiği ileri sürülmüştür. Örneğin haz, zenginlik, şeref gibi değerler bireyin kendi erdemini arttırmak için kullandığı temel değerler olup bir nihai son değillerdir. Fakat ‘iyilik iyidir’ sözünün başka bir nedeni yoktur. Bu durumda herkes bir neden aramaksızın iyi olmak durumundadır. Dolayısıyla nihai son kavramı teorik açıdan etik bilgisinin en önemli tanımıdır. Bu bağlamda etik kuralları da söz konusu nihai sona ulaşmak amacıyla belirlenir. Günlük yaşantıda var olan birçok hedef ise başka sonlara yol açması nedeniyle nihai son olarak kabul edilmemektedir. Bu durumda ise toplum açısından iyi ile birey açısından iyi arasında var olması gereken bir hiyerarşiden bahsedilmesi gerektiği gündeme getirilmiştir (Ocak, 2011: 90).

Bireysel arzularımızın başkalarının da iyiliğine olması gerektiği etiği tüm toplumsal alanda somutlaştırılmıştır. Sonuç olarak etik soyut bir teorik bilim ya da felsefi bir tartışma olmaktan çıkmış gündelik yaşama dâhil olmaya başlamıştır. Böylece toplumda tekil yaşam

deneyimleri ile elde edilen uygulamalı bir etik sistemi oluşmuştur. Bu sistem sürekli bir nesnel ideale doğru yönlenmeyi sağlamıştır. Seçilen ideale yönelen bireyin seçmiş olduğu yolun hatalı olmaması için ise yine bir yol göstericiye ihtiyaç duyulmuştur. İşte bu noktada etik kuralları ortak iyinin sağlanması için bir rehber olarak sunulmuştur.

Kamu etiği, doğru davranış standartları doğrultusundaki devlet idaresi yönetimine de karşılık gelmektedir. Bu bağlamda gelişen ilke ve standartlar ‘teknik-bürokratik’ ve ‘ahlaki-demokratik’ olmak üzere iki etik değer bütünüyle ilişkidir: Weber’in bürokrasi teorisi, Taylor’un bilimsel yönetim yaklaşımı ve Wilson’un yönetim-siyaset ayrımı “teknik-bürokratik etik” yaklaşımın düşünsel arka planını oluşturmaktadır. Bürokratik ethos kavramı; etkinlik, etkililik ve uzmanlık alanına ilişkin değerleri ifade etmektedir. Demokratik etik ise Rohr’un ‘anayasal değerleri’, Cooper’in ‘sorumlu yönetici’si, Lippman’ın ‘kamu yararı’ ve Rawls’in ‘toplumsal eşitlik’ kavramları ekseninde tartışılmaktadır. Demokratik ethos yaklaşımı yurttaşlık, kamu yararı, güven, adalet, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi değerleri içermektedir (Karasu, 2001: 244; Okçu, 2008: 24-27). Bu etik değerler genel kabul görmeye başladıktan sonra kurumsallaşmaya ve etik davranış kuralları haline dönüşmeye başlamaktadır.

#### **4. Kamuda Etik Yönetim Anlayışı ve Etik Davranış Kuralları**

Etik konusuna yönelik tartışmaların kökeni çok eski dönemlere uzansa da kamu yönetiminde etik kurallarının varlığına ilişkin çalışmaların yoğunluğu 1970’li yıllarda artış göstermiştir. Özellikle bürokratik ve siyasal alanda meydana gelen bir takım etik dışı durumların büyük skandallara yol açması dikkatleri etik olgusuna yönlendirmiştir. Yönetimde zamanla ortaya çıkan yozlaşma ve bozulmalar bir süre sonra devlet ile vatandaş arasındaki güven bağının zedelenmesiyle sonuçlanmış (Akdeniz, 2016: 60) ve kamu yönetiminde etik kurallarının varlığına ayrı bir önem kazandırmıştır.

Son yıllarda kamu yönetiminde etik tartışmaları kamuoyunun en sık tartışılan konuları arasında gelmektedir. Söz konusu tartışmaların temelinde ise etik kurallarının ortak iyinin sağlanmasına yönelik kamu kurumlarına aktarılması ve uygulanabilirliğinin artırılması bulunmaktadır (Dağdelen, 2005). Kamu yönetiminde etik anlayışın öncelenmesi için etik ilke ve değerlerin sistemleştirilmesi adına uluslararası kuruluşların yoğun çalışmaları bulunmaktadır. OECD tarafından evrensel etik ilke ve değerler, etik davranış kodları olarak sınıflandırılmaktadır (Yüksel, 2006: 174-189; Yüksel, 2005).

Kamuda etik davranış kuralları ile kamu yönetininde uyulması beklenen ilke ve standartlar ortaya konulmakta ve kamu görevlilerine rehberlik gerçekleştirilmektedir (Usta ve Kocaoğlu, 2015: 154). Buna göre kamu personeli vatandaşlara etkili, verimli, şeffaf ve eşit şekilde kamu yararını öncelikle göz önünde bulundurarak hizmet sunmak, siyasal açıdan ise tarafsız olmak durumundadır. Özellikle kamusal kaynakların kullanımı, politikaların belirlenmesi, vatandaşlarla ilişkilerin yönetilmesi gibi bir takım yetki ve sorumluluklar kamu personelinin etik kurallarıyla bağını kaçınılmaz kılmaktadır (Yüksel, 2010: 38). Bu bağlamda kamu hizmetlerinin sunumunda oldukça büyük bir öneme sahip olan etik mekanizmalar, hem kamu personeline ve devlete duyulan güveni arttırmakta hem de vatandaş çıkarlarını güvence altına almaktadır (Kernaghan, 1993: 16).

Bu doğrultuda kamu yönetiminde etik kuralları, ahlaki kuralların örgütçe belirlenen kurallarla beslenmesi neticesinde biçimlenmiştir. Fakat kamu personelinden görev ve sorumluluklarını yerine getirirken etik değerlere bağlı kalması istenirken birçok ikileme karşılaştıkları görülmektedir (Çevikbaş, 2006: 270). Bu ikilemler karşısında seçim yapmak zorunda olan kamu personeli, kimi zaman yasalara uygun olsa da etik açıdan uygun olmayan durumlarla da karşılaşabilmektedir. Nitekim her ne kadar mevzuatta bir takım düzenlemelere yer verilmişse de yasalarla her duruma yönelik (özellikle kamu politikalarına yönelik) bir kural belirlemek mümkün değildir. Özellikle son yıllarda geleneksel kamu yönetiminin yetersizliğine yapılan vurgu sadece yazılı yasal kurallara bağlılığı esas alan bir yönetim anlayışından uzaklaşmayı da öngörmektedir. Bu duruma yönelik Aristo’nun yazılı hukuk kurallarının her koşulda tam olarak uygulanamayacağına yönelik öngörüsüne atıfta bulunmak gerekmektedir (Rothstein & Sorak, 2017: 7-8). Günümüzde kamu yönetimi alanında etik anlayışın yükselişe geçmesiyle kamu görevlilerinin mevzuatın yanı sıra yönlendirici nitelik arz eden ilke ve değerlere de sahip olmaları gündeme gelmiştir (Akdeniz, 2016: 61).

Kamuda etik ilke ve değerlerin ön plana çıkması, etik davranış kurallarının yerleşik hale gelmesi ile yolsuzluğun önlenmesi ve etik dışı davranışların büyük ölçüden azaltılacağı düşünülmektedir. Kamuda etik yönetimin uygulanabilmesi için dürüstlük, tarafsızlık, objektiflik gibi erdemlerin öncelenmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Öktem & Ömürgönülşen, 2005: 232).

Kamu yönetiminde etik yönetimi takdir yetkisinin rasyonel olarak etik bir yaklaşımla kullanılması olarak kaydedilmektedir. Yönetim kendisine tanınan bu yetkiyi yasaların kendisine verdiği sorumluluk alanı dâhilinde kamu yararı için kullanması zorunludur. Aksi bir durum altında söz konusu yetkinin kullanımının önlenmesi kamu yönetiminde etik kültürün



yerleşmesiyle mümkündür. Dolayısıyla etik yönetim kamu yararına aykırı bir yetki kullanımına set çeken önemli bir kontrol ve denge noktası olduğu söylenebilir (Eşki, 2013: 2-3).

Etik sorunsala yönelik çözüm bulabilmek ve etik davranış kurallarını yerleşik hale getirebilmek adına, dünyadaki çağdaş eğilimlerin kamu kurumlarını yönlendiren ve siyaseti denetim altında tutan etik kurallarını evrensel hale getirmeye yöneldiği vurgulanabilir. 1978 yılında Amerika’da kurulan ‘Hükümet Etiği Ofisi’ etik kurallarını tüm kamu sektörü için yaygınlaştırmıştır. 1990’lar boyunca gelişmekte olan ülkeler dâhil dünyanın birçok bölgesine etik kurum ve kurallar taşınmıştır (Rothstein & Sorak, 2017: 14). Bu noktada uluslararası kuruluşların katkılarının da altını çizmekte fayda vardır. Özellikle OECD’nin 1996 yılında yayınladığı ‘Kamu Hizmetinde Etik Raporu (Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice)’etik altyapının temel unsurlarını belirlemiştir. Bu bağlamda öncelikle, etkin bir siyasi otorite, etkili yasal çerçeve, hesap verebilirlik mekanizmaları, etik davranış kurallarının varlığına ihtiyaç bulunmaktadır. Bununla birlikte, kamuda çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sağlanması, toplumsallaşma konusunda etkili olan meslek kuruluşlarının varlığı, etik konusunda koordinasyon sağlayan mekanizmalarının etkinliği etik altyapının diğer temel unsurları olarak sayılmıştır (TÜSİAD, 2003: 12).

Kamu görevlilerini denetleyen (medya dâhil) etkin bir sivil toplumdur Bu doğrultuda bir ülkede bulunması gereken etik alt yapının sacayakları da belirlenmiştir. Bunlar özetle; denetim, yönlendirme ve yönetimdir. Denetim ile bağımsız işleyen bir hukuki çerçeve, etkili çalışan hesap verebilirlik mekanizmaları ve kamuoyunun katılımı sağlanmaya çalışılmaktadır. Yönlendirme ile siyasi otoritenin destek ve kararlılığı vurgulanmaktadır. Yönetimle ise etkili insan kaynakları politikasına dayalı kamu hizmeti şartları ve bir etik kurumu tarafından sağlanan eşgüdüm ifade edilmek istenmektedir (TÜSİAD, 2003: 39).

Kamuda etik yönetim anlayışının kurumsallaşmasında etik davranış kurallarının önemli bir yer tuttuğu söylenilebilir. Evrensel düzeyde kabul edilmiş etik davranış kurallarının kurumsallaşması ile birlikte, evrensel olarak iyi ve kötü davranış arasındaki çizgi belirlenmeye çalışılmaktadır. Türkiye’de de yansıma bulan evrensel etik anlayışı (yönetimsel etik ve meslek etiği gibi) değerler üzerinden yükselen etik yönetimin ülke özelinde uygulanabilirliğini tartışmaya değer bir çalışma konusu haline getirmiştir. Çalışmanın bundan sonraki kısmında, Türkiye’de söz konusu etik kurallarının kamu yönetimindeki uygulanabilirliğine yasal ve kurumsal alt yapı dâhilinde yer verilmiştir.

## **5. Türk Kamu Yönetiminde Etik Altyapı ve Sorun Alanları**

Türkiye’de kamu yönetimi alanındaki etik tartışmalar, 1980’lerde değışen yönetim anlayışıyla birlikte başlamıştır. Kamu yönetiminde gündeme gelen küresel sorunlara çözüm arayışları etik konusuna yönelik ilgiyi arttırmış ve yolsuzluk olaylarını önlemek için tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de bir takım önlemlerin alınması zorunluluk haline gelmiştir. Bununla birlikte söz konusu zorunluluğun doğmasında ulusal ölçekte karşılaşılan sorunlara yönelik çözüm taleplerinden çok ulus dışı unsurlardan kaynaklı taleplerin etkisi olmuştur. Bu konuda kamu yönetiminde çalışmalar yapan başta OECD olmak üzere, Dünya Bankası Uluslararası Şeffaflık Örgütü ve Avrupa Birliği gibi uluslararası örgütler özellikle geliştirmekte olan ülke bürokrasilerine yönelik geliştirilecek ‘evrensel etik kodları’ ile bu talebi yaratmışlardır. Böylece yönetimde etik konusu ortaya çıkan ulusal ölçekli yolsuzluk gibi sorunlara yönelik yaratılan uluslararası talepleri karşılamak için çözüm önerisi olarak sunulmuş ve ülke mevzuatlarındaki yerini almıştır. Bu kapsamda Türkiye’de kamu yönetiminde etik anlayışının hem yasal hem de kurumsal altyapı oluşturulma yönünde çabalar ortaya konulmuştur (Eşki, 2013: 5).

Türkiye’de kamu etiğinin uygulanabilmesi için oluşturulan etik altyapı daha çok hukuki düzenlemeleri kapsamaktadır. Bununla birlikte etik davranış kurallarının uygulanabilirliğini sağlamaya yönelik kurumsal bağlamda bir takım düzenlemelerin de gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu çalışmada Türkiye’de gerçekleştirilen düzenlemeler yine OECD tarafından yayınlanan ve yasal alt yapının hazırlanması sürecinde sıklıkla atıfta bulunulan ‘Principle For Managing Ethics in Public Service’(Kamu Yönetiminde Etik İlkeler) adlı belgedeki evrensel standartlar doğrultusunda ele alınarak, etik kurallarının söz konusu standartlara uyumu ve ülke içindeki uygulanabilirliği tartışılacaktır. Söz konusu standartlar şu şekildedir (OECD, 1998: 3-5):

- (1) Etik kuralları açık ve anlaşılır olmalıdır.
- (2) Etik kuralları yasal çerçeveye de yansıtılmalıdır.
- (3) Etik kurallarının uygulanabilirliği açısından bir etik rehber kullanılmalıdır.
- (4) Kamu çalışanlarının haksız durumlar karşısında sahip oldukları hak ve yükümlülükler konusundaki farkındalığı artırılmalıdır.

(5) Siyasi yöneticiler etik konusunda kamu çalışanları için bir temsil niteliği taşımalıdır. Özellikle siyasi liderlerin, görevlerini yerine getirirken uygulamaları gereken etik kuralların bulunması ve bu kuralların eylemsel düzeyde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

(6) Karar alım sürecinin şeffaf ve denetime açık olması gerekmektedir.

(7) Kamu ve özel sektör arasındaki etkileşimde kamu hizmeti değerlerine öncelik tanıyan açık kuralların bulunması gerekmektedir.

(8) Etik kurallarının uygulanabilirliğinin artırılması için yöneticilerin de etik uygulamaları geliştirmesi ve buna uygun iş şartları oluşturması gerekmektedir.

(9) Etik uygulamalar yönetsel politika, prosedür ve uygulamalarla desteklenmelidir.

(10) Kamu hizmeti koşullarına (kariyer olanakları, kişisel gelişim, yeterli ücret ve insan kaynakları yönetimi politikaları gibi) yönelik etik uygulamalar geliştirmelidir.

(11) Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve sorumluluk mekanizmaları iyi işlemelidir.

(12) Kamu yönetiminde yolsuzluk gibi sorunların tarafsız bir perspektifle araştırması için etik bir altyapı gereklidir. Söz konusu davranışların engellenmesine yönelik ise disiplin yaptırımları gibi çeşitli uygulama araçları geliştirilmelidir.

Söz konusu standartlar dürüst, tarafsız, etkin ve verimli bir devlet anlayışının hâkim kılınması, denetime açık bir yönetim anlayışının geliştirilmesi ve devlete olan güveninin tekrar tesis edilmesini sağlamaya yöneliktir. Evrensel bir etik altyapıda ancak bu yönde gelişen, saydam ve demokratik bir hukuk devleti ile kurumsal yapı sayesinde mümkün olmaktadır (Akgün, 2007: 86). Bu bağlamda kamu yönetiminde evrensel etik kurallarının uygulanabilirliği konusu hem etiğe yönelik yasal çerçevenin etkililiği hem de Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun işlevselliği üzerinden irdelenmektedir.

### **5.1. Kamuda Etik Anlayışına Yönelik Kurumsal Altyapı: Kamu Görevlileri Etik Kurulu**

Türk kamu yönetiminde etik yönetim anlayışına yönelik 1982 Anayasa'nın 10'uncu, 129'uncu ve 137'nci maddelerinde eşitlik ve tarafsızlık vurguları dikkati çekmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda kamu görevlilerine yönelik kısıtlamalara gidilmiş; ikinci iş yasağı, ticari kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı, hediye ve menfaat sağlama yasağı, gizli bilgileri açıklama yasağı gibi düzenlemelerle etik yönetim anlayışının zemini atılmıştır. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu (247-266 maddeler) ile rüşvet, zimmet irtikap gibi yasa dışı ve etik dışı eylemlere yönelik yaptırımlar düzenlenmiştir. 3628 Sayılı kanunla hem

kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiş, hem de rüşvet ve yolsuzlukla mücadele edebilmek adına yasal düzenlemelere gidilmiştir. 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun ile kamu görevi sonrası istihdam konusu düzenlenmiş ve kamu görevlilerinin görevlerinden ayrıldıktan sonra eski kurumlarına karşı ne kadar süre boyunca görev alamayacağı hususu düzenlenmiştir.

2003 yılında kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile yönetimde şeffaflık ilkesi; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile de yönetimde hesap verebilirlik ilkesinin temelleri atılmıştır. Kamuda etik yönetim anlayışının şekillenmesinde yasal düzenlemeler çerçevesinde en önemli adım, 2004 yılında kabul edilen 5176 sayılı kanuna istinaden oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile atılmıştır. Kanuna istinaden 2005 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile etik davranış ilkeleri belirlenmiştir. Bu yönetmelikte aynı zamanda göreve başlayacak ve görevde bulunan kamu görevlilerinin uyması gereken Etik Sözleşme düzenlenmiştir. Etik yönetimin bir bütünlük içinde ele alınmasını sağlayan 5176 sayılı kanun aynı zamanda kurumsal bir yapının oluşturulmasına yönelik de ayrı bir önem atfetmektedir. Nitekim söz konusu kanun kamu yönetimi alanında etik bilincin yerleştirilmesi ve arttırılması konusundaki ihtiyaç ve taleplere de bir karşılık olarak sunulmuştur.

Etik yönetimin kurumsal yapısını düzenleyen bu kanun, genel gerekçesinde de belirtildiği üzere OECD’nin 1998 yılında yayımladığı raporundan yola çıkılarak kamu hizmetlerinde etik davranış kurallarının hayata geçirilmesi ve iyi işleyen bir kurumsal yapının oluşturulması misyonuyla çıkarılmıştır. Bu bağlamda yasanın etik alt yapının oluşturulmasına yönelik bir kurumsallaşma yaratmaya odaklandığı ifade edilebilir. Bu kurumsallaşmanın sağlanması için ise Amerika Birleşik Devletleri’nde ‘The Office of Government Ethics’, İngiltere’de ‘The Committee on Standards in Public Life’, Kanada’da ‘The Office of the Ethics Counsellor’, Japonya’da ‘National Public Service Ethics Board’, Avustralya’da ‘The Public Service and Merit Protection Commission’, İrlanda’da ‘The Public Offices Commission’ ve Portekiz’de ‘The Inspectorate-General for Public Administration’ gibi diğer ülkelerin etik yönetime ilişkin kurumsal yapılarından esinlenildiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte yasanın genel gerekçesinde ülkenin yönetim geleneği ile sosyo-ekonomik şartlarının da oluşturulmak istenilen modele yansıtıldığı ifade edilmiştir (TBMM, 2003).

Kurula yasayla atfedilen rol “etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek” olarak belirtilmiştir. Dolayısıyla kurulun kural koyucu ve denetleyici olmak üzere iki ana işlevi bulunduğu vurgulanmıştır (Arap & Yılmaz, 2005: 258). Kamuda etik kültürün

oluşturulması, etik davranış ilkelerinin belirlenmesi başta olmak üzere kurula önemli misyonlar yüklenmiştir. Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleri ise şu şekildedir: “Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, kamu malları ve kaynaklarının kullanımı, savurganlıktan kaçınma, bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, eski kamu görevlileriyle ilişkiler ve mal bildiriminde bulunma”dır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun ile ilgili istatistik verilerden hareketle, Kurul’un işlevselliğinin değerlendirilmesi çalışmanın bütünlüğünü sağlayacaktır.

Tablo 1  
*Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Yapılan Başvuru Sayısı ve Yapılan İşlemler*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Toplam
<b>Toplam Başvuru Sayısı</b>	78	47	64	114	115	311	305	243	326	218	126	145	126	126	132	2476
<b>İncelemeye Alınan Başvuru Sayısı</b>	14	16	14	11	39	109	75	64	83	44	36	39	22	50	18	634
<b>Etik İhlal Kararı Verilenler</b>	0	0	0	1	6	30	9	10	9	6	7	5	5	6	3	97

Kaynak: Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2020). (<http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/2005-2020basvuruistatistikleri.pdf>).

2005 yılından itibaren başvuruları almaya başlayan Etik Kurul’a bu yılda 78 başvuru gelmiş bu başvurulardan 14’ü incelemeye alınmıştır. Başvuru sayılarında 2008 ve 2009 yıllarında önemli bir artış gerçekleşmiş, 2008 yılında ilk etik ihlal kararı verilmiştir. 2009 yılında 115 başvurudan 39’u incelemeye alınmış ve 6 etik ihlal kararı verilmiştir. 2010 yılı tüm yıllar içerisinde en fazla etik ihlal kararının alındığı yıl olmuş, 311 başvurudan 109’u incelemeye alınmış ve 30 etik ihlal kararı verilmiştir. 2014 yılından itibaren başvuru sayılarında ve incelemeye alınan başvuru sayılarından önemli bir düşüş gerçekleşmiştir. 2019 yılına gelindiğinde 132 başvurudan 18’i incelemeye alınmış ve 3 etik ihlal kararı verilmiştir. 2019 yılı verileri dahil olmak üzere bugüne kadar 2476 başvurudan yaklaşık dörtte biri incelemeye alınmış (634 başvuru) toplam 97 etik davranış ihlal kararı verilmiştir.

Tablo 2  
*Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Yapılan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Toplam
Genel Etik Davranış İlkelerine Aykırılık İddiaları	10	8	4	14	20	46	34	56	36	7	12	28	43	41	45	404
Kayırmacılık / Ayrımcılık İddiaları	7	2	3	11	18	32	55	26	43	87	26	25	18	15	12	380
Psikolojik Yıldırma (Mobbing) İddiaları	6	2	12	10	13	32	54	26	45	25	26	30	22	20	21	344
Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlama Amacıyla Kullanıldığı İddiaları	21	9	5	25	10	47	57	33	63	27	15	9	9	9	2	341
Yolsuzluk / Usulsüzlük İddiaları	17	12	4	13	15	35	53	17	26	23	16	13	9	12	7	272
Çıkar Çatışması İddiaları	4	5	8	18	23	41	21	25	6	28	13	14	3	2	4	255
Bilgi Edinme Hakkının İhlali İddiaları	3	2	2	5	5	10	17	27	26	11	2	7	6	4	0	127
Kamu Malları ve Kaynaklarının Hizmet Gerekleri Dışında Kullanıldığı İddiaları	6	2	20	14	8	24	5	7	12	4	2	3	0	2	13	122
Savurganlık İddiaları	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	3

Kaynak: Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2020). (<http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/2005-2020basvuruistatistikleri.pdf>).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na etik ihlal sebebiyle yapılan başvuruların çoğunluğu, genel etik davranış ilkelerine aykırılık iddialarından oluşmaktadır. 2010 yılında genel etik davranış ilkelerine aykırılık iddiası 46 başvuru alınmış, yıllar itibariyle azalmalar olsa da 2019 yılında 45 toplamda 404 başvuru yapılmıştır. 2005 yılından günümüze kadar 380 kayırmacılık ve ayrımcılık iddiasında bulunulmuş, en fazla kayırmacılık/ayrımcılık iddiası 2014 yılında (87) yaşanmıştır. Psikolojik yıldırma (mobbing) (344), görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılması (341), yolsuzluk ve usulsüzlük (272) ve çıkar çatışması (255) sayıca fazla olan diğer etik ihlal iddialarıdır. Bilgi edinme hakkı ihlali (127), kamu malları ve kaynaklarının hizmet gerekleri dışında kullanıldığı (122) ve savurganlık iddiaları (3) diğer konu başlıklarını oluşturmaktadır.

Tablo 3  
*Etik İhlali Kararlarının İhlal Edilen Etik İlkelere Göre Dağılımı*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Toplam
Dürüstlük ve Tarafsızlık	1	1	21	5	8	8	6	5	2	3	5	3	68
Saygınlık ve Güven		5	16	9	7	6	5	6	4	2	6	2	68
Savurganlıktan Kaçınma			14	2	4			2					22
Kamu Mal ve Kaynaklarının Kullanımı		2	10	2	3	1	1	1	1				21
Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak İçin Kullanılmaması			4		2	1	2	3	2		2		16
Yöneticilerin Hesap Verme Yükümlülüğü		2	7	1	4	1				1			16
Hizmet Standartlarına Uyuma			5	1	3	4		1					14
Çıkar Çatışmasından Kaçınma		1	4		2		1		3				11
Kamu Hizmeti Bilinci		1			3			3			1		8
Amaç ve Misyonu Bağlılık		1	4		1			1					7
Halka Hizmet Bilinci			1	1		2		1	1		1		7
Nezaket ve Saygı			1	1				1		1			4
Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı		3			1								4
Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı Beyan			2										2
Bilgi Verme, Şeffaflık ve Katılımcılık				1		1							2
Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler				1									1

Kaynak: Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2020). (<http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/2005-2020basvuruistatistikleri.pdf>).

Burada vurgulanması gereken en önemli husus, bir ihlal kararında birden fazla etik davranışa aykırılık bulunabildiği hususudur. Dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven en fazla etik ihlal kararı verilen ilkelere. Bunun yanında, sırasıyla savurganlıktan kaçınma, kamu mal ve kaynaklarının kullanımı, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması ilkelerine aykırılıktan dolayı etik ihlal karar verildiği dikkati çekmektedir. Ayrıca, yine sırasıyla yöneticilerin hesap verme yükümlülüğü, çıkar çatışmasından kaçınma, görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, amaç ve misyona bağlılık, halka hizmet bilinci konularında etik ihlal kararları verilmiştir. En az etik ihlal kararı verilen konular eski kamu görevlileriyle ilişkiler ile bilgi verme, katılımcılık ve şeffaflık konularıdır. Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, nezaket ve saygı görece daha az etik ihlal kararı verilen konulardır.

## **5.2. Kamuda Etik Anlayışa Yönelik Eleştiriler ve Sorun Alanları**

5176 sayılı yasa ile birlikte kamu yönetiminde etik kültür oluşturulmaya çalışılmış ve etik mevzuatın temelleri atılmıştır. Buna karşın etik ile ilgili yasal düzenlemelerde bazı eksikliklerin var olduğunu hem de Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yapısal ve işlevsel sorunlarının devam ettiği söylenilebilir. Bu çerçevede ilk olarak, 5176 sayılı kanunla, Etik Kuruluna oldukça sınırlı kapsamda bir yetki verildiği hususunda eleştiriler dile getirilmektedir. Kamu yönetiminin karmaşık doğası gereği her konunun yasal kurallara bağlanması elbette mümkün değildir. Fakat kamu etiğine yönelik bir rehber arayışına karşılık, etik kurallarının kanunda tanımlanmayıp, düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmış olması söz konusu eleştirilerin temel kaynağını oluşturmaktadır.

5176 sayılı kanuna getirilen eleştirilerden birisi de, kurulun faaliyet ve denetim alanının kısıtlanmış olmasıdır. Kanunda belirtilen hükümler ile yönetmelikte belirtilen söz konusu ilkelerin Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri, Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri, Yargı Kurumları ve üniversiteleri kapsamaması da hem yasal hem de kurumsal açıdan Kurulun yetki alanına yönelik başka bir kısıtlama olarak görülmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun oluşum sürecinde esinlendiği İngiltere gibi ülkelerde özellikle yasama ve yürütme üyeleri denetleme kapsamı içinde yer almaktadır. Bu durum ülke yönetim geleneğine uygun bir modelin benimsenmesi anlayışının bir yansıması olarak yorumlanabilir (Arap & Yılmaz, 2005: 259). Bununla birlikte etik değerlerin sadece kamu görevlilerini değil, siyasetçileri de kapsamaması zorunludur. Nitekim OECD’nin etik standartlar oluşturulmaya yönelik ele aldığı 1998 tarihli kamu yönetiminde etik ilkeler başlıklı tavsiye kararında da siyasi yöneticilerin etik konusunda kamu çalışanları için bir temsil niteliği arz ettiği ve bu nedenle siyasi liderlerin mutlaka belli etik kuralları dâhilinde görevlerini yerine getirmeleri gerektiğine yer verilmiştir. 5176 sayılı yasa tasarisının hazırlanması sürecinde atıfta bulunulan bu karara karşılık ise kanunun genel gerekçesinde milletvekilleri ile bakanların Kurulun denetim kapsamına dahil edilmesinin, kurulun oluşumu dikkate alındığında çeşitli sorunlar yaratabileceğine dikkat çekilmiştir.

5176 sayının kanunun kamu görevlilerine yönelik hazırlandığı üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda dönemin meclis alt komisyonu, Avrupa Birliğine üye ülkelerde siyasî kimlikli kişilerin memurların tâbi oldukları kurullardan ayrı kurullara tâbi olduklarını ve Türkiye’de de milletvekilleri ile Bakanlar için yasal bir düzenleme yapılması hususunda tavsiye kararı alınmasını kararlaştırmıştır. Fakat günümüzde halen bu hususta hiçbir adım atılmamıştır. Ayrıca o dönemde kanuna yönelik konulan muhalefet şerhinde üniversitelerin de yasa kapsamı dışında bırakılması eleştirilmiş ve üniversitelerin özerk yapıda olmaları nedeniyle



kapsam dışında bırakılması gerekçesi makul karşılanmamıştır. Nitekim yasanın, söz konusu özerkliği kısıtlayıcı herhangi bir etkisi bulunmadığı ileri sürülmüştür (TBMM, 2003).

Denetleme işlevi açısından oldukça kısıtlı bir alanda faaliyet gösteren Kurul, son yıllarda almış olduğu kararların etkinliği açısından da sorgulanmaya başlanmıştır. Yukarıda verilen tablolarda görüleceği üzere, Kurul'un almış olduğu etik ihlal kararlarında özellikle son yıllarda düşüş olduğu gözlemlenmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin 2010 yılında aldığı karar ile 5176 sayılı Kanun'un 5. maddesinin 3. Fıkrasında vurgulanan "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 ilgili makamlara ve Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve resmi gazetede yayımlar" şeklindeki düzenleme iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi ilgili maddenin iptal kararı gerekçesinde, özellikle etik ilkelere aykırılığın tespitine ilişkin kararın veya bu kararın yargı tarafından iptali halinde ise söz konusu yargı kararının resmi gazetede yayınlanmasının suçluluğu hükmen sabit olmayan bir durumu alenileştirmesi ve kişilik haklarını ihlal edeceği vurgulanmıştır. Bu kapsamda da Etik Kurulu'nun idari davaya konu olabilecek icrai bir işlevi bulunmadığının altı çizilmiştir. Kurul'un etik kurallara aykırı davranışları tespitine ve araştırma sonucunu ilgililere bildirmesine yönelik yetkisi kamuda etik kültürünün yerleşmesi için gerekli görülse de bu kararını yargısal kesinlik kazanmadan resmi gazetede yayınlaması her türlü değerler ölçütünün dışında kabul edilen insan onurunun ve kişinin maddi ve manevi varlığının önemli ölçüde zedelenmesine yol açtığı ifade edilmiştir. Kurul kararının idari yargı tarafından iptal edilmesi ve bu iptal kararının da resmi gazetede yayımlanmasının ise daha önceki yayım nedeniyle onuru zedelenen ve toplum önünde teşhir edilen kişilerin, uğradıkları manevi zararı bütünüyle gidermeyeceği vurgulanmıştır. Bu nedenle Anayasaya Mahkemesinin söz konusu iptal kararıyla Kurul'un işlevi, etik kurallara aykırılığını tespit ettiği kanunda belirtilen kamu görevlilerini sadece ilgili makam ve kişilere bildirmekle sınırlanmıştır. Kısacası Kurul yalnızca bir tespit makamı olarak işlev görmeye başlamış, kamu görevlilerini caydırıcı bir merci olmaktan çıkmıştır. Bu durum ise Kurul'un etkinliğini sorgulanır hale getirerek, kararlarının dikkate alınmasını güç hale getirmiştir (Akdeniz, 2016: 65). 2010 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından alınan iptal kararının Kurul'un yapısal ve işlevsel anlamda

boşluk doğurduğu ve alınan kararın Kurul’un işlevselliği açısından önemli bir sorun oluşturduğu söylenilebilir.

Türkiye’de etik yönetim anlayışına yönelik getirilen bir diğer eleştiri konusu ise kanunda düzenlemesi bulunmayan fakat yönetmelikte bulunan kamu kurumlarındaki etik komisyonlarıdır. Bu düzenleme kanunda öngörülmeleyen bir yapılanmayı yönetmelikle oluşturarak, söz konusu komisyonların işlevlerini belirlemeyi yalnızca yönetmeliğe bırakmıştır. Bu durum ise hem mevzuat açısından sıkıntılı bir durum ortaya çıkarmakta hem de uygulamada komisyonların işlevsiz kalmalarına neden olmuştur (Akdeniz, 2016: 65-66). Etik komisyonları kamu kurumlarının kendi bünyesinde oluşturdukları kamu personeline yakın bir izleme ve denetleme misyonuna sahiptir. Bu nedenle kurum içi etik kültürün yerleşmesi ve geliştirilmesinde önemli bir konuma sahiptir. Görev ve yetkilerinin kanunda düzenlenerek netliğe kavuşması kurumsal gelişmeyi de olumlu yönde etkileyeceği düşünülmektedir.

Söz konusu eksiklikler Türkiye’de etik ilke ve değerlerin uygulanabilirliği açısından karşılaşılan önemli sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda Kurul’un işlevselliğini zedeleyen konuların hem 5176 sayılı Kanun’da hem de ilgili yönetmelikte tekrar ele alınarak Etik Kurul’un işlevselliğini sağlayacak düzenlenmelerin tekrar ele alınması gerektiği düşünülmektedir.

## **6. Türk Kamu Yönetiminde Etik Altyapının İyileştirilmesine Yönelik Öneriler**

Mevcut durum Türkiye’de etik yönetim anlayışının uygulanabilirliğine yönelik hem yasal hem de kurumsal açıdan bir takım eksikliklerin bulunduğunu ortaya koymaktadır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yapısal ve işlevsel sorunlarına yönelik çözümler üretilmesi gerektiği hususu vurgulanabilir. Bu kapsamda etik yönetim anlayışına yönelik yasal düzenlemelerin ve kurumsal mekanizmaların etkinliğinin sağlanması hususunda alternatif öneriler şu şekilde sıralanabilir:

(1) Yasada ve yönetmelikte etik kavramı ve ilkelerin net bir tanımı yapılmalı, etik davranış ilkelerinin somut ölçütler ışığında tekrar düzenlenmesi gerekmektedir.

(2) Etik yönetimde yasal alt yapının kamu kurumlarında uygulanması öngörülen etik ilkeleri de kapsayacak şekilde tekrar düzenlenmesi gerekmektedir.

(3) Etik Kurul’a etik ilke ve kuralları belirleme işlevinin yanında, etik davranış kurallarına yönelik daha etkin bir uygulama alanı sağlanmalıdır.

(4) Kurul'un kurumsal alt yapı etkinliğinin sağlanarak, etik kuralların uygulanmasında rehberlik işlevi gören bir mekanizma haline gelmesi sağlanmalıdır.

(5) Kamu görevlileri ve siyasileri de kapsayacak siyasî etik yasası çıkarılmalıdır.

(6) Kurulun faaliyet alanının genişletilmesi ve kararlarının etkinliğinin artırılması gerekmektedir. Kurul'un aldığı ve duyurduğu kararlarla bir nevi kamuoyu denetimi yaptığı dikkat alınmalıdır.

(7) Kurul'un bilinirliği ve tanınırlığının artırılması için kamu spotu, billboard gibi araçlardan yararlanılmalıdır.

(8) Etik kurulun tarafsız ve bağımsız bir yapıda tekrar örgütlenmesi için yasada düzenlemeye gidilmelidir. Kurul üyelerinin seçimi TBMM'ne bırakılmalıdır.

(9) Kurumlar bünyesindeki etik komisyonlar yeniden yapılandırılmalı ve işlevselliği artırılmalıdır.

(10) İhbarcılık mekanizması geliştirilmeli ve ihbarcılık teşvik edilmelidir.

(11) Kamuda etik eğitimi yaygınlaştırılmalıdır.

(12) Toplumsal düzeyde etik kültürün yerleşmesi için çalışmalar yapılmalı ve kamu kurumlarında etik kültürün oluşturulmasına adına etik liderlik teşvik edilmelidir.

## **7. Sonuç**

Son yıllarda değişen kamu yönetimi anlayışı ise değer odaklı yaklaşımları tekrar ön plana çıkarmıştır. Özellikle küresel bir yönetim sorunu olarak algılanan yolsuzluğa karşılık kurumsal değerleri benimsemiş nitelikli insan unsurunun varlığı iyi bir yönetimin olmazsa olmaz koşulları arasında gelmektedir. Bu çerçevede ise hesap verebilirlik, saydamlık, şeffaflık ve dürüstlük gibi ilkeler benimsenmesi gereken kurumsal değerler olarak yerini almaktadır. Söz konusu ilkeler ise etik yönetim anlayışının daha hassasiyetle ele alınması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

Kamu yönetiminde değişimin temel gerekçelerinden birisi olarak zikredilen güven açığını giderebilmek ve devlete güveni yeniden tesis edebilmek yeni yönetim anlayışın dayandığı değerler ön plana çıkarılmıştır. Yeni yönetim anlayışının dayandığı değerlerin, devletin tüm kurumlarıyla birlikte meşru bir zeminde faaliyet göstermesi açısından kaçınılmaz bir unsur olarak kabul edilmeye başlandığı 1970'li yıllardan sonra dünya genelindeki

bürokratik ve siyasal değişim süreci, klasik yaklaşımların teknik unsurlara dayalı yönetim yaklaşımları yerine, değer temelli yönetim yaklaşımlarını ön plana çıkarmıştır.

Kamu yönetiminde değişim ve dönüşüm ile birlikte şeffaf, hesap verebilir, katılımcı ve demokratik bir yönetim anlayışı öncelenmeye başlamıştır. Bununla birlikte, dürüstlük, liyakat, adalet, hakkaniyet, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı gibi değerler yapılan reformlara zeminini oluşturmuştur. Kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik, ekonomiklik gibi kavramların yanında etik kavramı da tartışılmaya başlanmıştır. Etik yönetim anlayışını hayata geçirebilmek etik davranış kurallarının benimsenmesi ve kamuda etik kültürün yerleşik hale gelmesi için çaba harcanmıştır. Kamu yönetiminde yozlaşmanın önüne geçilmesinde, yolsuzluğun ve etik dışı davranışların azaltılmasında etik yönetime ilişkin yasal ve kurumsal altyapılar oluşturulmaya başlanmıştır.

Kamuda etik anlayışın kurumsallaşmasında uluslararası aktörlerin önemli etkileri olmuştur. Türkiye’de kamu yönetiminde reform çalışmalarının genelinde olduğu gibi etik yönetim anlayışını oluşturma sürecinde de Avrupa Birliği katalizör işlevi görmüştür. Avrupa Birliği’ne uyum yasaları çerçevesinde hem 1982 Anayasası’nda değişikliklere gidilmiş hem de yargıda reform çalışmaları hayata geçirilmiştir. Bununla birlikte kamu yönetiminde reform kapsamında 2004 yılında 5176 sayılı Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Kurul’un ortaya çıkış amacı yukarıda da ifade edildiği üzere kamuda etik kültürün yerleşik hale gelebilmesi adına çalışmalar yürütülmesidir. Kurul hem ilke temelli etik politikaların hayata geçirilmesi adına hem de kural temelli etik politikaların uygulanması adına çabalar ortaya koymaya çalışmıştır.

Kamu Görevliler Etik Kurulu’nun önemli faaliyetler yürüttüğünün altının çizilmesi gerekmektedir. Özellikle değerler eğitimi ve etik eğitimi adı altında belli yaş grubundaki çocuklara yönelik dijital platformlar üzerinden animasyonlu hikaya kitaplarının hazırlanması, etiğe yönelik afiş çalışmalarının yapılması, her sene etik haftasında (25-31 Mayıs) etkinlikler düzenlenmesi toplumun farklı kesimlerine yönelik etik rehberlik yapıldığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Hem toplumsal düzeyde hem de kamu kurumlarında etik kültürün yerleşik hale gelebilmesi adına birçok proje ve çalışma gerçekleştirilmiş, etik eğitimleri aracılığıyla kamu görevlilerinin etik dışı davranışlar konusunda farkındalık düzeyinin artırılması için çabalar harcanmıştır. 2010 yılına kadar almış olduğu etik ilke kararları kamu kurumlarında etik anlayışın kurumsallaşması için önemli çabalar göstermiştir. Yine bu süreçte, almış olduğu etik

ihlal kararlarının Resmi Gazete’de yayınlanması bir nevi kamuoyu denetimi işlevi görmesine imkan sağlamış fakat 2010 yılında Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile etik ihlal kararlarını sadece ilgili mercilere ve kişilere ileten bir kurum haline gelmiştir. Kararların bağlayıcılığının ve yaptırımının olmaması, kurulun görev ve faaliyet alanının sınırlı olması, işlevselliği önündeki en büyük engellerdir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kuruluşundan bu yana yaklaşık 16 yıl geçmesine rağmen kamuoyunda bilinirlik ve tanınırlığın az olması üzerinde durulması gereken önemli konulardır.

Sonuç olarak, Kurulun görev ve faaliyet alanı hakkında toplumun bilgilendirilmesi, Kurulun bilinirliğinin artırılmasına yönelik çabaların ortaya konulması, Kamu Görevlileri Etik Kurul’unun işlevselliğinin artırılabilmesi adına yukarıda vurgulanan önlemlerin alınması gerektiği düşünülmektedir. Türk kamu yönetiminde etik yönetim anlayışının kurumsallaşması ve etik davranış ilkelerinin kamu çalışanları ve toplum tarafından benimsenmesi adına ortaya konulan ilke temelli etik politikalar, kural temelli etik politikalarla desteklenmeli ve kamuda etik kültür ve etik yönetim anlayışı hayata geçirilmelidir.

## KAYNAKÇA

- Akdeniz, İ. (2016). Kamu görevlileri etik kurulunu yeniden düşünmek. *Sayıştay Dergisi*, 103.
- Akgün, S. B. (2007). Yönetim etiği açısından türkiye’deki kurumsallaşma çabaları: Kamu görevlileri etik kurulu. *Türk İdare Dergisi*, 455, 81-111.
- Arap, İ. & Yılmaz, L. (2005). Yeni kavramlarla yeni yönetim modeli: Kamu görevlileri etik kurulu. *Sakarya Üniversitesi 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, 251-267.
- Ateş, H. & Oral, B. (2003). Kamu yönetiminde etik: Kültürel temeller ve örgütsel ruhçuluk kuramı ekseninde bir analiz. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5 (1), 55-71.
- Billington, R. (2011). *Felsefeyi yaşamak: ahlâk düşüncesine giriş*. (Çev. Abdullah Yılmaz), Ayrıntı Yayınları,
- Çevikbaş, R. (2006). Yönetimde etik ve yozlaşma. *İktisadi İdari Bilimler Dergisi*, 20 (1), 265-289.
- Dağdelen, İ. (2005). Yönetim etiği, 1 Eylül 2020, *Mevzuat Dergisi*, 8 (90), <https://www.mevzuatdersisi.com/2005/06a/08.htm>.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu yönetimi*. Umuttepe Yayınları.
- Eşki, Ş. (2013). Kamu yönetiminde etik uygulamaların karşılaştırmalı analizi: Türkiye ve ABD örneği. *II. Kamu Etiği Kongresi*, Ankara: TODAİE.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2020). 2005-2020 etik kurul başvuru istatistikleri, 1 Eylül 2020, <http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/2005-2020basvuruistatistikleri.pdf>.
- Karasu, K. (2001). *Profesyonelleşme olgusu ve kamu yönetimi*. Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları: Tezler Dizisi: 11.
- Kernaghan, K. (1993). Promoting public service ethics: The codification option. *Ethics in Public Service*, (Ed. R. A. Chapman), Carleton University Press.
- Korkut, M. (2010). *Avrupa birliği etik anlayışının Türk kamu yönetimine yansımaları*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- Ocak, H (2011). Bir ahlak felsefesi problemi olarak dem kavramına yüklenen anlamın İlkçağ’dan Ortaçağ’a evrimi. *Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*, 11, 79-101.
- OECD (1998). Principles For Managing Ethics In The Public Service. *Puma Policy Brief No. 4 Public Management Service*, 1 Eylül 2020, <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/recommendations-and-principles-for-managing-ethics-in-the-public-service-oecd-23.-4.1998.pdf>.
- Okçu, M. (2008). Kamu yönetimi ve ahlak: Yönetim ahlakı üzerine düşünmek mi yoksa modern kamu yönetimini düşünmek mi? *Amme İdaresi Dergisi*. 41/2, 21-42.

Öktem, M. K. & Ömürgönülşen U. (2005). Kamu yönetiminde etik çalışmalarına yönelik genel bir çerçeve arayışı. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 231-237.

Pustu, Y. (2011). *Kamu yönetiminde etik bir sorun olarak rüşvet*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Rothstein, B. & Sorak, N (2017). *Ethical codes for the public administration: A comparative survey*, University of Gothenburg.

TBMM (2003). Kamu görevlileri etik kurulu kurulması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun tasarısı ile avrupa birliği uyum, içişleri ve anayasa komisyonları raporları, 1 Eylül 2020, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss432m.htm>.

TÜSİAD, (2003). *Kamu hizmetinde etik güncel konular ve uygulamalar*. TÜSİAD Yayınları.

Usta, A. (2011). Kuramdan uygulamaya kamu yönetiminde etik ve ahlak. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1 (2), 39-49.

Usta, S. & Kocaoğlu, M. (2015). Kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri: Kırşehir Belediyesi çalışanlarının etik algıları üzerine bir araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20 (3), 153-173.

Yatkın, A. (2015). *Kamuda etik yönetimi*. Nobel Yayınları.

Yüksel, C. (2006), Kamu yönetiminde etik ve Türk kamu yönetiminde etik hakkında yeni yasal düzenlemeler. *İÜHFM*, 64 (2), 167-212.

Yüksel, Cüneyt (2005). *Devlette etikten etik devlete: Kamu yönetiminde etik kavramsal çerçeve ve uluslararası uygulamalar*. Cilt 1. Tüsiad Yayınları.

Yüksel, Cüneyt (2010). *Devlette etik dünyada ve Türkiye’de kamu yönetiminde etik, yasal altyapı ve uluslararası uygulamalar*. Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.