

ÜLKEMİZDE VE DÜNYADA SİYASETTE ETİK DEĞERLER

Yard. Doç. Dr. Cüneyt Yüksel *

Devlette etik, adaletli ve faziletli bir toplumsal yaşamın ön koşuludur. Bütün devlet politikaları etiğe dayandığından, etik diğer bütün politikaların kaynağıdır. Devlette etik ya da etik devlet, devleti oluşturan tüm erklerin – yasama, yürütme ve yargı – etik davranış ilkelerine bağlılıklarını gerekli kılar. Erklerden birisini dışarıda bırakan etik sistemi her an çökmeye mahkumdur. Bu bağlamda, devlette etik ilkelerin hayata geçirilmesi, üç erkin tabi olacağı etik davranış kurallarının kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı düzenlenmesini, yaptırımlara bağlanılarak, etkin uygulamayla hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu şekilde temiz siyaset, dürüst bürokrasi ve demokratik toplum ideali gerçekleştirilebilir.

Seçilmiş bir parlamento ya da yasama organı devlette etik sisteminin en temel unsurlarından biridir. Demokratik hesap verebilirlik ilkesi üzerinde temellendirilmiş bir parlamento yolsuzluk ve etik dışı faaliyetle mücadelede önemli bir role sahiptir. Denetçi, düzenleyici ve temsilci sıfatıyla parlamento kamuda etik dışı faaliyetlerle savaşıma ve iyi yönetişimin sürdürülmesini sağlama çabasının merkezindedir. Bu bilinçten yola çıkarak günümüzde çağdaş demokratik ülkelerin hemen hepsi siyasette etik konusu üzerinde titizlikle durmuş, siyasette etik standartları etik kodlar ve yasalar halinde düzenlemiş ve siyasi etik komisyonları kurmuşlardır. Bu kurallar olmadan parlamenterlerin davranışlarının etiksel yönünü çizecek kılavuzları, vatandaşların da temsilcilerinin faaliyetlerini gözetecek hiçbir araçları yoktur. Dolayısıyla siyasette etiğin iyi incelenmesi ve ülkelere en uygun siyasette etik standartlarının yerleştirilmesi gerekir.

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nce 69 ülkede (2.036'sı Türkiye'den olmak üzere) 55 bin kişiyle görüşülerek hazırlanan "2005 Dünya Yolsuzluk Barometresi Anketi"ne göre ise, 69 ülkenin 45'inde vatandaşların en az güven duydukları ve etik dışı faaliyetlerin en fazla yaygın olduğunu düşündükleri kurum ve kuruluşların başında siyasi partiler gelmektedir.² Neredeyse bütün ülkelerde yapılan kamuoyu yoklamasının araştırmaya yansıyan diğer bir sonucu, etik dışı faaliyetlerin en yaygın olduğu kurumların parlamentolar olma-

* Adalet ve Kalkınma Partisi Mardin Milletvekili, Siyasi ve Hukuki İşler Başkan Yardımcısı, TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Karma Parlamento Komisyonu Üyesi, TBMM Adalet Komisyonu Üyesi, Türkiye-Hollanda Parlamentolararası Dostluk Grubu Başkanı, Türkiye-ABD Parlamentolararası Dostluk Grubu Yönetim Kurulu Asil Üyesi.

² (Çevrimiçi), http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2005.

sıdır. Ancak bu Tablo ülkemizde, diğer birçok ülkenin tersine, son yıllarda hükümetin yolsuzluk konusunda gösterdiği hassasiyet neticesinde değişmiştir. 2009 senesinde yayınlanan T1 Yolsuzluk Barometresi Raporu'na göre 2004 senesinde beri ülkemizde siyasal partilere ve parlamentoya olan güven iki katma çıkarak oldukça büyük aşama kaydetmiştir. Avrupa Konseyi bünyesinde faaliyet gösteren Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (*Group of States Against Corruption* – GRECO) Nisan 2008'de Türkiye'deki yolsuzlukla mücadele çalışmalarını değerlendiren bir rapor yayınlamıştır. Raporda AB'ye tam üyelik sürecinde Türkiye'de rüşvetle mücadele kapsamında önemli yasal çalışmalar yapıldığı vurgulanmıştır.³

Sözlük anlamıyla etik, ahlak ilkelerinin ışığında doğru davranışı inceler. Etik kelimesi, Yunanca “*ethos*”dan gelmektedir. *Ethos*, karakter anlamındadır. Hangi değerlerin benimseneceği, bir diğer kimseye nasıl davranılacağı ya da kişinin diğerlerine olan sorumlulukları karakter ya da “etik” meselesidir. Etik terimi, genellikle ahlak terimiyle değişimli olarak kullanılır. Ahlak terimi,⁴ “*moralıty*”, etimolojik köken olarak etikten farklıdır. “*Moralıty*”, Yunancada adet, gelenek-görenek anlamına gelmektedir.

Filozoflar bazen ahlak ile etik arasında belirli ayrımlara giderler. Etik, karakterin eğitilmesi ve uygulamada karar verebilmeye karşılık gelirken; ahlak, daha genel olarak bir toplumun doğru ya da adaletli olarak kabul ettiği uygulamalar anlamına gelir.⁵ Bununla birlikte, ahlaki değerler kişilere, toplumlara, bölgesel, ulusal değerlere ve başta görgü olmak üzere ekonomik, kültürel düzey, eğitim düzeyi ve din gibi öğelere bağlı olarak farklılıklar gösterebilir. Etik değerler daha evrensel olarak kabul edilmektedir. Bu ayrımı benimsemiş filozoflar arasında bile etikle ahlak teriminin birçok noktada çakıştığı da kabul edilir.⁶

Bir toplum içinde farklı ulusal, dinsel, etnik, cinsel kimlikler olması farklı ahlak anlayışlarını gündeme getirebilir. Bunun sonucu olarak da her bir

³ (Çevrimiçi), http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

⁴ Türk Dil Kurumu'nun Türkçe Sözlüğü'nde (2009), ahlak, “Bir toplum içinde kişilerin benimsedikleri uymak zorunda buldukları davranış biçimleri, kuralları,” olarak tanımlanıyor. Ayrıca Türk Dil Kurumu “etik kavramı”nı “ahlak bilimi” olarak tanımlamaktadır. Dictionnaire Larousse-Ansiklopedik Sözlük'te (1993-1994); “1) Bir toplumda, belli bir yaşam anlayışından kaynaklanan ve mutlak olarak iyi olduğu düşünülen davranış kurallarının tümü. 2) Bir kişinin iyi yanlarını, huyunu veya karakterini belirten tutum ve davranışlarının tümü”, biçimde değerlendiriliyor. Yine aynı sözlükte, felsefi olarak, ahlak, “bir toplumun belli bir döneminde bireysel ve toplumsal davranış kurallarını saptayan ve inceleyen bilim; iyinin ve kötünün bilimi,” olarak; hukuksal açıdan da ahlak kuralları, “bir toplumda zaman içinde ortaya çıkan, devletin yaptırım gücünden yoksun olsalar da insan davranışlarını iyi veya kötü diye nitelerek toplum hayatında düzenleyici rol oynayan kuralların tümü,” biçiminde tanımlanmaktadır.

⁵ Bkz. SUSAN NEIBURG TERKEL, R. SHANNON DUVAL, ENCYCLOPEDIA OF ETHICS, (2007), s. 80. [Bundan böyle TERKEL, DUVAL, ENCYCLOPEDIA OF ETHICS diye anılacaktır.]

⁶ Birçok tanımlamada ahlak ve etik neredeyse eş anlamlı olarak kullanılmıştır. Örneğin bkz., NOEL PRESTON, UNDERSTANDING ETHICS (1996) s. 16; OLIVER A. JOHNSON, ANDREWS REATH, THOMSON & WADSWORTH, ETHICS: SELECTIONS FROM CLASSICAL & CONTEMPORARY WRITERS, (2004).

topluluk ve kurum için ahlaki değerler, normlar oluşmuştur. Etikte ise daha evrensel ve genel geçerliğe sahip “ideal olma” kavramı gündeme gelmektedir.⁷ Etik ilkeler, genel olarak evrensel olsalar da, toplumlar bu ilkeleri farklı anlamlandıracırlar. Kültürel farklılıkların etik ilkelerde değişiklikler meydana getirdiği de bilinen bir gerçektir. Bununla birlikte, bazı davranış ve eylemlerin, örneğin yalan söyleme, hırsızlık yapma gibi, herkes tarafından ve her yerde etik dışı davranış olarak kabul edildiğini söylemek mümkündür.

Etik kuralları geleneksel olarak kendiliğinden oluşur; ancak daha sonra hukuk kuralı haline dönüşür. Etik kuralları, günümüzde etik davranış kodları (*ethical code of conducts*) adı altında yazılı hale getirilip sistemleştirilmektedir. Çeşitli uluslararası kuruluşlar, siyasette etik değerleri sistemleştirmek ve yazılı hale getirmek için çalışmalar yapmaktadır.⁸ Bu çalışmaların amacı, ülkelerin etik altyapılarını inceleyerek etik ilkeler konusunda uluslararası standartları ortaya koymak ve siyasette etik anlayışın benimsenmesine yardımcı olmaktır.

Siyasette etiğin ne olduğunun tanımlanması konusunda çok az fikir birliği mevcuttur. Görüş birliğine atıfta bulunmak bu noktada gereklidir. Bunun nedeni, etiğin paylaşılan değerler ve ilkelerle ilgili olması ve yalnızca sübjektif ve bireysel değerleri ihtiva etmemesidir. Siyasette etik alanında görüş birliğine ihtiyaç duyulduğu, dünya çapında siyasette etik davranış kodlarının güncellenmesinde çalışmaları sürekli tekrarlanan bir konudur. Siyasette etik konusunda çalışmalar yapan ünlü akademisyen Dr. Daniel Callahan şu gerçeğin altını çizmektedir; “birçok değişik alanda uygulanan profesyonel etik davranış ilkelerinin mesleki gruplarca görüş birliği ile benimsenmediği ve kabul edilmediği durumlarda bu kodların fonksiyonu iyice azalmakta ve kodlar işlevsiz bir hal almaktadır.”⁹

Siyasette etiğin tanımlanmasına yardımcı olan açık bir parametre, kanun koyucuların yasaları ihlal etmeme yükümlülüğüdür. Kanun koyucular rüşvet suçunu işlememeli, makamlarını kullanarak kişisel çıkarlar elde etmemelidirler. Ancak, ceza kanunlarına atıfta bulunarak etiği tanımlamaya çalışmak yalnızca minimum düzeyde etik davranış standartlarının oluşturulmasına neden olur. Bu tarz bir yaklaşım Yasama kurumlarının şeref ve haysiyetini yükselteceğine ceza usulleri ve kanıtlarla ilgili kuralları akla getirir ve siyasette etiğin ilham verici ve rehberlik edici özelliği ortadan kaybolur.¹⁰

Siyasette etik davranış ilkeleri doğrultusunda hareket etmek, yasaları ihlal etmekten kaçınmaktan çok daha geniş ve kapsamlı bir mevzudur. Siya-

⁷ Etik kavramı konusunda evrensel prensiplerin olduğu görüşünün aksine, bazı yazarlar, etik değerlerin tartışmaya açık olduğu ve toplumdan topluma değiştiği görüşünü benimsemektedirler. Bkz. N. PRESTON, UNDERSTANDING ETHICS, (1996), s. 16; Bkz. İNAYET PEHLİVAN AYDIN, YÖNETSEL MESLEKİ VE ÖRGÜTSEL ETİK, (2002), s. 7.

⁸ Örneğin, OECD, GRECO, Uluslararası Saydamlık Örgütü, Birleşmiş Milletler, etik konusunda araştırmalar yapmakta ve raporlar yayınlamaktadırlar.

⁹ Bkz. U.S. Congress, Senate Select Committee on Ethics, Hearings, Revising the Senate Code of Official Conduct Pursuant to Senate Resolution 109, 97th Cong. 2nd sess. (Washington DC. Government Printing Office, 1981), s. 79.

¹⁰ Bkz. John D. Saxon, “*The Scope of Legislative Ethics*”, BRUCE JENNINGS AND DANIEL CALLAHAN EDS, REPRESENTATION AND RESPONSIBILITY, EXPLORING LEGISLATIVE ETHICS, (1985), s. 197.

sette etik bağlamında yüksek etik davranış standartları genellikle Platon'un¹¹ ünlü bir deyişiyle ifade edilmektedir; "*Kamu makamı kamu güvenidir*".¹² Bu deyiş siyasette etigin esasını oluşturmaktadır. Buna göre, kanun koyucu, kendi kişisel çıkarma ters düşse de, her zaman kamu menfaati doğrultusunda hareket etmelidir.¹³

Siyasette etik, hem parlamenterlerin davranışları hem de yasama sürecinin bütünlüğü ile ilgilidir. Bu noktada özellikle parlamenterlerin birbirleri, çıkar grupları, seçim kampanyası katılımcıları, yürütmeye görevli olan kamu çalışanları, seçmenleri ve genel olarak toplum ile olan ilişkileri önem kazanmaktadır. Siyasette etik kamu politikalarının ve müşterek kararların etik ilkelere bağlılığı ile de ilgilenmektedir.

Siyasette etik, siyasetçinin elinde tuttuğu güçten yararlanarak, bilinçli bir biçimde kendine, yakınlarına, yandaşlarına çıkar sağlaması, siyaset yapmayı ve güç sahibi olmayı bu esas üzerine kurması olarak tanımlandığında, belirleyici ölçütü "ölçülü olmak" biçiminde tanımlamak olanaklıdır.

Siyasette etik, sadece devletin anayasal yapısının nasıl olması gerektiğiyle, ya da parlamenterlerin yasalardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmek için verdikleri hizmetin kalitesiyle ilgili değildir. Elbette kurumların kalitesi ve standartlarının kabul edilebilirliğine karar verebilmek için kurumsal yapıların unsurlarıyla ilgilenir; fakat daha genel olarak hükümetin ve yasama organının kalitesini inceler. Dolayısıyla, parlamentoya girene kadar olan süreçte siyasetin ve parlamenter olduktan sonra da yasama sürecinin profesyonel standartlarıyla ilgili çıkarımlar yapar.¹⁴ Bu çıkarımlar bütün topluma yayılır. Dahası siyasette etik, son yıllarda kamuoyunda en çok ilgi çeken ve en büyük tartışmaların yaşandığı alanlardan bir tanesi haline gelmiştir. Siyasette etik alanındaki bu yaygın ilginin odak noktası, parlamenterler arasında etik davranışı teşvik etmektir. Etik davranışın teşvik edilmesi öncelikle siyasette temel etik değerlerin belirlenmesi ve sistemleştirilmesini gerekli kılar.

¹¹ Bkz. OLIVER A. JOHNSON, ANDREW REATH, *ETHICS: SELECTIONS FROM CLASSICAL & CONTEMPORARY WRITERS*, (2004), özellikle s. 27-55.; JULIA ANNAS, *AN INTRODUCTION TO PLATO'S REPUBLIC*, (1981); TERENCE INRWIN, *PLATO'S ETHICS: THE ETHICAL VIEWS OF THE SOCRATES AND PLATO*, (1982); RICHARD KRAUT, *PLATO'S REPUBLIC: CRITICAL ESSAYS*, (1997).

¹² "Kamu makamı kamu güvenidir ilkesi yüzyıllardır kanun koyuculara yol göstermiştir. Bkz. House Ethics Manual, 102nd Congress 2^d Session, April 1992, Committee on Standards on Official Conduct. Bkz. Code of Ethics for Government Service 10, H. Con. Res. 175, 85th Cong., 2nd Sess., 72 Stat., pt. 2, B12 (1958'de kabul edildi). Bu söyleyiş birçok defa ünlü şahısların konuşmalarında dile getirilmiştir: Edmund Burke (*REFLECTIONS ON THE REVOLUTION IN FRANCE* 1790), Henry Clay (Speech at Ashland, Kentucky, March 1829), John C. Calhoun (speech, Feb. 13, 1835), and Charles Sumner (speech, U.S. Senate, May 31, 1872) Bkz. Association of the Bar of the City of New York, *Congress and the Public Trust* (New York: Atheneum, 1970), p. XIx.

¹³ Bkz. John D. Saxon, "*The Scope of Legislative Ethics*", in BRUCE JENNINGS AND DANIEL CALLAHAN EDS, *REPRESENTATION AND RESPONSIBILITY, EXPLORING LEGISLATIVE ETHICS*, (2007).

¹⁴ Bkz. CHAPMAN, *ETHICS IN PUBLIC SERVICE*, s. 1.

Çağdaş demokrasilerde siyasî etik konusunda;

- Meclis görevi dışında görev kabul etme;
- Meclis dışı çalışma koşullarında sınırlamalar;
- Milletvekilliği maaşı dışında sağlanabilecek ek kazanca getirilen tavan

değerler;

- Milletvekillerinin kabul edebileceği hediyeler için kısıtlamalar;
- Konuşma veya konferanslar karşılığı onur ödemesine kısıtlamalar;
- Kamu ile çıkar çatışmasına girilmemesi;
- Verilen mal bildirimlerinin kamuoyuna açıklanması;
- Milletvekilliği dışında yapılan işlerin ve sağlanan kazançların yıllık olarak beyan edilmesi,

- Bu beyanların kamuoyuna açıklanması;

• Parlamento Etik Kurulu oluşturulması gibi düzenlemeler öngörülmekte, bu düzenlemelerin genellikle etkin işleyişi ve denetimi sağlanmaktadır.

Ülkemizde siyasette etik ile ilgili düzenlemelerin genel çerçevesini Anayasa çizmiştir. Diğer yandan, Meclis İç Tüzüğü'nde de siyasette etik ilke ve standartlarını düzenleyen hükümler mevcuttur. Halen yürürlükte olan ve milletvekillerinin yapamayacakları işleri düzenleyen 3069 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun; "3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu; 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nda yer alan bazı hükümler de siyasette etik kuralları olarak nitelendirilebilir. Ancak, bu düzenlemelerin yetersiz kaldığı açıktır. Siyasette etik ile ilgili ilke ve kuralların bir kanunda toplanması uygulamayı rahatlatacaktır.

Her zaman kişisel güç ve çıkar arayışıyla siyasete girmek isteyen kişiler olabilir. Bu durum dünya üzerindeki bütün siyasette etik sistemlerinin en temel sorunlarından birisidir. Meşru olmayan bu amaçları engelleyebilmek ve siyasette etik ilkeleri benimsetmek için ülkelerin siyasette etik altyapıları belki de bütün altyapılardan güçlü olmalıdır. Nihayetinde kanun yapıcı ve düzenleyici işleviyle Parlamento, devlette etik için ilk adımı atması gereken organdır.

Günümüzde daha çok artan sayıda ülke, parlamenterler için etik davranışla ilgili düzenlemeler yaparak yasa, kod ve kılavuz ilkeler yürürlüğe koymaktadır. Bazı durumlarda bu standartlar, yasalarda ifade edilmektedir. Bu kodlar ve kılavuz ilkeler parlamenterlerin faaliyetlerini şekillendirmek için sistemleştirilen temel etik değerleri içermektedirler.¹⁵ Temel etik değerler, parlamenterlerin yasama işlevlerini yerine getirirken neyin iyi ve doğru olduğuna dair muhakemelerini yönlendirir. Yasal düzenlemeler ve değerler vatandaşın, Yasamanın vazife ve görüşlerinden haberdar olduğu bir çevrenin temelini oluştururlar. Ayrıca parlamenterlerin günlük faaliyetleri için genel bir kılavuz görevi görürler.

Toplumsal değerler etik anlayışı belirler. Bu, siyaset etiğine de yansır. Zaman içinde gelişimle paralel olarak toplumsal değerler geliştikçe etik değerler

¹⁵ Bkz. Tom Sherman, *Public Sector Ethics: Prospects and Challenges*, in CHARLES SAMPFORD AND NOEL PRESTON EDS., *PUBLIC SECTOR ETHICS: FINDING AND IMPLEMENTING VALUES*, (1998), s. 13-15.

de gelişim gösterir. Bazı konular hakkında etik değerlendirmeler ülkeden ülkeye hatta aynı ülke sınırları içinde bölgeden bölgeye değişse de günümüzde siyasette ve hatta devlette etik değerler konusunda evrensel bir anlayış oluşmaya başlamıştır.

Siyasette etiğin birincil amacı, yasama organında demokratik sürecin bütünlüğünü¹⁶ geliştiren kurumsal koşulları desteklemektir. Parlamenteler müzakere sürecinde politikaları kendi gerekçeleriyle değerlendirir; bu aşamada diğer parlamentelere ve vatandaşlara adil davranır ve faaliyetleri dolayısıyla hesap verebilir kılınırlar.¹⁷

Siyasette temel etik ilkeler milletvekillerinin etik davranış ilkelerine bağlılıklarını geliştirecek ve bu sürecin tüm aşamalarında ihtiyatlı davranmalarını sağlayacak standartların genel çerçevesini çizer. Politik etiğin bir parçası olarak etik ilkeler, yürütme ve yargının da tabii olduğu ilkelerin bazılarıyla aynı olmakla birlikte, yasamanın özelliklerine göre düzenlenmiş spesifik değerler de ihtiva ederler. Zira parlamenteler temsilci rollerinin sonucu olarak bazı özel sorunlarla karşılaşmaktadırlar ve bu da siyasal etiğe diğerlerinden ayrı bir karakter kazandırmaktadır. Örneğin, çıkar çatışması hallerinin yasaklanması parlamentelere idarecilerden daha farklı sorunlar yaratmaktadır. Genel olarak kurumsal etiğin, kurumların kendi özelliklerinden doğan erdem ve değerlerine odaklanarak geliştirilebileceğini söylemek mümkündür.¹⁸ Yasama organı için kurumsal değerlerin belirlenmesi etik alanında ve genel olarak yasama sürecinin bütün alanlarında gelişimin sağlanması için gereklidir.¹⁹

Bu ilkeler birçok çağdaş ülke tarafından kabul edilmiştir. Örneğin, Avustralya'nın siyasette etikle ilgili kodları ve kılavuz ilkeleri şu temel etik değerleri kapsamaktadır: dürüstlük, tarafsızlık, yasalara karşı saygı, insanlara karşı saygı, gayretli çalışma, etkililik, cevap verebilirlik, hesap verebilirlik. Bu temel etik değerler yasalarda da vücut bulmaktadırlar.²⁰

¹⁶ *Integrity* kavramının Türkçe karşılıkları dürüstlük, bütünlük, güvenilirliktir. Sözlük anlamıyla *integrity* "ahlaki değerleri kapsayan bir davranış kuralları bütününe sıkı sıkıya bağlıdır", bkz. Merriam Webster's Collegiate Dictionary, s. 608. Bütünlük kavramı etik değerlerin bir bütün halinde insanda bulunmasıyla ilgilidir. Bütünlük dürüstlük, güvenilirlik, onur, liderlik gibi temel etik değerlerin hepsini kapsadığından, güvenilirlik ve dürüstlükten çok daha geniş bir kavramdır. Dolayısıyla, bu Rapor'da *integrity* kelimesinin karşılığı "bütünlük" olarak kullanılmaktadır.

¹⁷ Bkz. DENNIS THOMPSON, *POLITICAL ETHICS AND PUBLIC OFFICE*, (1987), s. 96-122. Sayılan bu durumlar John Rawls'ın doğru kavramının resmi kısıtlamaları olarak adlandırdığı durumun basitleştirilmiş ve siyasallaştırılmış versiyonlarıdır. Bkz. JOHN RAWLS, *A THEORY OF JUSTICE*, (1971), s. 130-136.

¹⁸ Bkz. Lynn Sharp Paine, *Managing for Organizational Integrity*, in JOHN W. DIENHART, *BUSINESS, INSTITUTIONS AND ETHICS. A TEXT WITH CASES AND READINGS*, (2000), s. 28-39.

¹⁹ Değerler ve gelişim konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. S. M. LIPSET, *CONTINENTAL DIVIDE: THE VALUES AND INSTITUTIONS OF THE UNITED STATES AND CANADA*, (1990), ayrıca bkz. David K. Hart, *A Dream of What We Could Be: The Founding Values, the Oath and Homo Virtutis Americanus*, in TERRY L. COOPER ED., *HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS*, (2000), s. 207-223.

²⁰ Örneğin Avustralya, Queensland'de Kamu Sektöründe Etik Kanunu (1994), Kanada'da Kamu Çalışanları için Çıkar Çatışması ve Görev Sonrası İstihdam Kodu (1996), Tür-

İngiltere’de atanma ve seçim yoluyla kamu makamlarını ellerinde tutanlara ilişkin yönetim standartlarının belirlenmesi ve bu konulardaki değişikliklere yönelik tavsiyelerde bulunmak amacıyla kurulan Nolan Komitesi’nin hazırladığı Kamu Yaşamında Standart İlkeler, İngiliz parlamenterler ile vatandaş arasındaki ilişkilerin çerçevesini çizen şu temel etik değerleri ihtiva etmektedir: bencil olmamak, dürüstlük, nesnellik, hesap verebilirlik, açıklık, onur ve liderlik.

İki ayrı ülkede kabul edilen temel etik değerler arasındaki farklılık, bazı etik değerlerin ülkeden ülkeye değiştiğini göstermektedir. Bu değişim ayrıca etik değerlerin uygulanacağı kamu görevlilerinin konumlarına ve mevkilerine göre de oluşmaktadır. Nolan Komitesi’nin belirlediği etik davranış ilkeleri tüm kamu çalışanlarına uygulansa da öncelikle İngiliz Parlamentosu için düzenlenmiştir. Avustralya’daki temel etik değerleri listesi ise temelde kamu çalışanlarına uygulanan kodlar ve kılavuz ilkelerden özetlenmiştir.

Ülkelerin kabul ettikleri temel etik değerler arasında farklılıklar olabilmektedir. Ancak, günümüzde gelişmiş demokratik ülkelerin en temel etik değerlerinden olan hukukilik, bütünlük, tarafsızlık, saydamlık, etkinlik, eşitlik, sorumluluk ve adaleti etik davranış kodlarında ve yasalarda düzenlemiştir.

Siyasette etik davranış kuralları, “toplum çıkarlarını kendi çıkarları önünde tutmak, kendilerini mali bakımdan başkalarına bağımlı kılacak bağlantılara girmemek, tarafsız olmak, hesap verebilir olmak, saydamlık, açıklık ve dürüstlük, davranışlarla bu ilkeleri yaşatmak,” şeklinde tanımlanabilir. Daha kısa bir ifadeyle etik davranış kuralları, toplum için dürüst, adil, sağlıklı olan ve demokratik devletin yasallığını geliştiren ve koruyan davranış kurallarıdır.²¹

Etik davranış standartları genel olarak, etik standartları ihtiva eden yasalar, etik davranış kodları ve ek kılavuz ilkelerle yazılı hale getirilip sistemleştirilmektedir. Hukuki ya da idari bir araç olarak davranış kuralları, etik altyapıda aslen yönlendirici bir rol oynar. Ancak, kabul edilir davranışın sınırlarını yazılı olarak ortaya koyduklarından ve bazı standartlar getirdiklerinden, kontrol işlevleri de vardır. Çoğu kuralın, bir yandan disipline ağırlık veren, diğer yandan en yüksek değerlere ulaşmaya çağıran ikili bir işlevi vardır.

Siyasette etik davranış standartlarının gerçekten işlevsel olması isteniyorsa kurumsal kültürün²² bir parçası olmaları gerekir.²³ Kurumsal kültürün

kiye’de Siyasi Etik Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Taslağı (2006), bununla birlikte spesifik olarak Etik Yasalarında bulunmasa da diğer mevzuatta da etik değerler düzenlenmiştir.

²¹ Bkz. OECD, 1996. Benzer tanım için bkz. PATRICK BISHOP, CARMEL CONNORS, CHARLES SAMPFORD, EDS, MANAGEMENT, ORGANISATION AND ETHICS IN THE PUBLIC SECTOR, (2003); JAMES BOWMAN, FREDERICK A. ELLISTON EDS., ETHICS, GOVERNMENT, AND PUBLIC POLICY: A REFERENCE GUIDE, (1988).

²² “Kurumsal kültür bir kurumun bilgi, ideoloji, değerler, kanunlar ve gündelik işler sistemidir.” Bkz. GARETH MORGAN, IMAGES OF ORGANIZATION, (1986), s. 112. Benzer bir tanım için bkz. E. H. SCHEIN, ORGANIZATIONAL CULTURE AND LEADERSHIP, (1985), s. 6. “Kurumsal kültür genellikle kurumsal kültürün oluşturulmasına, kurum içi motivasyonun sağlanmasına, çalışanların kuruma kendilerini adamalarına ve genel olarak yeni çalışanların kurum içi çalışmalarının kontrolüne yardımcı olur.” Bkz. Julianne Mahler, *The Quest for Organizational Meaning: Identifying and Interpreting the*

bir parçası halini alan etik standartlar, kurumsal dürüstlüğü ve hesap verebilirliği geliştirir. Bu açıdan kurumsal kültürle bütünleşmesi oldukça önemlidir.²⁴ Bununla birlikte, parlamenterler ve siyasetçilerin, bir kamu güveni unsuru olan bu standartlara uyum konusunda büyük bir sorumluluk taşıdıkları konusunda hem fikir olmaları gerekir. Parlamenterlerin, Yasama görevine seçilmeleriyle tabi oldukları etik davranış standartlarının, kendilerinden beklenen kabul edilir davranışın minimum standartları olduğunu ve aslında toplumun kendilerinden daha fazlasını beklediğinin de farkında olmaları gerekir.²⁵ Nihayetinde, toplumun gözünde yasamanın amacı, vatandaşların beklentilerine maksimum düzeyde cevap vererek kamu yararının sağlanmasıdır.

Temel etik değerler (etik davranış ilkeleri), Yasama faaliyetlerinin olması gereken yönünü belirlerler. Ancak parlamenterlerin, Yasama görevlerinin ifası sırasında uygulamaları beklenen standartları ve kabul edilir davranışın sınırlarını daha kesin olarak bilmeleri gerekir. Temel değerlere ek olarak sunulan kılavuzlar, standartları netleştirir ve etik değerlerin somut olaylara uygulanmasına yardımcı olurlar. Hukuki çerçeve, her parlamenter için beklenen davranış standartlarının ana çizgisini oluşturarak, temel kuralları belirler. Ancak kanunlar, minimum standartlara uyumun uygulanmasını sağlayan ve sınırlar belirleyen, esnek olmayan araçlardır.²⁶ Bu noktada, kanunların çizdiği genel çerçeve doğrultusunda etik davranış standartlarını daha ayrıntılı olarak açıklamak ve kanunlara göre nispeten daha esnek olan etik davranış kodları devreye girmektedir.

Parlamenterlerden beklenen davranış standartları birçok şekilde düzenlenmektedir. En yaygın biçimleri kanunlar, davranış kodları ve kılavuz ilkelerdir. Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğu, parlamenterlerden beklenen davranış standartları için yasal çerçeveler düzenlemektedirler. Hukuki belgelerin biçimleri değişmektedir. Örneğin, Türkiye’de olduğu gibi davranış standartları Anayasa’da veya İç Tüzük’te belirlenmekte ya da Danimarka,

Symbolism in Organizational Stories, ADMINISTRATION AND SOCIETY 20, (Kasım, 1988), s. 344-368. Kamu yönetiminde etik ve kurumsal kültür hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. Leigh E. Grosenick, Pamela A. Gibson, *Governmental Ethics and Organizational Culture*, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2001), s. 243-261; M. E. GUY, ETHICAL DECISION MAKING IN EVERYDAY WORK SITUATIONS, (1990); W. M. TIMMINS, A CASEBOOK OF PUBLIC ETHICS AND ISSUES, (1990); D. G. Carnavale, B. Wechsler, *Trust in the Public Sector: Individual and Organizational Determinants*, ADMINISTRATION AND SOCIETY, 23(4), (1992), s. 471-495; J. S. OTT, THE ORGANIZATIONAL CULTURE PERSPECTIVE, (1989).

²³ Bkz. J. S. Bowman, *Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators*, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, (Mayıs-Haziran 1990), s. 345-353.

²⁴ Bkz. TERI J. TRAAEN, A MATTER OF ETHICS: FACING THE FEAR OF DOING THE RIGHT THING, (2000), s. 55.

²⁵ Bkz. R. C. Chandler, *The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics*, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, (Ocak-Şubat 1989), s. 32-39.

²⁶ Temel etik değerlerin sistemleştirilmesi hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. TERRY L. COOPER, THE RESPONSIBLE ADMINISTRATOR: AN APPROACH TO ETHICS FOR THE ADMINISTRATIVE ROLE, (1998), s. 131-163. [Bundan böyle COOPER, THE RESPONSIBLE ADMINISTRATOR diye anılacaktır.]

Fransa ve Macaristan'da olduğu gibi siyasette etik kanunlarında düzenlenmektedir. Amerika'da olduğu gibi davranış standartları kodunda ya da Kanada'da olduğu gibi çıkar çatışması veya yasama görevi hariç istihdam kodlarında da düzenlendiği görülmektedir. Bir davranış kodu kendi içinde,, Yasamanın kanunsuz hareketlerini engelleyecek kadar etkili olmasa da kanun koyucu ve seçmenleri arasındaki güvene tercüman olur.²⁷

Siyasette etik davranış kanun koyucunun, mevkisini suiistimal etmeden, çıkar çatışmalarında toplum menfaatlerini öne çıkararak, karar alma sürecinde etik kurallara uygun davranmasıdır.²⁸ Bazen etik rejimleri, dürüstlük prensiplerine (*integrity principles*) genel bir taahhüt ya da kamu güveninin muhatabı olarak kanun koyucuların konumlarına yakışır bir biçimde davranacakları sözünü verdikleri bir davranış kuralları dizgesi içerir. İngiltere'de kabul edilen "Kamu Hayatının Yedi Prensibi" (*The Seven Principles of Public Life*), belirttiğimiz etik rejimi türüne bir örnektir.²⁹ Bu prensipler, bencil olmamak, doğruluk, nesnellik, hesap verebilirlik, açıklık, dürüstlük ve liderliktir. Beklenen davranışı oldukça detaylı anlatan etik kurallardan farklı olarak, davranış kuralları kolay anlaşılır bir dille yazılmış temel belgelerdir.

Amerika Birleşik Devletleri Temsilciler Meclisi'nin, üyeleri için düzenlediği 12 maddeli davranış kodu, bazı ülkelerden farklı olarak, parlamenterlerin yanı sıra, Meclis'te çalışan memurlar ve yöneticilere de uygulanır. Üyeler, memurlar ve yöneticiler daima "Meclise duyulan güveni yansıtacak hal ve hareketlerde bulunmalıdırlar."³⁰Bu sade kod; çıkar çatışmaları sorunu, hediyeler, kampanya fonları vs. gibi konuları da işler. Etik davranış koduna ek olarak, "House Ethics Manual" adı verilen, etik davranış kodunun uygulamasını örneklerle anlatan oldukça kapsamlı bir kılavuz belge hazırlanmıştır. Çıkar çatışması potansiyeliyle karşılaşan parlamenterin rahatlıkla açıp bakabileceği ve sorularına cevap bulabileceği bu kılavuz belge oldukça kullanışlı bir araçtır.

Benzer olarak İngiltere'de parlamento üyeleri için düzenlenen etik davranış kodu, bütün üyelerin "Parlamento'nun dürüstlüğüne dair kamunun güvenini devam ettirecek ve güçlendirecek şekilde kendi davranışlarını ayarlamaları gerektiğini ve Avam Kamarası'nın ve üyelerinin itibarsızlıklarına yol açacak hiçbir faaliyette bulunmamaları gerektiğini" vurgulamaktadır.³¹

Güney Afrika Parlamentosu etik davranış koduna göre, parlamenterler kendilerinin ve hizmet ettikleri politik kuruluşların dürüstlüğüne sorgulan-

²⁷ Bkz. OECD, Conflict of Interest Rules, 2002.

²⁸ Bkz. BRUCE JENNINGS AND DANIEL CALLAHAN EDS., REPRESENTATION AND RESPONSIBILITY: EXPLORING LEGISLATIVE ETHICS, (2000); STEVE BUCKLER, DIRTY HANDS: THE PROBLEM OF POLITICAL MORALITY, (1993); DENNIS THOMPSON, ETHICS IN CONGRESS: FROM INDIVIDUAL TO INSTITUTIONAL CORRUPTION, (1995), s. 7-8, David E. Price, *Legislative Ethics In the New Congress*, In, REPRESENTATION AND RESPONSIBILITY, EXPLORING LEGISLATIVE ETHICS, EDS. BRUCE JENNINGS AND DANIEL CALLAHAN (1985) S. 129

²⁹ Daha fazla bilgi için bkz. www.publications.parliament.uk.

³⁰ United States *House Ethics Manual* (1992), p.1. The House Code of Official Conduct was first added to House rules in 1968. For further details, see: www.house.gov/ethics/

³¹ Adopted 1995; available www.publications.parliament.uk/

mamasını garanti etmek için en yüksek uygun davranış standartlarını muhafaza etmelidirler. Bununla birlikte kod şu anlamlı sözle başlamaktadır: “Hiçbir kurallar dizgesi kendi ruhunu kontrol edemeyen birini bağlayamaz.” Dolayısıyla, etik kodun kapsamı, uygulanması ve kodun anlamıyla ilgili herhangi bir şüphe uyandığında, parlamenterin iyi niyeti, yol gösterici ilke olmalıdır.”³²

Davranış kodları kendi başlarına, Yasama yolsuzluğunu önlemek konusunda kapasiteleriyle sınırlıdır. Dahası, etik davranış kodlarının amacı, uygun davranışın genel ilkelerinin çerçevesini çizmektir. *Genel düzenleyici yapıları itibarıyla etik davranış kodları, daha etkili olabilmek için detaylı ve spesifik etik kurullarla desteklenmelidir.*³³ Etik davranış kuralları etik kodlarla öngörülen amaçlara ulaşmak için gerekli olan detayları içerirler.

Siyasette etik davranış kuralları, parlamenterlerin makamlarını kişisel çıkarları için kullanmamaları, kamusal kararların kendi veya yakınlarının çıkarları doğrultusunda etkilenmemesi, yasama sürecinde bağımsız muhakemelerinin para, hediyeler, konukseverlik ve diğer menfaatlerce yönlendirilmemesi ile ilgili düzenlemeler öngörmektedir. Diğer yandan siyasette etik davranış; dürüstlük, saydamlık, görevlerin tam olarak yerine getirilmesi, adalet, tarafsızlık, hesap verebilirlik ve başkalarının haklarına saygı gibi etik ilkeleri ihtiva etmektedir.

Ülkemizde siyasette etik kurallarını toparlayan ve tek bir belgede birleştiren bir etik kodu henüz mevcut değildir. Anayasa’da, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nde, halen yürürlükte olan ve milletvekillerinin yapamayacakları işleri düzenleyen 31.10.1984 tarihli ve 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun’da ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Hakkında Kanun’da yer alan bazı hükümler bu amaca hizmet etmektedir. Ancak bu düzenlemelerin, siyaset dünyamızın ihtiyaç duyduğu ve AB uygulamalarıyla uyumlu çağdaş siyasî etik, ölçü ve kriterlerinin karşılanması açısından yetersiz kaldığı açıktır. Bu amaca yönelik düzenlemelerin bir kanunda genel hatlarıyla toplanması uygulamayı rahatlatacaktır. Ayrıca getirilen düzenlemelere uygulama kabiliyeti kazandırılması, etkin bir yaptırım sistemi kurulmasına bağlıdır.

Bireylerin kurum içindeki davranışlarına yönelik resmi ve gayri resmi kurallar ve düzenlemeler bulunmaktadır. Resmi kurallar düzenlilik, süreklilik, denetim ve hesap verebilmeyi sağlamaktadır. Gayri resmi kurallar ise, bir kurumsal kültür geliştirilmesi, gelenekler oluşturulması ve uyumlu ilişkiler geliştirilmesi yoluyla kurumların işleyişine katkıda bulunabilmektedir.³⁴

Kurum içinde davranış kurallarının düzenlenmesinin bir yolu, yönetime ilişkin etik davranış kodlarının oluşturulmasıdır. Etik davranış kodları, “her-

³² “Code of Conduct in Regard to Financial Interests”, adopted May 21, 1996.

³³ Bkz. John Uhr, *Institutions of Integrity: Balancing Values and Verification in Democratic Governance*, Public Integrity vol. 1 no. 1 (Winter 1999), pp. 94-106; Public Management Committee (PUMA) “Ethics Checklist,” 1997; and Dr. Andrew Brien, “A Code of Conduct for Parliamentarians?” Report prepared for the Parliament of Australia, September 14, 1998, p. 3.

³⁴ Bkz. Ömer Faruk Gençkaya, Arı Hareketi ve Ulusal Demokratik Enstitüsü tarafından İstanbul’da düzenlenen 3. Etik Zirvesinde sunulan Rapor, (4 Aralık 2003).

hangi bir yaşam alanında 'iyi olarak' kabul edilen değerlerin alışkanlık, kural, ilke ya da standartlar şeklinde bir araya getirilmesiyle oluşturulan yazılı dizgelerdir." Birçok meslek alanında, iş dünyasında ve toplumsal örgütlerde geliştirilen davranış ilkelerinin, parlamenterler için istisna tutulması düşünülemez.³⁵

Etik davranış kodları, kabul edilebilir davranışı tanımlayan sistematik çabalaradır.³⁶ Siyasette etik davranış kodları, siyasetçiler ve parlamenterlerin doğru davranışına dair ilkeler ve standartların beyanıdır. Normal olarak, etik davranış kodları, etikle ilgili kuralların sadece bir bölümünü kapsamaktadır. Kanunları, düzenlemeleri ve kılavuz ilkeleri içine alan etik davranış kurallarından daha dar bir kavramdır.³⁷

Etik davranış kodları, genel ya da belirli, ilham verici ve idealist veya zorlayıcı ve yasalara harfi harfine uyan belgeler olabilir.³⁸ Kodlar bir duvarda asılan on altın kural şeklinde ya da özenle hazırlanmış bir eğitim ve öğretim, uygulama ve revizyon sisteminin parçası şeklinde olabilir.³⁹

Etik davranış kodları, parlamenterlerin yasama görevlerini ifaları sırasında veya Parlamento komisyonlarında çalışmalarını esnasında nasıl davranmaları gerektiğini gösteren bir kılavuz işlevi görür.⁴⁰ Devlete duyulan güvenin yeniden kazanılmasını sağlar ve yasama davranışının standartlarını yükseltir. Etik davranış kodları ile yasalar arasında yakın bir ilişki vardır. Yasaların kimi zaman düzenlemekte yetersiz kaldığı öznel durumları etik davranış kodları düzenlemekte, belli bir statüye tâbi olanların nasıl davranmaları gerektiği yönünde kurallar koymakta ve böylece bu kurallara uyulmasını sağlamaktadır.

Etik davranış kodları üç farklı sisteme dahil edilmeye çalışılmaktadır. Bunlar, hukuk sistemleri, ahlak sistemleri veya sembolik iletişim vasıtası sistemleridir. Bazı yazarlara göre etik davranış kodlarının amacı, parlamenterlerin kamuda hesap verebilirliğini sağlayan yasal düzenlemelerin yeni bir şekli yaratmaktır.⁴¹ Bazı yazarlara göre kanunlar, ahlaki standartlar dizgesi olan etik kılavuzların kaynağı olamazlar.⁴² Onlara göre, etik davranış kodlarının

³⁵ *Id.*

³⁶ Bkz. Jeremy F. Plant, *Codes of Ethics*, in TERRY L. COOPER ED., *HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS*, (2001), s. 309.

³⁷ *Id.*

³⁸ Bkz. R. C. Chandler, *The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics*, *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, 43, (1983), s. 32-39. [Bundan böyle R. C. Chandler, *The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration* diye anılacaktır.]

³⁹ Bkz. D. C. Menzel, *Teaching Ethics and Values in Public Administration: Are We Making a Difference?*, *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, 57, (1997), s. 224-230.

⁴⁰ Bkz. J. A. Rohr tarafından Kamu yönetiminde Etik hakkında 12 Haziran 1991 tarihli konferansta açıklanmıştır, Park City, UT, (12 Haziran 1991).

⁴¹ Bkz. J. J. Walter, *The Ethics in Government Act, Conflict of Interest Laws, and Presidential Recruiting*, *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, 41, (1981), s. 659-665, J. F. Plant, H. F. Gortner, *Ethics, Personnel Management, and Civil Service Reform*, *PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT JOURNAL*, 10, (1981), s. 3-10.

⁴² Bkz. G. D. Foster, *Law, Morality, and the Public Servant*, *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, 41, (1981), s. 29-33, T. L. COOPER, N. D. WRIGHT, *EXEMPLARY PUBLIC ADMINISTRATORS: CHARACTER AND LEADERSHIP IN GOVERNMENT*, (1992).

düzenlenmesinin nedeni budur. Bazılarına göre, etik davranış kodları, hukukun zorlayıcı karakterinin dışında devlet gücünün, toplumsal birliğin ve iletişimin sağlandığı araçlardır.⁴³

Kabul edilmesi gereken bir gerçek vardır ki, etik davranış kodlarının hazırlanma sürecinde toplumun ne kadar yaygın katılımı olursa bu kodların idare edilmesi ve uygulanması da o kadar kolay olacaktır. Toplumun büyük bir kesiminden alınan danışmanlıkla bu kodların parlamenterlerce sahiplenilmesi başarılabılır. Aslında, etik davranış kodlarının hazırlanma ve güncelleştirilme süreci, sonuçta ortaya çıkan ürün kadar önemlidir. Kodların hazırlanma sürecinde uygulanan toplumsallık kamu güvenini artırır ve parlamenterlerin etik davranış kodlarına uygun davranmalarını teşvik eder.

İdeal bir etik davranış kodu şu özellikleri ihtiva etmelidir:

- Hazırlanma ve güncelleştirilme sürecinde toplumun daha büyük bir kesiminin katılımı sağlanmalıdır.
- Taslaklarla ilgili yorumlar dikkatlice incelenmeli, kamuoyunun talep ve eleştirileri dikkate alınmalıdır.
- Etik davranış kodu eğitim, denetim ve yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmelidir.
- Etik davranış kodları açık ve kapsamlı olmalı, kolayca anlaşılabilir bir dille yazılmalıdır.
- Bakanlar için daha katı standartların getirilmesi gerekmektedir.
- Etik davranış kodu, parlamenterlere kılavuzluk edecek ve onları koruyacak kapsamlı bir “yap” ve “yapma” listesi olmalıdır.

Etik kodlarında genellik yasama görevi hariç iş kısıtlamaları, hediye yasakları, seyahatlerle ilgili düzenlemeler gibi kurallar düzenlenir. Örneğin Milletvekili ile bağdaşmayan işler ile ilgili olarak çağdaş demokrasilerde yürürlükte olan düzenlemelerde amaç benzer olmakla beraber, başlıca iki farklı temel yaklaşımın izlendiği görülmektedir. Düzenlemeyi kesin kriter ve kurallara bağlayarak kısıtlayıcı yasal sınırlamalar koyan ve uygulamayı etkin olarak denetleyen yaklaşımın örneği en iyi Amerika’da görülmektedir.

Amerika Birleşik Devletlerinde;

- Kongre üyelerinin mesleklerini icra etmeleri yasaklanmış,
- Kongre üyelerinin özel sektör şirketleri veya kuruluşlarında idarecilik veya yönetim kurulu üyeliği görevlerini para karşılığı yapmalarını yasaklamış,
- Kongre üyelerinin kongre dışı faaliyet sonucu elde edebilecekleri aylık toplam gelirleri, Kamu Yönetici Bareminin 2. derece maaş karşılığının yüzde onbeşi ile kısıtlanmıştır.

Düzenlemede yazılı kurallar yerine toplumun yazılı olmayan etik geleneklerini temel alan; kısıtlamalar yerine uygulama hakkında kamuoyunu bil-

⁴³ Bkz. W. Besuden, *The Professions Heritage: The ICMA Code of Ethics*, PUBLIC MANAGEMENT, 63, (Mart 1981), s. 2-5, P. H. Jos, *Administrative Practice and the Waning Promise of Professionalism for Public Administration*, AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION, 25, (1995), s. 207-229.

gilendirerek ve uygulamada şeffaflık sağlayarak caydırıcı dolaylı denetimi temel alan yaklaşıma en çarpıcı örnekler şunlardır: İngiltere ve Almanya, parlamento dışı tüm faaliyet ve gelirlere saydam bildirim zorunluluğu getirerek dolaylı denetim mekanizmaları oluşturmuşlardır.

Diğer birçok ülkedeki uygulamalar bu iki temel yaklaşımın karışımından oluşan düzenlemelerdir. Örneğin:

- Hindistan'da milletvekillerinin parlamento dışında kazanç elde etmeleri ve yönetim kurullarında görev yapmaları tümüyle yasaktır.

- İsveç'te milletvekillerinin parlamento dışında bir ayı aşkın çalışmaları halinde, o süreye ilişkin milletvekili maaşları kesilmektedir.

- İsrail'de milletvekillerinin parlamento dışı gelirleri milletvekili maaşının %50'si ile sınırlanmıştır.

- Yunanistan'da ise milletvekilleri, yönetim kurulu üyeliği, genel yöneticilik veya bunlara vekillik görevlerini üstlenememektedirler.

Ülkemizde yasama görevi hariç iş kısıtlamaları 3069 sayılı Milletvekilliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Buna göre:

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri; Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda, özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devlettten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmi veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi Meclisin kararına bağlıdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ayrıca; belirtilen kurum ve kuruluşlarda ücret karşılığı iş takipçiliği, komisyonculuk, müşavirlik yapamazlar; Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikap, kaçakçılık ve döviz suçları gibi Devletin maddi çıkarlarıyla ilgili davalarda Devlet aleyhine vekil olamazlar; serbest mesleklerini icrada, ferdi işletmelerini idarede milletvekilliği unvanlarını kullanamazlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri belirtilen kurum ve kuruluşlarda genel sekreter, sekreter veya benzeri herhangi bir nam altında hiçbir yönetim görevi alamazlar.

Milletvekilleri, yabancı bir devlet veya milletlerarası bir kuruluş tarafından verilen idari veya siyasi, ücretli herhangi bir işi veya görevi Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararı olmadıkça kabul edemezler.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi seçilmeden önce, bu Kanunla yasaklanan herhangi bir yükümlülük üstlenmiş bulunan üyeler mevcut durumlarını altı ay içinde Kanuna uygun hale getirirler.

Hediye kabulü kanun koyucu açısından problemlili bir konudur. Liderlere hediye vermek uzun yıllardır süregelen bir uygulamadır ve çoğunlukla saygının bir göstergesi olarak kabul edilir. Ancak diğer yandan hediyeler, politik çıkarlar için karşılığın bir göstergesidir. Kanun koyucuları ve mevkilerinin dürüstlüğüne korumak için bu uygulamayı düzenlerken ülkeler birçok metot geliştirmişlerdir.

Amerika Birleşik Devletleri Kongresi en sert hediye kısıtlamalarından birini uygulamaktadır. Parlamenteler ve onlar için çalışanlar elli doların üzerinde değeri olan hediye kabul edemezler. Bazı ülkeler hediye kabul etmeyi yasaklamamakta; fakat finansal açıklamalarında bu hediyelere de yer verme yükümlülüğünü getirmektedirler. Almanya ve İtalya başta olmak üzere bazı ülkelerde kabul edilemeyecek hediyelerin değeri beş bin Amerikan dolarının üzerindedir. Kore, yabancı kaynaklardan elde edilen hediyelerin finansal açıklamasını yapma yükümlülüğünü getirmiştir.

Türkiye’de hediye yasağıyla ilgili genel düzenleme 3628 sayılı Yolsuzlukla Mücadele Kanunu’nun üçüncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; kamu görevlileri ve parlamenterlere, genel anlamıyla “Türk uyruğunda” olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan aldıkları, belli bir değer üzerinde değere sahip hediyelerini kendi kurumlarına teslim etme zorunluluğunu getirdiği halde, Türk uyruğunda olan kişi ve kuruluşlardan kabul edilebilecek hediyeler ile ilgili bir düzenleme getirmemiştir. Bu, ülkemizde hediye konusuyla ilgili büyük bir eksikliklerdir.

Ayrıca, söz konusu hüküm uyarınca 3 bin 500 TL’yi aşan hediyeler ilgili kuruma teslim edilmelidir. Bu düzenlemelerin iki açıdan sakıncası vardır. İlki, 3 bin 500 TL’nin günümüz şartlarında hiç de azımsanamayacak bir meblağ oluşudur. İkincisi ise, parlamenterler ve eşlerine bu yükümlülük, hediye ancak yabancı kamu tüzel veya gerçek kişisi veya Türk uyruğunda olmayan herhangi bir gerçek veya tüzel kişi tarafından verilmesi durumunda getirilmiştir. Kanun, Türk uyruğuna tabi gerçek veya tüzel kişi tarafından hediye verilmesi mevzusunu düzenlememektedir. Bu hükümlerin Türk uyruğuna tabi gerçek veya tüzel kişiler tarafından verilen hediyeleri de kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Etik rejimleri etkili olabilmek için yaptırım mekanizmaları öngörürler. Bir uzmana göre, bu mekanizmalar genellikle üç kurumsal modelden bir tanesini takip eder.⁴⁴ Bir model, Yasamanın dışında ve Yasamadan bağımsız olan düzenleyici komisyon kurar. Bu komisyon etik rejimini idare eder, suçlamaları araştırır, parlamentoya bulguları rapor eder ve bazı durumlarda ihlal edenleri cezalandırma yetkisiyle donatılmıştır.

Tayvan’ın Control Yuan Komisyonu bu düzenleyici komisyona bir örnektir. Control Yuan yarı yargısal bir hükümet koludur. Üst Meclis’in (*Upper House*) onayıyla Başkan tarafından atanır. Bu komisyon, üyelerin herhangi bir finansal açıklama hükmünü ihlal edip etmediklerini araştırır, eğer bir ihlal söz konusuysa para cezası verir. Cezayı ödemeyen üye mahkemelere sevk edilir.

⁴⁴ Brien, “A Code of Conduct for Parliamentarians?” s. 16-17.

Bazen kurumsal sınırlamalar bağımsız etik komisyonlarının parlamenterleri denetleme olanağını azaltmaktadır. Arjantin’de Kamu Hizmetinde Etik ile İlgili Ulusal Daire kurulmuştur ve bu daire kamu çalışanlarının finansal açıklama yapmalarını zorunlu hale getirmiştir. Ancak bu kanun parlamenterlere uygulanmaz ve parlamenterler Anayasa’nın genel hükümleri dışındaki etik normlardan muaf tutulurlar.⁴⁵

Bir diğer kurumsal model yasamanın içinde düzenleyici sistem kurmayı öngörür. Böyle bir sistem tipik olarak kanunlarla değil de iç tüzüklerle kurulur. Genellikle parlamenterlerden oluşan bağımsız bir parlamento komisyonu şeklindedir. İrlanda ve İngiltere, 1990’ların ortalarında açığa çıkan birçok etik skandalının ardından bu modeli adapte etmişlerdir.⁴⁶ İngiliz Avam Kamarası’nda parlamenterler Parlamento Standartlar Komiseri atarlar. Bu kişi parlamenterlerin kazançlarını kayıt eder. Parlamento üyesi olamayan komiser, parlamenterlere koda uygun hareketleri tavsiye eder ve kod ihlallerini araştırır. Komiser bir ihlal bulursa, bulguları ve sonuçlarını Parlamenterlerin Menfaatleri Hakkında Seçilmiş Komite’ye (*Select Committee on Members’ Interests*) bildirir ve bu komite olayın bütün Parlamento’ya rapor edilip edilmemesi konusunda karar verir.

İrlanda’da Kamu Daireleri Komisyonu (*Public Offices Commission*), etik rejimin üzerindeki yargılama yetkisini elinde bulundurur. Komisyon murakıp, genel denetleyici, ombudsman, Avam Kamarası Başkanı ve Lordlar Kamarası Sekreterini kapsar. Maliye Bakanı, Komisyon’u denetler ve araştırılan konuyla herhangi bir bağlantısı olan parlamenterleri değiştirme hakkına sahiptir.

Üçüncü kurumsal model, parlamenterlerin kendilerini denetlemelerini öngörür. Bu sistem Amerikan Kongresi tarafından kabul edilmiş bir sistemdir. Bu modelde özel bir etik komitesi herhangi bir etik ihlalinin neredeyse bütün boyutlarını gözetir ve denetler. Bu komite parlamenterlerden oluşur, şikayetleri alır ve ihlalin gerçekleşip gerçekleşmediğini ortaya çıkarmak için incelemelerde bulunur. Uygun yaptırımları tavsiye etmek de yine bu komisyonun görevidir. Bir önceki model gibi, komisyon son bir oylama için konuyu bütün meclise iletir.

Parlamenterlerin araştırmalarına ve diğer parlamenterleri yaptırıma tabi tutmalarına dayanan bir model sorunlu olabilir. Etik rejimlerle ilgili birçok kitabın yazarı olan Profesör Dennis Thompson’a göre; “parlamenterler kendi iş arkadaşlarının ve hatta parlamenterlerin yardımcılarında birinin etik dışı hareketini nadiren rapor ederler. Parlamenterler, herkesten daha az diğer parlamenterleri Yasama görevlerini ihmal etmek konusunda eleştirirler.”⁴⁷ Amerika Birleşik Devletleri Meclisi Etik Komitesi’nin hukuk müşavirine göre; diğer parlamenterlerin davranışlarını gözetmek konusundaki memnuniyetsizlik, Meclis

⁴⁵ Laws 152 (1997), 878 (1997), 41 (1999).

⁴⁶ Kanada Parlamentosu da buna benzer bir model önermiştir, bkz. Second Report of the Special Joint Committee on a Code of Conduct of the Senate and the House of Commons, Canada. www.parl.gc.ca/committees352/sjcc/reports

⁴⁷ Dennis Thompson, *Political Ethics and Public Office* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987), p. 108.

Başkanlığı'nın Komite'de yer almak için istekli olan parlamenterleri tanınmasını zorlaştırmaktadır.⁴⁸

Kurumsal otorite kurulduktan sonra etik ihlalinin işaret etmek için bir süreç geliştirilmelidir. İlk adım, şikayetleri düzenleyici kuruma iletmektir. Çalıştıkları politik çevreyi düşünürsek, parlamenterler uygunsuz davranışlar konusunda yapılan hileli şikayetlerin şöhretlerine yapacağı olumsuz etkilerden her zaman çekinmişlerdir. Amerika Birleşik Devletleri'nde, kamu tarafından oluşturulan şikayetler parlamenterler arasında elenir. Normal vatandaşlar aynı zamanda Etik Komitesi'ne direk başvuru yapma ve şikayette bulunma hakkına da sahiptir. İngiltere'de diğer parlamenterler ve vatandaşlar Parlamento Standartlar Komiseri ile birlikte yazılı şikayette bulunurlar. Çek sistemi özellikle parlamenterlere dayanmaktadır. Herhangi on üye bir araya gelerek Komite'ye etik rejimini ihlal ettiğine inandıkları parlamenter hakkında şikayette bulunabilirler. Güney Afrika sistemi parlamenterleri korumak için ek bir metot benimsemiştir. Kamu açıklamaları ve medya tarafından dürüstlükleri sorgulanan parlamenterler, konuyu görüşmek için atanmış hakimlerden oluşan bir Yüce Divan oluşturulmasını talep edebilirler.

Şikayet sürecini takiben parlamenterin etik kuralları ihlal edip etmediği konusunda karar vermek gerekir. Bilginin mevcut olduğu yaklaşık her ülkede bir yüce divan ya da komite bu konuda karar verme yetkisine sahiptir. Bu kurum son bir karar için, bulgular ve yaptırım tavsiyeleriyle birlikte konuyu bütün Meclis'e sunar.

Arjantin'in sistemi bir etik komitesine dayanmaz. Bunun yerine, bütün meclis bir ihlalin olup olmadığı konusunda ve varsa uygun yaptırımlar konusunda karar verir. Almanya ve Kanada hem komite sistemini hem de meclis oylamasını birlikte kabul etmişlerdir.

Yaptırımların uygulanması şikayet mekanizmasının son basamağıdır. İrlandalı parlamenterler üç olanakla karşılaşılır: parlamenterin dokunulmazlığının kaldırılması (*suspension*), para cezaları ve kamunun kınaması (*public censure*). Fransa'da sadece bir olanak mevcuttur: bir sonraki milletvekilliği adaylığından bir seneliğine alıkoyma. Almanya bir çeşit piyasa uyumlu yaklaşım benimsemiştir. Etik komitesinin başkanı, seçmenlere herhangi bir ihlali açıklar ve parlamenterin politik kaderinin ne olacağına karar verilmesini seçmenlere bırakır.

Siyasette etik dışı faaliyetlerin önüne geçecek en etkili ilaçlardan birisi siyasette temel etik değerlerin belirlenmesi ve kanun ve etik davranış kodları halinde yazılı hale getirilmesidir. Birçok Avrupa Birliği ülkesi ve diğer gelişmiş ülkelerin mevzuatlarında ve etik kodlarında bulunan siyasette etik kurallar konusunda ülkemizde eksiklikler mevcuttur. Türkiye'de özel olarak etik davranış kurallarını bir araya getirmeyi amaçlayan ve etik davranış standartları ihtiva eden bazı yasalar düzenlenmiştir. Milletvekillerinin uyması gereken etik kuralların çeşitli kanunlarda düzenlenmiş olmasına rağmen, dağınık halde bulunan etik ilkeleri toparlayıp bir araya getiren ve uygulanması için Komisyon

⁴⁸ NDI Briefing, July 24, 1998.

kuran bir yasa günümüze kadar yürürlüğe girmemiştir. Bu amaç doğrultusunda hazırlanan “Siyasi Etik Komisyonu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun Tasarısı Taslağı” siyasette etik konusundaki boşluğu doldurma konusunda atılmış bir adımdır.

Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde AB müktesebatma uyum açısından siyasette etik ile ilgili düzenlemelerin yapılması ayrı bir önem taşımaktadır. Örneğin, en son yayınlanan 14 Ekim 2009 tarihli AB İlerleme Raporu’nda yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin yasal çerçeve ve kurumsal düzenlemelerin yürürlüğe girmesi ve genel bir strateji, eylem planı ile eşgüdüm mekanizmasının kurulmasının önemi vurgulanmıştır. Rapora göre Türkiye’nin bir yolsuzlukla mücadele stratejisi belirleme, soruşturma, iddianame, kovuşturma ve mahkûmiyet kararlarıyla ilgili bir değerlendirme yapmaya ihtiyacı bulunmaktadır.⁴⁹

Demokrasimiz açısından temel sorumluluk siyasî partilere ve milletvekillerine düşmektedir. Milletvekilleri ve dışarıdan bakan olanlar yaşamları, uğraşları, üslupları ve davranışları ile topluma örnek olmalı; erdemli ve ilkeli tavırları ile toplumun güvenini kazanarak demokrasimizin önünü açmalıdırlar. Ülkemizde milletvekillerinin davranışlarını yönlendiren siyasette etik yasal altyapı ve siyasi kültürün kapsamı ve içeriği, gelişmiş ülke parlamentolarının yazılı veya toplumlarının genel değerlerini yansıtan yazısız kurallarına göre eksik düzeydedir. Çoğulcu ve özgürlükçü demokrasilerde geçerli olan siyaset etiği anlayışının ülkemizde de geçerli olmasını sağlayacak yasal düzenlemeler gerçekleştirmek, temiz siyasetin kökleşmesi yönünde önemli bir adım olacaktır.

⁴⁹ (Çevrimiçi), <http://www.abgs.gov.tr>.