

# *Kamu Yönetiminde Etik Bir Sorunsal Olarak Çıkar Çatışması ve Kamu Görevi Sonrası İstihdam<sup>1</sup>*

## *Conflict of Interests and Post-Public Employment as An Ethical Problematic in Public Administration*

Sefa USTA\*

### ÖZ

*Kamu yönetiminde etik dışı davranışların temelinde özel çıkarın, kamu çıkarının üstünde tutulması yatmaktadır. Kamu görevini yerine getiren kamu görevlilerinin, karar verirken kişisel çıkarına göre hareket etmesi şeklinde tanımlanan çıkar çatışması etik bir sorunsal olarak karşımıza çıkmaktadır. Çıkar çatışması farklı durumlarda ortaya çıkabilmektedir bunlardan birisi de "kamu görevi sonrası istihdam" sorunsalıdır. Revolving door (döner kapı) olarak da ifade edilen bu çıkar çatışması durumunda kamu görevlisi görevden ayrıldıktan sonra eski kurumuna karşı görev alarak, daha önce çalışırken elde ettiği bilgileri kişisel çıkarı için kullanma durumu söz konusu olmaktadır. Bu çalışmanın temel amacı etik bir sorunsal olarak değerlendirilen çıkar çatışması ve kamu görevi sonrası istihdam konularının incelenmesidir. Çalışmada ayrıca, Türkiye'de kamu görevi sonrası istihdama yönelik mevzuat irdelenmekte ve sonuç kısmında bu konu değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Betimleyici araştırma yönteminden yararlanılan çalışmada, eleştirel literatür taramasında bulunarak, konuyla ilgili mevzuatı içeren birincil kaynaklardan ve ikincil kaynaklardan faydalanılmıştır.*

### ANAHTAR KELİMELELER

*Çıkar Çatışması, Yönetmelik Etik, Döner Kapı, Kamu Görevi Sonrası İstihdam*

Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi Yıl:2016 Cilt:19 Sayı:2 ss.1-17 **Makale Gönderim Tarihi:** 29/06/2016 - **Kabul Tarihi:** 20/09/2016

<sup>1</sup> Bu makale, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde 2013 Ağustos ayında kabul edilen, "Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması" başlıklı doktora tezinden derlenmiştir.

\* Yrd. Doç. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sefausta@kmu.edu.tr

**ABSTRACT**

*Unethical behaviors in public administration are based on special interests to be kept above public interests. Conflict of interests, which is described as public officials who fulfill their public mission act by their personal interests while deciding, emerges as an ethical problematic. Conflicts of interest can arise in different situations. One of them is the problem of “post-public employment”. In case of this conflict of interests called as “revolving door”, a public official takes duties against his former organization after leaving office and can use the information that he previously obtains while working, for his own personal benefits. The main objective of this study is to examine “conflict of interests” as an ethical problematic and the problem of “post-public employment”. Under the study, it is sought the legal regulations towards “post-public employment” in Turkey, and additionally this subject is evaluated in the chapter of conclusion. In the study benefitted from descriptive research method, it is attempted to critical literature review and utilized from primary sources and secondary sources including legislation on the subject.*

•

**KEYWORDS**

*Conflict of Interest, Administrative Ethics, Revolving Door, Post Public Employment*

•

## GİRİŞ

Kamu görevlilerinin karar alırken ve hizmetleri yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, liyakat, nesnellik, saydamlık, hesap verebilirlik, adalet, eşitlik, kamu yararını gözetme, profesyonellik, tutumluluk, etkinlik, hediye ve rüşvet almama, çıkar çatışmasından kaçınma gibi ilke ve değerler bütünü, “etik kamu yönetimi”ni oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde etik konusunun temelinde, çıkar çatışmasının önlenmesinin yattığı söylenilebilir.

Kamu görevlilerinin tarafsız ve objektif bir şekilde resmî görevlerini yerine getirmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken şahsi çıkarlara sahip olmaları halinde ortaya çıkan “çıkarcı çatışması” (conflict of interest), bir kamu görevlisinin, göreviyle ilgili bir konuda, kamu çıkarı ile özel çıkarının çatışması durumu olarak açıklanabilir.

Çıkarcı çatışması farklı durumlarda ortaya çıkabilmektedir bunlardan birisi de yabancı literatürde “revolving door” olarak isimlendirilen döner kapı hususudur. Kamu görevi sonrası istihdam olarak da nitelendirilebilen bu çıkarcı çatışması durumunda kamu görevlisi görevden ayrıldıktan eski kurumuna karşı görev alması ve daha önce çalışırken elde ettiği bilgileri kişisel çıkarı için kullanması durumu söz konusu olmaktadır. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamu görevlilerinin görevden ayrıldıktan sonra belli bir süreyle, daha önce görev yaptığı kuruma karşı görev almasına yönelik kısıtlamalar söz konusudur. Eski kamu görevlileri ile ilişkileri de kapsayan bu düzenlemeler etik açıdan sorun olabilecek çıkarcı çatışması durumlarının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede, çalışmada ilk olarak çıkarcı çatışması kavramı, çıkarcı çatışması türleri hakkında bilgi verilmiş; çıkarcı çatışması durumlarından birisi olan kamu görevi sonrası istihdam konusu ele alınmaktadır. Daha sonra, Türkiye’de kamu görevlilerine yönelik görev sonrası kısıtlamaları da içeren, kamu görevi sonrası istihdam konusuna yönelik yasal çerçeve değerlendirilmektedir. Çalışmanın sonuç bölümünde ise Türkiye’de kamu görevi sonrası istihdam konusuna yönelik genel değerlendirmelerde bulunulmuştur.

## 1. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK BİR SORUNSAK: ÇIKARCI ÇATIŞMASI

Literatürde, çıkarcı ilişkisi, çıkarcı çelişkisi, çıkarcı çakışması, çıkarcı uzlaşmazlığı, menfaat çatışması, menfaat çakışması gibi farklı şekillerde de

ifade edilen çıkar çatışması; kişilerin bir işi yerine getirmesi amacıyla verilen yetkilerini bir başka amaç doğrultusunda kullanmaları durumunda ortaya çıkan, “çatışan çıkarları” ifade etmek için kullanılmaktadır (Titiz, 1992: 19; Kırca, 1994: 359).

Çıkar çatışması, kamu yararı karşısında özel çıkarların ön plana çıkarılması neticesinde ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, kamu yönetiminde çıkar çatışması kavramı, özel çıkarların kamu görevinin ifası aşamasında ne derece etkili olduğu sorunsalını ele almak için kullanılmaktadır (Ombudsman, 2008: 13).

Çıkar çatışması; bir kamu görevlisinin, göreviyle ilgili bir konuda, kamu çıkarı ile özel çıkarının çatışması durumu olarak da açıklanmaktadır (OECD, 2005: 13). Diğer bir ifadeyle çıkar çatışması, bir kamu görevlisinin özel çıkarlarının, objektif ve tarafsız bir şekilde resmi kamu görevini yerine getirmesini etkileme riski oluşturması, etkilemesi veya etkiliyor gibi görünmesi durumu olarak da ifade edilmiştir (Reed, 2008: 8, Thompson, 1993: 573; Lo ve Field, 2009: 46).

Çıkar çatışması kavramı ilk olarak, mali ya da ekonomik bir menfaat (fayda) içerip içermediğine bağlı olarak bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Bu doğrultuda, çıkar çatışması maddi ve maddi olmayan çıkar çatışması şeklinde sınıflandırılmaktadır (ICAC, 2004: 2):

- *Maddi çıkar çatışması*; mali (ekonomik) menfaat veya maddi meselelere yönelik bir durumu kapsamaktadır (Demmke, Henökl ve Moilanen, 2007: 15).
- *Maddi olmayan çıkar çatışması*; şahsi veya ailevi ilişkilerden veya sportif, sosyal ve kültürel faaliyetlere katılımdan kaynaklanabilmektedir (ICAC, 2004: 2).

Çıkar çatışmasına yönelik ikinci tip sınıflandırmada gerçek (fiili) çıkar çatışması, algılanan (görünürde) çıkar çatışması ve potansiyel çıkar çatışması şeklinde üçlü bir ayrıma gidilmektedir (OECD, 2005: 7):

- *Gerçek Çıkar Çatışması*; çıkar çatışması kavramı ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu çıkar çatışması ile şu anki mevcut durum veya geçmişte yaşanan bir çıkar çatışması durumu ifade edilmektedir (OECD, 2003: 24; OECD, 2005: 97). Gerçek çıkar çatışması (actual/real conflict of interest), kamu görevlilerinin özel çıkarlarının, mevcut görev, yetki ve sorumlulukları ile doğrudan çatışması

durumunda ortaya çıkmaktadır (Demmke, Henökl ve Moilanen, 2007: 15).

- *Algılanan/Görünürde Çıkar Çatışması:* Dışarıdan bakanlar tarafından, kamu görevlilerinin özel çıkarlarının, kamusal görevlerini olumsuz yönde ve kamu çıkarına aykırı bir şekilde etkiliyormuş gibi görünmesi (apparent conflict of interest) olarak tanımlanmaktadır (ICAC, 2004: 2; Demmke, Henökl ve Moilanen, 2007: 15).
- *Potansiyel Çıkar Çatışması:* Bir kamu görevlisi, görevini yerine getirirken ileride özel çıkarlarının etkisinde kalacağı bir konumda ise, potansiyel bir çıkar çatışmasından bahsedilebilir (Gençkaya, 2009: 306). Bu bağlamda, potansiyel çıkar çatışmasının (potential conflict of interest), kamu görevlilerinin özel çıkarlarının gelecekte sahip olacakları kamu görevleriyle (yetkileriyle) çatışması ihtimalinden kaynaklandığı söylenilebilir (OECD; 2005: 97; OECD, 2003: 24; Demmke, Henökl ve Moilanen, 2007: 15).

Çıkar çatışması biçimleri yukarıdaki şekilde ifade edilmektedir. Çıkar çatışması ile ilgili literatürde çok sayıda çıkar çatışması durumundan söz edilmektedir; “görev ve yetkilerin çıkar sağlamak amacıyla kullanılması”, “kamu görevlisi üzerinde haksız tesir”, “kamu görevlilerinin hediye alması”, “kamu görevi sonrası istihdam”, “kamu görevlisinin ikinci iş yapması” ve “kamu mal ve kaynaklarının özel işlerde ve/veya özel menfaat için kullanılması” (Stark, 2000: 41-114; Şen, 1998: 133, Ombudsman, 2008: 36-55; Stark, 2008: 138-149; Yüksel, 2005a: 113-125, Yüksel, 2005b: 28-32, Gençkaya, 2009: 6-8, Mafunisa, 2003:7-11) çıkar çatışması durumlarından bazılarıdır. Bu çalışmada, kamu görevi sonrası istihdam olarak isimlendirilen çıkar çatışması durumu incelenmektedir.

## 2. KAMU GÖREVİ SONRASI İSTİHDAM

Kamu görevlilerinin, kamu görevinden ayrıldıktan sonra özel sektörde görev almaları durumu, görev sonrası istihdam kapsamında değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, bir kamu görevlisinin kamu sektöründen istifa, emeklilik vb. bir nedenle ayrılarak özel sektörde çalışmaya başlaması, potansiyel bir çıkar çatışması durumunu beraberinde getirmektedir. Görev sonrası istihdam sorunu olan bu durum literatürde döner kapı (revolving door) olarak da ifade edilmektedir (Yüksel, 2005a: 110).

Çıkar çatışması biçimlerinden birisi olarak değerlendirilen görev sonrası istihdam sorunu, özel çıkar için daha önceki kamu görevinin kullanımını içermektedir. Görev sonrası istihdam terimi, hem seçilmiş hem de atanmış kamu görevlileri için kullanılmaktadır (OECD, 2007: 7). Görev sonrası istihdam, sonraki iş veya gelecekteki iş olarak tanımlanmaktadır. Kamu görevlilerinin, kurumlarından ayrılmadan önce, kamu görevindeyken edindikleri bilgi ve belgeler, görünürde veya gerçekte çıkar çatışmasına sebep olabilmektedir (Mafunisa, 2003: 9). Kamu görevlilerinin, görev sırasında elde ettiği bilgileri kamudan ayrıldıktan sonra kendisi veya başkasının yararına kullanabilme ihtimalleri bulunmakta veya dışarıdan bakanlar tarafından bu şekilde algılanabilmektedir (OECD, 2007: 5). Bu yönüyle görev sonrası istihdam sorunu, gerçek bir çıkar çatışmasını veya algılanan bir çıkar çatışmasını içerebilir. Her iki durumda da hem yönetim hem kamuoyu olumsuz yönde etkilenecektir (Steinberg ve Austern, 1996: 49).

Kamu görevlileri, kamu sektöründen ayrılmadan önce elde ettiği bilgi ve deneyimleri, özel şirkete veya holdinge geçtiğinde kendi çıkarına yönelik kullanabilmektedir. Kamu görevlilerinin olası emeklilik veya istifa durumlarında ekonomik çıkarlarını artıracak potansiyel fırsatlar bulunmaktadır. Çünkü kamu görevlisi iken elde edilen gizli bilgiler veya kamu kurumunda elde edilen deneyimler, kendi menfaatlerine veya muhtemel işverenlerinin (patronlarının) menfaatine kullanılabilir (Mafunisa, 2003: 9-10). Kamu görevlileri, kamu hizmetinde buldukları sırada, statü itibarıyla bazı unvanlar elde etmekte ve görevleriyle ilgili önemli bir takım bilgiler edinmektedir. Belli bir süre kamu kesiminde görev yapan kişiler, özel sektöre geçtiklerinde, kamu hizmetindeyken edindikleri unvan ve bilgileri kamunun aleyhine kullanabilmektedir (Şen, 1998: 135).

Sektörler arası personel hareketlerinden kaynaklı ortaya çıkan “döner kapı” (Zahra ve Kuzma, 2011: 576), farklı biçimlerde veya farklı alanlarda ortaya çıkabilmektedir. Özel sektörden kamu sektörüne; kamu sektöründen-özel sektöre geçiş durumlarında çıkar çatışmasıyla karşı karşıya kalınabilmektedir (Kolb, 2008: 1831).

Özel sektörde görev yapmış üst düzey yöneticilerin devlet kurumlarına geçmesi de, potansiyel çıkar çatışmasını beraberinde getirmektedir. Örneğin, bir madencilik şirketinde önemli kariyer sahibi üst düzey bir yöneticinin, kamuda maden sektörünü düzenleyici bir kurumda önemli pozisyonda görev alması potansiyel bir çıkar çatışması durumuna yol açabilir (Kolb, 2008: 1831). Savunma Bakanlığı satın alma düzenlemelerinde kilit bir konumda görev yapan

bir kamu yöneticisinin, kamudaki görevinden ayrılarak özel bir şirketin başına geçmesi ve şirketi adına bakanlık yetkileri ile görüşmesi görev sonrası istihdam (döner kapı) olarak nitelendirilebilecek gerçek bir çıkar çatışması örneğidir (Steinberg ve Austern, 1996: 53).

Üst düzey bir kamu görevlisinin özel sektörde bir bankanın genel müdürü olarak göreve başladığında, kamudaki nüfuzunu kullanarak eskiden çalıştığı kuruma çıkar sağlayabilmesi imkân dâhilindedir. Benzer şekilde, özel sektörden kamu sektörüne geçişlerde potansiyel çıkar çatışması alanlarının ortaya çıkması ihtimal dâhilindedir. Uzun süre özel sektördeki bir holdingde yönetim kurulu üyesi olarak çalışan bir kişinin, söz konusu holdingle kredi ilişkisi içinde olan bir devlet bankasının genel müdürü olarak atanması durumunda da bir çıkar çatışması doğmaktadır. Özel sektör yöneticilerinin kamu da üst düzey yöneticiliklerde görevlendirilmesinin, daha önce görev yapmış olduğu şirkete karşı tutumunu olumlu ya da olumsuz etkilemesi imkânı bulunmaktadır. Örneğin daha önce görev yaptığı şirketin açıklarını bilen denetim elemanlarının, kamuya geçtiklerinde bu bilgilerini kullanarak kendi çıkarına göre hareket etme ihtimalleri de söz konusu olmaktadır.

Bir kamu kurumunda ihale komisyonu başkanı olarak görev yapan bir kamu görevlisi bilgisayar alımını kapsayan ihalede son kararı verecek kişidir. İlgili kamu görevlisi, her bakımdan şartları aynı olan ve aynı teklifi veren üç firma arasından seçim yapacaktır. Ancak firmalardan birisi, daha önce özel sektörde iken çalıştığı firmadır ve diğer iki firmanın sahibini ise tanımamaktadır. Eğer komisyon başkanı bu ihale sürecinden çekilmezse bir çıkar çatışması durumu doğacaktır (Şen, 1998: 104).

Tapu Dairesinde görev yapan bir memurun emekli olduktan sonra görev yaptığı şehirde emlakçılık yapması; Belediye İmar Müdürünün emekli olduktan sonra belediye sınırları içinde müteahhitlik yapması; emekli olan bir polis memurunun iş takipçiliği yapması; hâkim olarak görev yapan bir kişinin emekli olduktan sonra görev yaptığı bölgede avukatlık yapması, bu çıkar çatışmasına verilebilecek diğer örneklerdir.

Çıkar çatışması ile ilgili yeni bir alan olan görev sonrası istihdam konusu ile kamu görevlisinin görevinden ayrıldıktan sonra önceki görevinden dolayı uygun olmayan bir menfaat sağlayacak yönde hareket edemeyeceği ifade edilmek istenmektedir. Bu konu, özellikle düzenleyici işlemler yapan kamu görevlilerinin “ele geçirilmesi” sorunudur. Kernaghan ve Langford tarafından, kamu ve özel sektörde, kamu çalışanlarının istihdam edilmeleri ile kamuda elde

edilen gizli bilgilerin çıkar amacıyla kullanılmasının önlenmesi; kamu güvenini korumak/sağlamak arasında nasıl bir denge kurulmasının gerekliliği konusu vurgulanmaktadır (Gençkaya, 2009: 9).

Kamu yönetiminde çıkar çatışması biçimi olan görev sonrası istihdam konusuyla ilgili sorun alanlarının var olduğu bir gerçektir. Görev sonrası istihdam (döner kapı) durumlarına yönelik ve toplumun endişeleri artmaktadır. Bu endişeler aşağıdaki şekilde sıralanabilir (OECD, 2007: 7):

- Birçok ülkede, görev sonrası istihdamın, kamu görevlilerinin çıkar çatışması durumları ile karşı karşıya kalmalarına yol açacağına yönelik endişeler bulunmaktadır.
- Görev sonrası istihdamın yol açacağı çıkar çatışması ve sonucunda oluşacak suçların, kamu yönetimine olan güveni zayıflatacağına yönelik endişeler mevcuttur.
- Bu konudaki üçüncü endişe, kamu reformlarıyla birlikte özel sektör-kamu sektörü-STK etkileşiminin artması, bu etkileşimle birlikte kamu görevlilerinin hem özel sektör ve hem de kâr amacı gütmeyen kuruluşlarla yakın ilişkilere girmeleridir. Yeni yönetim anlayışı ile birlikte, kamu-özel ortaklıklarının artması, özelleştirme düzenlemeleri, kontrat ve sözleşme yöntemleri ile birlikte görev sonrası istihdamdan kaynaklı sorunlar artmaya başlamıştır.
- Bazı ülkelerde küçülme nedeniyle, kamu kuruluşlarında personel kısıtlamasına gidilmekte, bu durum görevden ayrılan kamu görevlilerinin özel sektörde istihdam edilmesine yol açmaktadır. Bazı ülkelerde ise, devlet destekli değişim programının bir parçası olarak, çalışanlar kamu ve özel sektör arasında geçiş yapmaktadır. Diğer taraftan, kamuda iş güvencesinin olması ve kariyer imkânı gibi sebeplerle özel sektörden kamu sektörüne de geçişler gerçekleşebilmektedir. Bu tür geçişlerle birlikte, potansiyel çıkar çatışmalarının beraber ortaya çıkacağına yönelik kaygılar mevcuttur.

Kamu-özel sektör arası geçişler ile ortaya çıkabilecek çıkar çatışması sorun alanlarının giderilmesi için görev sonrası istihdama yönelik düzenlemeler hayata geçirilmektedir. Görev sonrası istihdama (döner kapı) yönelik yasal düzenlemeler, kamu görevlisine kamu görevinden ayrıldıktan sonra getirilen iş kısıtlamaları konusunu kapsamaktadır. Görev sonrası istihdama (döner kapı)



yönelik düzenlemeler ile potansiyel çıkar çatışmalarının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır (Cain, Gash ve Oleszek, 2008: 111-112).

Ayrıca bu düzenlemelerle, eski kamu görevlisinin kamu görevini ifa ederken kişisel olarak ve ağırlıkla ilişkide bulunduğu belirli kuruluşlarda ve konularda çalışmasını da engellemektedir. Burada, kamu görevlisinin kamu görevi dolayısıyla elde ettiği bilgileri ve yetenekleri kullanarak, yeni işinde bundan çıkar elde etmesi yasaklanmaktadır. Bu durumda, kamu görevlisinin kamu görevi sonrası çıkar sağlamaya çalıştığı alanda kamunun çıkarının devam edip etmemesine bakılmamaktadır (Yüksel, 2005a: 123-124).

Görev sonrası istihdama yönelik yasal düzenlemelerde uyulması gereken ilkeler fonksiyonel olarak dört grupta incelenebilir (OECD, 2010: 35-37).

- Kamuda görev yaptığı sırada ortaya çıkan çıkar çatışmalarından kaçınılması,
- Kamu görevinden ayrıldıktan sonra ortaya çıkabilecek çıkar çatışması durumlarının önlenmesi,
- Eski kamu görevlilerine yönelik ayrıcalıklı ve öncelikli muameleden sakınılması,
- Kamu görevinden ayrılan çalışanların, kar amacı gütmeyen kuruluşlarda ve özel sektör kuruluşlarında istihdam edilmeye başladığında görev sonrası istihdama yönelik ortaya çıkacak problemlerden kaçınılmasıdır.

Görev sonrası istihdama yönelik yasal düzenlemelerle tedbir amaçlı kısıtlamalar uygulamaya konulmaktadır. Bu kısıtlamalarla, görev sonrası istihdama yönelik ortaya çıkma ihtimali olan çıkar çatışmalarının yönetilmesi ve buna yönelik düzenlemelerin getirilmesi amaçlanmaktadır. Görev sonrası istihdama yönelik düzenlemelerde göz önünde bulundurulması ve uyulması gereken ilkeler OECD (2010: 35-38) raporunda şu şekilde sıralanmıştır:

- Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlisi, ileride potansiyel olarak çalışabileceği özel ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlardaki işverenlere öncelikli ve ayrıcalıklı muamelede bulunmamalıdır.
- Kamu görevlisi, kendisine yönelecek çıkar çatışması doğurabilecek teklifleri ve talepleri ilgililere açıklamalı ve gerekli makamlara bildirmelidir.

- Kamu görevlisi, özel sektör veya STK'lerden kendisine yönelik gelecek iş teklifleri ve görüşmelerini ilgililere bildirmeli ve açıklamalıdır.
- Özel veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda göreve başlamaya karar veren kamu görevlileri, gelecekteki işverenleri ile aralarında çıkar çatışması doğurabilecek ilişkilerden geri durmalı ve kamu görevinin sorumluluklarını bilerek hareket etmelidir.
- Kamu görevlisi, kamu sektöründen ayrılmadan önce, çıkar çatışması doğabilecek kişilerle ilişkilerini belirterek gerekli önlemleri almalıdır.
- Kamu görevlisi, kamu sektöründen ayrıldıktan sonra, gizli ve diğer kurum içi bilgileri kullanmamalıdır.
- Kamu görevlisine yönelik, kamu sektöründen ayrıldıktan sonra, eski iş arkadaşları ve astaticları ile görüşmelerine yönelik süre ve konular belirlenerek kısıtlamalara gidilmelidir. Bu tür durumlar için soğutma dönemi belirlenmelidir.
- Görev sonrası istihdam ile oluşabilecek çıkar çatışması durumlarını önlemek ve yönetebilmek için kamu yetkilileri ve yöneticileri, konu, zaman sınırı ve bekleme süresinin belirlenmesi gibi uygun önlemleri almalıdır.
- Kamu görevlisi, kamu görevinden ayrılmadan önce önemli bir sorumluluğa sahip olarak, devam eden tartışmalı bir işlemi yürütüyor ise iki sektör arası geçiş yasaklanmalıdır.
- Eski kamu görevlilerine yönelik özel erişim isteyen bilgiler verilerek ayrıcalıklı muamelede bulunulmamalıdır.
- Özel şirketle veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda görev yapan, eski kamu görevlilerine yönelik sınırlandırmalar belirlenerek, yasa veya yönetmelikle bunlar düzenlenmelidir.

Bu ilkeler çerçevesinde oluşturulacak düzenlemelerin, görevden ayrılan kamu görevlilerinin karşı karşıya kalacakları potansiyel çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesinde etkili olacağı söylenilebilir.

Kamu görevi sonrası istihdama yönelik kısıtlamalar üç temel gerekçeye dayanmaktadır (Yüksel, 2010: 100):

- Öncelikle, kamu görevlisinin gelecekteki işvereni için kamu makamını suiistimal ederek bir çıkar sağlama ihtimalinin her zaman mevcut olması,
- İkinci olarak, kamu görevlisi özel sektördeki işverenini kamu karşısında temsil ederken, daha önceden iş arkadaşı olan kamu görevlileri tarafından kayırılabilceği düşüncesinin var olması,
- Son olarak ise, kamu görevlisinin geçme ihtimali olan özel sektördeki işverenine yakınlaşabileceğine yönelik kaygıların bulunmasıdır.

Kamu görevi sonrası istihdama yönelik olarak, birçok ülkede kısıtlamalara gidilmekte ve buna yönelik yasal düzenlemeler uygulamaya konulmaktadır (Şen, 2012: 54). Demokrasi ile yönetilen gelişmiş ülkelerin çoğunda, kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları bulunmakta ve bu kısıtlamalar ülkelerin mevzuatlarında yer almaktadır (Yüksel, 2005b: 32).

Görev sonrası istihdama yönelik kısıtlamaların önemli bir yer tuttuğu ABD’de, bu kısıtlamalarla, potansiyel çıkar çatışmalarının önlenmesi amaçlanmaktadır (Cain, Gash ve Oleszek, 2008: 111-112). Görev sonrası kısıtlamalar ceza kanununda iki yıl olarak belirtilmekte, federal hükümet, yasama ve yürütme organının üyeleri gibi bazı görevliler için 1 yıl ile sınırlandırılmaktadır (Clark, 2001: 57). Ayrıca kamu görevlilerinin kamu görevinden ayrıldıktan sonra bir yıl içerisinde eski iş arkadaşlarına “tesir etmek kastıyla” çalıştıkları kamu dairesinde temsilde bulunmaları yasaklanmıştır. Bu kısıtlamanın temel amacı; kamu görevlisinin şimdiki özel işverenin bu tesir sonucunda menfaat elde edip etmemesine bakılmadan, çıkar olsun olmasın tesir etme girişiminin baştan önlenmesidir (Yüksel, 2005b: 32).

Clinton döneminde bazı üst düzey yürütme organının temsilcilerine ek kısıtlamalar getirilmiştir. Bazı üst düzey idarecilerin kurumdan ayrıldıktan sonra eski çalıştığı kuruma karşı 1 yıllığına lobi faaliyetinde bulunamayacakları hususu düzenlenmiştir. Daha küçük bir grup olan “çok üst düzey yöneticilerin” hem eski kurumlarına karşı hem de yürütme organının üst düzey yöneticilerine karşı lobi faaliyetinde bulunmaları yasaklanmıştır. Buna ek olarak Clinton döneminde, önemli sayılabilecek yeni kısıtlamalara gidilmiştir. Siyasiler tarafından atanan üst düzey görevliler için, eski görev yaptıkları kuruma karşı 5 yıl lobi faaliyetinde bulunma yasağı getirilmiş ve taraf olduğu yabancı şirketlerle lobi faaliyetinde bulunmaları ömür boyu yasaklanmıştır. Ayrıca ticari müzakerelere katılan yasama ve yürütme organının eski çalışanlarının -yardım ve tavsiye

konuları hariç- ticari konularda görev almaları 1 yıl süreyle yasaklanmıştır (Clark, 2001: 57-58).

Türkiye’de ise bu durum 1981 yılında çıkarılan 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun”la düzenlenmiştir. Görev sonrası istihdama yönelik üç yıllık kısıtlama süresi bulunmaktadır. Bu çıkar çatışması durumun, kamu görevlisinin daha önce çalıştığı kamu kurumuna karşı işlenmesi şartı getirilmiştir. Bu şartın söz konusu hükmün uygulama alanını kısıtladığı ifade edilebilir. Uluslararası uygulamalarda bu alanın daha geniş tutulduğu bilinmektedir (Yüksel, 2005b: 32).

Kamu yönetiminde çıkar çatışmasına yönelik düzenlemeler içerisinde en önemli yeri, kamu görevi sonrası istihdama yönelik kısıtlamalar oluşturmaktadır. Bununla birlikte, çıkar çatışması durumları içerisinde, görev sonrası istihdam, düzenlenmesi en zor alanlardan birisidir.

Zorlukların büyük bir bölümü eski kamu görevlilerine yönelik düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Çünkü resmi görevlerinden ayrılan kamu görevlilerinin, hükümetin koyduğu belli sınırlamalara uyma zorunlulukları bulunmaktadır (Mafunisa, 2003: 9-10). Kamu görevi sonrası istihdama yönelik düzenlemeler, genellikle eski kamu görevlilerinin davranışları üzerinde odaklanmaktadır. Kamu görevlisi, kamu kurumundan ayrıldıktan sonra, bir firmada çalışmaya başlarsa ve eski çalıştığı kurumla iş ilişkisine girerse çıkar çatışması durumu ortaya çıkmaktadır (OECD, 2007: 5). Bu yönüyle düşünüldüğünde eski kamu görevlileriyle ilişkilerin de, görev sonrası istihdam konusu içinde değerlendirilebilmesi mümkündür.

Kamu görevlileri, eski çalıştıkları kuruma işleri düştüğünde ayrıcalıklı ve öncelikli muamelede bulunulmasını beklemektedir. “Görevdeki kamu görevlileri de “vefa” gereği görevden ayrılan kamu görevlilerine ayrıcalık tanıyabilmektedir”. Eşitlik ve adalet ilkelerinin göz ardı edilmesine sebep olan bu husus, hizmetten yararlanan sade vatandaşların mağdur olmalarına yol açmaktadır (Şen, 2012: 53). Emekli bir öğretmenin torununu nüfusa kayıtlı olduğu yerin sınırları dışında bir okula kaydettirmek için önceden tanıdığı okul müdürüne gidip torunun kaydını bu okula yaptırması için talepte bulunması; emekli tapu müdürünün, tapu işlemi için önceden görev yaptığı daireye gelip, sıra numarası almak yerine, ayrıcalıklı olarak sıra beklemeden işlem yaptırması bu çıkar çatışması durumuna gösterilecek örneklerdir.

Görev sonrası istihdam konusunda ki düzenlemelerde, eski kamu görevlilerine yönelik ayrıcalıklı ve öncelikli muameleden kaçınılması gerektiği bir ilke olarak benimsenmiştir (OECD, 2010: 35). Kanada’da, bakanlar ve kamu görevlilerinin, eski kamu görevlerine, eski konumlarından dolayı avantaj sağlamayacaklarını garanti etmekle sorumlu oldukları yasal mevzuatta düzenlenmiştir (Mafunisa, 2003: 9-10). Türkiye’de de eski kamu görevlilerine yönelik ayrıcalıklı ve imtiyazlı muamelede bulunulamayacağı kamu görevlilerinin uyması gereken "Etik Yönetmeliği"nde vurgulanmıştır.

### **3. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVİ SONRASI İSTİHDAMA YÖNELİK YASAL ÇERÇEVE**

Kamu görevi sonrası istihdam konusu, etik açıdan sorunları da bünyesinde barındırmakta ve çıkar çatışması durumu olarak değerlendirilmektedir. Türkiye’de kamu görevi sonrası istihdama yönelik kısıtlamalar, ilk olarak 1981 yılında çıkarılan 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun”la düzenlenmiştir (md.2).

Görevlerinden hangi sebeple olursa olsun ayrılan kamu görevlileri, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluştaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamaz, taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar.

Kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlardaki hükümler ve süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluştan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemeyeceği, Etik Yönetmeliğinde de düzenlenmiştir (md. 21).

Bu düzenlemelerle birlikte, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda (md.20) ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda (md.20), başkan ve meclis üyelerine yönelik olarak, görev sonrası istihdam konusunda kısıtlamaya gidilmiştir.

5302 sayılı kanunda, “İl genel meclisi üyelerinin, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremeyeceği, komisyonculuk ve temsilcilik yapamayacağı vurgulanmıştır.

5393 sayılı kanunda ise, belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyelerinin ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremeyecekleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapamayacakları ifade edilmiştir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında da görev sonrası istihdama yönelik kısıtlamalar bulunmaktadır. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), başkan ve üyeleri için bu konuda kısıtlamaya gidilmiştir:

6362 Sermaye Piyasası Kanunu'nun 121. Maddesinde, SPK Başkan ve üyelerinin, görevden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde yatırım kuruluşlarında görev alamayacakları ve buna uymayanlara 2531 sayılı "Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanunun" 4. maddesinde belirtilen cezalar verileceği vurgulanmıştır. Kısıtlamalar sadece başkan ve üyelerle sınırlı tutulmamış, kurul meslek personelinin de görevden ayrıldıktan sonra, son iki yılda incelemiş veya denetlemiş oldukları halka açık ortaklıklarda ve sermaye piyasası kurumlarında iki yıl boyunca görev alamayacakları kanunla düzenlenmiştir.

5411 Sayılı Bankacılık Kanununun 86. maddesinde, BDDK Başkan ve üyelerinin, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde Kurumun denetlemekle ve düzenlemekle görevli olduğu sektör ve alandaki özel kuruluşlarda görev alamayacakları belirtilmiştir. Bu fıkra hükmüne uymayanlara 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanunun 4. maddesinde belirtilen cezaların verileceği kanunla düzenlenmiştir.

Kamu görevi sonrası istihdam konusunda, Danıştay'ın mütalaa kararları da bulunmaktadır. Danıştay Sekizinci Dairesi 1983 yılında, SSK'dan ayrılan avukatların üç yıl süre ile bu kuruma karşı dava alamayacakları hakkında alınan kararı mütalaa etmiş ve avukatlık hizmetini kuruma karşı alınan bir görev olarak kabul ederek, SSK'dan ayrılan avukatların 2531 sayılı Yasa uyarınca üç yıl süreyle bu kuruma karşı dava alamayacaklarını belirtmiştir.

Görev sonrası istihdam konusu ile bağlantılı olarak, eski kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinden öncelikli ve ayrıcalıklı yararlanması da çıkar çatışması durumu olarak değerlendirilmektedir. Bu konuda, mevzuat incelendiğinde, Etik Yönetmeliği dikkati çekmektedir. "Eski kamu

görevlilerinin kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandırılmaması ve onlara imtiyazlı muamelede bulunulmaması” (md.21) gerektiği hususu yönetmelikle düzenlenerek, eski kamu görevlilerine öncelik ve ayrıcalık sağlanmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

### SONUÇ

Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışların ve uygulamaların birçoğunun arka planında çıkar çatışması olgusunun yattığı düşüncesinden hareketle, çıkar çatışmalarından kaçınma ve çıkar çatışmalarının önlenmesine yönelik çabaların, etik yönetimin temelini oluşturduğu söylenilebilir. Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışların içerisinde, çıkar çatışması durumlarının geniş bir yer tutması, çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik politika geliştirilmesini gerekli kılmıştır. Bu bağlamda, kamu görevi sonrası istihdamın sorunlarını önleyebilmek amacıyla ve ortaya çıkan sorunları ve bu çıkar çatışması durumunu yönetebilmek amacıyla devlet tarafından ortaya konulan yasal ve kurumsal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

Kamu Görevi sonrası istihdam konusunu da kapsayan, çıkar çatışması politikasının oluşturulmasında ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de, ilke temelli ve kural temelli yaklaşımdan yararlanılmaktadır. İlke temelli çıkar çatışması politikası daha çok dürüstlük temelli etik rejimlerin hüküm sürdüğü ülkelerde uygulamaya konulurken; kural temelli çıkar çatışması politikası ise uymaya dayalı etik sistemlerin var olduğu ülkelerde uygulanmaktadır.

Türkiye’de görev sonrası istihdam ile birlikte ortaya çıkan çıkar çatışması sorunlarına yönelik geniş kapsamlı düzenlemelerin varlığından bahsedilmese de, bir çıkar çatışması durumu olan görev sonrası istihdam konusuna yasal mevzuatta yer verildiği dikkati çekmektedir. Kamu görevlilerinin, görevden ayrıldıktan sonra uymaları gerekli olan yasaklama ve kısıtlamalar, hem yasa ve yönetmeliklerle hem de etik kodlarla düzenlenmiştir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, Türkiye’de kural temelli bir çıkar çatışması politikasının varlığından bahsedilmesi mümkündür. Bu yönüyle, kamu görevlilerinin uyması gereken davranışlar ve sakınması gereken hususların belirlenmiş olması, Türkiye’de uymaya dayalı etik yönetim sisteminin var olduğunun bir göstergesidir.

2531 sayılı kanun ile birlikte, Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarında, SPK ve BDDK kanunlarında görev sonrası kısıtlamalara yönelik düzenlemeler mevcuttur. Diğer taraftan, 5216 sayılı kanuna istinaden çıkarılan Kamu

Görevlilerinin Uyması Gereken Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği'nde de görev sonrası istihdam ve eski kamu görevlileri ile ilişkiler konuları düzenlenmiştir.

Sonuç olarak, 2531 sayılı “Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun”, kamu görevlilerinin görevden ayrıldıktan sonra yapamayacakları işleri çok genel hatlarıyla özetlemektedir. Çıkar çatışması içinde önemli bir yer tutan görev sonrası istihdam konusu, bazı gelişmiş ülkelerde “Görev Sonrası İstihdam Kanunu” çerçevesinde geniş bir şekilde düzenlenmektedir. Bu bağlamda, 2531 sayılı kanun, “Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kanunu” adı altında yeniden düzenlenerek, görev sonrası istihdama yönelik kısıtlamalar ve görev sonrası uyulması gereken kuralların geniş bir şekilde ele alınması, ortaya çıkabilecek çıkar çatışması durumlarının ve etik sorunlarının önlenmesinde etkili olacaktır.

#### KAYNAKÇA

- Cain, Bruce E., Gash Alisson L. ve Oleszek Mark J. (2008), “Conflict of Interest Legislation in the United States: Origins, Evolution and Inter-Branch Differences”, Ed., Trost, Christine ve Alison L. Gash, *Conflict of Interest and Public Life-Cross-National Perspectives*, Cambridge University Press, Newyork.
- Clark, Kathleen (2001) “Regulating The Conflict of Interest of Government Officials”, Ed. Davis, Michael, *Conflict of Interest in the Professions*, Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.49-60.
- Demmke, Christoph, Thomas Henökl ve Timo Moilanen (2007), “What Do We Know About Conflict of Interests?”, *EGPA Conference*, September, Madrid.
- Gençkaya, Ömer Faruk (2009), “Çıkar Çatışması”, *Kamu Etiği Akademik Araştırmaları, Cilt:1*, Fersa Ofset Baskı, Ekim, Ankara.
- ICAC (2004), “Identifying Conflict of Interest in the Public Sector”, *Independent Commission Against Corruption*, <http://www.icac.nsw.gov.au/.../2400-identifying-conflicts-of-interest-in-the-public-sector>, (Erişim Tarihi: 04.04.2010).
- Kırca, A. Coşkun (1994), *Devlette Yozlaşmayı Yenmek-Türk Siyasi Sisteminin Bozuklukları ve Çareleri Hakkında Bir Deneme-1*, Milliyet Yayınları, İstanbul.
- Kolb, Robert W (Edt.). (2008), *Encyclopedia of Business Ethics and Society*, Sage Publications, USA.
- Lo, Bernard ve Field, Marilyn J. (2009), *Conflict of Interest in Medical Research, Education and Practice*, National Academies Press, Washington, DC, USA.
- Mafunisa, M.J. (2003), “Conflict of Interest: Ethiccal Dilemma in Politics and Administration”, *South African Journal of Labour Relations*, Winter, ss.4-22.
- OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector-OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publications, Paris-France.



- OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector-A Toolkit*, OECD Publications, Paris-France.
- OECD (2007), *Public Integrity and Public Employment: Issues, Remedies and Benchmarks*, Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, Paris.
- OECD (2010), *Post Public Employment: Good Practices For Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing.
- OMBUDSMAN (2008), *Conflict of Interest in Public Sector*, Victorian Government Printer, March, P.P. No:82.
- Reed, Quentin (2008), *Sitting on the Fence: Conflicts of Interest How to Regulate Them*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, Norway.
- Stark, Andrew (2000), *Conflict of Interest In American Public Life*, Harward University Press, USA.
- Stark, Andrew (2008), "Conflict of Interest in Canada", Ed. Trost, Christine ve Alison L. Gash, *Conflict of Interest and Public Life-Cross-National Perspectives*, Cambridge University Press, Newyork.
- Steinberg, Sheldon S. ve Austern, David T. (1996), *Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler*, Çev. Ergun, Turgay, TODAİE, Ankara.
- Şen, M. Lütfi (1998), "Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yöneltilmiş Etik Yaklaşımı", *Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, İzmir.
- Şen, Mustafa Lütfi (2012), *Kamu Görevlileri Etik Rehberi*, Torna Tasarım, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Basım, Kasım, Ankara.
- Thompson, Dennis F. (1993), "Understanding Financial Conflict of Interest", *New England Journal of Medicine*, Vol:329, No: 8, August 19, ss. 573-576.
- Titiz, Tınaz (1992), *Alternatif Siyaset Anlayışı*, Verso Yayıncılık, Ankara.
- Yüksel, Cüneyt (2005a), *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar, Cilt:1*, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No: 1, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- Yüksel, Cüneyt (2005b), "Kamu Hizmetinde Etik ve Çıkar Çatışması", 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya.
- Yüksel, Cüneyt (2010), *Devlette Etik*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul.
- Zahra, Meghani ve Kuzma, Jennifer (2011), "The "Revolving Door" between Regulatory Agencies and Industry: A Problem That Requires Reconceptualizing Objectivity", *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 24(6) ss. 575-599.