



TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK: YASAL ALTYAPI VE ETİK KURULA İLİŞKİN ELEŞTİREL BİR YAKLAŞIM

YRD. DOÇ. DR. SEVDA YAŞAR COŞKUN*

GİRİŞ

Etik kavramına ilişkin genel kabul gören bir tanım söz konusu değildir. Literatürde birçok etik tanımı yapılmıştır. Örneğin Pehlivan (1998) etiği, bütün etkinlik ve amaçların yerli yerine konulması; neyin yapılacağı ya da yapılmayacağı; neyin isteneceği ya da istenemeyeceğinin; neye sahip olunacağı ya da olunamayacağı bilmesidir şeklinde tanımlamıştır. Bir başka tanım ise etik, bir çalışma faaliyetinde bulunan insanların ahlak ilkelerini, davranış biçimlerini, görevlerini ve zorunluluklarını belirleyen kurallar zinciri olarak tanımlanmıştır (Bishop 1984).

Etik değerler zaman içerisinde, toplumsal, ihtiyaçların ve içinde bulunulan şartların değişmesiyle olduğu gibi bilimsel gelişmeler dolayısıyla da değişebilir. Fakat bu değerleri etik yapan özellik, eylemleri gerçekleştirenler açısından bir sınır çizme ve adil davranma, iyilik yapma ve kötülük yapmama gibi yapı taşı belirleyicilerinde bir değişiklik olmamasıdır.

Etik değerler yaşamın her alanındaki insan eylemleri açısından önem taşımakta ve araştırma ve inceleme konusu olmaktadır. Her bilim dalı etiği kendi bakış açısıyla ele almaktadır. Bu çalışmada etik, ülkemiz kamu yönetimindeki yasal altyapısı ile ele alınacaktır. Çalışmada öncelikle kamu yönetiminde etik değerlerin gerekliliği ve izlediği tarihî seyir ele alınacak, daha sonra ise ülkemizde kamu yönetiminde yasal etik altyapı hukuki boyutu ve işlevselliğiyle tartışılacaktır.

* Sakarya Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü Öğretim Üyesi.

Kamu Yönetiminde Etik Vurgusunun Tarihi Gelişimi ve Gerekliliği

Yönetimsel etik ya da kamu hizmeti etiği, yönetimsel kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken, istenmeyen davranış biçimleri hem de teşvik edilen, olumlu davranışları içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşur. (Nohutçu 2004). Kamu yönetiminde çalışanların kendi etik değerleri büyük önem kazanmaktadır. Bunun nedeni kamu adına kamu gücünü kullanma yetkisine sahip olmalarıdır. Kamu görevlisi işinde vereceği kararların toplumu yakından etkileyeceğini bilir ve o bilinçle ahlaki bir düşünce sürecinden sonra kararını verdiği ileri sürülmektedir (Nohutçu 2004).

Aslında siyasal sistemlerdeki yozlaşma ve etik karşıtı davranışlar hep az gelişmiş ülkelere özgü bir durum olarak algılanmıştır.

Kamu görevlilerinin görevini yerine getirirken vatandaşlarla etkileşimde bulunması ve karar alma sürecinde kamuoyunun fikrini alması; kamu yönetiminde etik bilincin yerleşmesi ve halkın kamu kesimine güveninin sağlanması açısından gerekli görülmekte ve mesleki etiğin bir parçası olarak kabul edilmektedir (Yüksel 2005).

Etik tartışmaların yoğun olarak başladığı dönem 1970'lere rastlamaktadır. Aslında siyasal sistemlerdeki yozlaşma ve etik karşıtı davranışlar hep az gelişmiş ülkelere özgü bir durum olarak algılanmıştır. Oysa etik tartışmaların 1970'lerde yoğunlaş-

masının tetikleyicisi gelişmiş Batılı ülkelerde patlak veren büyük siyasi ve bürokratik skandallardır. Bu skandalların ortaya çıkması kamu yönetiminde etik konusunu gündeme getirerek dikkatleri bu konu üzerine çekmiştir (Lewis 1991; Kamto 1997; Bowman 2000; Sampford vd. 1998).

Kamuoyunun, yönetimin etik değer ve ilkelere dayandırılması yönündeki artan baskıları Batılı hükümetleri, etik kurallar ve standartlar; düzenleyici-denetleyici kurumlar oluşturma ve geliştirme çabasına itmiştir. Bu çabaların yanında hem uluslararası bilimsel-mesleki (ASPA, NASPAA, IIAS, IIPA) hem siyasi-ekonomik nitelikli (Council of Europe, OECD) kuruluşlar da etik konusundaki araştırma ve çalışmalarıyla bu sürece katılmışlardır (Sinclair 1996: 95; Pierre 1997: 572; Sherman 1998: 13, 15).

Kamu yönetiminde etik davranışları geliştirmek ve yerleştirmek amacıyla yapılan çalışmalardan birisi OECD Kamu Yönetimi Biriminin 1996 yılında yayınladığı rapordur. OECD, bu Rapor'da "etik altyapı"nın sekiz önemli unsurunu belirlemiştir. Bu unsurlar şu şekilde sıralanabilir: siyasi irade, etkili bir yasal altyapı, etkin hesap verme mekanizmaları, uygulanabilir davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme mekanizmaları (eğitim dâhil), kamu hizmetinde uygun çalışma koşulları, etik konularda eş güdümlü sağlayan bazı kuruluşların varlığı ve kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplum. (sorgulayıcı bir medyanın varlığı dâhil).

Yine 2000 yılında 29 OECD ülkesinin etik sistemlerine ilişkin olarak gerçekleştirilen araştırmada kamu yönetimi içerisinde sekiz ana değer vurgulanmaktadır. Bu değerler tarafsızlık, hukuka uygunluk, dürüstlük, saydamlık, etkinlik, eşitlik, sorumluluk ve adalettir (OECD).

Etik, hayatın her alanında önemlidir; fakat kamu yönetiminde hayati öneme sahiptir. Çünkü ancak etik davranışlarla vatandaşın devlete ve kurumlara güvenmesi sağlanabilir. Yine kamu yönetiminde sergilenen etik davranışlarla vatandaşa onun çıkarının devlet tarafından korunduğu mesajı verilebilir. Bu açıdan ele alındığında ülkemiz maalesef çok olumlu bir tablo çizmemektedir. Kamu yönetimindeki yerleşmiş olan etik dışı davranışlar vatandaşın devlete olan güvenini azaltmaktadır (2009 yerel seçimlerinin hemen öncesinde suyu bulunmayan köylere kamu kurumu eliyle dağıtılan çamaşır makineleri bunun tipik örneğidir. Her ne kadar ilgililer bunun devletin yürüttüğü bir sosyal hizmet faaliyeti olduğunu iddia etse de vatandaş olayı hem zamanlama hem de iktidara oy verme ihtimali olmayan yoksul vatandaşların bu yardımdan yararlandırılmaması açısından sorgulamaktadır). Bu tarz etik dışı davranışlar hukuk sistemine duyulan güveni de azaltmaktadır (Memur istihdamını sağlayan merkezî bir kurum olan ÖSYM tarafından yapılan 2010 yılı KPSS sınavındaki kopya skandalı da hukuk sistemine duyulan güveni sarsan bir diğer örnektir).

Etik, hayatın her alanında önemlidir; fakat kamu yönetiminde hayati öneme sahiptir. Çünkü ancak etik davranışlarla vatandaşın devlete ve kurumlara güvenmesi sağlanabilir.

Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışların yol açtığı toplumsal tepki etik bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulup, uygulamaya konmasını gündeme getirmiştir. Bu sistemin yasal altyapısını oluşturmak amacıyla 25.5.2004 tarihinde 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kabul edilmiştir (2005). Söz konusu Kanun’a dayanarak 13.4.2005 tarihinde de Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Aşağıdaki bölümde Türk kamu yönetiminde etik yasal altyapı önce genel hatları ile ele alınacak, daha sonra 5176 sayılı Kanun ve Yönetmelik incelenerek hem mevzuattaki hem uygulamadaki eksiklikler ortaya konulup çözüm önerileri sunulacaktır.

Türk Kamu Yönetiminde Etik Yasal Altyapı

Türk kamu yönetiminde etik yasal altyapı yalnızca 5176 sayılı Kanun ve Yönetmelik'ten oluşmamaktadır. Hem 1982 Anayasa'sının 10'uncu, 129'uncu ve 137'nci maddelerinde hem de 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 Kanunu'nu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda etiğe ilişkin hükümler mevcuttur. Ayrıca ülkemiz kamu yönetiminde yolsuzluk, rüşvet ve etikle ilgili birçok uluslararası anlaşmaya taraf olmuş, kararlara imza atmıştır. Bunlardan bazıları, OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (1 Şubat 2000); Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar -içeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedefler yer almaktadır (24 Mart 2001); Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi'dir (14 Ocak 2004).

Kamu yönetimiz de etik yasal altyapı yukarıda ifade edildiği gibi birden çok düzenlemede yer almasına rağmen; kamu yönetiminde etiğe ilişkin sistematik ve derli toplu kurallar 5176 sayılı Kanun'da yer almaktadır. Bu gerekçe ile kamu yönetiminin hukuki altyapısı ele alınırken söz konusu Kanun ve ona dayanılarak çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında değerlendirmeler yapılacaktır.

5176 sayılı Kanun'un amacı, birinci maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre amaç, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir. Amaç maddesi incelendiğinde ilk göze çarpan eksiklik kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerinin yalnızca sayılması, bunların tanımının yapılmamış olmasıdır. Bunun yerine etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması öngörülmüştür.

Kanun'un kapsamına, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahallî idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dâhil tüm personel girmektedir. Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler kapsam dışı bırakılmıştır. Bu açıdan değerlendirildiğinde Kanun'un kapsamının dar tutulduğundan söz edilebilir. Etik değerlere aykırılıklar bürokrasiyi olduğu

kadar yürütme organını da yani siyasetçileri de kapsamalıdır. Yine üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin de Kanun kapsamına alınması bu kurumların özerkliklerine herhangi bir zarar vermeyecektir.

Etik Kurulun kuruluş amacı mad. 1’de “etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek” olarak düzenlenmiştir. Madde ile kurula iki temel işlev verilmiştir: kural koyuculuk ve denetleyicilik. 29.09.2004, tarihinde ilk toplantısını yapan Kurulun çalışmaları değerlendirildiğinde “uygulamayı gözetmek” işlevini yeterli bir biçimde yerine getirdiği söylenemez. Bunun nedenlerinden birisi kurulun yapısı, diğeri ise denetim kapasitesinin sınırlı olmasıdır. Yukarda ifade edildiği üzere Kurulun yasama ve yürütme üyelerinin davranışlarını denetleme yetkisi bulunmamaktadır Nitekim Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer’in intihal yaptığına ilişkin suçlamalar üzerine konunun Etik Kurulun yetkisi kapsamında olmadığına ilişkin dönemin Etik Kurul Başkanı Prof. Dr. Hasan Sağlam’ın açıklaması (“Etik Kurulu Dokunamıyor”, 2005) durumu özetlemektedir.

Kanun’un 2. maddesine göre bu Kanun’da yazılı görevleri yerine getirmek üzere Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu (Kurul) kurulmuştur. Bakanlar Kurulu, bu Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere; toplam on bir üyeyi biri başkan olmak üzere seçer ve atar. Üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri hâlinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları hâlinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar.

Etik değerlere aykırılıklar bürokrasiyi olduğu kadar yürütme organını da yani siyasetçileri de kapsamalıdır.

Kurul, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeyle toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. Toplantı kararları ilgililere duyurulur. Kurul ayda dört defa toplanır. Kurul Başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları esastır. Arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar. Kurulun üyelerinin atanması siyasi irade olan Bakanlar Kurulu tarafından yapılmaktadır ve görev süresi dolan üyeler yeniden seçilebilmektedir. TBMM yerine Bakanlar Kurulu tarafından atanan ve sonraki dönemde atanma olasılıkları olan Kurul üyelerinin siyasi irade ile ters düşmek isteyip istemeyecekleri başlı başına bir tartışma konusu iken; siyaset üstü olması

gereken etik kurul üyelerinin ne kadar tarafsız ve objektif olabilecekleri de merakla sayandır.

Kanun 3. maddesinde Kurulun görev ve yetkilerini şu şekilde saymaktadır: Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelere hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek; etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla resen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek; kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak.

Bu maddede ilk bakışta göze çarpan sorun etik davranış ilkelerinin kolayca değiştirilebilecek yönetmeliklerle belirlenmesidir. Oysa etik ilkelerin hem hukuki hem toplumsal açıdan daha fazla güven telkin eden yasalarla düzenlenmesi gerekirdi.

Bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelere aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, Kurula başvurulabilir (mad.4). Kapsam dışında kalan kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir.

Başvurular hakkında 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun esastır. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz. Başvuru sırasında ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda, başvuruların değerlendirilmeye alınmayacaktır. Bu hüküm başvuruda bulunmak isteyenler üzerinde caydırıcı bir etkiye sahiptir. Başvuru konusuyla ilgili istenen yeterli bilgi ve belge başlı başına bir engeldir. Başvuru sahibinin etikle ilgili konuda bilgi ve belgeye ulaşması beklenemez. Zaten elinde belgesi olsa yargı yoluna başvurmayı tercih edecektir.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur. Etik Kurul kararları yargı denetimine tabiidir. Burada ilk akla gelen soru yargı kararları ile Kurul kararları birbirinden farklı olursa ne olacaktır. Elbette ki bu ihtimal kurulun itibarının zedelenmesiyle sonuçlanacaktır. Bu ihtimalin Kurul tarafından da dikkate alınabileceği öngörüldüğünde, Kurul ya pasif bir tutum izleyecek veya başvuruları reddetme yoluna gidebilecektir.

Etik Kurul- yargı ilişkisinde dikkate alınması gereken bir diğer noktada Kurulun görev alanındaki konuların pek çoğunun yukarıda kısaca değinilen mevzuatımızda zaten mevcut bulunmasıdır. Kurulun görev ve yetki alanında olan etik karıştı davranışların mevzuattaki diğer düzenlemeler dolayısıyla kovuşturmayla konu

olması Kurulun fonksiyonelliğini sınırlayıcı bir etki yaratmaktadır. Uygulamada Kurulun faaliyet alanının kapsamını ortaya çıkmamış ve yargıya intikal etmemiş etik ilkelere aykırı davranışlar oluşturacaktır.

Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür (mad.5). Kurul, yapacağı inceleme ve araştırmayı şikâyet veya ihbar üzerine başlatır. Başvurular üzerine en geç üç ay içinde sonuçlandırılmak zorundadır. İnceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık makamına yazılı olarak bildirir.

Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi hâlinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmî Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali hâlinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmî Gazete’de yayımlatır.

Belki de en çok eleştirilmesi gereken nokta kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi hâlinde uygulayabileceği yaptırımın yalnızca Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurulmasıdır. Yaptırımın hem kendisi caydırıcı olmaktan uzak hem de yayın aracının Resmî Gazete olması eleştiri gerektiren düzenlemelerdir. Kamuoyuna duyuru amaçlanıyorsa bunun yolu daha fazla kişiye ulaşan ulusal gazeteler olmalıdır. Ayrıca yine ulusal yayın yapan televizyon kanallarında yayınlanması da kamuoyuna duyurma amacına daha fazla hizmet edecektir.

Kurulun inceleme ve araştırma yapması aynı konuda genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya kamu görevlisinin tabi olduğu personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez.

Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar (mad.6). Kurul, bu Kanun’un kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

Yedinci madde ile Kanun’un uygulanmasına ilişkin hususların, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükme dayanılarak 13.4.2005 tarihinde Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kurulun inceleme ve araştırma yapması aynı konuda genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya kamu görevlisinin tabi olduğu personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez.

Yukarda ifade edildiği gibi, etik davranış ilkelerini yönetmelikle belirlemek hukuk tekniği açısından birtakım sakıncaları bünyesinde barındırmaktadır. Her şeyden önce yönetmelikler kanuna kıyasen değiştirilmeleri çok daha kolay olan hukuki düzenlemelerdir. İkinci nokta ise hukuka aykırılık noktasında yönetmeliklerin baştan böyle bir inceleme söz konusu olmadan yürürlüğe girmesidir. Diğer bir ifade ile hukuka aykırılık ancak yönetmelik hükümleri uygulanmaya başladıktan sonra söz konusu olacaktır.

Yönetmelik'in amacı; kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemek olarak belirlenmiştir (mad.1).

Yönetmelik'te Etik Davranış İlkeleri görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve mis-

Kamu görevlisinin amiri tarafından sicil ve performans değerlendirilmesi yapılırken etik ilkelere uygunluğun kriteri ya da değerlendirme mekanizması nedir sorularına açıklık getirilmemiştir.

yona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven nezaket ve saygı, 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 ve mal bildiriminde bulunma olarak belirlenmiştir (mad.5-22).

Yönetmelik'e hukuki açıdan getirilebilecek bir diğer eleştiri, etik davranış ilkelerinin açık, net anlaşılabilir tanımlara yer vermediği noktasındadır. Kamusal değerlendirmeye ve denetime her zaman açık ve hazır olma, yolsuzlukları önlemek için gerekli tedbirleri alma ve personeline örnek olma nezaket, hizmet standartlarına uyma, misyona bağlılık gibi ilkelerin ne ifade etmek istediği yoruma

açıkır. Katılımcılık ilkesi irdelendiğinde ise bir başka sorun göze çarpmaktadır. Bu ilke ile ilgili mevzuatta zaten var olan düzenlemelere ek ya da onları tamamlayıcı hükümlere yer verilmemiştir.

Yönetmelik'le düzenlenen etik ilkelerin birçoğu, çok daha önce yürürlüğe girmiş bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda zaten mevcuttur. Örneğin Yönetmelik'te düzenlenen saygınlık ve güven ayrıca nezaket ve saygı ilkeleri DMK

8 ve 9. maddelerde; dürüstlük ve tarafsızlık ilkesi DMK 6 ve 7. maddelerde; yetkili makamlara bildirim ve görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması DMK 11, 28 ve 30. maddelerde düzenlenmiştir. Burada belki ifadelerin aynı olmadığı savı ileri sürülebilirse de etik ilkelere amaç açısından yaklaşıldığında Yönetmelik'in getirdiği etik ilkelerin Türk kamu yönetiminde ilk kez karşılanılan ilkeler olduğunu dolayısıyla kamu yönetimi anlayışında önemli bir iyileşme ve değişim yarattığını iddia etmek mümkün gözükmemektedir.

Yönetmelik, Etik Davranış İlkelerinin Uygulanması ve Etik Kültürün Yerleştirilmesi başlığı altında üçüncü bölümde etik ilkelerin uygulanmasına ilişkin düzenlemeler getirmektedir (mad.23-30). 23. maddedeki "Kurum ve kuruluşların yetkili sicil amirleri, personelin sicil ve performansını, bu Yönetmelik'te düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirirler." hükmü tartışmaya açıktır. Kamu görevlisinin amiri tarafından sicil ve performans değerlendirmesi yapılırken etik ilkelere uygunluğun kriteri ya da değerlendirme mekanizması nedir sorularına açıklık getirilmemiştir. Bu eksiklik sicil memurunun kişisel değerlendirmesine tabi tutularak hem kamu görevlisi hem vatandaşlar açısından potansiyel bir hukuka aykırılık teşkil etmektedir.

Yönetmelik madde 29'da Etik Kurulunun görev alanına girmeyen kamu görevlileri için, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, etik davranış ilkeleri konusunda tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulacağını öngörmüştür. Burada da dikkati çeken nokta etik komisyon üyelerinin üst yönetici tarafından belirlenmesidir. Bu durum Yönetmelik'in etik ilkeleri düzenleyen bölümünde yer alan katılımçılık ilkesi ile gelişmektedir.

Yönetmelik'in dördüncü ve son bölümünde başvuru ve resen inceleme usul ve esasları düzenlenmiştir. 31. madde düzenlemesine göre başvuru hakkı medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de oturan yabancı gerçek kişilere tanınmıştır. Başvuruda bulunmak için başvuranın menfaatinin etkilenmesi koşulu aranmaz. Sosyal sorumluluk anlayışını ön plana çıkaran bu düzenleme oldukça olumlu bir düzenlemedir.

Fakat aynı maddenin ikinci fıkrası, kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvuruların değerlendirmeye alınmayacağını hükme bağlamıştır. Bu hüküm başvuruda bulunmak isteyenleri caydırıcı bir etkiye sahiptir. Başvuranın kimliğinin tespitinin zorunlu olması ihbar mekanizmasını işlemez hâle getirecektir. Hiç kimse çalıştığı kurumdaki etik dışı davranışları ihbar etmek yoluna gitmeyecektir. Düzenlemeye getirilebilecek ikinci eleştiri ise karalama hususundadır. Niteliği gereği etik ihlaline yol açan davranışların karalama olarak kabul edilmesi kolaydır. Yine karalama amacı taşıyıp taşımadığının anlaşılması için incelemeye konu edilmesi gereken davranışın daha

başvuru esnasında karalama kabul edilip inceleme yapılmaması da etik ilkelere aykırı davranışa göz yumulması anlamına gelecektir.

İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur. Daha önce Kurulca incelenmiş şikâyet konusu, yeni kanıtlar gösterilmedikçe bir daha şikâyet konusu yapılamaz ve incelenemez. İsim ve imza bulunmayan başvuru dilekçeleri ile T.C. kimlik numarası içermeyen elektronik posta yolu ile gönderilmiş başvurular işleme konulmaz ve mümkünse durum başvuru sahibine bildirilir. Gerçeğe aykırı beyanları içerdiği sonradan anlaşılan başvurular, bu durumun anlaşıldığı tarihte işleminden kaldırılır.

Etik ihlaline dair yapılacak olan incelemede kendisinden bilgi istenen resmî ve özel kurum ve kuruluşlar istenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde Kurula vermekle yükümlüdürler. Son derece olumlu olan bu düzenleme de yine işlevsellik açısından birtakım sorunlar yaratabilecek niteliktedir. Özellikle özel kurum ve kuruluşların bu yükümlülüğü yerine getirmemesi hâlinde herhangi bir yaptırıma maruz kalmamaları hükmü işlevsiz hale getirecektir.

Etik Kurulun almış olduğu kararlar Başkan ve üyeler tarafından imzalanmakla kesinleşir. Kesinleşen karar Başbakanlık makamına sunulur. Kararlara karşı idari yargı yolu açıktır. Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine aykırı işlem ve eylemi olduğunu tespit etmesi hâlinde bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmî Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali hâlinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmî Gazete’de yayımlatır. Etik ilkelere aykırı davranışlar hakkındaki başvurularda zaman aşımı süresi davranışı izleyen günden başlayarak iki yıldır. Bu süre içinde yapılmayan başvurular incelenmez.

Sonuç: Yasal Etik Altyapı ve Etik Kurulun İşlevine Yönelik Öneriler

Etik ilke ve standartlara ilişkin yasal düzenlemeler, Anayasa’da, 657 sayılı DMK’de 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun’da, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nda, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda ve diğer mevzuatta dağınık olarak bulunmaktadır. Bu çalışmada sözü edilen dağınık hükümlerden ziyade, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken genel etik ilke ve standartları toplu ve sistematik olarak düzenleyen 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” inceleme konusu edilmiştir.

Kanun ve Yönetmelik’e getirilebilecek ilk eleştiri kapsam noktasındadır. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler kapsam dışında yer almak-

tadır. Oysa etik ihlaline en fazla başvuranların siyasiler olduğu göz önüne alırsa kapsam dışı bırakılmalarını anlamak güçtür. Siyasal organların denetim kapsamı dışında bırakılması sanki Kurulun bir işlev yerine getirmekten çok sembolik olarak oluşturulduğu kanısını uyandırmaktadır.

Etik Kurul aslında kamu yönetiminde dürüstlük, adalet, saydamlık gibi etik ilkelere aykırı uygulamaları ve toplumun devlete ve hukuka güvenini sarsan olguları ortadan kaldırmak gibi bir güce sahip değildir. Ancak mevcut diğer denetim mekanizmalarını tamamlayıcı bir rol verilmiştir. Bu bağlamda Etik Kurulun güçlendirilmesi gerekmektedir.

Etik Kurulla ilgili ele alınması gereken bir diğer nokta da yaptırım konusudur. Uygulayabileceği tek yaptırım etik olmayan davranışları kamuoyuna duyurmak ve Resmî Gazete’de yayımlamaktır. Bu düzenleme bile tek başına Kurulun kamu yönetiminde şeffaf, adaletli, dürüst uygulamaları sağlayamayacağının göstergesidir. Tespit ettiği etik ihlallerinin yaptırımını açısından kurula mutlaka ciddi anlamda yaptırım gücü verilmelidir.

Etik Kurulun görevleri arasında bulunan etik kültür geliştirme noktasındaki eksikliğin giderilmesi gerekmektedir. Etik algının toplumda yerleşmesi, içselleştirilmesi ve etik bilincin geliştirmesi için eylem planları hazırlanmalıdır. Etik, olmazsa olmaz bir olgu olarak eğitimin her aşamasında vatandaşa sunulmalı, bu konuda bilinçli ve samimi bir gayret içerisine girilmelidir. Bunun anahtarı da elbette ki siyasi otoritenin yolsuzluk, yoksulluk ve yasaklarla mücadele politikasından geçmektedir. Yoksa aday memurlara etik konusunda hizmet içi eğitim vermekle ya da işe başlarken bir “etik sözleşmesi” imzalatmakla bir etik kültürü oluşturmak mümkün gözükmemektedir. Günümüzdeki mevcut etik yasal düzenlemeler ve uygulamalar, dostlar alışverişte görsün mantığının maalesef bir tezahürüdür.

Özelde kamu yönetiminde genelde tüm toplumsal yapıda etik değerlere saygılı bir anlayış geliştirip yerleştirebilmek için etik kurulların siyasiler ve onların siyaset anlayışlarına göre farklılaşmaması, kurumlarda açıklık ve şeffaflığın bir ilke olarak kalmaktan kurtarılıp uygulanabilirliğinin sağlanması, Etik Kurulun siyasi kimlikten arındırılıp uygulamalarının tarafsızlığı konusunda bir algı oluşturulması, belki de en önemlisi mevzuat ile uygulama arasındaki mevcut büyük açığın ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Etik Kurulla ilgili ele alınması gereken bir diğer nokta da yaptırım konusudur. Uygulayabileceği tek yaptırım etik olmayan davranışları kamuoyuna duyurmak ve Resmî Gazete’de yayımlamaktır.

KAYNAKÇA

BISHOP, C (1984), *How to Edit a Scientific Journal*, ISI Press, Philadelphia, ,s. 74.

BOWMAN, S. J (2000), "*Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes*", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, s. 673-687.

KAMTO, M (1997), "*Reaffirming Public-Service Values and rofessionalism*", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 63, s. 295-306.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2005), *Kanun ile İlgili Düzenlemeler*, Ankara: Başbakanlık Basımevi
LEWIS, C.W (1991), *The Ethics Challenge in Public Service*, San Fransisco: Jossey-Bass.

MİLLİYET (2005), *Etik Kurulu Dokunamıyor*", *Etik Kurul Dokunamıyor*

www.milliyet.com/2005/03/31/siyaset/siy01.html, 21.06.2005.

NOHUTÇU, A (2004), "*Etik ve Kamu Yönetimi*", *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, drl. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel Yayınevi.

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

OECD Raporu (2000), <http://www.oecd.org/dataoecd/44/24/35061342.pdf>.

PEHLİVAN, İ (1998), *Yönetmelik ve Örgütsel Etik*, Ankara: Önder Matbaacılık.

PIERRE, D. J (1997), "*Reaffirming Ethics and Professionalism in the French Public Service*", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64, s. 565-581.

SAMPFORD, C., N. Preston ve C. A. Bois (Eds.) (1998), *Public Sector Ethics*, London: Routledge.

SHERMAN, T. (1998), "*Public Sector Ethics: Prospects and Challenges*", *Public Sector Ethics*, (Eds. C.Sampford, N. Preston ve C. A. Bois), London: Routledge, ss.13-25.

SINCLAIR, A (1996), "*Codes in the Workplace: Organisational Versus Professional Codes*", *Code of Ethics and Professions*, (Eds. M. Coady ve S. Block), Melbourne: Melbourne University Press.

TÜSİAD, *Kamu Hizmetlerinde Etik, Güncel Konular ve Uygulamalar*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, Eylül 2003.

YÜKSEL, C (2005), *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*, C.1, İstanbul: TÜSİAD, Devlette Etik Altyapı Dizisi Nu.:1.