

# DÜNYA'DA KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMALAR\*

Yard. Doç. Dr. Cüneyt YÜKSEL\*\*

## Giriş

Birçok ülkede devlete duyulan güven gözle görülür biçimde azalmaktadır. Vatandaşlar adeta karar vericilere güvenlerini yitirmekte ve bu süreç, devletin ve kurumlarının meşruluğunu olumsuz yönde etkilemektedir.<sup>1</sup> Bu güven açığı kamu görevlilerinin etik dışı davranışı olarak görülebilecek unsurlardan yasama ve yargı dahil büyük yolsuzluklara kadar uzanan, herkesçe bilinen skandallar tarafından körüklenmektedir.

Vatandaşlar, kamu görevlilerinin görevlerini dürüstlük ve etik ilkelere bağlı bir biçimde sürdürmelerini istemektedirler. Artık toplumlar devletlerin kamu görevlilerinin resmi karar alma süreçlerinin ve kamu yönetimi sisteminin özel çıkarlarla hiçbir şekilde sakatlanmaması yönünde garanti mekanizmaları kurmalarını beklemektedirler. Toplumda bu yönde artan talepler, kamu yönetiminde etkisiz mekanizmaların kamu kurumlarına duyulan güveni gittikçe sarstığını gözler önüne sermiştir. Tüm bu nedenlerden dolayı ülkeler, kamuyu yolsuzluktan arındırma amaçlı birçok çabaya girişmişlerdir. Özellikle, son yıllarda etik alt yapılarını güçlendirmek için ciddi girişimlerde bulunmaya başlamışlardır.

Günümüzde kamu yönetiminde etiğin arz ettiği büyük önemden dolayı, etik davranış ilkeleri toparlanıp mükemmelleştirilmeye çalışılarak mevzuatlar-

---

\* Bu yazının çok daha kısa bir versiyonu yazar tarafından 18-20 Ekim 2006 tarihlerinde Ortadoğu Teknik Üniversitesi, II. Uygulamalı Etik Kongresi'nde "Kamu Yönetiminde Etik ve Uluslararası Karşılaştırmalar" başlığıyla sunulmuştur.

\*\* Yard. Doç. Dr. Cüneyt Yüksel İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden lisans; Harvard Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden yüksek lisans (LL.M.) ve Stanford Üniversitesi'nden doktora (Ph.D.) derecelerine sahiptir. Yüksel, halen Boğaziçi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde hukuk anabilim dalı öğretim üyesidir.

<sup>1</sup> Devlete duyulan güvenin gittikçe sarsıldığına dair 2004 senesi araştırma sonuçlarına bkz. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).



da güçlendirilmektedir.<sup>2</sup> Ayrıca günümüzde, uyulması beklenen etik davranış standartları rehber niteliğinde dokümanlarla da yaygın olarak ifade etmekle birlikte, davranış standartlarını kamu hizmetinin bütününde yasa-laştırma yönünde dünyada güçlü bir eğilim olduğu görülmektedir.<sup>3</sup>

Etik davranış kodlarının yapıları ve içerikleri ülkeden ülkeye farklar gösterse de son yıllarda geliştirilen kodlar hem ilkeler hem de usullere ilişkin açıklayıcı nitelik taşımaktadırlar ve etik davranış ilkelerini bu tarz kodlarla sistemleştirmek yönünde bir eğilim bulunmaktadır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, "Kamu Görevlileri için Model Davranış Kuralları"<sup>4</sup> ve Avrupa Komisyonu "Kamu ile İlişkilerde İyi Yönetimsel Davranış Kodu" bu eğilimi yansıtan kodlardır.

Artık ülkeler, kamu yönetimi etik davranış kodlarının idaresi ve uygulanmasının sağlanması için Etik Kurulları oluşturmaktadırlar.<sup>5</sup> Etik Kurulları, hem etik davranış kodlarının uygulanmasını gözetmek hem de çalışanlara eğitim ve rehberlik hizmetleri vermekle yükümlü kılınmaktadır. Etik ilkelere ihlali halinde yaptırımın vicdani olacağına dair geleneksel düşünce, artık kabul edilmemektedir. Son yıllarda ülkeler, etik davranış kodlarının ihlali halinde somut yaptırım mekanizmaları kurmuşlardır. Artık, ihlaller vicdan yoluyla değil de disiplin cezaları, etik dışı kararların iptali, gazetelerde kişinin isminin ifşa edilmesi gibi yöntemlerle yaptırıma tabi tutulmaktadır.

Günümüzde çok sayıda ülke, kamu görevlilerinin etik davranışını, kuralların ve yönetim teşviklerinin karışımına dayanan bir dizi sistem ve süreçle yönetir. Bunlar etik altyapı olarak tarif edilen olgunun kapsamı içindedir. Yasadışı davranışlara karşı net kurallar ve bunların ihlalleri durumunda açık yaptırımlar gerekli görülmekle birlikte, odak noktası, kaçınılması gereken davranışların ne olduğundan çok, neye ulaşılacak istendiğidir. Bu da şu unsurları içerir:

<sup>2</sup> Bkz. Carol Lewis, "Ethics Codes and Ethics Agencies: Current Practices and Emerging Trends," in H. GEORGE FREDERICKSON ED., ETHICS AND PUBLIC ADMINISTRATION, (1993), s. 136.

<sup>3</sup> Bkz. OECD, TRUST IN GOVERNMENT: ETHICS MEASURES IN OECD COUNTRIES, OECD PUBLISHING, PARIS, (2000). [Bundan böyle OECD, 2000 olarak anılacaktır.]

<sup>4</sup> Bkz. <http://www.greco.coe.int/docs/codee.htm>.

<sup>5</sup> Diğer ülkelerde kamu etik davranış ilkelerini yerleştirmek ve belirlenen ilkelere uygun davranılıp davranılmadığını gözetmekle görevli kılınan merkezi kurumsal yapılara sıkça rastlanmaktadır. Örneğin, 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 kurumsal yapılar vardır.



- Kamu sektörünün genelinde ulaşılması istenen, “en yüksek değerlerin” tanımı (bazen ilgili kuruluşların kendi misyonlarını yansıtan ademi merkezîyetçi davranış kuralları ile tamamlanır),
- Bir şeyin nasıl başarıldığından çok neyin başarıldığına odaklanma (diğer bir deyişle araçlara değil sonuçlara odaklanma)
- Hataları ya da kötü davranışı önlemek ve cezalandırmaktan çok iyi davranışı teşvik etmeye vurgu.

Günümüzde bazı ülkeler, ilkelere dayalı bir etik sistemini tercih ederken bazıları da kurallara dayalı bir sistemi kabul etmektedirler. Sistemler arasındaki farklılıklara rağmen etik sistemlerinin odak noktaları yukarıda sayılan unsurlar açısından benzerlik göstermektedir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ulusal sınırları aşip uluslararası alanda olumsuz etkileri olması nedeniyle, artık ülkeler etik dışı faaliyetlere karşı işbirliği yapma yolunu seçmektedirler. Bu işbirliğinin bir sonucu olarak uluslararası alanda faaliyet gösteren resmi kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ortaya çıkmıştır. Bu kuruluşlar, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetin yaygın olduğu ve hatta oldukça az olduğu ülkelere etik sisteminin kurulması veya iyi işlemesi için uzman destek vermektedirler; sahip oldukları oldukça büyük bilgi ağı sayesinde konuyla ilgili yapılan araştırmalara katkıda bulunmaktadırlar.

Günümüzde çağdaş demokratik ülkeler, kamu görevlilerinin etik kurallarını ayrı ve kendine özgü bir alan olarak kabul etmemekte, daha ziyade yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçası olarak kabul etmektedirler. Ülkeler, artık, etik kuralları düzenlerken kamu görevlilerinin günlük işlerinde karşılaşacağı her türlü olasılığı düşünerek kural oluşturmamaktadırlar, etik kurallar yönetimini, kamu yönetimi sisteminin ayrılmaz bir unsuru olarak değerlendirmektedirler. Son yıllarda, kamu görevlilerinin etik kurallarının çok ayrıntılı düzenlendiği ve karmaşık bir yapıda olduğu sistemlerde kamu görevlilerinin etik dışı davranışlara yönelme eğilimlerinin fazla olduğuna dair bir görüş birliği ortaya çıkmıştır. Ayrıca, etik kuralların oldukça fazla sayıda olmasının, kamu görevlilerinin riskten kaçınmasına neden olabileceğini, bu durumun ise kamu görevlilerini yanlış yapmaktan korkan bir yapıya sahip olmalarına zemin hazırlayabileceğini düşünülmektedir. Bununla birlikte, uluslararası arenada, kamu görevlilerinin tabi oldukları etik kurallarının gerçekçi bir şekilde düzenlenmemesinin, etik kuralların doğru ile yanlış arasındaki gri alanda kamu görevlilerinin nasıl hareket edeceklerine dair bir kılavuz hizmetini görmekten ziyade, ondan kaçınılacak veya onun boşluğundan yararlanılacak bir mekanizmaya dönüşeceğini ifade edilmektedir.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Bkz Bart W. Edes, “Promoting Integrity in the Public Sector: The Contribution of OECD in Responding Corruption,” UNICRI, No.63, Rome/Milan, (2000).



Dünyada kamu yönetiminde etikle ilgili karşılaştırmalı çalışmalar etik kılavuz ilkeleri, çıkar çatışması kuralları, uygulamaları, kamu yönetiminde etik davranış kurallarının tarih ve çevresel faktörlerin bir sonucu olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, araştırmalar, dünyanın en temiz ülkelerinde kamu yönetiminde etik sisteminin, diğer ülkelerdeki en iyi uygulamaların (*best practices*) araştırılması ve analiz edilmesiyle birlikte her ülkenin kendi yapısına has olan deneyim ve özelliklerini göz önünde bulundurarak şekillendirilmesi gerektiğini gözler önüne sermektedir. Bu gerçeğin farkında olarak bu makalede öncelikle kamu yönetiminde etik alanında faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlar incelenecektir. Bundan sonra kamu yönetiminde etikle ilgili belirli konular ülke uygulamaları göz önünde bulundurularak karşılaştırmalı şekilde anlatılacaktır. Son olarak, çeşitli ülkelerin kamu yönetiminde etik sistemleri incelenecektir.

## 1. Kamu yönetiminde Etikle İlgili Faaliyet Gösteren Uluslararası Kuruluşlar ve Çalışmaları

### 1.1. Birleşmiş Milletler-Kamu Görevlileri için Uluslararası Davranış Kuralları

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 12 Aralık 1996 tarihinde Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı'nın bir unsurunu oluşturan 51/59 no'lu kararıyla kamu görevlilerinin etik kuralları konusunda üye devletlere tavsiye kararı yayınlamıştır. Ülkelerin Kamu Görevlilerinin Etik Kodu olarak adlandırılan söz konusu tavsiyeler, üye devletlerin yolsuzluğa karşı mücadelelerine kılavuzluk yapan bir araç olarak görülebilir. Birleşmiş Milletler Kamu Görevlileri için Uluslararası Davranış Kuralları (*United Nations International Code of Conduct for Public Officials*)<sup>7</sup> çıkar çatışması, hak mahrumiyeti, malvarlığının bildirilmesi, hediye ve diğer menfaatlerin kabulü, gizli bilgi ve siyasi faaliyetler hakkında hükümler içermektedir. Söz konusu kod ile bunun yanında, etkinlik, etkililik, dürüstlük, duyarlılık, adalet, tarafsızlık ve ayrıcalıklı muamele yapılarak ayrımcılık yapılmaması prensipleri üzerinde de durulmuştur.

Bu koda göre, bir kamu görevlisi, resmi otoritesi, görevi, fonksiyonları ve karar yetkisini kötüye kullanarak kendisi veya ailesine kişisel veya mali bir çıkar sağlamamalıdır. Kamu görevlileri, muhtemel çıkar çatışması doğurabilecek olan iş ilişkilerini, ticari ve mali faaliyetlerini ve diğer maddi çıkarlarını yetkili makama bildirmelidir. Yine kamu görevlileri, görevlerinden ayrıldıktan sonra eski görev pozisyonlarından istifade ederek çıkar sağlamaları yönünde ülkesinin aldığı önlemlere uymalıdır. Kamu görevlileri, çerçevesi ülkesinin hukuku veya idari politikalarla belirlenen tarzda kendilerinin, eşlerinin ve kendisine bağımlı olanların malvarlıklarını ve sorumlu-

<sup>7</sup> Bkz. <http://gopher.un.org/00ga/recs/51/RES51-59.EN>.



luklarını bildirmelidirler. Birleşmiş Milletlerin söz konusu koduna göre kamu görevlileri, doğrudan veya dolaylı olarak fonksiyonlarını, görevlerini veya kararlarını etkileyebilecek nitelikte herhangi bir hediye veya başka çıkar isteyemez veya alamaz. Kamu görevlilerinin görevleri gereği elde ettikleri gizli bilgiler, yasa veya yargı kararıyla aksi öngörülmediği takdirde kamu görevlisi tarafından gizli olarak tutulması gerekir. Ülkeler, bu yükümlülüğün, kamu görevlisinin görevinden ayrılmasından sonra bile sürebileceğini öngörebilirler. Kodun son hükümlerinde ise kamu görevlilerinin siyasi ve diğer faaliyetlerine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlere göre, ülkeler, kamu görevlilerinin siyasi ve diğer faaliyetlerini, kamu görevlisinin fonksiyonunu ve görevini yerine getirirken tarafsız olduğu şeklindeki halkın güvenine mazhar olacak şekilde düzenlerler.<sup>8</sup>

## 1.2. Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Etik Davranış Kodu

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, R(2000) 10 numaralı Tavsiye Kararıyla, kamu görevlilerine yönelik etik kural getirilmesinin teşvik edilmesinin ve konu hakkında halkın duyarlılığının yükseltilmesinin yolsuzlukla mücadelede çok önemli bir araç olduğunu belirtmiş ve ulus devletlerin, kendi hukuk sistemlerine ve kamu yönetimi prensiplerine bağlı olarak Tavsiye Kararı'nın Ekinde gösterilen Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Etik Davranış Kodu'nu (*Council of Europe, Model Code of Conduct for Public Officials*),<sup>9</sup> benimsemelerinin faydalı olacağını ifade etmiştir. Ayrıca Bakanlar Komitesi, tavsiyede öngörülen hususların üye devletler tarafından yerine getirilip getirilmediğini gözleme görevini, Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) adlı organa vermiştir.

Avrupa Konseyi'nin Model Etik Kodunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken davranış kurallarını ve dürüstlük standartlarını belirlemek, kamu görevlilerine söz konusu standartlara uymaları konusunda yardımcı olmak ve halkı, kamu görevlilerinden hangi davranış tarzını bekleyebileceği konusunda bilgilendirmektir. Bu kodun, bütün kamu görevlilerine ve kamu hizmeti yapan özel sektör mensuplarına uygulanması önerilmiştir. Ancak, söz konusu kod, milletvekillerine, bakanlara ve yargı mensuplarına uygulanmayacaktır.

Söz konusu kod, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kurallar düzenlenirken, yasanın hükümleri konusunda kamu görevlilerinin bilgilendiril-

<sup>8</sup> Bkz. Efim Obreja, Viorelia Gasca, Teodor Potirniche, "Public Procurement and Public Ethics: A Focus on Fighting Corruption," TRANSPARENCY INTERNATIONAL WORKING PAPER, (2002), s. 90-91. Aktaran Hasan Dursun, *Kamu Görevlilerinin Etik Kuralları*, TÜRK İDARE DERGİSİ, Sayı: 441, (Aralık, 2003), s. 247, 266.

<sup>9</sup> Bkz. <http://www.greco.coe.int/docs/codee.html>.



mesini üye devletlere tavsiye etmiştir. Kod'a göre bütün kamu görevlileri, yasada öngörülen kurallara uygun davranabilmek için her türlü önlemi almak durumundadır. Avrupa Konseyi'nin Model Kodu, kamu görevlileri için dürüstlük, tarafsızlık, hesap verilebilirlik ve etkinlik gibi bir takım genel etik prensipler saptamakta, bunun yanında, çıkar çatışması, çıkarların açıklanması, uygunsuz dışsal menfaatlerin bildirilmesi konusunda bir çerçeve çizmekte, siyasi veya kamusal faaliyetler, kamu görevlisinin özel hayatını koruma, hediye, diğer kişiler tarafından yapılan etkilere maruz kalma, kamu görevinin kötüye kullanılması, kamu otoritelerinin sahip oldukları bilgi, kamusal ve resmi mallar, dürüstlük denetimi, yüksek seviyeli kamu görevlilerinin hesap verilebilirlikleri, kamu görevinden atılma, eski kamu görevlileri ile ilişkiler, yasaya saygı ve yaptırımlar konusunda çeşitli hükümler içermektedir.

Bu model etik davranış kodu, hem ilkeler hem de usullere ilişkin açıklayıcı nitelik taşıyan açık ve anlaşılır nitelikteki etik kodlar düzenlemek yönündeki son yıllarda ortaya çıkan eğilimin en iyi örneklerinden birini oluşturmaktadır.

### ***Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Modern Davranış Kuralları***

Avrupa Konseyi'nin hazırladığı, Kamu Görevlileri için Model Etik Kodu, hem ilkeler hem de usullere ilişkin açıklayıcı nitelik taşıyan açık ve anlaşılır nitelikteki etik davranış kodları düzenlemek yönündeki son yıllarda ortaya çıkan eğilimin en iyi örneklerinden birini oluşturmaktadır. Avrupa Konseyi'nin Model Kodu,

- kamu görevlileri için dürüstlük, tarafsızlık, hesap verilebilirlik ve etkinlik gibi bir takım genel etik prensipler saptamakta, bunun yanında,
- çıkar çatışması, çıkarların açıklanması, uygunsuz dışsal menfaatlerin bildirilmesi konusunda bir çerçeve çizmekte,
- siyasi veya kamusal faaliyetler,
- kamu görevlisinin özel hayatını koruma,
- hediye,
- diğer kişiler tarafından yapılan etkilere maruz kalma,
- kamu görevinin kötüye kullanılması,
- kamu otoritelerinin sahip oldukları bilgi,
- kamusal ve resmi mallar,
- dürüstlük denetimi,
- yüksek seviyeli kamu görevlilerinin hesap verilebilirlikleri,



- kamu görevinden atılma,
- eski kamu görevlileri ile ilişkiler,
- yasaya saygı,
- yaptırımlar, konusunda çeşitli hükümler içermektedir.

Türkiye'de Kamu Etik Kurulu'nca yayınlanan Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik bu Kod temel alınarak hazırlandığı anlaşılmaktadır.

### 1.2.1. GRECO (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, yolsuzluklara karşı uluslararası bir eylem programı geliştirmek amacıyla, Eylül 1994 tarihinde, "Çok-Disiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu"nu (Multidisciplinary Group on Corruption-GMC) oluşturmuş ve bir dizi toplantının ve gelişmenin ardından Grup, 1 Mayıs 1999'da "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu"na (Group of States Against Corruption - GRECO) dönüşmüştür.

Yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensipler ve stratejiler oluşturmak üzere etkin bir mekanizmaya sahip olan GRECO'nun temel amacı, üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktır. Bu nedenle, GRECO, yolsuzlukla mücadele alanında ülkelerin ulusal mevzuatlarındaki yetersizlikleri ve eksiklikleri incelemekte, gerekli yasal, kurumsal düzenlemelerin yapılma ve pratik reformların hayata geçirilme sürecine katkıda bulunmaktadır.

GRECO'ya Avrupa Konseyi üyeleri ya da Avrupa Konseyine üye olmamakla birlikte bu anlaşmaların hazırlanmasında katkısı bulunan devletler katılabilmektedir. Tam üyelik için aranan tek koşul, GRECO tarafından değerlendirilmeye alınmayı koşulsuz olarak kabul etmektir ve karşılıklı değerlendirme aşamalarına kısıtlamalar koymamaktır.<sup>10</sup>

İncelemeler sonucu tespit edilen olumsuzlukların giderilmesi amacıyla GRECO'nun ortaya koyduğu tavsiyelere uyulmaması durumunda, Başkan, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğinden, ilgili devletin Dışişleri Bakanlığı'na yazılı protesto gönderilmesini talep edebilmektedir. GRECO, tüm faaliyetleri ve çalışmalarını hakkında kamuoyuna bilgi sunmak amacıyla yıllık bir faaliyet raporu da hazırlar.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Bkz. Hakan Özbaran, "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler," SAYIŞTAY DERGİSİ, Sayı: 50-51, (Temmuz, Aralık 2003). [Bundan böyle Özbaran, Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler diye anılacaktır.]

<sup>11</sup> Greco Hakkında Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.greco.coe.int/>.



Türkiye, 1 Ocak 2004 tarihinden beri GRECO üyesidir. Avrupa Konseyi tarafından yayınlanan kamu görevlileri için model davranış kuralları, AB üyesi ülkelerin kamu yönetiminde öngördüğü etik standartların bir değerlendirmesi olduğundan AB'ye üyelik sürecinde Türkiye açısından önem arz etmektedir. Ülkemizde, kamu görevlileri için etik standartları belirleyen yasal altyapı çalışmalarının, GRECO standartlarına uygun olması da kamuda etik ilkelere bağlı yasal altyapımızda aranması gereken niteliklerin başında gelmektedir.

### 1.3. Uluslararası Saydamlık Örgütü (*Transparency International*)

Mayıs 1993 tarihinde kurulan ve merkezi Almanya'nın Berlin şehri olan Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International-TI), yegane amacı yolsuzlukla mücadele olan ilk ve tek uluslararası sivil toplum örgütüdür. TI'nın doksana yakın ülkede ulusal düzeyde teşkilatı bulunmaktadır. Ülkemizde, "Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği", TI'nın ulusal düzeydeki teşkilatıdır.

TI'nın temel misyonu, ulusal ve uluslararası bütünlük sistemlerini teşvik etmek ve güçlendirmek amacıyla bir global koalisyon oluşturarak, yolsuzlukla mücadele etmektir. Bu misyonunu gerçekleştirmek ve global anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla TI, yolsuzluğun nedenlerini araştıran, buna yönelik çalışmalar ve reform programları hazırlayan, çok taraflı sözleşmelerin uygulamaya konmasına öncülük eden ve hükümetlerin, kamu kurumlarının ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerini izleyerek elde ettiği bulguları kamuoyuyla paylaşan bir örgüttür. Örgüt, global anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla sivil toplumu, iş dünyasını ve hükümetleri bir araya getirmektedir. Direktörler Kurulu, TI'nın merkezi birimidir ve yıllık genel kurulda seçilir. Danışma Kurulu ve Uluslararası Sekreteryaya birimleri de, diğer merkezi birimlerdir. Bununla birlikte TI bünyesinde yerel düzeyde faaliyet gösteren, "Ulusal Saydamlık Örgütleri" mevcuttur. Bu örgütler, hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın artırılmasına yönelik çalışmalarda bulunarak, kamuoyu ve medya desteğiyle, ulusal düzeyde yolsuzlukla mücadele misyonunu yüklenmişlerdir. TI, yolsuzlukla mücadelenin uzun soluklu bir süreç olduğunu kabul etmektedir ve yolsuzlukla mücadelede tek tek kazanımlar yerine uzun-dönemli kazanımlara yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar şunlardır:

- Yolsuzlukla mücadelede uluslararası ve ulusal çerçevenin çizilmesinde öncülük etmek ve uluslararası organizasyonlarda yer almak,
- Yolsuzlukla mücadele eden ülkelere yasal ve kurumsal anlamda yol göstermek ve destek sağlamak amacıyla "Ulusal Güvenilirlik Sistemleri Modeli" oluşturmak,



- Her yıl “Yolsuzluk Algılama Endeksi” yayımlamak,
- Her yıl “Rüşvet Ödeyen Ülkeler Endeksi” yayımlamak,
- Yıllık olarak “Global Yolsuzluk Raporları” üretmek,
- Eğitim faaliyetleri organize etmek,
- Dürüstlük ödülü vermek,
- Elektronik Ortamda Yolsuzluk Araştırma ve Bilgi Sistemi (Corruption Online Research and Information System-CORIS) veri tabanı oluşturmak.<sup>12</sup>

Birçok ülke, yolsuzluklarla mücadelede teknik destek sağlamak amacıyla, Dünya Bankası ve IMF gibi kurumlara başvurmak yerine TI'yı tercih etmektedir. Onlara göre, bu konuda TI gibi bir kuruluşla çalışmak, yardımın çok sayıda siyasi koşullara bağlı olmaksızın elde edilmesine imkan sağlamaktadır.<sup>13</sup>

TI, yayınladığı 2005 Küresel Yolsuzluk Raporu'nda Türkiye ile ilgili bölümde inşaat sektöründeki yolsuzluklar ve depreme geniş yer vermiştir. TI, son yıllarda yolsuzluk alanında Türkiye'de yapılan çalışmalarını genel olarak, “eksik ve amaçsız” olarak tanımlamaktadır. Örneğin, 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun için, “amaçları, tanımları ve kılavuz ilkeleri ortaya koymakta eksik kalmıştır”, denilmektedir. Ayrıca, Kanun'un kapsamı içinde Başbakanın, milletvekillerinin ve bakanların olmaması da eleştirilmektedir.<sup>14</sup>

## 2. Kamu Yönetiminde Etikle İlgili Ülke İncelemeleri

Makalenin bu bölümünde incelenen ülkeleri seçerken dikkate alınan en önemli kriter, ülkelerin kamu yönetiminde etikle ilgili uluslararası araştırmalarda Dünya'nın en temiz ülkeleri olarak tespit edilmeleridir. Bu ülkelerin kamu yönetiminde etik sistemleri geçiş dönemi ülkelerince örnek alınmaktadır. Ülkeler, aşağıda incelenecek ülkelerin etik sistemlerini analiz edip kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin hangi yöntemlerle en aza indirildiğini araştırmaktadırlar. Dolayısıyla, kamu yönetiminde etik sistemini yeni kurmaya çalışan ülkemiz için değişik yöntemler öngören iyi ve çağdaş etik sistemlerinin incelenmesi faydalı olacaktır.

<sup>12</sup> Bkz. Özbaran, *Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler*.

<sup>13</sup> TI hakkında daha detaylı bilgi için bkz. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

<sup>14</sup> Bkz. [http://www.transparency.org/gcr2005/download/english/country\\_reports\\_k\\_z.pdf](http://www.transparency.org/gcr2005/download/english/country_reports_k_z.pdf).



## 2.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika'da etik davranış kodları Uluslararası Şehir Yöneticileri Derneği'nin (ICMA) 1924 senesinde ilk önemli kodu hazırlayıp ilan etmesinden bu yana kamu idaresinin bir parçası olarak kabul edilmektedir.<sup>15</sup> İlk kodlar kamu görevlilerini, mesleki birlikler tarafından tanımlanan davranış standartlarıyla bağlayan mesleki kodlardır. 1958 senesinde, Kongre, Senato ve Temsilciler Meclisi'nin ortak kararıyla federal hükümet çalışanları için bir davranış kodu yürürlüğe sokmuştur. 1961 senesinde Başkan Kennedy bir kanun hükmünde kararnameyle kodu güçlendirmiştir. 1970'lere gelindiğinde Watergate Skandalı özellikle eyalet ve yerel hükümetlerde ve kamu yönetiminde olmak üzere etik davranış kodu hazırlama ve yürürlüğe sokmayı ateşlemiştir.<sup>16</sup> İdari Teşkilatta Etik Kanunu'nun 1978 senesinde yayımlanması etik davranışın kamu idaresinin vazgeçilmez bir yönü olduğu bilincini güçlendirmiştir.<sup>17</sup> Bugün, eyalet hükümetleri kamu görevlileri için en iyi düzenlenmiş etik davranış standartlarının kodifikasyonu için gerekli ayarlamaları sağlamaktadır.<sup>18</sup> 1989 senesi itibariyle otuz altı eyalet etik davranış kodu yürürlüğe sokmuş ve uygulamayı sağlamak için etik komisyonları kurmuşlardır.<sup>19</sup> Bu kodlar, genellikle yasaklanmış faaliyetlere, disiplin cezalarına ve uyum mekanizmalarına odaklanmışlardır. Nadiren, idealleri ifade ederler ve kamu idarecilerinin ahlaki muhakemelerinde izliyecekleri yolu tesis ederler.<sup>20</sup> Amerikan kamu yönetiminde etik davranış kodları, günümüzde kamu görevlilerine yol gösterme ve idealleri ifade etme konusunda eskisinden daha ileridedir.

<sup>15</sup> Bkz. R. J. STILLMAN, THE RISE OF THE CITY MANAGER: A PUBLIC PROFESSIONAL IN LOCAL GOVERNMENT, (1974); D. L. Pugh, "The Origins of Ethical Frameworks in Public Administration," in J. S. BOWMAN ED., ETHICAL FRONTIERS IN PUBLIC MANAGEMENT, (1991), s. 9-33; R. A. Charles, M. C. Cagle, "Ethical Codes with Teeth: Professional Practices Commissions," PUBLIC INTEGRITY ANNUAL, (1997), s. 85-94.

<sup>16</sup> Bkz. K. G. DENHARDT, THE ETHICS OF PUBLIC SERVICE, (1988).

<sup>17</sup> Bkz. J. F. Plant, H. F. Gortner, "Ethics, Personnel Management, and Civil Service Reform," PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT JOURNAL, 10, (1981), s. 3-10; J. J. Walter, "The Ethics in Government Act, Conflict of Interest Laws, and Presidential Recruiting," PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 41, (1981), s. 659-665; S. C. Gilman, "The U.S. Office of Government Ethics," THE BUREAUCRAT, 20, (1991), s. 13-16.

<sup>18</sup> Bkz. R. Blake, "The Nature and Scope of State Government Ethics Codes," PUBLIC PRODUCTIVITY&MANAGEMENT REVIEW, 21, (Haziran, 1998), s. 453-459. [Bundan böyle, R. Blake, *The Nature and Scope of State Government Ethics Codes* diye anılacaktır.]

<sup>19</sup> Bkz. F. Burke, G. Benson, "State Ethics Codes, Commissions and Conflicts," STATE GOVERNMENT REVIEW, 105 (5), (1989), s. 195-198.

<sup>20</sup> Bkz. R. Blake, *The Nature and Scope of State Government Ethics Codes*, s. 457.



### Amerikan Kamu Görevlileri İçin On Dört Etik Davranış İlkesi<sup>21</sup>

Amerikan Hükümeti Etik Dairesi, bütün Amerikan kamu görevlilerine uygulanacak davranış standartlarını yayımlamıştır. Görevliler, bu düzenlemeler uyarınca öngörülen sorumluluklarından haberdar olmalıdırlar. Etik alanındaki bütün kurallar 12731 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede geçen bu on dört etik davranış ilkesinden çıkarılmıştır.

- Kamu görevi, Anayasa'ya, kanunlara ve kişisel kazancın üstündeki etik ilkelerine sadakati şart koşan kamu güvenidir.
- Kamu görevlileri, görevin dürüst bir şekilde yerine getirilmesiyle bağdaşmayacak finansal menfaatler elde etmemelidirler.
- Kamu görevlileri, kamuoyuna sunulmayan resmi bilgiyi kullanarak finansal muamelelerde bulunamazlar veya herhangi bir özel menfaat için bu bilginin uygunsuz kullanımına izin veremezler.
- Kamu görevlileri, resmi düzenlemelerle öngörülen mantıklı beklentiler hariç olmak üzere, kendisiyle iş yapan veya çalışanın görev yaptığı kurumca düzenlenen faaliyetlerde bulunan, veya çalışanın görevini yerine getirmesi veya getirmemesinden menfaatleri ağırlıklı olarak etkilenecek ve çalışandan bir görev beklentisi olan kişi veya kurum ve kuruluşlardan herhangi bir hediye ya da maddi değeri olan herhangi bir şeyi kabul edemez veya teklif edemez.
- Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında dürüst çaba göstermelidirler.
- Kamu görevlileri, idari teşkilatı bağlayan ve yetkileri dahilinde olmayan herhangi bir söz veremezler, taahhütte bulunamazlar.
- Kamu görevlileri, kamu makamlarını kişisel kazançlar için kullanamazlar.
- Kamu görevlileri, tarafsız bir şekilde faaliyette bulunmalıdırlar ve herhangi bir özel kuruluşa veya bireye öncelikli muamelede bulunamazlar.
- Kamu görevlileri, federal malları korumalı ve yetkileri dahilinde olan faaliyetler haricinde kullanmamalıdırlar.
- Kamu görevlileri, iş arama ve görüşmelerde bulunma süreci de dahil olmak üzere, resmi görevleri ve sorumluluklarıyla çatışacak resmi görev harici işlerde çalışamazlar ve faaliyetlerde bulunamazlar.
- Kamu görevlileri, israf, hile, suistimal ve yolsuzluk durumlarını uygun otoritelere bildirmelidirler.

<sup>21</sup> Metnin orijinali için bkz. <http://www.usda.gov/da/pdsd/Security%20Guide/Ethics/Intro.htm>.



- Kamu görevlileri, özellikle Federal, Eyalet ve yerel vergiler gibi kanunla öngörülen bütün yasal finansal yükümlülükleri de dahil olmak üzere vatandaş olarak sahip oldukları yükümlülüklerini iyi niyetle yerine getirmelidirler.
- Kamu görevlileri, ırk, renk, dil, cinsiyet, ulusal soy, yaş ya da özürlülük haline bakmadan bütün Amerikan vatandaşları için eşit olanaklar öngören yasa ve düzenlemelere uymalıdır.
- Kamu görevlileri, bu direktife göre ilan edilmiş etik standartları veya kanunları ihlal ettiklerine dair bir intiba yaratacak faaliyetlerden kaçınma konusunda çaba harcamalıdır.

A.B.D. etik yönetimi, yolsuzluk ve ihlallerin kontrolü için belki de en kapsamlı araçlara sahiptir. Genel Müfettişlik Sistemi, Yönetimde Etik Ofisi ve Özel Danışmanlık Ofisi gibi birçok girişim, 1970'li yılların Watergate Skandalı'na tepki olarak gelişmiştir. Bunlar, 1980'li yıllarda geliştirilmiştir ve 1991'de Dürüstlük ve Etkinlik Başkanlık Konseyi kurulmuştur.

1990'lı yıllarda kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen daha ayrıntılı kurallar konulmuştur. Hükümet Etik Dairesi'nin (OGE) 1992 yılında çıkardığı Yürütme Kolu için Davranış Standartları (*Standards of Conduct for the Members of Executive Branch*), hediyeler, dışarıdan edinilen kazançlar, tarafsızlık, iş arama, görevi kötüye kullanma ve kamu dışındaki faaliyetlerle ilgili belirli yönlendirmeler içerir. Devleti daha etkin ve duyarlı kılmaya yönelik olan Ulusal Performans Gözden Geçirmesi "...genel müfettişlik sistemi, ihlalleri ihbar edenlerin korunması ve en üst düzeydeki mali sorumluların ağırlığının artması suretiyle, hükümetin program ve icraatlarında kötü yönetim, israf ve sahtekârlığın bertaraf edilmesini" hedefler.

OGE, etik eğitimi konusunda oldukça çeşitli çalıştaylar düzenlemekte ve atanmış kamu çalışanları için seminerler vermektedir. Bu eğitim çalıştayları, etik davranış standartlarının uygulanması, ceza kanunlarında bulunan çıkar çatışması halleri, günlük çalışma sırasında ortaya çıkabilecek kamusal ve gizli finansal beyan koşullarına odaklanmıştır. Bununla birlikte, OGE, etik davranış standartlarıyla ilgili oldukça fazla çeşitlilikte yayınlar yapmaktadır. Bunlar;

- Çıkar çatışması kanunları ve kamu çalışanlarına uygulanan etik davranış standartlarını anlatan kitapçıklar. Bu kitapçıkların dili sade ve anlaşılması kolaydır. Temel etik kanunları ve düzenlemeleri hakkında anekdotlara dayanan bilgiler vermektedir,
- Temel çıkar çatışması kanunları ve düzenlemeleri ile ilgili broşürler,
- Daire etik programlarının idaresi hakkında kamu çalışanlarına yardımcı olan videolar ve software,



- Resmi olmayan tavsiye mektupları ve memorandolar ve çıkar çatışması, kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları, davranış standartları ve finansal beyan koşullarıyla ilgili resmi kararlar.

Amerika'daki girişimler, kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen zaten ayrıntılı bir düzenleyici çerçeveye ek olarak kuralları ve şartları telaffuz etmeye, boşlukları kapamaya (söz gelimi kamudan ayrıldıktan sonra çıkar çatışmalarını önlemek için) ve denetim kuruluşlarının yetkilerini artırmaya yöneliktir.

## 2.2. Kanada

Kanada, kamu yönetiminde yüksek etik standartların uygulamasının sağlanması için ilke temelli yaklaşımı benimsemiş ve etik davranış kodları ve kılavuz ilkeler düzenlemiştir. Uzun bir kurallar listesi oluşturmaktansa bir dizi ilkeye dayanan geniş ve açık standartlar kurma yaklaşımını benimsemiştir. Bu yaklaşımın amacı açık ve etik ilkelere bağlı karar alma sürecini cesaretlendiren yöntemler kullanarak kamu sektöründe bütünlük sağlanması konusunda çalışanlara ilham vermek ve bu yolla saydamlığı sağlamaktır. Kamu Çalışanları için Çıkar Çatışması ve Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kodu,<sup>22</sup> Etik Danışmanı Dairesi'nin hazırlayacağı daha detaylı etik standartlar için genel çerçeveyi çizer. Bu Kod şu hükümleri içermektedir;

- **Amaç:** Bu Kod'un amacı kamu çalışanlarının ve karar alma sürecinin bütünlüğü konusunda kamu güveninin sağlanmasıdır.
- **Etik Standartlar:** Kamu çalışanları kamu görevlerinin ifası sırasında dürüstçe davranmalı devletin bütünlüğü, nesnelliği ve tarafsızlığı konusunda kamu güveninin sarsılmaması için en yüksek etik standartlarda faaliyette bulunmalıdırlar.
- **Kamu Denetimi:** Kamu çalışanları resmi görevlerini ve özel ilişkilerini en yakın kamu denetimini taşıyabilecek şekilde ifa etmekle yükümlüdürler. Bu yükümlülük yalnızca kanunlar çerçevesinde faaliyette bulunmakla tam olarak yerine getirilmez.
- **Karar Alma:** Kamu çalışanları görev ve sorumluluklarını yerine getirirken kamu menfaati doğrultusunda ve her vakanın kendi özelliklerini göz önünde bulundurarak karar almalıdırlar.
- **Özel Menfaatler:** Kamu çalışanları, bu kanunla izin verilen haller dışında, yer aldıkları idari faaliyetlerin etkileyebileceği özel menfaatler elde edemezler.
- **Kamu Menfaati:** Kamu görevine atandığı anda ve daha sonra kamu çalışanları gerçek, potansiyel ve görünen çıkar çatışmalarının ortaya çıkma-

<sup>22</sup> Bu kanunların tam metinlerine <http://strategis.gc.ca/ethics> adresinden ulaşılabilir.



sını engelleyecek şekilde özel ilişkilerini ayarlamalıdır. Ancak bir çıkar çatışması ortaya çıkması durumunda çatışma kamu yararı doğrultusunda çözümlenmelidir.

- **Hediye ve Menfaatler:** Kamu çalışanları ekonomik menfaat transferi, beklenmeyen hediyeler, konukseverlik ya da itibari değeri olan herhangi bir menfaati teklif ve kabul edemez.
- **Öncelikli Muamele:** Kamu çalışanları öncelikli muamele şeklini alacak şekilde özel kuruluş ve bireylere, idareyle olan ilişkilerinde yardım sağlamak için yetkilerini aşamazlar.
- **İçerden Bilgi:** Kamu çalışanları resmi görevleri sırasında elde ettikleri genel olarak kamuya açık olmayan bilgiyi, bilerek kendi avantajları için kullanamazlar ve menfaat sağlayamazlar.
- **Devlet Malı:** Kamu çalışanları, resmi olarak onaylanmış faaliyetler dışında doğrudan veya dolaylı olarak, kamunun maliki olduğu herhangi bir malı kullanamazlar ve kullanılmasına izin veremezler.
- **Kamu Görevi Sonrası İstihdam:** Kamu çalışanları kamu görevinden ayrıldıktan sonra kamu görevlerinden uygunsuz avantaj sağlamak yönünde faaliyette bulunamazlar.

Söz konusu Kod'un öngördüğü sistemin merkezinde finansal beyan düzenlemeleri bulunmaktadır. Beyanla ilgili düzenlemeler kamu çalışanlarının Etik Danışmanı'na bütün malvarlıklarını, yatırımlarını, borçlarını ve kamu görevi dışındaki faaliyetlerini, hediye, konukseverlik ve menfaat kabüllerini beyan etme yükümlülüğü getirmektedir. Örneğin, Kod'un hediye konusundaki düzenlemeleri şu şekildedir;

- Aile üyelerinden ve yakın arkadaşlardan alınan hediyeler ve değeri 200 CAD olan hediyeler kabul edilebilir ve beyan edilmesine gerek yoktur. Bu hediyelerin çalışanı kamusal sorumluluklarını yerine getirirken etkilememesi gerekir.
- Kamu çalışanları değeri 200 CAD'ın üstünde olan hediye ve menfaatleri, işle bağlantılı faaliyetler ve resmi sıfatları nedeniyle katıldıkları organizasyonlardan, bu hediye ve menfaatler, konukseverlik ve protokolün normal bir ifadesiyse alabilirler. Bu hediye, menfaat ve konukseverlikler Etik Danışmanına bildirilmeli ve kamuya beyan edilmelidir. Değeri 1000 CAD'ın altında olan hediyeler kamu çalışanına kalabilir; fakat 1000 CAD'ın üstünde olanları kamu çalışanı görev yaptığı daire veya kuruma teslim etmelidir.

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarının süresi ise bir senedir. Bu süre bakanlarda iki seneye çıkmaktadır. Kamu çalışanlarının bir işletmeyi ya da ticari faaliyeti aktif olarak yönetme, bir şirkette yöneticilik veya düzenli



bir işi kabul etme, profesyonel bir dernek ya da birlikte görev alma veya ücretli danışman olarak çalışmasına izin verilmemektedir. Çalışanlar ticari olmayan hayır kurumlarında görev alabilirler. Bu tarz bir görev Etik Danışmanı'ndan izin alınmasını ve kamuoyuna beyan edilmesini gerekli kılar.

Kamu çalışanları kamu yönetiminde etikle ilgili olarak, Kamu Hizmeti için Değerler ve Etik Kodu'yla (*Values and Ethics Code for the Public Service*) da bağlıdırlar. Bu kod, Eylül 2003'te yürürlüğe girmiştir. Daha önce yürürlükte olan birçok kod ve kılavuz ilkenin yerine geçmiştir. Kamu çalışanlarının bütün karar ve faaliyetlerine kılavuzluk edicek demokratik, mesleki, etik ve insani değerleri biraraya getirir. Kod güncelleştirilmiş çıkar çatışması ve kamu görevi sonrası istihdam düzenlemelerini içerir ve hediyeler, konukseverlik ve menfaatlerin kabulü için saydam bir mekanizma öngörür. Bakanlar veya her dairenin yöneticisi kamu çalışanlarının bu Kod'un lafzını ve ruhunu takip etmelerini sağlayan yardımı ve rehberliği almalarını sağlamak konusunda sorumludurlar. Kod tüm kamu çalışanları için bir istihdam şartı niteliğindedir. Kod'un ihlali disiplin cezasıyla yaptırıma tabi tutulur. Bu ceza kamu görevinden çıkarılmaya kadar varabilir. Kamu çalışanları Kod'la ilgili uyuşmazlıkların çözümü için tarafsız bir üçüncü kişiye-Kamu Hizmeti Bütünlük Memuru- başvurabilir. Bu kişi çalışanların etik dışı faaliyetleri ihbar etme konusunda rahat hissetmelerini de sağlar.

Etik Danışmanı Dairesi, Çıkar Çatışması ve Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kodu'nun idaresi konusunda Başbakan'a karşı sorumludur. Bu daire kamu çalışanları için düzenlenmiş etik kodları ve diğer kılavuz ilkelerle ilgili olarak üç önemli göreve sahiptir. Bunlar; tavsiye rolü, gözden geçirme rolü ve ortaklık rolüdür.

- **Tavsiye Rolü:** Etik Danışmanı Dairesi'nin en önemli rolü tavsiye rolüdür. Tam da bu nedenden dolayı bu Kuruma Etik Komiseri yerine Etik Danışmanı denmektedir. Daire kamu çalışanlarının özel menfaatlerini etik davranış ilkelerine uygun olarak ayarlamaları konusunda önemli rolere sahiptir. Bütün tavsiyeler kamu yararı doğrultusunda verilmektedir. Daire, kodların uygulanmasının gösterilmesi için yayınlar yapmaktadır.<sup>23</sup>
- **Gözden Geçirme Rolü:** Daire 1994 senesinde kurulduğunda Başbakan Bakanlardan biri hakkında etik dışı faaliyet konusunda çıkan söylentilerle ilgili Daire'den araştırma yapmasını isteyebilirdi. Daha sonraları Daire, Başbakan'ın talebi olmadan da kendi inisiyatifiyle söylentileri sorgulamaya başladı. Özellikle yüksek mevkideki kamu çalışanları kamuoyunun ve medyanın sürekli denetiminde olduğundan Daire söylentileri titizlikle sorgulamaktadır. Kamunun devlete olan güveninin sarsılmaması için Daire geniş yetkilerle donatılmıştır. Daire aynı zamanda kamu çalı-

<sup>23</sup> Söz konusu yayınlara <http://strategis.gc.ca/ethics> adresinden ulaşılabilir.



şanları ve bakanlara etik faaliyetlerle ilgili tavsiyelerde bulunduğu ve Daire çalışanlarıyla kamu çalışanları bir araya gelip kişisel çıkarlarını kamu yararı doğrultusunda ayarladıklarından soruşturmaların sonucu genellikle ihlal olmadığı bulgusuyla sonuçlanmaktadır.

### 2.3. Japonya

Japonya'da şu anda Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanunu yürürlükte olup, kanun hükümlerinin uygulanması ile görevli bulunan kurul Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kuruludur. Kanunla belirlenen etik ilkeler şunlardır,

- Çalışanlar görevlerinin ifası sırasında toplanan bilgiye göre halkın içinden herhangi bir zümreye ayrıcalıklı muamelede bulunmak gibi adil olmayan, ayırım gözetilen muameleler yapmayacak, ve herhangi bir görevden değil bütün bir ulusun hizmetkarları olduklarını bilerek görevlerinde adilane hareket edeceklerdir.
- Çalışanlar her zaman kamu ve özel işlerini birbirinden ayıracak; görev ve pozisyonlarını kendi menfaatleri ya da üye oldukları organizasyonların menfaatleri için kullanamayacaklardır.
- Çalışanlar görevlerini ifa ederken, iş ilişkisinde buldukları kişi ya da şirketlerden hediye almak gibi, halk üzerinde şüphe ve güvensizlik yaratan davranışlardan kaçınacaklardır.

#### **Kurul'un görev ve sorumlulukları şunlardır;**

- Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanununun yasalaşması, düzeltilmesi ve yeniden görüşülmesi üzerine kabineye fikrini belirtmek;
- Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanununun ihlalleri için uygulanacak disiplin işlemleri standardı hazırlamak ve revizyon yapmak;
- Kamu memurlarının etik konularıyla ilgili araştırmak, çalışma yapmak ve planlamak;
- Kamu memurları için etik üzerine eğitim programları koordine etmek ve planlamak;
- Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanununun bakanlık ve ajanslarda uygulanması için rehberlik etmek ve tavsiyede bulunmak;
- Hediyeler, stok değişimleri ve gelirler üzerine inceleme yapmak;
- Gerek duyulursa, kamu memurları tarafından Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanununun ihlali şüphesini incelemeyi yürütmek, tanıkları emirle çağırmak ve ilgili bir belgeyi veya gerekli bir raporu teslim etmesi için tanıkları davet etmek;



- İnceleme sonrasında gerekli olursa bakanlık ve ajansların başında olanlardan çalışanlarını denetlemelerini istemek;
- İnceleme sonrasında gerek duyulursa Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanununu ihlal eden memurlar hakkında disiplin işlemleri uygulamaktır.

### **Hediyelerle ilgili düzenlemeler ise şu şekildedir;**

- Kıdemli Memurlar bakanlık ya da dairenin başında olanlara rapor vereceklerdir:  
5,000 yeni geçen değerdeki hediye ya da davet kabul ettiklerinde;  
Bir organizasyon veya bir oluşumla kurulan ilişkilere dayanarak kendi işçilerinin çalışma bedellerini ve bir organizasyon veya bir oluşumdan görev karşılığı olarak 5,000 yenin üzerinde bir miktarı aldıklarında.
- Rapor talep üzerine halka duyurulacaktır (değeri 20,000 yeni geçen hediye, davet veya tazminlerde uygulanmak üzere).
- Raporun bir kopyası Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kurulu'na gönderilecektir (atanmış kıdemli memurlar tarafından hazırlananlar için uygulanmak üzere).

### **2.4. Yeni Zelanda**

Etik alanındaki girişimler Yeni Zelanda'nın yaygın ve kapsamlı kamu yönetimi reformunu yansıtır. Etik girişimlerin hedefi, "... uyum ya da kural eksenli geleneksel yaklaşımlar yerine dürüstlük eksenli bir yaklaşım benimseyerek, yetkinin alt birimlerle paylaşıldığı bir yönetim sistemiyle tutarlı bir etik çerçeve oluşturmaktır."

1990'da çıkan Kamu Hizmeti Davranış Kuralları dışındaki çalışmaların odak noktası kamuda etik bilinci artırmak olmuştur. Devlet Hizmetleri Komisyonu, 1991 ve 1995 yıllarında etik konuları tartışmaya açmak için bir dizi belge yayımlamıştır. 1995 tarihli belgelerde kamu görevlilerinin kamuoyu, Parlamento ve Maori'lerle (Yeni Zelanda'nın yerli halkı) ve resmi bilgilerle ilgili rol ve ilişkileri - kural ve usullerden ziyade - vurgulandı. Ayrıca etik bilinçlendirmede ikilemler ve çatışan sorumlulukların önemine dikkat çekilmiştir.

Devlet Hizmetleri Komisyonu (Yeni Zelanda) şöyle demektedir; "Seçim yapmak ve takdir kullanmak etiğin özünde yatar. Dürüstlüğü temel alan bir yaklaşımın amacı, kamu çalışanlarına karar verirken kullanacakları ölçütlerle bunları uygulayabileceklerine dair güven vermektir."

Yeni Zelanda'daki görüş, kamu hizmeti ilkelerinin ve değerlerinin "yönetim sistemlerine entegre edilmeleri ve kamu hizmetinin 'ruhuna işlemleri' için



işlevsel bir anlam kazanmaları” gerektiğidir (Devlet Hizmetleri Komisyonu, Yeni Zelanda). Yeni Zelanda Kamu Hizmeti Vizyon Bildirgesi’ndeki kamu hizmeti ilke ve değerleri bu yaklaşımla tutarlıdır.

Yakın geçmişte ihbar ile ilgili hükümlere ilişkin bir çalışmadan şu öneri çıkmıştır: “Kamu sektörü kuruluşlarında, kamu çıkarlarıyla ilgili konuların bildirilmesi ve değerlendirilmesine ilişkin dahili süreçler uygulanması gereklidir. Bunların varlığı özel sektörde takdire bırakılır. Önerilen husus, gerek kamuda gerekse özel sektörde ihlalleri ihbar edenlerin tüzüklerle korunmasıdır” (Devlet Hizmetleri Komisyonu, Yeni Zelanda). Yeni Zelanda bu tür bir mevzuatı 1996 yılında tamamlamıştır. Amaç, kamu çalışanlarının ciddi ihlalleri bildirmelerinin önündeki engelleri kaldırmak ve onlara koruma sağlamaktır.

Yeni Zelanda Kamu Hizmeti Vizyon Bildirgesi, kamu yönetiminde uyulması gereken ilke ve değerleri belirler. Buna göre kamu yönetiminde;

- Doğru bilinenler dönemin hükümetiyle serbestçe ve açıklıkla paylaşılır ve kararlar akıl, şevk, enerji, yenilikçilik ve sağduyu ile verilip uygulanır.
- Yeni Zelanda Hükümeti ve halkında güven ve saygı uyandıracak liderlik, sağlam muhakeme, mali sorumluluk alma ve yüksek etik standartlara uyma özellikleri gösterilir.
- Adil ve sürekli değişime yanıt verebilecek bir çalışma ortamı yaratılır ve desteklenir; her kamu çalışanı kapasitesini en üst düzeyde kullanabileceği şekilde eğitilir, geliştirilir ve motive edilir.
- Kamu hizmetinin her alanında profesyonel yöneticilik becerileri ve liderlik özellikleri taşıyan kişilerin işe alınıp geliştirilmesi sağlanır. Böylece kamu hizmetinin günümüzdeki ve gelecekteki yüksek nitelikli yönetim ihtiyacı karşılanır ve genelde Yeni Zelanda’nın yönetim kaynaklarının geliştirilmesine katkıda bulunulur.
- Yaklaşımlarında apolitik, nesnel ve profesyonel olmaları ve Yeni Zelanda’nın gelecek kuşakları için ulusun kaynaklarının muhafızlığını yapmaları beklenen kamu çalışanlarının, devletin kolektif çıkarı ve Parlamento, Taht ve Kamu Sektörü arasındaki ilişkinin özel mahiyetini kavramaları sağlanır.
- Çalışmalarda kanunun ruhuna daima sadık kalınır ve demokratik bir yönetimin gerektirdiği istikrarı ve sürekliliği sağlamak için çaba gösterilir.

### ***Kamu Çalışanlarına Etik Değerlerin Bildirilmesi***

Kamu görevlilerine bildirilmeyen ve kamu görevlilerini hukuken bağlamayan etik değerler, kağıt üzerindeki kelimelerden başka birşey değildir. Bu yüzden bu değerlerin kamu çalışanlarına aktarılması ve kamu çalışanları-



nın etik değerlere uyma yönünde yükümlülüklerinden haberdar edilmeleri gerekmektedir. En sık kullanılan yöntem kamu çalışanının kamu hizmetine başlamasıyla kendiliğinden bu etik değerlere uygun davranmakla yükümlü kılınmasıdır.<sup>24</sup> Bununla birlikte ülkeler temel etik değerlerin yenilenmesinden sonra kamu çalışanlarına dağıtılması<sup>25</sup> veya kamu çalışanının başka bir kamu hizmeti kurumunda mevki sahibi olmasıyla temel değerlerin şart koşulması<sup>26</sup> yöntemleriyle de çalışanları etik değerlerle bağlı kılar ve değerleri bildirirler.<sup>27</sup> Bazı ülkeler temel değerlere uyma yükümlülüğünü iş sözleşmesinin bir şartı olarak kabul eder.<sup>28</sup> Kamu çalışanı işe başladıktan sonra kamu yönetiminde etikle ilgili aldığı eğitim sırasında bu etik değerlerden haberdar olur ve yükümlülüklerini öğrenir. Günümüzde gelişmiş ülkeler yeni teknolojiden yararlanarak çalışanlarına etik yükümlülüklerini bildirmektedirler.<sup>29</sup>

## 2.5. Avustralya

Avustralya "...davranış ve etik kurallarını performans yönetiminin kilit bir parçasına dönüştürerek ve performans yönetimini insan yönetimine stratejik bir yaklaşımın genel çerçevesine oturtarak," etik yönetimine yaklaşımı konusunda reform yapmıştır.

Kamu Hizmeti Kanunu'na göre hükümete Avustralya Kamu Teşkilatı'nın yönetiminde danışmanlık sağlamakla görevli olan Yönetim Danışma Kurulu, Mayıs 1996'da "Avustralya Kamu Teşkilatında Etik Standart ve Değerler" adlı bir belge yayımlamıştır. Bu çalışmanın amacı, etik konularla ilgili bilinci ve kavrayışı geliştirmektir. Özellikle üst düzey yöneticilere etikle ilgili kuramsal bir çerçeve sunmaya çalışır.

Bu belgede kamu yönetiminde bazı davranışların kural ve rehberlerle düzenlendiği kabul edilirken, bazı durumlarda ise doğru yolu bulmanın sağlam

<sup>24</sup> Örneğin, Avustralya, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İrlanda, İtalya, Japonya, Kore, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, İspanya, İsviçre, Türkiye, İngiltere, Amerika.

<sup>25</sup> Örneğin, İrlanda, Kore, Lüksemburg, Hollanda, Meksika, Portekiz, İsviçre, Türkiye, İngiltere.

<sup>26</sup> Örneğin, Avustralya, Çek Cumhuriyeti, İrlanda, İtalya, Norveç, İspanya, Türkiye, İngiltere, Amerika.

<sup>27</sup> Bkz. OECD, 2000.

<sup>28</sup> Örneğin, Avustralya, Kanada, , Macaristan, İrlanda, İzlanda, İtalya, Hollanda, Polonya, İngiltere, Amerika.

<sup>29</sup> Örneğin, Avustralya, Avusturya, Almanya, Yunanistan, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İsviçre, İngiltere, Amerika. Bu noktada etik değerler internet ve cd-romlarla kamu çalışanlarına bildirilir.



muhakemededen geçtiği belirtilmektedir. Bu görüşe göre, kamu görevlilerinin etik açıdan savunulabilir kararlar verebilmesi için kural, rehber, ilke ve değerler arasındaki ilişkiyi ve nasıl bir bütün oluşturduklarını anlamaları gerekir.

1995 yılında çıkarılan, İngiliz Milletler Topluluğu Kamu Görevlilerinin Resmî Davranışına ilişkin Yeni Rehber, eski versiyonlara ek olarak mali reformlardan kaynaklanan hesap verebilirlikle ilgili değişiklikleri, adalete daha fazla vurguyu, ihbarlar ve sahteciliğin kontrolü ile kilit kamu hizmeti değerlerini içerir. 1997 yılının başında yürürlüğe giren yeni Kamu Hizmeti Kanunu ise ilk kez kamu çalışanlarına yönelik bir dizi değeri ve davranış kurallarını mevzuata taşıyacaktır.

Yeni Zelanda'da olduğu gibi, Avustralya'da da rehberler kurallardan çok ilişkileri vurgular. Kimi zaman vaka çalışmalarını kullanarak etik konular ve hesap verebilirlikle ilgili pratik öneriler sunan tartışma belgeleriyle desteklenirler. Ayrıca etik analizi, yöneticilere yönelik eğitim programlarına seminerler, atölye çalışmaları ve eğitim modülleri vasıtasıyla dahil edilmiştir. Yeni Zelanda'daki gibi, bazı kurumlar kamu hizmetinin geneline yönelik davranış kurallarını kendi misyon ve organizasyonlarına özgü kurallarla tamamlamıştır (Savunma Bakanlığı bunun başlıca örneğidir).

1993 tarihli, "Daha İyi Bir Kamu Hizmeti", metninde belirtildiği gibi, kamu davranış ilkeleri, şu kamu hizmeti değerlerince belirlenir:

- Hükümetlere karşı duyarlılık,
- Sonuçlara odaklanma,
- İşe alma temeli olarak liyakat,
- En yüksek doğruluk, dürüstlük, etik ve davranış standartları,
- Hesap verebilirlik,
- Ekipler ve bireysel çalışmalarla sürekli iyileştirme.

## 2.6. Meksika

Kamu görevlilerinin mal varlıklarının denetlenebilmesi için birçok ülkede olduğu gibi Meksika mevzuatında da çeşitli düzenlemeler kabul edilmiştir. Federal kamu idaresinin her çalışanı göreve atandıktan sonra altmış gün içinde görevden ayrıldıktan sonra 30 gün içinde ve her yıl Mayıs ayında mal beyanında bulunur. SECODAM<sup>30</sup> denilen kuruluş bu beyanların kayıtlarını tutar ve kamu görevlilerinin malvarlıklarını dikkatli bir incelemeye tabi tutar.

<sup>30</sup> SECODAM stands for Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.



Mal beyanında bulunan kamu çalışanının malvarlığında resmi geliriyle örtüşmeyen servet artışı varsa SEDOCAM söz konusu kamu görevlisiyle ilgili özel bir araştırma yapar. Bu araştırma sonucu malvarlığındaki artışın nedeni herhangi bir etik dışı faaliyete dayanıyorsa kamu görevlisine yasalarda belirlenmiş çeşitli yaptırımlar uygulanır. Son yıllarda malvarlığı beyanı ile ilgili önemli bir gelişme yaşanmıştır. Kamu görevlilerinin malvarlıklarını online olarak yayınlayabilecekleri elektronik bir sistem kurulmuştur. Kamu görevlilerinin "Declaranet" denilen bu sitede malvarlıklarını yayınlama zorunlulukları yoktur ancak etik ilkelere bağlı olarak görevlerini ifa ettiklerini kamuoyuna duyurmak için iyi bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. İlk defa Aralık 2000'de Meksika başkanı malvarlıklarını yayınlayarak kamu görevlilerine önder olmuştur. Mal beyanı sisteminde ortaya çıkan olumlu gelişmeler sonucu kamu görevlilerinin etik dışı kazançları dolayısıyla uygulanan yaptırımlarda da azalma meydana gelmiştir. 1989 senesinde yaptırımların %90.9'u bu yüzden uygulanmasına rağmen 1998 senesinde bu oran %27'ye düşmüştür.

Kamu görevlilerinin yükümlülükleri hakkında kanun bütün kamu görevlilerinin (hala görevde olan veya görevi bıraktıktan itibaren bir sene içinde) görevi nedeniyle şahsen veya başka kimse eliyle para, hizmet, istihdam veya hediye almasını yasaklamaktadır. Çıkar çatışması kuralları genel olarak kanunlarda düzenlenmiştir. Çıkar çatışması ihlalleri ihlalin ağırlığına göre para cezası veya hürriyeti bağlayıcı cezaya tabi tutulmaktadır. Kamu görevlisinin görevi sebebiyle bir kimseden aldığı hediye, para, hizmet veya istihdamın parasal değeri uygulanacak yaptırımı belirlemektedir. Örneğin asgari ücretin 500 katına eşit veya aşan haksız kazanımlarda kamu görevlisine 3 aydan 2 yıla kadar hapis cezası verilmektedir.

Meksika'da hediye konusunda diğer ülkelerde oldukça nadir rastlanan bir uygulama vardır. Kamu görevlisi asgari ücretin on katına eşit veya daha fazla değere sahip hediye veya ağırlama kabul edebilmektedir. Yasal düzenlemeler kamu görevlisinin bu şekilde hediye almasına senede bir veya birkaç kez izin vermektedir. Belirtilen miktarı aşan hediyeler derhal beyan edilmekte ve SECODAM'a iade edilmektedir. Bu kurum hediyelerin kayıtlarını tutmakta ve muhafaza etmektedir.

Kamu yönetiminde etik ile ilgili olarak kamu görevlilerinin siyasi bağımsızlıklarıyla ilgili kurallar düzenlenmiştir. Ancak uygulamada siyasi kayırmacılığa çok sıklıkla rastlanmaktadır. Kamu personeli kariyer sisteminde liyakat ilkesinin uygulandığından bahsetmek ise oldukça güçtür. Kamu görevlilerinin atamaları ve yükselmeleri gibi konularda kamu görevlileriyle ilgili kanunlarda açık hükümler mevcut bulunsa da aynen ülkemizde olduğu gibi bu kuralların sıklıkla uygulanmadığının altı çizilmektedir.



Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarıyla ilgili kurallar Kamu Görevlilerinin Yükümlülükleri Hakkında Kanun'da yer almaktadır. Buna göre hiçbir kamu görevlisi görevdeyken veya görevi bıraktıktan sonra bir sene içerisinde kendisi veya herhangi bir aile mensubu için kamu göreviyle doğrudan bağlantılı konularda faaliyet gösteren özel sektör kuruluşunda görev yapamaz. Bu kuralın ihlali ihlalin ağırlığına göre 3 aydan 2 seneye kadar hürriyeti bağlayıcı cezaya ve para cezasına tabi tutulmaktadır.<sup>31</sup>

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle ihbarlar kamu görevlileri tarafından doğrudan SECODAM'a yapılabilmektedir. Ancak ihbar edenlerin korunmasıyla ilgili kurallar bulunmadığından kamu görevlilerinin ihbarına nadiren rastlanmaktadır. Vatandaşlar da etik dışı faaliyetlerle ilgili ihbarlarını doğrudan SECODAM'a yapabilmektedirler. Bununla birlikte ücretsiz bir telefon hattı bulunmaktadır. Telefon hattına yapılan şikayetler ve ihbarlar SECODAM tarafından değerlendirilmektedir. Ayrıca bu kurumun internet sitesinde de şikayetlerle ilgili bir bölüm bulunmaktadır.<sup>32</sup>

### 3. Avrupa Birliği Ülkeleri

#### 3.1 Hollanda

1995 yılının başında Hollanda içişleri Bakanlığı tüm Bakanlıklardan, "kamu yönetiminde dürüstlüğü korumaya yönelik önleyici bir politika" benimsemelerini istemiştir. Kamu sektöründeki büyük çaplı dürüstlüğü sağlamaya yönelik girişimler arasında; ruhsatlar ve sözleşmeyle dışarıya iş yaptırma alanlarındaki örgütlü suça verilen idari tepki, siyasetçilerin dürüstlüğü teşvik edilmesi ve siyasette ve karar oluşturmada üçüncü taraşarın uygun olmayan etkisinin ortaya çıkarılmasına yönelik "Bilinçli Hükümet Rehberi" vardır. Tüm bakanlıklar bu konularda politika oluşturmakta olup bunların bazıları şöyledir:

- "Pazarlanabilir avantajlara" sahip olduklarından çıkar çatışmalarına açık olabilecek pozisyonların saptanması için hassas noktaları taramak (kısmen kamuya ait kuruluşların da bunu yapması istenmekte),
- Görev yemini ve benzeri uygulamaları yeniden başlatmak,
- Etik bilincini artırmaya yönelik stratejiler geliştirmek,
- "Güvenilir memurların" tayini (etik konularda tavsiyeye ya da yönlendirmeye
- ihtiyaç duyan kamu çalışanlarına yönelik).

<sup>31</sup> Bkz. TRANSPARENCY INTERNATIONAL NATIONAL INTEGRITY SYSTEM COUNTRY REPORTS 2001, [http://www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/dnld/mexico.pdf](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/dnld/mexico.pdf).

<sup>32</sup> Bkz. [www.secodam.gob.mx](http://www.secodam.gob.mx)



Hollanda'da Merkezi ve Yerel Devlet Personeli Kanunu'nun varlıkların beyanı ve kaydedilmesi ile ilgili kuralları içerecek ve kamunun dışında belirli işlerde çalışmayı önleyecek şekilde yeniden düzenlenmesi bekleniyor; bu konuda 1996 yılında Meclise bir taslak sunulacaktır. Ayrıca iç Güvenlik Teşkilatı kapsamında, "kamuoyunun, kamu çalışanlarının gerçek ya da şüphelenilen ihlallerini bildirebileceği" bir makam oluşturulmuştur. Bunun dışında Hollanda, özel sektörden potansiyel iş ortaklarının adli sicil kayıtlarını inceleyerek "dürüstlük kontrolleri" yapmak gibi mekanizmalar denemiştir. Diğer bir deyişle bu kişiler kamu sektörü faaliyetlerine uygunlukları açısından taranmaktadır (Bu uygulama inşaat veya çevre ruhsatlarının ya da kamu sektörü ihalelerinin verilmesinde de geçerlidir).

Görüldüğü kadarıyla Hollanda'daki girişimlerin hedefi, etik bilincin ve standartların korunması, şeffaflığın arttırılması (kazançların beyan edilmesini talep ederek ve vatandaşların ihbarları için mekanizmalar oluşturarak) ve kamu kuruluşlarının sadece uygun bulunan özel sektör girişimcileriyle ortaklık kurmaları alanlarında, devlet kuruluşlarının yeni kazandıkları yetkilerini kullanmalarını sağlamaktır.

Hollanda'da kamu yönetimine hakim olan etik ilkeler şunlardır;

- Tarafsızlık,
- Uzmanlık ve profesyonellik,
- Güvenilirlik,
- Sadakat,
- Saydamlık.

### 3.2. Norveç

1991 yılında Norveç Adalet Bakanı kamuda etik durumu incelemek üzere bir çalışma grubu oluşturmuştur. Bunun amacı iki yönlüdür:

- iyi yönetimi belirleyen değer ve tavırları tarif etmek,
- Norveç devlet idaresinde yürütülen davranış gelişimiyle ilgili çalışmaların takviyesi ve iyileştirilmesi için önerilerde bulunmak.

Daha sonra kamu yönetiminde etikle ilgili bir rapor yayımlanmıştır. Aynı zamanda, "büyük ekonomik projelerin yürütülmesinde zaaf ve sorumsuzluk iddiaları" ile ilgili birkaç inceleme başlatılmıştır.

Bilgi teknolojisinde dış kaynak kullanımı birçok incelemeye konu olup bunların sonuçları "kontrol ve sorumluluk bilincinin eksikliği" ile ilgili kaygılar doğurmuştur. Daha sonra "devlet memurlarının zarara ya da devletin zarardan yükümlü tutulmasına sebebiyet vermesi durumunda devletin işveren olarak nasıl hareket edeceği" dahil birçok konuda Kamu Hizmeti Kanunu'na



eklemeler yapıldı. Norveç'teki girişimler bir yandan -değerlerin tanımlanması ve bilinçlendirme çalışmalarının desteklenmesiyle- etik çerçevenin amaçlarını inceleyip yenilemeye, diğer yandan da kamu çalışanlarının yeni işlevlerinden dolayı (sözleşme yönetimi gibi) kontrol mekanizmalarında oluşan boşlukları doldurmak için kurallar koymaya yöneliktir.

Ortaya çıkarılan yozlaşmayla ilgili durumlar dolayısıyla hem cezai hem de hukuki davalar açılabilen ve ilgili siyasetçilerle memurlar istifaya zorlanmaktadır. Genel olarak Norveç'te, son yıllardaki bazı olumsuz örneklerle rağmen, biraz da refah devleti anlayışı çerçevesindeki uygulamalar dolayısıyla, toplumun kamu hizmetlerine güveni yüksektir. Kamu hizmetleri gittikçe daha fazla medya ve halkın ilgi odağı olmaktadır. Meclis de eskiye göre halka daha açık bir biçimde işlemektedir. Meclis'in kamu hizmetlerinde yaşanan düzensizlikler ve olumsuzluklar için özel denetim komitesi vardır. Hizmetlerin gittikçe piyasa merkezli olması da bu denetimi daha etkili kılmaktadır.

1991'de İdari İşler Bakanlığı konuyla ilgili bir çalışma grubu oluşturdu. Grubun çalışmaları 1993'te yayınlandı. Bu çalışmaya paralel olarak merkezi ve yerel yönetim düzeyinde de çeşitli çalışmalar yapıldı. Ceza sistemi ile polis ve yargı alanlarında da özellikle ekonomik suçlarla ilgili düzenlemeler yapıldı. Norveç Kamu Hizmetleri Kanunu, müeyyideye yol açabilecek davranışlarla ilişkin düzenlemeler içermektedir. Son yıllarda kamu görevlilerinin davranışları yüzünden uğranılan zarardan işveren olarak devletin sorumlu tutulmasına ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Etik Altyapısı da şu şekildedir:

- Özellikle ekonomik suçlara ilişkin son yıllarda ilgili yasalarda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Konuyla ilgili olarak Polis içinde özel bir birim kurulmuştur.
- Bu alanda temel sorumluluk Devlet Bakanlığının (Ministry of Government Administration). Kamu İşletmeleri Müdürlüğü ise konuyla ilgili esas icracı birimdir. Meclis bünyesinde de konuyla ilgili bir daimi komite ve ombudsmanlık kurumu mevcuttur.
- Meclis'in bir de genel denetçisi (General Auditor) vardır. Maliye Bakanlığı da benzer şekilde denetim yapmaktadır.
- Bir çok resmi kuruluş kendi alanıyla ilgili olarak etik kuralları, rehberler vs. hazırlama sürecine girmiştir. Planlama stratejilerine 'değer yönetimi' (value management) ve 'toplam kalite yönetimi' kavramları girmiştir.
- Bu bağlamda konuyla ilgili kurs ve hizmet içi eğitim imkanları sunulmaktadır.
- Ücret düşüklüğü, iş garantisi (nin olup olmaması) ve kamusal istihdamda



daralmanın kamu görevlilerinin (olumsuz) davranışları üzerindeki etkisi araştırılmaktadır. Örneğin ücreti düşük bir memur, bu durumu yolsuzluk yapmak için ne derece kendini haklı gösterecek bir bahane olarak kullanmaktadır?

- Siyasilerin yolsuzluğa kaymamaları ve meşru sınırlar içinde kalmaları konusunda medyaya önemli görevler düşmektedir.
- Norveç kamu yönetimi, idare hukuku ilkeleri çerçevesinde yürütülmektedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (Freedom of Information Act), açıklık, eşitlik, kamu hizmetlerinden yararlananlara odaklanma gibi ilkeler idari işlerin hukuk sınırları içerisinde ve gereği gibi işleminde önemli olmaktadır.

### 3.3. Finlandiya

Maliye Bakanlığı'na bağlı bir çalışma grubu, hükümete sunduğu bir öneri ile üst düzey kamu görevlerine gelecek kişilerin (Danıştay Başkan ve Başkan Yardımcısı, Silahlı Kuvvetler Komutanı ve daire ve kurumların başkanları) daha önce mali ve diğer bağlantılarını beyan etmelerini istemiştir. Bu bağlantıların arasında özel sektördeki yan işler, kısmen devlete ait kurumlarda çalışma, kurumsal mülkiyetler ve diğer belli başlı varlıklar bulunmaktadır. Bu öneriyi, 1995 yılında yapılan ve bakanların kamu hizmeti dışındaki kazançlarını beyan etmelerini gerektiren anayasal değişiklik izlemiştir. Çalışma grubu, bu hükümlerin "varlıklara ilişkin bilgileri kamu sektörünün dışına verme yasağı ile birlikte" mevcut Kamu Çalışanları Kanunu'nda yer almasını istemiştir. Yeni uygulama bakanlarla istişarelerden sonra 1997 yılının başında yürürlüğe girmiştir.

Finlandiya, diğer OECD ülkelerindeki benzer uygulamaların varlığından etkilenmiştir. Finlandiya'nın en belirgin etik politikası "kamu hizmetinin tarafsızlığını tehdit eden unsurların daha ortaya çıkmadan bertaraf edilmesini" sağlamaktır.

### Çeşitli Ülkelerde Çıkar Çatışması Hallerinin Düzenlendiği Belgeler

Bir çıkar çatışması politikasının temel hükümleri o kadar önemlidir ki genellikle ülkelerin yasalarında bulunur. Örneğin, iki ülke hariç Avrupa'nın tamamında çıkar çatışması halleri mevzuatlarda düzenlenmektedir. Genel olarak, temel ilkeler ve birincil kurallar kamu hizmeti ve kamu idaresi kanunlarında bulunmaktadır. Az sayıda ülkede de olsa çıkar çatışmasının temel ilkelerinin Anayasa'da düzenlendiği de görülmektedir.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> *Bkz.* MANAGING CONFLICT OF INTEREST IN THE PUBLIC SERVICE, OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES, (2003), s. 45. [Bundan böyle OECD, 2003 olarak anılacaktır.]



Gittikçe artan sayıda ülke belirli gruplar için hassas alanları düzenleyen spesifik yasalar yapmaktadırlar. (Denetçiler, bakanlık kabinesi çalışanları, mübayaaya memurları, hakimler, vergi memurları, savcılar, sözleşme yöneticileri, gümrük memurları, yüksek mevkili devlet memurları, bakanlar) Diğer yandan yine gittikçe artan sayıda ülke potansiyel çatışma durumlarını belirleyen, engelleyen ve yöneten standartlar ortaya koymak için çıkar çatışması yasaları ve davranış kodları düzenlemektedir. Avrupa'daki gelişmiş etik davranış kodları sadece çıkar çatışmasının genel prensiplerini ortaya koymakla kalmaz, bir çıkar çatışması şüphesi halinde ne yapılması gerektiği konusunda yol gösteren detaylı hükümler içerir.<sup>34</sup> Çıkar çatışması ilkeleri ve kuralları genel olarak esas mevzuatta (yasalar, tüzükler) düzenlenmektedir.<sup>35</sup> Çıkar çatışması ilkeleri ve kurallarının ikincil mevzuatta (yönergeler, kurallar ve kararnameler) düzenlenmesi de sıklıkça kullanılan bir başka yöntemdir.<sup>36</sup>

Türkiye'de olduğu gibi çıkar çatışması hallerinden bazıları etik davranış kodlarında da düzenlenebilir.<sup>37</sup> Diğer yasal belgelerde (genelgeler, emirler ve toplu iş sözleşmeleri) düzenlendiği de görülmektedir.<sup>38</sup> Kılavuz ilkeler, kodlar ve tavsiyeler gibi yasal olmayan belgelerde de çıkar çatışması halleri

<sup>34</sup> Örneğin, Çek Cumhuriyeti Kamu Çalışanları için Etik Kodu, (Mart 2001), İtalya Kamu Çalışanları için Davranış Kodu, (Nisan, 2001) detaylı hükümleri düzenleyen kodlardır. *Bkz.* OECD, 2003, s. 46.

<sup>35</sup> Örneğin, Türkiye'de 1990 tarihli Mal Bildiriminde Bulunulması ile Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Yasası, Avusturya'da Kamu Hizmeti Kanunu ve Ceza Kanunu, İzlanda'da 1996 tarihli Kamu Çalışanları Yasası ve 1993 tarihli Kamu İdaresi Yasası, Amerika'da Rüşvet ve Çıkar Çatışması Yasası, Yunanistan'da 2683/1999 sayılı Kamu Çalışanları Yasası.

<sup>36</sup> Örneğin Almanya'da 17 Haziran 1998 tarihli Federal İdare'de Yolsuzluğun Önlenmesi Hakkında Yönerge, Amerika'da 17 Ekim 1990 tarihli 12731 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle yürürlüğe giren Devlet Memurları ve Çalışanları için Etik Davranış İlkeleri. Kanun Hükmünde Kararname belgesine ilgili diğer yasalar ve düzenlemelerle birlikte U.S. Office of Government Ethics'in (US OGE) resmi sitesinden ulaşılabilir, [www.usoge.gov/pages/laws\\_regs\\_fedreg\\_stats/exec\\_orders.html](http://www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/exec_orders.html)

<sup>37</sup> Örneğin, İrlanda'da 1998 tarihli Kabine El Kitabı. Bu El Kitabı genel olarak etikle ilgili konularda bakanlara yol gösterir ve spesifik olarak da çıkar çatışması durumlarını düzenler. Kanada'da 1994 tarihli Devlet Memurları için Çıkar Çatışması ve Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kodu, İngiltere'de 1995 tarihli Kamu Hizmeti Yönetimi Kodu, Amerika'da Kamu Görevlileri için Etik Davranış Standartları.

<sup>38</sup> İsveç'te kamu sektörü için özel sözleşmeler, İrlanda'da Maliye Bakanlığı tarafından yürürlüğe sokulan genelgeler (Ör; Kamu görevi dışı istihdamı konu alan 16/36 sayılı Genelge veya kamu çalışanları ve idari sözleşmeleri konu alan 50/29 sayılı Genelge). *Bkz.* [www.apsc.gov.au/circulars/index.html](http://www.apsc.gov.au/circulars/index.html). Avustralya'da Kamu Hizmeti Komisyonu'nu tarafından yürürlüğe sokulan genelgeler, Danimarka'da Ombudsman Yıllık Raporları.



düzenlenmektedir.<sup>39</sup> İrlanda, Yeni Zelanda, Polonya ve Amerika çıkar çatışması hallerini düzenlemek için belirtilen bütün enstürmanları kullanmaktadır. Diğer yandan, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Lüksemburg ve Meksika gibi ülkeler münhasıran yasal enstürmanlara odaklanmaktadır. Örneğin Fransa'da etik komisyonu sekreterliği veya Polonya'da olduğu gibi ombudsman danışma için başvurulacak mercilerdir.

Çıkar çatışması potansiyeli taşıyan durum ve faaliyetler ülkelerin mevzuatlarında ve yukarıda belirlenen belgelerde düzenlenmektedir. Bu durumlar hediye, menfaat kabulü ve riayet, kamu görevi dışındaki faaliyetler ve pozisyonlar, iş çıkarları, şirketteki paylar, ailevi ilişkiler, kişisel ilişkiler, yükümlülükler, borçlar ve malvarlığıyla ilgili çatışmalardır. Gelişmiş ülkelerin çoğu bu durumları kanunlarda yasaklamış ve kısıtlamışlardır.

### 3.4. Portekiz

Portekiz'de etik girişimler büyük bir kamu idaresi modernizasyon programı bağlamında tasarlanmıştır. Bu girişimlerin tarihî arka planı Moniz (Portekiz) tarafından "...yeniliklere direnen, kapalı, fazlasıyla hiyerarşik ve gelenekçi" olarak tanımlanan bir kamu sektörü yapılanmasıdır. idari Usul Kanunu (1991) - yaklaşık iki yüz maddeden oluşur - Kamu Hizmeti Davranış Kuralları ve Kamu Hizmeti Kalite Bildirgesi, Portekiz idari Modernizasyonu'nun dayandığı üç ana metindir.

İdari Usul Kanunu'nun başlıca dört amacı vardır: "...devlet hizmetlerinin rasyonelleşmesi, usullerin sistematikleştirilmesi ve standardizasyonu, kararların kamuoyunca bilinmesi ve saydamlık, katılım ve hizmetleri ihtiyaç duyanların yakınına getirmek için mekanizmaların oluşturulması". Bu son nokta kamuoyunun idari kayıt ve sicillere erişimini kapsar. Kamu Hizmeti Davranış Kuralları, "arzulanan davranışın olumlanması" ve dolayısıyla idari Usul Kanunu'nun tamamlayıcısı olarak sunulmuştur. Bu belge kamu hizmetinin özünde yatan değerleri ortaya koyar. Ancak kamu çalışanlarının görüşlerinin alınmaması ve davranış kurallarının yukarıdan dayatılması gibi sorunlar da dikkat çekmektedir.

<sup>39</sup> Danimarka'da Mayıs 1998 tarihli bakanlar ve kamu çalışanları arasındaki ilişkileri konu alan kılavuz ilkeler. Amerika'da Adalet Bakanlığı'nın Hukuk Müsteşarlığı Dairesi'nin yeni göreve başlayacaklara yol göstermesi amacıyla güden çıkar çatışması kurallarının uygulamasıyla ilgili hazırladığı 8 Mayıs 2002 tarihli Memorandum. Ayrıca gene Amerika'da "United States Office of Government Ethics" in İdare mensuplarının çıkar çatışması, kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları, etik davranış standartları ve finansal beyan koşullarının uygulanması ve bu düzenlemelere nasıl uygun davranılacağını açıklayan resmi olmayan tavsiye mektupları ve yayınlanan resmi kararları mevcuttur.



Gene de kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen kuralların tanımlanması ve “şeffaf bir çalışma ortamı yaratılarak ihlallerin caydırılması” yönünde önemli ilerleme olduğu kesindir.

Portekiz Kamu Hizmeti Davranış Kuralları'na göre Kamu Hizmetinin Temel Değerleri şöyledir:

- Kamu hizmeti,
- Hukukilik,
- Tarafsızlık,
- Sorumluluk,
- Yetkinlik,
- Dürüstlük.

### 3.5. Fransa

Fransa'da kamu çalışanlarının tabi olduğu etik davranış ilkeleri çok çeşitli yasal enstürmanlarda düzenlenmiştir. 1980'lerden sonra üç ayrı kamu hizmeti seviyesi oluşturulmuştur. Bunlar, merkezi kamu hizmeti, bölgesel ve yerel otoriteler ve devlet hastanesi sektörüdür. Bu üç seviyede görev alan kamu çalışanları için genel düzenlemeler mevcuttur. Ayrıca, her bir seviyede görev alan kamu çalışanlarının yükümlülüklerini düzenleyen ayrı yasal enstürmanlar da mevcuttur. Her bir seviye için öngörülen yönetim ve işe alma prosedürleri farklı olsa da Fransa'da bütün kamu çalışanları için aynı etik yükümlülükler söz konusudur. İşe alındıklarında ve başlangıç eğitimlerinde kamu çalışanları bu etik kurallardan ve düzenlemelerden haberdar olurlar ve ileriki kariyerlerinde tüm karar alma süreçlerinde bu etik kurallarla bağlı kılınırlar.

Kamu çalışanları profesyonel faaliyetlerini yalnızca resmi görevlerine adanmakla yükümlüdürler. Çalışanların kamu görevleriyle beraber özel sektörde çalışmaları yasaklanmıştır. Konuyla ilgili yasal düzenlemeye göre kamu çalışanları gelir getiren herhangi bir özel profesyonel faaliyette bulunamazlar. Bu yükümlülük sadece kadrolu sürekli kamu çalışanlarına tanınmamıştır. Kadrosuz, yarı zamanlı ve geçici kamu çalışanları ve bakanlık çalışanları da bu yükümlülüğe sahiptir. Yürütme içerisinde söz konusu yasal düzenlemeyle bağlı kılınmayan çalışan neredeyse yoktur. Profesyonel faaliyet şu anlama gelmektedir; gelir getirmesi şartıyla sürekli, geçici ve hatta ara sıra iştirak edilen serbest meslek, ticari ya da maaşlı faaliyet.

Kamu görevi dışındaki bu istihdam yasağı Fransa'da en çok önem verilen etik kurallardan birisidir. İhlali halinde disiplin yaptırımları uygulanır. Bu yaptırımlar basit bir uyarıdan işten çıkarmaya kadar varabilir. Fransa'da oldukça önem verilen kamu görevine kendini adamayla ilgili bu temel prensip az sayıdaki ihlallere rağmen kamu çalışanları arasında yaygın olarak kabul edilmiş gözükmemektedir.



Fransa'da en çok önem verilen kanunda düzenlenmiş etik ilkelerden olan tarafsızlıkla kamu çalışanlarının doğrudan veya üçüncü bir taraf aracılığıyla İdare'nin denetim ve kontrolüne tabi bir şirkette menfaat sahip olmaları yasaklanmıştır.

Birçok meslek grubu için etik davranış kodları bulunmaktadır. Hükümet tarafından onaylanan bu etik davranış kodları bu meslek gruplarının özellikleri de dikkate alınarak düzenlenmektedir. Kodlar, çalışanların profesyonel sorumluluklarını sıralamakta ve özellikle vatandaşlarla veya iş arkadaşlarıyla ilişkilerinde tabi oldukları etik davranış ilkelerini ortaya koymaktadırlar. Bu meslek grupları meslek birlikleri halinde organize olmaktadır ve etik düzenlemeleri ihlal edildiğinde birliklerin disiplin kurullarınca (disiplin kurulları meslek mensuplarından oluşmaktadır) disiplin cezaları verilmektedir. Yaptırımlar basit bir uyardan, meslek birliğinden ihraca kadar varmaktadır. İhraç edilen kişiler mesleklerini artık İdari teşkilat içinde sürdüremezler. Bu etik kodları bütün kamu çalışanı statüsünde olan bütün meslek mensuplarına uygulanmaktadır. Örneğin, kamu çalışanı olan doktorlar hem kanunlarda düzenlenen etik davranış kurallarına hem de kendi meslekleri için belirli olarak düzenlenmiş etik davranış kodlarına tabidirler.

### *Fransa'da Disiplin Yaptırımları*

Hem disiplin hem de cezai tedbirlerin alındığı Fransa'da kamu yönetiminde çıkar çatışmalarının ihlali sonucu uygulanan disiplin yaptırımları şunlardır:

- Uyarma,
- Terfi listesinden çıkarma, derece indirimi, en fazla on beş günlüğüne görevden geçici alınma, görevin transferi,
- Rütbe indirme, üç aydan iki seneye kadar görevden alma.
- İşe son verilmesi.

### **3.6. İngiltere**

Kamu Yaşamında Standartlar Bağımsız Komisyonu, 1994 yılında İngiliz Başbakanı John Major tarafından özellikle siyasetçilerin adının karıştığı skandalların akabinde kurulmuştur. Lord Nolan'ın başkanlığından ötürü, "Nolan Komisyonu" olarak bilinen komisyonun görev yetkisi oldukça geniştir. "Kamu makamlarında bulunan herkesin, ekonomik ve ticari faaliyetleri dahil davranış standartlarıyla ilgili kaygıları incelemek ve kamu yaşamında en yüksek etik düzeye ulaşmak için yapılması gerekli görülen değişikliklerle ilgili tavsiyelerde bulunmak."<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Bkz. OECD, "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice," PUMA Occasional Papers, No: 14, (1996).



Komisyon, tüm kamu görevlilerini inceleme kapsamına almıştır. Bu kişiler, devlet memurları, kısmen devlete ait kuruluşların (Quangos) çalışanları ve siyasetçilerdir. İlk raporunu Mayıs 1995'te (parlamentarler, bakanlar, devlet memurları ve Quangos'la ilgili), ikincisini Mayıs 1996'da (Yerel kamu kuruluşları ile ilgili) sunan komisyon, kamu sektörünün belirli alanlarını inceleyen başka raporlar da hazırlamaktadır. Kamusal standartları denetleyen bu Komisyon artık bir devamlılık kazanmıştır. Geniş bir yetki alanı bulunan ve şahsen Başbakan tarafından bir "etik atölyesi" olarak görevlendirilen Nolan Komisyonu, kamu yönetiminde etik standartları belirleme ve uyumu denetlemede genel bir rol oynamaktadır.

### *Nolan Komitesi Kamu Yaşamında Etik Davranış İlkeler<sup>41</sup>i*

1. Bencil Olmama: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kararları alırken sadece kamu yararını esas almalıdırlar.
2. Dürüstlük: Kamu makamını ellerinde tutanlar, görevlerini yerine getirirken kendilerini etkileyebilecek kurum dışı bireylerin veya örgütlerin mali veya diğer yükümlülükleri altına girmemelidirler.
3. Nesnellik: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal atamaların yapılması ve sözleşmelerin onaylanması dahil olmak üzere, kamusal işlerini yerine getirirken tercihlerini liyakat esasına göre yapmalıdırlar.
4. Hesap verme: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kendi kararları ve eylemlerinden dolayı kamuya hesap verirler ve uygun denetime tabi tutulurlar.
5. Açıklık: Kamu makamını ellerinde tutanlar, aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca açık olmalıdırlar. Kararlarının nedenlerini açıklamalıdırlar ve (kendilerindeki) bilgiyi daha geniş kapsamlı kamu yararı gerektirdiğinde gizlemelidirler.
6. Onur: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal işleriyle ilgili özel çıkarları açıklama ve kamu yararını açıklanması konusunda ortaya çıkabilecek herhangi bir çıkar çatışmasını çözmek üzere gerekli adımları atmaya görevine sahiptirler.
7. Liderlik: Kamu makamını ellerinde tutanlar, (toplumda) liderlik göstererek ve örnek olarak, yukarıda sayılan ilkeleri savunurlar ve desteklerler.

<sup>41</sup> Atanma ve seçim yoluyla kamu makamlarını ellerinde tutanlara ilişkin yönetim standartlarının belirlenmesi ve bu konulardaki değişikliklerle yönelik tavsiyelerde bulunmak amacıyla, 25 Ekim 1994'te dönemin İngiliz Başbakanı John Major'ın emriyle İngiliz Parlamentosu'nda "Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi" kurulmuştur. Bir süre "Nolan Komitesi" olarak adlandırılan komitenin görev alanı, 12 Kasım 1997'den sonra siyasi partilerin finansmanı ve bu konudaki değişikliklere yönelik önerileri de içerecek biçimde genişletilmiştir. <http://www.public-standards.gov.uk>.



Nolan Komisyonu'nun çalışmaları, 1995'te Kamu Hizmeti Kanunu ve Hazine'nin Kamu Kuruluşları Yönetim Kurulu Üyeleri Uygulama Kanunu'nun çıkarılması gibi uygulamalarla aynı zamana rastlamıştır. Birincisi, "Sorumlulukların devriyle kamu yönetiminde yaşanan parçalanma ve bazı özel sektör niteliklerinin benimsenmesi gibi unsurlar nedeniyle standart ve değerlere takviye", gerektiği inancından doğmuştur. Kurallarda, ihlallerin bildirilmesiyle ilgili hükümler ve bağımsız Kamu Hizmeti Komisyon Üyeleri'ne itiraz usulleri tarif edilmiştir (eskiden ihlaller resmen İçişleri Bakanlığı'nın ilgili bölümüne bildirilirdi). Hazine'nin Kamu Kuruluşları Yönetim Kurulu Üyeleri Uygulama Kanunu, önemli harcamalar yapmakla sorumlu olan ve devlete yakın bir mesafede çalışan yürütme kuruluşlarına yöneliktir. Kapsamı, "... yönetim kurulu üyelerinin görev ve sorumluluklarıdır; denetim düzenlemeleri, açıklık ve hesap verebilirlik ve varlıkların beyanı gibi konularda yönlendirme sağlar."

İngiltere'deki kamu yönetiminde etikle ilgili girişimler ciddi yapısal değişiklikler veya kamu sektöründeki parçalanma bağlamında rol ve sorumluluklara açıklık kazandırmaya yöneliktir. Bu şekilde bütün kamu görevlileri – yalnızca önemli noktalardaki devlet memurları değil – etik bir çerçeve kapsamına alınmıştır. Nolan Komisyonu'nun devamlı bir etik denetçisi gibi çalışması kamu sektörünün değiştiği ve yeni etik sorunların doğduğu bir ortamda bu konuların sürekli gündemde tutulmasının gereğine işaret eder.

#### **4. Dünya'nın En Temiz Ülkelerinin Etik Sistemlerinin Kısa Bir Analizi**

Uluslararası standartlar göz önüne alındığında Kanada yolsuzluk algılama indeksinde üst sıralarda yer almasıyla dünyanın en temiz ülkeleri arasında bulunmaktadır. Bir devletin kamu yönetiminde etik sisteminin iyi işleyişiyle etik dışı faaliyetlerin azlığı arasında her zaman doğrudan bir bağlantı kurulamasa da etik dışı faaliyetlerin en az rastlandığı ülkelerdeki bazı eğilimlerin vatandaşların devlete olan güveninin sağlanmasında pozitif etkilerinin olduğu da açıktır. Dünyanın en temiz ülkelerinden Finlandiya, Kanada, Yeni Zelanda ve İzlanda'nın kamu hizmeti etik sistemlerinin hangi noktalarda benzediklerini ve farklılık gösterdiklerini incelemekte fayda vardır.

- **Yaklaşım:** Kanada, Finlandiya, Yeni Zelanda ve Norveç kamu çalışanlarının işlerine kamu menfaatini sağlamak amacıyla yaklaşımları gerekliliğini tanımaktadır. Bu ülkelerden sadece Kanada ve Yeni Zelanda katı bir hukuki çerçeve yerine, "kamu menfaatinin sağlanması", ilkesini kamu yönetiminde bütünlüğü sağlamak için etik ilkelerin ve davranış kurallarının temeli olarak kullanmaktadır. Finlandiya Anayasası, kamu yönetiminde etikle ilgili bir çalışmanın gerekli olup olmadığına karar vermek için ka-



munun algılamasını dikkate almaktadır. Bu tarz bir düzenleme diğer ülkelerin hukuki çerçevelerinde mevcut değildir.

- **Uygulama:** Kanada'da etik mevzuatının uygulamasını gözetleyen Etik Danışmanı vardır. Finlandiya'da Parlamento Ombudsmanı etik ilkeler ve çıkar çatışması kılavuz ilkelerinin uygulanmasından sorumludur. Ombudsman kamu çalışanlarına karşı dava açılmasını tavsiye etme yetkisine de sahiptir. İzlanda ve Yeni Zelanda'da, Yeni Zelanda Sayıştay ve Kontrol Dairesi'yle, İzlanda Denetim Dairesi'nin sorumlulukları oldukça benzerdir. Bu kurumlar idareyle ilgili düzenli raporlar yayınlamak ve kurum faaliyetlerinin gözden geçirilmesiyle görevlidirler.
- **Kod:** Bu ülkeler kamu yönetiminde etik ilkeleri ve çıkar çatışması kurallarını bütün çalışanlar için kılavuz ilkeler ve yasalar şeklinde düzenlemişlerdir. Örneğin, Kanada'da çıkar çatışması ve kamu görevi sonrası istihdam kanunu bütün çalışanları bağlamaktadır. Benzer düzenlemeler, diğer ülkelerin mevzuatlarında da mevcuttur.
- **Değerler ve İlkeler:** Bütün ülkeler kamu yönetimi etik değerlerini ve ilkelerini özellikle son yıllarda uygulamaya sokmuşlardır. Kanada kamu yönetiminde, değerler ve etik ilkeler son zamanlarda bir öncelik halini almıştır. Diğer yandan, Finlandiya'da etik ilkeler ve değerler uzun zamandır kamu yönetiminin merkezinde kabul edilmektedir. Finlandiya'da uzun yıllardır zımni bir kültürel etik kodun varlığı kabul edilmektedir. Birçok etik ilke ve değer, kamu görevlileri arasında teamül halini almıştır.

Bu özet karşılaştırma bütün ülkelere uyacak çıkar çatışması ve etik kuralları düzenlemek için açık bir formülün var olmadığını göstermekle beraber Dünya'nın en temiz ülkelerinde kamu yönetiminde etik bilincinin uzun zamandır var olduğu ve yasal çerçeve, yaptırım ve denetim mekanizmalarıyla da desteklendiği açıktır. Kanada ve Yeni Zelanda insiyatifi ele alan, değer temelli sistemi kabul etmeleri yönünden benzerken, Kanada'nın Etik Danışmanı'na açıkça benzer bir mekanizma Yeni Zelanda'da mevcut değildir. Finlandiya diğer ülkelerdeki gibi kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin uygulanması için dışsal bir çerçeve geliştirmemiş olmasına rağmen, bunun vatandaşlarının devlete olan güveninde olumsuz bir etkisinin olmadığı da araştırmalarda ortaya çıkmaktadır. Nihayetinde, Finlandiya'nın kamu çalışanları arasındaki etik bilinci destekleyen zımni etik kültürü birçok ülkenin katı mekanizmalarından çok daha işlevsel gözükmektedir.

Dünya çapında kamu yönetiminde etikle ilgili karşılaştırmalı çalışmalar, etik kılavuz ilkeleri, çıkar çatışması kuralları, uygulamaları, kamu yönetiminde etik davranış kurallarının tarih ve çevresel faktörlerin bir sonucu olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, araştırmalar dünyanın en temiz ülkelerinde kamu yönetiminde etik sisteminin, diğer ülkelerdeki en iyi uygulamaların araştırılması ve analiz edilmesiyle birlikte her ülkenin kendi yapısına has olan deneyim ve özelliklerini göz önünde bulundurarak şe-



killendirilmesi gerektiğini gözler önüne sermektedir.

Sonuçta, bir etik altyapının değişik öğeleri arasındaki ilişki o ülkenin kültürel ve idari geleneklerine, kamu yönetimine genel yaklaşımına ve geçmişte etik davranışlara verdiği desteğe bağlıdır. Diğer yönetim araçlarında olduğu gibi, etik altyapının etkinliği, onun hayata geçirilmesi, kavranması ve uygulanmasındaki tutarlılıkla yakından bağlantılıdır.

## 5. Kamu Yönetiminde Farklı Yaklaşımlar ve Etik Rejimleri

### 5.1. Kamu Yönetiminde Farklı Yaklaşımlar: Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yeni Yönetimcilik Yaklaşımı

Ülkelerin uygulamaya koydukları etik rejimleriyle kamu yönetimine genel yaklaşımları arasında uyum olmalıdır. Bu çalışmada yapılan ülke analizleri etik rejimleri arasında farklılık olan ülkelerin kamu yönetimine yaklaşımları arasında da farklılıklar olduğunu göstermektedir. Kamu yönetimi anlayışı ulusal ve uluslararası gelişmelere paralel olarak değiştikçe benimsenen etik rejimleri de değişim göstermektedir. Örneğin, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımını benimsemiş ülkelerin kamu yönetimi sistemleri yeni yönetimcilik anlayışına yaklaştıkça kural temelli etik rejimleri de dürüstlüğe dayalı ilke temelli etik rejimine yaklaşmaktadır. Günümüzde, ülkelerin kamu yönetimi sistemleri incelendiğinde, genel olarak, iki farklı yaklaşım göze çarpmaktadır. Bu yaklaşımlardan ilki, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımıdır. Diğerisi ise, yeni yönetimcilik yaklaşımıdır.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına göre, kamu yönetimi ilkeleri ve içerdikleri kontrol sistemleri vatandaşları devlet gücünün aşırı ve keyfi kullanımından korur. Yönetimin kontrolü ve önceden belirlenen süreç ve usullere uyum ile ilgili standartlar özel sektörde olduğundan çok daha yüksektir.

Yeni yönetimcilik anlayışını savunanlara göre, geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki gibi her sakıncayı düzenleyip sonra da kural ve süreçlere harfiyen uyulmasını beklemek etkinliği azaltır. Çok fazla kural olduğundan kamu görevlileri yanlış adım atma korkusuyla hiçbir şey yapmak istemezler. Kuralların karmaşıklığı ve hacmi arttıkça kamu çalışanlarının onları benimsemesi ve anlaması olasılığı azalır. Kurallar doğru ve yanlış arasındaki gri alanda rehberlik etmek yerine, kaçınılması veya es geçilmesi gereken olgular halini alır. Ayrıca, kurallar geçersiz ve işlevsiz hale geldiklerinde inandırılıklarını kaybeder ve kafa karışıklığı yaratırlar. Bu da ya hiçbir şey yapmamaya ya da yanlış davranışa neden olur.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Yeni yönetimcilik anlayışıyla ilgili daha fazla bilgi için bkz. FRANK ANACHIARICO, JAMES B. JACOBS, THE PURSUIT OF ABSOLUTE INTEGRITY: HOW CORRUPTION CONTROL MAKES GOVERNMENT INEFFECTIVE, CHICAGO (1996).



Yeni yöneticiliğin taraftarları tüm idari usullerin düzenlenmesi yerine iyileştirilmiş bir hesap verebilirlik önerirler. Bu, kimin ne için sorumlu olduğunu tanımlamak ve kapsamlı izleme, bildirim ve değerlendirme sistemleri oluşturmayı kapsar. Bu şekilde küçük suçlar önlenabilir ya da en azından olaydan sonra gözler önüne serilir. Daha fazla özerkliğin ön koşulu performansın sonuçlara yönelik olarak izlenmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi için göstergeler geliştirerek performans konularında daha sıkı bir hesap verebilirlik yaratmaktır. Bu bağlamda, kamu yöneticileri girdilerle ilgili ayrıntılara bağlı kalmaz, fakat, çıktı veya sonuçlardan sorumlu tutulurlar. Bu da sonuçların araçlardan daha önemli olduğu anlamına gelir.

Kamu idaresi ya da yöneticilik yaklaşımlarından birinin üstünlüğünü ve bunun etik yönetiminde de geçerli olduğunu öne sürmek doğru değildir. Devletler tarihi etkenler ve mevcut anayasal, siyasi, idari ve kültürel sistemler temelinde kendi yollarını seçerler. Ama kararlarının her zaman bazı kayıplar içereceği unutulmamalıdır. Bunun dışında bir etik rejiminin kamu yönetimine genel yaklaşımlarla tutarlı olması beklentisi de mantıklıdır. Örneğin, katı, merkezi ve uyum eksenli bir etik altyapıyla, yetkilerin paylaşıldığı, sonuçlara dayalı yönetim sistemlerinin birlikteliği tutarlı olmayacaktır.<sup>43</sup>

Günümüzde özellikle İskandinav ülkelerinin kamu yönetimi sistemleri yeni yöneticilik anlayışını benimsemektedir. Bununla birlikte A.B.D., Yeni Zelanda, Avustralya, Hollanda ve İngiltere'nin kamu yönetimi sistemleri yeni yöneticilik anlayışıyla uyum göstermektedir. Diğer yandan, Meksika ve Portekiz'de olduğu gibi Türk kamu yönetimi sisteminde geleneksel kamu yönetimi anlayışı uygulanmaktadır.

## **5.2. Etik Rejimleri: Kural Temelli Etik Rejimi ve Dürüstlüğe Dayalı, İlke Temelli Etik Rejimi**

Günümüzde Dünya'da genel olarak iki farklı etik rejimi benimsenmiştir. Bunlardan kural temelli etik rejimi, kamu yönetiminde ortaya çıkabilecek farklı etik dışı faaliyetleri olabildiğince ayrıntılı tanımlayıp, yaptırımlar öngörerek katı yasal düzenlemelerle etik ihlalleri önlemeyi amaçlamaktadır. Dürüstlüğe dayalı etik rejiminde ise mevzuat hantallığından ziyade teşvik edici ve yönlendirici mekanizmalar kabul edilmiştir. Dürüstlüğe dayalı etik rejiminde, kamu görevlisinin dürüstlüğüne güven esastır. Kamu yönetiminde kabul edilen etik ilkeler belirlenmiştir ve kamu görevlilerinin bu etik ilkeler rehberliğinde görevlerini ifa etmeleri beklenmektedir.

Kamu yönetiminde etik konusunun önem kazanmaya başladığı 20. yüzyılın ikinci yarısında etik bilincin yerleştirilmesi için katı yasal düzenlemelere gi-

<sup>43</sup> Bkz. OECD, 1996.



dilmesi gerektiği, teşvik ve rehberlik mekanizmalarından ziyade önleyici ve yasaklayıcı sistemin daha etkili olacağına inanılmıştır. Bu sistemin izlendiği Amerika'da etik altyapı çalışmalarının yolsuzluk ve etik dışı faaliyetleri engelleyici yönü yanında teşvik mekanizmalarının yoğun yasal düzenlemeler içinde boğulduğundan şikayet edilmiştir. Etik altyapının rehberlikten ziyade mevzuata dayanması kamu çalışanlarının hak ve yükümlülüklerini açık bir biçimde bilmeleri açısından yararlıdır.

Ancak, etik altyapının yalnızca mevzuata dayanmasının sakıncaları vardır. Bu durumda, uyumun asgari düzeyde gerçekleşmesi eğilimi doğar. Yaptırımlar gerekli olmakla birlikte arzulanan davranışları teşvik etmekten çok arzulananmayan davranışları caydırmak için tasarlanmıştır. Kanunlar, kuramsal olarak mutlak değerlere ve nesnelliğe yönlendiklerinden, etik sorunların çalışma ortamı içinde ele alınması için gereken esnekliği tanımayabilir. Bu yüzden, her ülkenin kamu çalışanlarının yükümlülüklerini ve onlardan beklenen davranış standartlarını ne ölçüde yasaların belirleyeceğine karar vermesi gerekir. Bunu yaparken mevcut hukuki çerçeveyi, teamülleri ve kültürel ortamı hesaba katmalıdır. Ayrıca, özellikle de mevcut eğilimin mevzuatı sadeleştirme yönünde olduğu hatırlandığında, etik yönetimini mevzuata bağlamanın bu alandaki zaten artan karmaşıklığı körükleyeceği ihtimalini gözönüne almalıdır.

Bununla birlikte, Kanada'nın kamu yönetiminde etik altyapıda tamamıyla rehberlik ve teşvik edici sistemi Türkiye gibi etik altyapısını yeni oturtmaya çalışan ülkeler için başlangıçta uygun olmayabilir. Geçmişten günümüze kamu yönetiminde yolsuzluk kültürünün hakim olduğu düşünülürse rehberlik sistemine yakın bir sistemden ziyade etik kültürü oluşturulana kadar etik yükümlülük ve yaptırımları ortaya koyan yoğun yasal düzenlemelerin olduğu sistem daha uygun gözükmektedir. Gözönüne alınması gereken nokta, etik altyapının hukuki mevzuatla desteklenip rehberlik ve teşvik mekanizmalarıyla kamu kesiminde etik kültürünün oluşturulmaya çalışılmasıdır.

Etik yönetiminde nihai değerlere ve dürüstlüğe dayalı yaklaşım, kamuda sonuçlara dayalı yönetim yaklaşımıyla tutarlıdır. Yasadışı ve etik dışı davranışlara karşı net kurallar ve bunların ihlalleri durumunda açık yaptırımlar gerekli görülmekle birlikte, odak noktası kaçınılması gereken davranışların ne olduğundan çok neye ulaşılacak istendiğidir.

Bu da şu unsurları içerir:

- Kamu sektörü genelinde ulaşılması istenen "en yüksek değerlerin" tanımı (bazen ilgili kuruluşların kendi misyonlarını yansıtan ademi merkezîyetçi davranış kuralları ile tamamlanır),
- Bir şeyin nasıl başarıldığından çok neyin başarıldığına odaklanma (diğer bir deyişle araçlara değil sonuçlara odaklanma),



- Hataları ya da kötü davranışı önlemek ve cezalandırmaktan çok, iyi davranışı teşvik etmeye vurgu.

Risk almanın teşvik edilmesi, hata ya da yanılma payını artırır. Etik yönetiminde dürüstlüğü temel alan bir yaklaşım, bir açıdan kontrolden vazgeçilmesi demektir. Ayrıntılı davranış kurallarının da bu modelle tutarsız olduğu söylenebilir. Sözgelimi, en yüksek değerlere işaret eden ve yaptırımı olan kurallar mümkün değildir; çünkü, bu durumda en iyi uygulamayı gerçekleştiremeyen herkes cezalandırılır.

Diğer taraftan, etik yönetiminde kurallara uyuma dayalı yaklaşımda, önemli olan kamu çalışanlarının neyi nasıl yapmaları gerektiğini belirleyen idari usullere ve ayrıntılı kurallara (çoğunlukla mevzuatla sabit olan) harfiyen uyulmasıdır. Bu bağlamda davranış kuralları olumsuz olana odaklanır ve kamu çalışanlarının neyi yapmamaları ve ne tip davranışlardan kaçmaları gerektiğini belirtir. Bu, asgari davranış standartlarını belirleyen bir yaklaşımdır. Önlemlere ve ihlallerin cezalandırılmasına yoğun bir vurgu vardır. Hataların tanımlanması için kurallar gerektiğinden, kurallarla yönetme eğilimi güçlendirilmiş olur.

Uygulamada birçok ülke, kamu görevlilerinin etik davranışını, kuralların ve yönetim teşviklerinin karışımına dayanan bir dizi sistem ve süreçle yönetir. Bunlar, etik altyapının kapsamı içindedir. Yeni Zelanda dürüstlüğe dayanan yaklaşıma en yakın ülkedir. A.B.D. kurallara dayalı çok karmaşık ve kapsamlı bir sisteme sahiptir. Diğer yandan, bu ülkedeki "Ulusal Performans Gözden Geçirmesi" uygulaması açıkça sonuçlara odaklıdır ve kamu görevlilerini teşvik edici ve yönlendirici bir amaca yöneliktir. Portekiz ve Meksika da esasen kurallara odaklanmış olup bunun nedeni etik altyapılarını ve modern idari sistemlerini oluşturma sürecinde olmalarıdır. Ancak ikisi de iyi davranışı teşvik etmek için madalyonun diğer yüzüne de eğilir. Bu çerçevede, Portekiz'de disiplin önlemlerinin yanı sıra "baskıcı yaklaşım" olarak tabir edilen şekilde "kişileri bir dizi değer etrafında toplamanın ceza korkusundan daha etkili" olduğu inancıyla teşviklere ve ikna yöntemlerine de başvurulmaktadır.

Günümüzde çağdaş ve demokratik ülkelerde dürüstlüğe dayanan yaklaşıma doğru bir yönelim vardır. Örneğin Norveç'te, kurallardan çok sonuçlara odaklanma – ve oluşturulan kuralların tümünde bir değişiklik yapma eğilimi vardır. Ayrıca, etikle ilgili mevzuat ayrıntılı usul kurallarından ziyade amaca yönelik ifadelerle doğru gelişim göstermiştir. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki, dürüstlüğe dayanan yaklaşıma doğru yönelim olsa da kamu yönetiminde halen yaygın bir kural yönetimi vardır.

Kamu yönetiminde etik rejiminin evrimi açısından bakıldığında, dürüstlüğü temel alan bir sistemin ilk aşamada mümkün olmayabileceği ve geçiş döne-



minde kurallara dayalı bir yaklaşımın gerekebileceği kesindir. Kamu yönetiminde etik davranışla ilgili bir çerçeve oluşturma çabalarında olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Türkiye için bu konu önemli olacaktır. Risklerin ve mevcut mekanizmaların kapsamlı bir değerlendirmesi de bu ülkelerin seçimini etkilemektedir. Geçmişte büyük etik sorunların yaşandığı sistemlerle bunun söz konusu olmadığı ülkeler arasında yaklaşım farkları olmaktadır.

### Sonuç

Etik dışı faaliyetlerin siyasal sistemlere verdiği yıkıcı zararların bilincine varılması, çağdaş demokratik ülkelerde genel olarak kamuda ve özellikle de etik sisteminde ciddi reform hareketlerini başlatmıştır. Etik sisteminde reform hareketleri, mevzuatlarda dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kurallarının toparlanıp açık ve anlaşılır dille yazılmış etik kanunları ve etik davranış kodlarında sistemleştirilmesiyle başlamaktadır. Etik kanunları etik davranış ilkelerini belirlemekte, bu ilkelerin uygulamasını gözetmekle görevli bir Etik Kurulu kurmakta ve kuralların ihlallerini yaptırıma bağlamaktadır. Ülkemizde, etik sisteminde reform hareketi, "5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun" ve "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"le başlamıştır. Ancak, diğer ülkelerdeki uygulamalar çağdaş ve demokratik ülkelerdeki etik kanunlarının şu anda yürürlükte olan 5176 Sayılı Kanun ve Yönetmelik'ten çok daha kapsamlı ve daha iyi düzenlenmiş olduğunu ortaya koymaktadır.

Etik altyapısının yeni oluşturulduğu ülkemizde, bu süreçte, çağdaş demokratik ülkelerin etik sistemlerini kurarken edindikleri tecrübelerden, seçtikleri etik sisteminin özelliklerinden ve kamu yönetiminde etik davranışların yerleştirilmesi konusunda yapılan en iyi uygulamalardan örnek almak gereklidir. En iyi uygulamaların analiz edilip Türk kamu yönetimi yapısının özelliklerini de göz önünde bulundurarak kurulan bir etik sistemi, ülkemiz için en "uygulanabilir" sistem olacaktır.

Günümüzde, çağdaş demokratik ülkeler, kamu görevlilerinin etik kurallarını ayrı ve kendine özgü bir alan olarak kabul etmemekte, daha ziyade yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçası olarak kabul etmektedirler. Ülkeler, artık, etik kuralları düzenlerken kamu görevlilerinin günlük işlerinde karşılaşacağı her türlü olasılığı düşünerek kural oluşturmamaktadırlar, etik kurallar yönetimini, kamu yönetimi sisteminin ayrılmaz bir unsuru olarak değerlendirmektedirler.

Bugün ülkemizde yapmamız gereken kural temelli ve dürüstlüğe yönelik etik sisteminin bir orta yolunu bulmaktır. Öncelikle, amacımızı belirlememiz gerekir. Türk kamu etik yönetiminde ilk amaç, etik altyapısının en önem-



li unsurlarından biri olan hukuki çerçeveyi oluşturmaktır. Etik değerlerin kamu görevlilerinin hizmet anlayışının bir parçası olmasını gerçekleştiren dürüstlüğe dayalı anlayışın, Türk kamu yönetiminde kural temelli sistemle birlikte uygulanması gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminde etik sistemi, kural temelli rejimle birlikte dürüstlüğe dayanan rejimin teşvik edici, rehberlik edici ve eğitici özellikleriyle birleştirilmelidir. Ancak, bu şekilde kamu yönetiminde etik en etkili biçimde hayata geçirilir.